Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning

Slutbetänkande av Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad

Stockholm 2017

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2017:44

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 2017

ISBN 978-91-38-24617-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

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 (dir. 2015:112).

Avdelningschefen Eva Durhan förordnades samma dag som särskild utredare.

Regeringen beslutade den 1 december 2016 om tilläggsdirektiv (dir. 2016:107). Genom tilläggsdirektiven fick utredaren också i uppdrag att bl.a. bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Som sekreterare i utredningen anställdes avdelningssamordnaren Anna Neuman fr.o.m. den 17 november 2015 t.o.m. den 30 maj 2017, rättssakkunnige Ulf Walther fr.o.m. den 23 november 2015 t.o.m. den 12 februari 2016, rådmannen Daniel Wanhatalo fr.o.m. den 1 september 2016 t.o.m. den 30 maj 2017 samt förvaltningsrättsfiskalen Elin Schmid fr.o.m. den 1 februari 2017 t.o.m. den 30 maj 2017.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 8 december 2015 departementssekreteraren Erika Stadler, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Mattias Ahlquist, Utbildningsdepartementet, rättssakkunniga Annika Rudestad, Finansdepartementet, kanslirådet Nicklas Liss Larsson, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Karin Hjelmer, Socialdepartementet, avdelningsjuristen Jonas Hedström, Statens skolinspektion, samt utredaren Åsa Ernestam, Sveriges Kommuner och Landsting. Dessutom förordnades som experter i utredningen fr.o.m. den 12 januari 2016 undervisningsrådet Åsa Strand, Statens skolverk och förbundsjuristen Gudrun Rendling, Friskolornas riksförbund. Från och med samma

dag entledigades Karin Hjelmer och fr.o.m. den 10 mars 2016 entledigades Mattias Ahlquist. Departementssekreteraren Erik André, Utbildningsdepartementet, förordnades som expert fr.o.m. den 1 juni 2016. Från och med den 26 augusti 2016 entledigades Åsa Strand. Vidare entledigades Erika Stadler fr.o.m. den 9 september 2016 och i hennes ställe förordnades fr.o.m. samma dag ämnesrådet Cecilia Carlsson, Utbildningsdepartementet. Kanslirådet Ulf Walther, Utbildningsdepartementet, förordnades fr.o.m. den 15 september 2016 och undervisningsrådet Svetislav Biocanin, Statens skolverk, fr.o.m. den 19 oktober 2016.

Vi använder vi-form i betänkandet eftersom förslagen har utarbetats i samråd med experterna. Experterna har också i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen och bedömningarna, även om det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor och beträffande formuleringar. I några fall har avvikande meningar redovisats särskilt.

Uppdraget om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål redovisades den 12 februari 2016 i delbetänkandet Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12).

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet, Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44).

Stockholm i maj 2017

Eva Durhan

/Anna Neuman
Daniel Wanhatalo
Elin Schmid

Innehåll

Sammanfattning **23**

1 Författningsförslag **41**

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 41

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 68

1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) 69

1.4 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) 75

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning 85

1.6 Förslag till förordning om dels fortsatt giltighet av förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun, dels ändring i samma förordning 87

2 Utredningens uppdrag **89**

2.1 Utredningens direktiv 89

2.2 Avgränsningar och utvidgningar 90

2.3 Utredningsarbetet 91

2.4 Begrepp 92

2.5 Betänkandets disposition 92

3 Tillgång till utbildning 95

3.1 Utbildning 95
3.1.1 Rätt till utbildning 95
3.1.2 Syftet med skolan 96
3.1.3 Skollagen kräver likvärdig skola 97
3.1.4 Skolplikt 98
3.1.5 Tillgänglig skola för skolpliktiga elever 99
3.1.6 Tillgänglig skola efter det att skolplikten har upphört 101
3.1.7 Gymnasieelevers möjligheter att studera på annan ort 102
3.1.8 Särskilda utbildningsformer 105
3.1.9 Undervisning och garanterad undervisningstid .. 109
3.1.10 Extra anpassningar och särskilt stöd 110
3.1.11 Rätt att välja och erbjudas vissa ämnen och verksamheter 111
3.1.12 Skolans möjligheter att erbjuda annan verksamhet 117
3.1.13 Förskola, förskoleklass och fritidshem 117
3.1.14 Vuxenutbildning 119

3.2 Framgångsfaktorer och utmaningar i skolan 121
3.2.1 Skolverkets lägesbedömning 121
3.2.2 Skolinspektionens årsrapporter 121
3.2.3 Skolkommissionens delbetänkande 122
3.2.4 OECD:s rapport om svensk skola 123
3.2.5 Forskningssammanställningen Visible Learning 124
3.2.6 Framgångsfaktorer och utmaningar – en sammanfattning 124

3.3 Krav på lärare och rektorer 125
3.3.1 Legitimerade och behöriga lärare 125
3.3.2 Rektorer 127
3.3.3 Registerutdrag och lämplighet i övrigt 128

3.4 Hur undervisningen ska gå till 129
3.4.1 Strukturerad undervisning 130
3.4.2 Planering 131
3.4.3 Variation i arbetsformer 131

3.4.4 Inflytande för eleverna ... 132
3.4.5 Individuellt anpassad undervisning ... 133
3.4.6 Uppföljning av elevernas utveckling och återkoppling till eleverna ... 133
3.4.7 Återkoppling till läraren ... 134
3.4.8 Lärarsamarbete ... 135
3.4.9 Ämnesövergripande arbete och samverkan ... 135

3.5 Både lärare och elev ska vara på plats ... 136
3.5.1 Närvarande lärare ... 136
3.5.2 Närvaroplikt för eleverna ... 136

4 Fjärr- och distansundervisning ... 139

4.1 Detta är fjärr- och distansundervisning ... 139

4.2 Utvecklingen av fjärr- och distansundervisning ... 140
4.2.1 Utredningar på området ... 140
4.2.2 Därför behövs fjärr- och distansundervisning ... 141
4.2.3 Farhågor kring fjärr- och distansundervisning ... 142
4.2.4 Ämnen för fjärr- och distansundervisning ... 142

4.3 Dagens regelverk för fjärrundervisning ... 143
4.3.1 Allmänna bestämmelser ... 143
4.3.2 Fjärrundervisning är bara tillåtet i vissa fall ... 144
4.3.3 Ämnen och verksamheter för fjärrundervisning ... 145
4.3.4 Så fungerar fjärrundervisning ... 145
4.3.5 Fjärrundervisning som utförs av någon annan – entreprenad ... 146
4.3.6 Specialregler för Statens institutionsstyrelse ... 147

4.4 Så används fjärrundervisning i dag ... 147
4.4.1 Sameskolstyrelsen och sameskolan ... 148
4.4.2 Specialpedagogiska skolmyndigheten ... 149
4.4.3 Pajala kommun ... 149
4.4.4 Språkskolan i Uppsala kommun ... 151
4.4.5 Försöksverksamhet med fler ämnen ... 154
4.4.6 Lapplands gymnasium ... 155
4.4.7 Statens institutionsstyrelse ... 157
4.4.8 Kommande utvärderingar ... 157

4.5 Dagens regelverk för distansundervisning 157
4.5.1 Elever bosatta i Sverige 158
4.5.2 Elever bosatta utomlands..... 158

4.6 Så används distansundervisning i dag 159
4.6.1 Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun..... 159
4.6.2 Sofia Distansundervisning 163
4.6.3 Kortvarig distansundervisning för elever med långvarig frånvaro..... 163
4.6.4 Distansundervisning i vuxenutbildningen..... 164
4.6.5 Internationella exempel 166

4.7 Forskning om fjärr- och distansundervisning 168
4.7.1 Skolverkets forskningsöversikt om distansundervisning 168
4.7.2 Amerikanska utbildningsdepartementets forskningsöversikt..... 169
4.7.3 Rapporten Virtual Schools in the U.S. 170
4.7.4 Forskningssammanställningen Visible Learning..... 171

5 Möjliga samarbetsformer 173

5.1 Huvudmannaskap..... 173
5.1.1 Vad det innebär att vara huvudman 173
5.1.2 Möjliga huvudmän 174
5.1.3 Kommunen som huvudman 174
5.1.4 Landstinget som huvudman 177
5.1.5 Staten som huvudman..... 177
5.1.6 Enskilda huvudmän..... 177

5.2 Kommunallagens möjligheter till samarbete..... 179
5.2.1 Kommunalförbund 179
5.2.2 Gemensam nämnd..... 180

5.3 Varför samarbete regleras i skollagen..... 180

5.4 Kommunal samverkan kring gymnasieskolan 181

5.5 Samverkan enligt 23 kap. skollagen..... 182
5.5.1 Samverkan om utbildning..... 182
5.5.2 Samverkan om medicinska insatser..... 184

5.6 Entreprenad enligt 23 kap. skollagen ... 185
5.6.1 Skollagens definition av entreprenad ... 185
5.6.2 Vilka huvudmän som kan överlämna uppgifter på entreprenad ... 187
5.6.3 Vilka aktörer som kan utföra uppgifter på entreprenad ... 188
5.6.4 Entreprenad inom andra skolformer ... 189
5.6.5 Entreprenad för uppgifter som inte är hänförliga till undervisning ... 190
5.6.6 När entreprenad kan användas för undervisning ... 190
5.6.7 Dispensmöjligheter ... 194
5.6.8 Entreprenad enligt kommunallagen ... 195
5.6.9 Entreprenad inom andra verksamheter ... 196
5.6.10 Användningen av entreprenad ... 197

5.7 Historik kring entreprenad ... 198
5.7.1 Grundskola och gymnasieskola ... 199
5.7.2 Vuxenutbildning ... 201
5.7.3 Barnomsorg ... 202

5.8 Sammanfattning av samarbetsformer ... 203
5.8.1 Jämförelse av samarbetsformerna ... 204
5.8.2 Vad vi inte behandlar: uppdragsutbildning ... 205
5.8.3 Vad vi inte behandlar: skolgång i annan kommun ... 206

5.9 Utvärderingar av samarbetsformer ... 208

6 Upphandling ... 209

6.1 Principer för EU-rätten ... 209
6.1.1 EU-rättens uppbyggnad ... 209
6.1.2 Fri rörlighet inom EU ... 211

6.2 Tjänster av olika slag inom EU-rätten ... 211
6.2.1 Tjänst – något som utförs mot ersättning ... 212
6.2.2 Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (NESGI) ... 213
6.2.3 Begreppet tjänst inom utbildningsområdet ... 216
6.2.4 Underlag från tidigare utredningar ... 220

6.3 EU-rätten om offentlig upphandling ... 221
6.3.1 Regelverket om offentlig upphandling ... 221
6.3.2 Principer för offentlig upphandling ... 222
6.3.3 Upphandling av olika tjänster ... 222
6.3.4 Sociala tjänster och andra särskilda tjänster ... 224
6.3.5 Undantag från huvudregeln ... 225
6.3.6 Tjänstekoncessioner ... 227
6.3.7 När tjänster av allmänt intresse omfattas av EU:s upphandlingsregler ... 228

6.4 Nationell lagstiftning: LOU ... 230
6.4.1 Svensk lagstiftning på upphandlingsområdet ... 230
6.4.2 Grunder för offentlig upphandling ... 231
6.4.3 Några centrala begrepp i LOU ... 232
6.4.4 Upphandling under tröskelvärdena samt upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ... 233
6.4.5 Hur upphandling ska gå till enligt 19 kap. LOU ... 235
6.4.6 Andra relevanta bestämmelser i LOU ... 240

6.5 Välfärdsutredningens förslag om enklare regler i LOU vid upphandling av välfärdstjänster ... 241
6.5.1 Välfärdsutredningens uppdrag om upphandling ... 241
6.5.2 Välfärdstjänster som omfattas av VFU:s förslag ... 242
6.5.3 Upphandlingsregler som föreslås för välfärdstjänster ... 242
6.5.4 Upphandling av välfärdstjänster över tröskelvärdet ... 244

7 Dagens situation ... 247

7.1 Lärarbrist ... 247
7.1.1 Behöriga lärare ... 247
7.1.2 Svårigheter att rekrytera ... 251
7.1.3 Ökad efterfrågan ... 251
7.1.4 Prognos över framtida behov ... 251

7.2 Huvudmän och skolor ... 252
7.2.1 Grundskolan ... 252
7.2.2 Gymnasieskolan ... 254

7.3 Elever som inte deltar i den reguljära utbildningen ... 255
7.3.1 Ogiltig frånvaro från skolan ... 255
7.3.2 Giltig frånvaro från skolan ... 257
7.3.3 Orsaker till frånvaro ... 257
7.3.4 Deltagande i annan undervisning (särskilda utbildningsformer) ... 258

7.4 Möjliga anpassningar ... 258
7.4.1 När skolan har utmaningar ... 259
7.4.2 När eleven har utmaningar ... 259

7.5 Önskemål om fjärr- och distansundervisning samt entreprenad ... 260
7.5.1 Riksdagens tillkännagivande ... 260
7.5.2 Skrivelser från myndigheter och organisationer ... 260
7.5.3 Remissynpunkter på delbetänkandet ... 261

8 Utgångspunkter för utredningen ... 263

8.1 Digitalisering skapar nya möjligheter ... 263

8.2 Närundervisning ska vara huvudregel ... 264

8.3 Huvudmannen ska ansvara för att bedriva undervisning ... 266

8.4 Förslagen ska passa alla ... 267

8.5 Huvudmän ska likabehandlas ... 267

8.6 Överreglering ska undvikas ... 268

8.7 Vårt uppdrag ska avgränsas ... 268
8.7.1 Avgränsning av samarbetsformer ... 268
8.7.2 Avgränsning av vad som bör regleras ... 269

9 Förslag om samarbetsformer 271

9.1 Möjligheten till entreprenad ska finnas kvar 271
9.1.1 Entreprenad som samarbetsform bör behållas 271
9.1.2 Därför behövs entreprenadbestämmelser 273
9.1.3 Begreppet entreprenad 274

9.2 Innebörden av entreprenad 275
9.2.1 Definition av entreprenad 276
9.2.2 Samma bestämmelser ska gälla vid entreprenad .. 276
9.2.3 Inga undantag från behörighetsreglerna för lärare och förskollärare 280
9.2.4 Myndighetsutövning som ska få överlämnas till någon annan 282
9.2.5 Entreprenadavtal 288
9.2.6 Vad som inte räknas som entreprenad 289

9.3 De får överlämna uppgifter på entreprenad 290
9.3.1 Kommuner 290
9.3.2 Landsting 291
9.3.3 Enskilda huvudmän 291
9.3.4 Staten 291
9.3.5 Ett neutralt huvudmannabegrepp ska användas i entreprenadbestämmelserna 292
9.3.6 Bestämmelserna om entreprenad ska i huvudsak även gälla för vissa särskilda utbildningsformer 293

9.4 De får utföra uppgifter på entreprenad 295
9.4.1 Kommuner och landsting 295
9.4.2 Staten 298
9.4.3 Enskilda fysiska och juridiska personer/huvudmän 299
9.4.4 Andra aktörer? 300
9.4.5 Möjliga utförare ska anges i skollagen 301

9.5 När entreprenad ska vara möjligt 302
9.5.1 Alla uppgifter i vissa skolformer 303
9.5.2 Alla uppgifter under begränsad tid i förskola och fritidshem 304

9.5.3 Uppgifter som inte är hänförliga till undervisning ... 307
9.5.4 Bedömning av nyanlända elevers kunskaper ... 309
9.5.5 Entreprenad ska vara undantag när det gäller undervisning ... 310
9.5.6 Vissa karaktärsämnen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ... 312
9.5.7 Modersmålsundervisning ... 313
9.5.8 Studiehandledning på modersmål ... 315
9.5.9 Specialpedagogiska insatser ... 316
9.5.10 Lovskola ... 317
9.5.11 Fjärrundervisning ... 317
9.5.12 Distansundervisning ... 318
9.5.13 Ytterligare generella möjligheter till entreprenad bör inte införas ... 318
9.5.14 Dispens ... 319

9.6 Andra frågor att hantera kring entreprenad ... 320
9.6.1 Föreskriftsrätt ... 320
9.6.2 Tillsyn utgår från den beställande huvudmannen ... 321
9.6.3 Registerutdrag och lämplighet i övrigt ... 321
9.6.4 Personuppgiftsbehandling vid entreprenad ... 322
9.6.5 Överblick över entreprenadavtal ... 327
9.6.6 Skollagens bestämmelser om förvaltningslagens tillämplighet bör ses över i annat sammanhang ... 328

9.7 Samverkan ... 329
9.7.1 Möjligheten till samverkan bör behållas ... 329
9.7.2 Därför behövs bestämmelser om samverkan ... 330
9.7.3 Överlämnare och utförare vid samverkan om olika skolformer ... 330
9.7.4 En definition av samverkan införs ... 332
9.7.5 När samverkan enligt 23 kap. skollagen ska vara möjlig ... 333
9.7.6 Överblick över samverkansavtal ... 338

9.8 Överlåtelse av medicinska insatser ... 339

9.9 Offentlighet och sekretess ... 340

10 Ställningstaganden om upphandling 343

10.1 Hur vi avgör vad som omfattas av EU-rättens regler för upphandling och LOU 344
10.1.1 Vilka tjänster omfattas av EU:s upphandlingsregelverk och LOU? 344
10.1.2 Vad som avgör om en tjänst är en NESGI 346
10.1.3 Förekomsten av privata aktörer 347

10.2 Är utbildning inom skolväsendet en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse? 348
10.2.1 De obligatoriska skolformerna 348
10.2.2 Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan 351
10.2.3 Förskola, förskoleklass, fritidshem 352
10.2.4 Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna 354
10.2.5 Sammanfattning: Utbildning inom skolväsendet utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse 356
10.2.6 Motsvarande utbildning utanför skolväsendet 357

10.3 Vissa tjänster som inte avser utbildning 358
10.3.1 LOU bör användas för viss entreprenad 358
10.3.2 Förenklade upphandlingsregler i de flesta fall 361
10.3.3 Direktivstyrda upphandlingsregler i några fall 362
10.3.4 Möjligheter till direktupphandling 363
10.3.5 Intern upphandling och upphandling mellan upphandlande myndigheter 364
10.3.6 Tillräcklig flexibilitet och effektivitet 366

10.4 Rekommendationer 366
10.4.1 Ett tänkbart förtydligande i LOU 367
10.4.2 Myndighetsuppdrag 369

10.5 Alternativ 370

11 Förslag om fjärrundervisning 373

11.1 Möjligheterna till fjärrundervisning ska utvidgas 373

11.2 Fjärrundervisning endast när undervisning annars inte kan komma till stånd ... 374
11.2.1 När det inte finns någon lärare som uppfyller kraven ... 375
11.2.2 När elevunderlaget är otillräckligt ... 377
11.2.3 Andra tänkbara alternativ? ... 378

11.3 De grundläggande bestämmelserna om fjärrundervisning ska anges i skollagen ... 379
11.3.1 Ett nytt kapitel ska införas i skollagen ... 379
11.3.2 Föreskriftsrätt ... 380

11.4 Vad som ska betraktas som fjärrundervisning ... 381
11.4.1 Definitionen av fjärrundervisning bör behållas ... 381
11.4.2 Gränsdragning mot annan undervisning där informations- och kommunikationsteknik används ... 383
11.4.3 Samma krav ställs på fjärrundervisning ... 384

11.5 Skolformer, ämnen och kurser där fjärrundervisning ska få användas ... 384
11.5.1 Skolformer ... 385
11.5.2 Ämnen och verksamheter i de obligatoriska skolformerna ... 386
11.5.3 Kurser och verksamheter i de frivilliga skolformerna ... 391
11.5.4 Utbildning vid de särskilda ungdomshemmen ... 395
11.5.5 Försöksverksamhet i andra ämnen och skolformer ... 396

11.6 Beslut om fjärrundervisning ... 397
11.6.1 Huvudmannen ska fatta beslut om fjärrundervisning ... 398
11.6.2 Beslut ska inte behövas vid fjärrundervisning på grund av oförutsedda omständigheter ... 401
11.6.3 Begränsad mängd fjärrundervisning ... 402
11.6.4 Konkreta exempel – när beslut om fjärrundervisning behövs ... 405
11.6.5 Omfattningen av fjärrundervisning för eleven bör dokumenteras ... 406

11.7 Hur fjärrundervisning får anordnas av elevernas hemskola.. 407
11.7.1 Handledare hos eleverna 407
11.7.2 Disciplinära och andra särskilda åtgärder 409
11.7.3 Inkludera fjärrläraren 410

11.8 Krav på den som utför fjärrundervisningen 412
11.8.1 Vilka aktörer som får utföra fjärrundervisning ... 412
11.8.2 Begränsad del av verksamheten 414
11.8.3 Krav på fjärrläraren 415
11.8.4 Förutsättningar för att kunna nå eleverna 418

11.9 Fjärrundervisning på entreprenad 419

12 Förslag om studiehandledning på modersmålet 423

12.1 Studiehandledning på modersmålet i interaktiv form 423

12.2 Studiehandledning på modersmålet i interaktiv form på entreprenad 425

13 Förslag om distansundervisning – allmänna bestämmelser 427

13.1 Möjligheter till distansundervisning ska införas 427

13.2 Vad som ska betraktas som distansundervisning 428
13.2.1 Definitionen av distansundervisning 428
13.2.2 Vad som inte ska räknas som distansundervisning 430
13.2.3 Samma krav ställs på distansundervisning 431

13.3 Distansundervisning endast när deltagande i undervisning annars inte är möjligt 431
13.3.1 Allmänt om de situationer där distansundervisning ska vara möjlig 432
13.3.2 Dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik 433
13.3.3 Andra särskilda skäl för distansundervisning i de frivilliga skolformerna 435
13.3.4 Andra tänkbara skäl? 438
13.3.5 Praxis när det gäller målgruppen kommer att utvecklas 439

13.4 De grundläggande bestämmelserna om distansundervisning ska anges i skollagen ... 439
13.4.1 Ett nytt kapitel ska införas i skollagen ... 440
13.4.2 Föreskriftsrätt ... 440

13.5 Särskilda regler för distansundervisning ... 441
13.5.1 Distansundervisning innebär mindre lärarledd undervisningstid ... 442
13.5.2 Lika mycket studietid ... 444
13.5.3 Skolarbetets förläggning ... 445

13.6 Krav på hur distansundervisning får anordnas ... 446
13.6.1 Distansläraren ... 446
13.6.2 Distanslärarens ansvar ... 448
13.6.3 Trygghet och studiero ... 448

13.7 Vilka aktörer som får anordna distansundervisning ... 449
13.7.1 Endast huvudmän inom skolväsendet ... 449
13.7.2 Godkännande av Skolinspektionen ... 449
13.7.3 Avgift för ansökan ... 453
13.7.4 Mer om vad som krävs för godkännande ... 454
13.7.5 Tillräckligt elevunderlag ... 457
13.7.6 Föreskrifter om godkännande ... 459
13.7.7 Överklagande i fråga om godkännande ... 460
13.7.8 Tystnadsplikt ... 460
13.7.9 Rätten till insyn i fristående skolor ... 461

13.8 Andra nödvändiga undantag från skolförfattningarna ... 462
13.8.1 Vissa bestämmelser ska inte gälla för distansundervisning ... 462
13.8.2 Skolbibliotek ... 463
13.8.3 Friluftsverksamhet ... 464

13.9 Rättigheter som är oförändrade ... 464
13.9.1 Extra anpassningar och särskilt stöd ... 465
13.9.2 Elevhälsa ... 465
13.9.3 Studie- och yrkesvägledning ... 466
13.9.4 Lokaler och utrustning ... 467
13.9.5 Skolskjuts ... 468
13.9.6 Arbetsmiljö ... 469

13.10 Särskilda utbildningsformer ... 469
13.10.1 Utbildning vid särskilda ungdomshem ... 469
13.10.2 Sjukhusundervisning ... 470
13.10.3 Särskild undervisning i hemmet ... 471
13.10.4 Annat sätt att fullgöra skolplikten ... 472

14 Förslag om distansundervisning i de obligatoriska skolformerna ... 473

14.1 Distansundervisning som särskilt stöd under begränsad tid ... 473
14.1.1 Särskilt stöd i form av distansundervisning ... 473
14.1.2 Distansundervisning beslutas genom åtgärdsprogram ... 477
14.1.3 Distansundervisning kräver vårdnadshavares medgivande ... 478
14.1.4 Överklagande angående distansundervisning som särskilt stöd ... 478

14.2 Skolformer och ämnen ... 479
14.2.1 Skolformer och årskurser ... 479
14.2.2 Möjliga ämnen i de obligatoriska skolformerna ... 481

14.3 Samarbete kring distansundervisning ... 482
14.3.1 Distansundervisning ska få överlämnas på entreprenad ... 482
14.3.2 Kunskapsuppföljning och annat samarbete med hemskolan ... 483

14.4 Nödvändiga undantag från skollagen ... 485
14.4.1 Skolmåltider ... 485

14.5 Andra juridiska frågor ... 486
14.5.1 Tillsyn av eleven ... 486
14.5.2 Närvaro och frånvaro ... 487

14.6 Ekonomiska frågor ... 487
14.6.1 Kostnader för skolan ... 488
14.6.2 Kostnader för eleven ... 488

15 Förslag om distansundervisning i de frivilliga skolformerna ... 491

15.1 Distansundervisning för hela utbildningen ... 491
15.1.1 Hela gymnasieutbildningen med distansundervisning ... 491
15.1.2 Möjliga program och ämnen i de frivilliga skolformerna ... 493
15.1.3 Heltidsstudier ... 495
15.1.4 Individuella anpassningar av utbildningen ... 496
15.1.5 Kunskapsuppföljning ... 498

15.2 Distansundervisningen ska vara riksrekryterande ... 499
15.2.1 Nuvarande riksrekryterande utbildningar ... 499
15.2.2 Ett fåtal anordnare och undervisningsformen talar för riksrekrytering ... 500
15.2.3 Utbildning med distansundervisning ska bli riksrekryterande ... 501

15.3 Antagning till distansundervisning ... 502
15.3.1 Behörighet till distansundervisning ... 502
15.3.2 Prövning av skäl för distansundervisning ... 503
15.3.3 Överklagandemöjlighet ... 504
15.3.4 Urval till distansundervisning ... 505
15.3.5 Antagning vid senare tillfälle ... 507
15.3.6 Sekretess vid antagning ... 508

15.4 Hemkommunens ansvar ... 510
15.4.1 Samarbete med hemkommunen ... 510
15.4.2 Ekonomisk ersättning till anordnaren ... 511
15.4.3 Ekonomisk ersättning till eleven för resor och boende ... 514
15.4.4 Övergång till reguljär undervisning ... 515

15.5 Nödvändiga undantag från skollagen och gymnasieförordningen ... 516
15.5.1 Skolförlagd utbildning ... 517
15.5.2 Undervisningstid ... 517

15.6 Andra juridiska och ekonomiska frågor ... 518
15.6.1 Kostnader för eleven ... 518
15.6.2 Närvaro och frånvaro samt indragen studiehjälp ... 519
15.6.3 Entreprenad ... 520

16 Ikraftträdande och genomförande ... 523

16.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 523
16.1.1 Ikraftträdande för ändringarna i skolförfattningarna ... 523
16.1.2 Ikraftträdande för ändringen i offentlighets- och sekretesslagen ... 525
16.1.3 Övergångsbestämmelser när det gäller entreprenad ... 525

16.2 Konsekvensändringar ... 526
16.2.1 Pågående försöksverksamhet med fjärrundervisning behöver inte förlängas ... 526
16.2.2 Försöksverksamheten med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun bör förlängas ... 527
16.2.3 Förordningen om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Emmaboda kommun bör upphävas ... 527
16.2.4 Vissa följdjusteringar bör göras i förordningen om vuxenutbildning ... 528

16.3 Andra förslag på gång ... 528
16.3.1 Överlämnade propositioner ... 528
16.3.2 Välfärdsutredningens förslag ... 529
16.3.3 Förslag om ökad insyn i välfärden ... 531
16.3.4 Gymnasieutredningens förslag ... 532
16.3.5 Pågående utredningar ... 533

16.4 Insatser för genomförande ... 534
16.4.1 Kompetensutveckling ... 534
16.4.2 Informationsinsatser ... 535

16.5 Uppföljning ... 536

17 Konsekvenser av förslagen ... 539

17.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav ... 539
17.1.1 Kommittéförordningen ... 539
17.1.2 Konsekvensutredning vid regelgivning ... 540
17.1.3 Utredningens direktiv ... 541

17.2 Våra förslag och ställningstaganden ... 542
17.2.1 Problembeskrivning och syfte ... 542
17.2.2 Våra förslag i korthet ... 543
17.2.3 Alternativa lösningar eller ingen reglering ... 545
17.2.4 Berörda av regleringarna ... 547
17.2.5 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ... 548

17.3 Ekonomiska konsekvenser ... 549
17.3.1 Ekonomiska konsekvenser för huvudmän ... 549
17.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten ... 552
17.3.3 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting ... 553
17.3.4 Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer ... 555
17.3.5 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 556

17.4 Andra konsekvenser för huvudmännen och andra företag ... 556
17.4.1 Kommunal självstyrelse ... 556
17.4.2 Konsekvenser för konkurrensen ... 558
17.4.3 Små företag i förhållande till stora ... 560
17.4.4 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet ... 561

17.5 Konsekvenser för skolorna ... 562
17.5.1 Fria skolvalet och elevunderlaget ... 562
17.5.2 Lärares arbetsuppgifter och arbetstid ... 562
17.5.3 Kompetensutvecklingsbehov ... 564
17.5.4 Tekniska behov ... 565

17.6 Konsekvenser för eleverna ... 566
17.6.1 Rätt till likvärdig tillgång till utbildning ... 566
17.6.2 Rätt till stöd ... 566
17.6.3 Barnrättsperspektiv ... 567
17.6.4 Socialiserings- och värdegrundsuppdraget ... 568
17.6.5 Konsekvenser för den personliga integriteten ... 570
17.6.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 571
17.6.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 571
17.6.8 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen ... 572

18 Författningskommentar ... 573

18.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 573

18.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ... 608

Referenser ... 609

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:112 ... 625

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2016:107 ... 639

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.

Utredningen ska 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.

Utredningen ska dessutom bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Vidare ska utredningen vid behov ta ställning till om möjligheterna i LOU och Välfärdsutredningens förslag[1], tillsammans med andra samarbetsformer, är tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet. Slutligen ska utredningen vid behov utreda och föreslå lämpliga författningsändringar som bedöms vara möjliga med hänsyn till EU-rätten.

Betänkandets första del innehåller bakgrundskapitel, med bl.a. fakta om gällande rätt, om utbildningssystemet i stort, olika undervisningsmetoder och samarbetsformer. Dessutom redogör vi för dagens situation och våra utgångspunkter för arbetet. Förslagsdelen

[1] SOU 2016:78.

inleds med förslag om samarbetsformer och ställningstaganden om upphandling. Därefter lämnas förslag om fjärrundervisning, om studiehandledning på modersmålet samt om distansundervisning. I denna sammanfattning beskriver vi gällande rätt i anslutning till respektive område.

Bakgrunden till förslagen

Utredningen ska bl.a. lösa problemet att huvudmän kan ha svårt att erbjuda elever den undervisning som de enligt skollagen har rätt till eller som enskilda individer har behov av, särskilt inom huvudmännens befintliga organisation och verksamhet. En förklaring är lärarbrist och i viss mån ökad efterfrågan både när det gäller undervisning inom vissa ämnen och studiehandledning på modersmålet. En annan förklaring handlar om hur huvudmän och skolor är organiserade. Exempelvis kan mindre huvudmän ha svårt att erbjuda elever undervisning i flera olika modersmål och glesbygdskommuner kan ha svårt att erbjuda ett allsidigt utbud av ämnen och kurser på grund av litet elevunderlag. Dessa faktorer, kombinerat med att det i dag finns begränsade möjligheter för skolhuvudmän att erbjuda elever undervisning som utförs av någon annan, är bakgrunden till våra förslag om fjärrundervisning och om entreprenad.

Ett annat problem som vi ska hantera är att en del elever av olika skäl har svårigheter att delta i skolförlagd undervisning. Distansundervisning har setts som ett alternativ för dessa elever, men någon allmän reglering av vad som ska gälla vid sådan undervisning har inte funnits. Utredningen har därför haft i uppdrag att ta fram författningsförslag på området och utreda för vilka elever det kan vara aktuellt att använda distansundervisning.

Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen att en utredning borde tillsättas för att generellt se över entreprenadbestämmelserna i 23 kap. skollagen (2010:800).

Utgångspunkter

Vi anser att skolans undervisning som princip ska bedrivas som närundervisning. Fjärr- och distansundervisning kan dock spela en viktig roll för att erbjuda möjligheter för elever som annars skulle

ha stått utan undervisning. Fjärr- och distansundervisning ska därför, med elevernas bästa för ögonen, vara ett komplement till ordinarie undervisning.

En annan princip som bör framhållas är att huvudmannen, som utgångspunkt, bör bedriva undervisningen själv, eftersom det då är tydligt vem som ansvarar för verksamheten och all undervisning bedrivs inom en och samma organisation. Huvudmannen bedriver då undervisning med lärare som står under pedagogiskt ledarskap av en rektor och verksamheten omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs av huvudmannen. Att undervisning överlämnas på entreprenad ska därför, precis som med fjärrundervisning, vara ett tillåtet alternativ, men som huvudregel först när huvudmannen inte kan lösa situationen på egen hand.

Vidare är vi angelägna om att skapa ett regelverk som fungerar för alla, dvs. att lämna ett förslag som utgår från reella förhållanden snarare än från ett idealtillstånd i fråga om elevers motivation och lärares skicklighet.

Ytterligare en utgångspunkt är att frågor som inte är reglerade för traditionell närundervisning inte heller ska vara reglerade för fjärr- och distansundervisning. Vi ska inte heller uttala oss om hur och när fjärr- och distansundervisning bör få användas i verksamhet som i dag inte är reglerad i skollagen.

Förslag om samarbetsformer

Gällande rätt om samarbetsformer

Med *entreprenad* avses i skollagen att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman (huvudmannen) med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. Ett undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen (1991:900) gör det möjligt för kommuner och landsting att utföra uppgifter åt andra huvudmän inom skolväsendet.

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

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är regelverket striktare. Inom dessa skolformer får uppgifter som *inte är hänförliga till undervisningen*, t.ex. skolskjuts och skolmåltider, överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Uppgifter som avser *modersmålsundervisning* eller *studiehandledning på modersmålet* får överlämnas på entreprenad till en annan huvudman. Dessutom får enskilda huvudmän överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Samtliga dessa uppgifter får även överlämnas när de avser fjärrundervisning. Uppgifter som avser *fjärrundervisning* får även överlämnas på entreprenad till staten när det gäller undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan. Slutligen får uppgifter som avser undervisning i *karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil* i gymnasieskolan överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

Med *samverkan* avses i skollagen att en kommun överlämnar ansvaret för kommunens uppgifter till en annan kommun, ett landsting eller staten. Huvudmannaskapet övergår då till den som tar över ansvaret för uppgifterna.

Vid samverkan får en annan *kommun* ta över ansvaret för den överlämnande kommunens uppgifter inom förskolan, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Ett *landsting* får genom samverkan ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller inom särskild utbildning för vuxna. Dessutom får *staten*, som huvudman för sameskolan, efter avtal om samverkan med en kommun, ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan.

Även *medicinska insatser* som en huvudman ska svara för kan överlåtas. Endast delar av huvudmannens ansvar överlämnas då till någon annan.

Definition av entreprenad

Samarbetsformen entreprenad bör behållas och beteckningen entreprenad bör inte ändras. Med entreprenad ska avses att en huvudman inom skolväsendet sluter avtal med någon annan om att denne

ska utföra uppgifter inom den utbildning som huvudmannen ansvarar för. Huvudmannen ska behålla huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad.

Vad entreprenad innebär

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt skollagen ska gälla även för uppgifter som utförs på entreprenad, med de undantag som anges i skollagens kapitel om entreprenad. Det innebär bl.a. att samma bestämmelser ska gälla elevernas rätt till trygghet och studiero och angående arbete mot kränkande behandling.

De lärare och förskollärare som undervisar hos entreprenören, dvs. de som utför de uppgifter som har överlämnats, ska uppfylla kraven på legitimation och behörighet. Det undantag från behörighetskraven som finns i 2 kap. 18 § skollagen ska bara få användas för modersmål och yrkesämnen. Motiveringen är att entreprenad endast ska få genomföras när det innebär ett mervärde för utbildningen; om en beställande huvudman inte har någon behörig lärare att tillgå ska entreprenad vara tillåten om den utförande huvudmannen använder sig av legitimerade och behöriga lärare. Detta ska gälla samtliga skolformer utom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, eftersom hela verksamheten kan bedrivas på entreprenad inom dessa skolformer.

Om en huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, ska huvudmannen som tidigare även få överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift till utföraren. Dit hör betygssättning och frågor om åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska en kommun eller ett landsting som tidigare få överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter till utföraren.

När entreprenad ska vara tillåten

Förslagen om entreprenad innebär förändringar av hur huvudmän inom skolväsendet, och i viss mån andra huvudmän, får ta hjälp av andra aktörer. Regelverket om entreprenad förtydligas. På flera områden utökas möjligheterna till sådana samarbeten, t.ex. genom att de får användas i fler skolformer och för fler typer av uppgifter. I ett par fall begränsas dock möjligheterna på grund av förändrade omständigheter som innebär att behovet av entreprenad enligt vår mening inte längre finns.

Entreprenad ska vara undantag när det gäller undervisning. Vissa uppgifter som avser undervisning ska därför endast få överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Vilka uppgifter som får överlämnas på entreprenad, samt inom vilka skolformer och till vilka, framgår av tabell 1.

Tabell 1 Förslag om uppgifter som får överlämnas på entreprenad

För varje typ av uppgift anges till vem sådana uppgifter ska få överlämnas: till enskild, dvs. enskild fysisk eller juridisk person, till huvudman, dvs. annan huvudman inom skolväsendet, eller till staten. Berörda skolformer markeras med ett x

Uppgifter	Till	Förskolan och fritidshemmet	Förskoleklassen	Grundskolan	Grundsärskolan	Specialskolan	Sameskolan	Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	Vuxenutbildning (komvux och särvux)	Sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen
Alla uppgifter	Enskild								x	x
Alla uppgifter under begränsad tid	Huvudman	x								
Inte hänförliga till undervisning	Enskild	x	x	x	x	x	x	x		
Bedömning av nyanländ elevs kunskap	Huvudman			x	x	x	x			
Modersmål	Huvudman			x	x	x	x	x		
Studiehandledning på modersmålet	Huvudman			x	x	x	x	x		
Karaktärsämnen	Enskild							x		
Fjärrundervisning	Huvudman			x	x	x	x	x		
Distansundervisning	Huvudman			x	x	x		x		
Specialpedagogiska insatser	Staten			x	x		x			
Lovskola	Huvudman			x						

En kommun eller ett landsting ska som tidigare genom ett avtal om entreprenad få utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Statens möjligheter att, i egenskap av huvudman för specialskolan och sameskolan, utföra uppgifter på entreprenad begränsas till uppgifter som avser undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan samt specialpedagogiska insatser.

För utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen samt utbildning för elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution enligt 24 kap. 17–19 §§ skollagen ska samma bestämmelser gälla angående entreprenad som för den skolform som den anordnade utbildningen ska motsvara.

Samverkan och överlåtelse av medicinska insatser

Vi föreslår inte några ändringar i sak när det gäller andra slags samarbeten som regleras i 23 kap. skollagen, samverkan och överlåtelse av medicinska insatser. Bestämmelserna om sådana samarbeten föreslås dock förändras lagtekniskt. Det betyder att en kommun som tidigare ska kunna sluta avtal om att överlåta uppgifter till olika aktörer genom ett samverkansavtal enligt vad som anges i tabell 2.

Tabell 2 Förslag till samverkan i 23 kap. skollagen

För varje slags utbildning eller verksamhet anges de typer av huvudmän som en kommun ska kunna sluta avtal med om att överlåta uppgifter till genom ett samverkansavtal med ett kryss

Möjlig mottagare	Annan kommun	Landsting	Staten
Verksamhet			
Förskola	X		X
Fritidshem	X		
Annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap.	X		
Kommunal vuxenutbildning	X	X*	
Särskild utbildning för vuxna	X	X**	

* Endast för sådan utbildning på grundläggande nivå och på gymnasial nivå, dvs. inte för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

** Endast för sådan utbildning på gymnasial nivå.

Vidare ska en huvudman inom skolväsendet som tidigare få överlåta ansvaret för sådana medicinska insatser som anges i 2 kap. 25–28 §§ skollagen utan hinder av att huvudmannen i övrigt behåller huvudmannaskapet för utbildningen. Den som är huvudman inom skolväsendet ska kunna överlåta ansvaret för de medicinska insatserna till en kommun eller ett landsting. En kommun kan dock inte överlåta ansvaret till en annan kommun, och ett landsting inte till ett annat landsting.

Ställningstaganden om upphandling

Beskrivning av EU-rätt och LOU

Offentlig upphandling regleras på EU-nivå genom flera direktiv, däribland LOU-direktivet. I detta direktiv anges att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, s.k. NESGI, inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

För att en viss tjänst ska anses vara av ekonomisk natur ska den ske mot ersättning. Tjänstens ekonomiska art beror inte på tjänsteleverantörernas juridiska ställning eller tjänstens natur, utan snarare på hur verksamheten utförs, organiseras och finansieras. EU-domstolen har slagit fast att utbildning som ingår i ett system för offentlig undervisning och som helt eller delvis finansieras med allmänna medel är av icke-ekonomisk art och inte omfattas av begreppet tjänster i fördragens mening. Utbildning som uppfyller dessa två kriterier är att betrakta som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och omfattas således inte av LOU-direktivets tillämpningsområde.

LOU-direktivet har genomförts i svensk rätt genom LOU. Med begreppet tjänster avses i LOU samma sak som i LOU-direktivet och EUF-fördraget. De tjänster som inte omfattas av upphandlingsdirektiven omfattas således inte heller av LOU.

LOU-direktivet och LOU innehåller förenklade upphandlingsregler för sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Till dessa tjänster, som räknas upp i en bilaga till LOU och regleras i ett särskilt kapitel i lagen, hör bl.a. skolbespisning, undervisning och utbildning samt hälsovårdstjänster. Om verksamheten avser icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse är den dock som sagt helt undantagen från tillämpningen av LOU.

Vår bedömning: NESGI

Utbildning och verksamhet inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna uppfyller kraven på att ingå i ett nationellt utbildningssystem och till övervägande del finansieras av det allmänna. Samtliga dessa skolformer utgör därmed enligt vår mening icke-ekonomiska tjäns-

ter av allmänt intresse, NESGI. Det gäller med andra ord hela skolväsendet som regleras i skollagen.

Sådana tjänster har uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv och någon skyldighet att upphandla de nyss uppräknade tjänsterna finns alltså inte enligt EU-rätten. Som en följd av detta är utbildning inte heller en tjänst som omfattas av LOU. Således råder enligt vår bedömning ingen skyldighet att upphandla tjänster som avser utbildning inom skolväsendet enligt regelverket i LOU. Vi avser då tjänster som avser utbildningen i dess helhet samt tjänster som är direkt hänförliga till utbildningens operativa mål.

Uppgifter som inte är hänförliga till undervisning

För de uppgifter som får överlämnas på entreprenad men som inte är hänförliga till undervisning och inte heller direkt syftar till att nå utbildningens operativa mål gör vi en annan bedömning i fråga om vilka upphandlingsregler som ska tillämpas. Även om tjänsterna måhända kan räknas som delar av utbildning, dvs. som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, menar vi att det av försiktighetsskäl finns goda skäl att också fortsättningsvis upphandla dessa tjänster i enlighet med bestämmelserna i LOU.

I de flesta fallen bedömer vi att upphandlingen kommer att omfattas av de förenklade upphandlingsreglerna i LOU, eftersom det rör sig om sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Bland annat gäller det för skolmåltider och elevhälsa.

En tjänst som inte är en social tjänst eller en annan särskild tjänst, t.ex. skolskjuts, omfattas inte automatiskt av de förenklade upphandlingsreglerna. Om värdet på sådan upphandling understiger tröskelvärden som anges i LOU-direktivet gäller dock de förenklade upphandlingsreglerna, annars ska LOU i sin helhet tillämpas.

Rekommendation

Regeringen bör överväga att föreslå riksdagen att ett förtydligande i LOU ska göras, så att det direkt av lagen framgår att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Ett sådant klargörande direkt i LOU skulle på ett förtjänstfullt sätt underlätta tillämpningen av lagen. Inte minst skulle

det underlätta för dem som ska tillämpa lagen som inte har full kännedom om LOU-direktivet och primärrätten i EUF-fördraget. Ett sådant klargörande skulle tydliggöra för tillämparen att det vid varje tillfälle finns anledning att ta ställning till om den tjänst som är aktuell för upphandling, och som betecknas som tjänst *med ett vardagligt språkbruk*, också är en tjänst i den mening som begreppet har *inom upphandlingslagstiftningen*.

Förslag om fjärrundervisning

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. En handledare ska vara närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.

Fjärrundervisning får i dag anordnas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Fjärrundervisning tillåts dels när det inte finns någon legitimerad och behörig lärare, eller när det gäller studiehandledning på modersmålet annan lämplig person, inom huvudmannens skolenhet, dels när elevunderlaget är otillräckligt. De ämnen och verksamheter som det är tillåtet att anordna fjärrundervisning i är moderna språk, modersmål, teckenspråk, studiehandledning på modersmålet, samiska i sameskolan och integrerad samisk undervisning i grundskolan. De flesta av dessa får endast anordnas inom huvudmannens egen organisation, men uppgifter som avser fjärrundervisning i modersmål eller studiehandledning på modersmålet får även överlämnas på entreprenad till en annan huvudman. Därutöver pågår försöksverksamhet med fjärrundervisning i fler ämnen.

Definition av fjärrundervisning och villkor för att få använda fjärrundervisning

Fjärrundervisning ska även framöver definieras som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid. Undervisningsmetoden definierar de *undervisningstillfällen* där elever och lärare är

åtskilda, inte all undervisning i ämnet. Ett nytt kapitel i skollagen föreslås, för att reglera fjärrundervisning.

Fjärrundervisning ska endast få användas när undervisning annars inte kan komma till stånd, dvs. om det inte finns någon lärare som uppfyller kraven på behörighet att tillgå inom en huvudmans skolenhet eller om elevunderlaget är otillräckligt. Detta innebär ingen ändring i sak jämfört med dagens villkor.

En huvudman som avser använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs eller för en viss verksamhet ska i förväg fatta ett särskilt beslut om det. Om fjärrundervisning används för att det saknas lärare som uppfyller kraven, får fjärrundervisning som huvudregel beslutas för högst ett år i taget. Om det används för att elevunderlaget är otillräckligt finns inte någon begränsning i tid.

Fjärrundervisning ska få användas i fler ämnen

Fjärrundervisning ska få användas i samma skolformer som i dag, men i fler ämnen.

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska fjärrundervisning få användas i samtliga ämnen utom de praktisk-estetiska ämnena. Därutöver ska fjärrundervisning få användas för studiehandledning på modersmålet och integrerad samisk undervisning i grundskolan.

Regeringen ska få meddela föreskrifter som begränsar i vilka årskurser i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan som fjärrundervisning får användas i respektive ämne och verksamhet. Vi bedömer att i årskurs 1–3 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive i årskurs 1–4 i specialskolan bör fjärrundervisning endast få användas vid undervisning i modersmål och samiska i sameskolan och vid integrerad samisk undervisning i grundskolan. I årskurs 4–6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive i årskurs 5–7 i specialskolan bör fjärrundervisning därutöver även få användas vid undervisning i moderna språk och teckenspråk. I årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan respektive i årskurs 8–10 i specialskolan bör fjärrundervisning få användas i samtliga ämnen och verksamheter där sådan är tillåten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om i vilka kurser som fjärrundervisning ska

få användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Fjärrundervisning bör få användas i de teoretiska ämnen som anges i bilaga 4 till högskoleförordningen (1993:100), men inte i de praktisk-estetiska ämnen som anges i samma bilaga. Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att utfärda föreskrifter om vad som ska gälla för övriga ämnen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om försöksverksamhet med fjärrundervisning i andra ämnen och skolformer. En försöksverksamhet bör genomföras med fjärrundervisning i modersmål i förskoleklass.

Fjärrundervisning ska som i dag även få användas för utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen. För sådan utbildning ska samma bestämmelser om fjärrundervisning gälla som för den skolform som den aktuella utbildningen ska motsvara.

Uppgifter som avser fjärrundervisning ska också få överlämnas på entreprenad. Det gäller samtliga tillfällen då fjärrundervisning är tillåten, förutsatt att huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Vad fjärrundervisning innebär

Den lärare som bedriver fjärrundervisning ska uppfylla kraven på legitimation och behörighet. Det undantag från behörighetskraven som finns i 2 kap. 18 § skollagen ska bara få användas för modersmål och yrkesämnen. Fjärrundervisning är en metod som får tillämpas när den egna skolenheten inte förmår bidra med det som fjärrundervisningen kan ge i form av en legitimerad och behörig lärare. Med andra ord ska behörighetsreglerna därför i princip alltid gälla i fråga om fjärrundervisning.

Vid fjärrundervisning ska det finnas en handledare hos eleverna. Handledaren ska vara en för detta ändamål lämplig person. Handledaren ska få vidta sådana åtgärder för trygghet och studiero som ankommer på lärare.

De erfarenheter som vi har gjort under utredningsarbetet talar för att en kvalitativ fjärrundervisning bl.a. förutsätter att lärare och elever träffas regelbundet, att undervisningsgrupperna inte är för stora och att fjärrundervisning inte görs mot för många olika elevgrupper vid samma lektionstillfälle. En detaljreglering rörande frå-

gor av detta slag skulle dock avvika från skollagen i övrigt, varför vi inte har lämnat några sådana författningsförslag.

Begränsningar

Fjärrundervisning bör som huvudregel få användas för högst 25 procent av undervisningstimmarna vid en skolenhet under ett läsår och för högst 25 procent av en elevs undervisningstimmar under ett läsår när det gäller de obligatoriska skolformerna. För de frivilliga skolformerna bör gränsen vara högst 50 procent.

Fjärrundervisning ska endast få anordnas av huvudmän. Fjärrundervisning bör få användas för högst 25 procent av undervisningen inom en huvudmans verksamhet eller en specifik skolenhets verksamhet.

Förslag om distansundervisning

Gällande rätt

Distansundervisning är i dag inte definierad i skollagen. Sådan undervisning är endast tillåten inom ramen för försöksverksamhet med distansundervisning i Torsås kommun.

Definition av distansundervisning och villkor för att få använda distansundervisning

Distansundervisning ska definieras som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare kan vara åtskilda i både rum och tid. Till skillnad från fjärrundervisning syftar inte definitionen enbart på specifika undervisningstillfällen inom en utbildning, utan på hur hela utbildningen bedrivs under en viss tidsperiod. Vi vill inte utesluta situationer där eleven och läraren endast är åtskilda i rum och inte heller situationer där de varken är åtskilda i rum eller i tid. Därför anger definitionen att de *kan* vara åtskilda, inte att de *måste* vara åtskilda.

Ett nytt kapitel i skollagen föreslås, för att reglera distansundervisning.

Distansundervisning ska ses som en möjlig väg för de elever som annars inte skulle ha deltagit i någon undervisning. Distansundervisning ska därför få användas för elever som inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik. Elever med dylika problem ska inte med automatik räknas till gruppen och alltså få distansundervisning – det bör också krävas att problematiken innebär att eleven inte kan delta i reguljär undervisning. Vidare måste prövningen alltid vara individuell. För elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska distansundervisning även få användas för elever som på grund av andra särskilda skäl inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen. Särskilda skäl kan vara t.ex. idrottsutövning på elitnivå eller längre utlandsvistelse hos vårdnadshavare som är bosatt utomlands. För några andra elever ska inte distansundervisning få användas.

Krav på distansundervisning

Distansundervisning ska endast få utföras av en huvudman som efter ansökan har godkänts som utförare av utbildning där distansundervisning används. Skolinspektionen ska pröva frågor om godkännande och ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet. Det blir Skolinspektionens uppgift att pröva om huvudmannen kan erbjuda en utbildning som innebär att eleverna har förutsättningar att uppnå utbildningens mål.

För att godkännande ska lämnas ska dessutom krävas att det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet. Därmed kommer det att bli ett begränsat antal huvudmän i landet som får godkännande för att utföra distansundervisning.

Den lärare som bedriver distansundervisning ska, liksom fjärrlärare, uppfylla kraven på legitimation och behörighet. Det undantag från behörighetskraven som finns i 2 kap. 18 § skollagen ska bara få användas för modersmål och yrkesämnen.

Distansundervisning ges som särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna

I årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt i årskurs 8–10 i specialskolan ska distansundervisning få användas som särskilt stöd under en begränsad tid, om eleven uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning. Beslut om distansundervisning ska fattas av rektor genom ett beslut om åtgärdsprogram, som innebär att eleven ges särskilt stöd i form av distansundervisning. Distansundervisning ska dock endast få ges om elevens vårdnadshavare medger detta. Ett beslut om att använda distansundervisning för en elev ska få gälla för högst en termin i taget och undervisningen bör syfta till att eleven återgår till reguljär undervisning. Vidare ska distansundervisning vara tillåten i samtliga ämnen utom de praktisk-estetiska ämnena, för vilka det saknas möjligheter att utföra delar av ämnena på distans.

Eftersom endast godkända utförare ska få utföra utbildning där distansundervisning används, ska uppgifter som avser sådan undervisning få överlämnas på entreprenad till dessa.

Distansundervisning ges som hel utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Distansundervisning ska få användas för hela utbildningen, eller för att slutföra utbildningen, i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, om eleven uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning. Distansundervisning ska få användas vid utbildning i samtliga ämnen, kurser och program, under förutsättning att huvudmannen blivit godkänd som utförare av distansundervisning för den aktuella utbildningen.

Riksrekrytering ska tillämpas för utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används, dvs. behöriga sökande från hela landet ska tas emot till en utbildning som ges med distansundervisning. När distansundervisning används ska huvudmannen göra ett urval bland mottagna sökande, om fler sökande har tagits emot till huvudmannens utbildning än det finns platser i utbildningen och urval ska göras på grunder som Skolinspektionen har godkänt. Beslut av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i fråga om mottagande till utbildning i gymnasieskolan

eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Sekretess ska gälla i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om mottagande i utbildning som anordnas med distansundervisning. Sekretessen ska endast gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En bestämmelse om detta ska införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En motsvarande tystnadsplikt ska gälla inom enskilt bedrivna gymnasieskolor och gymnasiesärskolor.

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp, som har beslutats av Skolverket för den aktuella utbildningen, och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

En elev som har distansundervisning ska ha rätt till ersättning för de resor inom Sverige som krävs för utbildningen. Elevens hemkommun ska stå för kostnaderna.

Särskilda regler när distansundervisning används

En följd av att distansundervisning används är, i och med att elever och lärare kan vara åtskilda i rum och i tid, att exakt samma rättigheter som vid närundervisning inte kan gälla. Bestämmelser i skollagen samt föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen ska dock gälla även för distansundervisning, om inte något annat anges i skollagens kapitel om distansundervisning eller i föreskrifter som meddelats med stöd av det kapitlet. Det ska därför anges i skollagen att vissa av lagens bestämmelser inte gäller när distansundervisning används. Det bör även anges i skolförordningen och gymnasieförordningen att vissa av respektive förordnings bestämmelser inte gäller då.

Exempel på bestämmelser som inte ska gälla när distansundervisning används är reglerna om total undervisningstid i de obligatoriska skolformerna och om garanterad undervisningstid i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Inte heller ska skollagens bestämmelser om skolbibliotek och om skolmåltider gälla.

Ikraftträdande och genomförande

Ändringarna i skolförfattningarna ska träda i kraft den 1 juli 2018. De nya bestämmelserna om distansundervisning ska tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen från och med den 1 juli 2020, eftersom endast huvudmän som har godkänts ska få utföra sådan undervisning och ett ansökningsförfarande därför ska ha genomförts först. I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2018. Eftersom möjligheterna till överlämnande på entreprenad minskas i vissa avseenden ska äldre föreskrifter fortfarande gälla i fråga om entreprenadavtal som ingåtts före ikraftträdandet, dock längst till dess att entreprenadavtalet löpt ut. Vidare bör försöksverksamheten med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun förlängas med ett år.

Eftersom bestämmelserna om distansundervisning ska tillämpas först på utbildning från och med den 1 juli 2020, dvs. första gången för utbildning som påbörjas hösten 2020, ska ändringen i offentlighets- och sekretesslagen träda i kraft den 1 januari 2020.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)[1]

dels att 23 kap. och 29 kap. 22 a § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 och 12 §§, 3 kap. 9 §, 5 kap. 6 §, 28 kap. 2, 5, 12, och 13 §§ och 29 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya kapitel, 22 kap., 22 a kap. och 23 kap., fyra nya paragrafer, 3 kap. 11 a §, 15 kap. 7 a §, 18 kap. 8 a § och 24 kap. 22 a §, och närmast före 3 kap. 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	3 §[2]
I denna lag avses med	
– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,	
	– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare kan vara åtskilda i både rum och tid,

[1] Senaste lydelse av
23 kap. 1 § 2016:761
23 kap. 2 § 2016:761
23 kap. 3 § 2016:761
23 kap. 3 a § 2016:761
23 kap. 3 b § 2016:761
23 kap. 4 § 2016:761
23 kap. 5 § 2016:761
23 kap. 6 § 2015:482
23 kap. 7 § 2016:761
23 kap. 8 § 2015:482
29 kap. 22 a § 2015:194.

[2] Senaste lydelse 2015:194.

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– skolenhet: av huvudman 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,

– undervisning: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och

– utbildning: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

12 §[3]

Lagen är uppdelad i *29* kapitel.	Lagen är uppdelad i *31* kapitel.

Dessa är

– inledande bestämmelser (1 kap.),

– huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),

– barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),

– kvalitet och inflytande (4 kap.),

– trygghet och studiero (5 kap.),

– åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),

– skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),

– förskolan (8 kap.),

– förskoleklassen (9 kap.),

– grundskolan (10 kap.),

[3] Senaste lydelse 2015:482.

– grundsärskolan (11 kap.),
– specialskolan (12 kap.),
– sameskolan (13 kap.),
– fritidshemmet (14 kap.),
– gymnasieskolan (15–17 a kap.),
– gymnasiesärskolan (18 och 19 kap.),
– kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
– särskild utbildning för vuxna (21 kap.),
– fjärrundervisning (22 kap.),
– distansundervisning (22 a kap.),
– entreprenad och samverkan (23 kap.),
– särskilda utbildningsformer (24 kap.),
– annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
– tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
– Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
– överklagande (28 kap.), och
– övriga bestämmelser (29 kap.).

3 kap.

9 §[4]

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. *Om* beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § *får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan*.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. *Rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan om* beslutet innebär att särskilt stöd ska ges

1. i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 §,

2. i form av distansundervisning enligt 11 a §, eller

[4] Senaste lydelse 2014:456.

3. i form av anpassad studiegång enligt 12 §.

Om en utredning enligt 8 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Distansundervisning

11 a §

Ett beslut enligt 9 § får innebära att särskilt stöd under en begränsad tid ska ges i form av distansundervisning enligt 22 a kap., om eleven uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning och går i

1. grundskolans årskurs 7–9,

2. grundsärskolans årskurs 7–9, eller

3. specialskolans årskurs 8–10.

Ett beslut om särskilt stöd i form av distansundervisning får gälla för högst en termin åt gången.

5 kap.

6 §

Rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande.

Enligt de förutsättningar som följer av 7–23 §§ får det beslutas om utvisning, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål.

	En handledare som avses i 22 kap. 13 § får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som en lärare får vidta enligt första stycket. En sådan handledare får även enligt de förutsättningar som följer av 7 och 22 §§ besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål.
En åtgärd enligt första *eller* andra stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.	En åtgärd enligt första, andra *eller tredje* stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

15 kap.

7 a §

För utbildning i gymnasieskolan får distansundervisning enligt 22 a kap. användas för elever som uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning.

18 kap.

8 a §

För utbildning i gymnasiesärskolan får distansundervisning enligt 22 a kap. användas för elever som uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning.

22 kap. Fjärrundervisning

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
– villkor för att använda fjärrundervisning (2–4 §§),
– ämnen, kurser och verksamheter (5–8 §§),
– försöksverksamhet (9 §),
– beslut om fjärrundervisning (10 §),
– utförare av fjärrundervisning (11 §),
– krav på fjärrundervisning (12 och 13 §§), och
– bemyndigande (14 §).

Villkor för att använda fjärrundervisning

2 § Fjärrundervisning får endast användas under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

3 § Fjärrundervisning får användas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

4 § Fjärrundervisning får användas endast om
1. det inte finns någon lärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § att tillgå inom en huvudmans skolenhet, eller
2. elevunderlaget är otillräckligt.

När det gäller integrerad samisk undervisning gäller första stycket 1 någon annan lämplig person.

Ämnen, kurser och verksamheter

De obligatoriska skolformerna

5 § I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får fjärrundervisning endast användas i ämnena
– engelska,
– matematik,
– moderna språk,
– modersmål,

– naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
– samhällsorienterande ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
– samiska,
– svenska,
– svenska som andraspråk,
– teckenspråk, och
– teknik.

I grundskolan får fjärrundervisning även användas för integrerad samisk undervisning.

6 § Regeringen får, trots 5 §, meddela föreskrifter som begränsar i vilka årskurser i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan som fjärrundervisning får användas i respektive ämne och verksamhet samt i vilken omfattning fjärrundervisning högst får användas.

De frivilliga skolformerna

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilka kurser som fjärrundervisning får användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Regeringen får även meddela föreskrifter om i vilken omfattning fjärrundervisning högst får användas i dessa skolformer.

Utbildning vid särskilda ungdomshem

8 § Fjärrundervisning får även användas för utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§. För sådan utbildning ska samma bestämmelser för fjärrundervisning gälla som för den skolform som den aktuella utbildningen ska motsvara.

Försöksverksamhet

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om försöksverksamhet med fjärrundervisning i andra ämnen och skolformer än de som anges i detta kapitel. Sådan försöksverksamhet ska i övrigt bedrivas enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Beslut om fjärrundervisning

10 § En huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs eller för en viss verksamhet ska fatta ett särskilt beslut om det.

En huvudman får besluta om att använda fjärrundervisning för högst ett år i taget om det görs med hänvisning till 4 § första stycket 1 eller andra stycket. Huvudmannen får dock besluta om att använda fjärrundervisning för längre tid än så, om det finns särskilda skäl att anta att behovet kommer att kvarstå under mer än ett års tid.

Ett beslut enligt första stycket behöver inte fattas om fjärrundervisning på grund av oförutsedda omständigheter används vid enstaka tillfällen. För sådan fjärrundervisning gäller inte heller de begränsningar som i övrigt följer av detta kapitel.

Utförare av fjärrundervisning

11 § Fjärrundervisning får endast utföras av huvudmän inom skolväsendet.

Fjärrundervisning som avses i 8 § får dock även utföras av den som är huvudman för det särskilda ungdomshemmet.

Krav på fjärrundervisning

Fjärrlärare

12 § Den lärare som bedriver fjärrundervisning ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 §.

En lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § får dock, utan ett sådant beslut som anges i 2 kap. 19 §, bedriva fjärrundervisning om

1. undervisningen avser ett sådant ämne som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, och
2. läraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket.

Handledare

13 § Vid fjärrundervisning ska det finnas en handledare närvarande där eleverna befinner sig.

Handledaren ska vara en för detta ändamål lämplig person.

Bemyndigande

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om fjärrundervisning.

22 a kap. Distansundervisning

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

– förhållandet till annan reglering (2 §),
– villkor för att använda distansundervisning (3–6 §§),
– ämnen, kurser och verksamheter (7 och 8 §§),
– utförare av distansundervisning (9 och 10 §§),
– krav på distansundervisning (11 och 12 §§),
– antagning till utbildning med distansundervisning inom de frivilliga skolformerna (13–15 §§),
– kostnader för eleven inom de frivilliga skolformerna (16 och 17 §§),
– ersättning till huvudman som utför distansundervisning inom de frivilliga skolformerna (18–20 §),
– rätten att fullfölja utbildningen med reguljär undervisning (21 §), och
– bemyndigande (22 §).

Förhållandet till annan reglering

2 § Bestämmelser i denna lag samt föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen gäller även för distansundervisning, om inte något annat anges i detta kapitel eller i föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Följande bestämmelser gäller dock inte för utbildning där distansundervisning används:

– 2 kap. 5 § andra stycket samt 2 kap. 5 a § om godkännande av enskilda huvudmän och samråd,

– 2 kap. 36 § om skolbibliotek,

– 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 § och 12 kap. 5 § om total undervisningstid,

– 10 kap. 10 § andra stycket, 11 kap. 13 § andra stycket och 12 kap. 10 § andra stycket om skolmåltider,

– 15 kap. 11 § och 18 kap. 11 § om skolförlagd utbildning, och

– 16 kap. 18 § och 19 kap. 20 § om garanterad undervisningstid.

Villkor för att använda distansundervisning

Grundförutsättningar

3 § Distansundervisning får endast användas under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

4 § Distansundervisning får användas för elever som inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik.

För elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får distansundervisning även användas för elever som på grund av andra särskilda skäl inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen.

De obligatoriska skolformerna

5 § Distansundervisning får användas som särskilt stöd enligt 3 kap. 11 a § för elever som behöver sådant stöd.

Distansundervisning får användas endast om elevens vårdnadshavare eller andra som har omvårdnaden om eleven medger detta.

Av 24 kap. 22 a § framgår att distansundervisning även får användas som alternativ till sådan särskild undervisning i hemmet eller på annan lämplig plats som avses i 24 kap. 20 §.

De frivilliga skolformerna

6 § Distansundervisning får användas för en elev i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan för en hel utbildning eller för att slutföra en utbildning som avser

1. ett nationellt program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan,
2. ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller
3. ett individuellt program i gymnasiesärskolan.

Av 24 kap. 22 a § framgår att distansundervisning även får användas som alternativ till sådan särskild undervisning i hemmet eller på annan lämplig plats som avses i 24 kap. 20 §.

Ämnen, kurser och verksamheter

De obligatoriska skolformerna

7 § I grundskolan, grundsärskolan och specialskolan får distansundervisning endast användas i ämnena

– engelska,
– matematik,
– moderna språk,
– modersmål,
– naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
– samhällsorienterande ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
– samiska,
– svenska,
– svenska som andraspråk,
– teckenspråk, och
– teknik.

De frivilliga skolformerna

8 § I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får distansundervisning användas vid utbildning i samtliga ämnen, kurser och program, under förutsättning att huvudmannen blivit godkänd enligt 9 § som utförare av distansundervisning för den aktuella utbildningen.

Utförare av distansundervisning

Ansökningsförfarande

9 § Distansundervisning får endast utföras av en huvudman som efter ansökan har godkänts som utförare av utbildning där distansundervisning används. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet.

För att godkännande ska lämnas krävs att det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet.

Statens skolinspektion prövar frågor om godkännande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vad som krävs i fråga om utbildning där distansundervisning används för att ett godkännande ska lämnas.

Avgift

10 § Den som ansöker om godkännande enligt 9 § ska betala en avgift till staten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om betalning av avgiften.

Krav på distansundervisning

Distanslärare

11 § Den lärare som bedriver distansundervisning ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 §.

En lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § får dock, utan ett sådant beslut som anges i 2 kap. 19 §, bedriva distansundervisning om

1. undervisningen avser ett sådant ämne som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, och
2. läraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket.

Elevens kontakt med distansläraren

12 § Distansläraren ska ha regelbunden direktkontakt med eleven när distansundervisning används.

Antagning till utbildning med distansundervisning inom de frivilliga skolformerna

Behörighet

13 § För att vara behörig att antas till en sådan utbildning som anges i 6 § där distansundervisning används ska en sökande antingen

1. när det gäller gymnasieskolan, uppfylla de behörighetskrav som gäller för en sådan utbildning, eller
2. när det gäller gymnasiesärskolan, tillhöra målgruppen för skolformen.

För att vara behörig att antas till en utbildning där distansundervisning används ska en sökande därutöver uppfylla de krav som anges i 4 §.

Beslut om behörighet och mottagande samt riksrekrytering

14 § Huvudmannen för den sökta utbildningen prövar om en sökande är behörig och ska tas emot. Huvudmannen är därvid bunden av hemkommunens beslut enligt 18 kap. 5 § att en sökande tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.

Behöriga sökande från hela landet ska tas emot till utbildningen (riksrekrytering).

Urval

15 § Huvudmannen ska göra ett urval bland mottagna sökande, om fler sökande har tagits emot till huvudmannens utbildning än det finns platser i utbildningen. Urval ska göras på grunder som Statens skolinspektion har godkänt.

Kostnader för eleven inom de frivilliga skolformerna

Resor och boende

16 § En elev som har distansundervisning har rätt till ersättning för de resor inom Sverige som krävs för utbildningen. Elevens hemkommun ska stå för kostnaderna.

Om eleven i anslutning till en resa enligt första stycket måste övernatta utanför det egna hemmet, ska hemkommunen svara för kostnader för kost och logi under resan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om resor och boende vid distansundervisning.

Övriga kostnader

17 § Utbildning där distansundervisning används i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får, trots bestämmelserna om avgiftsfri utbildning i 15 kap. 17 § och 18 kap. 17 §, innebära att eleven själv får svara för kostnader för bredbandsuppkoppling och annan teknisk utrustning i form av nödvändig hårdvara som behövs för utbildningens genomförande. Detta gäller dock endast om eleven har antagits till en utbildning där distansundervisning används med stöd av 4 § andra stycket.

Ersättning till huvudman som utför distansundervisning inom de frivilliga skolformerna

18 § Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 19 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 20 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

19 § Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg som huvudmannen ska tillhandahålla,
3. elevhälsa,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

Hemkommunen ska betala det grundbelopp som har beslutats för den aktuella utbildningen av Statens skolverk.

20 § Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Rätten att fullfölja utbildningen med reguljär undervisning inom de frivilliga skolformerna

21 § En elev som har påbörjat en utbildning på ett nationellt program eller en nationell inriktning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används och som därefter önskar delta i reguljär undervisning har rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen hos hemkommunen, om hemkommunen erbjuder sådan utbildning.

Erbjuder hemkommunen inte den aktuella utbildningen, har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller ett landsting som anordnar utbildningen.

Bemyndigande

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om distansundervisning.

23 kap. Entreprenad och samverkan

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
– allmänna förutsättningar för entreprenad (2–8 §§)
– vad som får överlämnas på entreprenad (9–20 §§),
– bemyndigande om entreprenader (21 §),
– samverkan mellan offentliga huvudmän (22–24 §§), och
– överlåtelse av ansvar för medicinska insatser (25 §).

Allmänna förutsättningar för entreprenad

Inledande bestämmelser

2 § Med entreprenad avses i denna lag att en huvudman inom skolväsendet sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom den utbildning som huvudmannen ansvarar för. Huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad. Ett sådant avtal får endast slutas under de förutsättningar som anges i detta kapitel.

Det som sägs i första stycket gäller även andra huvudmän för utbildning och annan verksamhet enligt denna lag, när entreprenad får användas enligt bestämmelserna i detta kapitel.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag gäller även för uppgifter som utförs på entreprenad, med de undantag som anges i detta kapitel.

Lärare

3 § Lärare och förskollärare som undervisar vid entreprenad ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 § vid undervisning i
1. förskolan,
2. förskoleklassen,
3. grundskolan,
4. grundsärskolan,
5. specialskolan,
6. sameskolan,
7. fritidshemmet,

8. gymnasieskolan, och
9. gymnasiesärskolan.

En lärare eller förskollärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § får dock undervisa vid entreprenad i de skolformer som anges i första stycket, om

1. undervisningen avser ett sådant ämne som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, och
2. läraren eller förskolläraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket.

Myndighetsutövning

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

5 § 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 till utföraren.

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

Vissa särskilda utbildningsformer enligt 24 kap.

6 § För utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§ samt utbildning för elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution enligt 24 kap. 17–19 §§ ska samma bestämmelser gälla angående entreprenad som för den skolform som den anordnade utbildningen ska motsvara.

Staten

7 § Staten får endast, i egenskap av huvudman för specialskolan och sameskolan, på entreprenad utföra uppgifter som avser

1. undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan, och
2. specialpedagogiska insatser.

Uppgifter enligt första stycket 1 får utföras med fjärrundervisning enligt 22 kap.

Kommuner och landsting

8 § Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar får en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt 2 § utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet. En kommun eller ett landsting får genom ett sådant avtal även utföra uppgifter som avses i 6 §.

Vad som får överlämnas på entreprenad

När alla uppgifter får överlämnas på entreprenad

9 § Alla uppgifter får överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom

1. kommunal vuxenutbildning,
2. särskild utbildning för vuxna, och
3. sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap.

10 § Under en begränsad tidsperiod får alla uppgifter överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. förskolan, och
2. fritidshemmet.

Överlämnande enligt första stycket får endast göras för att tillhandahålla verksamhet under lov eller obekväm arbetstid och för att möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande.

När andra uppgifter än undervisning får överlämnas på entreprenad

11 § Uppgifter som inte är hänförliga till undervisning får, med undantag för vad som anges i 12 §, överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom

1. förskolan,
2. förskoleklassen,
3. fritidshemmet,
4. grundskolan,
5. grundsärskolan,
6. gymnasieskolan, och
7. gymnasiesärskolan.

12 § Uppgifter som avser bedömning av en nyanländ elevs kunskaper enligt 3 kap. 12 c § får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3. specialskolan, och
4. sameskolan.

Modersmålsundervisning

13 § Uppgifter som avser modersmålsundervisning får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3 specialskolan,
4. sameskolan,
5. gymnasieskolan, och
6. gymnasiesärskolan.

Ett överlämnande enligt första stycket får innebära att undervisningen utförs med fjärrundervisning enligt 22 kap.

Överlämnande på entreprenad får endast ske om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Studiehandledning på modersmålet

14 § Uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3. specialskolan,
4. sameskolan,
5. gymnasieskolan, och
6. gymnasiesärskolan.

Ett överlämnande enligt första stycket får innebära att studiehandledning ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid.

Överlämnande på entreprenad får endast ske om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Vissa karaktärsämnen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

15 § Uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil får överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom

1. gymnasieskolan, och
2. gymnasiesärskolan.

Fjärrundervisning

16 § Uppgifter som avser fjärrundervisning enligt 22 kap. får, utöver vad som följer av 13 §, överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3. specialskolan,
4. sameskolan,
5. gymnasieskolan, och
6. gymnasiesärskolan.

Överlämnande på entreprenad får endast ske om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Distansundervisning

17 § Uppgifter som avser distansundervisning enligt 22 a kap. samt särskild undervisning i form av distansundervisning enligt 24 kap. 22 a § får överlämnas på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan, och
3. specialskolan.

Uppgifter som avser särskild undervisning i form av distansundervisning enligt 24 kap. 22 a § får även överlämnas på entreprenad inom

1. gymnasieskolan, och
2. gymnasiesärskolan.

Uppgifter enligt första och andra styckena får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet som har godkänts enligt 22 a kap. 9 §.

Specialpedagogiska insatser

18 § Uppgifter som avser specialpedagogiska insatser får överlämnas till staten, i egenskap av huvudman för specialskolan, på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan, och
3. sameskolan.

Lovskola

19 § Uppgifter som avser undervisning i lovskola enligt 10 kap. 23 a och b §§ får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan.

Dispensmöjlighet

20 § Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än de som anges i 10 och 13–19 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

Bemyndigande om entreprenader

21 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 6 och 9–19 §§.

Samverkan mellan offentliga huvudmän

Allmänt om samverkan

22 § Med samverkan avses i detta kapitel att en kommun sluter avtal med någon annan kommun, ett landsting eller staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt denna lag på ett visst område. Ett avtal om samverkan innebär att den andra aktören tar över huvudmannaskapet för uppgiften. Ett sådant avtal får endast avse sådana uppgifter som anges i 23 och 24 §§.

Samverkan inom förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap.

23 § En kommun får sluta avtal om samverkan i fråga om uppgifter inom

1. förskolan,
2. fritidshemmet, och
3. sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap.

Ett avtal enligt första stycket får slutas med

1. en annan kommun, och
2. staten, i egenskap av huvudman för sameskolan, när det gäller uppgifter inom förskolan.

Samverkan inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

24 § En kommun får även sluta avtal om samverkan i fråga om uppgifter inom

1. kommunal vuxenutbildning, och
2. särskild utbildning för vuxna.

Ett avtal enligt första stycket får slutas med

1. en annan kommun, och
2. ett landsting, när det gäller uppgifter inom

a) kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå,
b) kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, och
c) särskild utbildning för vuxna.

Överlåtelse av ansvar för medicinska insatser

25 § En huvudman inom skolväsendet får överlåta ansvaret för sådana medicinska insatser som anges i 2 kap. 25–28 §§ utan hinder av att huvudmannen i övrigt behåller huvudmannaskapet för utbildningen.

En kommun, en enskild huvudman och staten får överlåta ansvar som avses i första stycket till ett landsting. Ett landsting, en enskild huvudman och staten får överlåta ansvaret till en kommun. För att en överlåtelse ska kunna ske krävs att båda parterna är överens om detta.

Det som sägs om huvudmän inom skolväsendet i denna paragraf gäller även för staten i egenskap av huvudman för utbildning vid särskilda ungdomshem.

24 kap.

22 a §

Som ett alternativ till särskild undervisning enligt 20 § får huvudmannen besluta att eleven i stället ska få distansundervisning enligt bestämmelserna i 22 a kap., om eleven eller elevens vårdnadshavare samtycker till det.

Distansundervisning enligt första stycket får dock inte användas för elever i årskurs 1–6 i grundskolan, grundsärskolan eller sameskolan eller i årskurs 1–7 i specialskolan.

28 kap.

2 §[5]

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, *22 a kap. 9 §* eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 §,

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

4. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

5. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

6. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

5 §[6]

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 § *eller* 19 kap. 45 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 §, 19 kap. 45 § *eller 22 a kap. 18 §*,

[5] Senaste lydelse 2015:802.
[6] Senaste lydelse 2012:109.

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

12 §[7]

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,

2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,

3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,

4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,

5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,

6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap.	7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §,

[7] Senaste lydelse 2015:482.

18 § *eller* mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket,	mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket *eller mottagande enligt 22 a kap. 14 §*,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 § eller 33 § eller till särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 7 § tredje stycket,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket eller i särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket eller särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § tredje stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

13 §[8]

Beslut av en enskild huvudman får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. mottagande enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 § *eller* mottagande enligt 19 kap. 29 § första stycket, eller	1. mottagande enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §, mottagande enligt 19 kap. 29 § första stycket *eller mottagande enligt 22 a kap. 14 §*, eller

2. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av den sökande.

[8] Senaste lydelse 2014:530.

29 kap.

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

Den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven gymnasiesärskola får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons personliga förhållanden i ett ärende om mottagande i utbildning enligt 22 a kap.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Bestämmelserna om distansundervisning tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2020. Övriga bestämmelser tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2018.

3. Äldre föreskrifter i 23 kap. gäller fortfarande i fråga om entreprenadavtal som ingåtts före ikraftträdandet, dock längst till dess att entreprenadavtalet löpt ut.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 23 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	23 kap.
	2 a §
	Sekretess gäller i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om mottagande i utbildning enligt 22 a kap. skollagen (2010:800). Sekretessen gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.
	Sekretessen gäller inte beslut i ärende.
	För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)[9]
dels att 5 a kap. och 14 a kap. 3 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 14 a kap. 3 § ska utgå,
dels att 1 kap. 1 § och 5 kap. 4 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya kapitel, 5 a kap. och 5 b kap., och en ny paragraf, 2 kap. 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 §[10]
I denna förordning finns följande kapitel:	
– inledande bestämmelser (1 kap.),	
– huvudmän (2 kap.),	
– lärotider (3 kap.),	
– elever (4 kap.),	
– utbildningen (5 kap.),	
– fjärrundervisning (5 a kap.),	
	– distansundervisning (5 b kap.),
– betyg (6 kap.),	
– förskolan (7 kap.),	
– förskoleklassen (8 kap.),	
– grundskolan (9 kap.),	
– grundsärskolan (10 kap.),	
– specialskolan (11 kap.),	
– sameskolan (12 kap.),	
– fritidshemmet (13 kap.),	

[9] Senaste lydelse av
5 a kap. 1 § 2015:293 rubriken till 5 a kap. 2015:293
5 a kap 2 § 2015:293 rubriken närmast före 5 a kap. 1 § 2015:293
5 a kap. 3 § 2015:293 rubriken närmast före 5 a kap. 3 § 2015:293
5 a kap. 4 § 2015:293 rubriken närmast före 5 a kap. 4 § 2015:293
5 a kap. 5 § 2015:293 rubriken närmast före 5 a kap. 5 § 2015:293
14 a kap. 3 § 2015:293 rubriken närmast före 14 a kap. 3 § 2015:293.

[10] Senaste lydelse 2015:293.

– bidrag till enskilda huvudmän (14 kap.),
– utbildning vid särskilda ungdomshem (14 a kap.), och
– övriga bestämmelser (15 kap.).

2 kap.

5 §

Ansökan om godkännande som enskild huvudman för grundskola eller grundsärskola ska innehålla uppgift om huruvida huvudmannen vill anordna en utbildning där distansundervisning enligt 22 a kap. används.

5 kap.

4 §

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.

Studiehandledning enligt första och andra styckena får ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid, om det inte finns någon lämplig person att tillgå inom skolenheten.

5 a kap. Fjärrundervisning

Begränsningar i användningen av fjärrundervisning

1 § Fjärrundervisning får användas i årskurs 1–3 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive i årskurs 1–4 i specialskolan vid undervisning i

1. modersmål, och
2. samiska i sameskolan.

Fjärrundervisning får i dessa årskurser också användas för integrerad samisk undervisning i grundskolan.

2 § Fjärrundervisning får användas i årskurs 4–6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive i årskurs 5–7 i specialskolan vid undervisning i

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

Fjärrundervisning får i dessa årskurser också användas för integrerad samisk undervisning i grundskolan.

3 § Fjärrundervisning får användas i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan respektive i årskurs 8–10 i specialskolan i samtliga ämnen och verksamheter där fjärrundervisning är tillåten.

4 § Beslut om fjärrundervisning får fattas för ämnen vars sammanlagda antal undervisningstimmar under ett läsår för en enskild elev respektive en enskild skolenhet utgör högst 25 procent av elevens respektive skolenhetens undervisningstimmar.

Vid beräkningen enligt första stycket ska samtliga timmar i ett ämne som ett beslut om fjärrundervisning avser räknas som fjärrundervisning, oavsett om fjärrundervisning används vid alla lektionstillfällen eller inte.

Statens skolinspektion får efter ansökan från en huvudman medge att fjärrundervisning får användas för mer än 25 procent av undervisningstimmarna vid en skolenhet. Ett sådant medgivande får lämnas för högst ett års tid och endast om det finns synnerliga skäl för det.

Begränsningar i utförande av fjärrundervisning

5 § En skolhuvudman får utföra fjärrundervisning i en omfattning som av det totala antalet undervisningstimmar inom huvudmannens verksamhet eller vid en specifik skolenhet utgör högst 25 procent av undervisningstimmarna.

Vid beräkningen enligt första stycket ska samtliga timmar i ett ämne där fjärrundervisning används räknas som fjärrundervisning, oavsett om fjärrundervisning används vid alla lektionstillfällen eller inte.

Dokumentation av fjärrundervisning

6 § Huvudmannens beslut om att fjärrundervisning ska användas i ett visst ämne eller en viss verksamhet ska dokumenteras.

Huvudmannen ska anmäla omfattningen av fjärrundervisning till Statens skolinspektion.

7 § En huvudman som utför fjärrundervisning åt en annan huvudman ska anmäla omfattningen av fjärrundervisningen till Statens skolinspektion.

5 b kap. Distansundervisning

Förhållandet till annan reglering

1 § Bestämmelser i denna förordning samt föreskrifter som meddelats i anslutning till förordningen gäller även för distansundervisning, om inte något annat anges i detta kapitel eller i föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Följande bestämmelser gäller dock inte för utbildning där distansundervisning används:

– 2 kap. 2 § om handläggning av ärenden om godkännande som enskild huvudman,

– 3 kap. 4 § om skolarbetets förläggning, och

– 5 kap. 6 § om friluftsverksamhet.

Utförare av distansundervisning

Ansökan

2 § Staten, en kommun, ett landsting eller en enskild får ansöka om att bli godkänd som utförare av utbildning där distansundervisning används. Ansökan ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet. Om sökanden är en enskild som inte sedan tidigare är godkänd som huvudman, ska ansökan även avse godkännande som huvudman enligt 2 kap. 5 § första stycket skollagen (2010:800).

Ansökan görs hos Statens skolinspektion senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta.

3 § Ansökan ska innehålla följande uppgifter:

1. vilken utbildning ansökan avser,
2. vid vilken skolenhet utbildningen ska anordnas,
3. i förekommande fall, om utbildningen riktar sig mot någon specifik elevkategori,
4. i förekommande fall, sökandens tidigare erfarenhet av liknande utbildning, och
5. hur många elever sökanden avser att ta emot.

Statens skolinspektion får meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska lämnas i ansökan.

Godkännande

4 § En sökande får godkännas som utförare av utbildning där distansundervisning används om den sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

För att godkännande ska lämnas krävs också att utbildningen

1. är av god kvalitet, och
2. bedöms tillgodose ett behov hos skolhuvudmän som önskar ge elever särskilt stöd i form av distansundervisning.

Om sökanden är en enskild som inte sedan tidigare är godkänd som huvudman, ska godkännandet även avse huvudmannaskap enligt 2 kap. 5 § första stycket skollagen (2010:800).

Beslut

5 § Ett beslut om godkännande ska gälla tills vidare. Av beslutet ska det framgå vilken utbildning godkännandet avser och vid vilken skolenhet utbildningen ska anordnas. Beslutet innebär att utbildningen bara får anordnas på den aktuella skolenheten av den utförare som har fått sin ansökan godkänd. Av beslutet ska också framgå hur många platser utbildningen får omfatta.

Statens skolinspektions beslut enligt första stycket ska om möjligt fattas senast den 1 september året innan utbildningen ska starta.

Bemyndiganden om ansökningsavgift

6 § Statens skolinspektion får meddela föreskrifter om storleken på den avgift som sökanden ska betala vid ansökan om att bli godkänd som utförare av utbildning där distansundervisning används inom grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan. Skolinspektionen får även i övrigt meddela föreskrifter om betalning av avgiften.

Vid bestämmandet av avgiftens storlek ska Skolinspektionen eftersträva full kostnadstäckning för verksamheten med godkännande av utförare av utbildning där distansundervisning används.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Bestämmelserna om distansundervisning tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2020. Övriga bestämmelser tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2018.

1.4 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)[11]

dels att 4 a kap. och 13 a kap. 3 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 13 a kap. 3 § ska utgå,

dels att 1 kap. 1 och 7 §§, 2 kap. 4 §, 9 kap. 9 § och 13 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två nya kapitel, 4 a kap. och 4 b kap., en ny paragraf, 7 kap. 15 §, samt närmast före 7 kap. 15 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 kap.

1 §[12]

Förordningen innehåller följande kapitel:
– inledande bestämmelser (1 kap.),
– huvudmän (2 kap.),
– lärotider (3 kap.),
– utbildningens innehåll och omfattning (4 kap.),
– fjärrundervisning (4 a kap.),
– distansundervisning (4 b kap.),
– avvikelser inom de nationella programmen (5 kap.),
– introduktionsprogram (6 kap.),
– behörighet, urval och förfarandet vid antagning (7 kap.),
– betyg, gymnasieexamen och prövning (8 kap.),
– stödåtgärder (9 kap.),
– utbildning för döva och hörselskadade (10 kap.),

[11] Senaste lydelse av
4 a kap. 1 § 2015:291
4 a kap 2 § 2015:291
4 a kap. 3 § 2015:291
4 a kap. 4 § 2015:291
4 a kap. 5 § 2015:291
13 a kap. 3 § 2015:291
rubriken till 4 a kap. 2015:291
rubriken närmast före 4 a kap. 1 § 2015:291
rubriken närmast före 4 a kap. 3 § 2015:291
rubriken närmast före 4 a kap. 4 § 2015:291
rubriken närmast före 4 a kap. 5 § 2015:291
rubriken närmast före 13 a kap. 3 § 2015:291.

[12] Senaste lydelse 2015:291.

– utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) (11 kap.),
– elever (12 kap.),
– bidrag till huvudmän för fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (13 kap.),
– utbildning för elever vid särskilda ungdomshem (13 a kap.), och
– övriga bestämmelser (14 kap.).

7 §[13]

En elevs individuella studieplan ska, när det är aktuellt, innehålla uppgifter om

– vilken studieväg eleven går på och om de val av kurser eller ämnesområden som eleven har gjort,

– huruvida eleven följer ett fullständigt eller utökat program,

– vilka kurser som ingår i elevens fullständiga program och, om eleven följer ett utökat program, vilka kurser som ligger utanför det fullständiga programmet,

– huruvida eleven följer ett individuellt anpassat program och i så fall vilka kurser som har bytts ut,

– huruvida eleven följer ett reducerat program och i vilken omfattning samt om möjligt vilka kurser som har tagits bort,

– elevens studier i grundskolans ämnen, *och*	– elevens studier i grundskolans ämnen,
– andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling och som är avsedda att ingå i utbildningen om eleven följer ett introduktionsprogram.	– andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling och som är avsedda att ingå i utbildningen om eleven följer ett introduktionsprogram, *och*
	– huruvida eleven får fjärrundervisning och, i så fall, i vilken utsträckning detta sker.

[13] Senaste lydelse 2012:402.

2 kap.

4 §[14]

Ansökan om godkännande som enskild huvudman för gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska innehålla uppgift om

– vilket nationellt program och, i förekommande fall, vilken nationell inriktning huvudmannen vill anordna, *och*	– vilket nationellt program och, i förekommande fall, vilken nationell inriktning huvudmannen vill anordna,
– huruvida huvudmannen vill anordna en särskild variant, avvikelse i form av riksrekryterande utbildning, riksrekryterande idrottsutbildning vid riksidrottsgymnasium eller nationellt godkänd idrottsutbildning.	– huruvida huvudmannen vill anordna en särskild variant, avvikelse i form av riksrekryterande utbildning, riksrekryterande idrottsutbildning vid riksidrottsgymnasium eller nationellt godkänd idrottsutbildning, *och*
	– huruvida huvudmannen vill anordna en utbildning där distansundervisning enligt 22 a kap. används.

Någon särskild ansökan om att få anordna särskild variant, avvikelse i form av riksrekryterande utbildning, idrottsutbildning vid riksidrottsgymnasium eller nationellt godkänd idrottsutbildning ska inte ges in till Statens skolverk.

4 a kap. Fjärrundervisning

Begränsningar i användningen av fjärrundervisning

1 § Fjärrundervisning får användas i kurser i ämnena
– biologi,
– engelska,
– filosofi,
– fysik,
– företagsekonomi,
– geografi,
– grekiska,
– historia,

[14] Senaste lydelse 2012:402.

– juridik,
– kemi,
– latin,
– matematik,
– moderna språk,
– modersmål,
– naturkunskap,
– psykologi,
– religionskunskap,
– samhällskunskap,
– svenska,
– svenska som andraspråk,
– teckenspråk, och
– teknik.

2 § Fjärrundervisning får inte användas i kurser i ämnena
– bild,
– dans,
– idrott och hälsa,
– musik, och
– teater.

3 § När det gäller utbildning på introduktionsprogram i gymnasieskolan får fjärrundervisning, utöver vad som anges i 1 och 2 §§, användas i den utsträckning som fjärrundervisning får användas i ämnet i grundskolan enligt 22 kap. 5 § skollagen (2010:800).

4 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om att fjärrundervisning får användas i kurser i andra ämnen än de som anges i 1–3 §§.

5 § Beslut om fjärrundervisning får fattas för ämnen och kurser vars sammanlagda antal undervisningstimmar under ett läsår för en enskild elev respektive en enskild skolenhet utgör högst 50 procent av elevens respektive skolenhetens undervisningstimmar.

Vid beräkningen enligt första stycket ska samtliga timmar i ett ämne eller en kurs som ett beslut om fjärrundervisning avser räknas som fjärrundervisning, oavsett om fjärrundervisning används vid alla lektionstillfällen eller inte.

Statens skolinspektion får efter ansökan från en huvudman medge att fjärrundervisning får användas för mer än 50 procent av undervisningstimmarna vid en skolenhet. Ett sådant medgivande får lämnas för högst ett års tid och endast om det finns synnerliga skäl för det.

Begränsningar i utförande av fjärrundervisning

6 § En huvudman får utföra fjärrundervisning i en omfattning som av det totala antalet undervisningstimmar inom huvudmannens verksamhet eller vid en specifik skolenhet utgör högst 50 procent av undervisningstimmarna.

Vid beräkningen enligt första stycket ska samtliga timmar i ett ämne eller en kurs där fjärrundervisning används räknas som fjärrundervisning, oavsett om fjärrundervisning används vid alla lektionstillfällen eller inte.

Dokumentation av fjärrundervisning

7 § Huvudmannens beslut om att fjärrundervisning ska användas i en kurs eller i ett ämne ska dokumenteras.

Huvudmannen ska anmäla omfattningen av fjärrundervisning till Statens skolinspektion.

8 § En huvudman som utför fjärrundervisning åt en annan huvudman ska anmäla omfattningen av fjärrundervisningen till Statens skolinspektion.

4 b kap. Distansundervisning

Förhållandet till annan reglering

1 § Bestämmelser i denna förordning samt föreskrifter som meddelats i anslutning till förordningen gäller även för distansundervisning, om inte något annat anges i detta kapitel eller i föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Följande bestämmelser gäller dock inte för utbildning där distansundervisning används:

– 2 kap. 2 § om handläggning av ärenden om godkännande som enskild huvudman,
– 3 kap. 3 § om skolarbetets förläggning,
– 3 kap. 5 § om friluftsverksamhet, och
– 4 kap. 22 § och 23 § tredje stycket om undervisningstid.

Utförare av distansundervisning

Ansökan

2 § Staten, en kommun, ett landsting eller en enskild får ansöka om att bli godkänd som utförare av utbildning där distansundervisning används. Ansökan ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet. Om sökanden är en enskild som inte sedan tidigare är godkänd som huvudman, ska ansökan även avse godkännande som huvudman enligt 2 kap. 5 § första stycket skollagen (2010:800).

Ansökan görs hos Statens skolinspektion senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta.

3 § Ansökan ska innehålla följande uppgifter:
1. vilken utbildning ansökan avser,
2. vid vilken skolenhet utbildningen ska anordnas,
3. kostnaden för utbildningen,
4. i förekommande fall, om utbildningen riktar sig mot någon specifik elevkategori,
5. i förekommande fall, sökandens tidigare erfarenhet av liknande utbildning,
6. hur många elever sökanden avser att ta emot, och
7. de grunder för urval som sökanden avser använda.

Statens skolinspektion får meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska lämnas i ansökan.

Godkännande

4 § En sökande får godkännas som utförare av utbildning där distansundervisning används om sökanden har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

För att godkännande ska lämnas krävs också att

1. utbildningen är av god kvalitet,
2. utbildningen bedöms efterfrågas av de som tillhör målgruppen för distansundervisning,
3. kostnaden för utbildningen är rimlig i förhållande till utbildningens syfte och kostnaden för annan gymnasial utbildning, och
4. de urvalsgrunder som sökanden ställt upp är rimliga.

Om sökanden är en enskild som inte sedan tidigare är godkänd som huvudman, ska godkännandet även avse huvudmannaskap enligt 2 kap. 5 § första stycket skollagen (2010:800).

Beslut

5 § Ett beslut om godkännande ska gälla tills vidare. Av beslutet ska det framgå vilken utbildning godkännandet avser och vid vilken skolenhet utbildningen ska anordnas. Beslutet innebär att utbildningen bara får anordnas på den aktuella skolenheten av den utförare som har fått sin ansökan godkänd. Av beslutet ska också framgå hur många platser utbildningen får omfatta.

Statens skolinspektions beslut enligt första stycket ska om möjligt fattas senast den 1 september året innan utbildningen ska starta.

Ersättning till huvudman som utför distansundervisning inom de frivilliga skolformerna

6 § När Statens skolinspektion har beslutat att godkänna en sökande som utförare av utbildning där distansundervisning används ska ansökan skickas till Statens skolverk för fastställande av det grundbelopp som hemkommunen enligt 22 a kap. 18 § skollagen (2010:800) ska betala till en utförare av distansundervisning. Beloppet ska varje år räknas upp med det skolindex som har föreskrivits enligt förordningen (1993:167) om skolindex.

Om det kommer fram uppgifter som inte var kända när beslutet fattades eller det finns andra särskilda omständigheter, får Skolverket besluta om ett nytt grundbelopp.

Vid fastställande av grundbeloppet gäller 13 kap. 3 § i tillämpliga delar.

Skolverkets beslut enligt första stycket ska om möjligt fattas senast den 1 oktober året innan utbildningen ska starta.

Bemyndiganden

Ansökningsavgift

7 § Statens skolinspektion får meddela föreskrifter om storleken på den avgift som sökanden ska betala vid ansökan om att bli godkänd som utförare av utbildning där distansundervisning används inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Skolinspektionen får även i övrigt meddela föreskrifter om betalning av avgiften.

Vid bestämmandet av avgiftens storlek ska Skolinspektionen eftersträva full kostnadstäckning för verksamheten med godkännande av utförare av utbildning där distansundervisning används.

Resor och boende

8 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om ersättning för elevens kostnader för resor och boende vid distansundervisning.

7 kap.

Utbildning där distansundervisning används

15 §

I 22 a kap. 15 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om urval vid antagning till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan där distansundervisning används.

9 kap.

9 §

En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det.

Om det finns särskilda skäl, får en elev som har rätt till modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet ges studiehandledning på det språket i stället för modersmålet.

Studiehandledning enligt första och andra styckena får ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid, om det inte finns någon lämplig person att tillgå inom skolenheten.

13 kap.

3 §[15]

I 16 kap. 53 §, 17 kap. 32 § och 19 kap. 46 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för

1. undervisning avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,

2. lärverktyg avse kostnader för läroböcker, litteratur, datorer, maskiner som används i undervisningen, skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader,

3. elevhälsa avse kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser,

4. måltider avse kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader,

5. administration avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet,

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp), och

7. lokalkostnader avse kostnader för hyra, drift, inventarier som inte är lärverktyg och kapital i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

I stället för vad som anges i första stycket ska, i det fall utbildningen är en särskild variant eller avvikelse i form av riksrekryterande utbildning, bidragets grundbelopp bestämmas enligt 2 kap. 6 §.

[15] Senaste lydelse 2012:402.

I 22 a kap. 19 § skollagen anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en huvudman som anordnar utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används. Vid tillämpning av denna bestämmelse gäller första stycket i tillämpliga delar.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Bestämmelserna om distansundervisning tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2020. Övriga bestämmelser tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2018.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § och 6 kap. 8 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
4 §[16]	
I de fall kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna anordnas på entreprenad enligt 23 kap. *2* § skollagen (2010:800) får den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter endast överlämnas till en enskild entreprenör om entreprenören har fått ett tillstånd enligt 6 kap. 1 § denna förordning för motsvarande utbildning. Rektorns uppgifter enligt 2 kap. 10 § denna förordning får dock inte överlämnas till entreprenören.	I de fall kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna anordnas på entreprenad enligt 23 kap. *9* § skollagen (2010:800) får den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter endast överlämnas till en enskild entreprenör om entreprenören har fått ett tillstånd enligt 6 kap. 1 § denna förordning för motsvarande utbildning. Rektorns uppgifter enligt 2 kap. 10 § denna förordning får dock inte överlämnas till entreprenören.

Även om myndighetsutövning överlämnats enligt första stycket när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå har en kommun eller ett landsting sådan uppgiftsskyldighet som avses i 6 kap. 9–11 §§ studiestödsförordningen (2000:655).

[16] Senaste lydelse 2016:458.

6 kap.

8 §[17]

Inom utbildning enligt detta kapitel ska det finnas nationella kurser. Föreskrifterna i 2 kap. 1, 2 och 8 §§, 16 § andra och tredje styckena samt 17–19 och 21–23 §§ om kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska tillämpas för respektive motsvarande utbildning enligt detta kapitel, med undantag av bestämmelserna om gymnasiearbete och gymnasiesärskolearbete. Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 2 kap. 17 §. Kurserna får delas upp i delkurser om det är fråga om kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller om det är fråga om särskild utbildning för vuxna som anordnas på entreprenad enligt 23 kap. *2* § skollagen (2010:800).	Inom utbildning enligt detta kapitel ska det finnas nationella kurser. Föreskrifterna i 2 kap. 1, 2 och 8 §§, 16 § andra och tredje styckena samt 17–19 och 21–23 §§ om kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska tillämpas för respektive motsvarande utbildning enligt detta kapitel, med undantag av bestämmelserna om gymnasiearbete och gymnasiesärskolearbete. Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 2 kap. 17 §. Kurserna får delas upp i delkurser om det är fråga om kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller om det är fråga om särskild utbildning för vuxna som anordnas på entreprenad enligt 23 kap. *9* § skollagen (2010:800).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[17] Senaste lydelse 2016:458.

1.6 Förslag till förordning om dels fortsatt giltighet av förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun, dels ändring i samma förordning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun

dels att förordningen, som gäller till och med den 30 juni 2022[18], ska fortsätta att gälla till och med den 30 juni 2023,

dels att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[19]	
Torsås kommun får anordna nationella program i gymnasieskolan genom distansundervisning för elever från hela landet. Utbildningen får påbörjas senast höstterminen *2018*.	Torsås kommun får anordna nationella program i gymnasieskolan genom distansundervisning för elever från hela landet. Utbildningen får påbörjas senast höstterminen *2019*.

Utbildning som anordnas med stöd av denna förordning får inte räknas som sådan utbildning som ska erbjudas enligt 16 kap. 42 § skollagen (2010:800).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[18] Förordningens giltighetstid senast förlängd 2016:918.
[19] Senaste lydelse 2016:918.

2 Utredningens uppdrag

I detta kapitel beskriver vi kort vad utredningens uppdrag har varit, hur vi har tolkat uppdraget och hur vi har arbetat. Kapitlet innehåller också läsanvisningar genom att förklara begrepp och betänkandets disposition.

2.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade utredningens direktiv den 12 november 2015.[1] 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 skulle 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 skulle dessutom ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad. Uppdraget i denna del redovisades i delbetänkandet Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.[2]

---

[1] Dir. 2015:112.
[2] SOU 2016:12.

För slutbetänkandet ska utredningen 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.

Regeringen beslutade tilläggsdirektiv för utredningen den 1 december 2016.[3] Tilläggsdirektiven återfinns i betänkandets bilaga 2. Utredningen ska enligt dessa dessutom bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Vidare ska utredningen vid behov ta ställning till om möjligheterna i LOU och Välfärdsutredningens förslag[4], tillsammans med andra samarbetsformer, är tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet. Slutligen ska utredningen vid behov utreda och föreslå lämpliga författningsändringar som bedöms vara möjliga med hänsyn till EU-rätten.

Dessa delar av uppdraget redovisas i detta slutbetänkande.

2.2 Avgränsningar och utvidgningar

Läsningen underlättas av att känna till några avgränsningar och utvidgningar som vi har gjort under arbetets gång. Det handlar bl.a. om vilka skolformer som vi har analyserat enligt vårt uppdrag och ibland något utanför vårt uppdrag också.

Regler för *distansundervisning* ska enligt direktiven utredas för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Eftersom utbildning inom de särskilda utbildningsformerna i 24 kap. skollagen (2010:800) inte räknas in i skolväsendet omfattas inte elever som deltar i sådan utbildning av vårt uppdrag. Vi har dock valt att göra vissa överväganden också i fråga om vad som bör gälla för dessa elever.

När det gäller att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän är det inte tydligt uttryckt i direktiven vilka skolformer detta gäller. Vi har i fråga om *fjärrundervisning* i huvudsak arbetat med samma

[3] Dir. 2016:107.
[4] SOU 2016:78.

skolformer som nämns för distansundervisningen. Även på detta område har vi gjort vissa överväganden när det gäller regelverket i 24 kap. skollagen angående utbildning vid de särskilda ungdomshemmen.

När det gäller *samarbeten* har vi föreslagit att 23 kap. skollagen, om entreprenad och samverkan, ska skrivas om helt och hållet. Vi har därför berört all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som nu regleras och enligt vår mening även fortsättningsvis bör regleras i nämnda kapitel.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningens sekretariat påbörjade sitt arbete i november 2015. Till utredningen har en expertgrupp varit knuten och denna har haft nio möten, varav tre inför delbetänkandet. Utredningen har också träffat en referensgrupp med representanter för Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt Sveriges skolledarförbund vid tre tillfällen.

Utredningen har under arbetets gång besökt Sameskolstyrelsen i Jokkmokk, Lapplands gymnasium i Jokkmokk och i Gällivare, Korrespondensgymnasiet i Torsås och Enheten för flerspråkighet (f.d. Språkskolan) i Uppsala kommun. Därutöver har utredningen haft kontakt med några andra kommuner om hur de i dag organiserar sin verksamhet. Vidare har utredningen varit i kontakt med företrädare för bl.a. Upphandlingsmyndigheten, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Statens institutionsstyrelse (SiS). Dessutom har utredningen samrått med Sveriges Elevkårer. Vidare har utredningen varit i kontakt med IFOUS, ett flertal utbildningsföretag samt Riksförbundet Hem och Skola.

Utredningen har även medverkat vid ett seminarium om fjärrundervisning som anordnades av Friskolornas riksförbund och Svenskt näringsliv. Utredningens delbetänkande presenterades vid ett möte med riksdagens utbildningsutskott där riksdagsledamöterna gavs möjlighet att lämna synpunkter på förslagen.

Under arbetets gång har vi även haft kontakt med och inhämtat information från andra utredningar, däribland Gymnasieutredningen (U 2015:01), utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06) och Komvuxutredningen (U 2017:01).

2.4 Begrepp

Vi ska kort nämna några begrepp som vi använder oss av i detta betänkande.

För att beskriva den undervisning som sker i sedvanlig form, där elever och lärare inte är skilda åt vare sig i rum eller i tid, använder vi i detta betänkande begreppen *närundervisning* och *reguljär undervisning*. Detta är inga vedertagna begrepp, men vi gör det för att på lämpligt sätt kunna benämna sådan undervisning som varken är fjärrundervisning eller distansundervisning.

När vi avser de statliga myndigheterna Statens skolinspektion och Statens skolverk använder vi genomgående benämningarna *Skolinspektionen* respektive *Skolverket*.

Vidare använder vi *skola* i stället för termen skolenhet som återfinns i skollagen. En skolenhet definieras i skollagen som en av huvudman 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 (1 kap. 3 §).

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.

Begreppet *upphandling* syftar enligt Nationalencyklopedins definition på att någon ingår avtal om förvärv av varor eller nyttigheter. Vi använder begreppet upphandling i denna vidare mening, vilket betyder att vi ibland använder begreppet även när det inte är fråga om upphandling enligt LOU:s definition.

2.5 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller vårt författningsförslag, med förslag till ändringar i bl.a. skollagen. I kapitlen som kommer direkt efter denna text finns bakgrundskapitel, med beskrivningar av hur reglerna och verksamheterna ser ut i dag. Vi redogör i tur och ordning för generella frågor kring utbildning och undervisning (kapitel 3); för fjärrundervisning och distansundervisning, inklusive erfarenheter från befintliga verksamheter (kapitel 4); för begreppet huvudmannaskap

och olika möjliga samarbetsformer (kapitel 5) samt för EU-rätt och nationell rätt om upphandling (kapitel 6). Som ett sista bakgrundskapitel beskriver vi olika fakta som talar för att förändringar behövs (kapitel 7).

Efter dessa bakgrundskapitel kommer vi in på de olika överväganden och förslag som utredningen lägger fram. Vi tar avstamp genom att redogöra för våra utgångspunkter i kapitel 8. I kapitel 9 diskuteras olika samarbetsformer för skolhuvudmän och bedömningar och förslag på detta tema. Bedömningar som rör offentlig upphandling finns i kapitel 10. Kapitel 11 innehåller bedömningar och förslag om fjärrundervisning. Studiehandledning på modersmålet har vi hanterat separat i kapitel 12. Slutligen kommer bedömningar och förslag om distansundervisning, uppdelat på allmänna bestämmelser och obligatoriska respektive frivilliga skolformer, i kapitlen 13–15. Kapitel 16 innehåller sådant som rör ikraftträdande och genomförande av våra förslag. Vår konsekvensanalys finns i kapitel 17 och författningskommentarer i kapitel 18. En referenslista återfinns sist i betänkandet.

3 Tillgång till utbildning

För att ge en introduktion till hur utbildningen bedrivs i dag kommer vi i detta kapitel att beskriva det gällande regelverket. Dessutom redovisar vi vilka framgångsfaktorer och utmaningar som finns för elevers lärande och vad detta har fått för konsekvenser för gällande regler och principer.

3.1 Utbildning

I det följande går vi igenom några bestämmelser som är särskilt viktiga för vårt utredningsuppdrag. Det handlar om hur rätten till utbildning framgår och om olika regler för de olika skolformerna. Vi fokuserar på de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, eftersom vårt uppdrag framför allt rör dessa skolformer, samt särskilda utbildningsformer. Vi kommer i slutet av avsnittet också in på bestämmelser som rör övriga skolformer inom skolväsendet.

3.1.1 Rätt till utbildning

Att var och en har rätt till utbildning framgår av internationella konventioner. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna föreskrivs att var och en har rätt till utbildning, som också ska vara kostnadsfri, åtminstone på de elementära och grundläggande stadierna, och den elementära utbildningen ska vara obligatorisk. Vidare anges att yrkesutbildning och teknisk utbildning ska vara tillgänglig för alla (artikel 26). Dessa rättigheter fastslås även i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 13) och i FN:s konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen (artiklarna 28 och 29).

I nationell lagstiftning fastslås rätten till kostnadsfri grundläggande utbildning i regeringsformen (2 kap. 18 §). Merparten av lagstiftningen som rör skolväsendet återfinns i skollagen (2010:800). Skollagen gäller oavsett vem som ansvarar för utbildningen, dvs. oavsett vem som är huvudman (se avsnitt 5.1 om huvudmannaskap). Skollagen kompletteras av bl.a. skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

3.1.2 Syftet med skolan

Syftet med skolgången är mångfacetterat. Utbildningen ska förmedla kunskaper, men det handlar inte bara om det utan också om att på andra sätt förbereda eleverna inför livet över huvud taget. Skollagens övergripande syftesparagraf för hela skolväsendet (1 kap. 4 §) anger

> Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.
>
> I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.
>
> Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

De skolformer som ingår i skolväsendet är förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Även fritidshemmet ingår i skolväsendet (1 kap. 1 § skollagen). För varje skolform beskrivs sedan skolformens syfte i aktuellt kapitel. Till exempel lyder syftesparagrafen för grundskolan (10 kap. 2 § skollagen)

> Grundskolan ska ge eleverna kunskaper och värden och utveckla elevernas förmåga att tillägna sig dessa.
>
> Utbildningen ska utformas så att den bidrar till personlig utveckling samt förbereder eleverna för aktiva livsval och ligger till grund för fortsatt utbildning.
>
> Utbildningen ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Motsvarande bestämmelser finns för de andra skolformerna, om än anpassade till respektive skolforms målgrupp och progressionen i skolväsendet.

Utredningen har alltså att ta hänsyn till att skolan, utöver uppdraget att eleverna ska inhämta kunskaper, även har ett socialiserings- och värdegrundsuppdrag som handlar om grundläggande demokratiska värderingar, social gemenskap och aktivt deltagande i samhällslivet. Skolans bredare syfte utvecklas vidare i de olika läroplanerna. Några exempel kan nämnas från läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37). Bland annat sägs att skolan ska främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Skolan ska också vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling. Ett av skolans mål är att varje elev kan leva sig in i och förstå andra människors situation och utvecklar en vilja att handla också med deras bästa för ögonen.[1]

3.1.3 Skollagen kräver likvärdig skola

Några av de inledande paragraferna i skollagen är särskilt viktiga för utredningens uppdrag. De föreskriver vad *alla* elever har rätt till och ska mötas av i sin utbildning, av rättviseskäl.

Till att börja med vill vi nämna att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Enligt läroplanerna ska undervisningen vara saklig och allsidig. För de obligatoriska skolformerna sägs också att alla föräldrar med samma förtroende ska kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen.[2] Vidare ska *utbildningen* vid skolenheter med *offentlig* huvudman vara icke-konfessionell (1 kap. 6 §

[1] SKOLFS 2010:37, kapitel 1 och avsnitt 2.1.
[2] SKOLFS 2010:37, kapitel 1, avsnittet ”Saklighet och allsidighet”, samt övriga läroplaner.

skollagen) och *undervisningen* vid *fristående* skolor ska också vara icke-konfessionell (1 kap. 7 § första stycket skollagen).

Vidare ska det inte spela någon roll var i landet eleverna bor. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 § skollagen). Dessutom ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen).

Vad innebär begreppet *likvärdig* enligt skollagen? Det finns många olika tolkningar av begreppet, men vi utgår från hur skollagens bestämmelse utvecklas i läroplanerna. För grundskolans del sägs att vad som är likvärdigt anges genom de nationella målen. Att utbildningen är likvärdig innebär *inte* att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika, utan hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Vidare anges i läroplanen att det finns olika vägar att nå målet. Undervisningen kan aldrig utformas lika för alla.[3]

3.1.4 Skolplikt

Bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning finns i 7 kap. skollagen. Som huvudregel gäller skolplikten för barn som är bosatta i Sverige (7 kap. 2 § första stycket skollagen). Skolplikten motsvaras av en rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning (7 kap. 3 § skollagen, jämför 2 kap. 18 § regeringsformen). Det finns undantag från skolplikten: den gäller inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola (7 kap. 2 § andra stycket skollagen). Den senare delen av detta syftar på att det i ett helt exceptionellt fall kan tänkas att ett barn är så allvarligt handikappat i ett eller flera avseenden att det är helt omöjligt för barnet att lära sig något.[4] Inte heller asylsökande barn m.fl. har skolplikt, men har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § tredje stycket skollagen).

[3] SKOLFS 2010:37, kapitel 1, avsnittet ”En likvärdig utbildning”.
[4] Prop. 1985/86:10, s. 82.

Skolplikten kan fullgöras i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller (t.o.m. årskurs 6) i sameskolan (7 kap. 4–7 §§ skollagen). Den upphör i fråga om grundskolan och grundsärskolan vanligen vid utgången av vårterminen det nionde året efter att eleven börjat fullgöra skolplikten, och för specialskolan vid utgången av det tionde året, eller senast när eleven fyller 18 år (7 kap. 12–14 §§ skollagen).

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (7 kap. 20 och 21 §§ skollagen).

3.1.5 Tillgänglig skola för skolpliktiga elever

För att alla elever ska ha en reell möjlighet att fullgöra sin skolplikt är varje kommun skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § första stycket skollagen). Vidare ska eleverna, som huvudregel, kunna bo kvar i hemmet. Varje kommun ska organisera sin grundskola så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet. Avsteg härifrån får dock göras om förhållandena är så speciella att det framstår som orimligt att kommunen måste anordna skolgång på sådant sätt att eleven kan bo kvar i hemmet under skolgången. Vid denna bedömning ska särskild vikt fästas vid elevens ålder (10 kap. 29 § andra stycket skollagen).

Det finns också regler för hur en kommun ska placera sina grundskoleelever i olika skolor. En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på en placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet (10 kap. 30 § första stycket skollagen).[5] Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade

[5] Regeringen har i en promemoria föreslagit att det införs en möjlighet för kommuner att göra undantag från närhetsprincipen vid placering av elever i vissa kommunala skolor. Syftet är att motverka konsekvenserna av boendesegregation och bestämmelserna är tänkta att finnas i en särskild lag med begränsad giltighetstid (dnr U2017/01031/S).

placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet eller studiero (10 kap. 30 § andra stycket skollagen).

Regeringen har bedömt att rätten till skolplacering nära hemmet är ett uttryck för principerna om att alla barn och ungdomar ska ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och i fritidshemmet. Tillgången till en likvärdig utbildning ska inte vara beroende av var eleven bor.[6]

Motsvarande regler finns för grundsärskolan (11 kap. 28 och 29 §§ skollagen). Till följd av att specialskolan och sameskolan har staten som huvudman saknas det analoga regler för dessa skolformer, eftersom det då inte är kommunen som bestämmer över organisation och mottagande.

Vidare har elever i grundskola med offentlig huvudman rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet (10 kap. 32 § första stycket skollagen). Även kostnadsfri skolskjuts har regeringen bedömt är en viktig del av rätten till en likvärdig utbildning för elever i grundskola med offentlig huvudman.[7] Också elever som väljer att gå i en annan skola, offentlig eller fristående, än den där kommunen skulle ha placerat dem har i vissa fall rätt till skolskjuts (10 kap. 32 § andra stycket och 40 § skollagen). Dessa regler gäller alltså för grundskolan och motsvarande regler finns också för grundsärskolan (11 kap. 31 och 39 §§ skollagen). Även elever i specialskolan och sameskolan har rätt till de kostnadsfria resor som krävs för utbildningen (12 kap. 25 § respektive 13 kap. 23 § skollagen).

Att skolan är tillgänglig handlar också om ekonomi. Rätten till en likvärdig utbildning av hög kvalitet får aldrig vara beroende av en enskild individs ekonomiska förutsättningar och det är anledningen till principen om avgiftsfri skola.[8] Utbildningen ska vara avgiftsfri och eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning samt erbju-

[6] Prop. 2009/10:165, s. 378.
[7] Prop. 2009/10:165, s. 380.
[8] Prop. 2009/10:165, s. 373.

das näringsriktiga skolmåltider (10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 § respektive 13 kap. 10 § skollagen).

Dagens lagstiftning innehåller således ett antal bestämmelser som syftar till att möjliggöra lika tillgång till utbildning och likvärdig utbildning, oavsett elevens bostadsort.

3.1.6 Tillgänglig skola efter det att skolplikten har upphört

Gymnasieskolan ska vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år eller, i vissa fall, 21 år. Bestämmelserna om gymnasieskolan gäller dock endast för ungdomar bosatta i landet (15 kap. 5 § skollagen).

För ungdomar som tillhör gymnasieskolans målgrupp har skolplikten upphört. Kommunerna har dock fortfarande vissa skyldigheter när det gäller dessa ungdomar. Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet (15 kap. 30 § skollagen). Vidare ansvarar hemkommunen för att alla *behöriga* ungdomar erbjuds utbildning på nationella program och erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar (16 kap. 42 § skollagen). Dessutom har hemkommunen ansvar för att erbjuda olika introduktionsprogram (17 kap. 16 § skollagen).

Liknande regler om målgrupp finns för gymnasiesärskolan, med tillägget att det handlar om elever som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning (18 kap. 4 § skollagen). Kommunen ansvarar även för att ungdomar som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp erbjuds utbildning av god kvalitet, men då i gymnasiesärskolan (18 kap. 27 § skollagen).

Till skillnad från elever i gymnasieskolan har elever i gymnasiesärskolan i princip samma rätt till kostnadsfri skolskjuts som elever i grundskolan eller grundsärskolan (18 kap. 30 och 35 §§ skollagen). Dessutom ska kommunerna beakta vad som är ändamålsenligt för eleverna från kommunikationssynpunkt vid utformningen av gymnasiesärskolan (18 kap. 28 § skollagen).

Även för elever i dessa skolformer finns det bestämmelser om avgifter. Utbildningen i gymnasieskolan och i gymnasiesärskolan ska vara avgiftsfri. Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att eleverna i gymnasieskolan ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel. Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut (15 kap. 17 § respektive 18 kap. 17 § skollagen).

3.1.7 Gymnasieelevers möjligheter att studera på annan ort

Hemkommunen har alltså skyldigheter för elever som tillhör gymnasieskolans målgrupp. Dessa elever har dessutom goda möjligheter att i stället söka sig till utbildning med en annan huvudman än hemkommunen. Dels kan det finnas fristående skolor i den egna kommunen, dels kan eleven söka sig till skolor som är belägna någon annanstans.

Till att börja med kan vi konstatera att elever som ansöker till gymnasieskolan själva bestämmer över sin ansökan. Den som har fyllt 16 år har nämligen rätt att själv föra sin talan enligt skollagen, och denna rätt gäller också ansökan till t.ex. gymnasieskolan även om den sökande inte har fyllt 16 år (29 kap. 12 § skollagen). Samma sak gäller överklagande av beslut i fråga om gymnasieskolan.

Den elev som ska börja i gymnasieskolan och därför lämnar in en ansökan, t.ex. till ett nationellt program, ska ge in ansökan till sin hemkommun (t.ex. 16 kap. 35 § skollagen). Den sökande ska också, om ansökan gäller mer än en utbildning, ange i vilken ordning han eller hon önskar komma i fråga. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman, ska ansökan omedelbart sändas vidare till denne. Det är sedan huvudmannen för den sökta utbildningen som prövar om en sökande är behörig och om den sökande ska tas emot. En annan bestämmelse, som saknar motsvarighet för fristående skolor, anger att innan en kommun eller ett landsting tar emot en sökande som inte är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen, ska yttrande i de flesta fall inhämtas från den sökandes hemkommun (16 kap. 48 § skollagen).

En behörig sökande är dock inte garanterad att antas till en viss utbildning. Av de behöriga sökande till ett nationellt program vid en

gymnasieskola med *offentlig* huvudman ska huvudmannen *i första hand* ta emot dem som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet[9] för utbildningen (16 kap. 43 § skollagen). Utöver dessa elever ska ytterligare några grupper av behöriga sökande tas emot i första hand, däribland elever som har sökt till ett nationellt program som inte finns i den egna kommunen och elever som har sökt till en utbildning som det har fattats beslut om riksrekrytering för (16 kap. 44 § skollagen).

Skolverket beslutar om riksrekrytering till nationella program vid en gymnasieskola med offentlig huvudman. Riksrekrytering innebär att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (16 kap. 45 § skollagen). Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för att en viss utbildning ska kunna bli riksrekryterande, vilket regeringen har gjort i gymnasieförordningen (5 kap. 12 §). Där anges att riksrekrytering ska beslutas för nationella program, nationella inriktningar, särskilda varianter och gymnasiala lärlingsutbildningar i gymnasieskolan om det finns

1. en nationell efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger,
2. ett nationellt intresse av att elever ska kunna rekryteras från hela landet, eller
3. ett nationellt intresse av att enskilda elevers behov av kunskaper och färdigheter kan tillgodoses.

Därutöver sägs att utbildningen ska vara av god kvalitet, kostnaden för utbildningen ska vara rimlig i förhållande till utbildningens syfte och kostnaden för annan gymnasial utbildning och uppställda behörighetskrav och urvalsgrunder ska uppfylla vissa krav.

Skolverket får besluta om avvikelser från struktur, innehåll och examensmål för utbildningar på nationella program (16 kap. 13 § skollagen och 5 kap. 13 § gymnasieförordningen). Vidare får, för utbildning som anordnas av en offentlig huvudman, sådana beslut fattas i samband med beslut om riksrekrytering. Det betyder att en utbildning kan ha egna examensmål och vara riksrekryterande, vilket bl.a. gäller för flygteknikutbildning.

[9] Se avsnitt 5.4 om samverkan inom gymnasieskolan.

Även utbildning som anordnas av en *enskild huvudman* kan få göra avvikelser och sådana beslut fattas efter en prövning som motsvarar prövningen av riksrekryterande utbildningar som anordnas av offentliga huvudmän. De villkor som anges ovan gäller alltså även då. Elever från hela landet har visserligen under en längre tid kunnat söka sig till utbildning vid fristående gymnasieskolor oavsett var i landet skolorna finns, men denna bestämmelse innebär att vissa utbildningar med enskild huvudman kan klassificeras som *riksrekryterande utbildning* och därmed omfattas av särskilda bestämmelser om ersättning. Vad som gäller för de ansökningar som huvudmännen, såväl offentliga som enskilda, ska göra till Skolverket regleras också (5 kap. 14 § gymnasieförordningen).

Reglerna för ersättning till den anordnande huvudmannen är olika beroende på om det är en offentlig eller enskild huvudman. En kommun som på ett nationellt program har antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen eller i samverkansområdet för utbildningen ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun, s.k. interkommunal ersättning (16 kap. 50 § första stycket skollagen). Bland annat när det är fråga om riksrekryterande utbildning ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket (16 kap. 51 § tredje stycket skollagen). När det är en enskild huvudman som har antagit en elev är det denna huvudman som ska ersättas av elevens hemkommun enligt vissa villkor, med såväl ett grundbelopp som ett tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning (16 kap. 52–54 §§ skollagen). För sådan utbildning som har bedömts som riksrekryterande utbildning ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket (16 kap. 55 § andra stycket skollagen). Kompletterande bestämmelser finns i 5 kap. 18 § gymnasieförordningen.

Det vi här har redogjort för gäller alltså gymnasieskolans nationella program. För nationella program, särskilda varianter och gymnasiala lärlingsutbildningar i gymnasiesärskolan finns också regelverk som möjliggör riksrekryterande utbildningar, som i stort är desamma (19 kap. 12 och 35–38 §§ skollagen och 5 kap. 12 a § gymnasieförordningen). Bestämmelserna skiljer sig dock åt något, bl.a. vad gäller kraven för att en utbildning ska få vara riksrekryterande. Avgörande är om utbildningen endast är möjlig att inrätta

på några få orter i landet eller om enskilda elevers behov av kunskaper och färdigheter annars inte kan tillgodoses. Även för gymnasieskolans introduktionsprogram programinriktat individuellt val får Skolverket besluta att utbildningen ska stå öppen för sökande från hela landet.

Något som också underlättar rörligheten för elever, oavsett bakgrund, är inackorderingsstöd. Hemkommunen ska lämna ekonomiskt stöd till elever i en gymnasieskola med offentlig huvudman som behöver inackordering på grund av skolgången, med undantag från skyldigheten för vissa elevgrupper (15 kap. 32 § skollagen). Skyldigheten att ge inackorderingsstöd gäller till och med första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Stödet ska avse boende, fördyrat uppehälle och resor till och från hemmet. Även elever som studerar på en gymnasieskola med enskild huvudman kan få inackorderingstillägg, men då från Centrala studiestödsnämnden (CSN) i stället för från kommunen. Inackorderingstillägg, som en del av studiehjälpen, får lämnas till den som behöver inackordering (2 kap. 2 § studiestödslagen [1999:1395]).

3.1.8 Särskilda utbildningsformer

När vi nu har beskrivit de vanliga skolformerna bör vi också nämna något om utbildning för de elever som av olika anledningar inte deltar i någon av dessa skolformer. För de eleverna finns särskilda utbildningsformer som också regleras i skollagen (24 kap.). Dessa utbildningsformer, liksom annan pedagogisk verksamhet som också regleras i skollagen (25 kap.), ingår *inte* i skolväsendet utan bedrivs *i stället för* utbildning inom skolväsendet (1 kap. 2 § skollagen). För sådan verksamhet gäller gemensamma bestämmelser i skollagen endast om det anges särskilt. Vi kommer nedan att beskriva de särskilda utbildningsformerna internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, sjukhusundervisning, särskild undervisning i hemmet och annat sätt att fullgöra skolplikten (hemundervisning). De övriga särskilda utbildningsformerna (utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt och utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare) är däremot inte relevanta för vårt betänkande i övrigt.

Internationella skolor

Med en internationell skola avses en skola som uppfyller två villkor. För det första följer utbildningen inte den svenska läroplanen för motsvarande skolform, utan ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan. För det andra riktar sig skolan i första hand till elever som är bosatta i Sverige för en begränsad tid (24 kap. 2 § skollagen). För barn som uppfyller vissa villkor kan skolplikten fullgöras i en internationell skola på grundskolenivå (24 kap. 3 § skollagen).

Definitionen innebär att det finns en viktig skillnad mellan internationella skolor och övriga utbildningsformer som anges i kapitlet. Utbildningen i övriga särskilda utbildningsformer ska i stor utsträckning motsvara utbildningen inom skolväsendet, men det är alltså inte fallet för internationella skolor eftersom de följer någon annan läroplan än den svenska.

Utbildning vid särskilda ungdomshem

Speciella regler gäller för ungdomar som vistas på sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Dessa hem drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Ungdomarna på dessa hem har allvarlig psykosocial problematik och får individuellt anpassad tvångsvård. Tre kategorier finns på hemmen och det är ungdomar som

- vårdas med stöd av LVU,
- är frivilligt placerade med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), eller
- har dömts till den straffrättsliga påföljden sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

SiS bedriver skolverksamhet för dem som bor på hemmen, om ungdomarna inte lämpligen kan fullgöra sin skolgång på annat sätt. Denna skolverksamhet utgör en särskild utbildningsform som regleras i 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen och ingår därför inte i skolväsendet (1 kap. 2 § skollagen). För skolpliktiga barn och unga ska utbildningen som ges vid de särskilda ungdomshemmen motsvara utbildningen i grundskolan eller i förekommande fall grundsärskolan eller

specialskolan (24 kap. 8 § andra stycket skollagen). Den som inte längre är skolpliktig ska ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan (24 kap. 9 § första stycket skollagen). I båda fallen gäller att för sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att den unge vistas i ett särskilt ungdomshem.

Sjukhusundervisning

För sådana elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete gäller speciella regler. För elever i denna kategori som vårdas på sjukhus ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset (24 kap. 17 § första stycket skollagen). Detsamma gäller om eleven vårdas på en institution som är knuten till ett sjukhus. Sjukhusundervisning ska ges om det inte är obehövligt för elevens inhämtande av kunskaper och ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Dock ska sjukhusundervisning inte ges för en elev om den läkare som ansvarar för elevens vård avråder från det (24 kap. 18 § skollagen). Den som anordnar den särskilda undervisningen är den kommun där institutionen är belägen (24 kap. 19 § skollagen). Även om sjukhusundervisning är en särskild utbildningsform gäller legitimationskravet här; endast den som har legitimation som lärare får bedriva sjukhusundervisning (24 kap. 17 § andra stycket skollagen).

Särskild undervisning i hemmet

I fråga om samma elevgrupp finns andra regler för de elever som *inte* vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus. För sådana elever som inte kan delta i vanligt skolarbete *under längre tid* ska särskild undervisning anordnas i hemmet eller på annan lämplig plats (24 kap. 20 § skollagen). Precis som vid sjukhusundervisning ska sådan undervisning så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Om den läkare som ansvarar för elevens vård avråder från det ska sådan särskild undervisning inte ges. Dessutom krävs att eleven eller elevens vård-

nadshavare samtycker för att särskild undervisning ska få ges i hemmet (24 kap. 21 § skollagen).

En skillnad mot sjukhusundervisning är att det är den som är huvudman för den utbildning som eleven annars deltar i som anordnar särskild undervisning i hemmet (24 kap. 22 § skollagen). En annan skillnad är att det inte sägs något om legitimationskrav.

Annat sätt att fullgöra skolplikten (hemundervisning)

Det finns en viss, om än begränsad, möjlighet att fullgöra skolplikten på annat sätt. Ett skolpliktigt barn får medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen och medgivande ska enligt 24 kap. 23 § skollagen lämnas om

1. verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag,
2. behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses, och
3. det finns synnerliga skäl.

Bestämmelserna förknippas framför allt med s.k. hemundervisning. Kravet på synnerliga skäl infördes i samband med den nya skollagen 2011.[10] Regeringens uppfattning var då att det inte finns något behov av en bestämmelse i skollagen som ger utrymme för hemundervisning på grund av religiös eller filosofisk uppfattning hos familjen. Vidare sägs att det i bestämmelsernas lydelse ligger att de ska tillämpas med stor restriktivitet. Alla barns rätt till en likvärdig utbildning är enligt regeringen en av grundstenarna i det svenska utbildningssystemet och den aktuella verksamheten måste för den begränsade tid som ett medgivande kan avse, upp till ett år i sänder, framstå som ett fullgott alternativ till den reguljära undervisningen. Bedömningen om huruvida synnerliga skäl föreligger ska utgå från elevens intressen.[11]

[10] Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370, jämför lydelsen 10 kap. 4 § skollagen (1985:1100).
[11] Prop. 2009/10:165, s. 523 f.

3.1.9 Undervisning och garanterad undervisningstid

Eleverna i skolan har rätt till en viss mängd undervisningstid, s.k. garanterad undervisningstid. Vad innebär då *undervisningstid*? Begreppet *undervisning* definieras som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap. 3 § skollagen). Att notera är att undervisning ska ske *under ledning av lärare*. Med detta menas inte att läraren måste vara närvarande i undervisningslokalen, eller motsvarande, all lektionstid. Tanken med definitionen är dock att en lärare måste ha det övergripande ansvaret för det som ska göras för att en aktivitet ska klassas som undervisning.[12] Lärarens roll kan också variera beroende på skolform. Exempelvis kan lärarrollen vara mer inriktad mot handledning och mentorskap vid distansutbildning i vuxenutbildning och mer traditionell i skolförlagd utbildning i ungdomsskolan.[13] Vad undervisning innebär är av intresse för våra fortsatta diskussioner om framför allt distansundervisning och vi utvecklar detta nedan under avsnitt 3.4.

För de obligatoriska skolformerna anges den garanterade undervisningstiden i form av hur många timmar undervisning som eleverna ska få totalt under sin skoltid, dvs. under de nio åren i grundskolan eller grundsärskolan, tio år i specialskolan och sex år i sameskolan. Den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan ska vara minst 6 890 timmar[14] (10 kap. 5 § skollagen). Regeringen har dessutom föreslagit att undervisningstid också ska anges uppdelat på lågstadiet, mellanstadiet och högstadiet, dvs. årskurs 1–3, 4–6 och 7–9.[15] För elever i grundsärskolan ska den vara minst 6 890 timmar, förutom för en elev på inriktningen träningsskolan för vilken den ska vara minst 6 665 timmar (11 kap. 7 § skollagen). I specialskolan ska den totala undervisningstiden för varje elev vara

[12] Prop. 2009/10:165, s. 633.
[13] Prop. 2009/10:165, s. 218.
[14] Denna lydelse av lagen tillämpades första gången höstterminen 2016 för elever som påbörjade årskurs 4 i grundskolan. För elever som höstterminen 2016 påbörjade årskurs 5 eller en högre årskurs i grundskolan gäller andra, lägre siffror, eftersom undervisningstiden i matematik har utökats (prop. 2015/16:149, bet. 2015/16:UbU21, rskr. 2015/16:256). Även siffrorna för övriga skolformer ändrades vid detta tillfälle.
[15] Prop. 2016/17:143.

minst 8 070 timmar och i sameskolan minst 4 425 timmar (12 kap. 5 § respektive 13 kap. 5 § skollagen).

Liknande regleringar finns för gymnasieskolan. Elever på yrkesprogrammen har rätt till minst 2 430 undervisningstimmar om 60 minuter och elever på högskoleförberedande program har rätt till minst 2 180 undervisningstimmar om 60 minuter, s.k. garanterad undervisningstid (16 kap. 18 § skollagen). Utbildningen på nationella program ska bedrivas som heltidsstudier (16 kap. 17 § skollagen). För introduktionsprogrammen anges att utbildningen ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier, som huvudregel (17 kap. 6 § skollagen). För dessa utbildningar saknas dock reglering i skollagen om garanterad undervisningstid. Även utbildningen i gymnasiesärskolan ska bedrivas som heltidsstudier och eleverna har rätt till minst 3 600 undervisningstimmar om 60 minuter (garanterad undervisningstid) fördelade på fyra läsår (19 kap. 19 och 20 §§ skollagen). Därutöver ska utbildningen i både gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, med undantag för gymnasial lärlingsutbildning, i huvudsak vara skolförlagd (15 kap. 11 § respektive 18 kap. 11 § skollagen). För vidareutbildning inom gymnasieskolan i form av fjärde tekniskt år regleras att det ska vara heltidsstudier och garanterad undervisningstid (17 a kap. 7 och 8 §§ skollagen).

Vidare är det reglerat att elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt (3 kap. 4 § skolförordningen respektive 3 kap. 3 § gymnasieförordningen).

3.1.10 Extra anpassningar och särskilt stöd

Ett led i arbetet med att ge eleverna det stöd och den stimulans de behöver för att utvecklas så långt som möjligt är olika stödåtgärder som enligt skollagen ska anordnas för elever som behöver sådana. När det befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om detta inte hjälper, eller om det finns särskilda skäl att anta att sådana extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Om eleven ska ges särskilt stöd ska ett

åtgärdsprogram utformas. Elever i de obligatoriska skolformerna ska ges särskilt stöd på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 5 a–10 §§ skollagen).

Särskilt stöd är ersättning eller komplement till ordinarie undervisning och det särskilda stödet ska normalt ges inom den elevgrupp som eleven tillhör (3 kap. 7 § skollagen), med vissa undantag. Dels kan särskilt stöd för en elev i de obligatoriska skolformerna ges enskilt eller i annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt tillhör (särskild undervisningsgrupp) (3 kap. 11 § skollagen). Dels kan rektor besluta om avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång) (3 kap. 12 § skollagen). Regeringen har föreslagit ett tillägg till denna bestämmelse om att den anpassade studiegången i grundskolan, specialskolan och sameskolan ska utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.[16]

En särskild stödinsats för de elever som behöver det är studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning beskrivs mer utförligt nedan i avsnitt 3.1.11.

3.1.11 Rätt att välja och erbjudas vissa ämnen och verksamheter

Även om den övervägande delen av undervisningen sker i större undervisningsgrupper finns det också tillfällen då eleverna kan komma att fördelas i andra, ibland mindre, grupper utifrån sina rättigheter och huvudmännens skyldigheter.

Bland annat handlar det om språk. I de obligatoriska skolformerna ska det som ämnen finnas språkval (förutom i grundsärskolan) och, för de elever som ska erbjudas modersmålsundervisning, modersmål (10 kap. 4 § skollagen[17]).

[16] Prop. 2016/17:143, s. 35 ff och förslag till tillägg i 3 kap. 12 § skollagen (s. 4).

[17] För övriga obligatoriska skolformer: 11 kap. 6 §, 12 kap. 4 § samt 13 kap. 4 § skollagen. Regeringen har föreslagit att moderna språk ska finnas som ämne som ska erbjudas inom ramen för språkval, i stället för de nuvarande formuleringarna (prop. 2016/17:143, s. 28 ff och förslag till nya lydelser av nämnda paragrafer, s. 5, 8 och 9).

Moderna språk

För språkval i grundskolan gäller att huvudmannen som detta ska erbjuda minst två av språken franska, spanska och tyska. Huvudmannen ska sträva efter att därutöver erbjuda andra språk som språkval (9 kap. 5 § skolförordningen). Huvudmannen är dock inte skyldig att anordna undervisning i ett språk som erbjudits som språkval om färre än fem elever väljer språket (9 kap. 7 § skolförordningen).[18] Undervisningsgrupperna kan med andra ord vara så små som fem elever, och huvudmannen kan naturligtvis välja att anordna undervisning i ett språk även om färre än fem elever har valt det. Grundskolans kursplan för moderna språk innehåller centralt innehåll för årskurs 4–9, vilket innebär att undervisning i dessa språk inleds först under denna tid.

Kurser i moderna språk ingår i gymnasieskolans högskoleförberedande program, inom programgemensamma ämnen, och kan även läsas på andra sätt i gymnasieskolan. Franska, spanska och tyska ska erbjudas, både som språk som utgår från grundskolans utbildningsnivå och som nytt språk, och huvudmannen ska sträva efter att erbjuda undervisning i fler språk än franska, spanska och tyska (4 kap. 10 § gymnasieförordningen). Det innebär att undervisningsgrupperna även i gymnasieskolan kan vara små i ämnet moderna språk.

Teckenspråk

Olika varianter av utbildning i teckenspråk förekommer också i de olika skolformerna. Dels finns det som valmöjligheter för hörande elever, dels finns det som ämne för döva eller hörselskadade elever.

I grundskolan finns ämnet *teckenspråk för hörande*, som eleverna har som alternativ att välja inom språkvalet (9 kap. 6 § skolförordningen). Inte heller teckenspråk är huvudmannen skyldig att anordna undervisning i om färre än fem elever väljer det alternativet (9 kap. 7 § skolförordningen). Motsvarande gäller för hörande elever i specialskolan.[19] I gymnasieskolan får en huvudman, utöver de moderna

[18] Motsvarande regler finns för specialskolan i 11 kap. 4 och 6 §§, med skillnaden att skyldigheten upphör om det är färre än *tre* elever vid *skolenheten*. Regeringen har dessutom föreslagit att språkval ska införas i sameskolans timplan (prop. 2016/17:143, s. 29 ff).

[19] Skillnaden är att huvudmannen för specialskolan, dvs. staten, inte är skyldig att anordna teckenspråk för hörande om färre än *tre* elever *vid skolenheten* har valt språket (11 kap. 6 § skolförord-

språk som alltid ska erbjudas, erbjuda undervisning i ämnet *svenskt teckenspråk för hörande* som ersättning för undervisning i moderna språk (4 kap. 10 a § gymnasieförordningen). Dessa ämnen är uppbyggda på samma sätt, med olika steg, som moderna språk.

För de elever som har teckenspråk som sitt modersmål eller som sitt primära kommunikationsspråk finns det andra ämnen. I specialskolan finns ämnet *teckenspråk för döva och hörselskadade*, som döva och hörselskadade elever ska läsa utöver grundskolans ämnen. Döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning ska läsa ämnet *teckenspråk för döva och hörselskadade med utvecklingsstörning*, utöver grundsärskolans ämnen.[20] För döva och hörselskadade elever i gymnasieskolan är det ämnet *svenskt teckenspråk* som gäller. I gymnasiesärskolan har ämnet samma namn, men ämnesplanerna skiljer sig åt.

En utredning har lämnat förslag om att stärka rätten till teckenspråk, men förslagen har ännu inte behandlats av regeringen. Utredningen föreslog också att ämnena skulle byta namn.[21]

Modersmål

Elever i de obligatoriska skolformerna som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning om detta språk är det dagliga umgängesspråket i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska dock som utgångspunkt alltid erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk i de obligatoriska skolformerna (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § respektive 13 kap. 7 § skollagen). De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska (7 § språklagen [2009:600]).

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

---

ningen), till skillnad från huvudmän i grundskolan där det är fem elever inom huvudmannens organisation. För sameskolan har regeringen föreslagit att teckenspråk för hörande ska erbjudas på samma villkor som i grundskolan inom ramen för språkvalet (dnr U2016/03475/S).

[20] SKOLFS 2010:250.

[21] SOU 2016:46.

kunskaper, och även för de nationella minoritetsspråken krävs goda kunskaper i språket (15 kap. 19 § respektive 18 kap. 19 § skollagen).

Regeringen har meddelat närmare föreskrifter om modersmålsundervisning. Bland dessa finns bestämmelser om att en huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett visst språk endast om det finns en lämplig lärare att tillgå. Det krävs därutöver, förutom för de nationella minoritetsspråken, att minst fem av huvudmannens elever som ska erbjudas sådan undervisning i språket önskar det för att huvudmannen ska vara skyldig att tillhandahålla sådan undervisning (5 kap. 10 § skolförordningen respektive 4 kap. 19 § gymnasieförordningen). Vi redogjorde för och analyserade modersmålsundervisning närmare i vårt delbetänkande.[22]

Studiehandledning på modersmålet

Vårt delbetänkande omfattade också studiehandledning på modersmålet, som även det ges till enstaka elever. Detta är en form av extra anpassning eller särskilt stöd (se avsnitt 3.1.10). 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 reglerad i skollagen. Det anses emellertid sedan äldre skollagens (1985:1100) tid utgöra ett särskilt stöd. Skolverket har konstaterat att studiehandledning på modersmålet kan anses vara en extra anpassning eller särskilt stöd bland annat beroende på omfattningen och varaktigheten av stödet. Studiehandledning på modersmålet kan också ges som ledning och stimulans till elever som uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås.[23]

En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det (5 kap. 4 § skolförordningen). Bestämmelsen gäller alla fyra obligatoriska skolformer. Motsvarande bestämmelser finns för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (9 kap. 9 § gymnasieförordningen). Huvudmannen kan inte välja om det ska erbjudas, utan det

[22] SOU 2016:12.
[23] Skolverket (2015a), s. 4.

är en rättighet för eleven att få studiehandledning på modersmålet om det behövs.

Studiehandledning på modersmålet är alltså inte ett ämne utan utgör en möjlig stödåtgärd för de elever som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ett eller flera ämnen. Studiehandledningen kan innebära att eleven får hjälp före, under eller efter lektionen.

Svenska som andraspråk

Mindre undervisningsgrupper kan också uppstå i ämnet svenska som andraspråk, beroende på hur många elever som har rätt till sådan undervisning och hur stor skolan är.

I de obligatoriska skolformerna 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). Det innebär att det inte går att fatta generella beslut om att hela grupper på en skola ska läsa svenska som andraspråk.

Undervisning i ämnet svenska som andraspråk ersätter undervisning i ämnet svenska. En elev i grundskolan kan även läsa svenska som andraspråk som språkval, som elevens val eller inom ramen för skolans val (5 kap. 15 § 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). För elever på introduktionsprogrammet språkintroduktion utgör ämnet svenska som andraspråk en stor del av undervisningen (6 kap. 8 § gymnasieförordningen).

Integrerad samisk undervisning

För samiska elever som går i grundskolan – antingen för att de går i grundskolan i stället för i sameskolan i årskurs 1–6 eller för att de går i årskurs 7–9 som inte finns i sameskolan – kan huvudmännen anordna integrerad samisk undervisning i grundskolan. En huvudman för grundskola får anordna samisk undervisning för samiska elever i sin grundskola, om huvudmannen och Sameskolstyrelsen ingår avtal om det. Med samisk undervisning avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den undervisning som anordnas som modersmålsundervisning i samiska. Utbildningen för de samiska eleverna ska integreras med motsvarande utbildning för andra elever i grundskolan. Den samiska undervisningen får förläggas till tid utanför den garanterade undervisningstiden (12 kap. 13 och 14 §§ skolförordningen).

Andra valmöjligheter i de obligatoriska skolformerna

I timplanen för de obligatoriska skolformerna ingår också *elevens val*. I grundskolan ska eleven under de nio åren totalt få minst 382 undervisningstimmar i detta.[24] Undervisningen i elevens val ska syfta till att fördjupa och bredda elevens kunskaper i ett eller flera ämnen (se t.ex. 10 kap. 4 § skollagen).

Huvudmannen för en grundskola ska erbjuda eleverna ett allsidigt urval av ämnen som elevens val (9 kap. 8 § skolförordningen). Av samma paragraf framgår att som elevens val får ett språk som eleven inte tidigare har fått undervisning i (nybörjarspråk) erbjudas. Huvudmannen är då inte skyldig att anordna undervisning i ett nybörjarspråk som erbjudits som elevens val om färre än fem elever väljer språket. Liknande formuleringar finns för de övriga obligatoriska skolformerna. Detta innebär alltså att eleverna delas upp i andra grupper än de vanliga undervisningsgrupperna. Det kan då förekomma mindre undervisningsgrupper för vissa val.

[24] Regeringen har dock föreslagit en minskning av denna mängd (dnr U2016/03475/S).

Andra valmöjligheter i de frivilliga skolformerna

Samtliga nationella program i gymnasieskolan innehåller individuellt val, som omfattar 200 gymnasiepoäng. Huvudmannen för en gymnasieskola beslutar om vilka kurser som ska erbjudas som individuellt val. Eleven har dock rätt att inom utrymmet för individuellt val läsa en kurs i idrott och hälsa utöver vad som finns på studievägen, minst en kurs i estetiska ämnen och de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet på grundnivå om eleven går på ett yrkesprogram (4 kap. 7 § gymnasieförordningen). Är det frågan om en mindre gymnasieskola kan detta innebära små undervisningsgrupper.

3.1.12 Skolans möjligheter att erbjuda annan verksamhet

Utöver den undervisning och de verksamheter som regleras i skollagen förekommer också annat inom ramen för skolan. Ett sådant exempel är läxhjälp. Läxhjälp är relativt vanligt förekommande på olika skolor, men det finns inga bestämmelser i skollagen om hur den ska bedrivas, t.ex. vem som ska hålla i den. Andra uppgifter som är nära förknippade med den ordinarie undervisningen kan t.ex. vara extrauppgifter till elever som har mycket lätt för ett ämne och vill fördjupa sig i det utanför ordinarie undervisningstid. Inte heller hur detta ska göras är reglerat i skollagen.

3.1.13 Förskola, förskoleklass och fritidshem

I skolväsendet ingår – utöver grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer – även skolformerna förskola och förskoleklass. Till skolväsendet hör dessutom fritidshem, som kompletterar verksamheten i bl.a. förskoleklassen och grundskolan. Därmed gäller det övergripande syftet för skolväsendet även dessa verksamheter (avsnitt 3.1.2)

Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg (8 kap. 2 § skollagen). Vidare ska verksamheten utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Barn ska erbjudas förskola från och med ett års ålder, i olika stor

omfattning (8 kap. 3–7 §§ skollagen). Det är hemkommunen som ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det, vilket kan ske antingen genom förskola i egen regi, erbjudande om motsvarande utbildning i fristående förskola eller, om det finns särskilda skäl, i en annan kommun (8 kap. 12 och 13 §§ skollagen).

Förskoleklassen ska stimulera elevers utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning (9 kap. 2 § skollagen). Målgruppen är barn som ännu inte har börjat någon utbildning för fullgörande av skolplikten, vilket betyder att barn som är bosatta i Sverige ska erbjudas förskoleklass från och med höstterminen det år de fyller sex år (9 kap. 4 och 5 §§ skollagen). Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som önskar sådan utbildning (9 kap. 12 § skollagen).

Fritidshemmet kompletterar utbildningen i olika skolformer och särskilda utbildningsformer och ska stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation (14 kap. 2 § skollagen). Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola och för elever som går i en fristående skola i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning. Staten ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i specialskola och sameskola (14 kap. 3 § skollagen).

De olika verksamheterna är i huvudsak finansierade av det allmänna. Verksamheten i förskoleklass ska vara avgiftsfri för elever och vårdnadshavare (9 kap. 8 § skollagen). När det gäller förskola och fritidshem har skolhuvudmän däremot möjlighet att ta ut en avgift. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften för förskolan avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. Offentliga huvudmän för förskola och fritidshem får ta ut avgifter som är skäliga medan enskilda huvudmän får ta ut avgifter som inte är oskäligt höga (8 kap. 16 och 20 §§ respektive 14 kap. 12 och 19 §§ skollagen).

I praktiken begränsas dock storleken på avgifterna av att kommunerna följer reglerna om maxtaxa.[25] Maxtaxa innebär att det finns

[25] Bestämmelser om maxtaxa finns i förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

en högsta avgift som kommunen får ta ut för plats på förskola eller utbildning inom fritidshem för att vara berättigad till statsbidrag, varför alla kommuner i dag tillämpar maxtaxa. Maxtaxan ska, i de kommuner som väljer att tillämpa den, omfatta såväl kommunalt som enskilt bedriven förskola och fritidshem.[26] Avgiften för förskola för första barnet får t.ex. inte vara högre än 3 procent av hushållets samlade inkomst före skatt, dock högst 1 362 kronor per månad. Det finns även s.k. syskonrabatt och avgiften för verksamheten i fritidshem är lägre.

Förutom nämnda verksamheter regleras ett antal verksamheter som inte tillhör skolväsendet. I 25 kap. skollagen finns bestämmelser om annan pedagogisk verksamhet i form av pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet samt omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

3.1.14 Vuxenutbildning

Viss slags utbildning för vuxna, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, ingår också i skolväsendet. Det betyder att syftet med skolan som vi har beskrivit ovan i avsnitt 3.1.2 omfattar även dessa skolformer.

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och som svenska för invandrare (20 kap. 3 § skollagen). Utbildning på *grundläggande nivå* syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier (20 kap. 4 § första stycket skollagen). För att en vuxen ska ha rätt att delta i sådan utbildning krävs bl.a. att han eller hon saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i utbildningen och önskar det också får delta i sådan utbildning(20 kap. 10 och 11 §§ skollagen).

Syftet med utbildning på *gymnasial nivå* är att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge (20 kap. 4 § andra stycket skollagen). För att bli be-

[26] Prop. 1999/2000:129, s. 29.

hörig till sådan utbildning är ett av villkoren att den vuxna saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge. En vuxen som är behörig kan i vissa fall också ha rätt att delta i sådan utbildning som syftar till att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan och under vissa förutsättningar även i ytterligare utbildning (20 kap. 19 och 20 §§ skollagen). Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får göra det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov (20 kap. 16 § skollagen).

Utbildning i *svenska för invandrare* syftar bl.a. till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket (20 kap. 4 § tredje stycket skollagen). En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet, och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (20 kap. 31 § första stycket skollagen). Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som enligt nämnda bestämmelse har rätt att delta i utbildningen (20 kap. 28 § skollagen).

Kommunal vuxenutbildning ska i huvudsak vara avgiftsfri, men det får förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna, exempelvis att eleverna på grundläggande eller gymnasial nivå själva ska skaffa vissa böcker (20 kap. 7 § skollagen).

Kommunerna ska vidare tillhandahålla *särskild utbildning för vuxna* på grundläggande och gymnasial nivå (21 kap. 3 § skollagen). Målet med utbildningen är att vuxna med utvecklingsstörning ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och syftet är att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan ska ge (21 kap. 2 och 4 §§ skollagen). Bestämmelserna om att utbildningen ska vara avgiftsfri är i princip desamma som för kommunal vuxenutbildning (21 kap. 6 § skollagen). En särskild utredare har fått i uppdrag att bl.a. analysera om särskild utbildning för vuxna bör upphöra som egen skolform och, om det bedöms lämpligt, föreslå hur särskild utbildning för vuxna kan bli en del av kommunal vuxenutbildning.[27]

[27] Dir. 2017:21.

3.2 Framgångsfaktorer och utmaningar i skolan

Avsnittet innehåller en kortfattad, översiktlig genomgång av några exempel på vad som sägs vara framgångsfaktorer respektive utmaningar i skolan. Vi sammanfattar vad skolmyndigheterna och Skolkommissionen (U 2015:03) har lyft fram och nämner dessutom några internationella erfarenheter.

3.2.1 Skolverkets lägesbedömning

Skolverket presenterar vartannat år en s.k. lägesbedömning, där utvecklingen inom förskola, fritidshem, skola och vuxenutbildning redovisas. Lägesbedömningen innehåller bl.a. myndighetens bedömning av vilka utvecklingsbehov som kräver särskild uppmärksamhet. Skolverkets lägesbedömning 2015[28] lyfte fram tre olika utvecklingsområden

- En undervisning som möter varje elev.
- Rätt förutsättningar för lärare och rektorer.
- En långsiktig styrning och ett förtydligat ansvarstagande.

Dessa områden konkretiserades sedan med ett antal olika punkter per utvecklingsområde. Bland annat ingår i Skolverkets bedömning att det är nödvändigt att lärare planerar, genomför och följer upp undervisningen så att alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver. Vidare bedömer Skolverket att rektorer behöver ta ansvar för att elevers stödbehov uppmärksammas tidigt och tillgodoses snabbt samt att rektorerna behöver bättre förutsättningar att ägna sig åt det pedagogiska ledarskapet.[29]

3.2.2 Skolinspektionens årsrapporter

Skolinspektionen har också en regelbunden, sammanfattande rapport, i form av sin årsrapport till regeringen, där myndigheten sammanfattar och analyserar erfarenheter av sin verksamhet när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning.

[28] Skolverkets lägesbedömning 2017 presenterades först efter att detta betänkande hade lämnats till tryck.
[29] Skolverket (2015).

I den årsrapport som publicerades 2016 redovisades olika framgångsfaktorer som Skolinspektionen hade iakttagit. I fråga om undervisningen handlade framgångsfaktorerna enligt myndigheten bl.a. om ett tydligt och aktivt lärarstöd, en pedagogik som möter elevernas olika behov och ett innehåll som tar upp alla delarna i kursplanerna. Framgångsfaktorer på huvudmannanivå sades vara kvalitetsarbete med en tydlig styrning och fokus på nationella mål och en öppen och återkommande dialog mellan rektor och huvudman.

Problem som särskilt lyftes fram av Skolinspektionen i nämnda årsrapport var exempelvis brister i huvudmännens ansvarstagande för grundskolan, såsom ansvar för utveckling och styrning. I vissa skolor finns också allvarliga problem i form av brist på aktivt lärarstöd, långvariga vikariesituationer och tydliga brister i trygghet, studiero och särskilt stöd.[30]

I den årsrapport som publicerades tidigare i år lyftes några områden där myndigheten har sett att flera skolor har utvecklingsbehov. Bland dessa nämns att elever som vill utvecklas längre kunskapsmässigt inte alltid får tillräckliga utmaningar, utan undervisningen anpassas till de elever som har svårt att nå godkänt, eller till en tänkt medelnivå. Vidare anges att insatser till elever i behov av stöd sätts in schablonmässigt, i stället för att utgå från elevernas individuella behov. Ett annat utvecklingsområde som behandlas är att nyanlända elever möts av en undervisning som inte tar hänsyn till deras varierande skolbakgrund och kunskaper. De ges inte heller studiehandledning på modersmålet i den utsträckning de har rätt till.[31]

3.2.3 Skolkommissionens delbetänkande

Skolkommissionen redovisade i sitt delbetänkande förslag till nationella målsättningar för att förbättra och utveckla den svenska skolan samt förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden. Betänkandet innehöll bl.a. en redovisning av väsentliga systemsvagheter som kommissionen hade identifierat i det svenska skolsystemet

[30] Skolinspektionen (2016).
[31] Skolinspektionen (2017).

- sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän,
- oklara ansvarsförhållanden,
- brister i resursfördelning,
- brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet,
- otillräcklig kompetensförsörjning,
- otillräckliga förutsättningar till professionsutveckling, och
- splittrad och över tid oenig nationell styrning, t.ex. genom en stor mängd statsbidrag med skilda syften.

I delbetänkandet presenterades också en reformstrategi, dvs. den långsiktiga planen.[32] Mer konkreta förslag lades fram först i slutbetänkandet från Skolkommissionen, vilket presenterades alldeles nyligen.[33]

3.2.4 OECD:s rapport om svensk skola

Efter att resultaten i den internationella studien PISA 2012 hade presenterats bad den svenska regeringen Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) om en analys av den svenska skolan. I OECD:s slutrapport lyftes ett antal utmaningar som det svenska skolväsendet står inför, såsom låga kunskapsresultat, låg status för läraryrket och bristande tydlighet i rollfördelning och ansvarstagande.

Rekommendationerna från OECD handlade om tre olika områden. Det första var att skapa förutsättningar som främjar kvalitet och jämlikhet i svenska skolor, vilket bl.a. innebär att ha höga förväntningar på alla elever. Det andra var att bygga kapacitet för undervisning och lärande genom en långsiktig strategi för kompetensförsörjning, t.ex. med stöd för bedömning av och återkoppling till lärare och karriärstruktur inom läraryrket. Det tredje och sista gällde att förstärka styrningen och ansvarsutkrävandet, med fokus på förbättring, exempelvis genom att fastställa tydliga roller och tydligt ansvarsutkrävande för olika aktörer.[34]

[32] SOU 2016:38.
[33] SOU 2017:35.
[34] OECD (2015).

3.2.5 Forskningssammanställningen Visible Learning

Den mycket uppmärksammade boken Visible Learning, av forskaren John Hattie, är en forskningssammanställning av olika meta-analyser inom skolforskningen. Den redovisar vad som har störst effekt på elevernas kunskapsresultat. Budskapet i boken är att det är samspelet mellan lärare och elever som är den viktigaste aspekten att arbeta med. Det handlar om att synliggöra hur undervisningen och lärandet fungerar – därav rubriken Visible Learning – för att med hjälp av vad som då kommer fram löpande anpassa och utveckla undervisningen och således nå bättre resultat. I detta synliggörande ingår att läraren bl.a. ska ha god kunskap om vad de olika eleverna redan kan, ska veta vad målen för undervisningen är för att kunna se vägen dit och ska få återkoppling från de individuella eleverna på hur undervisning fungerar. Läraren behöver också ge återkoppling till var och en av eleverna för deras utvecklings skull.[35]

3.2.6 Framgångsfaktorer och utmaningar – en sammanfattning

Om vi kort ska sammanfatta vad som har sagts i detta avsnitt om framgångsfaktorer och utmaningar i den svenska skolan handlar det i stor utsträckning om lärarens viktiga roll. Skolan behöver därför kompetenta lärare som får möjligheter till utveckling. Hur elevernas kunskapsresultat blir beror på samspelet mellan lärare och elever; lärarna och skolan i stort behöver ha höga förväntningar på alla elever, anpassa undervisningen efter de olika eleverna och hela tiden arbeta med återkoppling. Slutligen betyder också ansvarsförhållanden och styrning en hel del för framgången.

Vad vi har beskrivit i detta avsnitt är relevant för våra utgångspunkter i arbetet och de förslag vi lämnar senare i betänkandet. Det gäller både för fjärr- och distansundervisning och för olika former av samarbeten.

[35] Hattie (2009), s. 237 ff.

3.3 Krav på lärare och rektorer

Lärarkompetensen är alltså – föga förvånande – en viktig framgångsfaktor för skolarbetet. Som en följd av detta ställs vissa krav på de personer som arbetar som lärare och rektorer i skolväsendet och i detta avsnitt redogör vi för dessa.

3.3.1 Legitimerade och behöriga lärare

Endast den som har legitimation som lärare och förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § skollagen). Bakgrunden till att legitimationskravet infördes är regeringens mål om att alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade lärare och förskollärare. Regeringen konstaterade i den aktuella propositionen att legitimationen innebär att en lärare eller förskollärare har prövats och befunnits lämplig för yrket. Legitimationen kan därmed ses som en deklaration av lärarens eller förskollärarens behörighet och lämplighet.[36] De krav som ställs för att få legitimation och för att vara behörig för viss undervisning framgår i huvudsak av förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare. Dessa krav handlar sammanfattningsvis om att läraren ska ha lärarexamen (eller motsvarande) och utbildning i de aktuella ämnena.

Det finns emellertid ett antal undantag från skollagens krav på att *använda* legitimerade och behöriga lärare för undervisning och viss verksamhet. Vi redogör för tre typer av undantag här.

Exempelvis får lärare som inte uppfyller dessa krav undervisa i vissa fall, t.ex. i fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning (2 kap. 17 § skollagen). Som exempel kan nämnas skolor med Waldorfinriktning, även om regeringen har uttryckt att det är önskvärt att även dessa lärare går en lärarutbildning som leder till en högskoleexamen och också ansöker om legitimation.[37]

Ett annat exempel på undantag är att en annan lärare får bedriva undervisningen om det inte finns någon behörig lärare att tillgå in-

[36] Prop. 2010/11:20, s. 25.
[37] Prop. 2010/11:20, s. 26. Regeringen har dock gett en särskild utredare i uppdrag att överväga om undantagen från kraven på legitimation och behörighet för lärare i modersmål och i yrkesämnena bör upphöra och hur en sådan förändring i så fall ska kunna genomföras (dir. 2016:76).

om huvudmannens organisation eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. En sådan annan 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 (2 kap. 18 § skollagen).

Ytterligare ett undantag gäller vissa ämnen och kurser. Begränsningen i tid för hur länge en obehörig lärare får bedriva undervisningen gäller inte när det rör viss undervisning. Det handlar om undervisning som avser modersmål, yrkesämnen i gymnasieskolan och motsvarande skolformer och vissa kurser i kommunal vuxenutbildning (2 kap. 18 § andra stycket skollagen). Detta betyder alltså att om det inte finns någon behörig lärare inom t.ex. modersmålet arabiska i en kommuns organisation så får kommunen använda en annan lärare för att bedriva modersmålsundervisningen i arabiska, och det under flera år. Förutsättningen är att denne andre lärare uppfyller kraven på lämplighet och på att i så stor utsträckning som möjligt ha rätt utbildning. Anledningen till undantagen för modersmål och yrkeskurser är att sådana lärare med utbildning för undervisningen inte finns att tillgå i den omfattning som behövs.[38] För dessa ämnen och kurser gäller alltså ett mer permanent undantag från kravet på legitimation och behörighet, medan det för de flesta ämnen och kurser endast finns möjlighet att göra tillfälliga undantag från reglerna.

Vidare finns det regler kring vilka som får *anställas utan tidsbegränsning*. Huvudregeln är att endast den som har legitimation får anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning. Den som saknar legitimation och som undervisar i nyss nämnda ämnen och kurser får dock anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning om det saknas sökande som har legitimation, den sökande (dvs. den som ska undervisa) har tillräcklig kompetens för att undervisa i det aktuella ämnet eller på den aktuella kursen och det finns särskilda skäl att anta att denne är lämplig att bedriva undervisningen (2 kap. 20 § skollagen).

En legitimerad lärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver. Detsamma gäller för en lärare som bedriver undervisning i nämnda ämnen och kurser samt för de lärare som beskrivs i första undantaget ovan (2 kap. 15 § skollagen).

[38] Prop. 2009/10:165, s. 269.

Legitimationen är också kopplad till vem som ska sätta betyg på eleverna, i de fall det blir aktuellt. Betyg ska beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt när betyg ska sättas och som huvudregel ska den som sätter betyg vara en legitimerad lärare. Om den undervisande läraren inte är legitimerad ska beslutet fattas tillsammans med en annan lärare som är legitimerad (3 kap. 16 § skollagen). Regeringen får, enligt samma paragraf, meddela föreskrifter om undantag från den sistnämnda regeln. Detta har regeringen valt att göra. Kravet på att beslutet om betyg ska fattas tillsammans med en annan lärare som är legitimerad gäller därför inte om den undervisande läraren saknar legitimation och är anställd utan tidsbegränsning för att bedriva undervisning i modersmål eller, i gymnasieskolan, i ett yrkesämne (6 kap. 5 § skolförordningen respektive 8 kap. 1 c § gymnasieförordningen). Det betyder att även en modersmålslärare eller yrkeslärare som saknar legitimation får sätta betyg i ämnet.

För grundsärskolan, gymnasiesärskolan och specialskolan finns vissa särskilda bestämmelser, t.ex. om speciallärare, men i huvudsak innebär skollagen att samma regler gäller för samtliga aktuella skolformer.

3.3.2 Rektorer

Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor och även för rektorer finns det vissa krav. Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Dessutom fattar rektorn i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar (2 kap. 9 och 10 §§ skollagen).

Bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt får anställas som rektor. Dessutom ska varje huvudman se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämställas med denna (2 kap. 11 och 12 §§ skollagen).

3.3.3 Registerutdrag och lämplighet i övrigt

Legitimationen som nämns ovan är ett sätt att bedöma lämpligheten hos den som anställs, men lämpligheten för lärare och annan personal i skolväsendet prövas även på andra sätt. Lagstiftning om registerkontroll syftar till att stärka barns och ungdomars skydd mot övergrepp, genom att ge möjlighet att förhindra att personer som har dömts för t.ex. sexualbrott eller grova våldsbrott arbetar med barn eller ungdomar.[39]

Den som erbjuds en anställning inom någon av de obligatoriska skolformerna ska till den som erbjuder anställningen (den potentiella arbetsgivaren) lämna ett utdrag ur polisens belastningsregister (2 kap. 31 § skollagen). Samma bestämmelse gäller även den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet eller sådan verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Vidare sägs att den som inte har lämnat registerutdrag inte får anställas. Registerkontrollen är med andra ord obligatorisk. Dessutom gäller den även andra personer som finns i skolan, t.ex. den som är anställd hos det företag som anordnar skolskjutsen och den lärarstuderande som gör sin verksamhetsförlagda del av utbildningen på skolan.

Den som erbjuds en anställning där arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, ska på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret (1 § lagen [2013:852] om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn). Det gäller om det är en anställning i staten, en kommun, ett landsting, ett företag eller en organisation och exempelvis kan det handla om en anställning i gymnasieskolan. Med begreppet ”direkt och regelbunden kontakt med barn” avses sådana arbeten som inbegriper återkommande och nära kontakter med barn och med barn avses personer under 18 år. Arbeten som enligt förarbetena omfattas är sådana där arbetsuppgifterna består i att fostra, undervisa, sköta eller annars ta hand om barn eller på annat sätt arbeta i personlig kontakt med barn. Kravet på regelbundenhet innebär att den anställdes arbetsuppgifter inbegriper viss återkommande direktkontakt med barn. Vad som i det enskilda fallet avses med sådan regelbundenhet måste avgöras med hänsyn till den aktuella verksamheten. Relevanta omständigheter att ta med i bedömningen av

[39] Prop. 1999/2000:123, s. 15.

vad som utgör direkt och regelbunden kontakt med barn är även vilken typ av kontakter det rör sig om, vilken intensitet kontakterna har samt om de alltid utförs i närvaro av vårdnadshavare eller en annan vuxen. Det är ytterst upp till den enskilde arbetsgivaren att bedöma om en persons arbetsuppgifter kan anses innefatta direkta och regelbundna kontakter med barn.[40] Registerkontrollen för dessa två skolformer är alltså av mer frivillig karaktär.

Det är regeringen som meddelar föreskrifter om innehållet i registerutdraget. Det som ska framgå av utdraget är om personen i fråga har dömts för exempelvis mord, grov misshandel eller något sexualbrott (22 § tredje och sjätte styckena förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

3.4 Hur undervisningen ska gå till

I detta avsnitt beskriver vi hur lagstiftningen och de allmänna råden till lärare, rektorer och huvudmän ser ut i dag. Utformningen har naturligtvis sin grund i de framgångsfaktorer som vi har redogjort för, där det är tydligt hur viktiga lärare och skolledare är (avsnitt 3.2).

Centrala utgångspunkter för skolans verksamhet är följande. 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. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap. 3 § skollagen).

Ledning och stimulans ges framför allt genom undervisning. Begreppet *undervisning* är, som vi beskrev ovan (avsnitt 3.1.9), definierat som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap. 3 § skollagen).

[40] Prop. 2012/13:194, s. 45.

Generellt är det upp till professionen – lärare och rektor som leder det pedagogiska arbetet – att avgöra hur undervisningen ska bedrivas för att uppnå detta. Regeringen har dock i förordning gett vissa anvisningar och läroplanerna innehåller också ett antal mål och riktlinjer som lärare och rektorer har att förhålla sig till. Dessutom har Skolverket utfärdat olika s.k. allmänna råd om bl.a. genomförande av undervisningen, som stöd för lärare, rektorer och huvudmän. Riktlinjerna och råden handlar om att det ska vara strukturerad undervisning, planering, variation i arbetsformer, inflytande för eleverna, individuellt anpassad undervisning inklusive särskilt stöd, uppföljning av elevernas utveckling, återkoppling till eleverna samt återkoppling till läraren. I detta avsnitt beskriver vi närmare vad som föreskrivs och rekommenderas angående undervisningen, eftersom det har betydelse för vilka aspekter som bör hanteras i samband med fjärr- och distansundervisning.

I de fall inget annat nämns härrör rekommendationerna från Skolverkets allmänna råd om planering och genomförande av undervisningen i de obligatoriska skolformerna.[41]

3.4.1 Strukturerad undervisning

I skolförordningen, som gäller de obligatoriska skolformerna, finns ett avsnitt om strukturerad undervisning. Eleverna ska genom strukturerad undervisning ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna når de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen (5 kap. 2 § skolförordningen). Även läroplanerna för de obligatoriska skolformerna nämner strukturerad undervisning, genom att föreskriva att skolan ska erbjuda eleverna strukturerad undervisning under lärares ledning, såväl i helklass som enskilt. Lärarna ska sträva efter att i undervisningen balansera och integrera kunskaper i sina olika former.[42]

[41] SKOLFS 2011:250.
[42] Se t.ex. SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.2 Kunskaper.

Varken gymnasieförordningen eller läroplanen för gymnasieskolan (SKOLFS 2011:144) tar dock upp något om strukturerad undervisning.[43]

3.4.2 Planering

En väl utförd planering av undervisningen är ett viktigt verktyg för lärare och rektorer i det systematiska kvalitetsarbetet.[44] Rektorn bör organisera verksamheten så att lärarna ges förutsättningar att planera undervisningen.[45] Det handlar, för att sammanfatta det, om att kunna lägg upp undervisningen för att åstadkomma det vi beskriver i följande avsnitt.

3.4.3 Variation i arbetsformer

Vilka arbetssätt och arbetsformer som ska användas i olika sammanhang anges inte någonstans – tvärtom sägs att undervisningen inte kan utformas lika för alla (se ovan under avsnitt 3.1.3).

En del av lärarens ansvar är att svara för att eleverna får pröva olika arbetssätt och arbetsformer.[46] I de allmänna råden utvecklas detta. Lärare ges rådet att i sin ledning av undervisningen strukturera och styra de processer som sker i undervisningen och skapa balans mellan gemensamma genomgångar och diskussioner, enskilt arbete och samarbete mellan elever för att skapa goda förutsättningar för varje elevs lärande. Läraren förväntas ha en god överblick över de arbetsprocesser som sker i undervisningen och kunna avgöra hur gemensamma genomgångar, enskilda bearbetningar av innehållet och samarbete mellan elever kan kombineras för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för elevernas kunskapsutveckling.[47]

I de allmänna råden konstateras vidare att en undervisning som bygger på individuellt arbete, där eleverna i alltför hög utsträckning själva förväntas göra upptäckter genom att på egen hand söka in-

[43] Gymnasieutredningen har dock föreslagit att samma bestämmelser som i grundskolan ska finnas för gymnasieskolan, (SOU 2016:77, s. 691).
[44] SKOLFS 2011:250, s. 15.
[45] SKOLFS 2011:250, s. 12.
[46] SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.3 Elevernas ansvar och inflytande.
[47] SKOLFS 2011:250, s. 17 f.

formation och dra slutsatser, har visat sig vara ineffektiv. Enligt Skolverket visar utvärderingar att en hög andel individuellt arbete snarare får till följd att eleverna blir mindre engagerade i skolarbetet och att de uppnår sämre studieresultat. Resultaten påverkas tvärtom i positiv riktning när läraren är aktiv och interagerar med eleverna utifrån en bred repertoar av arbetssätt och arbetsformer.[48]

Skolverket beskriver i de allmänna råden hur läraren bör välja arbetssätt och arbetsformer. Valet, t.ex. hur eleverna grupperas, ska gynna elevens kunskapsutveckling och motverka sådana inlåsningseffekter som begränsar den enskilda elevens förutsättningar att nå de högre betygen. Skolverket skriver också att valet även kommer att påverka lärarens möjlighet att kontinuerligt ge återkoppling till den enskilda eleven och till elevgruppen som helhet. Olika arbetssätt och arbetsformer, t.ex. samarbete mellan eleverna, sägs dessutom ge eleverna möjlighet att utvecklas mot läroplanens övergripande mål om normer, attityder och förhållningssätt hos eleverna.[49]

3.4.4 Inflytande för eleverna

Även om läraren leder undervisningen betyder inte detta att läraren helt på egen hand ska lägga upp undervisningen. Läraren ska svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad. Läraren ska också tillsammans med eleverna planera och utvärdera undervisningen.[50]

För att detta ska fungera bör rektorn skapa rutiner som säkerställer att eleverna ges möjlighet att delta i såväl planeringen som utvärderingen av undervisningens innehåll, arbetsformer och arbetssätt och att elevernas inflytande ökar med stigande ålder och mognad.[51]

[48] SKOLFS 2011:250, s. 18 f.
[49] SKOLFS 2011:250, s. 14 f.
[50] SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.3 Elevernas ansvar och inflytande.
[51] SKOLFS 2011:250, s. 12.

3.4.5 Individuellt anpassad undervisning

Som vi har nämnt tidigare ska varje elev ges möjligheter att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina individuella förutsättningar. Läroplanen anger därför att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven utvecklas efter sina förutsättningar och samtidigt stimuleras att använda och utveckla hela sin förmåga. Målet är också att eleven upplever att kunskap är meningsfull och att den egna kunskapsutvecklingen går framåt.[52]

Skolverket menar att det är nödvändigt att läraren kontinuerligt försäkrar sig om att undervisningen leder mot de mål som konkretiserats i planeringen, genom att läraren anpassar undervisningen till varje enskild elevs behov av stöd och stimulans. Planeringen som läraren gör sägs därför inte kunna vara statisk – läraren måste ständigt bedöma om undervisningen behöver anpassas så att den på bästa sätt möter varje elevs behov och förutsättningar.[53]

Ett led i att anpassa undervisningen för varje elev är det särskilda stödet, se avsnitt 3.1.10.

3.4.6 Uppföljning av elevernas utveckling och återkoppling till eleverna

Eleven och elevens vårdnadshavare ska fortlöpande informeras om elevens utveckling och det gäller samtliga skolformer (3 kap. 4 § skollagen). För varje obligatorisk skolform finns regler om utvecklingssamtal och individuell utvecklingsplan (se t.ex. 10 kap. 12 och 13 §§). Även i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska utvecklingssamtal hållas minst en gång per termin (15 kap. 20 § och 18 kap. 20 §). Betyg ska sättas i vissa årskurser och skolformer (3 kap. 13–21 §§ och t.ex. 10 kap. 14–23 §§). Utifrån dessa lagstadgade krav innehåller läroplanerna diverse skrivningar om bedömning och betygssättning. Bland annat uppges att läraren allsidigt ska utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, utifrån kursplanernas krav.[54]

Allsidiga utvärderingar innebär, enligt Skolverkets allmänna råd, att man som lärare behöver ge eleverna möjlighet att visa sina kun-

[52] SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.2 Kunskaper.
[53] SKOLFS 2011:250, s. 19.
[54] SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.7 Bedömning och betyg.

skaper på olika sätt. Det handlar bl.a. om att använda sig av olika underlag, som tillsammans ger en bred och nyanserad bild av elevernas kunskaper, för att kunna analysera och bedöma dessa. Exempelvis är det alltså inte tillräckligt att endast använda sig av skriftliga bedömningsformer. Lärare behöver med andra ord säkerställa att de har tillräckligt med underlag för att analysera och bedöma elevernas kunskaper och stödja deras kunskapsutveckling.[55]

Varje elev bör kontinuerligt ges konstruktiv återkoppling från läraren om sin kunskapsutveckling och om vad som behöver utvecklas vidare. Därför behöver också bedömningen vara en integrerad del av undervisningen.[56]

Skolverket påtalar vikten av att elevernas kunskapsutveckling analyseras kontinuerligt under hela skoltiden och inte endast vid något enstaka tillfälle, t.ex. inför utvecklingssamtal eller betygssättning. Den kunskap man som lärare får genom att regelbundet följa upp elevernas kunskaper under ett arbetsområde eller en avgränsad arbetsperiod sägs vara en förutsättning för att aktivt kunna stödja eleverna i deras lärande. Genom att samtala om styrkor och svagheter och ge återkoppling och vägledning kring vad eleverna behöver utveckla vidare och hur man tillsammans ska ta sig dit skapas goda förutsättningar för elevernas kunskapsutveckling.[57]

3.4.7 Återkoppling till läraren

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Även på varje skolenhet ska man bedriva sådant systematiskt kvalitetsarbete och det är rektors ansvar att det görs (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen).

En del i detta arbete med att förbättra undervisningen är att läraren systematiskt och kontinuerligt bör analysera i vilken utsträckning planeringen och genomförandet av undervisningen har gett eleverna möjlighet att utvecklas så långt som möjligt i förhållande till de nationella målen. Dessutom behöver läraren identifiera vad som behöver utvecklas i den egna undervisningen för att åstadkomma detta, t.ex.

[55] SKOLFS 2011:250, s. 24 f.
[56] SKOLFS 2011:250, s. 18 f.
[57] SKOLFS 2011:250, s. 24.

fundera över om ändamålsenliga bedömningsformer används. Exempelvis kan läraren få återkoppling på hur den egna undervisningen fungerar genom kontinuerlig analys av elevernas kunskapsutveckling.[58]

3.4.8 Lärarsamarbete

Lärarna ska inte arbeta var för sig med just sin undervisning, utan de har till uppgift, enligt läroplanen, att samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen.[59]

Rektor ska därför skapa förutsättningar för lärarna att arbeta såväl enskilt som tillsammans med andra lärare, t.ex. genom att utveckla former för samverkan och kunskapsutbyte mellan lärarna. Detta arbete handlar om att kontinuerligt planera, följa upp och anpassa undervisningen så att den i så stor utsträckning som möjligt gynnar varje elevs kunskapsutveckling.[60]

3.4.9 Ämnesövergripande arbete och samverkan

I de obligatoriska skolformerna kan inte varje ämne och undervisningen i det hanteras för sig. Eleverna ska få möjlighet att arbeta ämnesövergripande. Dessutom finns det ett antal ämnesövergripande kunskapsområden, exempelvis trafik, jämställdhet, och konsumentfrågor, som ska integreras i undervisningen i olika ämnen.[61]

Skolan ska dessutom ha en samverkan med arbetslivet och närsamhället i övrigt. Målet är att varje elev har inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. Bland annat åligger det alla som arbetar i skolan att utveckla kontakter med kultur- och arbetsliv, föreningsliv samt andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som en lärande miljö.[62]

Även när det gäller gymnasieskolan finns det skrivningar om samverkan med det omgivande samhället. I läroplanen konstateras att skolan ensam inte kan förmedla alla de kunskaper som eleverna

[58] SKOLFS 2011:250, s. 24 och s. 30 f.
[59] SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.2 Kunskaper.
[60] SKOLFS 2011:250, s. 12 och s. 15.
[61] SKOLFS 2010:37, avsnitten 2.2 Kunskaper och 2.8 Rektors ansvar.
[62] SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.6 Skolan och omvärlden.

kommer att behöva. Skolan ska ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns i det omgivande samhället och som eleverna har från bl.a. arbetslivet. Personalen ska därför, i utbildningen, utnyttja kontakter med det omgivande samhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv.[63]

3.5 Både lärare och elev ska vara på plats

I detta avsnitt beskriver vi vad som regleras och tidigare har bedömts av regeringen vad gäller att såväl lärare som elev ska vara på plats i klassrummet.

3.5.1 Närvarande lärare

Regeringen har tidigare uttalat att ”elever primärt ska undervisas i skolan, av lärare som finns på plats tillsammans med eleverna”. Ställningstagandet baserades på studier som visar på lärarens betydelse för undervisningens kvalitet och resultat. Verksamhet där läraren inte är närvarande i samma lokal som eleverna bör mot denna bakgrund ses som ett alternativ när det inte är möjligt att ha läraren på plats med eleverna. Som en följd av denna princip föreslog regeringen att fjärrundervisning skulle tillåtas endast inom ett fåtal ämnen och i vissa fall (se vidare avsnitt 4.3).[64]

3.5.2 Närvaroplikt för eleverna

Som en följd av skolplikten finns det också en närvaroplikt i de obligatoriska skolformerna. En elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 § skollagen).

Vad gäller de frivilliga skolformerna har regeringen konstaterat att det faktum att utbildningen är frivillig inte innebär att det är frivilligt att delta i undervisningen. En elev som har börjat i gymnasie-

[63] SKOLFS 2011:144, s. 8 och s. 14.
[64] Prop. 2014/15:44, s. 13.

skolan måste delta i undervisningen. Det är en förutsättning för att eleven ska kunna nå utbildningsmålen. Det är också en förutsättning för att lärarna ska kunna planera undervisningen och göra en rättvis och likvärdig bedömning av elevernas kunskaper.[65] Motsvarande formulering som för de obligatoriska skolformerna återfinns alltså i skollagen: en elev i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (15 kap. 16 § respektive 18 kap. 16 §).

I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns incitament för närvaro i form av studiehjälp från Centrala studiestödsnämnden (CSN). Studiehjälp får som huvudregel bara lämnas för heltidsstudier (2 kap. 5 § studiestödslagen). Skolorna är skyldiga att rapportera till CSN om en elev har en annan studietakt än heltid, exempelvis vid ogiltig frånvaro. Om en elev har ogiltig frånvaro kan CSN således besluta att dra in elevens studiehjälp, eftersom eleven då inte bedöms bedriva heltidsstudier.[66]

För samtliga dessa skolformer gäller att om en elev utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten (respektive den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen), ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande (7 kap. 17 § fjärde stycket, 15 kap. 16 § respektive 18 kap. 16 § skollagen).

I vissa fall ska information även ges till elevens hemkommun. Kommunerna har s.k. aktivitetsansvar för elever som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning (29 kap. 9 § skollagen). Om en elev som inte har fyllt 20 år och går i en gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en annan huvudman än hemkommunen är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen (15 kap. 15 § respektive 18 kap. 15 § skollagen).

[65] Prop. 2009/10:165, s. 413 och s. 458.

[66] Jämför 6 kap. 6 § studiestödslagen, 6 kap. 9 § studiestödsförordningen (2000:655) samt Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp, där skolornas uppgiftsskyldighet gentemot CSN regleras i 9 kap.

4 Fjärr- och distansundervisning

Detta kapitel handlar om vad de två undervisningsformerna fjärr- och distansundervisning innebär. Vi beskriver framväxten av dem, vilka regler som gäller i dag och vad som i olika sammanhang har sagts om dem.

4.1 Detta är fjärr- och distansundervisning

Fjärr- och distansundervisning är två undervisningsformer som innebär att läraren inte befinner sig där eleven är. Principen om att läraren ska befinna sig i klassrummet med eleverna, det vi i vårt betänkande har valt att kalla närundervisning (se avsnitt 2.4), har frångåtts. Hur dessa metoder har benämnts har varierat över tid, men i dag – och i vårt betänkande över huvud taget – använder vi uppdelningen som föreslogs 2012 i utredningen om fjärr- och distansundervisning[1].

Fjärrundervisning definieras numera i skollagen (2010:800). Där anges att fjärrundervisning är interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen).

Distansundervisning är inte reglerad i skollagen men beskrevs av 2012 års utredning, precis som fjärrundervisning, som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik. Skillnaden jämfört med fjärrundervisning är att elever och lärare vid distansundervisning är åtskilda både i rum och i tid.[2]

[1] SOU 2012:76.
[2] SOU 2012:76, s. 22.

4.2 Utvecklingen av fjärr- och distansundervisning

För att ge en bakgrund till dagens regelverk om fjärr- och distansundervisning och till våra förslag vill vi kort redogöra för andra utredningar på området de senaste åren. Vi beskriver både vad som har föreslagits och vilka för- och nackdelar som har lyfts. För en längre historik över utvecklingen hänvisar vi till den förra statliga utredningen om fjärr- och distansundervisning[3] och till Distansutbildningskommitténs (DUKOM) betänkande från 1998[4].

4.2.1 Utredningar på området

De olika utredningar som vi i de följande avsnitten tittar närmare på är från regeringen och statliga myndigheter och har presenterats det senaste decenniet. Den första av dem är en rapport som Skolverket redovisade på uppdrag av regeringen 2008.[5] Skolverket gjorde ingen skillnad mellan om undervisningen sker i realtid (numera fjärrundervisning) eller som korrespondens av något slag (numera distansundervisning). Från Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) remitterades en promemoria med förslag om distansundervisning 2010.[6] Förslagen utgick från nämnda rapport från Skolverket. Därefter tillsattes en statlig utredning om bl.a. distansundervisning, eftersom det under beredningen av de tidigare förslagen framkom behov av ytterligare underlag inför en eventuell reglering av denna.[7] Utredningen presenterade sitt resultat i ett betänkande 2012 och definierade då fjärr- och distansundervisning i princip på det sätt som vi i dag definierar begreppen.[8]

Efter en proposition med utgångspunkt i förslagen i betänkandet kom sedan de flesta av dagens regler om fjärrundervisning på plats.[9] I propositionen meddelade regeringen dessutom att man avsåg att återkomma till riksdagen med förslag om distansundervisning.[10]

[3] SOU 2012:76, s. 185 ff.
[4] SOU 1998:84, s. 35 ff.
[5] Skolverket (2008).
[6] Dnr U2010/5616/G.
[7] Dir. 2011:85, s. 12.
[8] SOU 2012:76.
[9] Prop. 2014/15:44, bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.
[10] Prop. 2014/15:44, s. 8.

Vi har därefter fått i uppdrag att utreda såväl fjärr- som distansundervisning vidare. I vårt delbetänkande föreslog vi hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål – två verksamheter som betraktades som särskilt angelägna. Regeringen har nu överlämnat en proposition om dessa förslag till riksdagen, som i sin tur har beslutat om dem.[11] Vårt uppdrag har således fortsatt med generella regler för fjärr- och distansundervisning.

4.2.2 Därför behövs fjärr- och distansundervisning

De olika förslagsställarnas syn på fjärr- och distansundervisning har varit ungefär densamma genom åren: som något som ska användas i undantagsfall. Det har inte i något fall, av de som vi här har redovisat, betraktats som ett fullt ut likvärdigt alternativ till närundervisning. De skäl som har nämnts för att anordna fjärr- eller distansundervisning har snarare haft att göra med att eleverna över huvud taget ska få tillgång till undervisning, dvs. att fjärr- och distansundervisning är det enda alternativet – annars skulle eleverna bli utan undervisning.

Den ena kategorin av skäl för förslagen handlar om problem för *skolan* eller *huvudmannen*. Skolverket menade att distansundervisning skulle användas när det saknades lärare med adekvat utbildning eller elevunderlaget var otillräckligt på den egna skolan. Utbildningsdepartementet lade till att det skulle vara möjligt då en av de aktuella kurserna eller ett av ämnena (se avsnitt 4.2.4) inte erbjöds och i SOU:n var linjen densamma i fråga om fjärrundervisning.

Den andra kategorin av skäl gäller *en enskild elev* som annars inte skulle ha deltagit i undervisningen. Skolverket talade om elever med medicinsk eller psykosocial problematik som borde få distansundervisning som särskilt stöd. Därutöver nämndes distansundervisning som en metod för att elever med särskilda talanger skulle få tillgång till undervisning på högre nivå, t.ex. gymnasiekurser i årskurs 9, men då som komplement till annan undervisning för att fördjupa och bredda sin utbildning. Utbildningsdepartementet tog

[11] Prop. 2015/16:173, bet. 2015/16:UbU18, rskr. 2015/16:315.

inte upp några av dessa möjligheter. Det gjordes däremot i SOU:n, som innehöll förslag om distansundervisning för elever med medicinsk eller psykosocial problematik, för elever med karriärer på elitnivå samt för elever vid särskilda ungdomshem.

4.2.3 Farhågor kring fjärr- och distansundervisning

Precis som skälen för fjärr- och distansundervisning har återkommit gång på gång har skälen emot, eller snarare farhågorna, upprepats i de olika utredningarna. Även farhågorna, dvs. vad vi särskilt behöver beakta också i vårt arbete, kan delas in i olika kategorier.

En del är *elevernas förutsättningar*. Skolverket konstaterar att distansundervisning kräver hög grad av koncentration; att undervisningen förutsätter mognad, engagemang och ansvar hos eleverna.

Elevernas rättigheter betonas också. Rätten till lärarledd undervisning ska tillgodoses, vilket betyder att det ska vara fråga om en målinriktad pedagogisk verksamhet som genomförs under lärares ledning. Dessutom måste eleverna få tillräckligt stöd av lärare och handledare. Det måste vidare vara tydligt vem som har helhetsansvaret för varje elevs studiegång. Frågor har också uppstått om vem som har tillsyns- och omsorgsansvar under den tid då eleven fullgör sin skolplikt.

Vad gäller själva *undervisningen* har frågor väckts om hur interaktionen mellan lärare och elever påverkas och om det är möjligt att anpassa undervisningen till varje enskild elevs behov av stöd och stimulans. Samarbetet mellan lärare och handledare betonas. Det har även ifrågasatts om interaktionen mellan eleverna blir tillräcklig. Undervisningen är dessutom beroende av att tekniken fungerar som den ska.

Slutligen lyfts att skolan inte bara syftar till kunskapsförmedling utan också har ett *socialiserings- och värdegrundsuppdrag*. Detta sägs riskera att hamna i skymundan vid fjärr- och distansundervisning.

4.2.4 Ämnen för fjärr- och distansundervisning

Samtliga som har lämnat förslag lyfter i första hand språkämnen som möjliga för fjärr- och distansundervisning. Skolverket tänkte sig moderna språk (inte engelska), modersmål och teckenspråk i både

grundskolan och gymnasieskolan, vilket Utbildningsdepartementet kompletterade med samiska i sameskolan, engelska för elever som återvänder från en svensk utlandsskola samt studiehandledning på modersmål. Bortsett från engelskan innehöll SOU:n samma punkter för fjärrundervisningen, med tillägget integrerad samisk undervisning i grundskolan.

Skolverket var mer tillåtande i gymnasieskolan och föreslog för elever i denna att undervisningsformen skulle få användas i de flesta kurser. Kurser i kärnämnen (numera gymnasiegemensamma ämnen) skulle emellertid inte kunna ordnas på detta sätt, med undantag för i högst ett år i de fall då det fanns särskilda skäl. Några sådana förslag har inte funnits med senare.

För distansundervisning har det – efter att fjärr- respektive distansundervisning har definierats – inte funnits några förslag om särskilda ämnen och kurser. Tvärtom har avsikten i de förslag vi beskriver varit att utbildningen helt och hållet ska kunna bedrivas med hjälp av distansundervisning under en kortare eller längre tid.

4.3 Dagens regelverk för fjärrundervisning

I detta avsnitt ska vi beskriva vad som gäller för fjärrundervisning i dag, bl.a. vilka villkor som måste vara uppfyllda och vilka ämnen det gäller.

4.3.1 Allmänna bestämmelser

Som vi nämnde ovan definieras fjärrundervisning som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen). Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om fjärrundervisning (29 kap. 22 a § skollagen). Regeringen har också beslutat om sådana föreskrifter: regelverket för fjärrundervisning i de obligatoriska skolformerna, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan, finns i 5 a kap. skolförordningen (2011:185) och för fjärrundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Bestämmelserna i dessa två kapitel är i

princip överensstämmande och vad som beskrivs nedan gäller båda kapitlen, dvs. båda förordningarna, om inte annat nämns.

4.3.2 Fjärrundervisning är bara tillåtet i vissa fall

Fjärrundervisning får anordnas för elever i de olika skolformerna under de förutsättningar och med de begränsningar som anges i skolförordningen och gymnasieförordningen (5 a kap. 1–5 §§ skolförordningen och 4 a kap. 1–5 §§ gymnasieförordningen). Det betyder att fjärrundervisning *endast* är tillåten i de fall som räknas upp i de angivna paragraferna.

Denna inledande begränsning hindrar dock inte att en lärare som är närvarande i klassrummet, som ett led i sin undervisning av eleverna, tar hjälp av en annan lärare som undervisar med hjälp av informations- och kommunikationsteknik och som är åtskild från eleverna i rum men inte i tid (1 § andra stycket). Undervisning som bedrivs på detta sätt innebär således att *ansvarig lärare* fortfarande är närvarande där eleverna är, medan den ansvarige läraren vid fjärrundervisning befinner sig på en annan plats än eleverna.

För att fjärrundervisning ska få tillåtas över huvud taget ska minst ett av två krav i 3 § vara uppfyllt. Fjärrundervisning får genomföras om det inte finns någon legitimerad lärare som är behörig för undervisningen[12] att tillgå inom en huvudmans skolenhet (3 § p. 1). Regeringen bedömde i propositionen om fjärrundervisning att detta krav bör anses uppfyllt först efter att huvudmannen har gjort allvarliga försök att rekrytera en legitimerad och behörig lärare till skolenheten.[13] För studiehandledning på modersmålet och för integrerad samisk undervisning i grundskolan, för vilka det saknas krav på att verksamheten leds av lärare, är kravet att det inte finns någon annan lämplig person att tillgå inom en huvudmans skolenhet.

Fjärrundervisning får också genomföras om elevunderlaget är otillräckligt (3 § p. 2). Med otillräckligt avses sådana fall där huvudmannen inte är skyldig att anordna undervisning med anledning av att antalet elever inom huvudmannens organisation är färre än fem.[14] Det innebär att det kan handla om ett språk som färre än fem

[12] Den exakta formuleringen är ”någon lärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § skollagen”.
[13] Prop. 2014/15:44, s. 13.
[14] Prop. 2014/15:44, s. 13 f.

elever har valt inom språkvalet eller ett språk som färre än fem elever är berättigade till modersmålsundervisning i.

4.3.3 Ämnen och verksamheter för fjärrundervisning

Fjärrundervisning är tillåtet i vissa ämnen och verksamheter enligt förordningarna (2 §). För samtliga skolformer som berörs i de två förordningarna får fjärrundervisning anordnas i

- moderna språk,
- modersmål,
- teckenspråk, och
- studiehandledning på modersmålet.

Dessutom får fjärrundervisning anordnas för samiska i sameskolan och för integrerad samisk undervisning i grundskolan.

Detta är de generella bestämmelserna, men regeringen har därutöver beslutat om en försöksverksamhet där fjärrundervisning får prövas i fler ämnen (förordningen [2015:481] om försöksverksamhet med fjärrundervisning). Skolhuvudmän kan enligt förordningen ansöka om att delta i försöksverksamheten och får, om de beviljas deltagande, anordna fjärrundervisning även i andra ämnen. Villkoren är desamma som för fjärrundervisning i ovanstående ämnen och verksamheter (se ovan och nedan). Fjärrundervisning får dock enbart utgöra en mindre del av den undervisning som eleven får i sin utbildning. Skolverket beviljar bara deltagande om huvudmannen kan säkerställa kvaliteten i fjärrundervisningen.

4.3.4 Så fungerar fjärrundervisning

Utgångspunkten vid fjärrundervisning bör, enligt regeringen, som vid annan undervisning, vara att eleverna ska befinna sig i skolan eller i en lokal som skolan anvisar. Fjärrundervisningen bör, liksom annan undervisning, ingå i den garanterade undervisningstid som skolan ansvarar för. Utöver de krav som så att säga ställs i definitionen av fjärrundervisning krävs att det finns en handledare närvarande i den lokal där eleverna befinner sig (4 §). En elev eller en

grupp elever kan alltså inte lämnas ensamma i lokalen. Syftet med att det ska finnas en handledare närvarande är att upprätthålla kvaliteten i undervisningen. Handledaren kan vara en lärare på elevernas skola eller någon annan som är anställd på skolan. Handledaren bör kunna ge stöd till eleverna på plats i klassrummet men också stödja fjärrläraren i dennes undervisning. Dessutom ska handledaren utöva ansvaret för tillsynen av skolpliktiga elever i grundskolan och motsvarande skolformer.[15]

Det finns i dag inte några närmare föreskrifter om handledarens kompetens, befogenheter eller arbetsuppgifter.

4.3.5 Fjärrundervisning som utförs av någon annan – entreprenad

Vi kommer att återkomma till olika former för samarbeten mellan skolhuvudmän och vad det innebär i nästa kapitel, kapitel 5, men vill redan nu upplysa om att fjärrundervisning även kan överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad (23 kap. 4 § skollagen). Möjligheten att överlämna uppgifter på entreprenad till staten har dock begränsats till undervisning i teckenspråk, samiska och integrerad samisk undervisning i grundskolan (5 a kap. 5 § skolförordningen och 4 a kap. 5 § gymnasieförordningen). Det är inte närmare angivet i författning vad som avses med staten i detta sammanhang. Det ligger dock nära till hands att anta att lagstiftaren därmed avsett staten som huvudman inom skolväsendet, dvs. Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen, och inte staten som anordnare av annan utbildning, t.ex. universitet och högskolor.[16]

Dessutom får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman om fjärrundervisningen avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet (23 kap. 4 § skollagen), i enlighet med vad vi föreslog i vårt delbetänkande.[17] Förutsättningen för att detta ska vara tillåtet är att huvudmannen har

[15] Prop. 2014/15:44, s. 14.
[16] Jämför prop. 2014/15:44, s. 19.
[17] SOU 2016:12.

gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen (se vidare i avsnitt 5.6.6).

4.3.6 Specialregler för Statens institutionsstyrelse

I propositionen om fjärrundervisning bedömde regeringen att Statens institutionsstyrelse (SiS) bör kunna ge fjärrundervisning inom de särskilda ungdomshemmen i flertalet ämnen och kurser under förutsättning att det saknas legitimerade och behöriga lärare i ämnet eller kursen eller när elevunderlaget är otillräckligt. Samma förutsättningar bör gälla som för andra skolor, t.ex. i fråga om krav på närvarande handledare.[18]

Även för utbildning vid de särskilda ungdomshemmen är det i skol- respektive gymnasieförordningen som det anges i vilka ämnen och kurser det är tillåtet att bedriva fjärrundervisning. Möjligheten finns för samtliga ämnen respektive kurser utom svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik. Fjärrundervisning får också användas för att ge elever studiehandledning på modersmålet (14 a kap. 3 § första stycket skolförordningen samt 13 a kap. 3 § första stycket gymnasieförordningen).

4.4 Så används fjärrundervisning i dag

Även om fjärrundervisning är reglerad i lag först sedan den 1 juli 2015 har det förekommit sådan undervisning en längre tid. I detta avsnitt redogör vi för några exempel på olika tillämpningar i Sverige. Det är inte alltid som det nyss beskrivna regelverket följs fullt ut, men vi beskriver ändå olika förekomster av undervisning där lärare och elev är åtskilda i rum men inte i tid. Vi återkommer till några internationella exempel efter att också ha beskrivit distansundervisning (se avsnitt 4.6.5).

[18] Prop. 2014/15:44, s. 19 ff.

4.4.1 Sameskolstyrelsen och sameskolan

Kommuner och enskilda huvudmän kan alltså numera överlämna uppgiften att bedriva fjärrundervisning i samiska eller i integrerad samisk undervisning i grundskolan till staten i form av Sameskolstyrelsen. Dessutom kan sameskolan i bl.a. dessa ämnen bedriva fjärrundervisning inom den egna organisationen.

Vid utredningens besök på Sameskolstyrelsen, i april 2016, gavs fjärrundervisning till 103 elever inom sameskolan och i kommunala skolor. Dessa elever fanns på 40 skolor, från Simrishamns kommun i söder till Kiruna kommun i norr. Majoriteten av eleverna undervisades i nordsamiska, men det förekom också undervisning i varieteterna sydsamiska och lulesamiska. Att fjärrundervisning används beror på svårigheter att få tag på lärare i språket och dess olika varieteter.

Eleverna som undervisades fanns från förskoleklass[19] upp till gymnasieskolan. Vanligast var att fjärrundervisning bedrevs för en enskild elev i taget eller för två elever samtidigt, men det förekom också att upp till tio elever undervisades på en gång. Att undervisa så många elever bedömdes av lärare vara svårt med motiveringen att det blir mer av föreläsning via videokonferens än undervisning med aktiva elever. Möjligheterna till individualisering betraktades också som mindre vid fjärrundervisning och därmed blev det än viktigare än vid närundervisning att nivågruppera eleverna.

Handledaren var inte alltid på plats hela lektionstiden, men hon eller han var med i början av lektionen och skulle sedan finnas tillgänglig. Det sågs som slöseri med resurser att ha en handledare på plats när tekniken fungerar och det bara är en elev i den andra lokalen. Det handledaren gjorde var sådant som att ordna tekniken, kopiera papper, hämta saker och andra praktiska göromål.

Fjärrlärarna upplevdes lätt bli isolerade. De som var anställda av Sameskolstyrelsen var utspridda i landet och flera undervisade från hemmet i stället för från en skola. Skolan där fjärrlärarens elever fanns skulle behöva involvera fjärrläraren, t.ex. för att diskutera en elevs inlärningssvårigheter, men skolorna och huvudmännen som

[19] Någon bestämmelse som tillåter fjärrundervisning i skolformen förskoleklass finns inte i dag.

beställde fjärrundervisning brast ibland i engagemang och såg undervisningen som något som någon annan skötte.[20]

4.4.2 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Kommuner och enskilda huvudmän får, sedan den 1 juli 2015, även överlämna uppgiften att bedriva fjärrundervisning i teckenspråk till staten. Fjärrundervisningen bedrivs då av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Hösten 2016 var verksamheten liten och fjärrundervisning i teckenspråk bedrevs för en handfull elever på kommunala och fristående grundskolor.

4.4.3 Pajala kommun

På grund av stora geografiska avstånd i kommunen och begränsat elevunderlag var Pajala kommun tidigt ute (i slutet av 1990-talet) med att undervisa på distans med informations- och kommunikationsteknik med en handledare närvarande hos eleverna 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 användes fjärrundervisning för spanska i årskurs 7–9 läsåret 2015/16. Elever från tre olika skolor deltog (Pajala centralskola, Junosuando skola och Tärendö skola) och eleverna fick två av tre lektioner i veckan via fjärrundervisning. Läraren roterade mellan skolenheterna och alla elever fick därmed en av veckans tre lektioner med läraren på plats i klassrummet för reguljär undervisning medan övriga elever befann sig på andra skolor och således tog del av undervisningen genom fjärrundervisning.

Läsåret 2016/17 bedrevs inte längre någon fjärrundervisning inom den egna organisationen. I stället anlitades Sofia Distansundervisning för undervisningen i spanska, finska och tyska. Läraren var alltså åtskild från eleverna i rum, men eleverna var på plats i skolan med en handledare närvarande under lektionerna.

[20] Som vi konstaterade i vårt delbetänkande är denna syn från huvudmännen och skolorna dessvärre vanlig för modersmålsundervisning över huvud taget, men kan förstärkas av fjärrundervisningen (SOU 2016:12, s. 77).

Fjärrundervisningen i Pajala kommun har bl.a. beskrivits i SOU:n från 2012

> Några erfarenheter som rektorer och lärare inom Pajala kommun fått från sin fjärrundervisning är att läraren får en ökad arbetsbörda när det gäller att planera sin undervisning. Förberedelserna måste göras noggrannare bl.a. för att kunna informera handledaren och skicka material och uppgifter till elevernas skola i förväg. Datauppkopplingen måste startas upp i förväg för att förvissa sig om att den fungerar och ett alternativt material bör finnas om tekniken inte fungerar. Att vara fjärrlärare är tidskrävande, särskilt inledningsvis, men upplevs även som roligt och utmanande för den som valt att undervisa på detta sätt. Läraren är beroende av att få tydlig återkoppling från handledare, elever och rektor om hur undervisningen upplevs och fungerar. Pajala kommun har också uppmärksammat att det finns elever som tycker att det är påfrestande att se sig själva på skärmen och därför valt bort det aktuella ämnet på grund av fjärrundervisningen. I Pajala anser man att den bästa undervisningen sker på plats men att fjärrundervisning kan vara det näst bästa när det sämsta alternativet blir att lägga ner en skola. De menar också att det är i språkvalet och modersmål för årskurserna 6–9 som fjärrundervisningen fungerar bäst.[21]

Fjärrundervisningen i Pajala kommun har också utvärderats av forskare vid Umeå universitet.[22] Förhållanden som lyfts i denna rapport är bl.a. att interaktionen mellan lärare och elev förändrades; läraren dominerade talutrymmet och upplevde själv att det var svårt att känna av stämningen och genomföra riktade stödinsatser. Undantaget var när det var mindre undervisningsgrupper – sju elever via fjärrundervisning sades innebära bättre samspel än tjugofem elever i ett traditionellt klassrum. Rapporten menar att handledaren spelade en nyckelroll, t.ex. för att känna av stämningen i klassrummet och för att hjälpa till med bedömningsarbetet. För lärarna upplevdes fjärrundervisning medföra ökad arbetsbörda, framför allt eftersom mer tid behövde ägnas åt förberedelser

Från elevernas sida fanns en vilja att slippa fjärrundervisningen, drygt hälften ville detta enligt utvärderingen. Lärarna menade att fjärrundervisningen krävde mer av eleverna än vad traditionell undervisning gör, i form av koncentration och disciplin. Dessutom fanns svårigheter att följa upp vad eleven hade förstått, enligt rapporten.

[21] SOU 2012:76, s. 212.
[22] Häll, Hällgren och Söderström (2007).

4.4.4 Språkskolan i Uppsala kommun[23]

Språkskolan i Uppsala, kommunens centrala enhet för bl.a. modersmålsundervisning, ger också fjärrundervisning[24]. Språkskolans verksamhet med undervisning på distans har pågått sedan läsåret 2005/06, med ursprung i två olika projekt initierade av Myndigheten för skolutveckling.[25] Undervisningen har utvecklats tillsammans med Uppsala universitet i syfte att kvalitetssäkra fjärrundervisningen i en situation när forskning och beprövad erfarenhet saknades. Samarbetet har resulterat i en kurs om 7,5 högskolepoäng för fjärrlärarna, vilken är tillgänglig inom universitetets uppdragsutbildning. Fjärrlärarna vid Språkskolan diskuterar regelbundet i kollegiala sammanhang hur undervisningen kan förbättras.

Under läsåret 2015/16, vid utredningens besök, hade Språkskolan i Uppsala avtal om fjärrundervisning i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål i några språk till elever i Östhammars, Hebys och Kramfors kommunala skolor, till skolor inom Lapplands gymnasium och till särskilda ungdomshem (SiS-hem). Språkskolan gav även utbildning på entreprenad till enskilda huvudmän i den egna kommunen. Fjärrundervisning användes dessutom ibland för undervisning på en del av kommunens egna skolor, nämligen när det gällde elever i årskurs 3–5 och högst tre elever skulle undervisas i det aktuella språket på just den skolenheten. Efter att de nya reglerna om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet trädde i kraft 2016 har antalet kommuner och enskilda huvudmän som anlitar Språkskolan i Uppsala bara ökat marginellt.

Kramfors kommun erbjöd modersmålsundervisning på några språk samt studiehandledning på modersmål i form av fjärrundervisning på entreprenad (även då med Språkskolan i Uppsala som utförare) när Skolinspektionens regelbundna tillsyn av kommunen genomfördes. Detta var innan reglerna kring fjärrundervisning och

[23] Enhetens namn var Språkskolan när utredningen besökte den, men den har sedan dess bytt namn till Enheten för flerspråkighet.

[24] I delbetänkandet benämnde vi det undervisning på distans, även om Språkskolan kallar det fjärrundervisning. 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 den inte villkoren för fjärrundervisning. Då detta är fallet för fjärrundervisning även på andra håll väljer vi nu att benämna även Språkskolans verksamhet för fjärrundervisning.

[25] ”Modersmålsundervisning delvis på distans” med Uppsala och Boden 2005/06 och ”Synkroniserad distansundervisning” med Uppsala och Ljusdal 2006/07.

entreprenad ändrades för modersmålsundervisning. Myndigheten kritiserade kommunen dels för entreprenaden, dels för att verksamheten bedrevs genom fjärrundervisning. Skolinspektionen konstaterade att fjärrundervisning – enligt de regler som då gällde – kan vara ett komplement till ordinarie undervisning, när äldre elever i grundskolan får språkundervisning, men att när undervisning uteslutande ges genom fjärrundervisning uppfylls inte kraven på skolverksamheten. Skolinspektionen menade bl.a. att undervisningen inte var tillräckligt individanpassad, att elevernas möjligheter att utöva inflytande över arbetsformer var begränsade och att det var svårt för läraren att göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper för betygssättningen.[26]

Handledarens roll när Språkskolan bedriver undervisning är, på kommunens egna skolor, att se till att eleven kommer igång med arbetet. Därefter ska det finnas en kontaktperson på skolan, men denne är inte på samma plats som eleven eller eleverna. När fjärrundervisningen bedrivs mot andra skolor ska vuxna finnas på plats.

Vid utredningens besök lyftes flera fördelar med fjärrundervisningen. Flexibiliteten ökar och det är t.ex. möjligt att ha undervisning trots sjukdom. Fler elever får undervisning tillsammans, vilket ger mer undervisningstid i modersmålet för den enskilde eleven och fler kamrater för eleven. Lärare och elever sägs uppskatta att lära sig använda tekniken. Dessutom blir det större frihet för lärarna, när de kan lägga mindre tid på resor mellan olika skolor.

Som tänkbara nackdelar nämndes bl.a. ensamheten för läraren, vilket kan hanteras genom att fjärrläraren också träffar andra elever fysiskt. Det förekommer också hybridlektioner, där någon eller några elever är på plats och andra fjärrundervisas. Den sociala relationen till eleverna kan också vara en utmaning. Viktigt för relationen är enligt Språkskolan att fjärrläraren regelbundet (en gång per termin) besöker skolan och på så sätt får träffa sina elever. Dessutom kan läraren tappa kontrollen över undervisningen, om hon eller han saknar datorvana – precis som en lärare kan tappa kontrollen över en klassrumssituation. Elevens hemskola får inte heller släppa ansvaret för eleven och dennes utveckling bara för att någon annan utför själva undervisningen.

[26] Skolinspektionen (2014), s. 11 ff.

Lärarna menade att undervisningsgrupperna möjligen kan bestå av åtta till tio elever, men helst betydligt färre. Alla teoretiska ämnen bör vara möjliga för fjärrundervisning, medan de praktisk-estetiska ämnena borde vara svåra att hantera.

Lärarna gav också exempel på vilka situationer som kan uppstå i fjärrundervisningen. Det gäller visserligen sådant som också förekommer vid närundervisning och erfarna lärare är vana att hantera sådant, men en fjärrlärare bör vara medveten om att liknande insatser kan behövas i fjärrundervisningen, men med viss anpassning till tekniken.

För det första kan det handla om behov av disciplinära åtgärder. När en elev stökar och på olika sätt, t.ex. med hjälp av teknikens möjligheter, stör undervisningen kan den eleven få begränsat tillträde till eller t.o.m. stängas ute från det digitala rummet. Det kan jämföras med den möjlighet till utvisning ur undervisningslokalen som återfinns i 5 kap. 7 § skollagen.

För det andra kan fysiskt bråk uppstå mellan elever som befinner sig på samma ställe, där läraren inte är. Som ett exempel nämndes ett fall där läraren behövde ringa den aktuella skolan, men det tog tid innan någon vuxen lokaliserades som kunde skilja eleverna åt. Fjärrläraren informerade vårdnadshavarna och åtgärder vidtogs för att liknande situationer inte skulle uppstå igen.

För det tredje kan mobbning uppstå även i en undervisningssituation i det digitala rummet, där en elev med de tekniska verktygen kan kränka en annan elev. Fjärrläraren kunde i detta fall göra motsvarande vad läraren skulle ha gjort i ett vanligt klassrum: dela upp gruppen för att skilja mobbare och mobboffer åt, prata med dels mobbaren och dennes vårdnadshavare, dels den elev som hade utsatts och slutligen diskutera med samtliga i undervisningsgruppen.

Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål är inte det enda som Språkskolan i Uppsala utför på entreprenad. Även sådan kartläggning av nyanlända elevers kunskaper som ska genomföras (enligt 3 kap. 12 a–12 f § skollagen) utför Språkskolan, inte bara för Uppsala kommuns skolor utan också åt skolor med andra huvudmän.

4.4.5 Försöksverksamhet med fler ämnen

Skolverket är ansvarig myndighet för att pröva ansökningar om att delta i försöksverksamheten med fjärrundervisning även i andra ämnen än de som anges i skol- och gymnasieförordningarna. Intresset för att delta var dock svalt inledningsvis, vilket kan antas bero på att endast fjärrundervisning inom den egna organisationen är tillåten. Ansökningar inkom endast från två skolhuvudmän i den första ansökningsomgången hösten 2015: från Lapplands kommunalförbund, för sex olika skolenheter inom gymnasieskolan, och från Storumans kommun, för Luspengymnasiet. Ansökningarna för samtliga kurser beviljades (bortsett från de ansökningar som rörde kurser i de ämnen där fjärrundervisning redan är tillåtet enligt skol- och gymnasieförordningarna). Det handlade bl.a. om kurserna Biologi 1, Psykologi 1, Medicin 2, Akutsjukvård och Samhällskunskap 2.[27]

Skolverket har därefter anordnat nya ansökningsomgångar och fler huvudmän, både kommunala och enskilda, har nu fått tillstånd att delta. Beviljade ansökningar har framför allt gällt olika kurser inom gymnasieskolan, men det förekommer även exempel på svenska som andraspråk och NO-ämnen i grundskolan. Avslag på ansökningar har bl.a. handlat om att huvudmannen inte kunnat säkerställa kvaliteten i fjärrundervisningen. Flera ansökningar har gällt undervisning för elever med långvarig och olovlig frånvaro, där eleverna skulle vistas i hemmet. Då detta inte är att betrakta som fjärrundervisning har även dessa ansökningar avslagits.

Skolverket har i en delredovisning till regeringen följt upp och utvärderat hur fjärrundervisning används inom försöksverksamheten. Myndigheten konstaterar att antalet ansökningar har varit begränsat och att några huvudmän som har fått sin ansökan beviljad inte har startat någon försöksverksamhet med fjärrundervisning. Skolverket betonar behovet av kontinuitet i verksamheterna och att ett utvecklingsarbete är viktigt.[28]

De huvudmän som har beviljats deltagande i försöksverksamheten får bedriva fjärrundervisning i de olika ämnena så länge försöksverksamheten pågår, dvs. t.o.m. utgången av juni 2018 enligt nuvarande regler.

---

[27] Skolverkets beslut dnr 2015:1455, 2015:1456 samt 2015:1540.
[28] Skolverket (2017).

4.4.6 Lapplands gymnasium

Lapplands kommunalförbund, som är huvudman för Lapplands gymnasium, är en av de huvudmän som använder fjärrundervisning. Lapplands gymnasium deltar i den pågående försöksverksamheten och därutöver anordnas fjärrundervisning inom den egna organisationen i bl.a. moderna språk och modersmål, i enlighet med vad gymnasieförordningen möjliggör. Utredningen har besökt två av de kommuner som ingår i kommunalförbundet, Jokkmokk och Gällivare, för att få veta mer om erfarenheterna av fjärrundervisning.

Lapplands gymnasiums motiv till att bedriva fjärrundervisning är de stora geografiska avstånden. Det handlar dels om att kunna erbjuda fler språk till eleverna, dels om att kunna arrangera olika program på fler orter. Exempelvis kan eleverna läsa vård- och omsorgsprogrammet i samtliga fyra kommuner inom kommunalförbundet, men flera kurser ges då som fjärrundervisning.

Vårt övergripande intryck efter att ha träffat skolledning, lärare, handledare och elever var att traditionell närundervisning av samtliga upplevs som det bästa alternativet. Fjärrundervisning – när den fungerar väl – kan vara ett substitut, framför allt då den möjliggör att eleverna får undervisning som de annars hade blivit utan. Fjärrundervisning betraktas alltså inte som ett likvärdigt alternativ till närundervisning.

En av utmaningarna med fjärrundervisningen sades vara att den kräver mer av eleverna. De kan behöva vara mer fokuserade och koncentrerade, när det inte är en lärare som bokstavligen tittar över axeln på deras arbete. För att få till stånd den nödvändiga interaktionen mellan lärare och elever respektive mellan elever är det nödvändigt att driva på eleverna mer än annars. En orsak till detta är att elever drar sig undan från kameran – en del elever upplever det som jobbigt att synas och att ha kontakt med lärare och elever som finns på andra ställen än en själv, särskilt om man aldrig har mötts fysiskt. Spontaniteten hos såväl lärare som elever uppgavs också minska. En metod för att hantera denna problematik är att låta lärare och alla elever träffa varandra tidigt under kursens gång. Lärarna menade också att det inte kan vara lika stora undervisningsgrupper som i ett traditionellt klassrum, eftersom det i så fall tenderar att bli mer av rena föreläsningar snarare än undervisning.

En av fördelarna med fjärrundervisning, menade lärarna, är att en passiv elev märks snabbare. Det beror på teknikens möjligheter. Tekniken gör det också generellt lättare för läraren att följa elevens utveckling och att genom strukturerad uppföljning ge tydligare feedback.

Fjärrundervisning beskrevs vidare som att det sätter förstoringsglas på lärarens förmåga. En riktigt bra lärare, med planerade och strukturerade lektioner och beredskap för alternativ, klarar också fjärrundervisning bra. En lärare som inte är på samma nivå klarar inte alls av fjärrundervisningen väl. Det förekommer att lärare har sagt nej eller avbrutit sin fjärrundervisning av olika skäl. Fjärrlärarna behöver ha utbyte sinsemellan, för kompetensutveckling. Dessutom behöver de ha kontakt med elevernas andra lärare och skolledningen, bl.a. för att involveras i elevhälsoarbete.

Handledarens roll på Lapplands gymnasium är att vara med i början av lektionerna, t.ex. för att sätta igång tekniken eller se till att eleverna börjar med en given uppgift. Inte heller här är handledarna med hela tiden.

Skolledningen konstaterade att fjärrundervisning inte är en metod för att minska kostnaderna. Visserligen är fjärrundervisning till fyra orter billigare än att ge samma utbildning på samtliga orter, men det är dyrare än att ge traditionell närundervisning. Vinsten ses i stället som att fler kurser och program har kunnat erbjudas på olika orter, vilket betyder att eleverna inte behöver flytta.

När Skolinspektionen gjorde regelbunden tillsyn av verksamheten vid Lapplands gymnasium för några år sedan var fjärrundervisningen ännu inte reglerad, men inom vård- och omsorgsprogrammet bedrevs undervisningen på liknande sätt med hjälp av digital teknik och ett fåtal fysiska träffar. Skolinspektionen gjorde bedömningen att undervisningen inte uppfyllde de krav som ställs i författningarna. Som skäl nämndes bl.a. att eleverna inte ges förutsättningar att nå de högre betygsstegen samt att undervisningen inte anpassas efter elevernas förutsättningar och behov.[29]

[29] Skolinspektionen (2013), s. 12.

4.4.7 Statens institutionsstyrelse

Jämfört med andra skolhuvudmän har Statens institutionsstyrelse (SiS) mer fria händer att bedriva fjärrundervisning inom den egna organisationen, i och med att fjärrundervisning inom SiS är tillåten i fler ämnen och kurser. Hösten 2016 användes dock inte fjärrundervisning inom den egna organisationen.

När Skolinspektionen gjorde en riktad tillsyn av utbildningen vid tio särskilda ungdomshem uppmärksammades bl.a. att mycket få elever fick modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. De intervjuade företrädarna för SiS konstaterade då att fjärrundervisning kan användas i begränsad form som komplement men inte i större utsträckning.[30]

4.4.8 Kommande utvärderingar

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 har lämnats (se avsnitt 4.4.5) och en slutredovisning ska lämnas senast den 15 november 2018.[31]

Under 2016 och 2017 genomför forskningsinstitutet Ifous tillsammans med Umeå universitet och Interactive Institute en forsknings- och utvecklingssatsning med fokus på fjärrundervisning. Satsningen är delfinansierad av Vinnova. Projektet syftar till att, tillsammans med lärare och skolledare, utveckla kunskaper om hur fjärrundervisning kan organiseras och genomföras för att ge elever bästa möjliga undervisning och stöd.

4.5 Dagens regelverk för distansundervisning

Med distansundervisning syftar vi, som ovan nämnts, på interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda både i rum och i tid. I avsnittet beskriver vi vad som gäller i dag.

[30] Skolinspektionen (2016e), s. 11 f.
[31] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk, s. 6.

4.5.1 Elever bosatta i Sverige

Till skillnad från fjärrundervisning finns det inte några generella regler för distansundervisning i lagstiftningen när det gäller elever som är bosatta i Sverige. Distansundervisning har i stället reglerats genom särskilda förordningar om försöksverksamhet eller för särskilda kommuner. Den enda regleringen som finns för utbildning som nu bedrivs är förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun.[32] Förordningen är tidsbegränsad och gäller t.o.m. den 1 juli 2022. Till dess får Torsås kommun, som huvudman, anordna nationella program i gymnasieskolan genom distansundervisning för elever från hela landet. Utbildningen får påbörjas senast höstterminen 2018 (2 §).

Enligt förordningen gäller skollagen och gymnasieförordningen i tillämpliga delar för försöksverksamheten, om inte annat framgår av förordningen (3 §). Vad som skiljer upplägget från övrig gymnasieutbildning framgår av förordningen. Utbildningen anordnas som distansundervisning med studiehandledning (4 §). Studiehandledning anordnas i grupp eller enskilt och ges i form av undervisning vid högst tre preparandkurser under studiegången vilka tillsammans omfattar högst 15 veckor (5 §).

Ett par paragrafer i förordningen handlar om uppföljning och bevis på elevernas kunskaper. Enligt 6 § ska elevernas studieresultat dokumenteras fortlöpande och dokumentationen ska läggas upp på ett sådant sätt att det finns möjlighet att följa varje elevs studier och kunskapsutveckling. Gymnasieexamen utfärdas av den brevskola som ansvarar för undervisning (7 §). Det är med andra ord inte Torsås kommun som utfärdar gymnasieexamen.

Hur Torsås kommun använder sig av denna förordning beskrivs nedan under avsnitt 4.6.1 om Korrespondensgymnasiet i Torsås.

4.5.2 Elever bosatta utomlands

Som vi redogjorde för i avsnitt 3.1.4 omfattas inte barn som varaktigt vistas utomlands av skolplikt (7 kap. 2 § skollagen). Elever som vistas varaktigt utomlands omfattas inte heller automatiskt av skol-

[32] Förordningen (2003:255) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Emmaboda kommun har inte upphävts, men gällde utbildning som påbörjades senast höstterminen 2008. Modellen som användes var inte heller distansundervisning på det sätt som vi definierar det.

lagens bestämmelser och kan inte anses ha rätt att få sin utbildning genom det svenska skolväsendet. Det har dock bedömts angeläget att underlätta för de barn och ungdomar som under en period av sin utbildningstid varaktigt vistas utomlands och sedan återgår till undervisning i Sverige. I syfte att ge utlandssvenska barn och ungdomar möjlighet att få undervisning som motsvarar grundskolan och gymnasieskolan lämnas därför statligt stöd till sådan undervisning. Stödet regleras i förordningen (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar. En av möjligheterna är stöd till distansundervisning.

Statsbidrag för distansundervisning för utlandssvenska elever får lämnas till en huvudman för distansundervisning som Skolverket har slutit avtal med om att anordna sådan undervisning (31 §). Vissa krav ställs för att Skolverket ska sluta avtal med en huvudman, bl.a. att huvudmannen bedöms ha förutsättningar att bedriva en distansundervisning som innehållsmässigt motsvarar den undervisning som ges inom skolväsendet. För närvarande har Sofia Distansundervisning (en del av Sofia skola inom Stockholms kommun) avtal om undervisning i grundskolans årskurs 6–9, i samtliga ämnen, och Hermods AB samordnar distansundervisningen för gymnasieskolan.

4.6 Så används distansundervisning i dag

Här beskriver vi hur distansundervisning används i dag, i viss mån hur det har använts tidigare och en del om vad som har sagts i olika utvärderingar. Vi redogör också kort för hur distansundervisning används inom vuxenutbildningen, där det är betydligt vanligare än inom barn- och ungdomsutbildning.

4.6.1 Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun

När vi besökte Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun våren 2016 hade skolan cirka 550 elever, varav närmare 70 procent flickor. Samtliga elever på skolan läser på distans och det finns därmed, vanligtvis, inte några elever på plats på skolan. Elever som söker till skolan kan välja mellan fyra olika högskoleförberedande program: samhällsvetenskapsprogrammet (SP), ekonomiprogrammet (EK), humanistiska programmet (HU) samt naturvetenskapsprogrammet

(NV). Det är alltså fyra högskoleförberedande program som ges, och inte något yrkesprogram.

Anledningarna till att elever har ansökt om att få gå en utbildning på Korrespondensgymnasiet varierar. Ledningen uppskattade att 20–30 procent av eleverna befinner sig utomlands hela eller delar av året, antingen för att de är elitidrottare eller för att en av eller båda föräldrarna finns utomlands, och eleverna ändå vill ha en svensk gymnasieutbildning. Cirka 30 procent av eleverna har en diagnostiserad funktionsnedsättning, där det vanligaste är en neuropsykiatrisk eller psykosocial funktionsnedsättning. Även fysiska funktionsnedsättningar förekommer dock. Därutöver fick vi höra att skolledningen antar att det finns ett stort mörkertal, i form av elever som har funktionsnedsättning men aldrig har fått någon diagnos. Där finns också elever som av olika anledningar, t.ex. utmattningssyndrom, har varit sjukskrivna, eller periodvis är det i dag. Många av eleverna har prövat att studera i andra gymnasieskolor först, medan uppskattningsvis 20 procent kommer direkt från grundskolan.

Skolan har även prövat att anta elever som vistas på HVB-hem eller särskilda ungdomshem. Det har dock upplevts som svårt att nå framgång med, när eleven inte har någon förälder närvarande som kan stötta och uppmuntra studierna.

Varje elev tilldelas en mentor under sin tid på skolan. Var och en får ett individuellt schema som anger när olika kurser ska läsas och hur terminen ska läggas upp samt ett schema för lektioner. Många elever koncentrationsläser två kurser i taget, medan några elever bara läser en kurs åt gången. Detta anpassas till varje elevs förutsättningar. Eleverna studerar mestadels på egen hand och har lektion, enskild lektion, med sin lärare någon gång per vecka med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. Det förekommer alltså undervisning där lärare och elev är skilda i rum, men inte i tid, dvs. synkron distansundervisning. Totalt sett blir det dock mycket lite undervisningstid för eleverna jämfört med reguljär närundervisning.

Upplägget i förordningen (se avsnitt 4.5.1) är sådant att en brevskola, Hermods, ansvarar för examinationen av eleverna. Det innebär att det är lärare från Hermods som formulerar obligatoriska uppgifter till eleverna, står för muntlig examination i slutet av kursen samt sätter betyg. På så sätt skiljer sig Korrespondensgymnasiet från övriga gymnasieskolor, då det inte är undervisande lärare som sätter betyg (3 kap. 16 § skollagen). Skolan önskar dock upphöra

med samarbetet med Hermods och i stället själva stå för betygssättning och examination. Det skulle, menar skolledningen, innebära bl.a. tydligare ansvarsfördelning, ökad variation i arbetsformer och bättre formativ återkoppling.

Det förekommer kurser där skolan själv sätter betyg. Ett sådant exempel är kurser i idrott och hälsa, för vilka eleverna ska komma till skolan i slutet av kursen för examination. Därutöver besöker elever som behöver göra laborationer i de naturvetenskapliga ämnena skolan. När det är träffar på plats i Torsås ansöker eleverna själva hos sina hemkommuner om medel för att finansiera resan dit.

När eleverna registerar sig på Korrespondensgymnasiet besöker de skolan, ofta tillsammans med vårdnadshavare. Det blir ett tillfälle för att skapa relationer till mentor, lärare, elevhälsa, m.fl. Kontakten, en relation, ses av skolledningen som den största framgångsfaktorn för att kunna hjälpa eleven. På grund av elevgruppens sammansättning finns det dock en grupp elever som helst inte vill bli kontaktade, vilket framför allt blir problematiskt när vårdnadshavarna inte hjälper till. Skolan försöker arbeta förebyggande för att identifiera risker. Lärare och mentorer berättar att de behöver arbeta med andra metoder än videosamtal med elever som har svårt för att synas. Som exempel nämndes bl.a. chattsamtal, telefonsamtal och videosamtal där eleven inte syns i bild. Successivt försöker lärarna att öka kontakten med eleverna, även om det kan ta lång tid.

En utmaning för skolan är att relativt många av dess elever har långvarig frånvaro bakom sig och det kan handla om elever som i en del fall knappt har varit utanför hemmet under en tid. Skolans lärare ägnar sig därför också åt att ge eleverna uppgifter av annan karaktär än kunskapsförmedling, såsom att uppmuntra eleverna att gå till affären. Elevhälsan har mycket förebyggande och främjande arbete och samarbetar dessutom med elevernas hemkommuner i olika frågor.

Om eleverna inte lämnar in sina obligatoriska uppgifter betraktas det som frånvaro. Skolledningen resonerar kring att ett annat mått på frånvaro skulle kunna vara att eleverna ska prata med sina lärare på utsatta tider. Skolan har flera gånger rapporterat till CSN att elever har haft för hög frånvaro, vilket kan leda till att CSN beslutar att dra in elevernas studiehjälp (jämför avsnitt 3.5.2).

Antalet lärare var ungefär 40 vid besöket, vilket motsvarade 35–36 heltidstjänster, och därutöver fanns tio personer till i personalen. Varje lärare är mentor för 10–20 elever, undervisar 100–150 elever i

sina ämnen samt handleder, oftast, ett antal gymnasiearbeten. Lärartätheten är alltså relativt låg, jämfört med andra skolor, men detta beror på att lärarna på Hermods som ansvarar för examinationen är exkluderade från denna beräkning.

Korrespondensgymnasiet i Torsås fick allvarlig kritik av Skolinspektionen vid dess regelbundna tillsyn av skolan 2011. Myndigheten lyfte i granskningen att andelen studieavbrott var mycket hög och såg som synnerligen problematiskt att det stora flertalet elever lämnade gymnasieskolan utan en fullständig utbildning och att resultaten inte hade förbättrats över tid. Distanseleverna som behövde särskilt stöd fick det inte heller i tillräcklig utsträckning.[33]

Såväl skolledning som lärare vid skolan ansåg att mycket har hänt sedan denna granskning. Framför allt har förhållningssättet förändrats. Tidigare bedrevs studierna i större utsträckning som självstudier, med läraren enbart i rollen som kontrollstation, men detta arbetssätt används inte längre. Anledningen till detta är att den inte betraktas som lämplig för elevgruppens förändrade sammansättning; elevgruppen innehåller numera en större andel elever med skolmisslyckanden bakom sig. Skolan ser Skolinspektionens granskning som en nödvändig väckarklocka och har därefter arbetat med att förändra undervisningen och stötta eleverna mer än tidigare, i stället för att lämna dem i fred. Genomströmningen har också blivit betydligt bättre sedan dess.

Utvecklingsområden som kvarstår för skolan – enligt skolledningen – är bl.a. att höja resultaten ytterligare. Interaktionen mellan eleverna behöver också förbättras. För tillfället saknas incitament för eleverna att kommunicera med varandra, men möjligen skulle andra examinationsformer (utan Hermods) kunna bidra till detta. Ett annat utvecklingsområde är att öka det ämnesöverskridande arbetet.

Inför Skolinspektionens regelbundna tillsyn av Korrespondensgymnasiet deltog personal och elever vid skolan i myndighetens skolenkät under 2016. För personalens del låg resultaten generellt högt och över genomsnittet i landet. Undantagen från detta var framför allt punkterna samverkan av undervisning, elevinflytande och bedömning och betygssättning.[34] För elevernas del var resulta-

[33] Skolinspektionen (2011).
[34] Skolinspektionen (2016a).

ten mycket höga på samtliga punkterna, dvs. eleverna har överlag en mycket positiv bild av verksamheten.[35]

4.6.2 Sofia Distansundervisning

Som vi nämnde ovan (avsnitt 4.5.2) har Sofia Distansundervisning avtalat med Skolverket om att bedriva distansundervisning för utlandssvenska elever i grundskolans årskurs 6–9. Sofia Distansundervisning har dock bedrivit, och bedrev fortfarande läsåret 2016/17, sådan undervisning även för elever i Sverige. Dels har det förekommit att en huvudman har anlitat Sofia Distansundervisning för en grupp av elever, när huvudmannen inte har kunnat rekrytera behöriga lärare till en skola. Detta förfarande har kritiserats av Skolinspektionen, både för att det var distansundervisning där eleverna inte fick sin garanterade undervisningstid och för att det var otillåten entreprenad.[36] Dels skrivs enskilda elever in hos Sofia Distansundervisning när det rör sig om en elev som har varit utan undervisning eller haft en besvärlig skolsituation under en längre tid. Eleverna kan läsa några ämnen eller alla ämnen på detta sätt. Sofia Distansundervisning ansvarar under denna tid för att tillhandahålla undervisning, men hemskolan har kvar ansvaret som huvudman för elevens utbildning, utser en kontaktperson och ser till att eleven har tillgång till den tekniska utrustning som behövs. Betyg sätts av lärarna vid Sofia Distansundervisning men det är rektor på hemskolan som ansvarar för betygskatalogen. Det förekommer inte någon synkron undervisning, dvs. det finns inte några undervisningstillfällen där elev och lärare är åtskilda i rum men inte tid.

4.6.3 Kortvarig distansundervisning för elever med långvarig frånvaro

Utredningen har varit i kontakt med företaget Learnox, ett dotterbolag till huvudmannen för en fristående skola. Learnox använder sig av distansundervisning för att hjälpa olika huvudmän att få tillbaka elever med långvarig frånvaro till skolan. Detta görs genom att be-

[35] Skolinspektionen (2016b).
[36] Se t.ex. Skolinspektionen (2014a).

höriga lärare från Learnox undervisar en elev via informations- och kommunikationsteknik i olika teoretiska ämnen och arbetar strukturerat för att motivera eleven att gå tillbaka till skolan. Genom att eleven är ensam med läraren kan läraren anpassa undervisningen till individen, för att se hur man bäst kan komma framåt, t.ex. genom att koppla undervisningen till elevens intressen. Sådan undervisning pågår i några veckor eller några månader, till dess att eleven är tillbaka i ordinarie undervisning.

Under tiden som Learnox är inkopplade tillhör eleven fortfarande sin hemskola. Målet är också en återgång till den vanliga skolan och det är dennes ordinarie lärare som sätter betyg.

4.6.4 Distansundervisning i vuxenutbildningen

Eftersom distansundervisningen har sin grund i brevkurser och korrespondensinstitut framför allt inriktade mot vuxna som ville studera realskolekurser är undervisningsformen etablerad inom just vuxenutbildningen.

Även om vuxenutbildningen är ett kommunalt ansvar bedrev staten, genom Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL), egen undervisning på distans för vuxna t.o.m. 2007. CFL bildades 2002. Myndighetens uppgift var att stödja användningen av distansmetoder i folkbildning och vuxenutbildning samt komplettera den kommunala vuxenutbildningen genom att erbjuda utbildning av i huvudsak samma slag i form av distansundervisning. Den utbildning som skulle erbjudas var i första hand sådana kurser som inte kunde anordnas inom den kommunala vuxenutbildningen med tillräcklig spridning och regelbundenhet.[37]

Eftersom vuxenutbildning är speciell på så sätt att det ska vara möjligt att kombinera studier med arbete anger läroplanen att flexibilitet alltid ska eftersträvas när det gäller utbildningen. Flexibiliteten kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära. Det anges också att vuxenutbildningen ska sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbets-

[37] SOU 2007:79, s. 73 och s. 253 ff, förordningen (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande samt förordningen (2002:1013) om utbildning vid Nationellt centrum för flexibelt lärande.

sätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar.[38]

Den senaste statistiken över vuxenutbildningen handlar om elever och kursdeltagare under kalenderåret 2015. Av statistiken framgår hur stor andel av kursdeltagarna[39] som deltog i ej schemalagd undervisning, dvs. distansundervisning eller undervisning som anordnas under andra flexibla former. Under det aktuella året studerade 21,4 procent av kursdeltagarna på detta sätt, uppdelat på 4,8 procent på studier på grundläggande nivå och 23,7 procent på gymnasial nivå.[40] Andelen som studerar på distans eller under andra flexibla former har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden, från några enstaka procent till drygt 20 procent.[41]

Skolinspektionen har enbart vid ett tillfälle publicerat en övergripande rapport om distansundervisning.[42] Den var resultatet av ett regeringsuppdrag angående distansutbildning inom kommunal vuxenutbildning och handlar således om studier som i huvudsak har bedrivits på egen hand, dvs. där elev och lärare har varit åtskilda i både rum och tid. Några lärdomar går att dra från denna granskning, även om den gäller undervisning av vuxna.

Eleverna upplever att det är alltför mycket självstudier och författarna konstaterar att den lärarledda undervisningen är begränsad. Skolinspektionen framhåller därför att arbetssätten behöver utvecklas för att variera mer. Dessutom betonas vikten av interaktion mellan eleverna, dvs. att det inte enbart ska vara kommunikation mellan lärare och elev, för att deltagarna ska utveckla olika förmågor som efterfrågas i kursplanerna. Behovet av tillgänglighet och stöd från en lärare understryks också.

Eftersom utbildning på entreprenad är vanligt inom vuxenutbildningen har Skolinspektionen också granskat hur ansvaret för utbildningen fungerar när entreprenadavtal finns. I dessa fall är slutsatsen att ”kommunerna behöver ställa betydligt högre och tydligare krav på den distansutbildning som utförs på entreprenad samt följa

[38] SKOLFS 2012:101, kapitel 1 Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, avsnitten En likvärdig utbildning och Utveckling av vuxenutbildningens verksamheter.
[39] En elev är en person som har studerat en eller flera kurser under året. Eleven räknas som kursdeltagare på varje kurs där han eller hon deltagit, varför antalet kursdeltagare överstiger antalet elever.
[40] Skolverkets statistik, Komvux, Elever och kursdeltagare, Tabell 4A för 2015.
[41] Skolverket (2016b), s. 2.
[42] Skolinspektionen (2015).

upp att kraven efterlevs”.[43] Det gäller bl.a. innehåll och utformning av utbildningen.

4.6.5 Internationella exempel

I det här avsnittet beskriver vi några olika exempel på hur informations- och kommunikationsteknik (IKT) används när lärare och elever är åtskilda i rum. En del av exemplen handlar om synkron undervisning, dvs. där lärare och elever inte är åtskilda i tid (likt fjärrundervisning), och en del om asynkron undervisning, dvs. där lärare och elever även är åtskilda i tid (som ofta är fallet med distansundervisning).

Norge

I den norska grundskolan förekommer det att elever undervisas i hemmet, men det är frågan om färre än 100 elever. I några fall har elevens föräldrar föredragit hemundervisning, men det förekommer också undervisning i hemmet på grund av geografiska skäl. När lokalbefolkningen inte är tillräcklig för att en skola ska kunna finnas, kan eleven stanna i hemmet och få vägledning av en lärare.[44]

Ett annat norskt exempel handlar om matematikundervisning. Det norska Senter for IKT i utdanningen[45] har startat Den virtuelle matematikkskolen (DVM) som erbjuder webbaserad undervisning. DVM riktar sig till två olika grupper av högstadieelever. Dels erbjuds gymnasiekurser i matematik till elever som vill ha större utmaningar i ämnet, dels kan elever med svårigheter i matematik komplettera den ordinarie undervisningen med stödundervisning från DVM.[46]

[43] Skolinspektionen (2015), s. 20.
[44] https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Norway:Organisational_Variations_and_Alternative_Structures_in_Single_Structure_Education, hämtad 2016-09-26.
[45] Centrum för IKT i utbildningen.
[46] https://dvm.iktsenteret.no/, hämtad 2016-10-14.

Finland

I Finland är gymnasieutbildning tillgänglig som distansutbildning och i över hundra gymnasieskolor erbjuds kurser via distans. Eleverna söker till en gymnasieskola som tillhandahåller distansutbildning och lägger upp en individuell studieplan tillsammans med skolan. Utbildningen bedrivs med hjälp av traditionella lärverktyg och med IKT, ofta med handledning av en lärare. Nästan hela gymnasieskolan kan läsas på distans.[47]

Danmark

Gymnasieutbildningen i Danmark får innehålla undervisning där lärare och elever inte är på samma plats. Detta kallas för *virtuel undervisning*. I varje ämne kan upp till 25 procent av undervisningen bedrivas på detta sätt (6 kap. 88 § andra stycket, stx-bekendtgørelsen[48]). Det är alltså inte all undervisning i ett ämne som bedrivs på detta sätt.

Australien

Australien var, på grund av de geografiska förutsättningarna, en pionjär inom distansutbildning. Redan 1948 sändes de första lektionerna via radio till elever på mer avlägsna platser och *School of the Air* växte fram. Än i dag finns School of the Air i de flesta av Australiens delstater och territorier och riktar sig till elever både i primär och i sekundär utbildning. Skolan har samma innehåll som den vanliga skolan och lärarna försöker, trots de stora avstånden, träffa eleverna regelbundet. Därutöver finns det andra skolor som också erbjuder distansundervisning.[49] Det finns alltså både synkron och asynkron distansundervisning.

[47] https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Organisation_of_General_Upper_Secondary_Education, hämtad 2016-10-14.
[48] www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=152507, hämtad 2016-10-14.
[49] www.australia.gov.au/about-australia/australian-story/school-of-the-air, hämtad 2016-10-14.

USA

I USA finns många olika varianter av undervisning som bedrivs med IKT, både som komplement till ordinarie undervisning och som ersättning för reguljär undervisning. Ett exempel på något som finns i många delstater är s.k. *virtual schools*, virtuella skolor. För verksamheten inom K–12[50] fanns det 400 virtuella skolor som enbart gav hela utbildningar på detta sätt läsåret 2013/14. Totalt var drygt 260 000 elever inskrivna på dessa skolor och den största aktören, företaget K12 Inc., hade ungefär 96 000 inskrivna elever i sina skolor. Antalet elever i fullt ut virtuella skolor var därmed dubbelt så många som fem år tidigare. Vanligast var att det handlade om asynkron undervisning med eleverna i hemmet och läraren på skolan.[51]

4.7 Forskning om fjärr- och distansundervisning

I detta avsnitt presenterar vi forskningsresultat kring distansundervisning. Det finns tyvärr mycket lite forskning kring det vi kallar fjärrundervisning[52], men det som sägs om distansundervisning kan ha viss bäring även på fjärrundervisning. Vi diskuterar därför båda delarna här. Läsaren bör dock notera att det är svårt för utredningen att på några få sidor göra en djupare forskningssammanställning, varför vi endast gör några nedslag på området i detta betänkande.

4.7.1 Skolverkets forskningsöversikt om distansundervisning

Skolverket har sammanställt en forskningsöversikt om distansundervisning för gymnasieskolan.[53] Den är i och för sig ganska inaktuell vid det här laget, eftersom den publicerades 2002, men bör ändå nämnas. Översikten avslutas med en genomgång av för- och nackdelar med att anordna distansundervisning.[54]

[50] K–12, dvs. *Kindergarten* till *12th grade*, motsvarar vårt utbildningssystem i form av förskoleklass till gymnasieskola.
[51] National Education Policy Center (2015), s. 59 och s. 65 f.
[52] Detta konstateras bl.a. av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, i deras remissvar på SOU 2012:76, IFAU (2013).
[53] Skolverket (2002).
[54] Skolverket (2002), s. 198 ff.

En av fördelarna som nämns i forskningsöversikten är att eleverna ges tillgång till kurser som skolan annars inte har resurser att ge, antingen för att kursen inte skulle ha erbjudits annars eller för att det genom distansundervisning blir möjligt att erbjuda kursen till en lägre kostnad per elev. Distansundervisning sägs också kunna attrahera elever till skolan. Vidare nämns som en fördel att en mer individanpassad undervisning möjliggörs. För läraren är det positivt att få bättre inblick i varje elevs utveckling och läraren får också själv möjlighet till utveckling genom att använda ny pedagogik.

Till de nackdelar som tas upp hör bl.a. att mycket av den icke-verbala kommunikationen kan gå förlorad när läraren inte är fysiskt närvarande; läraren hämmas snarare i sin kommunikation på grund av teknikens begränsningar. Det fysiska åtskiljandet innebär också en risk för att undervisningen blir opersonlig. En annan nackdel är att läraren behöver koncentrera sig på både stoffet i undervisningen och tekniken och över huvud taget är undervisningen beroende av tekniken, att den fungerar och att både lärare och elever kan använda sig av den.

Ett par av de nackdelar som avhandlas gäller enbart det som vi definierar som distansundervisning, nämligen problemet att eleven ofta är ensam och isolerad. Eleven går miste om den sociala träningen och den etiska fostran och läraren har inte heller samma möjlighet till kontroll som vid klassrumsundervisning. Eftersom fjärrundervisning innebär att elever samlas i ett klassrum med en handledare är dessa problemområden inte relevanta för frågan om fjärrundervisning.

4.7.2 Amerikanska utbildningsdepartementets forskningsöversikt

En annan forskningsöversikt på området som har fått stor spridning är en metaanalys som U.S. Department of Education tog fram om *online learning*.[55] Dessvärre är också den något gammal vid det här laget (publicerad 2009, reviderad 2010) men på grund av dess genomslag vill vi ändå nämna den. Ett annat problem är att författarna hade svårt att hitta forskning som jämförde online learning med *face-to-face instruction* för barn- och ungdomsutbildning (K–12 i det ameri-

[55] U.S. Department of Education (2010).

kanska utbildningssystemet) och att läsaren därför bör vara försiktig med att generalisera slutsatserna i rapporten till sådan utbildning.[56]

I metaanalysen konstateras att de elever som fick online learning presterade måttligt bättre, i genomsnitt, än elever som inte alls hade sådan undervisning. Dessutom var skillnaden för elever med blandade former av undervisning, jämfört med bara närundervisning, signifikant och den skillnaden var också större. Författarna av metaanalysen varnar dock för att dessa skillnader kan bero på att studierna inte har tagit hänsyn till andra skillnader mellan undervisningsformerna. Bland annat nämns att pedagogiken kan ha varit olika och att tiden som har ägnats åt lärandet har varierat.[57]

4.7.3 Rapporten Virtual Schools in the U.S.

En nyare rapport kommer från det amerikanska forskningscentrat National Education Policy Center. I rapporten beskrivs de *virtual schools* (se avsnitt 4.6.5) som enbart erbjuder möjlighet för elever att helt och hållet studera via IKT. Dessutom innehåller rapporten en redogörelse för forskningsläget kring den här typen av undervisning. Författarna konstaterar att det behövs mycket mer forskning om den här typen av undervisning innan den byggs ut ännu mer. Det finns en del studier som handlar om kompletterande studier via IKT, men mycket få om heltidsstudier på detta sätt. Studier visar också på lägre kostnader för undervisningen i virtuella skolor, men det finns tydliga frågetecken kring kvaliteten på undervisningen. Enligt rapporten förekommer det studier som visar på bättre resultat för elever i de virtuella skolorna, men få av dessa studier uppfyller rimliga metodologiska krav. Till exempel tar de inte hänsyn till att elevgruppen ser annorlunda ut på de virtuella skolorna, bl.a. med högre andel som siktar på collegestudier, och därmed ger sådana studier inte någon grund för påståendet att virtuella skolor skulle ge bättre resultat. Tvärtom tyder de virtuella skolornas prestationer, enligt rapporten, på sämre resultat än för reguljära skolor.[58]

[56] U.S. Department of Education (2010), s. xii.
[57] U.S. Department of Education (2010), s. xiv och xv.
[58] National Education Policy Center (2015).

4.7.4 Forskningssammanställningen Visible Learning

Forskaren John Hattie har sammanställt en stor mängd forskning i metastudien Visible Learning, som handlar om faktorer som på olika sätt påverkar elevernas kunskapsresultat (se också avsnitt 3.2.5). De faktorer som han analyserar, med hjälp av tidigare forskning, är bl.a. klasstorlek och förekomst av läxor. Även webbaserat lärande och distansundervisning ingår i det som Hattie har studerat, men dessa undervisningsformer har enligt sammanställningen liten eller ingen effekt. Samtidigt sägs interaktiva videometoder ha stor effekt. Generellt konstaterar Hattie att läraren ska ta en aktiv roll i att instruera, vägleda och utmana eleverna. Sammanfattningsvis kan sägas att lärarfaktorer som påverkar kvaliteten i reguljär undervisning påverkar också kvaliteten i undervisning som bedrivs med hjälp av IKT.[59]

[59] Hattie (2009), s. 220 ff.

5 Möjliga samarbetsformer

I kapitlet beskriver vi vilka möjligheter skolhuvudmännen har i dag när utbildningen inte kan anordnas på egen hand. Först ger vi dock en beskrivning av huvudmannaskapet.

5.1 Huvudmannaskap

Ett antal olika aktörer är huvudmän inom skolväsendet. I detta avsnitt beskriver vi vad det innebär att vara huvudman och redogör kortfattat för vad som gäller för olika huvudmän.

5.1.1 Vad det innebär att vara huvudman

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen (2010:800), föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Med andra ord är det huvudmannens ansvar bl.a. att behöriga lärare används, att läroplanen följs och att de elever som har rätt till det får särskilt stöd. Huvudmannen nämns ibland uttryckligen i olika paragrafer. Exempelvis ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 § skollagen). Ett annat exempel är att huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling (6 kap. 7 § skollagen).

Huvudmannens verksamhet kan omfatta och bedrivas vid en eller flera skolenheter. En skolenhet definieras som av huvudmannen 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 (1 kap. 3 § skollagen).

5.1.2 Möjliga huvudmän

Vilka som kan vara huvudmän för olika skolformer i skolväsendet framgår av tabell 5.1 nedan och detta regleras också i 2 kap. 2–5 §§ skollagen. Att notera är att även de som bedriver sådan utbildning och annan pedagogisk verksamhet som beskrivs i 24 kap. och 25 kap. i skollagen kallas huvudmän. De är dock inte att betrakta som huvudmän *inom skolväsendet*.

Tabell 5.1 Huvudmän inom skolväsendet

Vilka aktörer som kan vara huvudmän för olika skolformer inom skolväsendet samt för fritidshem

	Kommun	Landsting	Stat	Enskild
Förskola	X			X
Förskoleklass	X		X	X
Grundskola	X			X
Grundsärskola	X			X
Specialskola			X	
Sameskola			X	
Fritidshem	X		X	X
Gymnasieskola	X	X		X
Gymnasiesärskola	X	X		X
Kommunal vuxenutbildning	X	X		
Särskild utbildning för vuxna	X	X		

I det följande redogör vi för vad som skiljer de olika huvudmännen åt, dels de offentliga (kommun, landsting och stat), dels de enskilda.

5.1.3 Kommunen som huvudman

Den allra vanligaste formen av huvudmannaskap är kommunala huvudmän. En betydande majoritet av alla elever går i en skola som en kommun är huvudman för. I varje kommun ska det finnas en eller

flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen (2 kap. 2 § andra stycket skollagen).

En elevs hemkommun har vissa *skyldigheter*. Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass *kommer till stånd* för alla barn i kommunen som önskar sådan utbildning. Detta ska göras genom att hemkommunen anordnar förskoleklass i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för samtliga i kommunen som är berörda (9 kap. 12 § skollagen). Av dessa bestämmelser följer att hemkommunen alltid måste vara beredd att tillhandahålla utbildning i förskoleklass *i egen regi* till alla barn som har rätt till sådan utbildning och vars vårdnadshavare önskar det.[1]

Bestämmelserna för grundskolan är i princip desamma som för förskoleklassen. Hemkommunen ansvarar för att utbildning i grundskolan *kommer till stånd* för alla som enligt skollagen har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Denna skyldighet ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda, vilket precis som för förskoleklassen innebär beredskap att tillhandahålla utbildning i egen regi.[2] Även elever från andra kommuner kan i vissa fall gå i en viss kommuns grundskola (10 kap. 24–28 §§ skollagen).

För grundsärskolan gäller liknande regler, dvs. att hemkommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd, men kommun A kan komma överens med en annan kommun, kommun B, om att B i sin grundsärskola ska ta emot alla elever som kommun A ansvarar för (11 kap. 24–27 §§ skollagen).

Även för förskolan och för fritidshemmet har hemkommunen skyldigheter, men dock i mindre omfattning. Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskola *kommer till stånd* för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det, men det sägs ingenting om att kommunen själv ska anordna förskola (8 kap. 12 § skollagen). Vidare ska varje kommun *erbjuda* utbildning i fritidshem för elever som går i *kommunens* förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Dessutom ska hemkommunen erbjuda sådan utbildning för elever som går i en fri-

[1] Prop. 2009/10:165, s. 722.
[2] Prop. 2009/10:165, s. 737.

stående skola i de fall den enskilde huvudmannen inte erbjuder det (14 kap. 3 § skollagen).

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ser reglerna något annorlunda ut. Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen *erbjuds* utbildning av god kvalitet, antingen som kommunen själv anordnar eller som en annan kommun eller ett landsting ordnar (15 kap. 30 § skollagen). Det senare fallet beskriver vi nedan (avsnitt 5.4). Motsvarande regler finns för gymnasiesärskolan, för de elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp (18 kap. 27 § skollagen).

Kommunen, och för den delen andra offentliga huvudmän, kan inte bli av med tillståndet att bedriva skola. Statens skolinspektion får dock, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting, vid allvarliga problem besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 § skollagen). Dessutom kan ett tillfälligt verksamhetsförbud utfärdas i vissa fall, med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning (26 kap. 18 § skollagen).

För vuxenutbildningen slutligen anges att kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (20 kap. 3 § respektive 21 kap. 3 § skollagen). Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå eller gymnasial nivå och önskar det, också *får delta i* sådan utbildning (20 kap. 10 respektive 16 § skollagen). Om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare sägs att hemkommunen är *skyldig* att se till att utbildning i detta *erbjuds* dem som enligt lagens bestämmelser har rätt att delta i utbildningen (20 kap. 28 § skollagen). För särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå är bestämmelsen analog med den för kommunal vuxenutbildning (21 kap. 10 § skollagen). För sådan utbildning på gymnasial nivå saknas formuleringar om hemkommunens ansvar, men varje kommun ska erbjuda sådan utbildning (21 kap. 13 § skollagen).

5.1.4 Landstinget som huvudman

Ett landsting får också anordna utbildning, men denna möjlighet är begränsad till vissa utbildningar inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Huvudregeln för gymnasieskolan är att ett landsting får anordna utbildningar på sådana nationella program som avser naturbruk och omvårdnad (15 kap. 31 § skollagen). Även vissa andra nationella program får anordnas efter överenskommelse med en kommun, liksom några av introduktionsprogrammen (17 kap. 17 och 18 §§ skollagen). Dessutom kan utbildning på nationella och individuella program i gymnasiesärskolan anordnas av ett landsting efter en överenskommelse med en kommun (18 kap. 29 § skollagen). Liknande bestämmelser finns inom vuxenutbildningen (20 kap. 18 § och 21 kap. 15 § skollagen).

5.1.5 Staten som huvudman

Två olika statliga myndigheter ansvarar för att anordna de skolformer som har staten som huvudman: utbildningen i specialskolan ska anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten och den i sameskolan av Sameskolstyrelsen (12 kap. 26 § respektive 13 kap. 24 § skollagen). Statens möjlighet att bedriva förskoleklass eller fritidshem är begränsad till de fall då verksamheten finns vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 § skollagen). Respektive myndighet prövar om en elev ska tas emot i den aktuella skolformen.

Att notera är att staten inte räknas som en huvudman inom skolväsendet för den utbildning som Statens institutionsstyrelse (SiS) bedriver vid de särskilda ungdomshemmen, eftersom sådan utbildning inte är en del av skolväsendet (se avsnitt 3.1.8).

5.1.6 Enskilda huvudmän

Den näst vanligaste typen av huvudman är en enskild huvudman. En enskild huvudman har *möjlighet* att anordna och erbjuda utbildning, till skillnad från en kommun som alltså har en sådan *skyldighet*. Enskilda huvudmän kan ha olika associationsform; aktiebolag,

handelsbolag och stiftelser kan vara enskilda huvudmän, men även ekonomiska föreningar, trossamfund och enskilda näringsidkare.

Det är Skolinspektionen som handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för bl.a. grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola (2 kap. 7 § skollagen). Skolinspektionen ska godkänna en enskild som huvudman om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 § andra stycket skollagen). Vanliga orsaker till att en ansökan avslås är osäkerhet om en ny skola kommer att få tillräckligt många elever för att verksamheten ska fungera på längre sikt eller andra ekonomiska aspekter.[3] Skolinspektionen får som tillsynsmyndighet även återkalla ett godkännande i vissa fall när huvudmannen inte uppfyller de villkor som gäller för godkännandet (26 kap. 13–16 §§ skollagen).

Ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskola och för sådana fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 7 § andra stycket skollagen). Det innebär att kommunen också är den som har tillsyn över sådan verksamhet (26 kap. 4 § skollagen).

Ett godkännande av enskild som huvudman ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet (2 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Det sistnämnda innebär att det av ansökan, och godkännandet, ska framgå vilka skolformer och årskurser det gäller och vilken skolenhet. Vill en enskild huvudman bedriva verksamhet t.ex. i andra årskurser eller på fler skolor krävs ny ansökan och prövning för godkännande. Det finns även kompletterande bestämmelser om ansökan om tillstånd m.m. på förordningsnivå (2 kap. skolförordningen [2011:185] och 2 kap. gymnasieförordningen [2010:2039]).

[3] Skolinspektionen (2015c), s. 8.

5.2 Kommunallagens möjligheter till samarbete

Det finns ett par offentligrättsliga former för kommunal samverkan som definieras i kommunallagen (1991:900). Motsvarande möjligheter finns även i förslaget till ny kommunallag som regeringen nyligen har överlämnat till riksdagen.[4] De två möjliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd och vi redogör här för vad dessa innebär.

5.2.1 Kommunalförbund

Kommuner får lämna över vården av kommunala angelägenheter till kommunalförbund (3 kap. 20–28 §§ kommunallagen).[5] Kommunalförbundet blir en egen offentligrättslig juridisk person som ansvarar för dessa uppgifter. Detta innebär exempelvis att flera kommuner kan gå samman för att fullgöra uppdraget att erbjuda invånarna utbildning inom skolväsendet. I den beslutande församlingen för ett sådant kommunalförbund ska varje förbundsmedlem, dvs. varje kommun, vara representerad (3 kap. 23 § kommunallagen). Därigenom samarbetar medlemskommunerna. Medlemskommunerna har dock ett gemensamt finansiellt ansvar för de aktiviteter som utförs genom kommunalförbundet.[6]

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 gälla för *förbundet* (3 kap. 22 § kommunallagen). Detta betyder att när några kommuner har gått samman för att t.ex. anordna utbildning inom gymnasieskolan är det kommunalförbundet som är huvudman för gymnasieskolan, inte någon av de medverkande kommunerna. Kommunalförbundet blir alltså ansvarigt för elevens utbildning, och för att skollagen följs i övrigt, på samma sätt som vilken annan huvudman som helst.

Ett exempel på kommunalförbund är Lapplands kommunalförbund bestående av de fyra kommunerna Gällivare, Jokkmokk, Kiruna och Pajala, som gemensamt driver Lapplands gymnasium.

[4] Prop. 2016/17:171.
[5] Samma möjligheter som här redovisas för kommuner gäller också för landsting.
[6] Prop. 2013/14:5, s. 59.

Huvudmannen Lapplands kommunalförbund har ansvar för flera skolenheter som finns på olika håll i de fyra kommunerna. Gymnasienämnden för Lapplands gymnasium består av sexton ledamöter, fyra från varje kommun.

5.2.2 Gemensam nämnd

Kommuner har även alternativet att bilda en gemensam nämnd för att samarbeta kring ett eller flera områden.[7] Kommunfullmäktige ska tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra kommunernas uppgifter enligt särskilda författningar, t.ex. skollagen, och för verksamheten i övrigt, men dessa uppgifter kan fullgöras genom en gemensam nämnd (3 kap. 3–3 c §§ kommunallagen).

Den gemensamma nämnden blir dock – till skillnad från kommunalförbundet – *inte* en egen juridisk person. I stället för att nämnden är ett slags paraplyorganisation tillsätts den i en av kommunerna, en s.k. värdkommun, och ingår i värdkommunens organisation. Trots att nämnden ingår i värdkommunens organisation ska övriga ingående kommuner ha lika mycket inflytande på nämnden som värdkommunen har. Vidare är huvudmannaskapet kvar hos var och en av de medverkande kommunerna, men den gemensamma nämnden företräder medlemskommunerna. Det betyder att nämnden inte kan fatta beslut, anställa personal eller ingå avtal i eget namn utan endast för huvudmännens, dvs. medlemskommunernas, räkning.[8]

5.3 Varför samarbete regleras i skollagen

Vi ska kort beskriva ett par bestämmelser i kommunallagen och regeringsformen. Det är dessa regler som medför att skollagen måste innehålla föreskrifter om samarbeten, om sådana ska vara möjliga.

För det första handlar det om samarbeten som innebär att en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet. Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ (3 kap. 16 § kommunallagen). Om det i lag eller

[7] Även landsting kan bilda gemensam nämnd med varandra eller med kommuner.
[8] Prop. 2013/14:5, s. 59 f.

förordning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning, får angelägenheten dock inte överlämnas med stöd av nämnda bestämmelse. Eftersom det är reglerat att en eller flera kommunala nämnder ska bedriva skolverksamheten i en kommun (2 kap. 2 § skollagen) får kommunen därför överlämna vården av angelägenheter inom skolverksamheten till en juridisk person eller en enskild individ endast om det framgår av lag. Kommunallagens bestämmelser innebär alltså att det måste finnas ett särskilt regelverk i t.ex. skollagen om olika typer av samarbeten inom skolans område.

För det andra handlar det om samarbeten som innebär att kommunen lämnar över uppgifter som avser myndighetsutövning. Att överlämnandet över huvud taget är möjligt bygger på vad som föreskrivs i regeringsformen, nämligen att förvaltningsuppgifter även kan överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer (12 kap. 4 §). Där anges också att om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Detta är således anledningen till att möjligheterna till entreprenad, som innebär att myndighetsutövning överlämnas till någon annan, är reglerade i skollagen.

5.4 Kommunal samverkan kring gymnasieskolan

Som vi nämner ovan i avsnitt 5.1.3 finns det, när det gäller gymnasieskola och gymnasiesärskola, ett annat alternativ än att varje kommun på egen hand anordnar utbildningen. Det är att ungdomar från kommunen erbjuds utbildning som anordnas av en annan kommun enligt ett samverkansavtal som hemkommunen har ingått med den andra kommunen.[9] Kommuner som har ingått ett samverkansavtal bildar ett samverkansområde för utbildningen (15 kap. 30 § respektive 18 kap. 27 § skollagen).

Hemkommunen kan på så sätt fullgöra sin skyldighet att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och introduktionsprogram i gymnasieskolan och utbildning i gymnasiesärskolan (se avsnitt 3.1.6). Flera exempel på samverkansområden finns runtom i landet. Ett sådant är i Boråsregionen, där flera kommuner har slutit

[9] En kommun kan också ingå ett samverkansavtal med ett landsting.

ett samverkansavtal och eleverna i dessa kommuner kan söka sig till vilket program som helst på de gymnasieskolor som de medverkande kommunerna har. På så vis kan en kommun med små möjligheter att erbjuda samtliga nationella program ändå bereda möjlighet för sina invånare att välja mellan fler program.

Sådan samverkan innebär att för en elev som söker sig utanför den egna kommunen är det inte längre hemkommunen som är huvudman för verksamheten. Det betyder att eleven ska vända sig till den kommun som är huvudman för den skola som eleven går på, inte till hemkommunen, med frågor och synpunkter på utbildningen.

Det politiska ansvaret för verksamheten i en kommun, och kommunmedlemmarnas möjlighet att påverka verksamheten, handlar därmed om två delar. Dels är det ansvar i egenskap av *hemkommun* för att erbjuda eleverna tillgång till god utbildning och att som ett led i detta besluta vad som ska vara i egen regi respektive vad som ska göras i form av samverkan. Dels handlar det, i de fall kommunen väljer att bedriva gymnasieskola eller gymnasiesärskola i egen regi, om ansvar i egenskap av *huvudman* för den bedrivna utbildningen.

5.5 Samverkan enligt 23 kap. skollagen

Det finns dessutom i vissa fall möjligheter att överlämna ansvaret för sina egna uppgifter, inom en utpekad skolform eller viss verksamhet, till en annan aktör. Detta kallas också samverkan och beskrivs i 23 kap. skollagen.

5.5.1 Samverkan om utbildning

När det handlar om uppgifter inom en viss skolform är det en kommun som får sluta sådana avtal och överlämna ansvaret för dessa uppgifter till en annan aktör. En annan *kommun* får då ta över ansvaret för den förstnämnda kommunens uppgifter inom förskolan, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Ett *landsting* får ta över ansvaret för kommunens uppgifter

inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå[10] eller inom särskild utbildning för vuxna (23 kap. 8 § skollagen). Dessutom får *staten*, som huvudman för sameskolan, efter avtal med en kommun, ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan (23 kap. 10 § skollagen). Huvudmannaskapet *övergår* då till den som tar över ansvaret för uppgifterna inom skolformen.

Dessa bestämmelser har, i fråga om förskola och fritidshem, sitt ursprung i bestämmelser som infördes i den dåvarande socialtjänstlagen (1980:620) och har därefter följt med (se vidare avsnitt 5.7.3). Någon ändring i sak var inte avsedd för förskola och fritidshem när den nuvarande skollagen infördes, medan det för vuxenutbildning tidigare inte hade funnits någon uttrycklig reglering om samverkan.[11] Propositionen innehåller inga motiveringar till dagens regelverk.

I sammanhanget bör nämnas att staten också är huvudman för förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 § skollagen). I propositionen om skollagen konstaterade regeringen att det inte finns något hinder mot att kommunen genom avtalslösningar ändå bedriver förskoleklassen och fritidshemmet för elever vid dessa skolenheter.[12] Vilken slags avtalslösningar som åsyftas är dock oklart, eftersom det inte utvecklas närmare.[13]

Eftersom det är huvudmannaskapet och ansvaret för vissa uppgifter som överlämnas vid samverkan är det sådant ansvar som åligger *huvudmannen* för utbildningen som överlämnas. De uppgifter som hör till *hemkommunens* ansvar kvarstår dock hos hemkommunen, även vid samverkan. Bland annat är hemkommunen skyldig att se till att den som avser att påbörja kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning (20 kap. 10 a § skollagen). Hemkommunen ansvarar också för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev i kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (20 kap. 8 § och 21 kap. 8 § skollagen). Samverkan enligt 23 kap. skollagen fungerar alltså på motsvarande sätt som den samverkan som sker inom gymnasieskolan, dvs. att hemkommunen har kvar visst ansvar för eleven och visst ansvar

[10] Detta gäller alltså inte kommunal vuxenutbildning i form av svenska för invandrare.
[11] Prop. 2009/10:165, s. 874.
[12] Prop. 2009/10:165, s. 642.
[13] Prop. 2009/10:165, s. 398 och s. 401 f.

övertas av huvudmannen, dvs. den kommun som anordnar utbildningen (jämför avsnitt 5.4).

Det bör noteras att samverkan inte behöver innebära att hemkommunen överlämnar ansvaret för samtliga uppgifter inom en skolform. Kommunen kan välja att överlämna ansvaret för viss utbildning, vissa kurser eller viss verksamhet. Det viktiga är att huvudmannaskapet helt och hållet då övergår till den som anordnar utbildningen eller verksamheten.

Möjligheten till samverkan används bl.a. inom den kommunala vuxenutbildningen. Exempelvis förekommer det att kommuner samverkar med andra kommuner när det gäller sådan utbildning på grundläggande nivå för att studerande ska kunna välja att studera i en närliggande kommun, t.ex. för att det handlar om ämnen som inte efterfrågas så ofta.[14]

På samma sätt som vid kommunal samverkan kring gymnasieskolan handlar det kommunala ansvaret både om ansvar i egenskap av *hemkommun*, t.ex. att besluta om viss utbildning eller verksamhet ska överlämnas eller inte, och, om utbildningen eller verksamheten bedrivs i egen regi, om ansvar i egenskap av *huvudman* för utbildningen eller verksamheten (se även avsnitt 5.4).

5.5.2 Samverkan om medicinska insatser

Det finns också en paragraf som inte rör undervisning, utan delar av elevhälsan, definierat som sådana medicinska insatser som avses i 2 kap. 25–28 §§ skollagen. Ansvaret för elevhälsan kan, om den som överlämnar och den som tar över är överens om det, överlämnas från en kommun till ett landsting, från ett landsting till en kommun och från staten eller en enskild (som huvudman) till en kommun eller ett landsting (23 kap. 9 § skollagen). Med andra ord kan avtal slutas som innebär att en kommun eller ett landsting hanterar all elevhälsa, oavsett vilken skola eleverna går på. Bestämmelsen är speciell, eftersom endast *delar* av huvudmannens ansvar överlämnas till någon annan.

[14] För fler exempel på samverkan mellan kommuner om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, se SOU 2013:20, s. 107.

5.6 Entreprenad enligt 23 kap. skollagen

Det finns också vissa möjligheter att låta någon annan aktör utföra en del av utbildningen, enligt bestämmelserna om *entreprenad* i 23 kap. skollagen. Begreppet entreprenad är centralt för utredningens uppdrag. I detta avsnitt beskriver vi vad det innebär och vilka möjligheter som finns i dag. Frågan om upphandling återkommer vi till i nästa kapitel (kapitel 6).

5.6.1 Skollagens definition av entreprenad

Entreprenad innebär att det inte är den som ansvarar för utbildningen, utan någon annan, som utför vissa uppgifter inom utbildningen. Vad skollagen säger är att kommuner, landsting och enskilda huvudmän enligt bestämmelserna i 23 kap. med *bibehållet* huvudmannaskap får sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning (entreprenad) (23 kap. 1 § första stycket skollagen). Detta gäller inte bara för utbildning utan också för annan verksamhet enligt skollagen.

Att huvudmannaskapet behålls innebär att det fortfarande är huvudmannen, dvs. den som överlämnar eller beställer entreprenaden, som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen m.m. (se avsnitt 5.1.1), t.ex. att kvaliteten på undervisningen är tillräckligt hög. När det är en kommun som överlämnar uppgifter är det fortfarande fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till barn, elever och vårdnadshavare. Huvudmannen beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten.[15]

Vidare ska samma regler fortfarande följas. De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt skollagen ska med de undantag som anges i kapitlet gälla även vid entreprenad (23 kap. 1 § tredje stycket skollagen). Den som beställer entreprenaden skriver ett avtal med den som utför entreprenaden bl.a. om detta. Dessutom är det den som beställer entreprenaden

[15] Prop. 2009/10:165, s. 508.

som står under direkt tillsyn av Skolinspektionen och därför måste försäkra sig om att regelverket följs.

Vid entreprenad får den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsskyldighet överlämnas (23 kap. 6 § första stycket skollagen), vilket inte minst blir viktigt för betygssättningen. Rektor får dock aldrig överlåta utfärdandet av betygsdokumentet.

När det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna får även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter överlämnas (23 kap. 6 § andra stycket skollagen). Syftet med att utöka vilka uppgifter som får överlämnas var att skapa närhet mellan rektorsfunktionen och utbildningsverksamheten samt att tydliggöra ansvarsförhållandet för den enskilde utbildningsanordnaren genom att ansvaret för betygssättningen och utfärdandet av betyg hålls samman.[16] Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar när det gäller överlämnande av rektorsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Sådana föreskrifter finns i 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Föreskrifterna begränsar dels till vem sådana uppgifter får överlämnas, dels vilka sådana uppgifter som får överlämnas. Bland annat handlar det om krav på att utbildningsanordnaren har fått s.k. betygsrätt från Skolinspektionen för att rektorsuppgifter ska få överlämnas. Detta motiverades med att regeringen vill säkerställa att rektorns uppgifter endast överlämnas till utbildningsanordnare som uppfyller viktiga kriterier för bl.a. kvalitet och likvärdighet. Regeringen betonade också att den kommun eller det landsting som väljer att överlämna vuxenutbildning på entreprenad naturligtvis kan välja att inte överlämna någon myndighetsutövning eller enbart den del som hör till lärarnas uppgifter.[17]

Vad som ingår i myndighetsutövning redogjordes för i den proposition som låg till grund för den tidigare lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan. Det finns inte någon definition av begreppet myndighetsutövning i författningstext, utan detta anges i stället i förarbeten. Enligt den tidigare förvaltningslagen (1971:290) avsågs med myndighetsutövning utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, discipli-

[16] Prop. 2009/10:68, s. 10.
[17] Prop. 2009/10:68, s. 11.

när bestraffning eller annat jämförbart förhållande.[18] De beslut eller åtgärder som avses har det gemensamt att de ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. I den nuvarande förvaltningslagen (1986:223) definieras inte längre begreppet, men i sak har begreppet samma innebörd.[19] I regeringens förslag till ny förvaltningslag finns inte heller någon definition och begreppet används inte över huvud taget i lagförslaget. Detta motiveras med att det snarast synes vara en förutsättning att detta uttryck inte alls används i en ny förvaltningslag, eller att det i vart fall inte preciseras på något annat sätt än i de tidigare förarbetena, för att en påverkan på annan lagstiftning med säkerhet ska kunna undvikas.[20] I propositionen om entreprenad inom skolan exemplifieras begreppet med examination, betygssättning, utfärdande av avgångsbetyg och andra betygsdokument samt disciplinära åtgärder.[21]

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader (23 kap. 7 § skollagen). Detta bemyndigande ger inte rätt att inskränka eller utvidga när och hur entreprenad är möjligt, vilket framgår av de bestämmelser vi strax kommer att redogöra för. Utredningen har inte kunnat konstatera att några sådana föreskrifter någonsin har meddelats. Upplägget på det aktuella kapitlet i skollagen är alltså sådant att de uppgifter som uttryckligen nämns i någon av paragraferna, och bara de uppgifterna, får överlämnas till någon annan. Dessutom finns olika begränsningar av vem som kan beställa respektive utföra entreprenad i olika fall. Kommande avsnitt beskriver de olika fallen.

5.6.2 Vilka huvudmän som kan överlämna uppgifter på entreprenad

Vilka skolhuvudmän som över huvud taget får vara beställare, dvs. överlämna uppgifter på entreprenad, framgår av 23 kap. 1 § skollagen. Där sägs att det är kommuner (och därmed även kommunalförbund), landsting samt enskilda huvudmän som får göra detta.

[18] Prop. 1971:30 del 2, s. 330 ff.
[19] Prop. 1985/86:80, s. 55.
[20] Prop. 2016/17:180, s 50 f.
[21] Prop. 1992/93:230, s. 34.

Detta innebär att staten, som huvudman för vissa skolformer, *inte* får överlämna uppgifter på entreprenad.

I vårt delbetänkande föreslog vi att inledningen skulle ändras till *en huvudman*, för att inkludera samtliga huvudmän i definitionen av entreprenad och på så sätt göra den mer neutral.[22] Regeringen ansåg dock att den tidigare preciseringen borde behållas, i vart fall för närvarande. Någon motivering till detta gavs dock inte i propositionen.[23]

På grund av att staten inte finns med bland de aktörer som räknas upp är entreprenad *inte* möjlig inom specialskolan eller sameskolan. Inom dessa skolformer får uppgifter således inte lämnas över till någon annan. Regeringen har konstaterat att även entreprenadförutsättningarna för de statliga skolformerna behöver ses över.

Därutöver finns utbildning vid de särskilda ungdomshemmen, i Statens institutionsstyrelses (SiS) regi, som inte är en del av skolväsendet och därmed inte omfattas av möjligheten till entreprenad enligt 23 kap. skollagen. Regeringen har meddelat att man även i fråga om möjligheterna till entreprenad vid utbildning som bedrivs inom SiS avser att återkomma till riksdagen med ett ställningstagande efter att vårt slutbetänkande har lämnats.[24]

5.6.3 Vilka aktörer som kan utföra uppgifter på entreprenad

Den inledande definitionen av entreprenad talar alltså om att uppgifter får överlämnas till *någon annan* att utföra. Vem denna någon är varierar från fall till fall. För några typer av uppgifter får överlämningen ske till *en enskild fysisk eller juridisk person*, dvs. inte till en offentlig person av något slag. I andra fall får överlämningen ske till *en annan huvudman*, vilket kan innebära en kommun, ett landsting, staten eller en enskild huvudman. Slutligen finns också ett exempel på uppgifter som endast får överlämnas till *staten* att utföra.

Att kommuner och landsting får vara utförare av entreprenad är en följd av förslagen i vårt delbetänkande. Tidigare har detta inte varit tillåtet enligt skollagen, vilket har sin grund i lokaliseringsprincipen i kommunallagen. För att en kommun eller ett landsting

[22] SOU 2016:12, s. 95 f.
[23] Prop. 2015/16:173, s. 26 f.
[24] Prop. 2015/16:173, s. 27.

ska få ha hand om en kommunal angelägenhet krävs enligt 2 kap. 1 § kommunallagen att angelägenheten

- är av allmänt intresse,
- har anknytning till kommunens område eller medlemmar (den s.k. lokaliseringsprincipen), och
- inte enbart ska hanteras av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan.

Att på entreprenad undervisa elever som bor i grannkommunen och också går i grannkommunens skola har därför inte varit möjligt för en kommun, eftersom undervisningen inte har haft anknytning till kommunens område eller medlemmar. Detta har möjliggjorts genom att ett undantag från lokaliseringsprincipen har införts i skollagen, som anger att bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar inte hindrar att en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt första stycket utför uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet (23 kap. 1 § andra stycket skollagen). Därmed kan uppgifter numera överlämnas på entreprenad även till kommuner och landsting.

Att kommuner eller landsting kan utföra uppgifter på entreprenad innebär att även ett kommunalförbund som har övertagit ansvaret för en eller flera skolformer från de medverkande kommunerna kan vara utförare. Det följer av att skollagens bestämmelser om kommuner och landsting också gäller kommunalförbund som har hand om uppgifter inom skolväsendet (3 kap. 22 § kommunallagen).

5.6.4 Entreprenad inom andra skolformer

När det gäller några skolformer är reglerna enkla eftersom alla uppgifter kan överlämnas på entreprenad. Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 2 § skollagen).

Notera att det bara är en *enskild* fysisk eller juridisk person som kan vara utförare vid sådan entreprenad. Uppgifterna kan inte överlämnas till t.ex. en annan kommun genom entreprenad, dvs. med *bibehållet* huvudmannaskap, men som vi beskriver i avsnitt 5.5 finns det också en möjlighet till samverkan i skollagen. En kommun (men inte en enskild huvudman) kan alltså sluta avtal med en annan kommun om att den senare ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom en viss skolform. Möjligheten till samverkan gäller samtliga uppräknade skolformer förutom förskoleklassen.

5.6.5 Entreprenad för uppgifter som inte är hänförliga till undervisning

Vi har nu nämnt de statliga skolformerna i avsnitt 5.6.2 och några skolformer där samtliga uppgifter kan överlämnas i 5.6.4. De skolformer som vi ännu inte har berört är grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. För dessa skolformer är reglerna mer svåröverskådliga. En regel är dock enkel, nämligen att inom dessa skolformer får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 3 § skollagen). Exempel på sådan verksamhet är skolskjuts, skolmåltider och elevhälsa.[25] Det kan t.ex. vara ett företag som på entreprenad skjutsar kommunens elever till grundskolorna.

Därutöver finns det annan verksamhet med koppling till skolan som inte alls berörs av entreprenadbestämmelserna. Exempelvis lokalvård eller konferenser för personalen faller utanför huvudmannens skyldigheter enligt skollagen. Vem som får anlitas för att utföra sådana uppgifter är därför inte alls reglerat i 23 kap. skollagen.

5.6.6 När entreprenad kan användas för undervisning

Uppgifter som avser undervisning är, till skillnad från sådant som nämns i föregående avsnitt, som huvudregel inte tillåtna att överlämna på entreprenad. Undantag har dock gjorts för några specifika angivna ämnen och verksamheter för vilka entreprenad är tillåten.

[25] Prop. 2009/10:165, s. 510.

Inom de fyra skolformerna grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser *modersmålsundervisning* eller *studiehandledning på modersmålet* överlämnas på entreprenad till en annan huvudman (23 kap. 3 a § första stycket skollagen). Att det är en annan huvudman som får utföra innebär att det är en kommun, ett landsting, staten (dvs. Sameskolstyrelsen genom sameskolan eller Specialpedagogiska skolmyndigheten genom specialskolan) eller en enskild huvudman som får utföra dessa uppgifter.

Ytterligare ett undantag finns när det gäller enskilda huvudmän. Dessa får även överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 3 a § andra stycket skollagen). Den enskilde som utför uppgifterna behöver i detta fall alltså inte vara en enskild huvudman. Notera att det inte gäller studiehandledning på modersmål. Enskilda huvudmän hade denna möjlighet även före den 1 augusti 2016, då den nuvarande lagstiftningen trädde i kraft, och regeringen konstaterade att den befintliga möjligheten tills vidare skulle kvarstå.[26]

Det finns dock ett villkor för att en huvudman alls ska få överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet på entreprenad: det är endast tillåtet om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen (23 kap. 3 a § tredje stycket skollagen). Regeringen utvecklar detta i propositionen och skriver där att vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Detta eftersom förutsättningarna för att anordna utbildningen kan variera. I områden där det finns många som talar ett visst språk torde en huvudmans förutsättningar att anordna utbildningen inom den egna organisationen vara bättre än i områden där få talar det aktuella språket. Vidare konstateras att det får anses rimligt att en huvudman kan fullfölja ett entreprenadavtal om modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål, även om en lämplig lärare anställs hos huvudmannen under avtalstiden.[27]

[26] Prop. 2015/16:173, s. 21 f.
[27] Prop. 2015/16:173, s. 22 f.

Modersmålsundervisning är speciellt på så sätt att huvudmannen inte alltid är skyldig att anordna sådan undervisning (se avsnitt 3.1.11). Regeringen konstaterade, när de utökade möjligheterna till entreprenad för sådana uppgifter infördes, att det fanns skäl att påpeka att det därmed inte uppstod någon utökad skyldighet för huvudmannen att anordna modersmålsundervisning. En huvudman är således fortfarande bara skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett visst språk om det finns en lämplig lärare att tillgå, trots entreprenadmöjligheten. Det krävs därutöver att minst fem elever som ska erbjudas sådan undervisning i språket önskar det, såvida det inte är fråga om ett minoritetsspråk. Om en huvudman således har ansträngt sig för att finna en sådan lämplig lärare som avses i 5 kap. 10 § skolförordningen och inte lyckats med detta får denne anses ha vidtagit sådana åtgärder som rimligen kan krävas. Det är då upp till huvudmannen om denne vill utnyttja möjligheten till entreprenad eller inte.[28] Med andra ord ska entreprenad alltid vara frivilligt för huvudmannen, dvs. inte något som måste utnyttjas i ett visst sammanhang. Detta gäller entreprenad generellt – inte bara för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Vidare finns möjligheten att inom dessa fyra skolformer genom entreprenad överlämna uppgifter som avser *fjärrundervisning*, dock endast till staten i de flesta fall (23 kap. 4 § skollagen). Denna möjlighet 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, 4 a kap. 5 § gymnasieförordningen). I praktiken innebär detta att huvudmannen tecknar avtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten respektive Sameskolstyrelsen.

Inom samma skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman på entreprenad, om det handlar om modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet och om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen (23 kap. 4 § skollagen). Observera att enskilda huvudmän enbart får överlämna modersmålsundervisning i form av *närundervisning* till

[28] Prop. 2015/16:173, s. 22 f.

en enskild fysisk eller juridisk person som inte är enskild huvudman – för fjärrundervisning är det inte tillåtet.

Ett annat exempel på undervisning som får bedrivas på entreprenad gäller enbart gymnasieskolan. Inom den får uppgifter som avser undervisning i *karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil* överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Denna möjlighet infördes, för kommuner och landsting, i början av 1990-talet genom lagen om entreprenadförhållanden inom skolan. Ansvarigt statsråd anförde då att inom yrkesutbildningsområdet kan en del företag erbjuda mer kvalificerade och moderna resurser i form av teknisk utrustning och kompetens än skolan har möjlighet att göra. Vidare konstaterades att i en del fall kan skolan helt sakna modern utrustning och också adekvat lärarkompetens. Att en kommun i ett sådant fall kan förlägga en del av gymnasieutbildningen till ett företag, genom ett entreprenadavtal, skulle enligt statsrådet ge en möjlighet till bättre utbildning för eleverna. Att på detta sätt mer aktivt få en samverkan mellan skolan och arbetslivet menade statsrådet skulle kunna innebära en vitalisering av utbildningen inom gymnasieskolan även på andra områden än inom det område entreprenaden skulle omfatta.[29]

Detta är de olika möjligheter till entreprenad som i dag finns för viss undervisning inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Därutöver har regeringen, i enlighet med Grundskoleutredningens slutbetänkande, föreslagit att inom grundskolan ska uppgifter som avser *undervisning i lovskola* få överlämnas till en annan huvudman på entreprenad.[30] Med en annan huvudman avses i detta sammanhang en annan huvudman för grundskola, dvs. en kommun eller en enskild huvudman.[31] Detta förslag har överlämnats till riksdagen och föreslås i propositionen träda i kraft den 1 augusti 2017.

Regeringen har dessutom föreslagit en försöksverksamhet med s.k. *branschskolor*, med anledning av Yrkesprogramsutredningens slutbetänkande.[32] Regeringen föreslår att en huvudman för ett yrkesprogram inom gymnasieskolan eller för kommunal vuxenutbildning ska få överlämna vissa uppgifter på entreprenad till en branschskola.

[29] Prop. 1992/93:230, s. 32.
[30] Prop. 2016/17:156 och SOU 2015:81.
[31] Prop. 2016/17:156, s. 63.
[32] Prop. 2016/17:161 och SOU 2015:97.

Det gäller uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil (yrkesämnen) och sådant gymnasiearbete som ingår i utbildningen enligt skollagen. Dessutom ska uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen då få överlämnas till branschskolan. Som branschskola ska en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person kunna godkännas. Entreprenad är som sagt redan tillåtet inom vissa karaktärsämnen, men om det är en branschskola skulle även andra än en enskild fysisk eller juridisk person få vara utförare. Regeringens förslag är att en ny lag ska införas, en lag om försöksverksamhet med branschskolor, som ska träda i kraft den 1 augusti 2017 och upphöra att gälla vid utgången av juni månad 2023. Någon förändring i 23 kap. skollagen föreslås inte.

5.6.7 Dispensmöjligheter

Det finns en möjlighet till dispens, dvs. att få tillstånd att överlämna annan undervisning inom skolväsendet än den som anges i skollagen för att bedrivas på entreprenad. Detta följer av ett bemyndigande i skollagen. 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 23 kap. 2 och 3 a–4 §§ skollagen medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad (23 kap. 5 § skollagen).

Som vi redogjorde för i vårt delbetänkande har möjligheten inte använts i någon större utsträckning.[33] Tidigare har denna utväg endast bedömts vara möjlig när uppgifterna skulle överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person, men regeringen har konstaterat att det i och med den definition av entreprenad som nu gäller enligt 23 kap. 1 § skollagen är möjligt att genom dispens tillåta överlämnande på entreprenad till samma krets utförare som avses i den definitionen.[34]

[33] SOU 2016:12, s. 51 f.
[34] Prop. 2015/16:173, s. 26 f.

5.6.8 Entreprenad enligt kommunallagen

En viss bakgrund till användningen av begreppet entreprenad i skollagen får vi om vi studerar den tidigare lydelsen av kommunallagen. Före 2015 användes begreppet entreprenad även där, genom vad som benämndes kommunala entreprenader (se 3 kap. 16–19 §§ kommunallagen i dess dåvarande lydelse). Kommuner och landsting fick, enligt den tidigare lydelsen, i vissa fall lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Begreppet kommunala entreprenader i kommunallagen har därefter utgått i samband med lagändringar som följde av förslag i propositionen Privata utförare av kommunal verksamhet.[35]

Detta har bidragit till begreppsförvirring och i vårt delbetänkande konstaterade vi att vi skulle återkomma till användningen av just begreppet entreprenad i skollagen, vilket vi också kommer att göra i kapitel 9. En nödvändig bakgrund i form av hur kommunallagen ser ut i dag behövs dock för att kunna ta ställning till olika alternativ.

Samtidigt som entreprenad togs bort som begrepp ur kommunallagen infördes begreppet privat utförare (3 kap. 18 c § kommunallagen). 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 alltså en definition av vem som utför uppgifterna, inte som kommunala entreprenader en definition av att ansvaret överlämnas.

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.[36] En kommun, ett landsting eller staten – som det också är möjligt att överlämna vissa uppgifter på entreprenad till enligt skollagen – kan inte heller vara en privat utförare, eftersom det då rör sig om en offentlig aktör.

En fristående skola ska inte heller just per definition utgöra en privat utförare i sin roll som huvudman inom skolväsendet, eftersom den fristående skolan inte behöver sluta ett avtal med en kommun

[35] Prop. 2013/14:118, bet. 2013/14:KU41, rskr. 2013/14:280.
[36] SOU 2013:53, s. 109.

eller ett landsting för sin verksamhet.[37] En fristående skola som exempelvis utför modersmålsundervisning för en annan fristående skola blir inte heller den en privat utförare enligt just kommunallagen. Detta eftersom uppdragsgivaren inte är en kommun eller ett landsting. Samtidigt är de två fristående skolorna fria att civilrättsligt själva definiera sina roller i avtalet; skollagen sätter inga begränsningar för detta. Om en fristående skola däremot utför modersmålsundervisningen i ett språk för en kommuns elever, då är den fristående skolan i det sammanhanget att betrakta som en privat utförare.

Tidigare användes alltså begreppet entreprenad i kommunallagen. Att kommunallagen har ändrats gör det dock något mer problematiskt att hämta begrepp från kommunallagen.

Vi vill dock hänvisa till vad som framfördes av regeringen i propositionen om att ändra begreppen i kommunallagen. Där yttrades att eftersom kommunen eller landstinget är huvudman även för angelägenheter som lämnats över till en privat utförare innebär det att kommunen respektive landstinget behåller det övergripande ansvaret gentemot medlemmarna i kommunen eller landstinget för uppgifter inom den kommunala verksamheten som lämnats över till en privat utförare. Kommunen eller landstinget bestämmer om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet när den utförs av en privat utförare, dvs. precis som vi har konstaterat ovan angående entreprenad inom skolväsendet.[38]

5.6.9 Entreprenad inom andra verksamheter

Det är naturligtvis inte bara på skolans område som det blir aktuellt att överlämna uppgifter till någon annan att utföra. Det finns dock vissa skillnader i fråga om vilka som har hand om uppgifterna från början så att säga, till vilka uppgifterna kan överlämnas och vad som gäller angående myndighetsutövning.

Vi börjar med att studera socialtjänsten; en verksamhet som kommunerna hanterar. Det finns inte någon motsvarighet till enskilda huvudmän och fristående skolor på detta område. Varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den

[37] Prop. 2013/14:118, s. 42.
[38] Prop. 2013/14:118, s. 38.

hjälp de behöver. Kommunen får likväl sluta avtal med *någon annan* om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten och genom ett sådant avtal, sägs det uttryckligen, får dessutom en kommun utföra uppgifter åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller en enskild individ (2 kap. 1 och 5 §§ socialtjänstlagen [2001:453]).

På hälso- och sjukvårdsområdet har både landsting och kommuner ansvar, men olika sådana. Både ett landsting och en kommun får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med *någon annan* om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL. Av avtalet ska framgå de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till en juridisk person eller en enskild individ (15 kap. 1 § HSL). Inom detta område finns det inte någon uttrycklig bestämmelse om att ett landsting eller en kommun får utföra uppgifter åt ett annat landsting eller en annan kommun.

För tandvården föreskrivs att ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag samt begränsningar av överlämnande av myndighetsutövning (5 § tredje stycket tandvårdslagen [1985:125]). Skillnaden jämfört med hälso- och sjukvården är alltså att det inte uttryckligen framgår att överlämnandet sker med bibehållet huvudmannaskap. Inte heller för tandvården finns det någon uttrycklig bestämmelse om att bistå varandra.

En betydligt mer utförlig analys av reglerna inom olika verksamheter än den vi har presenterat här gjordes av Kommunallagsutredningen, när begreppet kommunala entreprenader skulle mönstras ut.[39]

5.6.10 Användningen av entreprenad

Det finns tyvärr ingen statistik som visar hur vanligt det är med entreprenadförhållanden inom grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Vi nämner därför bara några exempel som vi har noterat under utredningsarbetet.

[39] Se SOU 2013:53 och prop. 2013/14:118.

I samband med vårt delbetänkande uppmärksammade vi att många enskilda huvudmän anlitar en kommun för att bedriva modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, även om detta förfarande då ännu inte var tillåtet. Några siffror på förekomsten av detta har vi dock inte.

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 är det ett antal huvudmän som anlitar Sameskolstyrelsen respektive Specialpedagogiska skolmyndigheten för fjärrundervisning på entreprenad.

För förskolan är det som sagt möjligt att överlämna uppgifter på entreprenad, dvs. samtliga uppgifter. Detta förekommer i några kommuner. Som ett exempel kan Söderhamns kommun nämnas, där det finns ett femtontal kommunala förskolor, ungefär hälften så många fristående förskolor samt en kommunal förskola där två av avdelningarna bedrivs på entreprenad. I Uppsala kommun drivs också några förskolor på entreprenad, även om det finns betydligt fler enskilda förskolor. Även Lerums kommun har en förskola på entreprenad.

Inom gymnasieskolan har det förekommit att uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnats på entreprenad. Ett exempel är att Lernia AB tidigare, innan bolaget avvecklade sin ungdomsgymnasieverksamhet, bedrev undervisning på entreprenad i några skånska kommuner, däribland det tidigare industriprogrammet på Enoch Thulingymnasiet i Landskrona. Det har också funnits exempel på andra gymnasieutbildningar där viss undervisning inom karaktärsämnena bedrivs på entreprenad, t.ex. på pilot- och flygmekanikerutbildningar i Västerås, Arvidsjaur och Linköping.[40] Inom vuxenutbildningen är entreprenadförfaranden mycket vanliga och kommunerna anlitar företag såsom Hermods för att anordna utbildningen.

5.7 Historik kring entreprenad

Vi redogör i detta avsnitt kort för hur bestämmelserna om entreprenad har utvecklats genom åren. Eftersom vårt fokus är på grundskola och gymnasieskola och motsvarande skolformer inleder vi med att redogöra för historiken för dem. Därefter beskriver vi också kortfattat historiken för entreprenad dels inom vuxenutbildning, dels inom barnomsorg.

[40] SOU 2006:1, s. 92.

5.7.1 Grundskola och gymnasieskola

I den tidigare skollagen (1985:1100) fanns inledningsvis inte några möjligheter till det som i dag är entreprenad, för barn- och ungdomsutbildning. Vad lagen föreskrev ursprungligen var att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela föreskrifter om möjlighet att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka inslag i verksamheten inom det offentliga skolväsendet (12 kap. 2 §, sedermera 15 kap. 2 §). Denna paragraf har en motsvarighet i dag (29 kap. 21 § skollagen [2010:800]), som inte ska innebära någon saklig förändring jämfört med den tidigare.[41] Detta handlade dock inte om någon omfattande verksamhet, utan om enstaka inslag. Som exempel nämndes praktisk arbetslivsorientering (prao) och föreningsmedverkan i olika former.[42] Skollagen föreskrev också att för dessa inslag gällde inte de vanliga kraven på lärarbehörighet. Utifrån vad vi har kunnat se har regeringen endast en gång utnyttjat möjligheten att meddela sådana föreskrifter och det i förordningen (2003:255) om försöksverksamhet med distansundervisning i Emmaboda kommun. Förordningen innehåller bestämmelser om undervisning med stöd av informations- och kommunikationsteknik i den egna skolan av en annan utbildningsanordnare.

När de individuella programmen, dvs. föregångaren till dagens introduktionsprogram, infördes i gymnasieskolan ansåg regeringen att denna paragraf behövde ändras. Regeringen konstaterade att eleven skulle kunna fullgöra större delar av utbildningen utanför skolväsendet än vad som framgick av det tidigare bemyndigandet. Bestämmelserna som gällde för det offentliga skolväsendet skulle dock gälla för eleven.[43] Även en sådan bestämmelse finns i dagens skollag (29 kap. 21 § andra stycket).

Vissa förändringar skedde under 1990-talet, i samband med flera stora skolreformer. Före den nya skollagens tillkomst var möjligheterna för kommuner och landsting att överlämna uppgifter på entreprenad i huvudsak reglerade i lagen om entreprenadförhållanden inom skolan. Lagen innebar, när den infördes, att kommuner och landsting fick möjlighet att sluta avtal med enskilda fysiska eller juridiska personer om att bedriva undervisning inom ämnes-

[41] Prop. 2009/10:165, s. 935.
[42] Prop. 1985/86:10, s. 132 f.
[43] Prop. 1990/91:85, s. 212.

blocken estetiska ämnen, ekonomiska ämnen, tekniska ämnen och yrkesämnen i gymnasieskolan. Om det fanns särskilda skäl kunde regeringen även besluta att undervisning inom andra ämnen inom gymnasieskolan samt undervisning inom grundskolan och särskolan skulle få läggas ut på entreprenad. Myndighetsutövning som hörde till uppgiften fick också överlämnas. I stället för de ordinarie behörighetskraven för lärare krävdes att utföraren använde lärare som hade kompetens för den undervisning de skulle bedriva.[44] För fristående skolor saknades motsvarande reglering i lag, men avtal om just modersmålsundervisning kunde ingås enligt 1 a kap. 5 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. När begreppet ämnesblock togs bort ur lagstiftningen ändrades benämningen av de tillåtna ämnena till karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil.[45] Det är den benämning som används i dag och regeringen konstaterade när ändringen föreslogs att det inte skulle innebära någon förändring i sak av möjligheterna till entreprenad.[46]

Förändringar av entreprenadbestämmelserna har utretts och föreslagits vid flera tillfällen. Exempelvis analyserades frågan om entreprenad utförligt av Skollagskommittén, som föreslog att reglerna skulle samlas i ett kapitel i skollagen och att möjligheten att ha andra utförare än enskilda fysiska och juridiska personer skulle bli föremål för en särskild utredning.[47] Gymnasieentreprenadutredningen kom senare med förslag om utökade möjligheter till entreprenad i gymnasieskolan för det offentliga skolväsendet.[48] Frågan om möjligheter till entreprenad för fristående skolor motsvarande gymnasieskolan utreddes av Utredningen om lika villkor för fristående skolor.[49] Konkreta förändringar skedde först i samband med den nya skollagen. 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.[50] I och med införandet av den nya skollagen samlades be-

[44] Prop. 1992/93:230.
[45] Prop. 1998/99:110, bet. 1999/2000:UbU5, rskr. 1999/2000:15.
[46] Prop. 1998/99:110, s. 58.
[47] SOU 2002:121, s. 459 ff.
[48] SOU 2006:1.
[49] SOU 2008:122.
[50] Prop. 2009/10:165, s. 507 ff.

stämmelser om entreprenad till 23 kap. skollagen, för såväl enskilda som offentliga huvudmän.

Därefter förändrades reglerna för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet, efter vårt delbetänkande. I samband med det infördes den mer neutrala definitionen av entreprenad och bestämmelsen som tillåter kommuner och landsting att vara utförare trots lokaliseringsprincipen. Dessa förändringar trädde i kraft den 1 augusti 2016.[51]

5.7.2 Vuxenutbildning

Inom vuxenutbildningen har möjligheterna till entreprenad funnits under en längre tid. Huvudmännen fick uppdra åt andra att anordna kommunal vuxenutbildning, särskild vuxenutbildning och svenska för invandrare (11 kap. 6 §, 12 kap. 9 § och 13 kap. 9 § gamla skollagen). Dessa bestämmelser infördes i början av 1990-talet, när regelverket om det offentliga skolväsendet för vuxna införlivades i den gamla skollagen. Paragraferna hade viss motsvarighet i den tidigare vuxenutbildningslagen (1984:1118) när det gäller kommunal vuxenutbildning, men inte för övriga delar av vuxenutbildningen. En viktig skillnad mot den tidigare regleringen var att den utbildning som överlämnades därigenom *inte* hamnade utanför det offentliga skolväsendet, som den hade gjort enligt vuxenutbildningslagen. Tvärtom skulle skollagens regler gälla i de flesta fall och kommunen kunde inte längre frånsäga sig hela sitt ansvar genom att lämna anordnandet av utbildningen till någon annan.[52] Det var alltså först då som något som liknade entreprenad introducerades.

Regeringen fick meddela föreskrifter om hur detta skulle gå till. Vissa begränsningar fanns till att börja med i fråga om vilka aktörer som en kommun kunde överlämna uppdraget till. Kommuner och landsting fick uppdra att anordna kommunal vuxenutbildning endast till en lokal avdelning av ett studieförbund som fick statsbidrag för sin verksamhet, en statsunderstödd folkhögskola eller en annan anordnare, om regeringen medgav det (dåvarande lydelse av 2 kap. 8 § förordningen [1992:403] om kommunal vuxenutbildning, och

[51] Prop. 2015/16:173, bet. 2015/16:UbU18, rskr. 2015/16:315.
[52] Prop. 1990/91:85, s. 195 f.

motsvarande reglering fanns även i då gällande förordningar om särskild vuxenutbildning respektive svenska för invandrare).[53]

Bestämmelserna om vilka möjligheterna var att överlämna myndighetsutövning inom vuxenutbildningen lades till först senare. Kommunen eller landstinget som hade uppdragit åt någon annan att anordna den aktuella skolformen fick till denna överlämna endast den myndighetsutövning som hör till lärares uppgifter, enligt bestämmelser som trädde i kraft 2006. Motiveringen till detta var att förtydliga att sådana uppgifter, dvs. främst betygssättning, fick överlämnas. Regeringen ville dock avvakta att vid detta tillfälle tillåta överlämnandet även av myndighetsutövning som enligt skolförfattningarna åvilar rektor.[54]

En sådan förändring, att även rektors uppgifter som utgör myndighetsutövning fick överlämnas, genomfördes några år senare. Regeringen bedömde då att det skulle få överlämnas endast till de uppdragstagare som fått s.k. betygsrätt.[55]

5.7.3 Barnomsorg

Frågorna om entreprenad för övriga skolformer som nämns i 23 kap. 2 § skollagen (förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen) är inte alls lika utredda som för vuxenutbildningen. Snarare förefaller dessa möjligheter ha följt med genom olika reformer, utan någon ändring i sak, under många år.

Genom en proposition 1992 klargjordes att entreprenad skulle vara möjligt inom flera olika verksamhetsområden.[56] Ett av dessa områden var socialtjänsten, till vilken barnomsorgen då hörde. I lagstiftningen gjordes ett tillägg om att kommunen fick sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattade myndighetsutövning fick dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ (4 § i den då gällande socialtjänstlagen [1980:620]). Regeringens motiver-

[53] Prop. 1992/93:230, s 30.
[54] Prop. 2005/06:148, s. 45 f.
[55] Prop. 2009/10:68.
[56] Prop. 1992/93:43, bet. 1992/93:SoU9, rskr. 1992/93:105.

ing till att öka entreprenadupphandlingen var att anbudskonkurrens inom kommunal verksamhet ofta leder till ökad produktivitet samt att entreprenörer kan bidra till att utveckla den kommunala verksamheten, tillämpa nya produktionsmetoder och ett bredare tjänsteutbud än vad som är möjligt om verksamheten drivs i kommunal regi.[57] Senare lades till att genom sådana avtal fick en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.[58] Det innebar att kommunen i ett sådant fall kunde gå utöver den kommunala behörigheten enligt kommunallagen.[59]

När dessa verksamheter skulle upphöra att vara en del av socialtjänsten och i stället integreras med skolan överfördes socialtjänstlagens regelverk till den dåvarande skollagen. Paragrafen om möjligheten att sluta avtal med någon annan ersattes av motsvarande bestämmelser för såväl förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som förskoleklassen (2 a kap. 5 § andra stycket respektive 2 b kap. 2 § tredje stycket gamla skollagen).[60] När den nuvarande skollagen infördes var någon ändring i sak inte avsedd.[61]

5.8 Sammanfattning av samarbetsformer

I syfte att summera detta kapitel hittills ska vi i detta avsnitt jämföra de samarbetsformer som en skolhuvudman kan använda sig av när denne inte kan anordna utbildningen på egen hand. För att beskriva hur utbildning också kan bedrivas kommer vi även att kort redogöra för uppdragsutbildning, som handlar om att skolhuvudmännen är utförare av utbildning på uppdrag av andra. Dessutom nämner vi kort ett par alternativ då barn och elever tas emot i en förskola eller skola i en annan kommun.

[57] Prop. 1992/93:43, s. 6.
[58] Prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264.
[59] Prop. 1996/97:124, s. 167.
[60] Prop. 1997/98:6, s. 85 och s. 87.
[61] Prop. 2009/10:165, s. 872.

5.8.1 Jämförelse av samarbetsformerna

Vi vill ge en kort, sammanfattande jämförelse av de olika samarbetsformer som vi har beskrivit i detta kapitel:

1. kommunalförbund (5.2.1),
2. gemensam nämnd (5.2.2),
3. kommunal samverkan kring gymnasieskola (5.4),
4. samverkan enligt 23 kap. skollagen (5.5), samt
5. entreprenad enligt 23 kap. skollagen(5.6 och 5.7).

Dessa samarbetsformer skiljer sig åt på flera sätt. När det rör de två kommunalrättsliga möjligheterna, punkt 1 och 2 ovan, deltar kommunen i samarbeten som innebär att den själv har inflytande över uppgifternas fullgörande (dvs. över undervisningen). I fråga om kommunalförbund ingår kommunen i den beslutande församlingen för kommunalförbundet, som har fått ta över huvudmannaskapet för utbildningen från kommunen. När gemensam nämnd används har kommunen t.o.m. kvar huvudmannaskapet.

De två möjligheterna som kallas samverkan, punkt 3 och 4, innebär att kommunen överlämnar huvudmannaskapet, ansvaret för uppgifterna, till någon annan kommun, till ett landsting eller till staten. Antingen kan det handla om vissa utbildningar inom en skolform, som kommunal samverkan kring gymnasieskolan, eller om uppgifterna över huvud taget inom en viss skolform, som samverkan enligt 23 kap. skollagen.

Punkt 5, entreprenad, är den mer komplexa varianten, eftersom kommunen behåller *huvudmannaskapet*, alltså ansvaret för elevens utbildning, medan ansvaret för att *fullgöra uppgifterna* överlämnas till någon annan. Det vill säga att det är bara i fråga om entreprenad som huvudmannaskapet och fullgörandet av uppgifterna skiljs åt.

Slutligen skiljer sig samarbetsformerna åt i fråga om vilka som har dessa möjligheter av kommunala och enskilda huvudmän. Kommuner kan utnyttja samtliga former, medan endast skollagens möjligheter i 23 kap., samverkan (i viss mån) och entreprenad, är tillgängliga för enskilda huvudmän.

I tabell 5.2 åskådliggörs jämförelsen mellan de fem samarbetsformerna, för att visa på likheter och skillnader mellan dem.

Tabell 5.2 Samarbetsformer

En jämförelse mellan de fem samarbetsformer som har beskrivits i detta kapitel

Samarbetsform	Lag	Huvudmän som kan överlämna	Huvudmannaskap kvar	Fullgör uppgifter själv
1 Kommunalförbund	KL	K	Nej*	Nej*
2 Gemensam nämnd	KL	K	Ja	Ja
3 Kommunal samverkan kring gymnasieskolan	SkolL	K	Ibland (för de elever som väljer att gå i kommunens skola)	Ibland
4 Samverkan (23 kap.)	SkolL	K+E**	Nej	Nej
5 Entreprenad	SkolL	K+E	Ja	Nej

* Kommunen ingår dock som en medlem i kommunalförbundet som tar över.
** Enskilda huvudmän: endast medicinska insatser (se avsnitt 5.5.2).

5.8.2 Vad vi inte behandlar: uppdragsutbildning

Det förekommer också utbildning som utförs utanför de skolformer som ingår i skolväsendet, men som liknar sådan utbildning och dessutom handlar om samarbeten mellan olika aktörer. Det rör sig om utbildning som utförs på uppdrag av andra.

Den ena varianten är uppdragsutbildning med kommuner och landsting som utbildningsanordnare. Eftersom kommunallagen reglerar och begränsar vad kommuner och landsting får göra – den s.k. kommunala kompetensen – måste tillkommande uppgifter för kommuner och landsting författningsregleras. Uppdragsutbildning är utbildning som kommuner och landsting mot särskild ersättning från annan än enskild fysisk person för dennes räkning anordnar för personer som uppdragsgivaren utser (1 § lagen [1991:1109] om uppdragsutbildning i vissa fall). När det är tillåtet anges i nämnda lag. Bland annat sägs att kommuner och landsting får bedriva uppdragsutbildning som i fråga om art och nivå motsvarar den verksamhet kommunen eller landstinget får bedriva inom skolväsendet. Uppdragsutbildningen får dock inte motsvara ett helt nationellt program i gymnasieskolan (2 § samma lag).

Sådan uppdragsutbildning handlar alltså om att kommuner eller landsting bedriver undervisning som motsvarar den som bedrivs inom skolväsendet, men verksamheten står utanför skolväsendet. De studerande kan dock undervisas tillsammans med elever i reguljär utbildning, t.ex. gymnasieelever, och vid sådan samundervisning

ska bestämmelserna för den reguljära skolformen följas (4 § förordningen [1992:395] om uppdragsutbildning inom[62] skolväsendet). Under vissa förutsättningar kan deltagarna även få betyg (5 §). Beställare av uppdragsutbildning förutsätts vara företag och organisationer, statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Syftet är inte att andra enskilda organ eller enskilda personer ska kunna köpa utbildning. Uppdragsutbildning, som inte är arbetsmarknadsutbildning, förutsätts avse fortbildning, vidareutbildning eller annan vidareutbildning hos anställda.[63] Eftersom uppdragsgivaren köper uppdragsutbildning för sina *anställda* enligt nämnda lag är det t.ex. inte möjligt för en enskild huvudman att köpa uppdragsutbildning i form av undervisning i ett ämne för elever i en fristående gymnasieskola.

Den andra varianten av utbildning som sker på uppdrag av andra gäller enskilda utbildningsanordnare som har fått betygsrätt. De kan anordna utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna på uppdrag av juridiska personer för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser (6 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning). Ett typiskt fall av sådan utbildning är att Arbetsförmedlingen köper in en kompetenshöjande utbildning av ett företag som är utbildningsanordnare. Det är då också Arbetsförmedlingen som beslutar vilka arbetssökande som ska få delta i utbildningen.

Utbildning på uppdrag av andra av nu beskrivet slag handlar inte om entreprenadförhållande. Vi kommer därför inte att beröra det ytterligare i betänkandet.

5.8.3 Vad vi inte behandlar: skolgång i annan kommun

En annan typ av samarbete som vi inte hanterar i denna utredning är barns och elevers möjlighet att i vissa fall bli mottagna i en förskola eller skola med offentlig huvudman i en annan kommun än hemkommunen (alternativt den kommun som ska svara för elevens utbildning).

[62] Notera alltså att uppdragsutbildningen *inte* är en del av utbildningen inom skolväsendet, trots namnet på denna förordning. Däremot utförs uppdragsutbildningen av aktörer som finns inom skolväsendet.
[63] Prop. 1984/85:195, s. 5.

Som vi nämnde kort angående kommunen som huvudman (avsnitt 5.1.3) får en kommun, om det finns särskilda skäl, komma överens med en annan kommun om att den senare i sin förskola eller skola ska ta emot barn eller elever vars utbildning den förra ansvarar för.[64] Dessa bestämmelser är främst avsedda för situationer där de geografiska förhållandena medför att förskola eller skola i en annan kommun för vissa barn leder till betydligt kortare resväg. Om det blir aktuellt med en sådan överenskommelse innebär det att hemkommunen ingår avtal med en annan kommun om att denna ska ta emot barnen i sin förskola eller förskoleklass och det är då inte fråga om ett entreprenadförhållande.[65] För grundskolan avtalar kommunerna om att den andra kommunen, i stället för hemkommunen, ska svara för de berörda barnens utbildning. Eleverna blir då fullt ut elever i den andra kommunens grundskola.[66] Det är alltså inte heller här frågan om entreprenad, eftersom det är den andra kommunen som är huvudman för utbildningen. För grundsärskolan krävs inte särskilda skäl för att en kommun ska få komma överens med en annan kommun om att den senare ska svara för elevernas utbildning (11 kap. 24 § andra stycket). Det är inte heller entreprenad.

Barn och elever har dessutom enligt skollagen rätt att bli mottagna vid en sådan förskola eller skola om de med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den förskolan eller skolan.[67] I samma bestämmelser klargörs också att en kommun, trots kommunallagens lokaliseringsprincip, får ta emot barn och elever från andra kommuner. Precis som när barn och elever söker till fristående förskolor och skolor regleras det även hur ersättning ska betalas ut. Inte heller detta är fråga om entreprenad.

[64] 8 kap. 12 § tredje stycket, 9 kap. 12 § tredje stycket respektive 10 kap. 24 § tredje stycket skollagen.
[65] Prop. 2009/10:165, s. 714 och s. 722.
[66] Prop. 2009/10:165, s. 737.
[67] 8 kap. 13 §, 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § respektive 11 kap. 25 § skollagen. Därutöver finns liknande formuleringar i bestämmelserna om mottagande i gymnasieskola och gymnasiesärskola (16 kap. 44 § respektive 19 kap. 36 §).

5.9 Utvärderingar av samarbetsformer

Det finns inte några svenska rapporter från de senaste åren som har haft som direkt syfte att utvärdera olika samarbetsformer inom skolväsendet. Det enda är en granskning av distansutbildning inom kommunal vuxenutbildning som Skolinspektionen gjorde häromåret. Eftersom utbildning på entreprenad är vanligt inom vuxenutbildningen granskade Skolinspektionen också hur ansvaret för utbildningen fungerade när entreprenadavtal fanns. I dessa fall är slutsatsen att ”kommunerna behöver ställa betydligt högre och tydligare krav på den distansutbildning som utförs på entreprenad samt följa upp att kraven efterlevs”. Det gäller bl.a. innehåll och utformning av utbildningen.[68]

I den statliga utredningen om ny kommunallag sammanfattades flera olika rapporter om kommunal uppföljning av privata utförares verksamhet. Brister som konstaterades i dessa rapporter var bl.a. brist på tydliga krav på utföraren, t.ex. i förfrågningsunderlaget, som kunde följas upp. En annan slutsats var att många kommuner hade svårt att formulera mätbara kvalitetskriterier för de verksamheter som hade överlämnats till privata utförare. Förfrågningsunderlagen fokuserade mer på metoder för att utföra arbetet än på vilka resultat som skulle uppnås. Vidare konstaterades att kontroll- och uppföljningssystem inte fungerar tillfredsställande.[69]

[68] Skolinspektionen (2015), s. 20.
[69] SOU 2013:53, s. 113 ff.

6 Upphandling

I detta kapitel beskriver vi aktuellt regelverk om upphandling, som en bakgrund till de frågor vi ska besvara enligt utredningens tilläggsdirektiv. Vi redogör för EU-rätt och nationell lagstiftning, inklusive några relevanta rättsfall, samt beskriver vilka möjligheter som i dag finns att samarbeta utan att tillämpa upphandlingsförfarande. Slutligen beskriver vi också Välfärdsutredningens förslag om upphandling. Våra ställningstaganden på området återkommer vi till i kapitel 10.

6.1 Principer för EU-rätten

Det här avsnittet innehåller en beskrivning av EU-rätten i väsentliga delar. Vi redogör bl.a. för hur EU-rätten är uppbyggd, relevanta rättsakter och principer om fri rörlighet.

6.1.1 EU-rättens uppbyggnad

Inom EU:s regelverk brukar man skilja mellan primärrätt och sekundärrätt. Till *primärrätten*, som är den överordnade rättskällan, hör EU:s fördragsverk som består av

- fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget),
- fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), och
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Till primärrätten hör också de till fördragen knutna protokollen och förklaringarna. I Sverige har fördragen införlivats i svensk rätt och de är därmed att betrakta som en del av den nationella rätten (lagen

[1994:1500] med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen).

De rättsakter som med stöd av fördragsbestämmelserna utfärdas av EU:s institutioner utgör *sekundärrätten*. Hit hör främst bindande rättsakter i form av förordningar, direktiv och beslut, men också icke-bindande rättsakter som rekommendationer och yttranden. Till sekundärrätten räknas även internationella avtal som gemenskapen ingår med utanförstående länder och med internationella organisationer.

Det är EU-domstolen som tolkar och fyller ut EU-rätten. Medlemsstaterna är skyldiga att följa domstolens tolkning av exempelvis ofullständiga eller mindre klara fördragsbestämmelser. Det betyder bl.a. att det är EU-domstolen som har sista ordet i fråga om klassificering av olika typer av tjänster som vi kommer att beskriva i avsnitt 6.2.

Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna och unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Avgränsningen av unionens befogenheter ska styras av principen om tilldelade befogenheter och både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen ska styra utövandet av dessa befogenheter (artiklarna 4 och 5 i EU-fördraget). Med subsidiaritetsprincipen avses att EU ska vidta åtgärder endast om och i den mån som målen med en planerad åtgärd inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på unionsnivå. Proportionalitetsprincipen innebär att vidtagna åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå fördragens mål.

Medlemsstaterna har genom fördragen överfört omfattande beslutsmakt till EU. Omfattningen av unionens beslutsmakt varierar dock mellan olika områden och på många områden saknar EU i huvudsak egna maktbefogenheter. En central fråga är därför vilka befogenheter eller, annorlunda uttryckt, vilken *kompetens* som unionen har att fatta bindande beslut för medlemsstaterna inom olika områden. Den kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och unionen som har fastställts innebär att vissa frågor faller inom unionens kompetens, andra inom medlemsstaternas och i vissa fall är kompetensen delad.

De frågor som är aktuella för oss handlar om EU:s inre marknad och på det området råder delad befogenhet (förutom i fråga om att fastställa nödvändiga konkurrensregler). Det betyder att både unionen och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet (artiklarna 2–4 i EUF-fördraget).

6.1.2 Fri rörlighet inom EU

Fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital är grundläggande principer inom EU-rätten. Dessa fyra friheter är grunden för den inre marknaden (artikel 26 i EUF-fördraget).

Vad friheterna innebär konkretiseras bl.a. genom olika bestämmelser i fördragen. Exempelvis finns bestämmelser om etableringsrätt, som anger att inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium ska förbjudas (artikel 49 i EUF-fördraget). Etableringsfriheten ska innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare.

Det råder även ett principiellt förbud mot att inskränka friheten för utländska aktörer att sälja *tjänster* i andra medlemsstater (artikel 56 i EUF-fördraget). Det betyder att medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten fritt ska få tillhandahålla tjänster. Det är sådan verksamhet som räknas som tjänst i fördragens mening som också omfattas av fördragets bestämmelser, varför klassificeringen av en verksamhet är viktig. I avsnitt 6.2 fördjupar vi oss i olika typer av tjänster inom EU-rätten.

6.2 Tjänster av olika slag inom EU-rätten

Det är, som framgår i föregående avsnitt, en viktig fråga vad som räknas som en tjänst i fördragens mening och vad som inte gör det. Det behövs därför beskrivningar som visar vilka tjänster som omfattas av EU-rätten och, när så är fallet, i vilken utsträckning. Vi ska därför beskriva olika tjänstebegrepp som används inom EU-rätten,

särskilt EUF-fördragets definition av tjänst, som bygger på begreppet ersättning, och vad som kallas icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (NESGI).

6.2.1 Tjänst – något som utförs mot ersättning

Som tjänster i fördragens mening ska anses prestationer som normalt utförs mot *ersättning*, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer (artikel 57 i EUF-fördraget). Vidare ska med tjänster särskilt avses verksamhet av industriell natur, av kommersiell natur, inom hantverk och inom fria yrken, enligt samma bestämmelse.

Enligt EU-domstolen kännetecknas en ersättning av att det är en ekonomisk motprestation för tjänsten i fråga och normalt har ersättningen avtalats mellan leverantören och mottagaren av tjänsten.[1] För att det ska vara fråga om en tjänst som omfattas av fördraget ska tjänsten alltså vara av *ekonomisk* natur.

Begreppet tjänster tolkas dock vidsträckt. Domstolen har bl.a. konstaterat att det avgörande är att tjänsten utförs mot någon form av betalning – det behöver inte vara i form av pengar utan ersättningen kan t.ex. bestå av en gentjänst.[2] Det krävs däremot inte att syftet med tjänsten är att åstadkomma vinst för att en ersättning ska innebära att det är en tjänst i EU-rättslig mening.[3]

För att något ska räknas som ersättning krävs det inte heller att det är just mottagaren som faktiskt betalar för tjänsten. Domstolen har t.ex. bedömt att avgiftsfria tv-tjänster som finansierades med reklam var en tjänst, dvs. trots att mottagaren inte betalade för sändningarna.[4] I ett annat rättsfall ansågs det vara en tjänst att tillhandahålla medicinska tjänster, trots att det aktuella engelska systemet bygger på principen att tillhandahålla sjukvård utan avgifter.[5] Att sprida information om en abortklinik ansåg domstolen däremot inte var en tjänst – även om informationen handlade om en ekono-

[1] Dom Humbel, C-263/86, p. 17.
[2] Dom Steymann, C-196/87.
[3] Dom Jundt, C-281/06, p. 33 och 34.
[4] Dom Bond van Adverteerders m.fl., C-352/85, p. 16.
[5] Dom Watts, C-372/04.

misk tjänst ansågs själva informationen inte vara ekonomisk. Den i fallet aktuella organisationen spred dock information ideellt.[6]

Att någon form av betalning förekommer innebär dock inte att det med automatik är fråga om en tjänst som normalt utförs mot ersättning.[7] Vi kommer att återkomma till denna fråga om tjänster som inte är av ekonomisk art i avsnitt 6.2.3.

Vidare kan vi konstatera att om tjänsten ska anses vara av ekonomisk art inte beror på tjänsteleverantörens juridiska ställning, t.ex. om det är icke-vinstdrivande organ, och inte heller på tjänstens natur. Om en verksamhet ska klassas som ekonomisk beror snarare på hur verksamheten utförs, organiseras och finansieras, när det gäller bestämmelserna om fri rörlighet.[8]

För att fastställa om en viss tjänst ska kvalificeras som ekonomisk och omfattas av fördragsbestämmelserna bör alltså varje enskilt fall granskas för sig, med hänsyn till verksamhetens alla särdrag, särskilt hur den bedrivs, organiseras och finansieras i den aktuella medlemsstaten (se vidare avsnitt 6.2.2 och 6.2.3). Tjänsterna är ofta väldigt specifika och varierar i olika medlemsstater och till och med i olika lokala myndigheter. Dessutom är sättet som tjänsterna tillhandahålls i ständig utveckling.[9]

6.2.2 Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (NESGI)

En viss slags tjänst är särskilt intressant för oss, nämligen icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, s.k. NESGI. Det är i sin tur en underkategori till tjänster av allmänt intresse.

[6] Dom Society for the Protection of Unborn Children Ireland mot Grogan m.fl., C-159/90.
[7] Dom Humbel, C-263/86.
[8] Kommissionens meddelande KOM(2007) 725, s. 5. Där anges också att domstolen när det gäller konkurrensrätten anser att det varken är tjänsteleverantörens bransch, ställning (dvs. om de är ett offentligt organ, privat organ, sammanslutning av organ eller en del av statsförvaltningen) eller dess finansiering som avgör huruvida verksamheten anses vara ekonomisk eller icke-ekonomisk, utan detta följer av verksamhetens natur. Kriterier som används är t.ex. huruvida det finns en marknad för tjänsterna, statliga befogenheter eller skyldigheter till solidaritet.
[9] Kommissionens meddelande KOM(2007) 725, s. 5.

I medlemsstaterna och unionen som helhet har vissa tjänster av viss karaktär bedömts vara av allmänt intresse, vilket framgår av EUF-fördraget och i texter som ansluter till fördraget. Dessa benämns just *tjänster av allmänt intresse* (services of general interest, SGI). Begreppet lanserades av kommissionen 1996 och definieras som

> tjänster, utförda på affärsmässiga eller icke-affärsmässiga grunder, som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse och som därför omfattas av särskilda förpliktelser.[10]

Vad som avses med begreppet har dock inte närmare analyserats. I stället får vi utgå från hur tjänster av allmänt intresse beskrivs i EU-rättslig praxis. EU-domstolen har ställt upp ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska anses vara av allmänt intresse. Tjänsten ska

- vara betydelsefull för konsumenterna,
- vara öppen för alla konsumenter, och
- tillhandahållas på likartade villkor.[11]

Genom Lissabonfördraget lyftes SGI för första gången in som ett legalt begrepp i EU:s primärrätt. Detta gjordes genom att protokoll nr 26 om tjänster av allmänt intresse fogades till både EU-fördraget och EUF-fördraget. Trots att protokoll nr 26, som framgår av rubriken, reglerar just tjänster av allmänt intresse har någon definition av begreppet inte tagits med. Kommissionen har dock, i samband med att medlemsstaterna enades om protokollet, uttalat att tjänster av allmänt intresse kan definieras som tjänster som de offentliga myndigheterna anser är av allmänt intresse och som omfattas av vissa skyldigheter att tillhandahålla dem. Offentliga myndigheter kan antingen välja att själva tillhandahålla tjänsterna eller anförtro andra, privata eller offentliga, organ detta uppdrag, som kan utföras antingen med eller utan vinstsyfte.[12] Detta uttalande från kommissionen stämmer överens med EU-rättslig praxis.

[10] Kommissionens grönbok KOM(2003) 270, p. 32.
[11] Jämför dom Gemeente Almelo m.fl., C-393/92, p. 48.
[12] Kommissionens meddelande KOM(2007) 725, s. 4.

De tjänster som omfattas av begreppet SGI kan i sin tur delas upp i två kategorier

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

Uppdelningen mellan SGEI och NESGI är viktig, eftersom den avgör i vilken utsträckning EU-rätten blir tillämplig.

Avgörande för om en SGI är en SGEI är om det finns ett *ekonomiskt intresse* förknippat med tjänsten. Det finns dock ingen EU-rättslig definition av begreppet SGEI i EUF-fördraget eller i sekundärrätten. Till skillnad från SGEI kännetecknas NESGI av att tjänsterna *saknar ett ekonomiskt intresse*. Enligt kommissionen klassas t.ex. traditionellt statliga åligganden såsom polis, domstolar och obligatoriska system för social trygghet som NESGI.[13]

Gränsdragningen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster är dock inte helt given. Som vi beskrev i föregående avsnitt måste det bedömas från fall till fall vilken typ av tjänst det rör sig om. Det skulle också kunna finnas en skillnad beroende på om bedömningen görs utifrån perspektivet om fri rörlighet, som är det som är relevant för oss, eller i förhållande till konkurrensreglerna.[14]

Det är upp till medlemsstaterna att avgöra vilka tjänster som hör till vilken kategori, vilket innebär att begreppen kan definieras olika i olika medlemsstater. Även om medlemsstaterna har denna frihet har kommissionen befogenhet att pröva vad en tjänst ska betraktas som. Kommissionens kontroll är dock begränsad till att undersöka om medlemsstaterna har gjort sig skyldiga till något uppenbart fel i sin bedömning av tjänsterna, varför medlemsstaterna kan anses ha ett brett handlingsutrymme.[15]

De tjänster som är NESGI lyder inte under några särskilda EU-rättsliga bestämmelser och omfattas inte heller av fördragets bestämmelser i fråga om den inre marknaden och konkurrens. Man kan uttrycka det som att de inte utgör tjänster i fördragens mening. Vissa

[13] Kommissionens meddelande KOM(2007) 725, s. 4.
[14] Kommissionens meddelande KOM(2007) 725, s. 5.
[15] Dom BUPA, T-289/03.

aspekter på dessa tjänster kan falla under andra bestämmelser i fördraget, t.ex. principen om icke-diskriminering. Tillhandahållande och organisation av tjänster som är SGEI lyder däremot under fördragets bestämmelser om den inre marknaden och konkurrens, eftersom verksamheten är av ekonomisk art och därmed tjänst i fördragens mening.[16]

Dessutom kan konstateras att i protokoll nr 26 betonas medlemsstaternas självbestämmanderätt för NESGI

> Bestämmelserna i fördragen ska inte på något sätt påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art. (artikel 2)

6.2.3 Begreppet tjänst inom utbildningsområdet

Då vårt uppdrag är att analysera hur offentliga myndigheter i form av skolhuvudmän ska kunna överlämna uppgifter på utbildningsområdet på entreprenad, dvs. till någon annan att utföra, kommer vi i detta avsnitt att bl.a. redogöra för hur EU-domstolen och kommissionen har klassificerat tjänster inom detta område.

Det finns ett ofta citerat rättsfall om utbildning som visar att utbildning inte nödvändigtvis räknas som en tjänst i fördragens mening bara för att det är en tjänst som normalt utförs mot ersättning. I det aktuella fallet, Humbel, bedrev staten utbildning och tog ut skolavgifter av utländska medborgare för utbildningen, medan den var gratis för inhemska medborgare. Trots att det alltså fanns en viss ersättning för utbildningen bedömdes inte detta vara en tjänst som omfattades av fördragens bestämmelser, vilket domstolen motiverade med följande

> The essential characteristic of remuneration thus lies in the fact that it constitutes consideration for the service in question, and is normally agreed upon between the provider and the recipient of the service.
>
> That characteristic is, however, absent in the case of courses provided under the national education system. First of all, the State, in establishing and maintaining such a system, is not seeking to engage in gainful activity but is fulfilling its duties towards its own population in the social, cultural and educational fields. Secondly, the system in question is, as a general rule, funded from the public purse and not by pupils or their parents.

[16] Kommissionens meddelande KOM(2007) 725, s. 4 f.

> The nature of the activity is not affected by the fact that pupils or their parents. must sometimes pay teaching or enrolment fees in order to make a certain contribution to the operating expenses of the system. *A fortiori*, the mere fact that foreign pupils alone are required to pay a minervai can have no such effect.[17]

Syftet för staten var alltså inte att bedriva någon form av näringsverksamhet utan endast att uppfylla sina förpliktelser till medborgarna ur socialt, kulturellt och utbildningsmässigt hänseende. Vidare var utbildningen del av ett nationellt utbildningssystem som till största delen finansierades av det allmänna. Därmed ansåg domstolen att tjänsten var icke-ekonomisk.

Att utbildning som främst finansieras av offentliga medel är av icke-ekonomisk art har även slagits fast i senare rättsfall. Exempelvis har tillhandahållande av utbildning vid universitet ansetts som icke-ekonomisk, även när avgifter för utbildningen har tagits ut.[18]

Kommissionen har i ett meddelande klargjort de viktigaste begreppen som ligger till grund för hur reglerna för statligt stöd[19] ska tillämpas på ersättning för allmännyttiga tjänster. Kommissionen konstaterar bl.a. att enligt 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.[20]

EU-domstolen har alltså slagit fast att utbildning som ingår i ett system för offentlig undervisning och som helt eller delvis finansieras

[17] Dom Humbel, C-263/86, p. 17–19. Domen finns dessvärre inte tillgänglig på svenska men har refererats i ett flertal senare domar, t.ex. dom kommissionen mot Tyskland, C-318/05, som vi redogör för nedan.
[18] Dom Wirth, C-109/92.
[19] Meddelandet handlar alltså om konkurrensreglerna, men det som redovisas här handlar om ersättningen för tjänsten, vilket är det som kategoriserar en tjänst enligt bestämmelserna om fri rörlighet.
[20] Kommissionens meddelande 2012/C 8/02, p. 27.

med *offentliga* medel *inte* omfattas av begreppet tjänster i fördragens mening. Det bör dock noteras att EU-domstolen samtidigt har konstaterat att de kurser som samma inrättningar ger och som huvudsakligen finansieras med *privata* medel, bland annat av eleverna och deras föräldrar, *utgör* sådana tjänster som avses i fördraget.[21]

Vidare har domstolen konstaterat att det *parallellt* med de skolor som ingår i ett offentligt undervisningssystem, och som huvudsakligen finansieras med offentliga medel, finns skolor i vissa medlemsstater som inte ingår i ett sådant statligt undervisningssystem och som huvudsakligen finansieras med privata medel. Enligt domstolen ska undervisning som ges av sådana skolor anses utgöra tillhandahållande av tjänster mot ersättning, dvs. räknas som sådana tjänster som avses i fördraget.[22]

I det ovannämnda meddelandet från kommissionen om statligt stöd nämns också ett mål från EFTA-domstolen som rör barnomsorg i Norge. Även om fallet gällde statsstöd utgick domen från ett resonemang om ersättningen för tjänsten, dvs. om det var sådan ersättning som avses i fördraget. Både kommuner och privata aktörer kan driva förskolor, *barnehager*, i Norge och vid det aktuella tillfället gick närmare hälften av barnen i privata förskolor. Ett tak för den avgift som föräldrarna skulle betala för förskolan hade införts, på drygt 2 000 NOK per månad. Domstolen slog fast att *kommunerna*, när de anordnade förskola, inte utförde en tjänst i fördragens mening. Motiveringen var dels att verksamheten i huvudsak betalades med allmänna medel, dels att verksamheten hade viktiga sociala, kulturella och pedagogiska ändamål.[23] EFTA:s övervakningsorgan ESA, som för de EES-länder som inte tillhör EU[24] motsvarar kommissionen, har preliminärt bedömt att även verksamheten vid *privata* förskolor är icke-ekonomisk till följd av domen. Detta beror särskilt på att den avgift som föräldrar bidrar med är en mindre del av kostnaden också för barn vid privata förskolor.[25]

Sammanfattningsvis visar unionens rättspraxis att *solidarisk finansiering* och *tjänstens sociala karaktär* kan innebära att tjänsten betrak-

[21] Dom kommissionen mot Tyskland, C-318/05, p. 68 och 69.
[22] Dom kommissionen mot Tyskland, C-318/05, p. 71 och 72.
[23] EFTA-domstolens dom E-5/07.
[24] Norge, Island och Liechtenstein.
[25] ESA, Case No 68577.

tas som NESGI.[26] Vi vill dock nämna att det framför allt är inom konkurrensområdet som det finns avgöranden från EU-domstolen om vad som räknas som NESGI. Rättsfall som gäller reglerna om fri rörlighet är inte lika vanliga. Som vi har beskrivit ovan (avsnitt 6.2.2) är det dock inte helt klarlagt om kategoriseringen kan skilja sig åt.

Frågan om vad som gäller för utbildningsområdet har också prövats i Sverige, i ett mål i Kammarrätten i Stockholm om inköp av en utbildning för rektorer. Målet handlade om dåvarande Myndigheten för skolutvecklings upphandling av en uppdragsutbildning för rektorer; närmare bestämt den befattningsutbildning som skollagen (2010:800) föreskriver att rektorer i skolväsendet ska ha (2 kap. 12 § skollagen). Uppdraget att utforma måldokument för att dimensionera och upphandla utbildningen fick myndigheten från regeringen.[27] Utbildningen skulle anordnas av statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Det var alltså inte en utbildning som ingick i skolväsendet och inte heller en reguljär högskoleutbildning, utan en uppdragsutbildning med anknytning till skolväsendet.

Kammarrätten fann att det rörde sig om en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse, dvs. NESGI, som inte omfattas av EU:s fördrag eller av upphandlingsdirektiven. Kammarrätten konstaterade att utbildningen i fråga ytterst var ett styrinstrument för staten att uppnå utbildningspolitiska mål. Detta då utbildningen gavs av inrättningar som ingick i ett system för offentlig undervisning som helt eller delvis finansierades med offentliga medel. Kostnaderna för utbildningen finansierades av staten som avsåg att bedriva verksamhet utan ekonomiskt vinstsyfte. Mot denna bakgrund fann kammarrätten att det inte var fråga om en ”prestation som normalt utförs mot ersättning” och utbildningen omfattades därmed inte heller av begreppet ”tjänst” i EG-fördragets[28] mening. Med hänsyn till detta fann kammarrätten att den aktuella utbildningen var att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse och därigenom, som sagt, inte omfattades av fördraget eller upphandlingsdirektiven. Därmed omfattades utbildningen inte heller av dåvarande lagen (2007:1091) om offentlig upp-

[26] För en mer utförlig genomgång, se Sylwan (2014).
[27] Dnr U2008/2648/S.
[28] EG-fördraget har sedan dess ersatts med EUF-fördraget.

handling.[29] Domen överklagades till Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, som dock inte beviljade prövningstillstånd.[30]

Avslutningsvis kan noteras att de principer som har uttalats av EU-domstolen gäller just utbildningstjänster. Principerna har alltså sannolikt inte bäring på andra tjänster som kan aktualiseras inom utbildningsområdet, såsom skolskjuts och skolmåltider.

6.2.4 Underlag från tidigare utredningar

Andra utredningar har också lyft frågan om vad som gäller för utbildningsområdet i Sverige, dvs. vilka slags tjänster som verksamhet inom området utgör.

Docent Jörgen Hettne analyserade kommunal samverkan i EU-rättslig belysning i en bilaga till betänkande från Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt[31]. Enligt hans uppfattning kan de tjänster som ryms inom det traditionella kommunala uppdraget i Sverige vid en första anblick definieras som tjänster av allmänt intresse, i de flesta fall som ekonomiska tjänster och i några fall som icke-ekonomiska. Som tjänster av allmänt intresse nämns förskola, grundskola och kommunal vuxenutbildning, men vad mer exakt som kan anses som icke-ekonomiska tjänster analyseras inte.[32]

Professor Nils Wahl, för närvarande generaladvokat vid EU-domstolen, bidrog med en förstudie om bl.a. EU-rätt till betänkandet Studieavgifter i högskolan[33]. Med hänvisning till rättsfallet Humbel[34] konstaterade Wahl att utbildning är en icke-ekonomisk tjänst under två förutsättningar. För det första ska staten genom sitt engagemang inte bedriva verksamheten i vinstsyfte, utan som ett led i dess åtagande gentemot sina medborgare. För det andra ska verksamheten finansieras med offentliga medel. Enligt Wahl torde således högskoleutbildning som i huvudsak finansieras med offentliga medel inte kategoriseras som en tjänst i fördragens mening. Dock måste en utbildning utgöra en tjänst om den i huvudsak genomförs

[29] Kammarrätten i Stockholms dom den 19 maj 2009 i mål nr 8101-8104-08.
[30] Regeringsrättens beslut den 9 juli 2009 i mål nr 3607-3609-09 och 3616-09.
[31] Fi 2010:04.
[32] SOU 2012:30, s. 617.
[33] SOU 2006:7.
[34] Dom Humbel, C-263/86.

av studenter som betalar studieavgifter som motsvarar minst självkostnad. Var någonstans gränsen dras för att betrakta det som en tjänst enligt fördraget kan enligt Wahl endast avgöras av EU-domstolen.[35]

6.3 EU-rätten om offentlig upphandling

Härnäst ska vi beskriva EU-rätten angående offentlig upphandling. Vi kommer att redogöra för befintligt regelverk, vad som gäller för olika typer av tjänster och några undantag från regelverket.

6.3.1 Regelverket om offentlig upphandling

Vad som gäller för statliga och kommunala organs anskaffning av varor och tjänster, dvs. för offentlig upphandling, regleras inte uttryckligen genom EUF-fördraget. Tvärtom, fördraget saknar över huvud taget särskilda regler för offentlig upphandling. Diskriminering av företag i en annan medlemsstat strider dock mot fördragets grundprinciper[36] och är förbjuden till följd av artikel 49 i EUF-fördraget.

Eftersom fördraget saknar bestämmelser om offentlig upphandling har rådet genom flera direktiv byggt upp ett omfattande regelverk för offentlig upphandling. Syftet är att säkerställa att större upphandlingar i medlemsstaterna bedrivs i former som säkerställer en öppen konkurrens. Direktiven är detaljerade och innebär att de olika medlemsstaternas regelverk på området i princip är fullt harmoniserade.

Tre nya direktiv på upphandlingsområdet antogs i februari 2014: LOU-direktivet för offentlig upphandling, LUF-direktivet för upphandling av enheter som är verksamma inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (de s.k. försörjningssektorerna) samt LUK-direktivet som gäller upphandling av koncessioner.[37] Det är LOU-direktivet som vanligen aktualiseras vid upphandling av

[35] SOU 2006:7, s. 97 ff.
[36] Som exempel kan nämnas diskrimineringsförbudet i artikel 18 i EUF-fördraget.
[37] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU.

tjänster på utbildningsområdet och vi kommer nedan att närmare beskriva vad det direktivet innebär för offentlig upphandling. Tyngdpunkten kommer att ligga på de delar av direktivet som avser upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

6.3.2 Principer för offentlig upphandling

Med upphandling avses i direktivet en eller flera upphandlande myndigheters anskaffning genom ett offentligt kontrakt av t.ex. varor eller tjänster från ekonomiska aktörer som utvalts av dessa upphandlande myndigheter oberoende av om varorna eller tjänsterna är avsedda för ett offentligt ändamål eller inte.[38] Organ som lyder under offentlig rätt är skyldiga att iaktta upphandlingsreglerna. För svensk del betyder det bl.a. statliga myndigheter, landsting och kommuner. Regelverket är dock inte så enkelt att det endast gäller myndigheter.

Regelverket syftar till att företag i hela EU ska kunna delta i offentliga upphandlingar på lika, objektiva villkor och utan att riskera ovidkommande hänsynstaganden. Grundtanken är att det ska råda effektiv konkurrens mellan anbudsgivarna. Samarbete mellan anbudsgivare om priser och uppdelning av marknader utgör därför en allvarlig form av förbjuden konkurrensbegränsning.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om offentlig upphandling gäller, som framgått, de grundläggande EU-rättsliga principerna om t.ex. likabehandling och icke-diskriminering.[39] Principen om icke-diskriminering kompletteras av diskrimineringsförbud på särskilda områden, t.ex. genom artiklarna om etableringsfrihet respektive friheten att tillhandahålla tjänster (artiklarna 49 och 56 i EUF-fördraget). Vad som avses med etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster har vi redogjort för i avsnitt 6.1.2.

6.3.3 Upphandling av olika tjänster

De tjänster som omfattas av direktiven är sådana som räknas som tjänster i fördragens mening enligt artikel 57 i EUF-fördraget. Av LOU-direktivet framgår också explicit att icke-ekonomiska tjäns-

[38] Artikel 1 i LOU-direktivet.
[39] Artikel 18 i LOU-direktivet.

ter av allmänt intresse inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.[40] Vad som avses med icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse redogör vi för i avsnitt 6.2.2. Bortsett från detta ska EU:s upphandlingsdirektiv tillämpas på upphandlingar som inte undantas enligt någon av de uttryckliga undantagsbestämmelserna i direktivet och vars värden dessutom uppgår till minst de särskilda beloppsgränser, s.k. tröskelvärden, som gäller.

I de tidigare direktiven delades upphandling av tjänster upp i s.k. A-tjänster respektive B-tjänster. A-tjänster omfattades fullt ut av upphandlingsreglerna. Som B-tjänster betecknades sådana tjänster som typiskt sett bedömts sakna gränsöverskridande intresse. Detta gällde t.ex. upphandling av tjänster (i fördragens mening) inom undervisning och yrkesutbildning. Dessa tjänster omfattades i huvudsak endast av ett par bestämmelser i direktiven.[41]

I det nya upphandlingsdirektivet används inte benämningen A- och B-tjänster och en grundläggande princip för det nya LOU-direktivet är att dess tillämpning bör utsträckas till att gälla fullt ut för en rad tjänster, och återigen begränsat till tjänster i fördragens mening.[42] Det som tidigare var B-tjänster har därför delats upp i tre olika kategorier

- tjänster som är undantagna från reglerna,
- sociala tjänster och andra särskilda tjänster, och
- tjänster som omfattas fullt ut av reglerna.

Flertalet av de tjänster som tidigare har ingått i kategorin B-tjänster omfattas i stället av begreppet *sociala tjänster och andra särskilda tjänster*. Bland annat gäller det hälso- och sjukvårdstjänster och tjänster inom undervisning och utbildning, t.ex. grundskoleundervisning och yrkesmässig undervisning på högstadie- och gymnasienivå.[43] Vi koncentrerar oss därför på just kategorin sociala tjänster och andra särskilda tjänster. I LOU-direktivet finns en särskild reglering för upphandling av sådana tjänster, i den mån de omfattas av LOU-direktivets tillämpningsområde.

[40] Skäl 6 i LOU-direktivet.
[41] Se t.ex. artikel 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG.
[42] Skäl 113 i LOU-direktivet.
[43] Bilaga XIV till LOU-direktivet.

6.3.4 Sociala tjänster och andra särskilda tjänster

Bakgrunden till att särskilda regler gäller på detta område är att vissa kategorier av tjänster, på grund av sin natur, fortfarande anses ha en begränsad gränsöverskridande dimension. Dessa tjänster tillhandahålls i ett särskilt sammanhang som varierar betydligt mellan medlemsstaterna på grund av olika kulturella traditioner.[44] Vissa sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster samt utbildningstjänster, som kallas för personliga tjänster, omfattas av särskilda bestämmelser med ett högre tröskelvärde än det som tillämpas på andra tjänster. Personliga tjänster till värden under detta tröskelvärde brukar enligt skältexten inte vara av intresse för leverantörer från andra medlemsstater, annat än om det finns konkreta indikationer på motsatsen.[45]

Vidare anges att medlemsstaterna, med hänsyn till betydelsen av det kulturella sammanhanget och dessa tjänsters känslighet, bör ges stor frihet att organisera valet av tjänsteleverantörer på det sätt som de finner lämpligast. Detta krav har enligt skältexten beaktats i bestämmelserna i direktivet och det föreskrivs därför endast att vissa grundprinciper om öppenhet och likabehandling ska iakttas. Upphandlande myndigheter ska kunna tillämpa särskilda kvalitetskriterier vid valet av tjänsteleverantörer. Det anges också att vid fastställandet av de förfaranden som ska användas för tilldelning av kontrakt för personliga tjänster bör medlemsstaterna beakta artikel 14 i EUF-fördraget om tjänster av allmänt intresse och protokoll nr 26 (se avsnitt 6.2.2).

Bestämmelserna om sociala tjänster och andra särskilda tjänster återfinns i LOU-direktivets avdelning III 1 kap. Här framgår att kapitlet ska tillämpas när värdet på kontrakten för dessa tjänster uppgår till eller överstiger ett visst tröskelvärde.[46] Regelverket för upphandling av sådana tjänster är enklare än för upphandling av sådana tjänster som omfattas fullt ut.

I kapitlet anges att en upphandlande myndighet som har för avsikt att tilldela ett offentligt kontrakt ska informera om detta och om på vilket sätt tilldelningen ska ske. De myndigheter som har

[44] Skäl 114 i LOU-direktivet.
[45] Sådana indikationer kan bestå av unionsfinansiering av gränsöverskridande projekt.
[46] Artikel 74 i LOU-direktivet. Tröskelvärdet uppgår till 750 000 euro (exklusive mervärdesskatt) (artikel 4 d i LOU-direktivet), 6 855 225 kronor enligt regeringens tillkännagivande (2017:223) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

tilldelat ett offentligt kontrakt ska också informera om resultaten av upphandlingsförfarandet.[47]

Vidare anges att medlemsstaterna är skyldiga att införa nationella regler för tilldelning av kontrakt som omfattas av kapitlet för att på så sätt se till att de upphandlande myndigheterna följer *principerna* om öppenhet och likabehandling av ekonomiska aktörer. Medlemsstaterna kan dock själva fastställa vilka *förfaranderegler* som är tillämpliga så länge dessa regler gör det möjligt för de upphandlande myndigheterna att ta hänsyn till de särskilda egenskaperna för tjänsterna i fråga. Medlemsstaterna ska också se till att de upphandlande myndigheterna får beakta behovet av att garantera tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet etc. När det gäller valet av tjänsteleverantör har medlemsstaterna möjlighet att föreskriva att valet av leverantör ska göras på grundval av det anbud som har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet med hänsyn till kvalitets- och hållbarhetskriterier för sociala tjänster.[48]

6.3.5 Undantag från huvudregeln

Huvudregeln är som sagt att all upphandling ska ske enligt reglerna i direktiven, även om vissa typer av tjänster undantas, som vi har beskrivit ovan. Det finns dock, även för sådana tjänster som normalt omfattas fullt ut av regelverket, vissa möjligheter till undantag. Det handlar om interna köp och samarbeten mellan upphandlande myndigheter.

Teckalundantag

EU-domstolen har, med början i rättsfallet *Teckal*[49], utvecklat ett undantag från upphandlingsskyldigheten för vissa kontrakt. Det handlar om sådana kontrakt som tilldelas mellan skilda juridiska personer – och som därför normalt sett skulle anses vara sådana kontrakt som omfattas av upphandlingslagstiftningen – men där de olika juridiska personerna i praktiken har visst samband. Teckalundantaget

[47] Artikel 75 i LOU-direktivet.
[48] Artikel 76 i LOU-direktivet.
[49] Dom Teckal, C-107/98.

aktualiseras med andra ord när det kontrakt som ska tilldelas är ett s.k. internt kontrakt. När Teckalundantaget är tillämpligt behöver därför upphandling inte genomföras, även om de grundläggande unionsrättsliga reglerna om likabehandling och förbud mot diskriminering fortfarande gäller.

För att ett kontrakt ska anses vara ett internt kontrakt, dvs. för att Teckalundantaget ska tillämpas, ska följande två förutsättningar vara uppfyllda

- *kontrollkriteriet:* den upphandlande myndigheten ska utöva ett betydande mått av kontroll över avtalsparten, och
- *verksamhetskriteriet:* avtalsparten ska utöva den huvudsakliga delen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande myndigheten (minst 80 % av verksamheten).

Ett typiskt exempel på när Teckalundantag kan tillämpas är när en kommun har ett kommunalt bolag, helt och hållet ägt av kommunen, och bolagets verksamhet i princip bara består av uppgifter som utförs för kommunen.

Efter Teckaldomen har EU-domstolen utvecklat och ytterligare klargjort förutsättningarna för när undantaget kan tillämpas. Av denna praxis framgår att privat ägande, även om det är litet, i det bolag som ska tilldelas ett kontrakt innebär att kontrollkriteriet inte är uppfyllt. Vidare kan flera upphandlande myndigheter gemensamt utöva en kontroll över en fristående juridisk person motsvarande den som respektive myndighet utövar över sin egen förvaltning.[50]

Att notera är att den upphandlande myndigheten i varje enskilt fall måste bedöma om de båda kriterierna är uppfyllda. Det finns alltså inte någon automatisk befrielse från skyldigheten att upphandla. Den som hänvisar till Teckalundantaget ska kunna bevisa att båda kriterierna är uppfyllda, annars ses det som en otillåten direktupphandling.

[50] Dom Stadt Halle och RPL Lochau, C-26/03, respektive dom Coditel Brabant, C-324/07.

Hamburgsamarbeten

Utöver Teckalundantaget finns också en möjlighet till s.k. Hamburgsamarbeten. Även Hamburgsamarbeten innebär att förfaranden som normalt skulle omfattas av direktivets tillämpningsområde undantas från detta. Hamburgsamarbeten har fått sitt namn efter EU-domstolens dom i kommissionen mot Tyskland (Hamburg)[51], och har numera kodifierats i LOU-direktivet, där följande anges i artikel 12.4

> 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.

Detta kan exemplifieras med ett samarbete som bedrivs enbart mellan två kommuner, dvs. två upphandlande myndigheter i enlighet med denna artikels inledning, som utbyter hjälp mellan varandra i fråga om några offentliga tjänster som åligger kommuner. Ett sådant samarbete omfattas alltså inte av hela regelverket i LOU-direktivet. Detta gäller även om de två samarbetande kommunerna i mindre utsträckning erbjuder de aktuella tjänsterna till andra aktörer på den öppna marknaden.

6.3.6 Tjänstekoncessioner

Tjänstekoncessioner skiljer sig från vanlig offentlig upphandling eftersom ersättningen inte bara utgörs av betalning. Vid tjänstekoncessioner utgörs ersättningen endast av rätten att utnyttja föremålet för kontraktet alternativt av dels en sådan rätt, dels betalning. Exempel på tjänstekoncessioner förekommer i dag inom kommunal

[51] Dom Kommissionen mot Tyskland, C-480/06.

vuxenutbildning. Det finns kommuner som har slutit avtal med flera enskilda utbildningsanordnare. Eleverna får välja bland dessa, medan de enskilda utbildningsanordnarna som kommunerna har tecknat avtal med inte är garanterade några elever. Kommunerna betalar då enbart för de utbildningsplatser som eleverna faktiskt nyttjar. Därmed ansvarar de som utför tjänsterna, de enskilda utbildningsanordnarna, för affärsriskerna i anknytning till tjänsten.[52]

Upphandling av tjänstekoncessioner omfattas numera av LUK-direktivet. Upphandling av koncessioner skiljer sig från upphandling enligt LOU- respektive LUF-direktivet, dels genom att ersättningen är annorlunda, dels genom att verksamhetsrisken vid utnyttjandet av föremålet för kontraktet överförs till koncessionshavaren.[53] LUK-direktivet reglerar i likhet med LOU- och LUF-direktivet upphandlingar vars kontraktsvärde uppgår till minst ett angivet tröskelvärde.[54] Samma tröskelvärde gäller för sociala tjänster och andra särskilda tjänster, men dessa tjänster omfattas endast av ett fåtal bestämmelser i direktivet, nämligen skyldigheterna att publicera en förhandsannons och en efterannons samt att tillämpa bestämmelserna om rättsmedel.[55]

6.3.7 När tjänster av allmänt intresse omfattas av EU:s upphandlingsregler

I vilken utsträckning en tjänst av allmänt intresse omfattas av EU:s regler beror som framgått på om tjänsten klassas som en SGEI eller som en NESGI. I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vilka möjligheter det finns att avstå från att tillämpa unionens upphandlingsregler vid köp av en tjänst som klassas som SGI.

Vad gäller NESGI har dessa tjänster från början ansetts falla utanför EUF-fördragets reglering.[56] Numera anges dessutom, som framgått ovan, i vart och ett av upphandlingsdirektiven att ”icke-

[52] Skolinspektionen (2015), s. 19.
[53] Artikel 5.1 i LUK-direktivet.
[54] LUK-direktivet är tillämpligt vid tilldelning av koncessioner som vars värde uppgår till minst 5 186 000 euro (exklusive mervärdesskatt).
[55] Vad som avses med sociala tjänster och andra särskilda tjänster framgår av artikel 19 i LUK-direktivet. De tjänster som avses motsvarar i princip vad som gäller enligt LOU- och LUF-direktiven. Tjänsterna omfattas endast av bestämmelserna i artiklarna 31.3, 32, 46 och 47 i LUK-direktivet.
[56] Sieps (2011), s. 9.

ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte bör omfattas av detta direktivs tillämpningsområde" (avsnitt 6.3.3).[57]

SGEI omfattas av hela EU:s regelverk och således även av upphandlingsreglerna. Som framgått är upphandlingsområdet detaljreglerat och för att en medlemsstat ska kunna avstå från att tillämpa bestämmelserna krävs därför att den tjänst som ska köpas antingen faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde eller omfattas av ett undantag.

Tjänsterna som regleras av upphandlingsregelverket, däribland SGEI, kan i grova drag klassificeras utifrån det gränsöverskridande intresse som tjänsterna har. Tjänster som i sig bedöms vara gränsöverskridande är underkastade upphandlingsdirektivens regler. De tjänster som inte anses ha ett gränsöverskridande intresse i sig omfattas endast av ett fåtal bestämmelser som ska garantera att de grundläggande principerna efterlevs. Utöver det undantas vissa tjänster helt från reglerna.

Ett köp av en SGEI som i sig är gränsöverskridande omfattas alltså av hela upphandlingsregelverket. I detta sammanhang kan dock artikel 106.2 i EUF-fördraget lyftas fram

> Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse […] ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

Bestämmelsen innebär ett undantag från fördragens regler för det fall dessa hindrar att en uppgift av allmänt intresse kan fullgöras. Det bör noteras att bestämmelsen gäller för företag, så som företag definieras i EU-rättslig bemärkelse.

Sammanfattningsvis kan konstateras att om och i vilken utsträckning upphandlingsreglerna blir tillämpliga beror på det sätt som medlemsstaterna har valt att organisera sin verksamhet. Om en tjänst klassas som NESGI eller SGEI påverkar det svaret på frågan.

[57] Skäl 6 i LUK-direktivet, skäl 6 i LOU-direktivet och skäl 8 i LUF-direktivet.

6.4 Nationell lagstiftning: LOU

Med EU-rätten som bakgrund ska vi beskriva den nationella lagstiftningen. Avsnittet handlar om vilka svenska lagar som gäller på upphandlingsområdet och om hur upphandling fungerar enligt dessa, särskilt i fråga om tjänster på utbildningsområdet.

6.4.1 Svensk lagstiftning på upphandlingsområdet

När EU antar direktiv blir medlemsstaterna skyldiga att, om så behövs, förändra sin lagstiftning i enlighet med direktivens innehåll. För Sveriges del har de tre nya upphandlingsdirektiven (se avsnitt 6.3.1) medfört att den tidigare gällande upphandlingslagstiftningen[58] har upphävts och ersatts med tre helt nya lagar.[59] Den 1 januari 2017 trädde lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) i kraft och därmed blev LOU-direktivet en del av svensk lagstiftning. Motsvarande har även skett med LUF- och LUK-direktiven.[60] Genom de nya lagarna har således upphandlingsdirektiven genomförts i svensk rätt. Lagarna har dessutom kompletterats med upphandlingsförordningen (2016:1162).

Inledningsvis i LOU sägs att lagen gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling) och att med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 §). LOU ska, i likhet med gamla LOU, gälla sådan upphandling som en upphandlande myndighet genomför om inte anskaffningen är särskilt undantagen från lagens tillämpningsområde.

Med tjänster avses i LOU samma sak som i LOU-direktivet och EUF-fördraget. Det framgår av definitionen av tjänstekontrakt, som anger att med begreppet avses ett kontrakt som gäller tillhandahållande av andra tjänster än de tjänster som handlar om byggentreprenadkontrakt (1 kap. 21 § LOU). Denna bestämmelse genomför

[58] Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.
[59] Prop. 2015/16:195, bet. 2016/17:FiU7, rskr. 2016/17:66.
[60] Utöver LOU infördes även lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147)om upphandling av koncessioner.

artikel 2.1.9 i LOU-direktivet.[61] Med andra ord avses med begreppet tjänst i LOU inte något annat än vad som avses i LOU-direktivet. De tjänster som inte omfattas av upphandlingsdirektiven omfattas således inte heller av LOU.

6.4.2 Grunder för offentlig upphandling

Upphandling handlar, som vi har beskrivit i avsnitt 6.3.2, om att en organisation, en *upphandlande myndighet*, ska anskaffa varor eller tjänster. Den upphandlande myndigheten ska ta fram *upphandlingsdokument* som beskriver eller fastställer bl.a. innehållet i upphandlingen, vilka krav anbuden ska uppfylla och kriterier för tilldelning av kontrakt. Det önskade resultatet av upphandlingen är att den upphandlande myndigheten skriver ett *kontrakt*, dvs. ett skriftligt avtal, med någon eller några som tillhandahåller sådana varor eller tjänster, alltså med en eller flera *leverantörer*, om anskaffningen av varorna eller tjänsterna.

LOU reglerar i detalj ett antal steg i processen. De olika stegen som brukar förekomma kan, mycket förenklat, beskrivas enligt följande

1. *Upphandlingsförfarande* väljs av den upphandlande myndigheten. Det betyder att myndigheten själv bestämmer vilket förfarande som ska användas, t.ex. hur brett inbjudan att delta ska gå ut. Myndigheten tar fram upphandlingsdokument.
2. *Annonsering* om upphandlingen görs.
3. *Anbud*, eller i vissa fall ansökningar om att få lämna anbud, lämnas av dem som vill bli leverantörer. Dessa kallas *anbudsgivare* respektive *anbudssökande*. Det ska framgå av annonsen när anbudet eller ansökan om att få lämna anbud senast ska ges in.
4. *Urval* görs, dvs. den upphandlande myndigheten bestämmer vem eller vilka som ska bli leverantörer och fattar ett *tilldelningsbeslut*. Den upphandlande myndigheten ska *underrätta* samtliga anbudssökande eller anbudsgivare om tilldelningsbeslutet.

[61] Prop. 2015/16:195 del 2, s. 943.

Ett beslut om tilldelning kan bli föremål för *överprövning* i allmän förvaltningsdomstol. Som huvudregel får den upphandlande myndigheten därför inte sluta avtal förrän tidsfristen för överprövning löpt ut, s.k. *avtalsspärr*.

6.4.3 Några centrala begrepp i LOU

Det finns ytterligare några centrala begrepp i LOU som vi också bör redogöra för innan vi kommer in på vad som gäller på utbildningsområdet.

De *grundläggande principerna för offentlig upphandling*, som också framgår av LOU-direktivet, ska alltid följas vid offentlig upphandling. Det betyder att den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Eftersom det finns flera olika typer av organisationer som omfattas av bestämmelserna används genomgående begreppet den *upphandlande myndigheten*. Med upphandlande myndigheter avses för svensk del bl.a. statliga myndigheter, landsting och kommuner. Även kommunala nämnder och kommunala och statliga bolag ingår. Med central upphandlande myndighet, för vilka särskilda bestämmelser gäller i vissa avseenden, avses en statlig myndighet.

Ett annat centralt begrepp för offentlig upphandling är *tröskelvärde*. Det är ett värde som avgör vilka bestämmelser som ska tillämpas för en viss upphandling. Om det beräknade värdet av en upphandling uppgår till minst ett visst tröskelvärde[62] gäller merparten av regleringen i LOU för upphandlingen. Om det beräknade värdet av en upphandling eller en projekttävling understiger tröskelvärdet eller om upphandlingen avser sociala tjänster eller andra särskilda tjänster, gäller endast en begränsad del av regelverket (1 kap. 4 § och 5 kap. 1 § LOU). De sistnämnda situationerna kommer vi att redogöra för i följande avsnitt.

Som en följd av tröskelvärdena finns det också regler om hur värdet av en upphandling ska beräknas och vid vilken tidpunkt vär-

[62] Tröskelvärden anges i artikel 4 i LOU-direktivet.

det ska beräknas (5 kap. 3–5 §§ LOU). Syftet med denna reglering är bl.a. att förhindra att upphandlingens värde fastställs i syfte att kringgå tröskelvärdena. Det finns också bestämmelser som begränsar hur upphandlingar får delas upp, vilka också de syftar till att förhindra kringgående av tröskelvärdena (5 kap. 6 och 7 §§ LOU).

6.4.4 Upphandling under tröskelvärdena samt upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster

LOU gäller alltså varje anskaffning av tjänster som en upphandlande myndighet gör, förutom om anskaffningen omfattas av ett undantag i lagen eller om det rör tjänster som inte omfattas av LOU-direktivet. Det betyder att LOU, utöver den upphandlingslagstiftning som följer av LOU-direktivet och som avser belopp över tröskelvärdena, även innehåller bestämmelser om upphandling under tröskelvärdena samt upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster, för vilka LOU-direktivet endast gäller i begränsad omfattning. Dessa bestämmelser har samlats i ett särskilt kapitel i lagen (19 kap. LOU).

Bestämmelserna i 19 kap. gäller två typer av upphandlingar. Dels är det upphandlingar som understiger ett visst *tröskelvärde*[63], vilket för tjänster som upphandlas av myndigheter under den centrala nivån är 1 910 323 kronor.[64] Dels gäller det för upphandlingar av *sociala tjänster och andra särskilda tjänster* (se avsnitt 6.3.4) och dessa anges i bilaga 2 till LOU (19 kap. 1 § LOU). Vid upphandling av sistnämnda tjänster gäller 19 kap. oavsett upphandlingens värde.

Till sociala tjänster och andra särskilda tjänster räknas bl.a. administration inom socialtjänsten, utbildningsadministration, hälsovårdsförvaltning och administration avseende kultur samt hotell- och restaurangtjänster. I bilaga 2 till LOU anges vidare vilka tjänster som ingår i detta. Det görs genom en uppräkning av tjänsternas beteckningar i det klassificeringssystem med gemensam terminologi som

[63] Regeringen har aviserat en översyn av regelverket för upphandling under tröskelvärdena med hänvisning till att regleringen för sådan upphandling är svåröverskådlig (prop. 2015/16:195 del 2, s. 882).

[64] Artikel 4 c i LOU-direktivet samt regeringens tillkännagivande (2017:223) om tröskelvärden vid offentlig upphandling. Det nämnda tröskelvärdet gäller t.ex. för kommuner. För offentliga varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av centrala statliga myndigheter gäller tröskelvärdet 1 233 941 kronor.

har fastställts av EU i förordning.[65] Förordningen innehåller ett tabellverk där olika varor och tjänster har getts särskilda beteckningar, s.k. CPV-koder (CPV står för Common Procurement Vocabulary), som ska användas vid upphandling (se 4 kap. 19 § LOU). Bilaga 2 till LOU räknar härvid upp bl.a. följande CPV-koder:

- 55523100-3 Servering av skolmåltider,
- 55524000-9 Skolbespisning,
- 80000000-4 Undervisning och utbildning,
- 80100000-5 Grundskoleundervisning,
- 80110000-8 Förskoleundervisning,
- 80200000-6 Högstadie- och gymnasieundervisning,
- 80210000-9 Teknisk och yrkesmässig undervisning på högstadie- och gymnasienivå,
- 80211000-6 Teknisk undervisning på högstadie- och gymnasienivå,
- 80212000-3 Yrkesmässig undervisning på högstadie- och gymnasienivå,
- 80310000-0 Undervisning i ungdomsskola,
- 80340000-9 Speciella undervisningstjänster,
- 80400000-8 Vuxen- och annan undervisning,
- 80410000-1 Diverse skoltjänster,
- 85000000-9 Hälso- och sjukvård samt socialvård,
- 85100000-0 Hälsovårdstjänster,
- 85121000-3 Läkarmottagningstjänster,
- 85141200-1 Sjuksköterskетjänster,
- 85141220-7 Rådgivning tillhandahållen av sjuksköterskor, och
- 85312110-3 Barnomsorg inom förskola.

[65] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 i lydelse enligt förordning (EG) 213/2008.

Av denna uppräkning följer alltså att 19 kap. LOU kan vara tillämpligt vid upphandling av olika tjänster på utbildningsområdet, under förutsättning att det handlar om tjänster i LOU:s mening. Om det däremot är fråga om icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, NESGI, är LOU inte tillämplig.

Figur 6.1 illustrerar, något förenklat, hur det avgörs vilka bestämmelser i LOU som ska tillämpas för olika slags tjänster som ska upphandlas enligt lagen.

Figur 6.1 Upphandling enligt LOU

En förenklad bild av vilka bestämmelser i LOU som ska tillämpas för olika slags tjänster, enligt gällande LOU

6.4.5 Hur upphandling ska gå till enligt 19 kap. LOU

Vid upphandling enligt 19 kap. LOU ska väsentliga delar av upphandlingsregelverket på det direktivstyrda området tillämpas. De grundläggande principerna för offentlig upphandling ska gälla, såväl som bestämmelser om t.ex. avtalsspärr, överprövning, skadestånd och upphandlingsskadeavgift (19 kap. 2 § LOU). Vidare gäller även här att en upphandling inte får delas upp i syfte att kringgå lagens bestämmelser om tröskelvärden (19 kap. 8 § LOU). Det kan också

nämnas att det finns ett för sociala tjänster och andra särskilda tjänster särskilt angivet tröskelvärde om 6 855 225 kronor.[66] Om upphandlingen överstiger det tröskelvärdet ska dessutom vissa ytterligare bestämmelser i de direktivstyrda delarna av LOU tillämpas (19 kap. 3 § LOU). Vi ska kort beskriva de olika stegen i upphandlingsprocessen som gäller för upphandling enligt 19 kap. LOU.

Steg 1: upphandlingsförfarande

När det gäller förfarandet vid upphandling innebär regleringen i 19 kap. LOU som sagt en viss förenkling jämfört med det direktivstyrda området. Upphandlingen ska göras genom förenklat förfarande, urvalsförfarande eller, i vissa fall, genom ett selektivt förfarande. Konkurrenspräglad dialog får användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt. Direktupphandling får användas i vissa fall (19 kap. 7 § LOU).

Med *förenklat förfarande* avses 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 (19 kap. 5 § LOU). Beteckningen förenklat förfarande kommer sig av att förfarandet är mindre detaljreglerat jämfört med de förfaranden som regleras för upphandlingar enligt andra kapitel.

Med *urvalsförfarande* avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud, den upphandlande myndigheten inbjuder vissa leverantörer och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare (19 kap. 6 § LOU). Den upphandlande myndigheten kan alltså begränsa förhandlingen till ett urval av anbudsgivarna.

Med *direktupphandling* avses en upphandling utan krav på anbud i viss form (19 kap. 4 § LOU). Det betyder att några anbud inte behöver lämnas in innan den upphandlande myndigheten fattar beslut. Direktupphandling får bl.a. användas om upphandlingens värde uppgår till högst 534 890 kronor.[67] Vid beräkningen av upphandlingens

[66] Artikel 4 d i LOU-direktivet samt regeringens tillkännagivande (2017:223) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.
[67] Det vill säga 28 procent av 1 910 323 kronor vilket är det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § LOU och som gäller för en upphandlande myndighet som inte är en central upphandlande myndighet vid upphandling av varor och tjänster.

värde ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret. Även eventuella options- och förlängningsklausuler ska ingå i beräkningen. Direktupphandling får användas också om det finns synnerliga skäl. Den upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 och 8 §§ LOU).

Med *selektivt förfarande* avses ett förfarande där alla leverantörer efter en anbudsinfordran får ansöka om att få delta genom att lämna de uppgifter som den upphandlande myndigheten har begärt för urvalet. De anbudssökande som myndigheten bjuder in får sedan lämna anbud (6 kap. 3 § LOU). Selektivt förfarande ska användas vid upphandling i s.k. *dynamiska inköpssystem*. Dynamiska inköpssystem kan användas för återkommande anskaffning av bl.a. tjänster som är allmänt tillgängliga på marknaden och som har egenskaper som tillgodoser den upphandlande myndighetens behov (8 kap. 1 § LOU). Systemet gör det möjligt för en upphandlande myndighet att få tillgång till ett särskilt brett urval av anbud, och på så sätt utnyttja konkurrensen på bästa sätt vid inköp av sådant som köps ofta.[68]

Konkurrenspräglad dialog innebär att varje leverantör efter en anbudsinfordran kan ansöka om att få delta i upphandlingen genom att lämna de uppgifter som den upphandlande myndigheten begärt för urvalet. Den upphandlande myndigheten för därefter en dialog med de anbudssökande som bjudits in. Diskussionen mellan upphandlande myndighet och de anbudssökande kallas alltså *dialog*, till skillnad från *förhandling* vid andra former. Dialogens syfte ska vara att identifiera och ange hur den upphandlande myndighetens behov bäst kan tillgodoses (6 kap. 20 och 21 §§ LOU). Förfarandet får endast användas vid särskilt komplicerade kontrakt när andra förfaranden inte fungerar (19 kap. 7 § LOU).

Steg 2: annonsering

Vid upphandling enligt 19 kap. LOU ska annonsering användas. Annonseringsskyldigheten säkerställer att de upphandlingar som genomförs följer de grundläggande principerna om t.ex. likabehand-

[68] Skäl 63 i LOU-direktivet.

ling av leverantörer och transparens. Hur annonseringen ska gå till beror på vilket förfarande som används.

Vid förenklat förfarande ska den upphandlande myndigheten begära anbud genom en annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig. Vid urvalsförfarande och inrättande av ett dynamiskt inköpssystem ska den upphandlande myndigheten publicera en ansökningsinbjudan genom en annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig (19 kap. 9 § LOU). Skillnaden mellan förenklat förfarande och de övriga är alltså vad som är syftet med annonsen: att begära anbud eller att bjuda in att ansöka om att delta i upphandlingen. En annons ska innehålla uppgift om föremålet för upphandlingen, kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten och den dag då anbud eller ansökan senast ska ha kommit in (19 kap. 11 och 12 §§ LOU). Dessa bestämmelser innehåller också föreskrifter om vad som i övrigt ska och får anges i annonsen.

En upphandlande myndighet som avser att tilldela ett kontrakt genom direktupphandling får informera om sin avsikt genom en annons i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig (19 kap. 13 § LOU). Annonseringen är med andra ord frivillig, till skillnad från tidigare nämnda förfaranden.

Den upphandlande myndigheten är skyldig att göra upphandlingsdokumenten elektroniskt tillgängliga i samband med annonsering. Dokumenten ska vara tillgängliga i sin helhet och tillhandahållas kostnadsfritt (19 kap. 14 § LOU).

Steg 3: anbud

Anbudssökande och anbudsgivare ska ges *skälig tid* att komma in med ansökningar respektive anbud. Tiden för att komma in med anbudsansökningar får aldrig vara kortare än tio dagar från den dag då ansökningsinbjudan blev publicerad (19 kap. 15 § LOU).

En upphandlande myndighet ska som huvudregel, på begäran av en leverantör, lämna kompletterande upplysningar om upphandlingsdokumenten senast sex dagar före angiven sista dag för anbud. Upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla leverantörer som deltar i upphandlingsförfarandet (19 kap. 28 § LOU).

Steg 4: urval och tilldelning

De anbud som kommit in ska öppnas samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång. Öppnandet ska ske vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Vidare ska anbuden föras upp i en förteckning (19 kap. 17 § LOU).

Det finns också bestämmelser om uteslutning av leverantörer och om tilldelning av kontrakt. Under vissa förutsättningar är den upphandlande myndigheten *skyldig* att utesluta leverantören, t.ex. om leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för vissa typer av brott, under andra förutsättningar *får* leverantören uteslutas (19 kap. 18 § och 13 kap. 1–3 §§ LOU).

Ett kontrakt ska tilldelas den leverantör vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten. Utvärdering av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga kan ske utifrån tre olika grunder

- bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
- kostnad, eller
- pris.

Den upphandlande myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange vilken utvärderingsgrund den avser att använda (19 kap. 24 § LOU). Därmed vet de potentiella leverantörerna om detta när de lämnar sina anbud.

Vidare är den upphandlande myndigheten skyldig att dokumentera hur upphandlingen faktiskt har genomförts. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Detta gäller dock inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor (19 kap. 30 § LOU).

Möjlighet till överprövning

En upphandling som genomförs enligt 19 kap. LOU kan på samma sätt som upphandlingar inom det direktivstyrda området bli föremål för överprövning enligt bestämmelserna i 20 kap. LOU (19 kap. 2 §). Själva *upphandlingen* kan därmed bli föremål för domstols-

prövning och domstol kan då besluta att upphandlingen ska rättas eller göras om. Bestämmelserna om avtalsspärr innebär som huvudregel att avtal inte kan tecknas förrän tidigast efter det att avtalsspärren, som är lägst tio dagar (20 kap. 1 § LOU), har löpt ut. Tiden innan avtal kan slutas förlängs naturligtvis om överprövning begärs.

Även *giltigheten av ett avtal* som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör får överprövas av allmän förvaltningsdomstol, efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada (20 kap. 4 § p. 2 LOU). Rätten ska besluta att ett sådant avtal är ogiltigt, bl.a. om avtalet har slutits utan föregående annonsering när det inte har varit tillåtet att använda direktupphandling (20 kap. 13 § p. 1 LOU). Det finns dock undantag från denna bestämmelse: om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten besluta att avtalet får bestå trots att de nämnda förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda (20 kap. 14 § LOU). En ansökan om överprövning av ett avtals giltighet ska, vanligen, ha kommit in till förvaltningsrätten inom sex månader från det att avtalet slöts.

Det kan också bli fråga om skadeståndsskyldighet för den upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i LOU. Vidare kan även frågor om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. LOU aktualiseras. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor, men avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde (21 kap. 4 § LOU).

6.4.6 Andra relevanta bestämmelser i LOU

Det finns ytterligare några bestämmelser LOU som är relevanta för de ställningstaganden vi ska göra senare, i kapitel 10.

De principer som har slagits fast i och med rättsfallen Teckal och Hamburg har genom LOU-direktivet införlivats i EU-rätten (se avsnitt 6.3.5). Dessa möjligheter att inte behöva tillämpa samtliga bestämmelser inom upphandlingslagstiftningen är genom LOU nu också införlivade i svensk rätt. Teckalundantag benämns i LOU *intern upphandling* och i de fall som omfattas av dessa villkor gäller inte lagen (3 kap. 11–16 §§ LOU). Inte heller vid *upphandling mellan upphandlande myndigheter* gäller lagen, alltså vid Hamburgsamarbeten (3 kap. 17 och 18 §§ LOU).

6.5 Välfärdsutredningens förslag om enklare regler i LOU vid upphandling av välfärdstjänster

I det här avsnittet kommer vi att redogöra för de förslag om enklare regler i lagen om offentlig upphandling (LOU) för upphandling av välfärdstjänster som Välfärdsutredningen[69] (VFU) har lämnat.[70]

6.5.1 Välfärdsutredningens uppdrag om upphandling

Som framgår ovan innebär 19 kap. LOU vissa förenklingar i jämförelse med regleringen av det direktivstyrda området (avsnitt 6.4.4 och 6.4.5). Kapitlet innehåller dock en mer långtgående reglering än vad EU-rätten kräver.

I propositionen om LOU konstaterade regeringen att det saknades beredningsunderlag för att lämna förslag om någon annan ordning för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster än motsvarande den som gällde för B-tjänster enligt den tidigare lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Regeringens utgångspunkt var dock att lagstiftaren bör ta tillvara det nationella handlingsutrymmet vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster i syfte att tillgodose enskildas särskilda behov av tjänsterna.[71] Regeringen har därför gett VFU i uppdrag att bl.a. föreslå hur regelverket som styr upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt. I uppdraget har också ingått att föreslå hur bestämmelser om upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska utformas i bl.a. LOU.[72]

VFU har lämnat ett antal förslag som syftar till att i högre grad ta vara på det EU-rättsliga utrymme som finns för att skapa ett mer flexibelt regelverk för upphandling av vissa av de tjänster som hör till gruppen sociala tjänster och andra särskilda tjänster. De aktuella tjänsterna benämner VFU *välfärdstjänster*.

[69] Fi 2015:01.
[70] SOU 2016:78.
[71] Prop. 2015/16:195 del 2, s. 900 ff.
[72] Dir. 2015:22.

6.5.2 Välfärdstjänster som omfattas av VFU:s förslag

Som vi har nämnt ovan ingår en lång rad olika tjänster i gruppen sociala tjänster och andra särskilda tjänster, alltifrån utbildning till hotell- och restaurangtjänster (avsnitt 6.4.4). Det är inte alla dessa tjänster som berörs av VFU:s förslag, utan som välfärdstjänster räknas i huvudsak tjänster inom områdena hälsovård, socialtjänst och utbildning.

Alla tjänster som ingår i kategorin sociala tjänster och andra särskilda tjänster räknas som sagt i dag upp i bilaga 2 i LOU. VFU föreslår att välfärdstjänster flyttas till en ny bilaga 2 A i LOU. De tjänster som föreslås räknas upp i den nya bilagan är bl.a. samtliga tjänster inom undervisnings- och hälsoområdet som vi har angett ovan i avsnitt 6.4.4, däribland följande CPV-koder:

- 80000000-4 Undervisning och utbildning,
- 80100000-5 Grundskoleundervisning,
- 80110000-8 Förskoleundervisning, och
- 80200000-6 Högstadie- och gymnasieundervisning.

Andra uppgifter som vi har nämnt tidigare, som 55524000-9 Skolbespisning och 55523100-3 Servering av skolmåltider, räknas däremot inte som välfärdstjänster i VFU:s förslag. De kvarstår därmed i bilaga 2 i LOU.

6.5.3 Upphandlingsregler som föreslås för välfärdstjänster

Utredningen föreslår bl.a. att upphandlingar av välfärdstjänster vars värde *understiger* tröskelvärdet på 750 000 euro, dvs. 6 855 225 kronor[73], ska undantas från LOU, i de fall upphandlingen inte har ett bestämt gränsöverskridande intresse (förslag till 19 a kap. 1 § andra stycket LOU). Finns ett sådant intresse ska endast vissa bestämmelser i lagen tillämpas (förslag till 19 a kap. 2 § andra stycket LOU). Det ska vidare vara upp till den upphandlande myndigheten att bedöma om en upphandling har ett bestämt gränsöverskridande intresse eller inte.

[73] Regeringens tillkännagivande (2017:223) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

För upphandlingar av välfärdstjänster som *överstiger* det angivna tröskelvärdet föreslår VFU att ett nytt särskilt kapitel ska införas i LOU, 19 a kap. Enligt VFU har nämligen dessa tjänster sådana särdrag i förhållande till annan upphandling att de bör regleras separat.[74] Det föreslagna kapitlet är bl.a. tänkt att samla de regler som ska gälla vid upphandling av välfärdstjänster och att lätta upp formerna för den typen av upphandlingar.

Figur 6.2 illustrerar, något förenklat, hur det avgörs vilka bestämmelser i LOU som ska tillämpas för olika slags tjänster som ska upphandlas enligt VFU:s förslag till ändringar i LOU.

Figur 6.2 Upphandling enligt VFU

En förenklad bild av vilka bestämmelser i LOU som ska tillämpas för olika slags tjänster, enligt förslag från Välfärdsutredningen

[74] SOU 2016:78, s. 511 f.

6.5.4 Upphandling av välfärdstjänster över tröskelvärdet

En förenkling som föreslås av VFU handlar om själva förfarandet för upphandlingen. LOU-direktivet innehåller inte några detaljerade bestämmelser som närmare styr hur kontrakt avseende sociala tjänster och andra särskilda tjänster, alltså däribland välfärdstjänster, ska tilldelas. Medlemsstaterna får själva välja förfaranderegler. För att uppnå ökad flexibilitet vid upphandling av välfärdstjänster har VFU föreslagit att de upphandlande myndigheterna själva ska kunna utforma upphandlingsförfarandet (förslag till 19 a kap. 6 § LOU). Detta gäller så länge förfarandet är inom ramen för de grundläggande principerna (förslag till 19 a kap. 3 § LOU, se också avsnitt 6.3.2). De upphandlande myndigheterna har då möjlighet att välja att använda sig av de förfaranden som regleras i upphandlingslagarna men kan också blanda olika delar av dessa förfaranden eller organisera egna sådana. På så sätt får de upphandlande myndigheterna större frihet att anpassa förfarandet efter den aktuella upphandlingen. Att de upphandlande myndigheterna själva får möjlighet att organisera formerna för upphandlingarna innebär också att de metoder för kontraktstilldelning som anges i upphandlingslagarna inte behöver tillämpas strikt utifrån vad som gäller för upphandling av varor eller tjänster.

En annan förenkling handlar om de krav som en upphandlande myndighet i upphandlingen får ställa på att leverantörerna ska vara kvalificerade i olika avseenden (14 kap. LOU). LOU-direktivet innehåller inte några specifika kvalificeringskrav som måste följas vid upphandling av välfärdstjänster. Enligt VFU:s förslag ska de upphandlande myndigheterna därmed själva få välja de kvalificeringskrav som myndigheterna anser är lämpliga. Även här måste naturligtvis de grundläggande principerna beaktas. Om en upphandlande myndighet fastställer egna kvalificeringskrav måste dessa, enligt förslaget, anges i förväg så att potentiella leverantörer informeras om vilka villkor som gäller för upphandlingen (förslag till 19 a kap. 8 § andra stycket LOU).

Avseende utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt föreslår VFU att en upphandlande myndighet ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten och att detta ska utvärderas på samma grunder som gäller enligt LOU i övrigt, dvs. utifrån grunderna bästa förhållandet

mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris (förslag till 19 a kap. 19 § LOU).

Exempel på bestämmelser som fortfarande bör tillämpas vid upphandling av välfärdstjänster är enligt VFU att anbudssökande och anbudsgivare ska ges skälig tid att komma in med ansökningar respektive anbud. Tiden för att komma in med anbud får dock aldrig vara kortare än 10 dagar från den dag anbudsinfordran blev publicerad (förslag till 19 a kap. 12 § LOU). Även LOU:s bestämmelser i 20 kap. om avtalsspärr, överprövning och skadestånd, 21 kap. om upphandlingsskadeavgift och 22 kap. om tillsyn ska tillämpas (förslag till 19 a kap. 24 § LOU).

7 Dagens situation

Efter genomgången av vad som i dag gäller i skolan ska vi nu i detta kapitel beskriva dagens situation, alltså vad som gör att förändringar behövs. Detta kapitel utgör grunden till våra utgångspunkter och förslag som kommer i kommande kapitel. Inledningsvis skildrar vi vad huvudmännen, och i viss mån enstaka skolor, stöter på för problem som gör att det är svårt att följa befintligt regelverk. Därefter beskrivs problematik som handlar om att elever inte deltar i reguljär undervisning. Slutligen kommer vi också att redogöra för olika önskemål som har framställts om möjligheter till samarbete och om fjärr- och distansundervisning.

7.1 Lärarbrist

Bristen på behöriga lärare är ett av de främsta argumenten för att skapa andra möjligheter för skolhuvudmännen än att bedriva reguljär undervisning. Vi ska beskriva fakta och prognoser om hur det ser ut i allmänhet och något kort även om specifika ämnen och skolformer.

7.1.1 Behöriga lärare

Skolverket tar regelbundet fram statistik över personalsituationen i den svenska skolan. I denna statistik ingår också uppgifter hur stor andel av de undervisande lärarna som har behörighet för den undervisning de bedriver. Vi beskriver nedan statistik från läsåret 2016/17 för framför allt grundskolan och gymnasieskolan. Statistiken visar dels hur många lärare som över huvud taget har någon slags pedagogisk högskoleexamen, som är en nödvändighet för att få legitimation, dels hur många som är behöriga att undervisa i det ämne de

undervisar i (se avsnitt 3.3.1 om legitimation och behörighet). Siffrorna visar hur situationen var den 15 oktober nämnda läsår. Om inte annat nämns syftar uppgifterna på antal anställda omräknat till heltidstjänster.

Grundskolan

I grundskolan fanns det drygt 85 000 tjänstgörande lärare, varav drygt 82 procent hade en pedagogisk högskoleexamen. Den övervägande delen av dessa arbetade hos en kommunal huvudman, där andelen med pedagogisk högskoleexamen var drygt 84 procent. Andelen varierade dock mellan olika kommuner, från en tionde percentil på 75 procent till en nittionde percentil på 92 procent. På skolor med enskild huvudman var andelen med pedagogisk högskoleexamen lägre, knappt 72 procent sett till samtliga fristående skolor.[1]

Andelen lärare som är behöriga att undervisa i respektive ämne och på viss nivå varierar. Statistiken för samtliga ämnen i grundskolan framgår av figur 7.1. Om vi ser till hela grundskolan är högst andel lärare behöriga i svenska och matematik, där drygt 82 respektive drygt 79 procent av lärarna är behöriga för den undervisning de bedriver. Lägst andel behöriga lärare finns i ämnena teknik och svenska som andraspråk, där cirka 51 procent respektive drygt 46 procent är behöriga.[2]

[1] Skolverkets statistik, Grundskolan, Personal, Tabell 4A och 4B för 2016/17.
[2] Skolverkets statistik, databasen SiRiS, Grundskolan – Personalstatistik med behörighet – per ämne och kategori för 2016/17, uttag 2017-02-13.

Figur 7.1 Lärarbehörighet i grundskolan

Andel med legitimation och behörighet i respektive ämne i förhållande till antal heltidstjänster per ämne, summerat för hela grundskolan, läsåret 2016/17

Källa: Skolverkets statistik.

De ämnen och de skolenheter där det inte krävs legitimation är undantagna från statistiken och därför berörs inte modersmål. Summerat för samtliga skolformer tjänstgjorde under läsåret 2016/17 cirka 7 200 personer som lärare i modersmål (notera att denna siffra gäller individer – det motsvarar cirka 5 400 heltidstjänster). Av dessa lärare hade knappt 27 procent en pedagogisk högskoleexamen. Andelen behöriga lärare i modersmål är alltså klart lägre än i övriga ämnen. Dessutom tjänstgjorde cirka 4 000 individer, motsvarande knappt 2 200 heltidstjänster, som studiehandledare i modersmål.[3]

Gymnasieskolan

I gymnasieskolan tjänstgjorde närmare 29 000 lärare, varav knappt 79 procent hade en pedagogisk högskoleexamen. Eftersom det saknas krav på legitimation och behörighet för yrkesämnen är andelen

[3] Skolverkets statistik, Samtliga skolformer, Personal, Tabell 1A för 2016/17.

lärare med pedagogisk högskoleexamen mindre för gymnasieskolan än för grundskolan. Drygt tre fjärdedelar av lärarna arbetade på en kommunal skola och av dessa hade drygt 81 procent en pedagogisk högskoleexamen. Spridningen mellan tionde och nittionde percentilen för denna andel var ännu större här: från 59 procent till 91 procent. Även för gymnasieskolan var andelen behöriga lärare lägre för skolor med enskild huvudman än för skolor med kommunal huvudman, med knappt 70 procent för den förra kategorin.[4]

Även inom gymnasieskolan varierar andelen behöriga lärare, vilket kan ses i figur 7.2 som visar statistiken för ett antal vanliga ämnen. I gymnasieskolan är det mycket vanligt att lärare i ämnen såsom historia, kemi, religionskunskap och svenska är behöriga att bedriva undervisningen, med över 87 procent behöriga lärare. Det står sämre till med teknik och svenska som andraspråk, med 51 respektive 33 procent behöriga lärare.

Figur 7.2 Lärarbehörighet i gymnasieskolan

Andel med legitimation och behörighet i respektive ämne i förhållande till antal heltidstjänster per ämne, i gymnasieskolan, läsåret 2016/17

Källa: Skolverkets statistik.

[4] Skolverkets statistik, Gymnasieskolan, Personal, Tabell 4A och 4B för 2016/17.

7.1.2 Svårigheter att rekrytera

Bristen på behöriga lärare gör det svårt för huvudmännen att rekrytera personal. I en kartläggning som Skolinspektionen gjorde höstterminen bland rektorer och förskolechefer konstaterades att det är stora svårigheter för huvudmän och skolledare att säkra tillgången på legitimerade och behöriga lärare för undervisningen. Problemet finns inte bara i en typ av kommuner, utan både i storstadskommuner och i glesbygdskommuner. Svårast är det att rekrytera lärare inom de naturorienterande ämnena, teknik och svenska som andraspråk. Dessa problem hanteras vanligen genom att använda de undantag som finns från behörighetsbestämmelserna. Ett annat sätt att lösa bristen är att lärare får undervisa på flera skolenheter.[5]

7.1.3 Ökad efterfrågan

En viktig anledning till lärarbristen inom några områden är dessutom ökad efterfrågan på viss undervisning. Framför allt handlar det om modersmålsundervisning och svenska som andraspråk, samt om studiehandledning på modersmål, i och med det stora antalet nyanlända elever. Vi beskrev detta utförligt i vårt delbetänkande och hänvisar till det för mer statistik.[6]

7.1.4 Prognos över framtida behov

När Skolverket gjorde en prognos av hur många lärare som behövde rekryteras under perioden 2014–2029 blev myndighetens bedömning att det var alarmerande siffror som presenterades. Bakgrunden till behovet är stora pensionsavgångar, att för få har sökt sig till lärarutbildningarna och att en stor andel av lärarna i dag är obehöriga.

Prognosen omfattar något fler skolformer och verksamhetsformer[7] än de vi framför allt utreder, och sammanlagt förväntas behovet av personal inom dessa verksamheter öka med 30 000 heltidstjäns-

[5] Skolinspektionen (2015a).
[6] SOU 2016:12, s. 65 ff.
[7] Förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

ter under de 15 åren t.o.m. 2029. Eftersom många lärare lämnar yrket, på grund av pension eller av andra anledningar, är det många fler som behöver rekryteras. För de tre olika stadierna i grundskolan är prognosen att rekryteringsbehovet är 14 000 heltidstjänster i årskurs 1–3, 18 000 heltidstjänster i årskurs 4–6 och 24 000 heltidstjänster i årskurs 7–9. För gymnasieskolan antas behovet vara motsvarande 13 000 heltidstjänster för allmänna ämnen och lika många för yrkesämnen. När det gäller både grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan innehåller prognosen också uppgifter om rekryteringsbehov för olika ämnen. För övriga skolformer, bl.a. grundsärskola och gymnasiesärskola, har Skolverket summerat behovet till närmare 9 000 heltidstjänster.[8]

7.2 Huvudmän och skolor

Ett annat argument för att underlätta samarbete är hur skolor och huvudmän är organiserade. En del av dem är små, antingen beroende på befolkningsmängden i upptagningsområdet eller mer av eget val. Vi ska i detta avsnitt presentera mer statistik om skolorna i Sverige och storleken på dem och vi koncentrerar oss på grundskolan och gymnasieskolan.

7.2.1 Grundskolan

Enligt statistik från Skolverket fanns det läsåret 2016/17 grundskola med kommunal huvudman i landets samtliga kommuner, dvs. 290 kommunala skolhuvudmän. Därutöver fanns det också fristående grundskolor i 185 kommuner.

Eftersom kommunernas storlek är så olika varierar också antalet elever hos de olika kommunala skolhuvudmännen kraftigt. Medianvärdet för antalet elever i kommunens skolor är 1 500 elever i de nio årskurserna i grundskolan. Tionde percentilen är dock 586 elever, vilket betyder att en tiondel av kommunerna har högst så många elever totalt i kommunen. Är antalet elever i en kommun

[8] Skolverket (2015b).

just 586 betyder det att antalet elever per årskurs är i snitt 65, och att det därmed är drygt två fulla klasser per årskurs i hela kommunen.

Det är inte bara huvudmännen som är intressanta utan också de olika skolenheterna. Läsåret 2016/17 fanns det sammanlagt närmare 5 000 skolenheter inom grundskolan. Av dessa var drygt 4 000 kommunala skolenheter och drygt 800 enskilda. Dessutom fanns fem skolenheter inom sameskolan.

Storleken på de kommunala skolenheterna varierar kraftigt. Medianvärdet för antal elever på en skolenhet – utan att det framgår vilka årskurser som finns på skolenheten – är 181 elever. Vidare har olika typer av kommuner[9] olika stora skolor. Medelvärdet för antal elever per skolenhet på de kommunala skolorna är, föga förvånande, högst i storstäder och förortskommuner till storstäder med 333 respektive 286 elever per skolenhet. Lägst är medelvärdet i glesbygdskommuner och i turism- och besöksnäringskommuner, med 127 respektive 138 elever per skolenhet. I landet räknas 20 kommuner som glesbygdskommuner, t.ex. Ljusdal och Pajala. Också kategorin turism- och besöksnäringskommuner omfattar 20 kommuner, däribland Gotland och Jokkmokk.[10]

De siffror vi här har redogjort för är alltså medel- och medianvärden, men det finns också många skolor som är betydligt mindre än dessa värden. Totalt, sett till både kommunala och fristående skolor, hade drygt 1 300 skolor högst 100 elever läsåret 2016/17.[11]

Att skolorna är små innebär förstås också att det är få lärare som arbetar på skolorna. Det gör det svårt att för skolorna att tillhandahålla behöriga lärare i samtliga ämnen, när det bara är ett fåtal personer som tillsammans ska hantera allt. Skolinspektionen konstaterade i sin rapport om kompetensförsörjning att det är svårt att rekrytera lärare till de mindre skolorna. En rektor beskriver t.ex. hur skolorna behöver samverka genom att dela på lärare.[12]

[9] Kommungruppsindelningen är gjord av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Skolverket har använt den indelning som gällde t.o.m. 2016.
[10] Skolverkets statistik, Grundskolan, Skolor och Elever, Tabell 2A, 2B och 2C för 2016/17.
[11] Statistikdatabasen SiRiS, Grundskolan – Antal elever per årskurs för 2016/17.
[12] Skolinspektionen (2015a), s. 5.

7.2.2 Gymnasieskolan

Gymnasieskolorna är inte lika utspridda som grundskolorna. Läsåret 2016/17 fanns det gymnasieskolor med kommunal huvudman i 255 kommuner, varav 38 med endast introduktionsprogram. Det betyder att 35 kommuner inte är huvudman för någon gymnasieskola. Dessutom var åtta av landets 20 landsting också huvudman för en eller flera gymnasieskolor. Därutöver fanns det fristående gymnasieskolor i 100 kommuner. Sammanlagt saknades det gymnasieskola i 27 av landets kommuner. I snitt var 32 procent av eleverna folkbokförda i en annan kommun än den där skolenheten var belägen.

De sammanlagt ungefär 343 000 eleverna var fördelade på cirka 1 300 skolenheter läsåret 2016/17. Av dessa hade ungefär 870 kommunala huvudmän, ungefär 430 enskilda huvudmän och 15 ett landsting som huvudman.

Eftersom eleverna i gymnasieskolan – till skillnad från i grundskolan – är uppdelade på olika program blir det inte lika relevant att jämföra storleken på skolorna hos olika huvudmän. I vissa fall är små skolor dessutom en effekt av en organisatorisk lösning för att kunna ha flera rektorer för det som tidigare var en enda skola: en sådan skola kan ha delats upp på flera olika skolenheter, t.ex. utifrån program.

Med tanke på att en tredjedel av eleverna har valt en gymnasieskola i en annan kommun än den där de är folkbokförda är det också intressant att studera elevernas sökmönster och var eleverna samlas. Skolverket har granskat vad myndigheten kallar *lokala skolmarknader*. Det är ett geografiskt avgränsat område som består av minst en kommun, men ofta två eller fler kommuner som delar en gemensam marknad vad gäller utbudet av och efterfrågan på gymnasieutbildning. Enligt Skolverket fanns det 83 skolmarknader i landet 2014, vilket kan jämföras med 94 fem år tidigare. Cirka 200 av landets kommuner definierades som utpendlingskommuner och övriga kommuner som mindre eller större utbildningscentrum.[13] Detta säger också en del om behoven av samarbeten mellan olika kommuner.

[13] Skolverket (2016c).

7.3 Elever som inte deltar i den reguljära utbildningen

Om en elev inte deltar i undervisningen kan det få stora konsekvenser för eleven. Problematisk frånvaro i grundskolan utgör en risk för lägre måluppfyllelse, avhopp från gymnasieskolan, arbetslöshet och utanförskap. En ofullständig grundskoleutbildning försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- som samhällsliv.[14] Även personer som inte har en fullföljd gymnasieutbildning löper större risk än andra att hamna i arbetslöshet och utanförskap. Personer som inte fullföljer en gymnasieutbildning löper också större risk att hamna i kriminalitet samt att ha sämre fysisk och psykisk hälsa.[15]

I detta avsnitt beskriver vi både ogiltig och giltig frånvaro för elever som har påbörjat en utbildning samt tänkbara orsaker till detta. Vi redogör också för viss statistik över hur många elever som i stället för att delta i utbildning i de vanliga skolformerna deltar i någon av de särskilda utbildningsformerna.

7.3.1 Ogiltig frånvaro från skolan

Att elever då och då är frånvarande utan giltigt skäl är inte det som är aktuellt för oss att titta närmare på, då det kan ha många olika anledningar. Det som är relevant för vår del är elever som har en mer omfattande frånvaro, dvs. elever som knappt eller inte alls deltar i undervisningen.

Skolinspektionen undersökte häromåret omfattningen av elevernas ogiltiga frånvaro i grundskolan, med fokus på situationen i november 2015. I myndighetens rapport konstaterades att nästan 1 700 elever (av totalt nästan en miljon skolpliktiga elever) hade rapporterats ha minst en månads sammanhängande ogiltig frånvaro vid tidpunkten för enkäten. Av dessa hade nästan 200 elever varit borta från skolan under mer än ett läsår. Sammanhängande ogiltig frånvaro var betydligt vanligare i årskurs 7–9 än i de lägre årskurserna, motsvarande cirka 3,9 promille av eleverna.[16]

[14] SOU 2016:94, s. 235.
[15] SOU 2016:77, s. 287.
[16] Skolinspektionen (2016c), s. 11 f.

Därutöver undersöktes ogiltig upprepad ströfrånvaro, vilket definierades som ogiltig frånvaro från enstaka lektioner eller dagar, motsvarande minst cirka 5 procents frånvaro, som pågått under minst två månader. Drygt 18 000 elever i grundskolan hade sådan ogiltig upprepad ströfrånvaro i november 2015 och även denna typ av frånvaro var mycket vanligare i årskurs 7–9.[17]

För gymnasieskolorna och gymnasiesärskolorna gäller att de ska rapportera in till Centrala studiestödsnämnden (CSN) om en elev har ogiltig frånvaro som uppgår till fyra timmar eller mer under en månad. CSN har publicerat statistik för hur vanligt detta är och under läsåret 2015/16 fick cirka 24 000 elever sitt studiebidrag indraget, vilket motsvarade knappt 8 procent av samtliga gymnasieelever. Andelen skiljer sig mellan länen, från cirka 4 till cirka 12 procent av eleverna.[18]

Skolverket publicerade häromåret en rapport om frånvaro i gymnasieskolan, bl.a. med statistik från CSN om ogiltig frånvaro och om hur skolorna arbetar med att förebygga frånvaro och främja närvaro. Bland annat ingick en enkät till rektorer på olika gymnasieskolor. Rektorerna fick svara på hur vanligt förekommande olika orsaker var till frånvaro utan giltigt skäl på respektive skola. Klart vanligaste svaret var hemsituation eller social situation utanför skolan, med 65 procent som angav att det var ganska eller mycket vanligt. De två faktorerna strategisk frånvaro – att elever väljer att utebli från vissa lektioner för att studera till andra – och stress och en upplevelse av höga prestationskrav hade vardera 30 procent svarat ganska eller mycket vanligt på. Övriga svarsalternativ var förvärvsarbete, undervisningssituation och social situation i skolan, som av 21, 13 respektive 4 procent av rektorerna sågs som vanligt.[19] Det bör dock noteras att dessa enkätsvar bygger på rektorernas egna bedömningar, vilket gör att resultaten bör betraktas med viss försiktighet, då det kan finnas skäl för rektorerna att ange att orsakerna finns utanför skolan.

Noteras bör att denna enkätfråga syftade på vad som var vanligt förekommande på skolan. Olika alternativ, såsom den sociala situationen i skolan med kränkande behandling, kan ändå förekomma på

[17] Skolinspektionen (2016c), s. 13 f.
[18] Centrala studiestödsnämndens statistik.
[19] Skolverket (2014a), s. 60 f.

många håll även om den sällan ses som den främsta orsaken till ogiltig frånvaro på skolan. Det vill säga, denna fråga anger inte hur fördelningen är mellan olika orsaker för samtliga elever.

Drygt fem av tio hemkommuner angav till Skolverket att *inga* huvudmän för elever som går i en fristående skola eller i en annan kommuns skola rapporterar dessa elevers frånvaro utan giltigt skäl till hemkommunen.[20] Det är de dock skyldiga att göra (15 kap. 15 § respektive 18 kap. 15 § skollagen). Om hemkommunen saknar vetskap om en elevs frånvaro kan kommunen inte bidra till att hjälpa eleven tillbaka.

7.3.2 Giltig frånvaro från skolan

Även giltig frånvaro kan vara problematisk och ibland är det oklart om frånvaron bör betraktas som giltig eller ogiltig. Det kan t.ex. handla om elever som mår psykiskt dåligt eller elever som ofta sjukanmäls av sina föräldrar. Av de rektorer som svarade på Skolinspektionens enkät angav två tredjedelar att de uppmärksammat oroande giltig frånvaro på sin skola.[21]

7.3.3 Orsaker till frånvaro

Det finns många orsaker till att elever är frånvarande från skolan och förklaringarna för enskilda elever är ofta komplexa. Vanligen delas riskfaktorerna för frånvaro in i tre kategorier:

- faktorer i skolan (pedagogiska faktorer, t.ex. ostrukturerad undervisning, organisatoriska faktorer, t.ex. få lärarledda lektioner, eller sociala faktorer, t.ex. trakasserier eller kränkande behandling),
- faktorer i hem och familj (t.ex. konflikter i familjen), och
- individuella faktorer (t.ex. ångest eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar).

Detta är förstås en förenklad indelning. Ofta uppstår också en situation där en riskfaktor leder till frånvaro, vilket i sin tur medför att

[20] Skolverket (2014a), s. 58.
[21] Skolinspektionen (2016c), s. 24.

en annan riskfaktor skapas och ökar frånvaron.[22] För en mer utförlig beskrivning av olika riskfaktorer för frånvaro och deras ömsesidiga påverkan hänvisar vi till betänkandet om just frånvaro i grundskolan som överlämnades till regeringen i december 2016.[23]

Vi kommer senare, i fråga om distansundervisning, att tala om elever med medicinsk, psykisk eller social problematik (avsnitt 13.3.2). Att på något sätt bedöma hur vanlig sådan problematik är ser vi dock som svårt, men den ingår delvis i samtliga tre av de ovanstående kategorierna. Vi har därför koncentrerat oss på hur problem av dessa slag yttrar sig i form av frånvaro.

7.3.4 Deltagande i annan undervisning (särskilda utbildningsformer)

Ett mindre antal elever deltar av olika skäl inte i reguljär undervisning utan får i stället undervisning inom någon av de särskilda utbildningsformerna som regleras i 24 kap. skollagen (se avsnitt 3.1.8). Varje år får ungefär 8 000 elever i grundskolan och gymnasieskolan sjukhusundervisning, dvs. undervisning på sjukhus eller en institution knuten till ett sjukhus. Dessutom är det några hundra som får särskild undervisning i hemmet eller på annan plats samt färre än hundra elever som har medgivits att fullgöra skolplikten på annat sätt.[24] Antalet platser på särskilda ungdomshem, där utbildning också kan ges, var cirka 700 hösten 2016.

7.4 Möjliga anpassningar

Även om principen är att såväl lärare som elev ska vara på plats i skolan och mötas så finns det vissa möjligheter till anpassningar redan i dag. Dessa möjligheter redogör vi för i detta avsnitt.

[22] Skolinspektionen (2016d), s. 10 f.
[23] SOU 2016:94, s. 143 ff.
[24] Skolverkets statistik.

7.4.1 När skolan har utmaningar

Utmaningar för skolan, eller för huvudmannen, är först och främst svårigheter att få tag på rätt kompetens, dvs. behöriga lärare, till huvudmannens organisation eller till en viss skola. Det senare gäller framför allt när det är stora geografiska avstånd mellan huvudmannens olika skolor.

Som vi har redogjort för finns det vissa möjligheter till undantag från behörighetsreglerna (avsnitt 3.3.1). Det handlar t.ex. om en öppning för att använda sig av en annan lämplig lärare när det inte finns någon behörig lärare att tillgå inom huvudmannens organisation. Därmed kan ändå undervisning bedrivas i ämnet, men då av en för den aktuella undervisningen obehörig lärare.

Det kan också finnas behöriga lärare på andra av huvudmannens skolenheter. Huvudmannen kan då i vissa fall välja att använda sig av fjärrundervisning inom den egna organisationen, som vi har redogjort för i kapitel 4. I ett mindre antal fall är det dessutom möjligt att överlämna uppgifter som avser undervisning på entreprenad till en annan aktör, som vi beskrev i avsnitt 5.6.6.

7.4.2 När eleven har utmaningar

Olika utmaningar som gör att elever inte kan vara på plats kan t.ex. vara svårigheter i skolan, såväl svårigheter med skolarbetet i sig som svårigheter till följd av en medicinsk, psykisk eller social problematik. Skolan har naturligtvis ett långtgående ansvar för att se till att eleven kan vara på plats i skolan. För den elev som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska skolan tidigt ge stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd (se avsnitt 3.1.10). Även i de fall som det uppmärksammas att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling har rektor och huvudmannen vissa skyldigheter att skyndsamt utreda omständigheterna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden (6 kap. 10 § skollagen). Trots dessa skyldigheter kan det gå så långt att en elev inte förmår närvara i skolan.

Andra svårigheter för eleven kan vara att denne befinner sig på en otillgänglig plats, dvs. faktorer som inte har direkt med skolgången att göra. Det kan exempelvis bero på var bostaden är be-

lägen. För dessa elever underlättas skolgången av möjligheten att få inackorderingsstöd eller -tillägg (se avsnitt 3.1.7). Andra exempel på elever som befinner sig på andra platser och därför har svårt att närvara i skolan är sådana som har en framgångsrik karriär, t.ex. inom någon idrott, som medför resor runtom i världen. För dessa elever är i många fall riksidrottsgymnasier och nationellt godkända idrottsutbildningar tänkbara lösningar, eftersom studierna då anpassas till elevernas träningar och tävlingar. En annan möjlighet som finns i dag är distansundervisning vid Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun (avsnitt 4.6.1).

7.5 Önskemål om fjärr- och distansundervisning samt entreprenad

Till regeringen har det inkommit olika önskemål och tillkännagivanden om att regelverket för fjärrundervisning och entreprenad bör förändras samt om distansundervisning.

7.5.1 Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har, som framgår av utredningens direktiv, tillkännagett att regeringen bör tillsätta två olika utredningar. Den ena utredningen skulle syfta till utökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Den andra utredningen skulle generellt se över entreprenadbestämmelserna i 23 kap. skollagen (2010:800).[25]

7.5.2 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 4.3.3). Undertecknarnas förslag var att det inom försöksverksamheten skulle bli tillå-

[25] Bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.

tet 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.[26]

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 myndigheten till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet, men konstaterade samtidigt att det kan bli aktuellt även i andra ämnen med lärarbrist.[27]

Från Statens institutionsstyrelse (SiS) kom en skrivelse i november 2015. Önskemålet i denna skrivelse var att även fjärrundervisning som anordnas för ungdomar vid de särskilda ungdomshemmen skulle kunna bedrivas på entreprenad, inte bara inom den egna organisationen.[28]

Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun har i en skrivelse till Utbildningsdepartementet hemställt om att det införs en reglering som tillåter nätbaserad undervisning på distans genom en hel och sammanhållen utbildning (eller åtminstone försöksverksamhet med detta under en längre sammanhållen tidsperiod). I skrivelsen yrkade Korrespondensgymnasiet även på fortsatt riksintag till skolan.[29]

7.5.3 Remissynpunkter på delbetänkandet

Remissyttrandena över vårt delbetänkande innehöll en del allmänna synpunkter på entreprenadbestämmelserna.

Till dem som var positiva till entreprenad var Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). SKL ansåg i sitt remissvar att fjärrundervisning på entreprenad bör tillåtas inom alla ämnen och kurser i grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande skolformer där skolhuvudmannen finner det möjligt och lämpligt samt där behov finns. De juridiska möjligheterna bör finnas oberoende av hur tillgången till lärarkompetenser ser ut. SKL ansåg vidare att skolhuvudmannens bedömning i kombination med utbud och efterfrågan samt elevernas

[26] Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund (2015).
[27] Skolinspektionen (2015b).
[28] Statens institutionsstyrelse (2015).
[29] Dnr U2016/00721/GV.

rätt till undervisning av god kvalitet bör vara styrande när det gäller såväl närundervisning som fjärrundervisning på entreprenad.[30] Även Friskolornas riksförbund efterlyste utökade möjligheter till entreprenad. Förbundet konstaterade att det som efterfrågas av de mindre skolhuvudmännen är att kunna anlita andra aktörer för fjärrundervisning. Behovet uppstår enligt Friskolornas riksförbund vanligen just för att skolhuvudmannen är liten och verkar i miljöer där bristen på behöriga lärare är stor, t.ex. glesbygd.[31]

Bland dem som var negativa till entreprenad återfanns bl.a. Lärarnas Riksförbund. Förbundet framhöll att undervisning på entreprenad inte ska vara tillåtet och menade att det är oroväckande att man från politiskt håll verkar allt öppnare för sådana kortsiktiga lösningar som riskerar innebära sänkta ambitioner för elevernas utbildning. Lärarnas Riksförbund ansåg vidare att lösningen på bristen på lärare i svenska som andraspråk och i andra bristämnen kräver helt andra och mer långsiktiga åtgärder än att öppna upp för entreprenadlösningar som riskerar att försämra likvärdighet och kvalitet för eleverna.[32]

[30] Sveriges Kommuner och Landsting (2016).
[31] Friskolornas riksförbund (2016).
[32] Lärarnas Riksförbund (2016).

8 Utgångspunkter för utredningen

Utifrån vad som har sagts i tidigare kapitel, om gällande regelverk och dagens situation, vill vi i detta kapitel kort beskriva hur vi ser på vårt uppdrag och vilka utgångspunkter vi har haft i vårt arbete.

8.1 Digitalisering skapar nya möjligheter

Den digitala utvecklingen skapar nya möjligheter. Skolan ska på olika sätt ta till vara dessa möjligheter, både som medel för att uppnå sitt syfte i stort och för att bidra till och utveckla elevernas digitala kompetens.

Vi ser mycket positivt på den utveckling som sker, men med det sagt vill vi påpeka att vårt uppdrag inte är att utreda hur it kan användas bättre i skolan (det finns det däremot andra som har gjort, t.ex. Skolverket i enlighet med ett regeringsuppdrag[1]). Vi analyserar därför inte heller i vilken utsträckning lärare använder sig av digitala lärverktyg, s.k. flipped classrooms[2] eller annat.

Det som detta betänkande handlar om – som är av intresse när det gäller digitalisering – är *fjärrundervisning och distansundervisning*. Det som särskiljer dessa två från reguljär undervisning är att den *ansvarige läraren* befinner sig på en annan plats än eleven; att eleven inte alls eller sällan träffar denne. Den lärare som enligt definitionen är åtskild i rum, och när det gäller distansundervisning i tid, från eleven är den lärare som ansvarar för undervisningen, bedömning av elevernas kunskaper, etc.

[1] Dnr U2015/04666/S.

[2] Det vill säga att läraren ger eleverna i uppgift att gå igenom lektionsinnehållet *inför* lektionen, ofta med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, för att sedan kunna använda lektionen åt t.ex. fördjupning och feedback.

Vi kommer i princip att behålla de definitioner för fjärr- respektive distansundervisning som har använts de senaste åren, dvs. att lärare och elever vid fjärrundervisning är åtskilda i rum men inte i tid och vid distansundervisning åtskilda i både rum och tid. Även om det naturligtvis finns blandformer av dessa och traditionell klassrumsundervisning och även om samma hjälpmedel används i annan undervisning än fjärr- och distansundervisning anser vi att dessa definitioner ska användas också i fortsättningen, dock med några justeringar när det gäller det som i dag betecknas som distansundervisning. Definitionerna tar sin utgångspunkt i var ansvarig lärare befinner sig i förhållande till eleverna.

8.2 Närundervisning ska vara huvudregel

Som vi har redogjort för i delbetänkandet anser vi att skolans undervisning som princip ska bedrivas som närundervisning. Även regeringen har konstaterat detta. I propositionen om fjärrundervisning från 2015 bedömde regeringen att ”elever primärt ska undervisas i skolan, av lärare som finns på plats tillsammans med eleverna” och hänvisade sitt ställningstagande till studier som visar på lärarens betydelse för undervisningens kvalitet och resultat.[3]

Vi vidhåller denna inställning, att undervisning i första hand ska hanteras på plats, där ansvarig lärare möter eleven. Under vårt arbete har vi inte kunnat hitta något belägg för att fjärr- eller distansundervisning skulle vara att föredra framför närundervisning. Däremot spelar fjärr- och distansundervisning en viktig roll för att erbjuda möjligheter för elever som annars skulle ha stått utan undervisning. På så sätt menar vi att fjärr- och distansundervisning, med elevernas bästa för ögonen, ska vara ett komplement till ordinarie undervisning. Fjärrundervisning är ett tänkbart alternativ om skolan annars inte kan erbjuda undervisning i det aktuella ämnet eller kursen eller om undervisningsgruppen är för liten. Distansundervisning bör endast komma i fråga för de elever som inte skulle ha deltagit i reguljär undervisning.

Skälen för dessa ställningstaganden är flera. Som vi har redogjort för i kapitel 3 är läraren avgörande för elevens framgång i skolan.

[3] Prop. 2014/15:44, s. 13.

Läraren har en rad olika uppgifter som riskerar att försvåras vid fjärr- och distansundervisning, som vi visar i kapitel 4. Dessutom försvåras skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag om eleverna inte är på plats i skolan.

De studiebesök som vi har gjort under arbetets gång talar också för detta. Oavsett vilken aktör vi har talat med – skolledning, lärare, handledare eller elever – konstateras att fjärrundervisning kan vara ett alternativ till närundervisning när den fungerar väl. Samtidigt sägs att fjärrundervisning ändå har vissa brister och därför bara bör användas när närundervisning inte går att ordna. Därför anser vi att fjärrundervisning aldrig bör få utgöra mer än en begränsad del av en elevs utbildning.

Flera remissinstanser delar denna syn. Exempelvis skriver Lärarförbundet:

> Den undervisning som ger bäst resultat är när läraren är fysiskt närvarande med eleverna. Det visar all forskning och utifrån lärares erfarenhet är det självklart. För ämnen som har ett litet, utspritt elevunderlag och få behöriga lärare, kan dock fjärrundervisning vara den lösning som gör att eleven kan få undervisning över huvud taget.[4]

Även Barnombudsmannen instämmer i principen att barnen bör få möta läraren på plats i skolan och att en period med fjärrundervisning bör bli kortvarig.[5]

Distansundervisning innebär än större avstånd mellan lärare och elev och att eleven själv i hög utsträckning måste ansvara för sitt lärande, särskilt när lärare och elev även är åtskilda i tid. När läraren har en mer tillbakadragen roll och elevernas ansvar för det egna lärandet har ökat har Skolverket konstaterat att stödet hemifrån blir allt viktigare. En hög grad av individualisering i form av individuellt arbete har konstaterats ha negativ inverkan på elevernas resultat. Även elevens motivation och engagemang påverkas negativt.[6] Detta talar också för att närundervisning bör vara huvudprincipen.

---

[4] Lärarförbundet (2016).
[5] Barnombudsmannen (2016).
[6] Skolverket (2009), s. 48 f.

8.3 Huvudmannen ska ansvara för att bedriva undervisning

En annan princip som bör framhållas är att huvudmannen, som utgångspunkt, bör bedriva undervisningen själv. Detta följer i dag av att bestämmelser om utbildning i skollagen (2010:800) nästan uteslutande riktar sig till en huvudman eller anställda hos huvudmannen. Vi skrev om detta även i vårt delbetänkande och flera remissinstanser, t.ex. Skolinspektionen och Lärarnas riksförbund, instämde i detta. Regeringen delade utredningens syn på fördelarna med att huvudmannen bedriver utbildningen själv.[7]

Principen bör gälla eftersom det då är tydligt vem som ansvarar för verksamheten och all undervisning bedrivs inom en och samma organisation. Huvudmannen bedriver undervisning med lärare som står under pedagogiskt ledarskap av en rektor och verksamheten omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs av huvudmannen (2 kap. 9 § och 4 kap. 3 § skollagen). Arbetet i skolan ska dessutom ske ämnesöverskridande och lärare behöver samverka kring enskilda elevers situation och utveckling, vilket kan vara lättare för lärare som finns inom samma organisation. Detta gäller visserligen även vid entreprenad, men kan då vara svårare att åstadkomma i praktiken. Dessutom förbättras förutsättningarna för eleverna att få en bra utbildning eftersom Skolinspektionen har bättre möjligheter att utöva tillsyn när undervisningen bedrivs inom den egna organisationen i stället för på entreprenad.

Precis som med fjärrundervisning ska undervisning som bedrivs av någon annan således vara ett tillåtet alternativ, men som huvudregel först när situationen inte är möjlig att lösa på egen hand. Det är jämförbart med regelverket om behöriga lärare, vilket säger att sådana lärare ska användas i första hand.

Vidare ser vi det som en viktig princip att en huvudman måste förväntas klara av att anordna undervisning i en viss omfattning inom den egna organisationen. För den som inte uppnår vissa villkor, t.ex. en viss mängd undervisning inom den egna organisationen, bör själva rätten att vara huvudman kunna ifrågasättas. Det bör i detta sammanhang också beaktas att Skolinspektionen vid sin tillståndsprövning av fristående huvudmän bl.a. prövar om

[7] Prop. 2015/16:173, s. 18.

en aktör har möjlighet att bedriva en ansökt utbildning innan tillstånd för detta beviljas.

8.4 Förslagen ska passa alla

Motiverade elever kan klara sina uppgifter väl och nå goda resultat oavsett hur undervisningen ges, alltså oavsett om läraren är på plats eller inte, oberoende av lärarens skicklighet och utan att någon vuxen person vakar över studierna. Likaså kan skickliga lärare klara av att undervisa såväl i ett vanligt klassrum som över internet, såväl motiverade eller lugna elever som mindre motiverade och oroliga elever. För en del lärare och elever kan fjärrundervisningen alltså fungera mycket väl. Vi är dock angelägna om att skapa ett regelverk som fungerar för alla, ett förslag som utgår från reella förhållanden snarare än från ett idealtillstånd i fråga om elevers motivation och lärares skicklighet.

8.5 Huvudmän ska likabehandlas

Precis som våra förslag ska passa alla elever och lärare måste förslagen också passa alla typer av huvudmän. Såväl stora kommuner som en enskild huvudman med en liten fristående skola kan behöva använda sig av de förslag som vi kommer att lägga fram. Detta har vi också med bland våra utgångspunkter.

Dessutom följer vi samma princip som har gällt skolpolitiska förslag de senaste åren: samma villkor ska gälla för offentliga och enskilda huvudmän. Fristående skolor är sedan den nuvarande skollagen började tillämpas den 1 juli 2011 en del av skolväsendet på samma sätt som t.ex. kommunala skolor. I så stor utsträckning som möjligt bör reglerna vara desamma för skolorna oavsett vilken huvudman de har. Elevernas rättigheter och skyldigheter ska inte påverkas av vilken skola de går i.

8.6 Överreglering ska undvikas

Under utredningen har vi diskuterat en lång rad olika frågor som handlar om hur fjärr- och distansundervisning bör fungera. Vi har sett flera exempel på principer som bör följas när sådan undervisning ges och ibland är det sådant som är mycket angeläget att ta efter för den som vill använda fjärr- och distansundervisning. Det betyder dock inte att vi i varje avseende föreslår att lämpliga tillvägagångssätt ska regleras. Vår princip i arbetet har varit att den typ av frågor som inte är reglerade för traditionell närundervisning inte heller ska vara reglerade för fjärr- och distansundervisning. Därmed finns det en del punkter som vi har lyft tidigare i betänkandet, t.ex. vad forskning och beprövad erfarenhet har visat på, som vi inte lämnar några konkreta förslag om men som kan tjäna som goda exempel på hur man kan lösa olika frågor som uppstår.

En annan anledning till att inte reglera för mycket är att vi vill få en lagstiftning som är hållbar. Utvecklingen på området går snabbt framåt och förslaget behöver därför vara teknikoberoende. Vår uppgift är att möjliggöra fjärr- och distansundervisning i de fall vi anser det lämpligt, men vi har inte till uppgift att föreslå hur undervisningen ska gå till.

8.7 Vårt uppdrag ska avgränsas

En av våra utgångspunkter är att vårt uppdrag ska avgränsas. Det gäller dels vilka samarbetsformer vi ska undersöka, dels vad som bör regleras.

8.7.1 Avgränsning av samarbetsformer

Enligt direktiven ska vi bl.a. föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, bör ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän. Vi ska också bedöma om bestämmelserna i 23 kap. skollagen 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.

Samarbetsformer regleras, som vi har redogjort för i betänkandets kapitel 5, i kommunallagen (1991:900) när det gäller kommunala huvudmän och i flera kapitel i skollagen i dag. Våra förslag handlar dock om just 23 kap. skollagen, det kapitel som heter Entreprenad och samverkan. För att visa varför just detta kapitel är relevant vill vi påminna om de samarbetsformer vi har beskrivit och sedan jämfört i avsnitt 5.8.1

1. kommunalförbund (5.2.1),
2. gemensam nämnd (5.2.2),
3. kommunal samverkan kring gymnasieskola (5.4),
4. samverkan enligt skollagens 23 kap. (5.5), samt
5. entreprenad enligt skollagens 23 kap. (5.6–5.7).

Eftersom vårt uppdrag handlar om när skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, ska kunna utföra undervisning åt andra skolhuvudmän bedömer vi att det framför allt är punkt 5, entreprenad, som är aktuell att se över. Övriga samarbetsformer rör andra typer av samarbeten. Tillkännagivandet från riksdagen innebär också att entreprenadbestämmelserna i 23 kap. ska ses över (avsnitt 7.5.1).[8] Vi kommer därför att fokusera på just entreprenad enligt skollagen i kapitlet med förslag om samarbetsformer.

Tillkännagivandet säger inte något om bestämmelserna om samverkan, men vid vår analys av det i dag svåröverskådliga 23 kap. har vi sett anledning att i någon mån justera även dessa bestämmelser. Det handlar dock mer om en lagteknisk översyn än om förändringar i sak.

8.7.2 Avgränsning av vad som bör regleras

Det finns också företeelser som inte ingår i vårt uppdrag att hantera. Innan vi kommer in på våra förslag vill vi därför kort nämna vad vi *inte* hanterar genom de förslag vi lämnar.

Vi ska inte uttala oss om hur och när fjärr- och distansundervisning bör få användas i verksamhet som i dag inte är reglerad i skol-

[8] Bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.

lagen (se avsnitt 3.1.12). När det inte är reglerat hur den verksamheten ska bedrivas i vanliga fall får det till följd att de föreslagna förutsättningarna och begränsningarna för fjärr- och distansundervisning inte aktualiseras. En skola kommer därmed inte att hindras från att använda informations- och kommunikationsteknik för att erbjuda t.ex. fördjupande kurser i ett ämne.

9 Förslag om samarbetsformer

Kapitlet innehåller våra förslag vad gäller möjliga samarbetsformer. Vi beskriver vad 23 kap. skollagen (2010:800) bör innehålla och resonerar om olika aspekter som bör hanteras när en huvudman samarbetar med någon annan aktör.

I detta kapitel handlar förslagen om samarbete i fråga om såväl närundervisning som fjärr- och distansundervisning; vårt fokus ligger dock på de organisatoriska aspekterna av samarbeten. Vad vi i övrigt anser bör gälla för fjärr- respektive distansundervisning, t.ex. när sådan över huvud taget ska vara tillåten, återkommer vi till i senare kapitel. Det mesta i kapitlet rör entreprenad, men vi lämnar också några förslag angående samverkan.

9.1 Möjligheten till entreprenad ska finnas kvar

I detta avsnitt redovisar vi vår bedömning att någon ny avtalsform inte bör införas i stället för entreprenad, dvs. att entreprenad bör behållas. Vi resonerar också kring varför det över huvud taget behövs bestämmelser om samarbetsformen i skollagen och om begreppet entreprenad.

9.1.1 Entreprenad som samarbetsform bör behållas

Utredningens bedömning: Samarbetsformen entreprenad bör behållas och beteckningen entreprenad bör inte ändras. Några nya avtalsformer bör inte införas.

I avsnitt 5.1 utvecklade vi vad huvudmannaskapet innebär och vilka förpliktelser som ingår i detta. Bland annat för att ansvar ska kunna utkrävas är det viktigt att en enda aktör är ansvarig för utbildningen i dess helhet, dvs. den som är huvudman för utbildningen. Huvudmannen är den som har *alla* skyldigheter och ska se till att elevens *alla* rättigheter tillgodoses.

Att vara huvudman för en utbildning är dock ett mångfacetterat uppdrag. Dels handlar det om undervisning i många olika ämnen och kurser, dels finns ett antal uppgifter som hör till utbildningen och som också omfattas av skollagen, t.ex. grundskoleelevernas rätt att erbjudas näringsriktiga skolmålitider (10 kap. 10 § skollagen). Få huvudmän förmår att hantera samtliga delar som ingår i utbildningen inom ramen för sin egen organisation. En del vill ha möjligheten att fokusera på kärnuppdraget, dvs. undervisningen, och behöver då ta hjälp av andra aktörer för övriga delar. Ibland kan det, som vi ska återkomma till, finnas en viss del av undervisningen som andra är bättre lämpade att utföra eller där huvudmannen helt enkelt saknar förmåga att utföra uppgifterna med tillräckligt hög kvalitet. Med andra ord finns det flera situationer där en huvudman kan behöva ta hjälp av andra.

Vår utgångspunkt är dock att huvudmannen så långt det är möjligt bör bedriva all *undervisning* själv (se avsnitt 8.3). Undantaget är de fåtal skolformer där vi föreslår att utbildningen *i sin helhet* ska kunna överlämnas till någon annan för att bedrivas på entreprenad (dvs. sådant som i dag anges i 23 kap. 2 § skollagen). Vidare ska en huvudman inte heller kunna frånsäga sig ansvaret för en elevs hela utbildning eller delar av den, vare sig genom ett avtal eller på något annat sätt. Därför bör huvudmannaskapet hållas samlat.

Samtidigt behövs det även framöver en möjlighet till avtalsform i skollagen som innebär bibehållet huvudmannaskap för beställaren medan någon annan är utförare av vissa uppgifter. Det är vad entreprenad innebär i dag och avtalsformen bör därför finnas kvar. Genom entreprenadavtal behåller huvudmannen ett övergripande och sammanhållande ansvar för eleverna och för utbildningen, samtidigt som eleverna t.ex. kan få undervisning av en behörig lärare. Eleverna har dessutom samma rättigheter i förhållande till huvudmannen som om utbildningen skulle ha bedrivits helt i huvudmannens egen regi.

Bibehållet huvudmannaskap innebär vidare att en verksamhet med kommunalt huvudmannaskap fortfarande är en kommunal verksamhet i förhållande till barn, elever och vårdnadshavare, även om någon annan än kommunen utför uppgifter inom verksamheten.

I direktiven nämns att det med entreprenad följer ett upphandlingsförfarande och det är en av anledningarna till att andra avtalsformer efterfrågas. Eftersom det handlar om tjänster som köps in av offentliga aktörer måste vi dock analysera möjliga samarbeten ur upphandlingslagstiftningens perspektiv. Frågan om upphandling beskriver vi, utifrån våra tilläggsdirektiv, i kapitel 10.

Den oklarhet som råder kring vad entreprenadformen innebär behöver hanteras på andra sätt än genom nya avtalsformer. Nya avtalsformer skulle dessutom väcka nya frågor om tillvägagångssätt och ansvarsfördelning, varför vi rekommenderar att den nuvarande och etablerade används även framöver. Vidare bör denna utredning kunna leda till ökad information om vad entreprenad innebär och därmed minska problematiken kring avtalen.

9.1.2 Därför behövs entreprenadbestämmelser

Förvaltningsuppgifter kan överlämnas från staten åt kommuner. Dessutom kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer, men om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett sådant överlämnande göras endast med stöd av lag (12 kap. 4 § regeringsformen). Riksdagen har genom skollagen överlämnat uppgiften att ansvara för skolväsendet till kommuner, landsting och enskilda huvudmän, men för att dessa i sin tur ska kunna överlämna delar av den uppgift som de ansvarar för till någon annan krävs lagstöd. Således behövs bestämmelser om entreprenad i skollagen.

Statliga myndigheter kan, med direkt stöd av regleringen i 12 kap. 4 § regeringsformen, lämna över förvaltningsuppgifter åt andra juridiska personer och enskilda individer. Endast när överlämnandet innefattar myndighetsutövning måste det ske med stöd av lag. En reglering av möjligheterna till entreprenad inom skolformerna med statlig huvudman kan alltså begränsas till de fall där överlämnandet avser uppgifter som innebär myndighetsutövning, dvs. uppgifter som avser undervisningen i sig.

9.1.3 Begreppet entreprenad

Utredningen har analyserat begreppet *entreprenad*, om det över huvud taget är lämpligt att använda. I delbetänkandet beskrev vi några av våra funderingar kring detta, men då tiden var knapp sköt vi på frågan till detta betänkande.[1]

De tänkbara nackdelarna med att använda begreppet är flera. Den gängse associationen till ordet entreprenad går sannolikt till byggsektorn, där begreppet används frekvent, och i dessa fall handlar det om något som ett *företag* uträttar. Entreprenad definieras dock enligt Nationalencyklopedin som ”åtagande att mot viss ersättning utföra större arbetsuppgift ofta efter konkurrens”, vilket inte säger något om vem som är utförare.

Något som också skulle kunna tala emot entreprenadbegreppet är att kommunallagen (1991:900) har förändrats och att begreppet inte alls används i den numera[2] (se avsnitt 5.6.8), varför vi då möjligen inte längre borde använda begreppet i skolans värld. Samtidigt hade ordet, i den tidigare lydelsen av kommunallagen, innebörden att t.ex. ett företag skulle göra något för en *offentlig persons* räkning, vilket ändå var mer begränsande än skollagens uppräkning av utförare och beställare. Risken för förvirring blir således mindre nu när begreppet inte längre används i kommunallagen.

Till de tänkbara fördelarna med att använda begreppet hör att det allmänt har kommit att beteckna förfarandet att någon köper in utförandet av en tjänst av någon annan. Det är numera också ett etablerat begrepp inom skolväsendet, eftersom det har använts där sedan tidigt 1990-tal för barn- och ungdomsutbildning. Även inom vuxenutbildningen är det vedertaget. Visserligen finns det anledning att misstänka att det råder okunskap om vad entreprenad inom skolan faktiskt kan innebära, när en del av undervisningen överlämnas, men lösningen på sådan okunskap bör vara mer information, inte att introducera ett nytt begrepp.

Dessutom passar det vi eftersträvar in på definitionen av entreprenad. Någon ska se till att *utföra uppgifter* för någon annans räkning. Även viss ersättning utgår för att ordna detta.

[1] SOU 2016:12, s. 92.
[2] Inte heller i förslaget till ny kommunallag (prop. 2016/17:171) används begreppet.

För andra verksamheter, som inte är undervisning, fungerar entreprenadbegreppet också då det är till en enskild fysisk eller juridisk person som skolhuvudmannen vänder sig för att få dessa uppgifter utförda. Det kan gälla sådant som skolskjuts och skolmåltider. Skollagens entreprenadkapitel behövs då för att dessa utförare, t.ex. bussföretaget, ska följa skollagens bestämmelser i relevanta delar.

Det finns alltså flera argument som talar för att använda begreppet entreprenad även för uppgifter som har med undervisningen att göra, men vi har ändå övervägt ett par andra begrepp med termen uppdrag. Ordet *uppdrag* leder, precis som entreprenad, in tankarna på rätt spår, eftersom det handlar om att uppdra åt någon annan att göra något. Vi ser i huvudsak två problem med detta begrepp. För det första framgår det inte att huvudmannaskapet, ansvaret, är kvar hos den som beställer. För det andra förekommer ordet uppdrag i beteckningar på andra företeelser inom utbildningsväsendet, såsom uppdragsutbildning inom högre utbildning och uppdragsforskning. Sådan uppdragsutbildning är på sätt och vis motsatsen till entreprenad inom skolväsendet. Dels innebär det att någon, t.ex. ett företag, beställer en utbildning av ett universitet eller en högskola, i stället för tvärtom. Dels omfattas uppdragsutbildning inte av högskolelagen (1992:1434) eller högskoleförordningen (1993:100), till skillnad från reguljär högskoleutbildning. Det blir därför bekymmersamt att tala om uppdragsutbildning eller någon annan konstruktion med begreppet uppdrag inom skolväsendet.

Inte heller fungerar begreppet *privata utförare*, som är vad kommunallagen numera anger. Problemet med detta är att definitionen är alltför snäv i förhållande till vad vi vill möjliggöra, då exempelvis en kommun inte kan vara en privat utförare (avsnitt 5.6.8). Begreppet kan därför inte tillämpas korrekt inom skolan.

Sammanfattningsvis menar vi att begreppet entreprenad är det som även framöver bör användas.

9.2 Innebörden av entreprenad

Vi ska i avsnittet beskriva vad entreprenad ska innebära enligt vårt förslag. Vi utvecklar vad det innebär att entreprenad fortsatt ska kunna tillämpas i skolväsendet och hur det bör tydliggöras i skollagen vad som gäller.

9.2.1 Definition av entreprenad

Utredningens förslag: Med entreprenad ska avses att en huvudman inom skolväsendet sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom den utbildning som huvudmannen ansvarar för. Huvudmannen ska behålla huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad.

Detta ska även gälla andra huvudmän för utbildning och annan verksamhet enligt skollagen (2010:800) när entreprenad får användas i sådan utbildning eller verksamhet.

Bestämmelserna om entreprenad bör innehålla en tydlig definition av vad det innebär, även om det sedan indirekt framgår av regelverket i övrigt. Det ska därför anges att entreprenad innebär att huvudmannen för den aktuella utbildningen behåller huvudmannaskapet, medan ansvaret för att utföra vissa uppgifter överlämnas till en annan genom att ett avtal sluts om detta. Detta gäller huvudmän inom skolväsendet.

Motsvarande ska gälla för andra huvudmän som avses i skollagen, dvs. huvudmän för särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Eftersom de inte är huvudmän inom skolväsendet och den utbildning eller verksamhet som de bedriver inte ingår i skolväsendet behöver detta framgå särskilt. När en bestämmelse i skollagen avser såväl utbildning inom skolväsendet som utbildning m.m. som avses i 24 och 25 kap. samma lag brukar det sammanfattas som *utbildning och annan verksamhet enligt denna lag (skollagen)*, varför även vi använder detta uttryckssätt.

9.2.2 Samma bestämmelser ska gälla vid entreprenad

Utredningens förslag: De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt skollagen (2010:800) ska gälla även för uppgifter som utförs på entreprenad, med de undantag som anges i kapitlet om entreprenad.

Att en huvudman lämnar över utförandet av vissa uppgifter på entreprenad får aldrig vara en metod för att undvika vissa krav på utbildningen, såsom skyldigheter för huvudmannen eller rättigheter för eleven. Därmed är det en självklar utgångspunkt för oss att de bestämmelser som enligt skollagen gäller för en utbildning eller verksamhet ska gälla även vid entreprenad. Detta framgår i och för sig indirekt i och med att det i definitionen av entreprenad anges att beställande huvudman behåller huvudmannaskapet. Vi anser dock att detta uttryckligen ska anges i lagtexten.

Skollagen föreskriver exempelvis vad som är syftet med utbildningen, hur utbildningen ska utformas, krav på en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero och åtgärder mot kränkande behandling. Dessa regler ska alltså även gälla utbildning som helt eller delvis utförs på entreprenad. Utöver de bestämmelser som framgår direkt av skollagen ska utbildningen genomföras i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Exempel på sådana föreskrifter är skolförordningen (2011:185) och läroplaner och andra författningar kan t.ex. vara arbetsmiljölagen (1977:1160).

Att notera är vilka som därmed omfattas av bestämmelserna. Det är inte bara den eller de lärare som utför undervisningen, när det är undervisning som har överlämnats på entreprenad, som omfattas av bestämmelserna. Det finns också ett flertal exempel på bestämmelser i skollagen och andra författningar som gäller såväl lärare som annan personal.

Eventuella undantag från skollagens bestämmelser – sådant som av olika skäl ändå bör kunna förändras vid entreprenad – ska framgå i anslutning till övriga bestämmelser om entreprenad. Exempel på detta är att en enskild fysisk eller juridisk person, dvs. någon som inte är en huvudman enligt skollagen, får utföra viss undervisning, trots att all undervisning som princip ska utföras av en huvudman. Ett annat exempel på detta kan vara att det är rektorn på en elevs hemskola som beslutar i vissa frågor vid entreprenad, i stället för rektorn för den skolenhet som utför entreprenaden. Detta utvecklar vi i kommande avsnitt om vad som får överlämnas. Dessutom kommer vi i nästa avsnitt att beskriva skärpta krav på lärare och förskollärare som undervisar vid entreprenad.

Bestämmelsen ska inte enbart gälla utbildning inom skolväsendet, utan även annan utbildning och annan verksamhet inom ramen för

skollagen som kan komma i fråga. Sådan utbildning och verksamhet beskrivs i 24 och 25 kap. skollagen. Det förstnämnda kapitlet gäller särskilda utbildningsformer och det sistnämnda annan pedagogisk verksamhet, bl.a. öppen förskola och omsorg under tid då förskola inte erbjuds, s.k. nattis.

Att det för utbildning och annan verksamhet enligt skollagen fortfarande ska gälla samma regler vid entreprenad får konsekvenser för olika områden. Vi vill kort nämna några av dem, för att exemplifiera vad innebörden är och för att förtydliga vad som gäller vid ett entreprenadförhållande.

Samma bestämmelser ska bl.a. gälla elevernas rätt till trygghet och studiero och att undvika kränkande behandling (5 och 6 kap. skollagen). Till exempel ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen). Dessutom får rektorn eller en lärare vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdanden (5 kap. 6 § första stycket skollagen). Detta gäller alltså även en lärare hos entreprenören (mer om myndighetsutövning finns i avsnitt 9.2.4).

Eftersom skollagens övriga bestämmelser för en utbildning ska gälla vid en entreprenad innebär det också vissa skyldigheter för läraren hos entreprenören. Entreprenadläraren har samma ansvar som andra lärare att uppmärksamma om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och skyndsamt ge stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap. 5 a § skollagen). En lärare, även på entreprenad, som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn (6 kap. 10 § skollagen). På motsvarande sätt gäller också andra skyldigheter för lärare som framgår av skollagen även för de lärare som är anställda hos entreprenören.

På det här området finns regler som omfattar all personal hos entreprenören. Exempelvis får personal inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling (6 kap. 9 § skollagen). Den nyss nämnda skyldigheten att anmäla om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten gäller även annan personal än lärare och förskollärare (6 kap. 10 § skollagen). Såväl busschaufförer som bespisningspersonal kan

uppmärksamma kränkande behandling av barn och elever och ska då anmäla detta. Anmälan från utföraren ska nå rektor hos beställaren, eller den som rektor delegerat uppgiften till.

Något som kan väcka frågor vid entreprenad är skollagens bestämmelser om ordningsregler. Sådana regler ska finnas för varje skolenhet, de ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet och rektorn beslutar om dem (5 kap. 5 § skollagen). Detta tolkar vi som att eleverna alltid ska ha samma ordningsregler att förhålla sig till, oavsett vem det är som anordnar undervisningen, dvs. det ska vara hemskolans ordningsregler som gäller om inte något annat är uttalat. Eleverna befinner sig dessutom ofta på hemskolan, även om uppgifter som avser undervisning utförs på entreprenad. Det kan jämföras med att skolans ordningsregler gäller i skolans matsal även om tillagningen av skolmåltider bedrivs på entreprenad. På samma sätt är det också huvudmannen för elevens hemskola som ansvarar för sådant förebyggande arbete mot kränkande beteende som anges i 6 kap. 6–8 §§ skollagen.

Vidare bör nämnas att även annan lagstiftning än skollagen är aktuell. Myndigheter vars verksamhet berör barn och unga och anställda hos sådana myndigheter är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Bestämmelsen gäller även dem som är yrkesverksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga.

9.2.3 Inga undantag från behörighetsreglerna för lärare och förskollärare

Utredningens förslag: Den lärare eller förskollärare som undervisar vid entreprenad ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 § skollagen (2010:800), trots vad som sägs i 2 kap. 18 § om undantag. Detta ska gälla vid undervisning på entreprenad i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

En lärare eller förskollärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § ska dock få undervisa i ovan nämnda skolformer vid entreprenad om

1. undervisningen avser ett sådant ämne som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, och
2. läraren eller förskolläraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket.

De lärare och förskollärare som undervisar hos entreprenören, dvs. de som utför de uppgifter som har överlämnats, ska som princip uppfylla samma kompetenskrav som vanligt (se avsnitt 3.3.1). Det har tidigare, när lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan fortfarande gällde, använts något annorlunda utformade krav på lärare vid entreprenad. Det är något som vi avvisar. Eleverna har rätt till utbildade och kvalificerade lärare, oavsett om huvudmannen själv anordnar utbildningen eller överlämnar åt någon annan att anordna den. Kraven på legitimation och behörighet för viss undervisning gäller alltså även dem som undervisar i utförarens regi.

Möjligheten att använda en lärare eller förskollärare som inte uppfyller behörighetskraven, om det inte finns en lärare eller förskollärare som uppfyller kraven att tillgå inom huvudmannens organisation, ska inte heller få användas vid undervisning på entreprenad annat än i vissa undantagsfall. Motiveringen är att entreprenad endast ska få genomföras när det innebär ett mervärde för utbildningen; om en beställande huvudman inte har någon behörig lärare att tillgå ska entreprenad vara tillåten om den utförande huvudmannen använder sig av legitimerade och behöriga lärare. Detta ska gälla samtliga skolformer utom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna samt fritidshemmet.

När det gäller skolformen förskola samt fritidshemmet bör det noteras att 2 kap. 14 § skollagen innebär att det i sådan verksamhet även får finnas annan personal än lärare eller förskollärare. Det bör alltså avtalas mellan beställande och utförande huvudman i vilken utsträckning den entreprenad som avtalet gäller ska utföras med personal som är lärare eller förskollärare och i vilken utsträckning annan personal kan användas. Kravet på behörighet gäller i sådana fall naturligtvis endast den personal som enligt avtalet ska vara lärare eller förskollärare. Vårt förslag innebär således inte att all personal inom en förskola eller ett fritidshem där uppgifter överlämnats på entreprenad måste vara lärare eller förskollärare.

Vuxenutbildning

Undantaget för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna beror på att i dessa fall tillåts entreprenad för samtliga uppgifter. Den enskilde utbildningsanordnaren ska då ha samma möjligheter till undantag från behörighetsregler som kommunala huvudmän. För vuxenutbildningen ska alltså samma möjligheter till undantag finnas som för den huvudman som bedriver undervisningen i egen regi. Det betyder att det även finns möjlighet till motsvarande undantag från kravet på legitimation och behörighet.

Något som gör bestämmelsen om undantag lite mer komplicerad vid entreprenadförhållanden är att undantaget utgår från huvudmannens organisation. Om det *inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation* som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisningen, om denne uppfyller vissa krav (2 kap. 18 § skollagen). Detta betyder att *utföraren* av entreprenaden endast får göra undantag från legitimations- och behörighetskrav om det hos *beställaren* (huvudmannen) inte finns någon att tillgå. I de fall då det inte finns någon att tillgå hos beställaren bör utföraren endast få göra undantag från kraven om det inte heller finns någon att tillgå *inom utförarens organisation* som uppfyller kraven.

Angående undantag sägs också att om en person som inte uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § ska användas för att bedriva undervisning under längre tid än sex månader, ska huvudmannen först fatta

beslut om detta (2 kap. 19 § skollagen). Därmed är det beställaren, huvudmannen, som fattar beslut om huruvida utföraren ska få utnyttja möjligheten till undantag under en längre tid än sex månader.

9.2.4 Myndighetsutövning som ska få överlämnas till någon annan

Att någon annan *utför uppgifter* för huvudmannens räkning ingår alltså i själva definitionen av entreprenad, men vilka uppgifter handlar det om? Vi ska fortsätta redogöra för vilka möjligheter, och i vissa fall även skyldigheter, som utföraren av entreprenaden bör ha, beroende på vad det är som överlämnas. Redogörelsen grundar vi bl.a. på den genomgång av myndighetsutövning inom skolväsendet som vi gjorde i avsnitt 5.6.1.

För det första kan det vara uppgifter som är hänförliga till undervisningen som överlämnas. Ett typiskt fall är att låta någon annan hålla i lektionerna i ett ämne eller en kurs. Vi ska i det följande gå igenom vad som då kan ingå i överlämnandet i fråga om myndighetsutövning, för lärare och förskollärare respektive för rektorer och förskolechefer, och vad som därmed inte får överlämnas.

För det andra kan det röra uppgifter inom utbildningen som inte är hänförliga till undervisningen, t.ex. skolskjuts och skolmåltider. Det är då själva *utförandet* som görs av någon annan än skolhuvudmannen, alltså sådant som att köra skolbussen, laga skollunchen och att mäta och väga eleverna. Någon myndighetsutövning bör dock inte bli aktuell för utföraren av sådana uppgifter vid entreprenad, vilket vi återkommer till i slutet av detta avsnitt.

Lärares och förskollärares uppgifter

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

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att införa en motsvarande reglering när det gäller förskollärare.

Den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift får i dag överlämnas till utföraren när undervisning utförs på entreprenad. I undervisningssituationen i skolan uppstår exempelvis frågor om åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande, s.k. disciplinära och andra särskilda åtgärder (5 kap. 6–23 §§ skollagen). Sådan *myndighetsutövning som tillkommer läraren* bör vara tillåten även då undervisningen utförs på entreprenad, för att eleverna ska ha *samma* trygghet och studiero som om undervisningen hade bedrivits i egen regi. Det är också naturligt att myndighetsutövning i form av betygssättning kan överlämnas vid entreprenad. Som regeringen konstaterade i propositionen om skollagen hör betygssättning och lärarens myndighetsutövning i övrigt intimt samman med lärarens undervisningsuppgifter och det är därför naturligt att denna myndighetsutövning får överlämnas.[3] Det är dessutom grundprincipen för betygssättning, att betyg ska beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt när betyg ska sättas (3 kap. 16 § första stycket skollagen). Vi ser ingen anledning att göra undantag för det fall att någon annan än elevens huvudman står för utförandet av undervisningen i ett ämne eller en kurs. Det medför att betygssättning *måste* överlämnas om undervisningen bedrivs på entreprenad. Med anledning av ovanstående ska myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift även fortsättningsvis få överlämnas till utföraren.

Eftersom undervisning är en del även av förskolans och förskoleklassens verksamhet har vi övervägt om också myndighetsutövning kopplad till en förskollärares undervisningsuppgift ska få överlämnas enligt bestämmelsen. Omfattningen av myndighetsutövningen är dock mindre för en förskollärare än för en lärare, t.ex. ingår inte betygssättning. Några exempel på myndighetsutövning som bör kunna överlämnas har inte heller framkommit under arbetets gång. Vi lämnar därför inte något förslag om att myndighetsutövning som hör till förskollärares undervisningsuppgift också ska få överlämnas. Skulle det i remissbehandlingen av detta betänkande framkomma att det förekommer sådan myndighetsutövning som bör överlämnas är det dock enkelt att komplettera bestämmelsen för att möjliggöra detta.

[3] Prop. 2009/10:165, s. 514.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan överlämnas till andra juridiska personer och enskilda individer endast med stöd av lag (12 kap. 4 § regeringsformen). Därför ska det framgå av skollagen vad som får överlämnas. Den huvudman som överlämnar uppgifter på entreprenad bör i sin tur se till att det i entreprenadavtalet tydligt framgår vilken myndighetsutövning som överlämnas.

Rektors uppgifter vid vuxenutbildning

Utredningens förslag: Inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska en kommun eller ett landsting som tidigare få överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter till utföraren.

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

Utredningens bedömning: Dagens krav på betygsrätt för att få överlämna rektorsuppgifter bör inte förändras.

Vuxenutbildning, dvs. kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, särskiljer sig något från övriga skolformer. Dels är det endast kommuner och landsting som kan vara huvudmän för skolformerna, dels kan hela verksamheten i dag överlämnas till andra aktörer för att utföras på entreprenad. Den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter får då också överlämnas enligt gällande bestämmelser. Syftet är att skapa närhet mellan rektorsfunktionen och utbildningsverksamheten samt att tydliggöra ansvarsförhållandet för den enskilde utbildningsanordnaren genom att ansvaret för betygssättningen och utfärdandet av betyg hålls samman.[4] För att en kommun eller ett landsting ska få överlämna den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter krävs att entreprenören, dvs. utföraren, har fått s.k. betygsrätt (1 kap. 4 §

[4] Prop. 2009/10:68, s. 10.

förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning). Regeringen har också valt att begränsa vilka uppgifter som får överlämnas och därmed ska rektor hos kommunen eller landstinget, dvs. den kommunala rektorn, fatta beslut om bl.a. vilka orienteringskurser som ska ges (2 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning).

Vi ser inte någon anledning att förändra regelverket och har inte heller fokuserat på vuxenutbildningen i vår utredning. Nuvarande bestämmelser ska därför finnas kvar med oförändrat innehåll i sak.

Övriga rektorers och förskolechefers uppgifter

Utredningens bedömning: Det bör inte vara möjligt att överlämna den myndighetsutövning som ankommer på rektorn i övriga skolformer eller på förskolechefen när uppgiften att bedriva undervisning överlämnas på entreprenad.

När det gäller andra skolformer än vuxenutbildningen bör entreprenadförhållandet inte innebära någon förändring i arbetsuppgifter för rektorns del varken inom de obligatoriska skolformerna eller inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. För en förskolechefs del bör ett entreprenadförhållande inte heller innebära någon förändring.

Regeringen uttalade i propositionen om skollagen att det inte får råda någon oklarhet om vem som har det övergripande ansvar som regleras i skollagen, läroplanerna och övriga författningar. Ledningsansvaret får därför inte delas av flera, dvs. det ska finnas en utpekad person för att hantera rektors olika uppgifter. Detsamma sägs om förskolechefens uppgifter.[5] Detta instämmer vi i och det bör därmed inte gå att dela upp ansvaret för myndighetsutövningen mellan flera personer. Det betyder att den myndighetsutövning som ankommer på rektor respektive förskolechef inte ska få överlämnas till en entreprenör. Det gäller t.ex. disciplinära beslut om sådant som avstängning (5 kap. 14 § skollagen), beslut om åtgärdsprogram (3 kap. 9 § skollagen) och att utfärda slutbetyg. Det bör noteras att förbudet mot att överlämna den myndighets-

[5] Prop. 2009/10:165, s. 251.

utövning som ankommer på rektor eller förskolechef på entreprenad inte inskränker rektor eller förskolechefs möjligheter att delegera uppgifter till anställd eller uppdragstagare enligt 2 kap. 10 § andra stycket skollagen (se även avsnitt nedan).

Vad som därmed inte överlämnas till någon annan och ansvarsfördelning

Eftersom huvudmannaskapet är bibehållet beslutar huvudmannen vid entreprenad fortfarande om verksamhetens mål, inriktning och kvalitet. Huvudmannen ansvarar också för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Den lärare som håller i en elevs utvecklingssamtal i de obligatoriska skolformerna företräder skolan och därmed huvudmannen. En lärare som är anställd av huvudmannen bör enligt vår mening därmed hålla i utvecklingssamtalet, när utförandet av en del av undervisningen har överlämnats på entreprenad. Däremot ska information inhämtas även från läraren hos entreprenören, för att utvecklingssamtalet ska innehålla information om elevens utveckling i ämnen där undervisningen utförs av någon annan.

Vidare är det rektor som beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i den individuella utvecklingsplanen i de första årskurserna i de obligatoriska skolformerna (10 kap. 13 § m.fl. skollagen). Lärare hos en entreprenör måste också följa dessa anvisningar när hon eller han ska ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i ämnet och i sammanfattning av nödvändiga insatser. Detta förutsätter att entreprenadläraren, precis som andra lärare, regelbundet följer upp och dokumenterar elevens arbete.[6]

Rektorn och förskolechefen får i flera fall uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten – om denne har tillräcklig kompetens och erfarenhet – att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som rektorn eller förskolechefen ansvarar för (2 kap. 10 § skollagen). Det bör noteras att det inte är tillåtet för rektor eller förskolechef att med stöd av denna bestämmelse delegera några arbetsuppgifter till en person som är

[6] SKOLFS 2013:163.

anställd hos den aktör som utför uppgifter på entreprenad. En sådan person har inte ett sådant direkt anställnings- eller uppdragsförhållande gentemot rektorn och skolenheten som avses i aktuell bestämmelse.

Myndighetsutövning inom andra områden än undervisning?

Bestämmelserna om entreprenad möjliggör för skolhuvudmän att lämna över även andra uppgifter än de som är hänförliga till undervisning. Som exempel kan nämnas uppgifter som avser skolskjuts eller skolmåltider. En fråga för utredningen att ta ställning till är om sådana uppgifter kan anses innefatta någon form av myndighetsutövning. Om vi finner att så är fallet blir följdfrågan om denna myndighetsutövning är något som bör kunna överlämnas till utföraren.

Med myndighetsutövning avses utövning av en befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Ett annat sätt att beskriva myndighetsutövning är att det handlar om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna (se även avsnitt 5.6.1).[7]

Ett beslut om att en elev har rätt till skolskjuts utgör ett typexempel på vad som är myndighetsutövning. Skolskjuts för elever i grundskolan och grundsärskolan ska enligt skollagen alltid anordnas av elevens hemkommun eller av den kommun som anordnar utbildningen när en elev går i en annan kommuns skola (10 kap. 32, 33 och 40 §§ respektive 11 kap. 31, 32 och 39 §§ skollagen). Detta är således en uppgift som åligger kommunen just i egenskap av kommun, inte i egenskap av huvudman för skola, varför det inte är en uppgift som faller in under det som en huvudman kan överlämna till någon annan. Vi anser att uppgiften att fatta beslut om rätt till skolskjuts även fortsättningsvis ska ligga kvar hos kommunerna och föreslår alltså inga bestämmelser som möjliggör att själva beslutsfattandet kan överlämnas till någon annan. Det som i dag kan överlämnas när det gäller skolskjuts är själva uppgiften att ut-

[7] Prop. 1971:30, s. 331.

föra den skolskjuts som kommunen har beslutat om. Detta bör vara möjligt även fortsättningsvis.

Enligt vår uppfattning kan själva utförandet av t.ex. skolskjuts inte anses innebära att utföraren ägnar sig åt myndighetsutövning, även om utföraren fattar olika beslut som i och för sig har inverkan på de elever som berörs av verksamheten. Ett exempel på detta är att en chaufför måste avvisa en elev som uppträder störande i en skolbuss så att trafiksäkerheten påverkas menligt. Ett annat exempel är om chauffören beslutar att inte stanna vid en hållplats på grund av att väglaget inte möjliggör detta. Sådana beslut påverkar naturligtvis berörda elever, men är enligt vår mening inte ett uttryck för det allmännas maktbefogenheter gentemot enskilda. Det handlar snarare om att chauffören utövar sitt yrkesmässiga ansvar för att upprätthålla trafiksäkerheten och säkerheten för övriga passagerare, eller se till att de ordningsregler som skolhuvudmannen har beslutat efterlevs. Det kan alltså knappast anses utgöra myndighetsutövning.

Inte heller när det gäller andra uppgifter som inte är hänförliga till undervisning, t.ex. skolmåltider eller elevhälsa, anser vi att utförandet av uppgifterna utgör myndighetsutövning. Det finns i dessa fall alltså inte någon myndighetsutövning som det kan bli aktuellt att lämna över till den som utför uppgifterna. Vi lämnar därför inte några förslag på det området.

9.2.5 Entreprenadavtal

Den som överlämnar uppgifter på entreprenad har alltså fortfarande kvar de skyldigheter som följer av huvudmannaskapet. Detta betyder att huvudmannen ansvarar för att de bestämmelser som gäller för utbildningen eller verksamheten efterlevs. Eftersom förhållandet mellan den som beställer entreprenaden, dvs. överlämnar uppgifter, och den som utför entreprenaden regleras i ett avtal bör avtalet säkerställa att bestämmelserna följs.

Det är inte vår uppgift att lägga förslag om innehållet i eller upplägget på avtalet, men vi vill ändå framhålla vikten av att vissa aspekter finns med och därför lämna några rekommendationer. Texten bygger delvis på Skolinspektionens granskning av distansutbildning inom kommunal vuxenutbildning, där även entreprenad-

avtalen granskades.[8] Generellt menade Skolinspektionen i denna granskning att huvudmännen (i det fallet kommunerna) måste ställa högre och tydligare krav på utförarna. Dessutom är det två typer av innehåll som behöver finnas med i olika entreprenadavtal.

Den ena delen av innehåll som vi rekommenderar handlar om att avtala om att skollagen och andra aktuella författningar gäller. Det handlar t.ex. om att försäkra sig om kompetens och stabilitet för eleverna, såsom att endast behöriga lärare får användas. Det kan också vara att kräva individualisering av undervisningen.

Den andra delen gäller uppföljningen av avtalet. Huvudmannen behöver försäkra sig om insyn i den aktuella verksamheten. Det krävs också möjligheter att utöva kontroll över t.ex. kvaliteten och möjligheter att ingripa vid eventuella brister.

För en huvudman, särskilt en mindre sådan, kan det vara svårt att på egen hand ta fram sådana avtal. Vi återkommer till frågan om t.ex. standardiserade avtal i vårt avsnitt om informationsinsatser (se avsnitt 16.4.2).

9.2.6 Vad som inte räknas som entreprenad

För att tydliggöra vad entreprenad är ska vi också nämna något om vad som *inte* räknas som entreprenad.

Bidragsfinansierad enskild verksamhet är t.ex. när en kommun ger bidrag till en enskild som bedriver verksamhet utan något uppdrag direkt från kommunen. Exempelvis betalar en kommun bidrag till huvudmannen för en fristående grundskola, men uppdraget att bedriva undervisning i denna fristående skola kommer från statlig nivå. Kommunen är då inte huvudman och har inte heller något direkt ansvar för verksamheten gentemot elever och föräldrar. Handlar det om en fristående förskola är kommunen tillsynsmyndighet och ska granska att förskolan följer skollagen och andra föreskrifter, men det är fortfarande en enskild verksamhet. Bidragsfinansierad enskild verksamhet utgör alltså *inte* entreprenad.[9]

De enstaka inslag i verksamhet med offentlig huvudman inom skolväsendet som enskilda och andra utomstående kan svara för

[8] Skolinspektionen (2015).
[9] Se också prop. 2009/10:165, s. 509.

nämns också i skollagen (29 kap. 21 § första stycket). Det handlar bl.a. om att polisen ska kunna ta hand om information om trafikregler och praktisk arbetslivsorientering (se också avsnitt 5.7.1). Inte heller sådana enstaka inslag utgör entreprenad, eftersom det handlar om begränsade inslag, ofta av mer praktisk karaktär, och inte någon undervisning i traditionell mening. Det kan också ofta vara fråga om inslag för vilka utföraren inte får någon betalning. I detta sammanhang nämns inte heller något om att överlämna myndighetsutövning. Bestämmelsen i skollagen utgör ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sådan möjlighet, men några sådana föreskrifter har inte utfärdats.

För utbildning i form av ett introduktionsprogram inom gymnasieskolan och ett individuellt program inom gymnasiesärskolan får regeringen meddela föreskrifter om att enskilda och andra får anordna mer av utbildningen än enstaka inslag (29 kap. 21 § andra stycket skollagen). Inte heller några sådana föreskrifter har utfärdats.

9.3 De får överlämna uppgifter på entreprenad

Dagens bestämmelser om entreprenad säger som sagt att *en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman* får överlämna uppgifter på entreprenad (23 kap. 1 § skollagen). I avsnittet beskriver vi vad som framöver bör gälla för olika typer av huvudmän inom skolväsendet, i fråga om vilka som ska få överlämna uppgifter på entreprenad.

9.3.1 Kommuner

Kommuner har under en längre tid fått överlämna uppgifter på entreprenad.

Kommunerna har *ansvaret* för att elever får utbildning av olika slag och har således, till skillnad från landsting och enskilda huvudmän, vissa skyldigheter gentemot sina invånare (se avsnitt 5.1.3). För vuxenutbildning är kommunerna och landstingen dessutom de enda aktörer som kan vara huvudmän för utbildningen.

Att anordna utbildning kan anses ingå i den kommunala kärnverksamheten, men utöver undervisning ingår också andra uppgifter i utbildningen, såsom skolskjuts. För att uppnå en effektiv

användning av resurser kan sådana andra uppgifter ofta utföras bättre av andra aktörer än av kommunerna. Det finns dock även situationer där det, precis som redan gäller i vissa fall, också kan vara nödvändigt att överlämna uppgifter som avser undervisning på entreprenad, vilket vi kommer att återkomma till.

9.3.2 Landsting

Förutsättningarna för ett landsting att vara huvudman inom skolväsendet beskrev vi i avsnitt 5.1.4. I de fall då ett landsting är huvudman, vilket bl.a. är möjligt för gymnasieskola och gymnasiesärskola, bör landsting på samma sätt som kommuner kunna överlämna uppgifter på entreprenad. Inte heller detta innebär någon ändring i sak, eftersom ett landsting får överlämna uppgifter på entreprenad även i dag.

9.3.3 Enskilda huvudmän

Det bör gälla likvärdiga villkor för offentliga och enskilda huvudmän, även i fråga om möjligheterna att överlämna uppgifter på entreprenad. Alltså ska enskilda huvudmän också kunna överlämna uppgifter på entreprenad, på i princip lika villkor som offentliga huvudmän.

En skillnad är dock att det för flera skolformer är kommunen som har huvudansvaret för att utbildningen kommer till stånd, medan enskilda har valt att anordna utbildning. Dessutom ser möjligheterna för enskilda aktörer att etablera verksamhet olika ut beroende på vilken skolform det gäller. Det kommer alltså även framöver att vara en skillnad mellan kommunala och enskilda aktörer.

9.3.4 Staten

Att staten, som huvudman för sameskolan och specialskolan, bör få överlämna uppgifter på entreprenad är en nyhet i vårt förslag. Detta går inte enligt dagens definition av entreprenad (23 kap. 1 § skollagen). Bakgrunden är historiken för entreprenadbestämmelserna som har resulterat i en gemensam lagstiftning om entreprenad

inom utbildningsväsendet som rör kommuner, landsting och enskilda huvudmän. Staten har dock inte omfattats (se dock även avsnitt 9.1.2 om när entreprenad behöver regleras i lag).

Vi föreslog i vårt delbetänkande att definitionen av entreprenad skulle ändras till att tala om *en huvudman*.[10] Eventuella möjligheter för staten att överlämna uppgifter skulle sedan regleras genom skrivningar om vilka skolformer som får överlämna de olika kategorierna av uppgifter, men då skulle definitionen vara mer allmängiltig. Regeringens lagförslag innehöll inte någon förändring i denna del, men någon motivering gavs inte till detta. I propositionen konstaterades bara att förslaget skiljde sig från utredningens förslag. Regeringen instämde dock i synpunkter från bl.a. Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten om att även entreprenadförutsättningarna för de statliga skolformerna behöver ses över och avser att återkomma i frågan efter detta slutbetänkande.[11]

Vi vidhåller att definitionen av entreprenad bör göras mer generell och även inkludera staten som huvudman inom skolväsendet. Det finns enligt vår mening ingen anledning att utesluta skolformer där staten är huvudman från möjligheten att med hjälp av entreprenad överlåta utförandet av viss undervisning till andra. Det bör kunna göras i samma omfattning som för andra huvudmän inom skolväsendet.

9.3.5 Ett neutralt huvudmannabegrepp ska användas i entreprenadbestämmelserna

Utredningens förslag: Bestämmelserna om entreprenad ska så långt det är möjligt utformas på ett sätt som är gemensamt för alla huvudmän inom skolväsendet.

Begränsningar eller undantag för vissa huvudmän ska anges i särskilda bestämmelser.

[10] SOU 2016:12, s. 95 f.
[11] Prop. 2015/16:173, s. 26 f.

Utifrån vad vi här har sagt om vilka som ska få överlämna uppgifter på entreprenad bör den inledande paragrafen i 23 kap. skollagen inte räkna upp vissa huvudmän, som den gör i dag. I stället bör begreppet ”en huvudman inom skolväsendet” användas i definitionen av entreprenad, eftersom även staten, och därmed samtliga huvudmän inom skolväsendet, enligt vårt förslag ska kunna överlämna olika uppgifter på entreprenad. Det är också vad vi har föreslagit ovan angående definitionen (avsnitt 9.2.1). För respektive kategori av uppgifter som ska kunna överlämnas ska det framgå vilka skolformer bestämmelsen gäller. Vilka huvudmän som omfattas, t.ex. om staten får överlämna eller inte, förstås därmed av lagtexten för varje kategori.

I den mån undantag eller begränsningar ska göras för vissa huvudmän ska det anges särskilt.

Även bestämmelsen om myndighetsutövning ska mot denna bakgrund anpassas när det gäller frågan om huvudmannaskap. Den är i dag anpassad till att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman får överlämna uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad. Eftersom alla huvudmän ska kunna göra det enligt vårt förslag ska även denna bestämmelse göras neutral i fråga om olika huvudmän, vilket vi har beskrivit ovan (avsnitt 9.2.4).

9.3.6 Bestämmelserna om entreprenad ska i huvudsak även gälla för vissa särskilda utbildningsformer

Utredningens förslag: För utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen (2010:800) samt utbildning för elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution enligt 24 kap. 17–19 §§ skollagen ska samma bestämmelser gälla angående entreprenad som för den skolform som den anordnade utbildningen ska motsvara.

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att göra entreprenadbestämmelserna tillämpliga för utbildning vid internationella skolor enligt 24 kap. 2–7 §§ skollagen.

Vi har tidigare beskrivit några särskilda utbildningsformer som inte utgör skolformer inom skolväsendet (se avsnitt 3.1.8). Detta faktum innebär att dessa utbildningsformer bör hanteras i särskild ordning.

Exempelvis bedriver staten utbildning vid de särskilda ungdomshemmen genom Statens institutionsstyrelse (SiS). Relevanta bestämmelser i skollagen ska tillämpas för elever på särskilda ungdomshem i fråga om den utbildning som SiS anordnar (24 kap. 8 och 9 §§ skollagen). SiS saknar i dag möjlighet att överlämna uppgifter på entreprenad.[12] Myndigheten har dock svårt att rekrytera behöriga lärare[13] och ska därför i likhet med huvudmän inom skolväsendet kunna använda sig av entreprenad i vissa fall, inte minst för att utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen i högre grad ska kunna bedrivas av legitimerade och behöriga lärare. Staten är dock inte en huvudman inom skolväsendet i egenskap av huvudman för den utbildning som SiS bedriver. Myndighetens möjligheter att överlämna uppgifter till någon annan aktör behöver alltså hanteras på särskilt sätt, genom en uttrycklig bestämmelse om vad som gäller för utbildning vid de särskilda ungdomshemmen.

Ett annat exempel är den särskilda undervisning som ska anordnas för elever som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller en institution knuten till ett sjukhus. Sådan särskild undervisning ska ordnas på sjukhuset eller institutionen av den kommun där institutionen är belägen (24 kap. 17 och 18 §§ skollagen). Kommuner omfattas visserligen av den föreslagna definitionen av entreprenad, i och med att de är huvudmän för bl.a. grundskolan, men då bestämmelserna ska ange de olika skolformerna som omfattas krävs särskild reglering för sjukhusundervisningen. Elever som undervisas på sjukhus kan t.ex. ha behov av modersmålsundervisning på ett språk som kommunen inte kan ordna inom ramen för sjukhusundervisningen. Vi anser därför att entreprenad ska tillåtas även inom denna undervisningsform.

Vi föreslår därför en särskild bestämmelse som anger att både sådan utbildning som anordnas av SiS och sådan särskild undervisning som bedrivs på sjukhus ska omfattas av samma regler om entreprenad som utbildning i den skolform som den anordnade

[12] Statens institutionsstyrelse (2015).
[13] Statens institutionsstyrelse (2016).

utbildningen ska motsvara. Vi behöver då inte ange dessa särskilda utbildningsformer i samband med varje bestämmelse om olika uppgifter som får överlämnas.

Internationella skolor, som regleras i 24 kap. 2–7 §§ skollagen, är också en särskild utbildningsform. Vi har övervägt om även huvudmännen för dessa ska kunna överlämna uppgifter på entreprenad. Eftersom dessa skolor definitionsmässigt har en annan internationell inriktning än vad som får finnas i de skolformer som ingår i skolväsendet anser vi dock att det inte är aktuellt att de ska få överlämna uppgifter till en huvudman inom skolväsendet.

9.4 De får utföra uppgifter på entreprenad

När vi nu har beskrivit vilka som kan *överlämna* uppgifter på entreprenad kommer vi in på vilka aktörer som i olika sammanhang kan vara aktuella som *utförare*. I dag anges alltså att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman får sluta avtal med *någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen* (23 kap. 1 § skollagen).

9.4.1 Kommuner och landsting

Utredningens förslag: En kommun eller ett landsting ska som tidigare genom ett avtal om entreprenad få utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.

En kommun eller ett landsting ska genom ett sådant avtal även få utföra uppgifter som avser utbildning vid särskilda ungdomshem eller utbildning för elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution.

Utredningens bedömning: När en kommun eller ett landsting utför uppgifter på entreprenad åt någon annan bör den kommunala självkostnadsprincipen gälla. Särskilda bestämmelser som reglerar en kommuns eller ett landstings prissättning vid utförande av uppgifter på entreprenad behöver inte införas.

Kommuner

Att kommuner utför uppgifter på entreprenad åt andra huvudmän är tillåtet först nu, efter den proposition som följde på vårt delbetänkande.[14] Det var till följd av regeringens förslag i den propositionen som undantag gjordes från den s.k. lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Därmed tillåts en kommun utföra uppgifter på entreprenad även när anknytning saknas till kommunens medlemmar – något som annars inte ingår i den kommunala kompetensen.

Vi menar att detta är en viktig möjlighet som ska behållas, så att kommunala skolhuvudmän kan utföra uppgifter som avser undervisning för andra huvudmän. Kommunerna har, som huvudmän för den övervägande delen av grund- och gymnasieskolorna i landet, stor kapacitet att utföra undervisning och de flesta lärarna är kommunalt anställda. I och med att de flesta kommuner också är stora huvudmän, dvs. har många elever på sina skolor, är behovet av personal omfattande. Det innebär att kommunerna har förutsättningar att anställa lärare på heltid i en helt annan omfattning och på andra sätt än vad mindre huvudmän har. Exempelvis kan en lärare som undervisar i ett visst språk inom modersmål fylla upp en större del av en heltidstjänst med en kommun som arbetsgivare än hos en enskild huvudman med en enda skola. Därmed kan kommunerna om de så önskar vara utförare åt andra huvudmän, för att hjälpa de huvudmän som vid något tillfälle har svårare att på egen hand anordna undervisning. Elever även hos andra huvudmän kan i så fall ändå få tillgång till t.ex. modersmålsundervisning i fler språk.

För att kommunerna ska ha sådana befogenheter behövs ett undantag från lokaliseringsprincipen även framöver. I delbetänkandet resonerade vi om huruvida befogenheten borde införas genom undantag i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter eller genom skrivningar i speciallagstiftningen, dvs. i skollagen. Då konstaterade vi att det senare alternativet är lämpligare eftersom det skulle öka överskådligheten för bestämmelserna kring entreprenad inom skolväsendet.[15] Vi står fast vid denna slutsats och föreslår därför en bestämmelse om undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip i skollagens kapitel om entreprenad. Till skill-

[14] Prop. 2015/16:173, bet. 2015/16:UbU18, rskr. 2015/16:315.
[15] SOU 2016:12, s. 119.

nad från tidigare bör dock denna befogenhet framgå i en egen paragraf, då det inte ingår i definitionen av entreprenad.

En utredning har lämnat förslag till en ny kommunallag som ska ersätta den nuvarande.[16] Regeringen har nyligen lämnat en proposition till riksdagen med förslag till ny kommunallag.[17] Lokaliseringsprincipen återfinns även i förslaget till ny kommunallag i 2 kap. 1 §.

Landsting

Eftersom landsting för vissa typer av utbildningar har samma möjligheter att vara huvudmän som kommuner (se avsnitt 5.1.4) bör landsting och kommuner behandlas på samma sätt i lagstiftningen. Med andra ord bör också landsting i vissa fall få utföra uppgifter på entreprenad för andra huvudmän, även om undervisningen saknar anknytning till landstingets medlemmar.

Självkostnadsprincipen ska gälla

Vi har i vårt delbetänkande konstaterat att det inte behöver införas särskilda bestämmelser som reglerar en kommuns eller ett landstings prissättning när modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet utförs åt någon annan på entreprenad.[18] Att vi nu föreslår att kommuner och landsting ska få utföra uppgifter på entreprenad i större omfattning föranleder, med beaktande av de bestämmelser och principer vi belyst i delbetänkandet, inte någon annan bedömning. Självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen ska därmed fortsatt gälla vid prissättning när kommuner och landsting utför uppgifter på entreprenad enligt 23 kap. skollagen. Några särskilda bestämmelser kring hur kommuner och landsting ska prissätta sina tjänster när de utför uppgifter på entreprenad bör som en konsekvens av detta inte heller införas.

[16] SOU 2015:24.
[17] Prop. 2016/17:171.
[18] SOU 2016:12, s. 127 ff (avsnitt 7.2.3).

9.4.2 Staten

Utredningens förslag: Staten ska, i egenskap av huvudman för specialskolan och sameskolan, på entreprenad endast få utföra uppgifter som avser

1. undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan, och
2. specialpedagogiska insatser.

Sådana uppgifter som ingår i punkt 1 ska även få utföras med fjärrundervisning.

Utredningens bedömning: Statens institutionsstyrelse bör inte få utföra undervisning på entreprenad.

Staten kan sedan den 1 juli 2015 utföra undervisning på entreprenad, som en följd av de bestämmelser om fjärrundervisning som infördes då.[19] Dessförinnan kunde inte några offentliga juridiska personer vara utförare. Staten gavs alltså denna möjlighet innan kommuner och landsting fick den. Några olika aspekter av att staten skulle vara utförare redogjordes dock inte för vare sig i betänkandet om fjärrundervisning eller i propositionen. Tvärtom var såväl utredningen som regeringen mycket fåordig om denna fråga.[20]

När vi talar om staten som utförare av entreprenad gäller det staten i egenskap av huvudman inom skolväsendet. Det innebär att det antingen är Specialpedagogiska skolmyndigheten eller Sameskolstyrelsen som står för utförandet, i egenskap av huvudmän för specialskolan respektive sameskolan. Vi beskrev nyss hur kommuner kan ha bättre tillgång till viss kompetens än vad andra aktörer kan ha och att kommuner därför bör få utföra uppgifter på entreprenad. Specialskolan och sameskolan har jämfört med kommunala och enskilda huvudmän förhållandevis få elever och därmed också lärare, varför de skäl som finns för att kommunerna, som arbetsgivare för majoriteten av lärarna, ska få utföra entreprenad inte gör sig gällande på samma sätt för de statliga skolformerna. Skolformernas möjligheter att ut-

[19] Prop. 2014/15:44, bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.
[20] SOU 2012:76 och prop. 2014/15:44.

föra undervisning på entreprenad får därför anses begränsad. Staten har dock, genom de två nämnda myndigheterna, tillgång till legitimerade och behöriga lärare i ämnen som samiska och teckenspråk; ämnen där det kan vara svårt för andra huvudmän att få tillgång till behöriga lärare. Sameskolstyrelsen kan därutöver tillhandahålla integrerad samisk undervisning. Mot denna bakgrund anser vi att det är rimligt att staten, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen, ska få möjlighet att utföra uppgifter som avser undervisning på entreprenad när det gäller teckenspråk, samiska och integrerad samisk undervisning i grundskolan. I och med det kan fler elever som har rätt att läsa något av dessa ämnen få tillgång till undervisningen, oavsett var i landet de bor. Vidare finns det hos Specialpedagogiska skolmyndigheten expertkunskap om olika specialpedagogiska insatser. Även detta kan erbjuda ett mervärde och myndigheten ska därför få utföra sådana insatser på entreprenad (se vidare avsnitt 9.5.9).

Vi anser inte att Statens institutionsstyrelse (SiS) ska kunna komma i fråga som utförare av undervisning för utbildning inom skolväsendet. Detta beror på att den utbildning som bedrivs vid de särskilda ungdomshemmen inte ingår i skolväsendet och därför inte fullt ut uppfyller de krav som ställs på utbildning inom t.ex. grundskolan. Den undervisning som bedrivs inom SiS utbildningar bör därför inte överföras till utbildningar inom skolväsendet.

Inte heller några andra statliga myndigheter, t.ex. universitet och högskolor, bör ges någon generell rätt att utföra uppgifter inom skolväsendet på entreprenad (se även avsnitt 9.4.4). Därför föreslår vi att det ska framgå att det är just i egenskap av huvudman för de två statliga skolformerna som staten ska få utföra uppgifter på entreprenad.

9.4.3 Enskilda fysiska och juridiska personer/huvudmän

Att överlämna uppgifter till enskilda fysiska och juridiska personer var tidigare själva definitionen av entreprenad. Enskilda fysiska och juridiska personer kan bidra t.ex. genom undervisning i vissa yrkesämnen i gymnasieskolan. När det rör uppgifter som är reglerade i skollagen men inte alls handlar om undervisning, exempelvis skolskjuts, är det vanligtvis olika företag som är bäst lämpade för att utföra sådana. Därför bör det som tidigare vara tillåtet att över-

lämna olika typer av uppgifter till enskilda fysiska och juridiska personer.

I vissa fall som gäller entreprenad för undervisning kan det vara aktuellt att snäva in denna kategori till enskilda som är huvudmän inom skolväsendet, eftersom utgångspunkten för all undervisning inom skolväsendet är att den ska bedrivas av huvudmän. Därmed bör det ibland vara tillåtet med entreprenad där enskilda huvudmän och offentliga huvudmän kan vara utförare, men inte sådana enskilda fysiska och juridiska personer som inte är huvudmän. Vi återkommer nedan till varför uppgifter som avser undervisning generellt inte bör kunna överlämnas till andra aktörer.

9.4.4 Andra aktörer?

Utredningens bedömning: Andra aktörer än de nu nämnda bör inte ges någon generell möjlighet att få utföra uppgifter som avser undervisning på entreprenad inom skolväsendet.

I vårt arbete har vi också resonerat kring andra aktörers möjlighet att bedriva undervisning på entreprenad i skolväsendet. Frågan är alltså om vi ska peka ut vissa typer av aktörer för att tillåta dem som utförare för viss slags undervisning.

Den ena frågan är om folkhögskolor ska få en generell möjlighet att bedriva undervisning inom gymnasieskolan på entreprenad. Frågan har aktualiserats då några kommuner i Östergötland har beviljats dispens av regeringen för att överlämna uppgiften bedriva utbildning på introduktionsprogrammet språkintroduktion på entreprenad till folkhögskolor.[21]

Folkhögskolor har i dag möjlighet att anordna utbildning som *motsvarar* kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24 kap. 11–15 §§ skollagen). De är dock inte huvudmän inom skolväsendet, eftersom sådan utbildning ses som en särskild utbildningsform. För en folkhögskola som anordnar sådan utbildning bör enligt förarbetena i många delar samma bestämmelser gälla som när

[21] Dnr U2015/03819/GV.

en kommun är huvudman[22], men de omfattas alltså inte av skollagens krav i övrigt på huvudmän inom skolväsendet.

Vi menar också att folkhögskolorna ska behålla sin särart – annars är de skolor likt andra – och det skulle inte vara fallet om de bedrev undervisning på entreprenad och därmed fullt ut omfattades av regelverket i skollagen och andra föreskrifter för utbildning inom gymnasieskolan. Därför lämnar vi inte något förslag om detta. Regeringen har dock redan i dag möjligheter på detta område. När det gäller utbildning i form av ett introduktionsprogram inom gymnasieskolan och ett individuellt program inom gymnasiesärskolan får regeringen meddela föreskrifter om att enskilda och andra får anordna mer av utbildningen än enstaka inslag (29 kap. 21 § andra stycket skollagen). Sådana föreskrifter kan, om det är någon annan än en huvudman inom skolväsendet som medverkar, avvika från skollagens bestämmelser om lärares behörighet.

Den andra frågan är om universitet och högskolor ska kunna utföra uppgifter inom skolväsendet på entreprenad, eftersom det hos dem finns gedigen kompetens inom olika områden. Formellt skulle uppgifterna då överlämnas till staten, i fråga om statliga universitet och högskolor, eller till enskilda juridiska personer, när det gäller enskilda utbildningsanordnare. Vi har dock inte sett någon anledning att generellt öppna upp för entreprenad där universitet och högskolor utför uppgifter som avser undervisning inom skolväsendet. Det kräver andra kunskaper om skolväsendet än vad som vanligen finns i dag.

Trots att vi således inte föreslår några andra allmänna regler om utförare av uppgifter som avser undervisning på entreprenad kan andra aktörer komma i fråga. Det är när det handlar om dispensmöjligheter (se avsnitt 9.5.14).

9.4.5 Möjliga utförare ska anges i skollagen

Utredningens förslag: I bestämmelserna om entreprenad ska det uttryckligen framgå till vilken eller vilka kategorier av utförare som en viss uppgift får överlämnas.

[22] Prop. 2009/10:68, s. 16.

Det behöver för varje kategori av uppgifter som får överlämnas på entreprenad framgå exakt till vilken eller vilka kategorier av utförare som sådana uppgifter ska få överlämnas. Vi föreslår därför, när vi redogör för de olika entreprenaderna som ska tillåtas, vilka aktörer som ska kunna vara utförare. I de flesta fall är det formulerat som till *en enskild fysisk eller juridisk person* eller till *en annan huvudman inom skolväsendet*.

För övrigt kan nämnas att ordet *en* i det här fallet *inte* utesluter att samma typ av uppgifter överlämnas till flera olika aktörer. Exempelvis kan en huvudman behöva ta hjälp av flera andra huvudmän för att få tillgång till flera olika språk inom modersmålsundervisning.

9.5 När entreprenad ska vara möjligt

I detta avsnitt beskriver vi i vilka fall det över huvud taget ska vara möjligt att använda sig av entreprenad. Det handlar dels om vilka verksamheter som ska kunna överlämnas, dels inom vilka skolformer det ska vara tillåtet för respektive verksamhet. I direktivens sammanfattning anges visserligen att uppdraget handlar om grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, men då tillkännagivandet från riksdagen rör entreprenadbestämmelserna över huvud taget hanterar vi även regelverket för övriga skolformer. Genom att skolformer anges framgår det av bestämmelserna vilka huvudmän som ska få överlämna de olika typerna av uppgifter och dessutom anges vilka som ska få utföra i respektive fall.

Som vi har beskrivit ovan (avsnitt 9.3.6) ska det även inom vissa särskilda utbildningsformer gå att överlämna uppgifter på entreprenad. Dessa utbildningsformer räknas inte upp i respektive bestämmelse om olika uppgifter utan samma bestämmelser ska gälla för de särskilda utbildningsformerna som för den skolform som den anordnade utbildningen ska motsvara.

9.5.1 Alla uppgifter i vissa skolformer

Utredningens förslag: Alla uppgifter ska som tidigare få överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom

1. kommunal vuxenutbildning,
2. särskild utbildning för vuxna, och
3. sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800).

Inom vissa skolformer och verksamheter bör det inte finnas någon begränsning av vilka uppgifter som kan överlämnas på entreprenad. I stället ska driften av en hel verksamhet kunna överlämnas till någon annan aktör att bedriva. I dessa fall är det fortfarande fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till brukarna.

Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna kan endast ha kommuner och landsting som huvudmän. En enskild fysisk eller juridisk person kan däremot inte vara huvudman för någon typ av fristående vuxenutbildning inom skolväsendet. Den enda möjligheten för en enskild fysisk eller juridisk person att bedriva utbildning inom vuxenutbildningen är alltså att göra det på entreprenad, dvs. att utbildningen fortfarande har en offentlig huvudman.

Att entreprenad är den enda framkomliga vägen för en enskild fysisk eller juridisk person för att bedriva vuxenutbildning inom skolväsendet talar för att inte förändra detta. Skulle möjligheten tas bort helt skulle det innebära alltför stora begränsningar i utbudet av utbildningsanordnare för vuxenutbildningen och minskad valfrihet för den enskilde. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att undersöka behovet av förändringar i regleringen för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. I uppdraget ingår bl.a. att utreda om det ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom sådan utbildning på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, att anordnaren har betygsrätt för motsvarande utbildning.[23] För vuxenutbildning, både kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, föreslår vi därför inte några

[23] Dir. 2017:21.

ändringar i sak i avvaktan på förslag från nämnda utredning. Därmed ska innebörden av lagstiftningen även framöver vara att all verksamhet inom vuxenutbildningen får överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

Annan pedagogisk verksamhet, bl.a. pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem och öppen förskola, regleras i 25 kap. skollagen. Även sådan verksamhet kan i dag överlämnas på entreprenad, dvs. driften tas över helt och hållet av en enskild fysisk eller juridisk person. Vi har inte funnit anledning att utreda frågan om att förändra regelverket för denna verksamhet närmare och föreslår därför inte någon förändring i sak.

9.5.2 Alla uppgifter under begränsad tid i förskola och fritidshem

Utredningens förslag: Den nuvarande möjligheten att överlämna alla uppgifter inom förskolan, förskoleklassen och fritidshem på entreprenad till en fysisk eller juridisk enskild person ska upphöra.

Det ska dock vara tillåtet att under en begränsad tidsperiod överlämna alla uppgifter till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. förskolan, och
2. fritidshemmet.

Ett sådant överlämnande ska endast få göras för att tillhandahålla verksamhet under lov eller obekväm arbetstid och för att möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande.

Som bestämmelserna ser ut i dag kan alla uppgifter överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person inom förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (avsnitt 5.6.4). Detta bör förändras.

En enskild fysisk eller juridisk person kan, som sagt, anordna utbildning inom t.ex. förskolan genom att bli enskild huvudman med tillstånd att bedriva fristående förskola (avsnitt 5.1.6). Detta fungerar i dag på liknande sätt som för den enskilda huvudman som driver en fristående skola, med godkännande, bidrag, m.m. En skill-

nad är att det är kommunen som godkänner huvudmannen och utövar tillsyn – inte Skolinspektionen.

Som vi har beskrivit har bestämmelserna om entreprenad för förskola och några andra skolformer inte ändrats i sak över huvud taget på många år (avsnitt 5.7.3). Vi menar att det finns anledning att se över dem nu. När bestämmelserna om entreprenad inom dessa skolformer infördes såg regelverket för enskilda förskolor mycket annorlunda ut, varför det då var berättigat att möjliggöra entreprenadförhållanden för att öka valfriheten inom barnomsorgen. Därefter har dock flera förändringar skett som har inneburit ökad valfrihet.

Genom ändringar i den tidigare skollagen (1985:1100), efter ett utskottsinitiativ, infördes etableringsfrihet för enskilda förskolor och fritidshem.[24] Denna etableringsfrihet innebar att kommunen blev skyldig att ge tillstånd till enskilda förskolor och fritidshem vilka uppfyllde krav på god kvalitet och säkerhet samt skollagens krav i övrigt på motsvarande offentlig verksamhet (2 a kap. 13 och 14 §§ tidigare skollagen). Innan dessa lagändringar trädde i kraft den 1 juli 2006 hade kommunen haft *möjlighet* att göra vad som då blev en *skyldighet*. Samtidigt infördes också vissa skyldigheter att lämna bidrag till dessa enskilda förskolor och fritidshem (2 a kap. 17 § tidigare skollagen). Bestämmelserna ändrades sedan till att handla om godkännande och rätt till bidrag för dessa skolformer och för pedagogisk omsorg genom en proposition om barnomsorgspeng. Syftet med barnomsorgspengen var att öka mångfalden i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen genom en större variation av utövare. Den skulle också öka utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet.[25]

Förskoleklassen är numera i många fall integrerad med grundskolan eller motsvarande skolformer. En kommun bedriver såväl förskoleklass som grundskola. Staten får anordna förskoleklass vid skolenheter med sameskola eller specialskola. Vidare fanns det i landet hösten 2016 endast tre enheter med förskoleklass, med totalt 29 elever, som hade en enskild huvudman och som inte delade rektor med grundskola eller grundsärskola.[26] Uppgifterna inom

[24] Bet. 2005/06:UbU13, rskr. 2005/06:240
[25] Prop. 2008/09:115, s. 1.
[26] Skolverkets statistik, Förskoleklass, Elever, Tabell 2B för 2016/17.

förskoleklass bör därför inte i sin helhet få överlämnas på entreprenad. Motsvarande regler som för grundskolan bör gälla även för förskoleklassen.

Med anledning av ovanstående behöver bestämmelserna om entreprenad uppdateras. I likhet med skolformer såsom grundskolan bör huvudmannen för en utbildning som utgångspunkt hantera verksamheten på egen hand. De nuvarande möjligheterna att utan tidsbegränsning överlämna all verksamhet på entreprenad ska därför upphöra för förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Då det i dag existerar ett fåtal verksamheter inom dessa skolformer som helt och hållet bedrivs på entreprenad ska dessa få fortsätta sin verksamhet i enlighet med nu gällande bestämmelser till dess att nu gällande entreprenadavtal löper ut (se avsnitt 16.1.3).

Det har dock framkommit att det finns en efterfrågan från huvudmän för förskolor och fritidshem att kunna ta hjälp av varandra i vissa sammanhang. Det kan exempelvis handla om att flera närliggande förskolor, oavsett huvudman, samarbetar under sommarlovet och samlar de barn som då behöver omsorg på en förskola. Ett annat exempel är att två fritidshem turas om att ha öppet senare på eftermiddagarna, för att underlätta för de vårdnadshavare som behöver hämta vid en senare tidpunkt än de flesta andra.

Vi anser att det är rimligt att entreprenad ska vara tillåten för att möjliggöra sådana samarbeten. Alla uppgifter inom förskolan och fritidshemmet ska därför få överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet under en begränsad tidsperiod. Det ska villkoras med att överlämnandet görs i syfte att tillhandahålla verksamhet under lov eller obekväm arbetstid och att möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande.

9.5.3 Uppgifter som inte är hänförliga till undervisning

Utredningens förslag: Uppgifter som inte är hänförliga till undervisning, utöver sådana som avses i 3 kap. 12 c § skollagen (2010:800), ska som tidigare få överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person inom

1. förskolan,
2. förskoleklassen,
3. fritidshemmet,
4. grundskolan,
5. grundsärskolan,
6. gymnasieskolan, och
7. gymnasiesärskolan.

Vissa uppgifter, som inte är undervisning, inom t.ex. grundskolan får i dag överlämnas till någon annan att utföra och det handlar bl.a. om skolskjuts och skolmåltider (avsnitt 5.6.5). Eftersom vårt uppdrag handlar om att föreslå när skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, ska kunna utföra *undervisning* åt andra skolhuvudmän har vi när det rör andra delar av utbildningen inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan inte avsett någon förändring i sak. I stället har vi koncentrerat oss på hur bestämmelserna ska uttryckas.

Som tidigare ska dessa uppgifter få överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person. Den nuvarande formuleringen för att beskriva vad som får överlämnas är alltså *uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen*. Vi har övervägt om vi ska behålla denna eller i stället räkna upp exakt vad som ska få överlämnas för att göra bestämmelsen tydligare. Risken är dock stor att en sådan uppräkning inte blir komplett eller på grund av tillkommande uppgifter snabbt blir inaktuell. Vi anser därför att den nuvarande formuleringen ska behållas.

Att en bestämmelse om denna kategori av uppgifter, som inte utgör myndighetsövning, behövs beror på att det handlar om huvudmannens ansvar gentemot brukarna. Det handlar om vad skol-

författningarna säger att barn och elever ska få. Därför behöver det regleras att uppgifterna får utföras av andra än huvudmännen.

Sådant som ingår i denna kategori är exempelvis skolmåltider och skolskjuts, likt i dag. Skollagen innehåller krav på näringsriktiga skolmåltider (t.ex. 10 kap. 10 §) och därmed är det huvudmannens ansvar att detta efterlevs så att eleverna får sådan mat de har rätt till. Samtidigt är det något som inte ingår i kärnverksamheten och som en enskild fysisk eller juridisk person kan vara väl så lämpad att ta hand om jämfört med att huvudmannen skulle göra det på egen hand. Uppgifter som avser skolskjuts ska också få överlämnas. Även på detta område reglerar skollagen rättigheter för eleven (t.ex. 10 kap. 32 och 40 §§). Motiveringen för att tillåta entreprenad på detta område är densamma som för skolmåltider.

Tidigare har också elevhälsan nämnts i förarbetena som något som kan överlämnas.[27] Sedan den nuvarande skollagen trädde i kraft omfattar elevhälsan dock även speciallärare och specialpedagoger, dvs. personal som deltar i undervisningen. Det är med andra ord enbart vissa uppgifter inom elevhälsan, t.ex. medicinska, psykosociala och psykologiska insatser, som med den nu gällande formuleringen är möjliga att överlämna till någon annan. Även specialpedagogiska insatser som inte innebär undervisning, t.ex. handledning av en lärare, kan överlämnas i dag. Vi har inte funnit skäl för att utvidga denna möjlighet när det gäller elevhälsan (se dock även avsnitt 9.5.9 om specialpedagogiska insatser).

Som vi redogjorde för i vårt delbetänkande är dessutom studiehandledning på modersmålet något speciellt, eftersom det ibland kan ha karaktären av undervisning, ibland inte. Studiehandledning på modersmålet ingår dock enligt vår mening i kategorin uppgifter som är *hänförliga* till undervisning, eftersom verksamheten syftar till att stötta eleven i ett eller flera ämnen.[28] Studiehandledning på modersmålet ska alltså inte få överlämnas med stöd av denna bestämmelse.

Eftersom vi föreslår förändringar för förskolan, förskoleklass och fritidshem (se föregående avsnitt) behöver det tydliggöras att även huvudmän för dessa verksamheter får överlämna vissa uppgifter på entreprenad. Det är rimligt att avgränsa vilka uppgifter det

[27] Prop. 2009/10:165, s. 510.
[28] SOU 2016:12, s. 39 f.

handlar om på samma sätt som för t.ex. grundskolan, dvs. uppgifter som inte är hänförliga till undervisning ska få överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person även för förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Som vi har konstaterat tidigare (avsnitt 9.1.2) kan statliga huvudmän inom skolväsendet lämna över uppgifter som inte avser myndighetsutövning till någon annan utan särskilt lagstöd. Som en konsekvens av detta behöver skolformerna specialskolan och sameskolan inte räknas med i denna bestämmelse.

9.5.4 Bedömning av nyanlända elevers kunskaper

Utredningens förslag: Uppgifter som avser bedömning av nyanlända elevers kunskaper enligt 3 kap. 12 c § skollagen (2010:800) ska, trots vad som sägs i föregående avsnitt om uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen, endast få överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3. specialskolan, och
4. sameskolan.

Sedan den nuvarande skollagen trädde i kraft har nya åtaganden införts för huvudmännen inom de obligatoriska skolformerna. Det handlar om att en nyanländ elevs kunskaper ska bedömas om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig (3 kap. 12 c § skollagen). Resultatet av denna bedömning ska sedan beaktas vid rektors beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp för den aktuella eleven och för planering av undervisningen (3 kap. 12 d och 12 e §§ skollagen).

Det har kommit till vår kännedom att uppgifter som avser sådan bedömning ibland överlämnas på entreprenad till någon annan huvudman eller till en enskild fysisk eller juridisk person. Det behöver därför klargöras vad som gäller angående entreprenad för sådana uppgifter.

Bedömningen av elevens kunskaper är enligt vår mening inte direkt hänförlig till undervisningen – även om resultatet av den alltså ska ligga till grund för undervisningen – och skulle därmed omfattas av bestämmelsen som vi redogjorde för i föregående avsnitt. Sådan bedömning ska dock inte få överlämnas till vilken enskild fysisk eller juridisk person som helst. Det krävs ingående kunskaper om skolväsendet och vilka kunskapskrav som gäller i de olika skolformerna, varför vi anser att en huvudman inom skolväsendet ska genomföra bedömningen.[29]

Frågan är då om det alltid bör vara den aktör som är huvudman för eleven som ska genomföra bedömningen eller om uppgiften ska få överlämnas till en annan huvudman. Att bedömningen inte bara ska användas inledningsvis, för beslut om placering i årskurs, utan också framöver för planering av undervisningen, talar för att den bör göras hos den egna huvudmannen. Samtidigt finns det fördelar med att bedömningen görs av en huvudman med erfarenhet av och kompetens för att genomföra den, dvs. att en huvudman som saknar kapacitet att bedöma på ett fullgott sätt kan ta hjälp av någon annan. Vi anser därför att uppgifter som avser bedömning av nyanlända elevers kunskaper ska få överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet. Det bör dock betonas att rektors ansvar för att detta görs inte kan lämnas över på entreprenad. Detta ska gälla för samtliga fyra skolformer där bedömningen ska genomföras.

9.5.5 Entreprenad ska vara undantag när det gäller undervisning

Utredningens förslag: Vissa uppgifter som avser undervisning ska endast få överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

[29] Mer utförliga beskrivningar av vad som krävs av den som utför bedömningen framgår av Skolverkets allmänna råd om utbildning för nyanlända elever (SKOLFS 2016:2).

Utgångspunkten i skollagen och övriga föreskrifter för skolväsendet är att undervisning bedrivs av huvudmän inom den egna organisationen. Som vi har redogjort för är också vår utgångspunkt att huvudmannen bör bedriva undervisningen själv (avsnitt 8.3). Det ska finnas särskilda skäl för att frångå denna princip och i stället använda sig av entreprenad och överlämna uppgifterna till någon annan. Undervisning som utförs på entreprenad betraktar vi som ett tänkbart alternativ när situationen inte är möjlig för huvudmannen att lösa på egen hand.

Sådana särskilda skäl för att inte själv anordna undervisningen kommer vi att gå igenom i de följande delavsnitten. Generellt kan sägas att det gäller fall när eleverna annars skulle riskera att bli utan undervisning av kvalitet eller om entreprenaden innebär ett mervärde. Det bör noteras att när möjligheter till entreprenad inte nämns uttryckligen i skollagen för undervisning av ett visst slag ska det inte vara tillåtet att överlämna uppgifter.

I propositionen om fjärrundervisning på entreprenad för bl.a. modersmål konstaterade regeringen att det behöver komma till tydligt uttryck i bestämmelserna att möjligheterna till entreprenad är tänkta att komma till användning först om behovet inte kan lösas inom huvudmannens egen organisation. Därför föreslogs en bestämmelse om att uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet får överlämnas på entreprenad endast om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.[30] Detta villkor anser vi ska finnas kvar för dessa uppgifter och dessutom gälla i några andra fall där vi föreslår att möjligheter till entreprenad öppnas upp. Vi återkommer till detta villkor för de uppgifter som det blir aktuellt i nedanstående redogörelse.

Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får, som regeringen konstaterat tidigare, bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet då förutsättningarna för att anordna utbildningen kan variera. Det kan t.ex. innebära att huvudmannen har ansträngt sig för att finna en lärare som uppfyller behörighetskraven.[31]

[30] Prop. 2015/16:173, s. 22.
[31] Prop. 2015/16:173, s. 22.

9.5.6 Vissa karaktärsämnen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Utredningens förslag: Möjligheten att överlämna uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil ska utvidgas till att även gälla gymnasiesärskolan. Sådana uppgifter ska därmed få överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom

1. gymnasieskolan, och
2. gymnasiesärskolan.

I över tjugo år har det inom gymnasieskolan varit tillåtet att överlämna uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil på entreprenad. Som vi har beskrivit tidigare infördes denna bestämmelse för att möjliggöra bättre utbildning för eleverna och ökad samverkan mellan skolan och arbetslivet (avsnitt 5.6.6). Vi ser inget skäl att ifrågasätta den bedömningen och huvudmännen ska därför även framöver få överlämna sådana uppgifter till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom gymnasieskolan.

Bestämmelsen handlar alltså inte om att kunna ta hjälp av enskilda huvudmän för delar av undervisningen, utan om att en huvudman ska kunna förlägga delar av undervisningen till en enskild fysisk eller juridisk person, t.ex. ett företag. Vi har noterat att bestämmelsen innebär att möjligheterna att göra detta av naturliga skäl är mindre för sådana karaktärsämnen inom de nationella program som i första hand syftar till arbete inom offentligt bedriven verksamhet. Ett exempel är att undervisning i vissa karaktärsämnen på vård- och omsorgsprogrammet med stöd av denna bestämmelse skulle kunna utföras på en vårdcentral som drivs i enskild regi, men inte på en som drivs av ett landsting. Vi har inte närmare analyserat denna fråga, då det i rådande läge inte tycks finnas någon efterfrågan.

Möjligheten till entreprenad har hittills bara gällt gymnasieskolan. Gymnasiesärskolan har dock på senare år förändrats för att bli mer lik gymnasieskolan. Bestämmelserna för gymnasiesärskolan har i stora delar anpassats till bestämmelserna för den reformerade

gymnasieskolan.[32] I enlighet med detta ska möjligheten till entreprenad för vissa karaktärsämnen även gälla för gymnasiesärskolan.

9.5.7 Modersmålsundervisning

Utredningens förslag: Möjligheten att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad ska utvidgas till att även gälla specialskolan och sameskolan. Sådana uppgifter ska därmed få överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3. specialskolan,
4. sameskolan,
5. gymnasieskolan, och
6. gymnasiesärskolan.

För att få överlämna sådana uppgifter ska huvudmannen ha gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Det ska inte längre vara möjligt för enskilda huvudmän att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning till enskilda fysiska eller juridiska personer som inte är huvudmän inom skolväsendet.

I enlighet med vårt delbetänkande och regeringens proposition ska uppgifter som avser modersmålsundervisning få överlämnas på entreprenad. Att entreprenad tillåts motiverades i förarbetena med att det kan väntas lindra bristen på lärarresurser.[33] Villkoren är desamma i dag och det finns därför inte anledning att ta bort möjligheten. Sådana uppgifter ska därför även framöver få överlämnas till andra huvudmän inom skolväsendet.

[32] Prop. 2011/12:50, s. 1.
[33] Prop. 2015/16:173, s. 18.

Vi föreslår dock ett par förändringar i bestämmelsen. Den ena förändringen gäller de statliga skolformerna, specialskolan och sameskolan. Som vi beskrev ovan anser vi att uppgifter ska få överlämnas på entreprenad även av staten (avsnitt 9.3.4). Även elever inom specialskolan och sameskolan kan få bättre tillgång till modersmålsundervisning genom att uppgifter som avser sådan undervisning får överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet. Det kommer sannolikt att innebära att skolan tar hjälp av kommunen där skolan är belägen, för att samordna undervisningen.

Den andra förändringen rör enskilda huvudmän. Dessa har, sedan lång tid tillbaka, rätt att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad även till en enskild fysisk eller juridisk person. Regeringen konstaterade i nämnda proposition att det finns ett antal viktiga fördelar med att ett överlämnande begränsas till en annan huvudman. Bland annat används då lärare som, utöver kompetens för undervisning och studiehandledning, också har kompetens och erfarenhet av att samverka med andra lärare, t.ex. när det gäller ämnesöverskridande undervisning.[34] Vi delar denna bedömning. Dessutom ska villkoren för offentliga och enskilda huvudmän i så stor utsträckning som möjligt vara lika. Därför ska även uppgifter från enskilda huvudmän endast få överlämnas till andra huvudmän inom skolväsendet.

Villkoret för att få överlämna på entreprenad som vi beskrev ovan (avsnitt 9.5.5) ska gälla för uppgifter som avser modersmålsundervisning.

[34] Prop. 2015/16:173, s. 19 f.

9.5.8 Studiehandledning på modersmål

Utredningens förslag: Möjligheten att överlämna uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet på entreprenad ska utvidgas till att även gälla specialskolan och sameskolan. Sådana uppgifter ska därmed få överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3. specialskolan,
4. sameskolan,
5. gymnasieskolan, och
6. gymnasiesärskolan.

För att få överlämna sådana uppgifter ska huvudmannen ha gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Vi föreslog i vårt delbetänkande att uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet skulle få överlämnas på entreprenad även till enskilda fysiska och juridiska personer, men regeringen valde att föreslå en begränsning till andra huvudmän inom skolväsendet. Motiveringen till detta var densamma som för entreprenad för modersmålsundervisning.

Uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet ska även framöver få överlämnas på entreprenad. Eftersom regeringen ansåg att försiktighet bör råda kring entreprenad föreslår vi inte någon utvidgning av vilka som ska kunna vara utförare av sådana uppgifter. Uppgifterna ska alltså få överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet.

Precis som för modersmålsundervisning ska antalet skolformer som omfattas av möjligheten utökas. Även inom de statliga skolformerna ska uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet få överlämnas på entreprenad.

Villkoret för att få överlämna på entreprenad som vi beskrev ovan (avsnitt 9.5.5) ska gälla också för uppgifter som avser studie-

handledning på modersmålet. I övrigt återkommer vi till frågor som rör entreprenad avseende denna verksamhet i avsnitt 12.2.

9.5.9 Specialpedagogiska insatser

Utredningens förslag: Uppgifter som avser specialpedagogiska insatser ska få överlämnas till staten, i egenskap av huvudman för specialskolan, på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan, och
3. sameskolan.

Inom Specialpedagogiska skolmyndigheten finns det expertis i fråga om specialpedagogik för elever med funktionsnedsättningar av olika slag. Till myndighetens uppgifter hör att i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ge råd och stöd bl.a. till huvudmän med ansvar för utbildning inom skolväsendet (2 § förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten). Detta görs i dag t.ex. genom rådgivning och utredning.

Det skulle kunna finnas möjlighet för myndigheten att i vissa fall hjälpa andra huvudmän inom det obligatoriska skolväsendet med mer konkreta insatser på detta område. Vi föreslår därför att uppgifter som avser specialpedagogiska insatser ska få överlämnas till staten, i egenskap av huvudman för specialskolan, på entreprenad inom grundskolan, grundsärskolan och sameskolan. Även undervisning skulle kunna ingå i vad som överlämnas. Det bör betonas att detta inte innebär en skyldighet för myndigheten att utföra sådan verksamhet på entreprenad, utan endast en möjlighet att göra så om behovet finns och myndigheten kan avvara de resurser som krävs.

9.5.10 Lovskola

Utredningens förslag: Under förutsättning att riksdagen beslutar i enlighet med regeringens proposition En skyldighet att erbjuda lovskola (prop. 2016/17:156) ska uppgifter som avser undervisning i lovskola enligt de föreslagna bestämmelserna 10 kap. 23 a och b §§ skollagen (2010:800) få överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan.

Regeringen har nyligen lämnat förslag till riksdagen om att införa en skyldighet för huvudmännen att erbjuda lovskola inom grundskolan.[35] I regeringens förslag ingår att uppgifter som avser lovskola ska få överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet. Propositionen kommer att riksdagsbehandlas inom kort och under förutsättning att riksdagen beslutar i enlighet med regeringens proposition ska även dessa uppgifter regleras i 23 kap. skollagen. Vi föreslår därför en bestämmelse om lovskola som är formulerad likt våra övriga förslag.

9.5.11 Fjärrundervisning

Fjärrundervisning på entreprenad förekommer i dag, vilket vi har beskrivit i avsnitt 5.6.6. Den nuvarande författningstekniska konstruktionen är att det framgår av 23 kap. skollagen att uppgifter som avser fjärrundervisning får överlämnas på entreprenad. Vilka ämnen och verksamheter detta är tillåtet för specificeras i 5 a kap. skolförordningen och 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Detta skiljer sig därmed från annan undervisning som får överlämnas på entreprenad, där *skollagen* anger vilka ämnen och verksamheter det handlar om. Detta behöver åtgärdas, men först ska vi redogöra för när fjärrundervisning över huvud taget ska vara möjligt. I samband med det redogör vi också närmare för våra förslag om när fjärrundervisning på entreprenad ska vara tillåtet (avsnitt 11.9).

[35] Prop. 2016/17:156.

9.5.12 Distansundervisning

För distansundervisning finns inte några bestämmelser alls i dag om att överlämna sådana uppgifter på entreprenad. Det förekommer dock i form av företag som hjälper skolhuvudmän att få tillbaka elever med långvarig frånvaro till skolan genom att utnyttja distansundervisning (avsnitt 4.6.3). Precis som för fjärrundervisning kommer vi att återkomma till frågan om distansundervisning på entreprenad senare. Först ska vi beskriva vad som ska gälla för distansundervisning i allmänhet, för att därefter hantera frågan om distansundervisning på entreprenad (avsnitt 14.3.1 och 15.6.3).

9.5.13 Ytterligare generella möjligheter till entreprenad bör inte införas

Utredningens bedömning: Några fler generella möjligheter till entreprenad än de som har föreslagits ovan bör inte införas.

Entreprenad ska alltså möjliggöras för att hantera en situation som inte går att lösa på annat sätt eller för att skapa ett mervärde för eleverna. Det har under utredningsarbetet inkommit andra förslag på samarbeten mellan olika huvudmän. Vi vidhåller att huvudmännen på egen hand ska kunna bedriva merparten av undervisningen på skolan, inte minst för att ansvarsfördelningen ska vara tydlig. Vi lämnar därför inte några ytterligare förslag om när entreprenad ska vara tillåten i fråga om utbildning.

Detta, tillsammans med de förslag som vi lämnar angående fjärrundervisning på entreprenad i avsnitt 11.9, betyder att det i vissa ämnen och kurser kommer att vara tillåtet att överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad, men inte uppgifter som avser reguljär undervisning. Motiveringen till detta är att det finns ett antal begränsningar för att över huvud taget få använda fjärrundervisning. Vi utvecklar i kapitel 11 bl.a. att fjärrundervisning bara är tillåten under vissa villkor och i en viss mängd. Det går alltså inte att i varje given situation använda sig av fjärrundervisning för att få överlämna uppgifter på entreprenad.

Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas riksförbund har anmält avvikande uppfattning i utredningens expertgrupp.

Båda organisationerna har förordat att fler möjligheter att överlämna uppgifter på entreprenad införs, t.ex. att huvudmän ska kunna samarbeta om undervisningen i moderna språk eller något praktiskt-estetiskt ämne.

Vi föreslår inte heller något tillägg i 23 kap. skollagen om entreprenad i fråga om branschskolor. Detta beror på att regeringen har föreslagit att sådan entreprenad tills vidare ska bedrivas inom ramen för en försöksverksamhet (se avsnitt 5.6.6).[36]

9.5.14 Dispens

Utredningens förslag: Regeringen ska, som tidigare, efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än de som anges ovan få medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad, förutsatt att det finns särskilda skäl.

Det finns möjlighet att få dispens i dag, genom att en kommun, ett landsting och en enskild huvudman kan ansöka hos regeringen om att få överlämna åt *någon annan* att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad och regeringen får då medge detta om det finns särskilda skäl (se avsnitt 5.6.7). Någon annan kan innebära en annan huvudman inom skolväsendet, men också en enskild fysisk eller juridisk person som inte är sådan huvudman.

Möjligheten till dispens ska finnas kvar. Vårt förslag innebär inte heller någon ändring i sak. Att notera är dock att vad staten får utföra på entreprenad begränsas i skollagen enligt vårt förslag, vilket innebär att dispens inte kan medges för att överlämna ytterligare uppgifter till staten på entreprenad.

Vi har i detta sammanhang övervägt om uppgiften att pröva ansökningar om dispens ska ligga kvar hos regeringen eller om det vore lämpligt att flytta dispensprövningen till någon av skolmyndigheterna. Den senare lösningen vore i linje med den utveckling som har varit på senare år, där förvaltningsuppgifter i många fall flyttats

[36] Prop. 2016/17:161.

från regeringen till myndigheter i syfte att renodla regeringsarbetet. Vi har dock stannat vid att dispensprövningen även i fortsättningen bör finnas kvar hos regeringen. Enligt vår mening är det frågan om en prövning som ska göras med utgångspunkt i den restriktivitet som ligger i ett dispensförfarande. Prövningen kommer vidare att bli individualiserad och det är svårt att ställa upp några generella principer för en sådan prövning som en myndighet kan förhålla sig till. Prövningen kommer till sin natur också att kunna innefatta ställningstaganden som även kan rymma politiska dimensioner. Mot den bakgrunden är det lämpligast att prövningen ligger kvar hos regeringen.

9.6 Andra frågor att hantera kring entreprenad

Det finns ytterligare några frågor, av mer juridisk karaktär, att hantera och beskriva angående entreprenad. I detta avsnitt kommer vi att redogöra för dem.

9.6.1 Föreskriftsrätt

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska som tidigare få meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader som gäller överlämnande av uppgifter som avser undervisning.

En föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer finns i dag i skollagen. Vi anser att en sådan föreskriftsrätt ska finnas kvar. Föreskrifter skulle t.ex. kunna bli aktuella när det gäller entreprenadavtals innehåll när uppgifter som avser undervisning överlämnas. Ett annat exempel, som tidigare har diskuterats, är att regeringen bör kunna göra undantag från lärares behörighetsregler vid utbildning på entreprenad där viss spetskompetens är önskvärd.[37] Vi har dock inte lämnat några förslag på sådana föreskrifter.

[37] Ds 2009:25, s. 571.

Föreskriftsrätten innebär *inte* en rätt att utöka möjligheterna till entreprenad, alltså utöver vad som framgår av skollagen. Regeringen kan inte ge ett generellt tillstånd till fler verksamheter, ämnen eller kurser, skolformer, årskurser eller motsvarande än vad som är tillåtet i lag. Den möjlighet som regeringen kan använda sig av är dispens (avsnitt 9.5.14).

9.6.2 Tillsyn utgår från den beställande huvudmannen

Det bör noteras att när undervisning bedrivs på entreprenad kommer den tillsyn som Skolinspektionen ska utöva att riktas mot beställaren av entreprenaden. Detta gäller även om det är en annan huvudman inom skolväsendet som är utförare. Anledningen till detta är att det är huvudmannen för utbildningen, dvs. beställande huvudman, som ansvarar för att bestämmelserna för utbildningen följs. Den utförande huvudmannen kan förstås fortfarande granskas, dels i tillsynen av den huvudmannens verksamhet, dels indirekt genom att kvaliteten på den undervisning som bedrivs på entreprenad granskas för att se hur den beställande huvudmannens utbildning fungerar.

För beställaren är det därför viktigt hur entreprenadavtalen utformas. Beställaren behöver ha insyn i utförarens verksamhet och möjlighet att åtgärda eventuella missförhållanden.

9.6.3 Registerutdrag och lämplighet i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen föranleder inte någon förändring av bestämmelserna om registerkontroll.

Vi har tidigare beskrivit hur lämpligheten hos den personal som barn och elever möter prövas bl.a. med hjälp av registerutdrag inför anställning (avsnitt 3.3.3). Den personal hos utföraren som har direkt och regelbunden kontakt med barn genom sina uppgifter omfattas antingen av bestämmelserna om registerkontroll i skollagen (2 kap. 31–33 §§) eller av lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Våra förslag om entreprenad medför alltså inte något behov av att ändra eller komplettera dessa bestämmelser.

9.6.4 Personuppgiftsbehandling vid entreprenad

Utredningens bedömning: Det går inte att fastslå någon generell tolkning av vem eller vilka som är personuppgiftsansvariga vid entreprenad, utan det får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall torde det vara möjligt att utföraren behandlar personuppgifter som personuppgiftsbiträde åt beställande huvudman.

Som framgått ovan (avsnitt 9.2.1) avser vi med entreprenad att en huvudman inom skolväsendet sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom den utbildning huvudmannen ansvarar för, samtidigt som huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifterna. Vid entreprenad kan huvudmannen komma att behöva lämna uppgifter om eleverna till utföraren av entreprenaden, särskilt när det gäller uppgifter som avser undervisning. Vid behandling av personuppgifter inom skolväsendet ska personuppgiftslagen (1998:204), PUL, tillämpas.

Aktuella bestämmelser på området

PUL stadgar att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifter får inte behandlas för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålen och personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen. Uppgifterna får inte vara fler än nödvändigt med hänsyn till ändamålen (9 § PUL). Vidare får personuppgifter bara behandlas med stöd av samtycke från den registrerade eller med stöd av en av de grunder som räknas upp i 10 § PUL. Bland dessa grunder finns bl.a. att behandlingen är nödvändig för att en uppgift av allmänt intresse ska kunna utföras, vilket får anses vara fallet med sådan behandling som sker vid utförande av uppgifter inom skolväsendet.

Behandling av *känsliga* personuppgifter är som huvudregel inte tillåten (13 § PUL). Behandling är dock tillåten om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen samt i övrigt enligt de undantag som anges i PUL (14–19 §§ PUL). Dessa undantag är typiskt sett *inte* tillämpliga inom utbildningsområdet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i 13 § PUL, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (20 § PUL). Regeringen har också meddelat sådana föreskrifter. Känsliga personuppgifter får enligt dessa, utöver vad som följer av 5 a och 15–19 §§ PUL, behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ärendet (8 § personuppgiftsförordningen [1998:1191], PUF). Detta undantag är tillämpligt hos offentliga skolhuvudmän, men inte hos enskilda huvudmän. Hos en enskild huvudman är därför den möjlighet som för närvarande normalt finns för behandling av känsliga uppgifter att elevens vårdnadshavare eller, beroende på elevens ålder och mognad, eleven själv samtycker till detta (15 § PUL).

Vid behandling av personuppgifter ska det finnas en personuppgiftsansvarig, som är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter (3 § PUL). Personuppgiftsansvarig är normalt den juridiska person (t.ex. aktiebolag, stiftelse eller förening) eller den myndighet som behandlar personuppgifter i sin verksamhet och som bestämmer vilka uppgifter som ska behandlas och vad de ska användas till. Undantagsvis kan även en fysisk person vara personuppgiftsansvarig, t.ex. en enskild företagare. Det är möjligt att två eller flera aktörer är personuppgiftsansvariga för en och samma behandling av personuppgifter. Hos en kommunal huvudman kan en kommunstyrelse eller en självständig nämnd anses vara personuppgiftsansvarig var för sig eller tillsammans. Var personuppgiftsansvaret är placerat hos en enskild huvudman beror på hur denna är organiserad, t.ex. om det är en koncern eller inte och hur ansvaret är fördelat mellan olika juridiska personer. Bedömningen av vem som är personuppgiftsansvarig ensam eller tillsammans med annan måste således alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Den fysiska person som, efter förordnande av den personuppgiftsansvarige, självständigt ska se till att personuppgifter behandlas på ett korrekt och lagligt sätt benämns personuppgiftsombud.

Personuppgifter kan dessutom behandlas av ett *personuppgiftsbiträde* för den personuppgiftsansvariges räkning. Ett personuppgiftsbiträde finns alltid utanför den egna organisationen. Det ska i så fall finnas ett skriftligt avtal om personuppgiftsbiträdets behandling av personuppgifter. I det avtalet ska det särskilt föreskrivas att

personuppgiftsbiträdet får behandla personuppgifterna bara i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige. Vidare är personuppgiftsbiträdet skyldig att vidta sådana tekniska och organisatoriska åtgärder som avses i 31 § första stycket PUL för att skydda de personuppgifter som behandlas (30 § andra stycket PUL).

Behandling av personuppgifter vid entreprenad

Den behandling av personuppgifter som kan ske i samband med undervisning på entreprenad är att uppgifter lämnas ut genom översändande från beställaren till utföraren, som i sin tur fortsätter att behandla uppgifterna genom bearbetning före det att de återsänds till elevens ordinarie huvudman. När de återsänds kan de exempelvis vara kompletterade med de studieresultat som eleven har uppnått eller uppgifter om att eleven har varit frånvarande från undervisning. De personuppgifter som utföraren har behov av torde som regel överföras elektroniskt.

En entreprenör bör enbart vara i behov av ett begränsat antal personuppgifter. I normalfallet bör det vara tillräckligt om entreprenören får uppgift om elevens identitet, kontaktuppgifter till eleven och vårdnadshavare samt studieresultat i de ämnen som entreprenaden omfattar. I vissa fall kan dock entreprenören ha ett behov av att få tillgång till uppgifter som kan avslöja elevens etnicitet och hälsotillstånd och som därmed är att beteckna som känsliga personuppgifter i PUL:s mening (13 § PUL). Det kan exempelvis vara fråga om uppgifter om att en elev får studiehandledning på sitt modersmål eller är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd.

Även när det gäller entreprenad som avser andra uppgifter än undervisning kommer huvudmannen ofta att behöva överlämna personuppgifter om eleverna till utföraren, men vilka uppgifter och antalet uppgifter kan variera stort beroende på vilken uppgift som överlämnas. Förutom tidigare nämnda uppgifter om elevens identitet och kontaktuppgifter kan det även här bli fråga om att lämna ut känsliga personuppgifter. Det kan t.ex. handla om uppgifter om hälsa, såsom att en elev behöver särskilt stöd vid skolskjuts, eller uppgifter om religiös övertygelse som föranleder att en elev behöver specialkost. I vissa fall bör dock sådana uppgifter kunna be-

handlas utan att utföraren informeras om exakt vilken elev som har de särskilda behoven.

Utförare av sådan entreprenad som avser undervisning kommer huvudsakligen att vara andra huvudmän inom skolväsendet, även om uppgifterna i vissa fall också får överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad (avsnitt 9.5.1, 9.5.2 och 9.5.6). Uppgifter som inte är hänförliga till undervisning får främst överlämnas till enskilda fysiska eller juridiska personer, förutom uppgifter som avser kartläggning av nyanlända elevers kunskaper (avsnitt 9.5.4).

I de fall uppgifter får överlämnas till andra huvudmän sker överlämnandet till någon som redan är förtrogen med förutsättningarna för personuppgiftsbehandling inom skolväsendet. Det bör dock betonas att PUL gäller även för andra organ som i sin verksamhet behandlar personuppgifter, t.ex. transportföretag som kan komma att utföra uppgifter inom skolskjuts eller vårdföretag som kan komma att utföra uppgifter inom elevhälsan.

När det gäller uppgifter som överlämnas på entreprenad till andra huvudmän har utförarna förstås erfarenhet av att behandla personuppgifter. De ska därmed ha nödvändiga rutiner och kunskaper för att motverka risken för att uppgifterna exempelvis sprids till personer som inte har ett reellt behov av dessa. I många fall torde uppgifterna kunna begränsas till den lärare som undervisar och administrativ personal som t.ex. tar emot och registrerar personuppgifterna. Uppgifterna kan också behöva lämnas till rektor hos utförande huvudman. Det kommer således enbart finnas behov av att en liten krets av personer får del av personuppgifterna.

Också när uppgifter överlämnas på entreprenad till utförare som är enskilda fysiska eller juridiska personer bör det vara fråga om ett begränsat antal personuppgifter som behöver lämnas över. Även om det här kan förekomma utförare som saknar erfarenhet av att hantera personuppgifter, är personuppgiftshantering ändå en naturlig del av de flesta näringsidkares verksamhet. Personuppgifterna bör i de flesta fall kunna hållas i en begränsad krets. Det bör också alltid övervägas i vad mån personuppgifter om eleverna behöver lämnas ut till t.ex. en utförare som anordnar skolmåltider, och vilka uppgifter som i så fall behöver lämnas ut.

Vår bedömning

Vi anser således att personuppgiftsbehandling i vissa fall kan komma att utföras av såväl den huvudman som överlämnar uppgifter på entreprenad, som av den utförare som tar sig an uppgifterna. I många fall torde det dock röra sig om ett begränsat antal uppgifter, och det finns goda skäl för beställaren att noga överväga vilka personuppgifter om eleverna som behöver lämnas ut för entreprenadens fullgörande. Det bör också vara möjligt att i stor utsträckning begränsa de fall då känsliga personuppgifter behöver lämnas ut.

Som grundprincip anser vi bör gälla att den som behandlar en personuppgift är personuppgiftsansvarig för behandlingen, vilket också är huvudregeln enligt PUL. Detta innebär således att både den beställande huvudmannen och den utförande entreprenören blir personuppgiftsansvariga, i det fall båda utför sådan behandling. I sammanhanget vill vi dock påminna om att den beställande huvudmannen kan avtala med utföraren om att denne ska vara personuppgiftsbiträde, dvs. endast behandla personuppgifter för huvudmannens räkning. Detta förutsätter dock att huvudmannen och utföraren avtalar om exakt vilka behandlingar av personuppgifter som utföraren får göra som personuppgiftsbiträde. Med hänsyn till den relativt begränsade mängd personuppgiftsbehandling som det kan bli frågan om hos en utförare borde det dock vara möjligt att avtalsvis reglera denna behandling uttömmande.

Sammanfattningsvis blir vår bedömning att den ytterligare hantering av personuppgifter som möjligheten till entreprenad kommer att innebära enbart bör medföra begränsade risker för de intressen som PUL avser skydda. Hanteringen av personuppgifter får därmed anses stå i rimlig proportion till den nytta som förslaget förväntas medföra. Ett entreprenadförhållande påverkar vidare inte det skydd i form av sekretess eller tystnadsplikt som finns för känsliga uppgifter om en elev inom skolväsendet, som vi återkommer till i avsnitt 9.9.

Kommande utredning

EU:s dataskyddsförordning[38] kommer den 25 maj 2018 att bli direkt tillämplig i EU:s medlemsstater och kommer då att ersätta PUL. Regeringen har, bl.a. med anledning av den nya förordningen, gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå kompletterande regleringar för behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet. Syftet är att regleringen ska möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet samtidigt som den skyddar den enskildes fri- och rättigheter.[39] Utredningen, som har tagit sig namnet Utbildningsdatautredningen, ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2017.

9.6.5 Överblick över entreprenadavtal

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon skyldighet för huvudmän att anmäla entreprenadavtal.

I den proposition som följde på vårt delbetänkande uttalade regeringen att man överväger att, med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter om entreprenad, föreskriva i förordning om en skyldighet för en huvudman att på ett lämpligt sätt anmäla entreprenadavtal till Skolinspektionen. Syftet med detta skulle vara att bättre kunna följa upp i vilken omfattning, och i vilka situationer, entreprenad tillämpas och för att underlätta tillsynen.[40]

Utredningen anser att någon sådan skyldighet inte bör införas. Det är i vårt tycke en åtgärd som innebär större nackdelar, med ökad administration för skolor och huvudmän, än de fördelar som nämns. Det är dock viktigt att information om vilka avtal som har tecknats av en huvudman finns lättillgänglig och samlad. Det skulle underlätta såväl allmänhetens insyn i verksamheten som Skolinspektionens uppföljning och tillsyn.

När det handlar om kommunala huvudmän kan också de kommunala nämndernas ansvar för uppföljning och kontroll enligt kommunallagen framhållas i sammanhanget. Nämnderna ska var och en

[38] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.
[39] Dir. 2016:63.
[40] Prop. 2015/16:173, s. 25.

inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten (6 kap. 7 § kommunallagen).

9.6.6 Skollagens bestämmelser om förvaltningslagens tillämplighet bör ses över i annat sammanhang

Utredningens bedömning: Det finns anledning att se över skollagens (2010:800) reglering av när vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) ska tillämpas på myndighetsutövning enligt skollagen. En sådan översyn görs dock lämpligast i samband med att skollagens reglering anpassas till den kommande nya förvaltningslagen.

Vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen hos en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman (29 kap. 10 § skollagen). Av bestämmelsen framgår uttryckligen att den inte gäller betygssättning. Vidare ska vissa ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas i ärenden där beslut får överklagas enligt 28 kap. skollagen (29 kap. 11 § skollagen).

Våra förslag i detta kapitel innebär att uppgifter som innefattar myndighetsutövning kommer att kunna lämnas över på entreprenad, i huvudsak till andra huvudmän. Den myndighetsutövning som överlämnas är till övervägande del sådan som gäller betygssättning, för vilken förvaltningslagen uttryckligen inte är tillämplig. Det finns dock redan i dag möjlighet att lämna över sådan myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter inom kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna till en enskild fysisk eller juridisk person. Denna möjlighet kvarstår också med vårt förslag. Bestämmelsen i 29 kap. 10 § skollagen är dock inte tydlig i fråga om förvaltningslagens tillämplighet när det gäller myndighetsutövning som överlämnas till enskild fysisk eller juridisk person. Det kan därför finnas behov av att se över bestämmelsen i detta avseende.

Regeringen har emellertid överlämnat en proposition med förslag till ny förvaltningslag till riksdagen.[41] Om riksdagen beslutar i

[41] Prop. 2016/17:180.

enlighet med regeringens förslag innebär det att en större översyn behöver göras av skollagens hänvisningar till den nya förvaltningslagens bestämmelser. Eventuella justeringar när det gäller förvaltningslagens tillämplighet hos enskilda fysiska eller juridiska personer som på entreprenad utför myndighetsutövning enligt skollagen bör göras i samband med denna översyn.

9.7 Samverkan

Skollagens kapitel om samarbetsformer handlar inte enbart om entreprenad, utan också om samverkan. I detta avsnitt redogör vi för att även samarbetsformen samverkan bör finnas kvar och hur bestämmelserna om samverkan ska utformas.

9.7.1 Möjligheten till samverkan bör behållas

Utredningens bedömning: Samarbetsformen samverkan bör behållas.

Vi har beskrivit vad som gäller i dag för samverkan enligt 23 kap. skollagen i avsnitt 5.5.1. Till skillnad från entreprenad innebär samverkan att huvudmannaskapet för utbildningen överlämnas till en annan aktör som då både har *ansvaret* för utbildningen och *utför* de uppgifter som ingår i utbildningen. Det gäller då *hela* utbildningen för individen, eftersom utföraren tar över huvudmannaskapet. Även myndighetsutövning ingår i det som överlämnas eftersom huvudmannaskapet följer med.

När nuvarande skollag trädde i kraft kunde exempelvis en kommun inte vara utförare i ett entreprenadförhållande, beroende på själva definitionen av entreprenad. Samverkan mellan offentliga huvudmän reglerades emellertid i samma kapitel i lagen under rubriken Samverkan.[42] Även om skollagens definition av entreprenad därefter har utvidgats till att även omfatta situationer då en offentlig huvudman är utförare betyder entreprenad och samverkan fort-

[42] Ds 2009:25, s. 564.

farande olika saker. Entreprenad innebär bibehållet huvudmannaskap för beställaren, samverkan betyder att huvudmannaskapet överlåts.

Det bör också framöver finnas möjligheter för den som enligt skollagen är ansvarig huvudman för en utbildning att överlämna hela huvudmannaskapet till en annan aktör. Därför bör samarbetsformen samverkan behållas.

9.7.2 Därför behövs bestämmelser om samverkan

Som vi har beskrivit ovan krävs det lagstöd för att kommuner, landsting och enskilda huvudmän ska få överlämna uppgifter inom den utbildning de ansvarar för till någon annan (avsnitt 9.1.2). För att sådana huvudmän ska få överlämna uppgifter genom samverkan föreslår vi bestämmelser i 23 kap. skollagen om samverkan. Statliga myndigheter kan dock – så länge det inte handlar om uppgifter som innefattar myndighetsutövning – sluta avtal med andra aktörer med direkt stöd av 12 kap. 4 § regeringsformen, dvs. utan annat lagstöd.

9.7.3 Överlämnare och utförare vid samverkan om olika skolformer

Utredningens bedömning: Kommuner bör, som tidigare, få sluta avtal med andra offentliga huvudmän inom skolväsendet om samverkan kring utbildning och annan verksamhet enligt skollagen (2010:800).

När samverkan blir aktuell för utbildning handlar det som sagt om att överlämna huvudmannaskapet för utbildningen i dess helhet, när ordinarie huvudman inte har möjlighet att anordna utbildningen. Det betyder att det endast är kommuner som, precis som i dag, ska kunna sluta samverkansavtal med en annan aktör enligt utryckliga bestämmelser i skollagen. Det har sin grund i bestämmelserna om huvudmannaskap (2 kap. 2–6 §§ skollagen, se avsnitt 5.1). Bestämmelserna innebär kortfattat att kommunerna har det grundläggande ansvaret för att tillhandahålla vissa utbildningar för sina medlemmar. För övriga möjliga huvudmän ska det inte vara aktuellt enligt följande resonemang.

I fråga om staten behövs regleringar endast om myndighetsutövning ingår i det som ska överlämnas. De skolformer som staten är huvudman för och där sådana uppgifter kan ingå – i form av betygssättning och disciplinära åtgärder – är specialskolan och sameskolan. Skollagen föreskriver dock att utbildningen i dessa skolformer ska anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten respektive Sameskolstyrelsen (12 kap. 26 § och 13 kap. 24 § skollagen). Vi ser inte någon anledning att ändra dessa föreskrifter och därför blir det inte aktuellt att införa bestämmelser om samverkan enligt vilka staten får överlåta ansvaret till någon annan.

Ett landsting *får* vara huvudman för utbildning inom vissa skolformer, men det betyder också att ett landsting kan välja att avstå från att vara huvudman. Därmed saknar landstingen behov av bestämmelser som möjliggör för dem att överlåta ansvaret till någon annan genom samverkan.

En enskild huvudman *får* också vara huvudman för ett antal olika skolformer. På samma sätt som för ett landsting är det ett eget val och behov saknas av att kunna överlåta ansvaret till någon annan genom samverkan. Den enskilda huvudman som inte längre önskar bedriva skolverksamhet kan helt enkelt välja att lägga ned verksamheten.

Om en kommun av någon anledning inte har möjlighet att anordna utbildning inom vissa skolformer – vilka återkommer vi till i nästa avsnitt – eller verksamhet ska huvudmannaskapet däremot kunna överlämnas till en annan aktör. Kommunerna, som är de enda huvudmän förutom staten som har vissa skyldigheter, ska kunna ta hjälp av andra för att hantera en del av skyldigheterna.

Nästa fråga är vem som kan överta ansvaret för utbildning genom samverkansavtal. Möjligheterna för enskilda huvudmän att anordna utbildning regleras på andra sätt i skollagen, genom ansökan till och godkännande av Skolinspektionen. Det gäller även utökning av enskilda huvudmäns verksamhet. Inflytandet över omfattningen av enskilda huvudmäns verksamhet ska fortsatt ligga hos Skolinspektionen, varför en kommun inte ska kunna påverka detta genom avtal om samverkan. Därmed återstår de olika offentliga huvudmännen, dvs. andra kommuner, landsting och staten, som möjliga utförare. Detta skiljer sig inte från i dag.

Det kan därmed konstateras att skollagen möjliggör att en kommun tar över huvudmannaskapet för, och anordnar viss utbildning

för, elever som är hemmahörande i en annan kommun. Dessa bestämmelser utgör därmed ett uttryckligt undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § kommunallagen).

9.7.4 En definition av samverkan införs

Utredningens förslag: Med samverkan ska i 23 kap. skollagen (2010:800), som tidigare, avses att en kommun sluter avtal med någon annan kommun, ett landsting eller staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område. Ett avtal om samverkan innebär att den andra aktören tar över huvudmannaskapet för uppgiften. Ett sådant avtal får endast avse sådana uppgifter som särskilt anges i lagen.

I dag saknas en tydlig definition av samverkan enligt 23 kap. skollagen. Vi har ovan föreslagit en definition för entreprenad och för att tydliggöra vad som skiljer dessa två samarbetsformer åt – vilket är extra viktigt då de regleras i samma kapitel – bör även samverkan definieras. Vi föreslår därför en särskild bestämmelse som definierar vad samverkan är. Någon förändring i sak jämfört med dagens bestämmelser är inte avsedd.

Det ska även framöver vara det ansvar som följer med huvudmannaskapet som överlämnas till någon annan. Ansvaret som hemkommunen har, just i egenskap av hemkommun för individen, ska inte kunna överlämnas. Begreppet *kommunens uppgifter* används dock i dag och vi har därför valt att behålla det.

Formuleringen *på ett visst område* anger att det av avtalet bör framgå vilken utbildning eller annan verksamhet som samverkan gäller. Som vi har beskrivit tidigare (avsnitt 5.5.1) behöver det t.ex. inte vara ansvaret för *all* utbildning inom en viss skolform som överlämnas, utan det kan handla om en avgränsad del, t.ex. viss yrkesutbildning. Andra tänkbara avgränsningar är barn som bor i en viss del av kommunen eller, som är fallet för samverkan om samisk förskola, barn som tillhör målgruppen för sameskolan.

9.7.5 När samverkan enligt 23 kap. skollagen ska vara möjlig

Kommuner ska alltså kunna överlåta ansvar för viss utbildning eller verksamhet till andra offentliga huvudmän inom skolväsendet. Frågan är för vilka skolformer, av de skolformer som kommuner kan vara huvudmän för, som det ska tillåtas.

En kommun har vissa skyldigheter när det gäller utbildning (se även avsnitt 5.1.3). Hemkommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd i förskola, förskoleklass, grundskola och grundsärskola och är även skyldig att anordna i egen regi i fråga om förskoleklass och grundskola om det behövs. Vad gäller grundsärskola ska hemkommunen själv anordna sådan utbildning eller sluta avtal med en annan kommun. Vad beträffar gymnasieskola och gymnasiesärskola ska varje kommun erbjuda utbildning och kan då välja om utbildningen ska ordnas på egen hand eller i samverkan med en annan kommun eller ett landsting enligt vad som sägs särskilt i skollagskapitlen om dessa två skolformer. För vuxenutbildning gäller att hemkommunen ansvarar för att berättigade personer får delta i utbildningen, förutom för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i vilket fall hemkommunen är skyldig att erbjuda utbildningen. Slutligen ska hemkommunen i vissa fall erbjuda utbildning i fritidshem. Ibland syftar alltså bestämmelserna på hemkommunen och ibland på varje kommun. Exakt hur skyldigheterna uttrycks varierar också som synes.

De verksamheter som regleras i 25 kap. skollagen är bl.a. pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (tidigare familjedaghem) och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (även kallat nattis). För de olika verksamheterna används formuleringar som att en kommun *ska sträva efter att erbjuda* och att en kommun *får anordna*.

Bestämmelserna om samverkan behöver variera för utbildning och verksamhet av olika slag, utifrån vilka uttryck som har använts i skollagen. De skolformer där hemkommunen är skyldig att anordna i egen regi – förskoleklass och grundskola – ska förstås undantas från möjligheterna till samverkan enligt skollagen. Det ingår inte i vårt uppdrag att analysera och föreslå förändringar för huvudmannaskapet inom skolan och olika huvudmäns skyldigheter. För grundsärskolan finns särskilda bestämmelser i 11 kap. skollagen.

Vi ska i det följande beskriva sådan samverkan som vi föreslår ska regleras i skollagen, dels vad som ska framgå i andra kapitel i skollagen, dels vad som ska finnas med i kapitlet om entreprenad och samverkan (23 kap. skollagen). Det handlar alltså om att kommunen ska kunna överlämna hela huvudmannaskapet till en annan aktör.

Samverkan om gymnasieskola och gymnasiesärskola regleras i skolformskapitlen i skollagen

Gymnasieskola och gymnasiesärskola är två skolformer där det enligt vår mening är rimligt att även fortsättningsvis kunna samverka om olika utbildningar. Detta eftersom det är svårt för varje kommun att på egen hand erbjuda ett allsidigt utbud av utbildningar eller ens att ha en egen skolenhet inom dessa skolformer. För dessa skolformer regleras möjligheterna till samverkan i annat sammanhang i skollagen, tillsammans med övriga bestämmelser om dessa skolformer. Vi har övervägt om även sådan samverkan ska ingå i skollagens kapitel om entreprenad och samverkan, men eftersom samverkan inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan också får konsekvenser för andra bestämmelser för respektive skolform, bl.a. om urval och ersättning, ska de inte flyttas eller förändras på annat sätt.

Samverkan om vuxenutbildning ska regleras i 23 kap. skollagen

Utredningens förslag: En kommun ska som tidigare få sluta avtal om samverkan i fråga om uppgifter inom

1. kommunal vuxenutbildning, och
2. särskild utbildning för vuxna.

Ett avtal enligt ovan ska som tidigare få slutas med

1. en annan kommun, och
2. ett landsting, när det gäller uppgifter inom
   a) kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå,
   b) kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, och
   c) särskild utbildning för vuxna.

Utbildning inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna förekommer, likt utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, i många olika varianter. Kommunerna ska som sagt tillhandahålla kommunal vuxenutbildning (20 kap. 3 § skollagen). Det är dock inte rimligt att kräva att varje kommun ska anordna ett brett utbud av sådana utbildningar. I stället ska kommuner kunna samarbeta genom avtal om samverkan, antingen om en del av utbildningarna eller samtliga.

De aktörer som en kommun ska få överlåta ansvaret till i fråga om kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna är i första hand andra kommuner. Alla kommuner kan vara huvudmän för sådan utbildning.

Ett landsting får också vara huvudman för dessa skolformer, men det är begränsat till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå[43] (2 kap. 3 §, 20 kap. 18 § och 21 kap. 15 § skollagen). Kommuner har dock i dag möjlighet att samverka med landsting i fler fall och vi föreslår inte några inskränkningar av detta. Om en kommun kan sluta avtal om att överlåta huvudmannaskapet för viss utbildning till ett landsting genom samverkan kan det finnas samordningsvinster att göra.

Genom dessa förslag, som motsvarar vad som gäller i dag, ska en kommun alltså kunna överlämna huvudmannaskapet för vuxenutbildning till en annan kommun eller, i vissa fall, till ett landsting. Därutöver ska en kommun kunna överlämna uppgifter inom vuxenutbildningen på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person, men då behåller kommunen huvudmannaskapet (se avsnitt 9.5.1).

Det bör noteras i sammanhanget att ett samverkansavtal inte utesluter att det också tecknas entreprenadavtal. Först kan huvudmannaskapet, ansvaret, för utbildningen överlämnas till en annan kommun eller till ett landsting, som därefter i sin tur kan överlämna uppgifter på entreprenad.

Ett exempel är att en kvinna i Bollebygd som vill studera inom kommunal vuxenutbildning i dag i första hand hänvisas till grannkommunen Borås, eftersom Bollebygd inte har någon egen vuxenutbildning. Detta görs genom samverkan, där Bollebygds ansvar för

[43] Ett landsting får alltså inte vara huvudman för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå.

vuxenutbildningen har tagits över av Borås (23 kap. 8 § skollagen). Borås i sin tur har utnyttjat möjligheterna till entreprenad och genom avtal med olika enskilda juridiska personer, olika utbildningsanordnare, överlämnat själva utförandet av viss kommunal vuxenutbildning till dessa (23 kap. 2 § skollagen). Den studerande med hemkommun Bollebygd kan då t.ex. ha kommunen Borås som huvudman för sin utbildning och Hermods som utbildningsanordnare.

Samverkan om förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska regleras i 23 kap. skollagen

Utredningens förslag: En kommun ska som tidigare få sluta avtal om samverkan i fråga om uppgifter inom

1. förskolan,
2. fritidshemmet, och
3. sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800).

Ett avtal enligt ovan ska som tidigare få slutas med

1. en annan kommun, och
2. staten, i egenskap av huvudman för sameskolan, när det gäller uppgifter inom förskolan.

Förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen kan kommuner också behöva samarbeta om, för att barn och elever ska erbjudas verksamhet av hög kvalitet. Vi har inte sett någon anledning att inskränka befintliga möjligheter till samverkan på dessa områden, även om det tycks vara ovanligt att de används, och föreslår därför inte några förändringar i sak.

För samtliga dessa tre verksamheter ska en kommun, som tidigare, kunna sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över den förstnämnda kommunens uppgifter. Att sluta avtal med ett landsting är inte aktuellt eftersom landsting varken bedriver sådana verksamheter eller utbildning med nära koppling till dem.

Till skillnad från landstingen bedriver staten utbildning inom det obligatoriska skolväsendet. Staten är dessutom huvudman för

förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 § skollagen). I anknytning till sameskolans olika skolenheter anordnas också förskola i dag. Sameskolstyrelsen får efter avtal med en kommun ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan och ska då ta ut ersättning av kommunen för sådan verksamhet (3 § förordningen [2011:131] med instruktion för Sameskolstyrelsen). Sådana förskolor är viktiga för samiska barn och möjligheten till samverkan ska finnas kvar, dvs. en kommun ska som i dag kunna överlåta ansvaret för förskolan till staten i egenskap av huvudman för sameskolan. Någon motsvarande verksamhet vid skolenheter inom specialskolan är däremot inte aktuell.

Sammanfattning av samverkan enligt 23 kap. skollagen

Det vi här har föreslagit ska regleras angående samverkan i 23 kap. skollagen kan åskådliggöras i form av en tabell över tänkbara mottagare för olika utbildning och verksamhet. En kommun kan enligt våra förslag, beroende på vad det är för slags utbildning eller verksamhet, överlämna till de aktörer som är markerade med ett kryss i tabell 9.1.

Tabell 9.1 Förslag till samverkan i 23 kap. skollagen

För varje slags utbildning eller verksamhet anges de typer av huvudmän som en kommun ska kunna sluta avtal med om att överlåta uppgifter till genom ett samverkansavtal med ett kryss

Möjlig mottagare / Verksamhet	Annan kommun	Landsting	Staten
Förskola	X		X
Fritidshem	X		
Annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap.	X		
Kommunal vuxenutbildning	X	X*	
Särskild utbildning för vuxna	X	X**	

* Endast för sådan utbildning på grundläggande nivå och på gymnasial nivå, dvs. inte för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.
** Endast för sådan utbildning på gymnasial nivå.

9.7.6 Överblick över samverkansavtal

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon skyldighet för huvudmän att anmäla samverkansavtal.

Vi beskrev ovan att det inte bör föreskrivas att entreprenadavtal ska anmälas till Skolinspektionen (avsnitt 9.6.5). Eftersom entreprenad innebär bibehållet huvudmannaskap förändrar inte ett sådant avtal vilken aktör som Skolinspektionens tillsyn ska handla om.

Samverkan, som går ut på att huvudmannaskapet övergår till någon annan, får dock till följd att den överlämnande kommunen inte längre är föremål för Skolinspektionens tillsyn när det gäller den utbildning som samverkansavtalet avser. Det är i stället en annan kommun, ett landsting eller staten som ska granskas. Att det föreligger ett samverkansavtal påverkar med andra ord Skolinspektionens verksamhet. Det kan därför finnas anledning att införa en skyldighet för den kommun som överlämnar ansvaret på ett visst område till någon annan genom ett samverkansavtal enligt 23 kap. skollagen att anmäla avtalet till Skolinspektionen genom att ge in en kopia av avtalet till myndigheten. Vi bedömer dock att den ökade administrationen för kommunala huvudmän inte uppvägs av fördelarna med att Skolinspektionen lättare kan planera sin tillsyn. Någon sådan skyldighet bör därför inte införas för samverkansavtal heller.

9.8 Överlåtelse av medicinska insatser

Utredningens förslag: En huvudman inom skolväsendet ska som tidigare få överlåta ansvaret för sådana medicinska insatser som anges i 2 kap. 25–28 §§ skollagen (2010:800) utan hinder av att huvudmannen i övrigt behåller huvudmannaskapet för utbildningen.

En kommun, en enskild huvudman och staten ska på så sätt få överlåta ansvar till ett landsting. Ett landsting, en enskild huvudman och staten ska få överlåta ansvaret till en kommun. För att en överlåtelse ska kunna ske ska krävas att båda parterna är överens om detta.

Det som sägs om huvudmän inom skolväsendet ska även gälla för staten i egenskap av huvudman för utbildning vid särskilda ungdomshem.

Det sista vi ska beskriva i detta kapitel om olika samarbetsformer handlar om överlåtelse av medicinska insatser. Enligt nuvarande bestämmelser anges detta under rubriken Samverkan, tillsammans med de bestämmelser som vi nyss har redogjort för (avsnitt 9.7). Detta är dock missvisande, eftersom överlåtelse av medicinska insatser *inte* gäller huvudmannaskapet för utbildningen. Det skiljer sig därmed från samverkan. Överlåtelse av medicinska insatser ska inte heller betraktas som entreprenad, eftersom *ansvaret* för insatserna övergår till någon annan. Vi vill tydliggöra att överlåtelse av medicinska insatser alltjämt ska vara något annat än samverkan, och entreprenad, och därför reglera detta för sig.

Det kan t.ex. vara praktiskt för huvudmän inom skolväsendet att kunna samla ansvaret för olika medicinska insatser hos en aktör. Den som tar hand om dessa insatser ska då vara en kommun eller ett landsting. Ett exempel kan vara att landstinget ansvarar för dessa uppgifter för elever hos samtliga huvudmän i en kommun, alltså både för elever vid kommunens egna skolor och för elever vid fristående skolor.

Det är inte aktuellt för en kommun att anlita en annan kommun, eftersom verksamheten ska bedrivas i den egna kommunen och vi tänker oss inte något undantag från lokaliseringsprincipen på detta område. Inte heller ska ett landsting kunna anlita ett annat landsting. Med andra ord ska den som är huvudman inom skolväsendet

kunna överlåta ansvaret för de medicinska insatserna till en kommun eller ett landsting, men inte till samma typ av person som den egna organisationen. Vidare ska även staten i egenskap av huvudman för utbildning som bedrivs vid särskilda ungdomshem, dvs. Statens institutionsstyrelse, omfattas av bestämmelsen och kunna överlåta det medicinska ansvaret till en kommun eller ett landsting.

Huvudmannen för utbildningen ska fortfarande ha det yttersta ansvaret för att de medicinska insatserna kommer till stånd. Däremot kan huvudmannen med stöd av bestämmelsen överlämna ansvaret att som vårdgivare utse en verksamhetschef som svarar för verksamheten (4 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]).

9.9 Offentlighet och sekretess

Utredningens bedömning: Våra förslag om entreprenad och samverkan föranleder inga ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller i de korresponderande bestämmelserna i skollagen (2010:800) eller annan lagstiftning om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet.

Inte heller i övrigt föranleder våra förslag om entreprenad och samverkan några författningsändringar på området offentlighet och sekretess.

Våra förslag när det gäller entreprenad och samverkan innebär på olika sätt att andra utförare än de sedvanliga handhar en viss utbildning helt eller delvis. Det finns därför anledning att överväga om förslagen föranleder att vi behöver komplettera regleringen av offentlighet och sekretess eller korresponderande bestämmelser om tystnadsplikt i något avseende.

Bestämmelser om sekretess på utbildningsområdet finns i 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen, OSL, och tillämpas i fråga om offentligt bedriven utbildningsverksamhet. För enskilt bedriven verksamhet finns korresponderande bestämmelser om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen. Vi föreslår att dessa bestämmelser kompletteras i visst avseende med anledning av våra förslag om distansundervisning (avsnitt 15.3.6). Eftersom bestämmelserna tar sikte på verksamheten som sådan, och inte på huvudmannaskap, omfattar de enligt vår mening alltid utbildningsverksamhet av aktuellt slag, oav-

sett om den som bedriver verksamheten gör det i egenskap av huvudman eller i egenskap av utförare vid entreprenad. Detta innebär således att uppgifter inom utbildningsverksamhet som omfattas av sekretess har ett adekvat skydd oavsett om de förekommer inom offentligt eller enskilt bedriven verksamhet.

När det gäller den medicinska delen av elevhälsan omfattas den av hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1 § OSL). Korresponderande bestämmelser om tystnadsplikt inom enskilt bedriven verksamhet finns också (6 kap. 12–16 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]). Även för det fall elevhälsans medicinska del läggs ut på entreprenad hos enskild finns alltså ett adekvat skydd för uppgifter som hos det allmänna omfattas av sekretess.

Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter träder i kraft den 1 juli 2017.[44] Den nya lagen gäller för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom skola[45], vård och omsorg, som till någon del är offentligt finansierad (2 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter). Dessa personer ska ha motsvarande rätt som offentligt anställda att lämna uppgifter om verksamheten för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. radio, tv och tidningar, så kallat meddelarskydd (4 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter).

Meddelarskydd enligt den nya lagen ska även gälla för personer som deltar i verksamheten på liknande grund som anställda och uppdragstagare. Det innebär t.ex. att personer som är inhyrda från ett bemanningsföretag under en kortare eller längre tid för att arbeta i kärnverksamheten kommer att omfattas av regleringen.[46] Detta innebär enligt vår mening att en anställd hos en enskild som utför uppgifter på entreprenad inom skolväsendet, t.ex. lärare, skolmåltidspersonal eller skolbusschaufförer, omfattas av meddelarskydd. Våra förslag föranleder därmed inga författningsändringar i detta avseende heller.

Frågor om insyn i verksamheten, dvs. offentlighetsprincipens tillämplighet på enskilt bedriven verksamhet, på utbildningsområdet

[44] Prop. 2016/17:31, bet. 2016/17:KU7, rskr. 2016/17:146.
[45] Med skolan avses skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna enligt 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter).
[46] Prop. 2016/17:31, s. 32.

har behandlats i två utredningar under de senaste åren.[47] Dessa utredningar har remitterats, men regeringen har ännu inte lämnat några förslag på området. Vi lämnar därför inga egna förslag om insyn, men berör i avsnitt 16.3.3 vad våra förslag kan medföra för konsekvenser för dessa utredningars förslag.

[47] SOU 2015:82 och SOU 2016:62.

10 Ställningstaganden om upphandling

I föregående kapitel lämnade vi förslag om samarbetsformer i skollagen (2010:800), framför allt om entreprenad. Detta kapitel innehåller våra ställningstaganden om det som ingår i vårt uppdrag enligt utredningens tilläggsdirektiv[1].

Vi kommer i detta kapitel bl.a. att analysera hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och vad upphandlingslagstiftningen innebär för huvudmän inom skolväsendet. En inledande frågeställning är om de tjänster som kan överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. skollagen över huvud taget omfattas av LOU och bakomliggande EU-direktiv. Den bedömning vi gör i detta avseende blir sedan styrande för i vilken mån vi behöver analysera om möjligheterna i LOU, tillsammans med Välfärdsutredningens (VFU) förslag[2] och andra samarbetsformer, är tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet. Även frågan om huruvida det finns behov av att, med beaktande av EU-rätten på området, analysera och föreslå lämpliga författningsändringar är beroende av den inledande bedömningen.

[1] Dir. 2016:107.
[2] SOU 2016:78.

10.1 Hur vi avgör vad som omfattas av EU-rättens regler för upphandling och LOU

Enligt våra direktiv ska vi bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till LOU. En första fråga att ta ställning till är då om entreprenad inom skolväsendet omfattas av EU:s upphandlingsregelverk. En central fråga är då, som vi har beskrivit i avsnitt 6.2 och 6.3, vad för slags tjänst som entreprenader inom skolväsendet kan anses utgöra.

10.1.1 Vilka tjänster omfattas av EU:s upphandlingsregelverk och LOU?

Vi kan konstatera att entreprenad enligt 23 kap. skollagen innebär att en huvudman för utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen med bibehållet huvudmannaskap överlämnar åt någon annan att utföra vissa uppgifter inom utbildningen eller verksamheten (avsnitt 9.2.1). Det handlar alltså om att huvudmannen köper in tjänster som någon annan sedan utför för huvudmannens räkning.

Möjligheterna till entreprenad gäller för såväl offentliga som enskilda huvudmän. Enskilda huvudmän – som juridiskt sett utgör enskilda fysiska eller, mer vanligt, juridiska personer – betraktas dock i upphandlingshänseende inte som upphandlande myndigheter. De behöver därmed inte tillämpa upphandlingslagstiftningen när de köper in tjänster i verksamheten.

Annorlunda förhåller det sig om huvudmannen är offentlig, dvs. en kommun, ett landsting eller staten. I sådana fall kan huvudmannen vara att betrakta som en upphandlande myndighet i upphandlingsregelverkets mening. Vid inköp av det som vi *i dagligt tal* avser med tjänster måste huvudmannen därför ta ställning till om detta regelverk ska tillämpas.

I vårt delbetänkande bedömde vi att en kommun skulle tillämpa den då gällande lagen (2007:1091) om offentlig upphandling vid entreprenad i fråga om modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet.[3] Upphandlingsmyndigheten konstaterade emellertid i sitt remissvar att utredningens slutsatser inte var helt

[3] SOU 2016:12, s. 138.

övertygande och att det enligt myndighetens mening fanns skäl att ytterligare analysera frågan. Myndigheten hänvisade bl.a. till en dom från Kammarrätten i Stockholm.[4] Den tidigare lagen har sedan dess ersatts av den nu gällande LOU.

Våra förslag i det här betänkandet innebär att entreprenad av uppgifter som avser undervisning ska vara möjlig i fler situationer än tidigare. Dessutom ska även staten, i egenskap av huvudman för specialskolan och sameskolan, kunna överlämna uppgifter som avser undervisning på entreprenad. Frågan är då om ett sådant överlämnande innebär att huvudmannen genomför en offentlig upphandling av en tjänst som ska ske i enlighet med LOU.

Som vi har konstaterat i avsnitt 6.3.3 är det de tjänster som räknas som tjänster i fördragens mening enligt artikel 57 i EUF-fördraget som omfattas av upphandlingsdirektiven. Vi har där också konstaterat att det i LOU-direktivet framgår explicit att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Vad som avses med just icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, som även kallas NESGI, redogör vi för i avsnitt 6.2.2. Vidare har vi i avsnitt 6.4.1 noterat att med tjänster avses i LOU samma sak som i LOU-direktivet och EUF-fördraget. De tjänster som inte omfattas av upphandlingsdirektiven omfattas således inte heller av LOU.

Vi ska därför i följande avsnitt bedöma i vad mån tjänsten utbildning, som EU-rättsligt utgör en tjänst av allmänt intresse, SGI, omfattas av EU:s upphandlingsregelverk. SGI är en betydelsefull tjänst som ska tillhandahållas alla medborgare, som finansieras av det allmänna och som är lagreglerad (jämför avsnitt 6.2.2). Avgörande för om en SGI omfattas av EU:s upphandlingsregelverk är om tjänsten klassas som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, eller en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse, NESGI.

[4] Upphandlingsmyndigheten (2016). Den aktuella kammarrättsdomen, Kammarrätten i Stockholms dom den 19 maj 2009 i mål nr 8101-8104-08, redogör vi för i avsnitt 6.2.3.

10.1.2 Vad som avgör om en tjänst är en NESGI

Som vi har redogjort för i kapitel 6 följer av EU-rätten att medlemsstaterna har stor frihet att själva avgöra om en tjänst är en SGEI eller en NESGI. Vi beskrev också att det således saknas en gemensam EU-rättslig definition av dessa begrepp och att en tjänst som klassas som en SGEI i en medlemsstat därför kan klassas som en NESGI i en annan. Viss vägledning går dock att hämta från EU-rätten.

När det gäller just tjänster inom utbildningsområdet har EU-domstolen uttalat att utbildning som ingår i ett system för offentlig undervisning och som helt eller delvis finansieras med offentliga medel utgör icke-ekonomisk verksamhet och därmed inte omfattas av begreppet tjänster i fördragets mening. Domstolen har sålunda framhållit 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 (se även avsnitt 6.2.3).[5]

Vi ska därför, i det följande avsnittet, gå igenom olika typer av tjänster inom skolväsendet. Frågorna som är relevanta för respektive tjänst är

- Ingår tjänsten i ett nationellt utbildningssystem som är upprättat av och upprätthålls av staten?
- Finansieras tjänsten i huvudsak av det allmänna?

Den förstnämnda frågan besvaras utifrån utbildningens syfte, vad som är reglerat av det offentliga för utbildningen och hur utbildningen övervakas, dvs. tillsyn av det offentliga. Den andra frågan belyser att det ska vara fråga om solidarisk finansiering för att tjänsten ska betraktas som icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse, NESGI.

[5] Se exempelvis dom kommissionen mot Tyskland, C-318/05, p. 68.

10.1.3 Förekomsten av privata aktörer

Att utbildning kan anordnas i enskild regi, i kombination med att det inte finns några vinstbegränsningsregler, gör det möjligt att argumentera för att skolväsendet, ur ett EU-rättsligt perspektiv, har blivit en marknad där såväl offentliga huvudmän som enskilda huvudmän, t.ex. företag, kan verka. Detta skulle då kunna föras fram som något som talar för att utbildning i det svenska skolväsendet inte utgör NESGI.

Vi har tidigare, i avsnitt 6.2.2, uppmärksammat att kategoriseringen av tjänster möjligen kan skilja sig åt beroende på vilket perspektiv det gäller. För att en tjänst ska anses vara en ekonomisk tjänst enligt bestämmelserna om *inre marknaden (fri rörlighet för tjänster och fri etableringsrätt)* ska den ske mot ersättning. Tjänstens ekonomiska art beror inte på tjänsteleverantörens juridiska ställning eller på tjänstens natur, utan på hur verksamheten utförs, organiseras och finansieras. Det är i fråga om *konkurrensrätten*, exempelvis när det gäller statsstöd, verksamhetens natur som avgör om det är ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet, t.ex. huruvida det finns en marknad för tjänsterna, statliga befogenheter eller skyldigheter till solidaritet.[6]

Regelverket om offentlig upphandling faller under den första delen, dvs. det hör till bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster och fri etableringsrätt. Vi menar att det därför inte är relevant för vårt uppdrag om upphandlingsregelverket att ta hänsyn till huruvida det finns en marknad eller inte i EU-rättslig mening.

Vi kan vidare konstatera att förekomsten av enskilda huvudmän inte alls utesluter att en verksamhet är en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Som vi har redovisat tidigare kan icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse även *ges* av privata inrättningar, så länge de ingår i ett offentligt undervisningssystem och helt eller delvis finansieras med offentliga medel (avsnitt 6.2.3). Detta faktum är relevant för samtliga bedömningar i avsnitt 10.2.

[6] Kommissionens meddelande KOM(2007) 725, s. 5.

10.2 Är utbildning inom skolväsendet en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse?

I detta avsnitt går vi igenom de olika skolformerna, samt fritidshemmet, inom skolväsendet och bedömer om utbildningen inom dessa utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Vår utgångspunkt är de kriterier som vi har redogjort för i avsnitt 10.1.2.

10.2.1 De obligatoriska skolformerna

Utredningens bedömning: Tjänster som avser utbildning i de obligatoriska skolformerna, dvs. i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Även tjänster som avser studiehandledning på modersmål och bedömning av nyanlända i de obligatoriska skolformerna utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Att staten är skyldig att kostnadsfritt tillhandahålla grundläggande utbildning följer dels av internationella konventioner, dels av nationell lagstiftning i både regeringsformen och speciallagstiftning (avsnitt 3.1.1). Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning (2 kap. 18 § regeringsformen). Stadgandet kompletteras av skollagen som innehåller bestämmelser om bl.a. skolplikt och avgiftsfri utbildning. Staten har även fastställt läroplaner och kursplaner för utbildningen.[7]

Syftet med utbildning inom skolväsendet är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Därutöver ska utbildningen bl.a. främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära, förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar samt främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling. Den övergripande bestämmelsen för all utbildning inom skolväsendet kompletteras av syftesbestämmelser för respektive skolform (se vidare avsnitt 3.1.2). Syftet med verksamheten är alltså inte att den ska ge inkomster, dvs.

[7] SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251 och SKOLFS 2010:255.

syftet är inte att vinst ska uppnås, utan socialt, kulturellt och utbildningspolitiskt.

Skolplikten kan fullgöras inom någon av de obligatoriska skolformerna och med dem avses grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (avsnitt 3.1.4). Vilka aktörer som kan vara huvudmän inom de obligatoriska skolformerna varierar mellan skolformerna (avsnitt 5.1.2). Det finns både offentliga och enskilda huvudmän; samtliga huvudmän omfattas dock av reglerna i skollagen och alla elever har rätt till likvärdig utbildning inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). För att bedriva utbildning i enskild regi krävs dessutom godkännande från Skolinspektionen (avsnitt 5.1.6). Vidare är det staten som, genom Skolinspektionen, granskar och utövar tillsyn över skolväsendet, däribland de obligatoriska skolformerna (26 kap. 3 § skollagen). Därmed gäller att utbildningen övervakas av det allmänna.

Mot bakgrund av det sagda får det, enligt vår bedömning, anses stå klart att utbildning i de obligatoriska skolformerna ingår i ett *nationellt utbildningssystem* som regleras av staten.

Det är kommunerna som finansierar grundskolan och grundsärskolan, både de egna, kommunala grundskolorna och grundsärskolorna och de fristående. Fristående skolor finansieras genom att elevens hemkommun betalar ersättning i form av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp till huvudmannen för skolan. Detta grundbelopp ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan eller grundsärskolan (10 kap. 37–39 §§ och 11 kap. 36–38 §§ skollagen). Specialskolan och sameskolan, de statliga skolformerna, finansieras dels av staten, dels av elevernas hemkommuner. Samtliga obligatoriska skolformer finansieras således av kommuner och staten. När det gäller de obligatoriska skolformerna finns även bestämmelser om att utbildning ska vara avgiftsfri, dvs. elever och deras föräldrar ska inte betala för utbildningen (avsnitt 3.1.5). Därmed uppfyller undervisning inom de obligatoriska skolformerna även kriteriet *finansiering av det allmänna.*

Båda kriterierna för icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse är därmed uppfyllda. Innan vi drar några slutsatser ska vi reda ut vad det innebär att även enskilda fysiska och juridiska personer, t.ex. aktiebolag, kan vara huvudmän. Är verksamheten även hos enskilda

huvudmän att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse?

Enskilda huvudmän omfattas som sagt också av skollagen och därmed även av skollagens syftesbestämmelser. De fristående skolorna ska alltså, på samma sätt som de offentliga skolorna, sköta en samhällsuppgift. Härtill kommer att etableringsmöjligheterna är begränsade. För att starta en fristående skola krävs godkännande från Skolinspektionen och myndigheten ska godkänna en enskild huvudman enligt villkor fastställda i lag (se avsnitt 5.1.6). För det fall tillstånd meddelas står den enskilde huvudmannen, liksom övriga skolhuvudmän, som sagt under Skolinspektionens tillsyn. Slutligen vill vi påpeka att regeringen vid flera tillfällen har konstaterat att skolans uppdrag är detsamma oavsett huvudmannaskap. Det ställs krav på att utbildningen vid fristående skolor ska vara likvärdig med utbildningen vid offentliga skolor.[8] De fristående skolorna ingår alltså i ett offentligt undervisningssystem.

Ersättningen till en enskild huvudman är begränsad till den ovan nämnda ersättningen som elevens hemkommun betalar till den enskilde huvudmannen. Någon möjlighet för enskilda huvudmän att ta ut avgifter av eleverna, eller deras föräldrar, finns inte. Även verksamheten hos de enskilda huvudmännen finansieras alltså helt av det allmänna.

Som vi har konstaterat ovan kan utbildning både vid privata och offentliga grundskolor vara av icke-ekonomisk art, just under förutsättning att det är del av offentligt undervisningssystem och helt eller delvis finansierat av det allmänna (avsnitt 10.1.3).

Sammantaget bedömer vi således att undervisning i de obligatoriska skolformerna, oavsett huvudman, utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, dvs. NESGI, åtminstone utifrån perspektivet om fri rörlighet.

Samma bedömning gör vi även i fråga om uppgifterna bedömning av nyanlända elevers kunskaper och studiehandledning på modersmålet. Fast de inte utgör undervisning i traditionell mening har de ett nära samband med skolans undervisning och utförs också de av huvudmän inom ramen för den utbildning som bedrivs enligt skollagen. Även utförandet av dessa uppgifter utgör enligt vår mening tjänster som är NESGI i ett EU-rättsligt perspektiv.

[8] Se t.ex. prop. 2013/14:112, s. 12.

10.2.2 Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Utredningens bedömning: Tjänster som avser utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Även tjänster som avser studiehandledning på modersmål utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

I likhet med de obligatoriska skolformerna ingår gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i skolväsendet som regleras av staten genom bl.a. skollagen och läroplaner inklusive ämnesplaner.[9]

Även utbildning inom dessa skolformer omfattas av den övergripande syftesbestämmelse som vi redogjort för i avsnitt 10.2.1, eftersom utbildningen är en del av skolväsendet. Liksom för de obligatoriska skolformerna finns dessutom särskilda syftesbestämmelser för respektive skolform. Varken inom gymnasieskolan eller inom gymnasiesärskolan är syftet med verksamheten att uppnå vinst.

Ungdomar som tillhör gymnasieskolans och gymnasiesärskolans målgrupper omfattas visserligen inte av skolplikt, men av skollagen följer att hemkommunerna är skyldiga att *erbjuda* alla ungdomar som ingår i målgrupperna utbildning av god kvalitet (avsnitt 3.1.6). Utbildningen kan bedrivas av såväl offentliga huvudmän (kommuner och landsting) som enskilda huvudmän. I enlighet med vad som gäller för de obligatoriska skolformerna omfattas samtliga huvudmän för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan av reglerna i skollagen.

För att en enskild huvudman ska få bedriva verksamhet krävs även här godkännande från Skolinspektionen. Det är också Skolinspektionen som utövar tillsyn över gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, oavsett huvudman, dvs. verksamheten *övervakas av det allmänna*.

Utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ingår därför enligt vår mening i ett *nationellt utbildningssystem* som regleras av staten.

Utbildningen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska även den vara avgiftsfri och det är elevens hemkommun som står för

[9] SKOLFS 2011:144 och SKOLFS 2013:148.

finansieringen av dessa skolformer (avsnitt 3.1.6 och 3.1.7). Därmed är även kriteriet att utbildningen *finansieras av det allmänna* uppfyllt.

Som framgått kan både gymnasieskolan och gymnasiesärskola bedrivas av enskilda huvudmän. Enligt vår mening är dock det som sagts om enskilda huvudmän i föregående avsnitt tillämpligt även för dessa skolformer.

Sammanfattningsvis anser vi att också utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskola är NESGI.

Samma bedömning gör vi även i fråga om uppgiften studiehandledning på modersmålet, precis som i de obligatoriska skolformerna. Fast den inte utgör undervisning i traditionell mening har den ett nära samband med skolans undervisning och utförs också den av huvudmän inom ramen för den utbildning som bedrivs enligt skollagen. Även utförandet av denna uppgift utgör enligt vår mening en tjänst som är NESGI i ett EU-rättsligt perspektiv.

10.2.3 Förskola, förskoleklass, fritidshem

Utredningens bedömning: Tjänster som avser verksamhet i förskola, förskoleklass och fritidshem utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Skolformerna förskola och förskoleklass ingår också i skolväsendet, i likhet med fritidshem som kompletterar verksamheten i bl.a. grundskolan. Skolväsendet regleras som sagt av bl.a. skollagen. Förskolan har en egen läroplan som är utfärdad av regeringen medan verksamheten i förskoleklass och fritidshem omfattas av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna.[10]

Verksamheten i förskola, förskoleklass och fritidshem omfattas av den allmänna syftesbestämmelsen för utbildning inom skolväsendet och särskilda syftesbestämmelser finns även för respektive skolform (avsnitt 3.1.13). Av bestämmelserna framgår att syftet inte är att uppnå vinst, utan socialt och utbildningspolitiskt.

[10] SKOLFS 1998:16 respektive SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250 och SKOLFS 2010:251.

Dessa verksamheter ska på olika sätt tillhandahållas av det allmänna. Ett barns hemkommun ansvarar för att utbildning i förskola och förskoleklass kommer till stånd. Hemkommunen är, när det gäller elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola, även skyldig att erbjuda utbildning i fritidshem, medan det för elever i specialskola och sameskola är staten som ska erbjuda utbildning i fritidshem (se avsnitt 5.1.3 och 5.1.5).

För enskilda som vill bedriva verksamhet inom förskola, förskoleklass eller fritidshem krävs godkännande från det allmänna. I vissa fall prövas frågan om godkännande av Skolinspektionen och i andra fall ska godkännande ges från den kommun där verksamheten ska bedrivas (avsnitt 5.1.6). Samtliga huvudmän är bundna av bestämmelserna i skollagen och övriga bestämmelser som gäller för den aktuella verksamheten, t.ex. bestämmelser i skolförordningen (2011:185) och läroplaner.

Skolinspektionen har tillsyn över förskola, förskoleklass och fritidshem, med undantag för de förskolor och de fritidshem vars enskilda huvudman kommunen har godkänt. I dessa fall har staten genom skollagen delegerat ansvaret för tillsynen till kommunen som har godkänt huvudmannen (26 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Verksamheten övervakas alltså av det allmänna.

Enligt vår bedömning ingår således utbildning inom förskola, förskoleklass och fritidshem i ett *nationellt utbildningssystem* som regleras av staten.

Liksom för tidigare skolformer som vi har redogjort för är det hemkommunen som finansierar verksamheten i förskola, förskoleklass och fritidshem. Som vi har beskrivit tidigare ska verksamheten i förskoleklass vara avgiftsfri, medan skolhuvudmän däremot har möjlighet att ta ut en avgift när det gäller förskola och fritidshem (avsnitt 3.1.13).

Enligt vår bedömning påverkar inte huvudmännens möjlighet att ta ut en avgift för förskola och fritidshem bedömningen av om verksamheten är NESGI eller inte. EU-domstolen har – som vi tidigare konstaterat (avsnitt 6.2.3) – nämligen uttalat att det faktum att elever eller deras föräldrar ibland måste betala undervisnings- eller inskrivningsavgifter, som bidrar till att finansiera kostnaderna för att driva systemet, inte innebär att undervisningen i sig är något annat än NESGI. Sådana avgifter täcker oftast endast en bråkdel av de verkliga kostnaderna för tjänsten och kan därmed inte betraktas

som betalning för tjänsten ifråga. Vi har också redogjort för ett rättsfall från Norge som handlar om just förskolor med avgifter motsvarande den svenska maxtaxan, där verksamheten ansågs vara en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Vi bedömer att den avgift ett barns vårdnadshavare får betala för plats på förskola eller utbildning i fritidshem är låg i förhållande till de verkliga kostnaderna för verksamheten och att avgiften därmed får anses utgöra en sådan undervisningsavgift som EU-domstolen åsyftar. Mot bakgrund av det sagda bedömer vi att verksamheten inom förskola, förskoleklass och fritidshem uppfyller EU-domstolens krav på *finansiering av det allmänna*.

Sammanfattningsvis anser vi att verksamheten inom förskola, förskoleklass och fritidshem utgör NESGI.

10.2.4 Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

Utredningens bedömning: Utbildning inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Även skolformerna *kommunal vuxenutbildning* och *särskild utbildning för vuxna* ingår i skolväsendet och regleras i bl.a. skollagen. Skolformerna motsvarar för vuxna studerande grundskolan och gymnasieskolan, respektive grundsärskolan och gymnasiesärskolan. För vuxenutbildningen gäller en särskild läroplan.[11]

Verksamheten i kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna omfattas av den allmänna syftesbestämmelsen för utbildning inom skolväsendet och särskilda syftesbestämmelser finns även för respektive skolform (avsnitt 3.1.14). Av bestämmelserna framgår att syftet inte är att uppnå vinst, utan socialt och utbildningspolitiskt, bl.a. att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet.

Kommunerna ska tillhandahålla, dvs. är skyldiga att erbjuda sina medlemmar, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna till dem som tillhör skolformernas målgrupper (avsnitt 3.1.14).

[11] SKOLFS 2012:101.

Verksamheten riktas därmed till alla medlemmar som har behov av den aktuella utbildningen.

Utbildningarna kan endast bedrivas av offentliga huvudmän i form av kommuner och landsting. Kommuner och landsting kan dock överlämna samtliga uppgifter inom skolformerna på entreprenad till enskilda fysiska eller juridiska personer. Vidare kan en kommun genom samverkansavtal med en annan kommun eller ett landsting överlåta ansvaret för uppgifter inom skolformerna till en annan kommun eller till ett landsting. Reglerna i skollagen och andra relevanta skolförfattningar gäller naturligtvis även för utbildning som utförs på entreprenad. I och med att det inte finns något krav på att den som utför entreprenaden ska vara en godkänd huvudman, sker det dock inte någon statlig prövning av den som vid en entreprenad är utförare av utbildningen. Den som överlämnar uppgifter på entreprenad, kommunen eller landstinget, ansvarar för att regelverket för utbildningen följs. Dessutom utövar Skolinspektionen tillsyn över huvudmännen för utbildningen och sådan tillsyn omfattar således indirekt även den utbildning som utförs på entreprenad av någon utförare. Utbildningen står därmed alltid under allmän tillsyn.

Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ingår alltså i ett *nationellt utbildningssystem*.

Utbildningen inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna finansieras av elevernas hemkommuner. Vidare är sådan utbildning till stora delar avgiftsfri för eleverna (avsnitt 3.1.14). De eventuella avgifter som kan förekomma utgör inte heller avgifter för utbildningen som sådan. Tjänsterna är därmed till övervägande del *finansierade av det allmänna*.

Båda kriterierna för att verksamheten ska anses vara icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse är alltså uppfyllt.

Möjligheterna för huvudmän att överlämna uppgifter på entreprenad är, både sedan tidigare och genom förslagen i avsnitt 9.5.1, generösa. Att det allmänna kan välja att bedriva verksamheten i egen regi, eller överlämna hela eller delar av den på entreprenad, innebär dock i sig inte att verksamheten därmed blir av ekonomisk art, vilket vi har beskrivit ovan. Förutsättningen är just att verksamheten är del av offentligt undervisningssystem och helt eller delvis finansierat av det allmänna. Vi menar därför att kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bör betraktas

som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse även när uppgifterna har överlämnats på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare.

Det bör dock noteras att samma enskilda utbildningsanordnare, dvs. den som utför t.ex. kommunal vuxenutbildning på entreprenad, samtidigt kan utföra tjänster av ekonomiskt intresse i andra fall. Som vi har beskrivit i avsnitt 6.2.3 kan kurser som ges av samma inrättningar och som finansieras med privata medel utgöra sådana tjänster som avses i fördraget. Det är som sagt inte vem som är leverantör som avgör tjänstens ekonomiska art, utan tjänsten i sig.

Sammanfattningsvis bedömer vi alltså att utbildning inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

10.2.5 Sammanfattning: Utbildning inom skolväsendet utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse

Vi anser alltså, som framgår av avsnitt 10.2.1–10.2.4, att den utbildning och verksamhet inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna som vi har beskrivit ovan utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, NESGI. Det gäller med andra ord hela skolväsendet som regleras i skollagen.

Sådana tjänster har uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv och någon skyldighet att upphandla de nyss uppräknade tjänsterna finns alltså inte enligt EU-rätten (se vidare avsnitt 6.3.7). Som en följd av detta är utbildning inte heller en tjänst som omfattas av LOU, varför de förenklade reglerna om upphandling i 19 kap. LOU inte är tillämpliga. Således råder ingen skyldighet att upphandla tjänster som avser utbildning inom skolväsendet enligt regelverket i LOU.

Utifrån vårt ställningstagande att utbildning inom skolväsendet utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse blir vår bedömning att följande uppgifter inte behöver upphandlas när de överlämnas på entreprenad. Det handlar om

- alla uppgifter inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (avsnitt 9.5.1),
- alla uppgifter under en begränsad tid i förskola och fritidshem (9.5.2),
- bedömning av nyanlända elevers kunskaper i de obligatoriska skolformerna (9.5.4),
- vissa karaktärsämnen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (9.5.6),
- modersmålsundervisning (9.5.7),
- studiehandledning på modersmål (9.5.8),
- specialpedagogiska insatser (9.5.9),
- lovskola (9.5.10),
- fjärrundervisning (9.5.11), och
- distansundervisning (9.5.12).

10.2.6 Motsvarande utbildning utanför skolväsendet

Enligt våra direktiv ska vi bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till LOU. Vi har i kapitel 9 även lämnat förslag som möjliggör entreprenad inom vissa särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen, nämligen utbildning vid särskilda ungdomshem samt utbildning för elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution (avsnitt 9.3.6). Staten i form av Statens institutionsstyrelse är huvudman för utbildning vid särskilda ungdomshem, medan utbildning för elever som vårdas på sjukhus eller motsvarande institution anordnas av den kommun där institutionen är belägen. Dessa utbildningar ingår inte i skolväsendet. Frågan om hur entreprenad inom utbildningarna förhåller sig till LOU faller därmed utanför vårt uppdrag. Enligt vår bedömning är det dock rimligt för huvudmannen att även vid sådan entreprenad ta ställning till om tjänster som överlämnas på entreprenad utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, dvs. om tjänsterna omfattas av LOU-direktivet och LOU eller inte. Detta inte minst med tanke på två faktorer som talar för att det skulle kunna vara sådana tjänster. För

det första är det fråga om utbildning som regleras i skollagen och som ska motsvara utbildning inom skolväsendet – som vi har bedömt vara NESGI – som den aktuella eleven av någon anledning är förhindrad att genomgå. För det andra är även sådan utbildning solidariskt finansierad av det allmänna.

10.3 Vissa tjänster som inte avser utbildning

I utbildning i skolväsendet ingår, enligt skollagen, också uppgifter såsom skolskjuts och skolmåltider i vissa skolformer. Det är dock verksamheter som inte direkt syftar till att nå utbildningens operativa mål, dvs. inte i sig har utbildningspolitiska syften utan är stödverksamheter för undervisningen. Vid entreprenad av dessa tjänster bedömer vi att LOU bör användas, vilket vi ska beskriva i detta avsnitt.

10.3.1 LOU bör användas för viss entreprenad

Utredningens bedömning: Uppgifter i anslutning till en utbildning som inte direkt syftar till att nå utbildningens operativa mål, t.ex. skolmåltider, skolskjuts, elevhälsa och liknande, bör inte behandlas som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse när de upphandlas enskilt. Dessa bör därför, när de överlämnas på entreprenad, upphandlas enligt LOU. Samma sak bör även gälla för andra tjänster som utgör stödverksamhet, t.ex. lokalvård.

Ett syfte med upphandlingslagstiftningen är att upphandlande myndigheter och enheter ska göra goda affärer och använda de offentliga medlen på bästa sätt. Samtidigt ska reglerna skapa förutsättningar för leverantörer att konkurrera på lika villkor om de offentliga uppdragen.

Upphandlingsreglerna blir dessutom endast tillämpliga när det föreligger ett kontrakt mellan en upphandlande myndighet och en extern leverantör. Reglerna kräver inte i sig att en extern anskaffning ska göras. Det innebär att om verksamheten utförs i egen regi behöver upphandlingsreglerna inte tillämpas. Vidare finns särskilda be-

stämmelser som ger undantag från upphandlingsreglerna när något anskaffas från en aktör som i praktiken är intern, inom den upphandlande myndigheten, eller genom samarbeten mellan upphandlande myndigheter, det s.k. Teckalundantaget och s.k. Hamburgsamarbeten (se avsnitt 6.3.5).

Vi har i det föregående funnit att utbildning inom skolväsendet utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, vilka inte omfattas av LOU-direktivet eller LOU. När det gäller andra uppgifter än det som är kärnverksamheten inom, eller har direkt samband med, utbildningen finns det dock enligt vår mening skäl att göra en annan bedömning när det gäller tillämpningen av LOU. Vi talar här dels om uppgifter som inte är undervisning men följer direkt av skollagen och därmed är en del av utbildningen, t.ex. skolskjuts, skolmåltider och elevhälsa, dels andra uppgifter som inte regleras i skolförfattningarna men utgör stödverksamhet till själva utbildningsverksamheten, t.ex. lokalvård eller löneadministration. Att en annan bedömning angående användningen av LOU bör göras kan motiveras dels av tjänsternas karaktär, dels av den upphandlingsrättsliga försiktighetsprincipen.

När det gäller tjänsternas karaktär handlar det till att börja med om uppgifter som huvudmannen har full frihet att förfoga över, de kan antingen utföras i huvudmannens egen regi eller överlämnas på entreprenad till någon annan utförare. Huvudmannen kan alltså fritt välja olika sätt att lägga upp sin verksamhet. När det gäller stödverksamhet som inte regleras i skollagen finns av naturliga skäl heller inga begränsande entreprenadbestämmelser i skollagen. De uppgifter som nämns ovan som regleras i skollagen innebär att diskussionen handlar om sådan entreprenad som avser uppgifter som inte är hänförliga till undervisning (avsnitt 9.5.3). Sådana uppgifter får enligt våra förslag i kapitel 9 överlämnas till enskilda fysiska och juridiska personer som inte är huvudmän, dvs. till olika enskilda aktörer. Det gäller alltså ett obestämt antal möjliga leverantörer, och det saknas krav på att leverantören ska ha den särskilda kvalificering som det innebär att vara huvudman inom skolväsendet. Entreprenad av dessa uppgifter innebär i stor utsträckning att huvudmannen, eller hemkommunen när det gäller skolskjuts, agerar på den öppna marknaden som en tjänstekonsument bland andra och köper tjänster som typiskt sett även efterfrågas av andra aktörer. Det gäller

t.ex. upphandling av skolmåltider från cateringföretag eller upphandling av skolskjuts från åkeriföretag.

De aktuella tjänsterna regleras dock som sagt i skollagen och ingår också i utbildning som vi ovan har bedömt vara icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, varför frågan uppstår om inte också skolskjuts, skolmåltider och elevhälsa ska kategoriseras på detta sätt. Tjänsterna tillhandahålls i och för sig kostnadsfritt för slutkonsumenten, dvs. för de elever som äter skolmåltider eller får skolskjuts. De kan också anses bidra till att genomföra de utbildningspolitiska målen. För de fall att de blir föremål för entreprenad kommer de dock att levereras av enskilda fysiska eller juridiska personer som utför tjänster mot en ekonomisk ersättning, i de flesta fall i vinstsyfte.

Den försiktighetsprincip som brukar åberopas i samband med offentlig upphandling innebär, mycket enkelt beskrivet, att LOU bör tillämpas så fort det råder tveksamhet om LOU är tillämplig eller inte. Det vill säga att om den upphandlande myndigheten är osäker om en upphandling omfattas av LOU eller inte, så bör myndigheten av försiktighetsskäl ändå använda LOU. Även om tjänsterna måhända kan räknas som delar av utbildning, dvs. som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, menar vi därför att det av försiktighetsskäl finns goda skäl att också fortsättningsvis upphandla dessa tjänster i enlighet med bestämmelserna i LOU.

Vi bedömer alltså att det, när det gäller entreprenad av ovannämnda uppgifter, är rimligt att den som huvudregel bör ske som offentlig upphandling enligt LOU. Sådan upphandling underlättar ett effektivt utnyttjande av offentliga medel och att kontrakt tilldelas på affärsmässig grund, samtidigt som den främjar en likabehandling av leverantörer. Det ger också en god transparens. Samtidigt har upphandlande myndigheter möjligheter att genom upphandlingsdokumenten styra vilka kriterier som ska vara utslagsgivande vid antagning av anbud och få hög kvalitet på den tjänst som levereras.

Det är som vi tidigare har konstaterat helt upp till den upphandlande myndigheten att avgöra om en viss verksamhet ska bedrivas i egen regi eller vara föremål för upphandling. Den upphandlande myndighet som inte önskar utföra den arbetsinsats som ett upphandlingsförfarande innebär kan därmed välja att i stället driva den aktuella verksamheten i egen regi, eller genom användande av Teckalundantaget eller ett Hamburgsamarbete (se avsnitt 10.3.5).

Vidare är det inte i någon av de aktuella situationerna heller fråga om att en huvudman med kort varsel måste tillgodose elevernas behov av viss undervisning eller visst stöd. Det rör sig i stället om uppgifter som är normalt förekommande och förutsebara för skolhuvudmannen och vanligtvis återkommande varje läsår, varför planeringshorisonten får anses lång. Därmed finns goda förutsättningar att tillgodose elevernas behov när det gäller dessa verksamheter, även när LOU tillämpas.

10.3.2 Förenklade upphandlingsregler i de flesta fall

Utredningens bedömning: I de flesta fallen där vi anser att LOU bör tillämpas kommer upphandlingen att omfattas av de förenklade upphandlingsreglerna i 19 kap. LOU.

Om huvudmannen väljer att överlämna de tjänster som vi har redogjort för i föregående avsnitt på entreprenad kommer tjänsterna enligt vår bedömning i de flesta fallen att omfattas av de förenklade upphandlingsreglerna i 19 kap. LOU (se avsnitt 6.4.5). Merparten av dessa uppgifter enligt skollagen utgör nämligen sociala tjänster och andra särskilda tjänster i upphandlingsrättslig mening, som vi har konstaterat i avsnitt 6.4.4. Detta framgår av bilaga 2 till LOU, där bl.a. de CPV-koder som återfinns nedan i tabell 10.1 anges utgöra sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Det handlar bl.a. om utbildningsadministration, skolmåltider och tjänster som kan ingår i elevhälsans medicinska, psykosociala och psykologiska delar. Upphandlingar som omfattas av dessa CPV-koder ska genomföras enligt 19 kap. LOU (1 kap. 4 § andra stycket samt 19 kap. 1 § 2 LOU).

Tabell 10.1 CPV-koder som kan vara aktuella för annat än undervisning

Tabellen anger s.k. CPV-koder som skulle kunna motsvara tjänster som inte är hänförliga till undervisning, och som vi bedömer bör upphandlas enligt LOU

Kod	Beskrivning
55523100-3	Servering av skolmåltider
55524000-9	Skolbespisning
75121000-0	Utbildningsadministration
85000000-9	Hälso- och sjukvård samt socialvård
85100000-0	Hälsovårdstjänster
85120000-6	Läkarvård och tillhörande tjänster
85121000-3	Läkarmottagningstjänster
85121100-4	Tjänster utförda av allmänpraktiserande läkare
85121110-7	Tjänster utförda av allmänpraktiserande barnläkare
85140000-2	Diverse hälsovård
85141000-9	Tjänster utförda av vårdpersonal
85141200-1	Sjuksköterskетjänster
85141220-7	Rådgivning tillhandahållen av sjuksköterskor
85323000-9	Kommunal hälso- och sjukvård

De förenklade upphandlingsreglerna i 19 kap. LOU innebär bl.a. att det då inte finns något lägsta tröskelvärde, utan bestämmelserna i kapitlet är tillämpliga oavsett upphandlingens värde. Det finns dock möjligheter, för en upphandling vars värde inte överstiger 534 890 kronor, att genomföra upphandlingen som en direktupphandling, dvs. utan upphandlingsförfarande (se även avsnitt 10.3.4). Att upphandling ska ske enligt 19 kap. LOU innebär vidare att LOU:s grundläggande principer, såsom transparens och likabehandling, ska gälla för all upphandling.

10.3.3 Direktivstyrda upphandlingsregler i några fall

Utredningens bedömning: I några fall där vi anser att LOU bör tillämpas avgör upphandlingens värde om den ska göras enligt de direktivstyrda eller de förenklade upphandlingsreglerna. Detta bör t.ex. bli fallet vid entreprenad av skolskjuts.

Som vi har konstaterat i det föregående avsnittet kommer upphandling av tjänster som inte är hänförliga till undervisning (se avsnitt 9.5.3) i många fall att kunna genomföras enligt de förenklade upphandlingsreglerna i 19 kap. LOU, eftersom tjänsterna utgör sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt vad som anges i bilaga 2 till LOU. Det torde dock också förekomma tjänster som faller utanför de sociala tjänster och andra särskilda tjänster som anges där. Till exempel kan inga av de tjänster som anges i bilaga 2 anses innefatta skolskjuts, som ofta är föremål för entreprenad inom skolväsendet. Det kan naturligtvis även förekomma andra tjänster som inte passar in under någon av de CPV-koder som anges i bilagan. Det ankommer därmed alltid på den huvudman som avser att upphandla en tjänst att ta ställning till i vad mån tjänsten omfattas av bilaga 2 eller inte.

En tjänst som inte är en social tjänst eller en annan särskild tjänst omfattas inte automatiskt av de förenklade upphandlingsreglerna i 19 kap. LOU. Avgörande för vilka upphandlingsregler som ska tillämpas vid upphandling av sådana tjänster blir därför upphandlingens värde och de tröskelvärden som anges i LOU-direktivet (se vidare avsnitt 6.4.3). För upphandlingar vars värde uppgår till *minst* tröskelvärdet 1 910 323 kronor för kommuner och landsting, respektive 1 233 941 kronor för centrala myndigheter, dvs. på statlig nivå, ska hela LOU tillämpas. Det betyder att upphandlingen ska göras enligt de direktivstyrda bestämmelserna, dvs. 1–18 kap. LOU, i tillämpliga delar. Upphandlingar som *understiger* de aktuella tröskelvärdena ska däremot göras enligt de förenklade reglerna i 19 kap., dvs. enligt samma regelverk som gäller för upphandlingar som avser sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

10.3.4 Möjligheter till direktupphandling

Det bör i det här sammanhanget också påpekas att det i vissa fall finns möjligheter att anskaffa tjänster genom direktupphandling, dvs. utan att anbud i viss form krävs (se avsnitt 6.4.5). Direktupphandling betyder bl.a. att den upphandlande myndigheten *inte* behöver ta fram upphandlingsdokument, annonsera, avvakta anbud och därefter genomföra en utvärdering av anbuden. Den upphand-

lande myndigheten ska dock besluta riktlinjer för användning av direktupphandling.

I de fall som direktupphandling får användas underlättar det för huvudmannen, eftersom en kommun då kan vända sig direkt till en leverantör och sluta avtal om att t.ex. en annan kommun ska utföra en viss uppgift. Direktupphandling får dock endast göras när upphandlingens värde understiger tröskelvärdet 534 890 kronor.

Tecknas ett avtal ska hela beloppet för upphandlingen räknas in i värdet, vilket betyder att inte bara räkenskapsårets kostnader ska ingå i sammanräkningen av upphandlingens värde utan de sammanlagda kostnaderna. Till detta räknas även eventuella optionsklausuler. Dessutom ska direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret ingå i beräkningen.

Detta innebär förvisso att många upphandlingar, för entreprenad av uppgifter som inte är hänförliga till undervisning, inte kan ske med direktupphandlingar, eftersom de sannolikt överstiger tröskelvärdet. Vi har i avsnitt 6.4.5 också beskrivit att det inte går att dela upp en upphandling i syfte att kringgå lagens regler. Det är t.ex. inte möjligt att göra en separat upphandling av skolskjuts för varje elev som har behov av sådan, utan rimligen måste all skolskjuts hos en kommun upphandlas gemensamt, även om avtal sedan sluts med flera olika aktörer.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att direktupphandling, på grund av tröskelvärdets nivå, troligen endast kan ske i ett begränsat antal fall när det gäller entreprenad av uppgifter som inte är hänförliga till undervisning. Det är dock en betydelsefull möjlighet inte minst för små skolhuvudmän med ett begränsat antal elever, där kostnader för t.ex. skolmåltider eller elevhälsa kan vara begränsade.

10.3.5 Intern upphandling och upphandling mellan upphandlande myndigheter

Som vi har redogjort för tidigare finns det i vissa fall möjlighet att anskaffa tjänster utan föregående upphandling, trots att de aktuella tjänsterna normalt omfattas av upphandlingsreglerna. Undantag från upphandlingsskyldigheten gäller för s.k. interna upphandlingar och för vissa samarbetsavtal mellan upphandlande myndigheter (se avsnitt 6.3.5). Enligt vår bedömning ger de angivna undantagen ytter-

ligare möjligheter till flexibilitet för huvudmännen, även om en rad kriterier måste vara uppfyllda för att undantagen ska vara tillämpliga.

För att t.ex. en kommun som vill anskaffa en tjänst från ett bolag ska kunna åberopa undantaget för *interna upphandlingar* krävs exempelvis att såväl kontrollkriteriet som verksamhetskriteriet är uppfyllt. Det förstnämnda innebär att kommunen ska utöva ett betydande mått av kontroll över avtalsparten, vilket kan vara att leverantören är ett kommunalt dotterbolag. Det kan t.ex. handla om situationer där kommunen har inrättat ett bolag som tillagar måltider som serveras inom kommunens särskilda boenden. Kommunen kan då vända sig till detta bolag för att köpa in även skolmåltider utan att behöva använda sig av upphandlingsregelverket. Möjligheten till intern upphandling ökar den upphandlande myndighetens flexibilitet och effektivitet.

Det andra undantaget gäller upphandling mellan upphandlande myndigheter, t.ex. samarbetsavtal mellan två kommuner. När det gäller sådana krävs att samarbetet avser en viss typ av tjänst och att det är fråga om ett ömsesidigt samarbete där kommunerna hjälper varandra, alltså att samtliga parter ska tillhandahålla tjänsterna.[12] Ett exempel skulle kunna vara att två kommuner samarbetar på det sättet att den ena kommunen levererar skolmåltider till den andra kommunen, medan denna kommun i sin tur levererar t.ex. allergikost till den förstnämnda kommunen. Förvisso kan det finnas situationer då en kommun behöver ingå avtal med annan kommun men där kravet på ömsesidigt samarbete inte kan uppfyllas.

Vi kan också konstatera att Upphandlingsmyndigheten har konstaterat att sådana här samarbeten ska avse *offentliga tjänster*, dvs. tjänster som syftar till att nå operativa mål. Enligt myndigheten finns det dock fortfarande en osäkerhet om vad som utgör offentliga tjänster och det kommer att krävas avgöranden av domstol för att klargöra de närmare förutsättningarna för samarbetet.[13] Av förarbetena till LOU framgår att det ska röra sig om tjänster som kan härledas till ett offentligrättsligt åliggande för en myndighet att tillhandahålla desamma eller att åtminstone tillse att så sker. Av detta följer att enbart administrativa tjänster inte kan anses vara offentliga tjänster i den aktuella paragrafens mening. Vidare sägs att en indika-

[12] Prop. 2015/16:195 del 2, s. 967.
[13] Upphandlingsmyndigheten (2017).

tion på att en tjänst inte är att anse som en offentlig tjänst kan vara att upphandlingen i betydande mån gäller tjänster som typiskt sett tillhandhålls av andra aktörer än myndigheter och att den närmare gränsdragningen mellan vad som är en offentlig tjänst och annan tjänst dock ytterst får avgöras i rättstillämpningen.[14]

Såväl interna kontrakt som samarbetsavtal kan bli föremål för överprövning i domstol när det gäller avtalens giltighet. Det är den upphandlande myndigheten som måste visa att förutsättningarna för interna kontrakt respektive samarbetsavtal är uppfyllda. Viss försiktighet bör därför tillämpas för samarbeten mellan upphandlande myndigheter, även om möjligheten kan innebära viss flexibilitet och effektivitet för olika slags entreprenader.

10.3.6 Tillräcklig flexibilitet och effektivitet

LOU ska alltså enligt vår bedömning tillämpas vid entreprenad som avser uppgifter som inte är hänförliga till undervisning, t.ex. skolskjuts och skolmåltider. Vi anser, utifrån ovanstående, att LOU och de möjligheter som vi har beskrivit innebär tillräcklig flexibilitet och effektivitet för huvudmännen. Att upphandling genomförs enligt LOU bör inte innebära några problem för eleverna.

10.4 Rekommendationer

Med anledning av våra bedömningar ovan vill vi lämna ett par rekommendationer till regeringen, vilka vi beskriver i detta avsnitt. Det handlar dels om tänkbar förändring av LOU, dels om ett eventuellt uppdrag till Upphandlingsmyndigheten.

[14] Prop. 2015/16:195 del 2, s. 966 f.

10.4.1 Ett tänkbart förtydligande i LOU

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att föreslå riksdagen ett förtydligande i LOU så att det direkt av lagen framgår att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

I skäl 6 i LOU-direktivet anges följande

> Det bör också erinras om att detta direktiv inte bör påverka medlemsstaternas lagstiftning på området för social trygghet. Det bör inte heller avse liberalisering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter, eller privatisering av offentliga enheter som tillhandahåller tjänster.
>
> Det bör likaledes erinras om att medlemsstaterna är fria att organisera tillhandahållandet av obligatoriska sociala tjänster och andra tjänster, såsom posttjänster, som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, 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.

Att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av LOU-direktivets tillämpningsområde framgår alltså tydligt i själva direktivet (se också avsnitt 6.3.3). Detta har till följd att tjänsterna därmed inte heller omfattas av LOU:s tillämpningsområde. Sverige har emellertid, när LOU-direktivet införlivades i svensk rätt genom LOU, valt att i lagen inte klargöra detta faktum.

Varför lagstiftaren har valt att göra så är inte helt klart. I lagens förarbeten har regeringen uttalat att det inte finns något behov av att införa bestämmelser om att icke-ekonomiska tjänster inte ska omfattas av direktivets tillämpningsområde i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. Regeringen anför i detta sammanhang också att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse faller utanför EUF-fördraget, dvs. primärrätten, och att de därmed inte heller omfattas av direktiven, dvs. sekundärrätten.[15] Det får förmodas att samma resonemang gäller även i fråga om LOU.

[15] Prop. 2015/16:195 del 1, s. 336.

Ett ytterligare skäl kan vara att LOU utgör en förfarandelagstiftning – dvs. lagen reglerar hur upphandlande myndigheter ska förfara när en offentlig upphandling ska genomföras – och att det i en sådan lagstiftning inte finns skäl att redogöra för i vilka fall lagen *inte* är tillämplig. Vidare kan som sagt hävdas att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse undantas från direktivets tillämpning redan genom regleringen i direktivet, och att det därför inte finns skäl att upprepa detta i LOU.

Vi har emellertid i vårt arbete funnit att ett sådant klargörande direkt i LOU på ett förtjänstfullt sätt skulle underlätta tillämpningen av lagen. Inte minst skulle det underlätta för dem som ska tillämpa lagen som inte har full kännedom om LOU-direktivet och primärrätten i EUF-fördraget. Ett sådant klargörande skulle tydliggöra för tillämparen att det vid varje tillfälle finns anledning att ta ställning till om den tjänst som är aktuell för upphandling, och som betecknas som tjänst med ett vardagligt språkbruk, också är en tjänst i den mening som begreppet har inom upphandlingslagstiftningen. Enligt vår uppfattning bör regeringen därför åter överväga om det finns skäl att föreslå riksdagen att ett förtydligande görs i LOU så att det direkt av lagen framgår att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

Ett förtydligande i detta avseende berör inte endast tjänster inom skolväsendet, utan icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse kan förstås förekomma även på andra områden inom det allmänna. Frågan bör därför utredas samlat i samband med att regeringen beslutar om att tillsätta någon utredning med uppdrag att se över LOU. Regeringen har t.ex. aviserat att man avser att tillsätta en utredning med uppdrag att se över de nationella bestämmelserna om upphandling.[16] Frågan om en eventuell komplettering av LOU i ovannämnda avseende skulle kunna ingå inom ramen för denna utredning.

[16] Prop. 2015/16:195 del 2, s. 882.

10.4.2 Myndighetsuppdrag

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram rekommendationer eller riktlinjer för hur upphandlande myndigheter bör förfara vid upphandling av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse för att säkerställa att även sådan upphandling sker på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt.

Vi har i avsnitt 10.2 kommit fram till att tjänster som avser utbildning inom skolväsendet utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. De omfattas därmed inte av LOU-direktivet, och som en följd av detta inte heller av LOU. Det betyder i praktiken att upphandling av sådana tjänster kan ske utan beaktande av upphandlingsregelverket i LOU. (Vi använder i det här avsnittet begreppet upphandling i betydelsen anskaffning av tjänster, även om det inte rör sig om sådan *offentlig* upphandling som regleras i LOU, se även avsnitt 2.4.)

Även om dessa tjänster då kan köpas in utan att det sker enligt regelverket i LOU är det naturligtvis viktigt att upphandlingen sker på ett sätt som är ansvarsfullt och ekonomiskt sunt. Den upphandlande myndigheten kan självklart inte heller agera helt efter eget gottfinnande. Kommuner och landsting är t.ex. bundna av kommunallagen (1991:900), enligt vilken de ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (8 kap. 1 § kommunallagen). Vidare omfattas offentliga huvudmän av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser när det gäller ärendehandläggning.

Om offentliga huvudmän, under åberopande av att tjänster som avser utbildning inom skolväsendet utgör NESGI, avstår från att använda sig av LOU när utbildning överlämnas på entreprenad ska det ske på ett sätt som motsvarar de krav som kan ställas på opartiskhet, icke-diskriminering och god hushållning med offentliga medel. Det är viktigt att huvudmännen får verktyg för att kunna åstadkomma detta. Regeringen bör därför överväga att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram rekommendationer eller riktlinjer för hur upphandlande myndigheter bör förfara vid upphandling av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse för att säkerställa att även sådan upphandling sker på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt.

10.5 Alternativ

Utredningens bedömning: För det fall att regeringen inte delar vår bedömning att tjänster som avser utbildning utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, bör möjligheten att införa särskilda upphandlingsregler för utbildningstjänster övervägas. Sådana regler kan utformas enligt de förslag till nya regler i LOU om upphandling av välfärdstjänster som har lämnats av Välfärdsutredningen.

Vi har i avsnitt 10.2.5 gjort bedömningen att tjänster som avser utbildning inom skolväsendet, alltså utbildning i alla skolformer samt i fritidshemmet, är icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, s.k. NESGI. Av den anledningen omfattas tjänsterna inte av LOU-direktivet och därmed inte heller av LOU. Vår bedömning är alltså att det därför inte finns något krav på upphandling för ett flertal uppgifter som kan överlämnas på entreprenad enligt våra förslag i kapitel 9.

Som vi har förklarat tidigare kan dock svaret på frågan om en tjänst är att betrakta som NESGI eller inte variera över tid. Det är också så att det till sist är upp till domstol, och i slutänden EU-domstolen, att avgöra om en tjänst är NESGI, dvs. om tjänsten faller in under upphandlingsregelverket och därmed ska upphandlas.

Till följd av vår bedömning har det, för merparten av den entreprenad som vi föreslår ska vara möjlig enligt 23 kap. skollagen, inte funnits behov av att gå vidare med andra och tredje punkterna i vårt tilläggsdirektiv. Dock vill vi, för det fall att regeringen inte delar vår bedömning att de aktuella tjänsterna utgör NESGI, kort redogöra för vad vi menar bör göras då. I så fall finns det skäl att överväga att i möjligaste mån förenkla de upphandlingsregler som ska gälla vid upphandling som avser de aktuella tjänsterna.

Dessa tjänster omfattas redan i dag av de förenklade reglerna för upphandling i 19 kap. LOU. Anledningen är att de räknas som sociala tjänster och andra särskilda tjänster och de CPV-koder som motsvarar tjänsterna omfattas av den uppräkning som finns i bilaga 2 till LOU (se tabell 10.2).

Tabell 10.2 CPV-koder

Aktuella CPV-koder som omfattas av bilaga 2 till LOU

Kod	Beskrivning
80000000-4	Undervisning och utbildning
80100000-5	Grundskoleutbildning
80110000-8	Förskoleundervisning
80200000-6	Högstadie- och gymnasieundervisning
80210000-9	Teknisk och yrkesmässig undervisning på högstadie- och gymnasienivå
80211000-6	Teknisk undervisning på högstadie- och gymnasienivå
80212000-3	Yrkesmässig undervisning på högstadie- och gymnasienivå
80310000-0	Undervisning i ungdomsskola
80340000-9	Speciella undervisningstjänster
80410000-1	Diverse skoltjänster
80420000-4	E-lärande
80500000-9	Utbildningstjänster
80510000-2	Specialutbildning
85311300-5	Barn- och ungdomsomsorg
85312110-3	Barnomsorg inom förskola

Upphandlingen bör dock underlättas ytterligare. Detta kan med fördel ske genom att genomföra de förslag till enklare regler om offentlig upphandling för välfärdstjänster som har lämnats av Välfärdsutredningen (VFU) och som vi har beskrivit tidigare (se avsnitt 6.5). Syftet med VFU:s förslag är att i högre grad ta vara på det EU-rättsliga utrymme som finns för att skapa ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster.[17] Förslagen skulle enligt vår mening ge betydande förenklingar i det fall bedömningen görs att utbildningstjänster inte utgör NESGI.

Förslagen från VFU skulle, om de genomförs, omfatta samtliga de tjänster som anges i tabell 10.2, dvs. samtliga förslag till entreprenad enligt skollagen som vi har lämnat i kapitel 9 förutom uppgifter som inte är hänförliga till undervisning. Därmed skulle de förenklade reglerna omfatta entreprenader som gäller de områden där vi bedömer att entreprenad måste kunna beslutas snabbt. Det handlar exempelvis om att med kort varsel kunna ordna modersmålsundervisning till elever som börjar på en skola och om att

[17] SOU 2016:78.

kunna erbjuda distansundervisning som särskilt stöd till elever som har rätt till det.

VFU föreslår bl.a. att upphandlingar av välfärdstjänster ska undantas från LOU om värdet på upphandlingen understiger tröskelvärdet på 750 000 euro, dvs. 6 855 225 kronor[18], förutsatt att upphandlingen saknar ett bestämt gränsöverskridande intresse. De entreprenader enligt skollagen som skulle omfattas av VFU:s förslag får i allt väsentligt anses sakna ett bestämt gränsöverskridande intresse, men det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra i varje fall. Undantag från LOU för entreprenader av mindre värde innebär en betydande förenkling jämfört med dagens läge. Även om det inte går att göra någon säker uppskattning i frågan är det också sannolikt att många av de entreprenader som vi föreslår skulle innebära upphandlingar där värdet understiger 6 855 225 kronor. För dessa fall innebär VFU:s förslag således att entreprenader kan upphandlas på det sätt som den upphandlande myndigheten finner lämpligt, dvs. med full flexibilitet utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Det kan samtidigt inte uteslutas att det ändå kommer att finnas en del entreprenader där upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet. Man kan exempelvis tänka sig att så skulle bli fallet om en storstadskommun väljer att upphandla uppgifter som avser t.ex. modersmålsundervisning eller distansundervisning. Upphandlingen ska då enligt VFU:s förslag ske enligt ett nytt kapitel i LOU, 19 a kap., som innebär ytterligare förenklingar jämfört med vad som i dag gäller enligt 19 kap. LOU. Vid sådana upphandlingar ska upphandlande myndigheter t.ex. själva kunna utforma upphandlingsförfarandet.

Sammantaget menar vi därför att VFU:s förslag innebär förenklingar som är positiva, inte minst till den del upphandling av välfärdstjänster undantas från LOU:s tillämpningsområde. För det fall att VFU:s förslag till nya upphandlingsregler för välfärdstjänster genomförs är det alltså vår bedömning att möjligheterna för skolhuvudmän att genomföra upphandlingar på ett flexibelt och effektivt sätt blir bättre.

[18] Regeringens tillkännagivande (2017:223) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

11 Förslag om fjärrundervisning

I kapitel 9 beskrev vi vilka olika slags samarbetsformer som ska finnas för skolhuvudmän som behöver ta hjälp av andra aktörer, utifrån utredningens uppdrag att analysera olika samarbetsformer. Då det ibland kan saknas möjlighet att ha en annan lärare på plats hos eleverna är det naturligt att också diskutera fjärrundervisning vid sådana samarbeten. Vi kommer i detta kapitel att redogöra för när vi anser att fjärrundervisning över huvud taget bör vara tillåtet, alltså oavsett om det är inom huvudmannens egen organisation eller med hjälp av någon annan aktör genom entreprenad. Vi redogör också för vilka krav som bör ställas i samband med fjärrundervisning.

11.1 Möjligheterna till fjärrundervisning ska utvidgas

Utredningens förslag: Fjärrundervisning ska få användas i fler ämnen.

I avsnitt 8.2 redogjorde vi för vår syn att undervisning i första hand ska bedrivas som närundervisning, dvs. att ansvarig lärare är på samma plats som eleverna. Som vi har kunnat konstatera är det inte alltid möjligt för skolhuvudmannen att erbjuda alla ämnen och kurser genom närundervisning, exempelvis på grund av svårigheter att rekrytera lärare eller på grund av att elevgruppen i ett visst ämne eller en viss kurs är alltför liten (se kapitel 7). I dessa situationer, när närundervisning inte kan erbjudas, är det enligt vår mening viktigt att fjärrundervisning finns som ett alternativ för att tillgodose behoven av undervisning. Fjärrundervisning är således i vissa situationer den enda framkomliga vägen för en huvudman att erbjuda eleverna viss undervisning som annars inte skulle kunna erbjudas. Som vi kommer att utveckla i detta kapitel handlar det alltså om ett skolperspektiv.

När fjärrundervisning ska erbjudas beror på skolans behov och möjligheter, eller snarare brist på möjligheter. Genom att tillåta fjärrundervisning får eleverna bättre tillgång till kvalitativ undervisning. Vi anser därför att det finns skäl för att fjärrundervisning ska få användas i fler ämnen än vad som är möjligt i dag.

11.2 Fjärrundervisning endast när undervisning annars inte kan komma till stånd

Utredningens förslag: Fjärrundervisning ska som i dag endast få användas under vissa förutsättningar och med vissa begränsningar. Fjärrundervisning ska få användas endast om

1. det inte finns någon lärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § skollagen (2010:800) att tillgå inom en huvudmans skolenhet, eller
2. elevunderlaget är otillräckligt.

När det gäller integrerad samisk undervisning i grundskolan ska fjärrundervisning endast få användas om det inte finns någon annan lämplig person att tillgå inom en huvudmans skolenhet.

Eftersom vi anser att undervisning så långt det är möjligt ska erbjudas som närundervisning ska de grundläggande förutsättningarna för *när* fjärrundervisning ska få användas *inte* förändras. Dessa bestämmelser återfinns i dag i 5 a kap. 3 § skolförordningen (2011:185) respektive 4 a kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039). Dessa undantagsregler bör flyttas till skollagen för att tydligt visa på när det är acceptabelt att bedriva undervisning på andra sätt än det vanliga sättet, dvs. på andra sätt än med närundervisning (se vidare avsnitt 11.3). Fjärrundervisning ska således även i fortsättningen endast få användas om en av de nedan angivna situationerna föreligger. Det handlar alltså om situationer som inte går att lösa på andra sätt för den aktuella skolan.

Viktigt att observera är att fjärrundervisning därmed aldrig får vara ett sätt att spara pengar. Det är ett alternativ som endast ska användas när andra vägar att lösa situationen, t.ex. bristen på behöriga lärare, har prövats utan framgång.

11.2.1 När det inte finns någon lärare som uppfyller kraven

Den ena situationen när fjärrundervisning ska få användas är alltså när det inte finns någon person att tillgå som uppfyller de aktuella kraven. För lärare gäller att de ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 § skollagen. Med andra ord ska läraren ha legitimation och vara behörig för viss undervisning och uppfylla de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat om behörighet. Undantagsreglerna, t.ex. för modersmålslärare (som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.1), spelar alltså inte någon roll här – finns det inte någon lärare som uppfyller kraven i 2 kap. 13 § bör fjärrundervisning få tillämpas.

I fråga om integrerad samisk undervisning i grundskolan ställs inte krav på att den ska utföras av en legitimerad och behörig lärare – det saknas helt enkelt reglering av vem som ska utföra denna verksamhet. I nuvarande bestämmelser om fjärrundervisning har regeringen hanterat detta genom att i stället tillåta fjärrundervisning när det inte finns någon annan lämplig person att tillgå inom en huvudmans skolenhet (5 a kap. 3 § skolförordningen respektive 4 a kap. 3 § gymnasieförordningen). Vi anser att det är ett lämpligt sätt att hantera att reglering på detta område saknas. Fjärrundervisning bör för denna verksamhet därmed, som i dag, vara tillåtet när det inte finns någon annan lämplig person att tillgå. Det bör dock poängteras att den person som bedöms lämplig att ge integrerad samisk undervisning i ett visst ämne, t.ex. historia, också måste uppfylla de behörighetskrav som gäller för undervisning i ämnet historia i den årskursen, om denna lärare ensam ska ansvara för undervisningen i ämnet historia.

En motsvarande reglering finns i dagens bestämmelser om fjärrundervisning när det gäller studiehandledning på modersmålet. Detta är dock en verksamhet som i många avseenden skiljer sig från den rena undervisningssituationen som fjärrundervisning i övrigt avser. Vi anser därför att studiehandledning på modersmålet som ges med hjälp av informations- och kommunikationsteknik inte ska regleras i bestämmelserna om fjärrundervisning (se vidare avsnitt 12.1).

Enligt de nu gällande bestämmelserna får fjärrundervisning användas när det inte finns någon lärare som uppfyller kraven *på den aktuella skolenheten*. Detta gäller fjärrundervisning såväl inom den egna organisationen som på entreprenad, i de fall fjärrundervisning på entreprenad är tillåtet i dag. Den utredning som låg till grund för

införandet av regler om fjärrundervisning hade föreslagit *inom huvudmannens organisation*, men regeringen delade remissynpunkter som problematiserade en sådan lösning och förordade den nuvarande formuleringen.[1]

Vi har i vårt utredningsarbete på nytt övervägt frågan om tillgången på lärare ska gälla på den aktuella skolenheten eller inom huvudmannens organisation. När det gäller fjärrundervisning inom den egna organisationen finns det ju uppenbarligen någon att tillgå inom huvudmannens organisation. I de fallen, t.ex. en glesbygdskommun med stora avstånd mellan skolenheterna, bör det även framöver vara tillgången på lärare på den aktuella skolenheten som avgör om fjärrundervisning får tillämpas. Prövningen av tillgången på lärare ska därför även fortsättningsvis göras inom den aktuella skolenheten.

När det gäller kombinationen fjärrundervisning på entreprenad, som vi kommer att beskriva mer utförligt nedan, är det dock inte lika självklart. Varför ska undervisningen bedrivas som fjärrundervisning på entreprenad, dvs. med någon annan som utför undervisningen, om det finns lärare att tillgå inom den egna organisationen? Ett tänkbart scenario är att en kommun behöver flera lärare inom ett visst språk, och att den som är anställd inom den egna organisationen inte har utrymme över i sin tjänst för att också undervisa på en viss skolenhet. Därför ska fjärrundervisning på entreprenad även få användas om det inte finns någon som uppfyller kraven att tillgå på den aktuella skolenheten. Möjligheten till fjärrundervisning på entreprenad begränsas i stället genom det villkor som vi har beskrivit i avsnitt 9.5.5, att huvudmannen först ska ha gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

För att betona att närundervisning är det som främst ska användas bör huvudmannen först ha gjort allvarliga försök att rekrytera en legitimerad och behörig lärare (respektive lämplig person) till skolenheten, innan det att ett beslut om fjärrundervisning kan fattas. Detta konstaterade också regeringen i propositionen om fjärrundervisning.[2] Därmed framgår att fjärrundervisning ska vara just ett komplement när huvudmannen eller skolan inte kan ordna närundervisning.

---

[1] Prop. 2014/15:44, s. 13.
[2] Prop. 2014/15:44, s. 13.

11.2.2 När elevunderlaget är otillräckligt

Den andra situationen när fjärrundervisning ska få användas är, precis som i dag, när elevunderlaget är otillräckligt för att bedriva undervisning. Det kan handla om att det är någon enstaka elev på den aktuella skolenheten som är berättigad till modersmålsundervisning eller om att utöka möjligheterna till språkval när bara enstaka elever vill läsa det aktuella språket.

Sedan möjligheterna till fjärrundervisning infördes har detta kriterium tolkats som de fall då huvudmannen inte har skyldighet att anordna undervisning med anledning av att antalet elever är färre än fem.[3] Vi redogjorde i avsnitt 3.1.11 för vilka krav på det området som ställs på huvudmannen i fråga om modersmålsundervisning i ett visst språk och för undervisning i andra språk. Utredningen anser att detta är en klok grundregel. Verkligheten är dock något mer komplex och vi vill därför beskriva några andra fall när elevunderlaget också bör anses otillräckligt.

För det första handlar de skyldigheter som vi hänvisar till ovan om att antalet elever *inom huvudmannens organisation* ska vara minst fem. Vanligtvis är detta en fungerande avgränsning, men vi menar att fjärrundervisning även bör kunna bli aktuell när det är färre elever på en viss skola. I en glesbygdskommun med stora avstånd mellan skolorna bör fjärrundervisning kunna användas med hänvisning till otillräckligt elevunderlag, även om det totalt sett inom kommunen rör sig om minst fem elever. Fjärrundervisning bör även kunna ges i en större kommun när det är få elever på en skolenhet som har problem att ta sig en till en annan skola, t.ex. med tanke på avstånden till andra skolor och svårigheter utifrån elevernas ålder. Ett exempel på det senare finns i dag i Uppsala kommun där elever i årskurs 3–5 får modersmålsundervisning via fjärrundervisning när det är färre än tre elever på skolan. Med andra ord: på samma sätt som vi menar att det är på den aktuella skolenheten som tillgången på lärare ska bedömas bör det tas hänsyn till antalet elever på den aktuella skolenheten.

För det andra kan motsvarande situation uppstå även i andra fall, vilket vi också beskrev i avsnitt 3.1.11. Som vi konstaterade där kan undervisningsgrupperna vara små, eller bestå av en enstaka

[3] Prop. 2014/15:44, s. 13 f.

elev, t.ex. om huvudmannen vill erbjuda undervisning i ett visst språk. Även för integrerad samisk undervisning i grundskolan kan det röra sig om ett fåtal elever. Detta handlar alltså om vad som är möjligt för huvudmannen att anordna, inte en skyldighet.

Slutligen kan det förekomma att elevunderlaget på en viss skolenhet är otillräckligt för att bedriva ett nationellt program på gymnasieskolan, men att det finns tillräckligt med elever totalt sett inom huvudmannens organisation. Huvudmannen kan ändå önska anordna programmet på flera skolenheter, t.ex. som Lapplands gymnasium som erbjuder vård- och omsorgsprogrammet på flera orter, delvis via fjärrundervisning, för att kunna ordna kompetensförsörjningen till flera kommuner. Även i dessa fall bör fjärrundervisning kunna användas, men som vi beskriver nedan bör fjärrundervisning inte kunna utgöra mer än en begränsad del av en elevs skolgång (avsnitt 11.6.3). Att eleverna finns utspridda på flera skolenheter inom huvudmannens organisation har också Skolverket bedömt uppfylla villkoret otillräckligt elevunderlag i fallet med Lapplands gymnasium, där delar av vård- och omsorgsprogrammet bedrivs med fjärrundervisning inom ramen för den pågående försöksverksamheten.[4]

I övriga fall, t.ex. om det är minst fem elever som är berättigade till modersmålsundervisning i ett språk och vill ta del av sådan undervisning, kan fjärrundervisning inte bli aktuell med hänvisning till otillräckligt elevunderlag. I dessa fall bör fjärrundervisning endast få användas utifrån det villkor som beskrivs ovan, alltså på grund av att det inte finns tillgång till någon lärare.

11.2.3 Andra tänkbara alternativ?

Tidigare har diskuterats om fjärrundervisning skulle vara tillåtet även i andra fall. Den utredning som föregick införandet av fjärrundervisning förordade att det skulle vara tillåtet även i de fall då ett ämne eller en kurs inte erbjuds av den egna skolan.[5] Regeringen befarade att fjärrundervisning i så fall skulle användas trots att en legitimerad och behörig lärare hade kunnat anställas.[6] Vi delar denna farhåga. Eftersom vi ser fjärrundervisning som något som

[4] Skolverkets beslut dnr 2015:1456.
[5] SOU 2012:76.
[6] Prop. 2014/15:44, s. 14.

endast ska användas när undervisning annars inte skulle komma till stånd är det enligt vår mening inte aktuellt att tillåta fjärrundervisning i fler situationer än de ovan beskrivna. Vi konstaterar samtidigt att om en kurs eller ett ämne inte erbjuds på skolan, på grund av att det inte går att hitta någon lämplig lärare eller att det är för få elever, kan fjärrundervisning användas redan enligt gällande regler.

11.3 De grundläggande bestämmelserna om fjärrundervisning ska anges i skollagen

När möjligheten till fjärrundervisning författningsreglerades infördes en definition av begreppet fjärrundervisning i 1 kap. 3 § skollagen. I övrigt reglerades möjligheterna till fjärrundervisning genom bestämmelser på förordningsnivå i skolförordningen och gymnasieförordningen. I och med att förutsättningarna för fjärrundervisning nu föreslås förändras har vi också analyserat vad som bör regleras i skollagen, i förordning respektive föreskrivas av myndighet. I detta avsnitt lämnar vi några generella förslag på detta område.

11.3.1 Ett nytt kapitel ska införas i skollagen

Utredningens förslag: De grundläggande bestämmelserna om fjärrundervisning ska samlas i ett nytt kapitel i skollagen (2010:800).

Fjärrundervisning ska endast få användas under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Vi anser som sagt att möjligheterna till fjärrundervisning ska utökas. Sådan undervisning ska därmed bli möjlig i fler ämnen än vad som är fallet i dag inom såväl de obligatoriska som de frivilliga skolformerna. Mot denna bakgrund anser vi det rimligt att de grundläggande bestämmelserna om när fjärrundervisning får användas finns i skollagen. Detta gäller särskilt i fråga om de obligatoriska skolformerna. Dessutom behöver vissa regler, där fjärrundervisning skiljer sig från annan typ av undervisning, framgå av skollagen, särskilt i de fall då bestämmelserna skiljer sig från vad som annars föreskrivs just i skollagen. Vi har övervägt om fjärrundervisning ska regleras på olika

ställen i skollagen, t.ex. i 2 kap. angående behörighetsregler och i kapitlen för respektive skolform, eller samlat. Eftersom de bestämmelser vi föreslår om fjärrundervisning gäller flera av skolformerna och i stor utsträckning är generella förordar vi att de samlas på ett ställe. Vi föreslår alltså att de grundläggande bestämmelserna om fjärrundervisning placeras i ett nytt kapitel i skollagen.

Vi anser det lämpligt att kapitlet placeras efter de kapitel som reglerar de olika skolformerna. Däremot bör kapitlet placeras före de kapitel som rör särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Kapitlet ska därför benämnas 22 kap. Därmed placeras det också i anslutning till 23 kap. om entreprenad och samverkan som också det berör flera skolformer.

Det är lämpligt att fjärrundervisning regleras uttömmande i det nya kapitlet i skollagen. Det ska därför anges där att fjärrundervisning endast är tillåten under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

11.3.2 Föreskriftsrätt

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om fjärrundervisning.

Även med de mest centrala reglerna om fjärrundervisning i skollagen bedömer vi att det kommer att finnas behov av kompletterande föreskrifter på såväl regerings- som myndighetsnivå. Detta gäller, som vi kommer att redogöra för närmare i det följande, särskilt i fråga om de frivilliga skolformerna. Det bör därför anges i skollagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om fjärrundervisning. Ett sådant bemyndigande finns redan i dag i 29 kap. 22 a § skollagen. I anslutning till att det införs ett nytt kapitel om fjärrundervisning är det av lagtekniska skäl lämpligt att även bestämmelser om bemyndiganden kring fjärrundervisning placeras i detta kapitel. Bemyndigandebestämmelsen ska alltså flyttas.

Det bör dock betonas att bemyndigandet inte automatiskt ger möjlighet för regeringen att tillåta fjärrundervisning i andra fall än

de som anges i lagen. Regeringen bör t.ex. inte kunna godkänna användning av fjärrundervisning i andra skolformer än de i lagen föreskrivna och inte heller tillåta fjärrundervisning när inget av villkoren för användning av fjärrundervisning är uppfyllt. Det följer av bestämmelsen som vi redogjorde för i föregående avsnitt, om att fjärrundervisning endast ska vara tillåten under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av det aktuella kapitlet i skollagen och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Vi redogör i de följande avsnitten för i vad mån vi anser att bestämmelser bör placeras i lag eller förordning.

11.4 Vad som ska betraktas som fjärrundervisning

Innan vi går in på hur fjärrundervisning ska fungera behöver vi förtydliga vad fjärrundervisning innebär, och bör innebära, enligt vår mening. Vi kommer i detta avsnitt att beskriva definitionen av fjärrundervisning och också kort beskriva vad som inte räknas som fjärrundervisning.

11.4.1 Definitionen av fjärrundervisning bör behållas

Utredningens bedömning: Definitionen av fjärrundervisning bör behållas. Fjärrundervisning ska alltså även framöver definieras som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.

Företeelsen fjärrundervisning är relativt ny och det råder viss osäkerhet om vad det innebär. Det är några aspekter av definitionen som bör diskuteras, även om vi anser att den nuvarande definitionen bör behållas.

Vi kan konstatera att fjärrundervisning sedan 2015 definieras som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen). Så som definitionen är utformad ger den alltså intryck av att elever och lärare, för att det ska vara fråga om fjärrundervisning, alltid måste vara åtskilda i rum.

Under vårt arbete har det kommit fram att det inom den fjärrundervisning som i dag bedrivs är vanligt att även fjärrlärare vid något tillfälle, mer eller mindre regelbundet, träffar sina elever för undervisning på plats i klassrummet. Det kan t.ex. handla om att läraren kommer till eleverna vid en lektion varje vecka eller om intensivundervisning på plats i början av terminen. Att lärare och elever möts fysiskt för att utveckla den sociala relationen är också något som vi rekommenderar (se t.ex. avsnitt 11.8.4 nedan). Samtidigt framgår det inte helt entydigt av gällande bestämmelser om definitionen av fjärrundervisning syftar på hur undervisningen bedrivs vid ett visst *lektionstillfälle* eller för ett helt *ämne*. Vilket av dessa två alternativ som åsyftas behöver bli tydligare.

Det regelverk som vi ska skapa för fjärrundervisning behöver vara anpassat till den blandning av undervisningsmetoder som våra erfarenheter har visat är vanligt förekommande. Det innebär bl.a. att vissa bestämmelser bör gälla endast när elever och lärare är åtskilda. Dessa tillfällen bör vara tydligt definierade. Vi anser därför att fjärrundervisning bör definieras för de *undervisningstillfällen* där elever och lärare är åtskilda, snarare än för all undervisning i ämnet. Fjärrundervisning bör alltså även framöver definieras som *undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid*. Vad det får för konsekvenser för beslut om att använda fjärrundervisning m.m. återkommer vi till (avsnitt 11.6.1).

Vi vill också påminna om hur undervisning definieras: som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap. 3 § skollagen). Det ska alltså ske under ledning av lärare. Fjärrundervisning handlar inte om att eleverna först och främst ska inhämta kunskaper *på egen hand* med hjälp av digitala verktyg. Det enskilda arbetet ska alltså inte ske i större utsträckning än i den mån elever har det under närundervisning.

Det förekommer att en lärare undervisar elever på en annan skolenhet via fjärrundervisning, men att elever från den egna skolenheten också ingår i undervisningsgruppen. En del lärare som vi har talat med föredrar att då undervisa samtliga elever med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, medan andra lärare befinner sig i samma klassrum som eleverna på den egna skolenheten. Vi menar att båda varianterna ska definieras som fjärrundervisning

eftersom läraren agerar utifrån att ett antal elever finns på en annan plats. Det innebär också att de krav som ställs i och med att det är fjärrundervisning gäller för undervisningen över huvud taget och inte bara för några av eleverna som läraren undervisar.

11.4.2 Gränsdragning mot annan undervisning där informations- och kommunikationsteknik används

I olika inspel i frågan om fjärrundervisning har vi vid ett flertal tillfällen fått höra att digitala verktyg måste utnyttjas bättre i skolorna, vilket då skulle vara argument för att tillåta fjärrundervisning. Vi vill påminna om vad vi skrev i avsnitt 8.1: det är den *ansvarige läraren* som vid fjärrundervisning befinner sig någon annanstans än eleverna. Det har inte något att göra med om en lärare i sin undervisning använder t.ex. föreläsningar inspelade av andra lärare. Som vi också beskrev i nämnda avsnitt ser vi mycket positivt på den digitala utvecklingen som sker och de möjligheter den ger till varierande undervisningsmetoder. Eftersom det som avgör om det är fjärrundervisning är om den ansvarige läraren är åtskild från eleverna i rum, så finns det också andra situationer som vi vill markera *inte* är fjärrundervisning enligt vår definition.

Som redan gäller i dag bör det inte betraktas som fjärrundervisning när en lärare som är närvarande i klassrummet tar hjälp av en annan lärare som undervisar med hjälp av informations- och kommunikationsteknik och där den andra läraren är åtskild från eleverna i rum men inte i tid (se 5 a kap. 1 § andra stycket skolförordningen respektive 4 a kap. 1 § andra stycket gymnasieförordningen). Ett sådant förfarande möjliggör för skolor att inom ramen för sedvanlig undervisning t.ex. anordna seminarier eller föreläsningar där externa lärare med spetskompetens inom ett visst ämne medverkar och kan bidra till att höja kvaliteten och föra in nya perspektiv i undervisningen. Eftersom den ordinarie läraren då är med i klassrummet är det således inte fråga om fjärrundervisning. Vi bedömer dock att detta inte längre behöver regleras i författningstext, med hänsyn till vårt förslag om att planerad fjärrundervisning förutsätter ett särskilt beslut (se avsnitt 11.6.1 nedan).

En annan situation som bör nämnas är den att en elev är på resande fot under en kortare period och får uppgifter att utföra under den tiden, dvs. är åtskild både i rum och i tid från den ansvarige

läraren, och under den tiden t.ex. har ett chattsamtal med sin lärare. Inte heller detta utgör enligt vår mening fjärrundervisning.

11.4.3 Samma krav ställs på fjärrundervisning

Vi vill också poängtera att definitionen av fjärrundervisning inte innebär att några andra, mindre omfattande, krav gäller för sådan undervisning. Fjärrundervisning ska visserligen användas då annan undervisning inte kan komma till stånd, men samma krav ska gälla som för undervisning generellt. Det innebär, för att bara nämna ett par exempel från skollagen, att utbildningen ska ta hänsyn till elevers olika behov (1 kap. 4 § skollagen) och att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform (1 kap. 9 § skollagen). Vidare ska arbetsformerna vara varierade (se avsnitt 3.4.3). Det bör också betonas att alla moment under rubriken Centralt innehåll i kurs- respektive ämnesplanerna fortfarande ska ingå i undervisningen och att kunskapskraven är desamma som vanligt. Dessa bestämmelser är avgörande för när vi anser att fjärrundervisning bör vara tillåten, eftersom det måste finnas förutsättningar för att även med fjärrundervisning kunna uppfylla de krav som ställs på undervisning i allmänhet, och ligger därför till grund för våra ställningstaganden i kommande avsnitt.

11.5 Skolformer, ämnen och kurser där fjärrundervisning ska få användas

När vi nu har beskrivit vilka villkor som ska gälla för att fjärrundervisning över huvud taget ska vara tillåtet kommer vi i detta avsnitt att gå in på när det är lämpligt med fjärrundervisning och undervisningsformen således ska få användas. Det handlar dels om för vilka elever och årskurser, och därmed i vilka skolformer, som fjärrundervisning ska få användas, dels om i vilka ämnen, kurser och verksamheter som undervisningsformen ska få användas.

11.5.1 Skolformer

Utredningens förslag: Fjärrundervisning ska som i dag få användas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

I vårt uppdrag ingår att föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, bör få utföra undervisning åt andra skolhuvudmän. En del av detta är att överväga i vilka årskurser och skolformer som fjärrundervisning bör vara möjligt.

Det vi har tagit del av vid våra studiebesök är att det av elever som fjärrundervisas krävs en högre grad av mognad och självdisciplin än vid närundervisning. Ju yngre eleverna är, desto viktigare är dessutom den sociala delen i relationen mellan eleven och läraren, vilket kan göra det svårare för yngre elever att hantera fjärrundervisning. Detta talar enligt vår mening starkt för att fjärrundervisning ska få användas främst i de högre årskurserna. Eftersom det är först under de senare åren i grundskolan och i gymnasieskolan samt motsvarande skolformer som de vanliga undervisningsgrupperna delas upp i mindre grupper utifrån olika val talar även detta för att fjärrundervisning främst bör komma i fråga för äldre elever. Valmöjligheterna under skolpliktens första år är däremot begränsade och klasserna undervisas vanligen tillsammans, varför möjligheterna till fjärrundervisning i mindre undervisningsgrupper också är begränsade. De möjligheter som ändå bör finnas för yngre elever beskriver vi nedan för de olika ämnena.

I samtliga uppräknade skolformer, samt i utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen (se vidare avsnitt 11.5.4), kan i dag fjärrundervisning tillämpas. Vi har inte funnit någon anledning att förändra detta genom att helt och hållet undanta någon skolform från denna möjlighet. Försiktigheten vad gäller elevernas ålder, och därmed begränsningen i årskurser, medför i och för sig att det endast är i vissa fall som fjärrundervisning kommer att bli aktuell i sameskolan, som bara innehåller årskurs 1–6. För grundsärskolan, gymnasiesärskolan och specialskolan kan fjärrundervisning ibland innebära att extra höga krav ställs på läraren, men det gäller för dessa skolformer även i fråga om närundervisning. Dessutom är det vanligare med mindre undervisningsgrupper i dessa skolformer och det bör även här finnas möjligheter att tillämpa fjärrundervisning.

Värt att notera är att gymnasieskolan i sin helhet omfattas av möjligheten. Det innebär utöver de nationella programmen även introduktionsprogrammen och vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år (15 kap. 7 § skollagen).

Övriga skolformer ingår inte i vårt uppdrag. Vi bedömer dock att en försöksverksamhet med fjärrundervisning i förskoleklass bör genomföras, vilket vi utvecklar nedan i avsnitt 11.5.5.

Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas riksförbund har anmält avvikande uppfattning i denna fråga i utredningens expertgrupp. Deras åsikt är att det bör vara upp till huvudmännen att avgöra när fjärrundervisning ska få användas, dvs. att det inte ska regleras i vilka skolformer; i vilka ämnen, kurser och verksamheter och i vilka årskurser som sådan undervisning ska tillåtas.

11.5.2 Ämnen och verksamheter i de obligatoriska skolformerna

Utredningens förslag: I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska fjärrundervisning endast få användas i följande ämnen:

- engelska,
- matematik,
- moderna språk,
- modersmål,
- naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
- samhällsorienterande ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
- samiska,
- svenska,
- svenska som andraspråk,
- teckenspråk[7], och
- teknik.

[7] Detta gäller alltså samtliga former av teckenspråk: teckenspråk för hörande som kan läsas inom ramen för språkval eller elevens val i grundskolan samt teckenspråk för döva och hörselskadade och teckenspråk för döva och hörselskadade med utvecklingsstörning som är ämnen i specialskolan.

I grundskolan ska fjärrundervisning dessutom få användas för integrerad samisk undervisning.

Regeringen ska få meddela föreskrifter som begränsar i vilka årskurser i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan som fjärrundervisning får användas i respektive ämne och verksamhet.

Utredningens bedömning: I årskurs 1–3 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive i årskurs 1–4 i specialskolan bör fjärrundervisning endast få användas vid undervisning i modersmål och samiska i sameskolan och vid integrerad samisk undervisning i grundskolan.

I årskurs 4–6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive i årskurs 5–7 i specialskolan bör fjärrundervisning därutöver även få användas vid undervisning i moderna språk och teckenspråk.

I årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan respektive i årskurs 8–10 i specialskolan bör fjärrundervisning få användas i samtliga ämnen och verksamheter där sådan är tillåten.

Vi har tidigare föreslagit att fjärrundervisning ska få användas i fler ämnen än vad som är fallet i dag För att garantera en likvärdig utbildning anser vi att det på nationell nivå bör regleras i vilka ämnen och verksamheter som fjärrundervisning ska få användas för skolpliktiga elever, dvs. inom de obligatoriska skolformerna. Att fjärrundervisning får användas i ett visst ämne eller en viss verksamhet är en bestämmelse av stor betydelse för utbildningen. Som vi beskrev i avsnitt 11.3.1 anser vi att centrala bestämmelser om fjärrundervisning ska placeras direkt i skollagen, i stället för som i dag i skolförordningen. Därmed bör det framgå av skollagen i vilka ämnen fjärrundervisning över huvud taget får användas i de obligatoriska skolformerna. I grundskolan och motsvarande skolformer, med ett begränsat utbud av ämnen, låter det sig relativt enkelt göras att på ett uttömmande sätt reglera i vilka ämnen fjärrundervisning ska få användas. Det ger också en tydlighet att bestämmelser som gäller för alla framgår direkt av lagen.

Vi har i vår analys utgått från vad vi beskrev i avsnitt 11.4.3, om att samma krav ska gälla för fjärrundervisning som för undervisning i övrigt. Fjärrundervisning ska bara få användas i de ämnen och verk-

samheter där det finns förutsättningar för att uppfylla detta, bl.a. möjlighet att inkludera samtliga delar av det centrala innehållet i kursplanen. Det vi föreslår för grundskolan är därför att fjärrundervisning ska få användas i samtliga ämnen som räknas upp i 10 kap. 4 § skollagen, utom de praktisk-estetiska ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik samt slöjd. Anledningen till att praktisk-estetiska ämnen ska undantas är just ämnenas karaktär, det som definierar dem som praktisk-estetiska. Detta är helt enkelt ämnen där tekniken enligt vår mening ännu inte är redo för att undervisningen ska kunna bedrivas på ett nöjaktigt sätt med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. Att ansvarig lärare för ämnen såsom slöjd eller hem- och konsumentkunskap befinner sig på annan plats än eleverna väcker dessutom olika frågor om vem som har ansvar för säkerheten för eleverna. Övriga ämnen bör dock vara möjliga att bedriva fjärrundervisning i, då de är av mer teoretisk karaktär. I ämnen såsom engelska finns det t.ex. möjlighet att utnyttja en lång rad undervisningsmetoder och eleverna kan demonstrera olika typer av förmågor med hjälp av tekniken. Därutöver ska fjärrundervisning också få användas i verksamheten integrerad samisk undervisning i grundskolan, som inte är ett eget ämne.

Som vi beskrev i föregående avsnitt (avsnitt 11.5.1) innebär kraven på mognad och självdisciplin att det framför allt är i de högre årskurserna som fjärrundervisning är möjlig, åtminstone när det handlar om lite större undervisningsgrupper. Vi anser därför att det i årskurs 7–9[8] ska vara tillåtet att använda fjärrundervisning i samtliga ämnen och verksamheter som är godkända för detta undervisningssätt i grundskolan.

För yngre elever är fjärrundervisning, enligt de erfarenheter vi har fått ta del av under utredningens gång, fortfarande möjlig, men då i mycket små undervisningsgrupper. Även yngre elever kan naturligtvis ta del av föreläsningar som ges med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, men det finns inte i dag tillräckliga förutsättningar för att kunna variera arbetsformerna i större undervisningsgrupper. Eftersom den sociala relationen till läraren är viktig, liksom sammanhållningen i klassen, är det för dessa yngre elever dessutom än viktigare att andelen undervisning där fjärrundervisning

[8] Det vill säga för de årskurser som kommer att benämnas högstadiet, om riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag i prop. 2016/17:143.

används hålls nere. Vi menar därför att fjärrundervisning för de tidigare årskurserna ska vara begränsad till de ämnen och verksamheter där en enskild elev eller en mindre grupp av eleverna deltar (se avsnitt 3.1.11 för en genomgång av dessa). Vi bedömer följaktligen att det för årskurs 1–6 i grundskolan ska vara tillåtet att använda fjärrundervisning i modersmålsundervisning och integrerad samisk undervisning. Eftersom elever kan påbörja studierna i moderna språk och i teckenspråk, inom språkval eller elevens val, innan de börjar i årskurs 7 och elevgrupperna i olika språk kan vara mycket små, bör fjärrundervisning därutöver även få användas i moderna språk i årskurs 4–6. Samma sak bör gälla för teckenspråk för hörande, som elever också kan välja inom språkval eller elevens val.

Sammanfattningsvis bör fjärrundervisning i grundskolan tillåtas i ämnen och verksamheter i de olika årskurserna i enlighet med tabell 11.1.

Tabell 11.1 Fjärrundervisning i grundskolan

Ämnen och verksamheter där fjärrundervisning ska få användas i grundskolans olika årskurser

Ämne	Åk 1–3	Åk 4–6	Åk 7–9
Bild			
Hem- och konsumentkunskap			
Idrott och hälsa			
Musik			
Slöjd			
Svenska eller svenska som andraspråk			X
Engelska			X
Matematik			X
Samhällsorienterande ämnen (geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap)			X
Naturorienterande ämnen (biologi, fysik och kemi)			X
Teknik			X
Språkval*: moderna språk		X	X
Språkval*: teckenspråk för hörande		X	X
Modersmålsundervisning	X	X	X
Integrerad samisk undervisning	X	X	X

* Gäller även för dessa ämnen inom elevens val.

Motsvarande villkor bör gälla för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Dock blir det några förändringar som följer av att innehållet skiljer sig något åt, t.ex. förekommer integrerad samisk undervisning endast i grundskolan.

I grundsärskolan finns den särskilda inriktningen som är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen, träningsskolan (11 kap. 3 § skollagen). För träningsskolans elever omfattar undervisningen, i stället för ämnen, fem olika ämnesområden: estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning (11 kap. 6 § skollagen). Inom dessa fem ämnesområden bör fjärrundervisning inte få användas eftersom de är av en mer praktisk natur. Fjärrundervisning framstår också som mindre lämplig med hänsyn till de särskilda svårigheter och behov som kan finnas hos elever inom träningsskolan.

Eftersom specialskolan är tioårig blir grupperingen av årskurser annorlunda: 1–4, 5–7 och 8–10. I specialskolan finns även ämnena teckenspråk för döva och hörselskadade och teckenspråk för döva och hörselskadade med utvecklingsstörning. Fjärrundervisning bör kunna användas även i dessa ämnen i årskurs 8–10. I specialskolan ingår även rörelse och drama i undervisningen för elever som inte är hörande (12 kap. 4 § skollagen). I likhet med de praktisk-estetiska ämnen som även förekommer i grundskolan bör fjärrundervisning inte få användas för detta ämne.

För sameskolan tillkommer ämnet samiska (13 kap. 4 § skollagen). Eftersom undervisning ges separat för språkets olika varieteter kan undervisningen ske i mycket små grupper eller t.o.m. för bara en elev åt gången, även om samiska är ett obligatoriskt ämne för samtliga elever i sameskolan. Dessutom är samiska ett ämne där det är mycket svårt att få tag på behöriga lärare. Då det är viktigt att eleverna från första årskurs kan ta del av undervisning i samiska bör fjärrundervisning få användas i samtliga årskurser i sameskolan, dvs. årskurs 1–6. Trots att vi i övrigt ställer oss avvisande till att använda fjärrundervisning för yngre elever bör det vara möjligt här då det handlar om en eller ett fåtal elever. Fjärrundervisning av yngre elever är dessutom en beprövad undervisningsmetod för Sameskolstyrelsen (se även avsnitt 11.5.5 om försöksverksamhet i förskoleklass).

Vi bedömer att bestämmelser om begränsningar när det gäller vilka årskurser som fjärrundervisning får användas i för respektive ämne eller verksamhet kan meddelas på förordningsnivå. Reger-

ingen ska därför bemyndigas att meddela föreskrifter som begränsar i vilka årskurser som fjärrundervisning får användas i.

Slutligen kan vi konstatera att de bedömningar vi har gjort i detta avsnitt utgår från dagens situation. Fjärrundervisning är en relativt ny företeelse som hittills endast har använts i begränsad omfattning och i ett fåtal ämnen. Detta gör att vi anser det påkallat med viss försiktighet när det gäller att tillåta användningen av detta nya undervisningssätt. När fjärrundervisning i framtiden är mer etablerad och utvecklad, t.ex. när det finns fler lärare med kompetens på området, kan det mycket väl bli aktuellt att utöka möjligheterna att använda fjärrundervisning. Förutsättningen för det är förstås att det bedöms vara möjligt att även med fjärrundervisning uppfylla skollagens och olika föreskrifters bestämmelser och uppnå samtliga kunskapskrav i ämnet.

11.5.3 Kurser och verksamheter i de frivilliga skolformerna

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om i vilka kurser som fjärrundervisning ska få användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Utredningens bedömning: Fjärrundervisning bör få användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i kurser i följande ämnen:

- biologi,
- engelska,
- filosofi,
- fysik,
- företagsekonomi,
- geografi,
- grekiska,
- historia,
- juridik,
- kemi,
- latin,
- matematik,

- moderna språk,
- modersmål,
- naturkunskap,
- psykologi
- religionskunskap,
- samhällskunskap,
- svenska,
- svenska som andraspråk,
- teckenspråk, och
- teknik.

Fjärrundervisning bör inte få användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i kurser i följande ämnen:

- bild,
- dans,
- idrott och hälsa,
- musik, och
- teater.

När det gäller utbildning på introduktionsprogram i gymnasieskolan bör fjärrundervisning, utöver vad som anges ovan, få användas i den utsträckning som fjärrundervisning får användas i ämnet i grundskolan.

Statens skolverk bör få i uppdrag att utfärda föreskrifter om när fjärrundervisning därutöver ska få användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Vi har i avsnitt 11.5.2 föreslagit att det ska regleras i skollagen i vilka ämnen och verksamheter som fjärrundervisning ska vara tillåten när det gäller de obligatoriska skolformerna. När det gäller de frivilliga skolformerna, dvs. gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, är vår bedömning en annan. Vi anser nämligen att det inte är praktiskt genomförbart, och i alla händelser mindre lämpligt, att på lagnivå göra en uttömmande uppräkning av de kurser som finns i olika ämnen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Med gymnasieskolans och gymnasiesärskolans mångfald av ämnen som de olika kurserna tillhör

är det omöjligt för oss att föreslå vilka förutsättningar som ska gälla för vart och ett av ämnena. Dessutom förändras kursutbudet och ämnesindelningen i relativt hög takt, vilket skapar helt andra förutsättningar än för grundskolan och motsvarande skolformer och dessas i skollagen respektive skolförordningen reglerade timplaner. Vi menar därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om när fjärrundervisning ska få användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Delvis föreslår vi att tillåtna ämnen och verksamheter regleras i gymnasieförordningen och delvis bör föreskrifter utfärdas av Skolverket.

När det gäller vilka ämnen som fjärrundervisning bör vara möjlig i utgår vi från några principer. För det första bör det i gymnasieskolan naturligtvis vara möjligt med fjärrundervisning för de ämnen där det är möjligt i grundskolan och motsvarande skolformer. Eleverna i gymnasieskolan är äldre och bör ha en högre grad av mognad och självdisciplin. Dessa ämnen, som vi har föreslagit ska anges i lag för de obligatoriska skolformerna, bör framgå av gymnasieförordningen. För det andra bör det finnas en tydlig avgränsning mellan olika kategorier av ämnen. Det är därför eftersträvansvärt att använda en redan existerande kategorisering av gymnasieskolans ämnen. För det tredje är det önskvärt att regleringen i gymnasieförordningen om fjärrundervisning inte ska behöva ändras varje gång ämnena eller kurserna i gymnasieskolan förändras.

En sådan kategorisering som redan finns är den som har gjorts angående behörighet att undervisa i gymnasieskolan i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen). Ämnena i gymnasieskolan har delats upp i tre olika kategorier

1. Vanliga ämnen, som anges i bilaga 4 till högskoleförordningen (1993:100) och därför ibland kallas bilaga 4-ämnen, såsom svenska och bild.

2. Vissa ämnen, de ämnen som inte anges i bilaga 4 till högskoleförordningen och som inte är yrkesämnen, t.ex. arkitektur eller medieproduktion.

3. Yrkesämnen, t.ex. fordonsteknik och golvläggning.

Samtliga ämnen i grundskolan som också förekommer i gymnasieskolan återfinns i den första kategorin, alltså bland bilaga 4-ämnena. Denna kategori är i sin tur uppdelad i sex olika grupper av ämnen. Ett praktiskt sätt att delvis avgränsa vilka ämnen som fjärrundervisning ska vara möjlig i är alltså att utgå från de olika grupperna av bilaga 4-ämnen. I fråga om de ämnen som anges i bilaga 4 bör samma princip följas som för grundskolan, dvs. att fjärrundervisning ska tillåtas i samtliga ämnen utom i de praktisk-estetiska ämnena. Det innebär att fjärrundervisning ska tillåtas i kurser i de ämnen som pekas ut i punkterna 1–4 under rubriken 3 Gymnasieskolan i bilaga 4 till högskoleförordningen.[9] Vi bedömer således att regeringen i gymnasieförordningen bör föreskriva detta. För att gymnasieförordningen i sig ska ge tillräcklig information bör dock ämnena listas i förordningen, i stället för att en hänvisning till en annan förordning införs. För kurser i de praktisk-estetiska ämnena bör fjärrundervisning däremot inte tillåtas. Ett antal sådana ämnen räknas upp under punkterna 5 och 6 under samma rubrik i bilaga 4.[10] Att fjärrundervisning inte ska tillåtas i dessa ämnen bör även det föreskrivas i gymnasieförordningen och nämnda ämnen bör räknas upp. Dessa ämnen kan antas vara relativt bestående inslag i gymnasieskolan.

När det gäller de andra två kategorierna i behörighetsförordningen kan ämnesindelningen förändras snabbare. Vi vill vara tydliga med att vår bedömning är att det finns kurser i yrkesämnen där det kan vara möjligt med fjärrundervisning, medan det kan vara klart olämpligt i andra. Det handlar dock om en så omfattande mängd av kurser och ämnen att det inte är görligt för utredningen, utan sakkunskap om respektive ämne, att ta ställning till hur lämpligt innehållet i en viss kurs är för fjärrundervisning. Med hänvisning till de detaljkunskaper som krävs för att avgöra t.ex. om fjärrundervisning ska få användas i enskilda yrkesämnen bedömer vi det lämpligt att regeringen ger Skolverket i uppdrag att utfärda föreskrifter om vad som ska gälla för respektive ämne. Därmed blir uppdelningen av regleringen för olika ämnen densamma som angående behörighet att undervisa i olika ämnen, eftersom det i båda

[9] Dessa ämnen är (i bokstavsordning) biologi, engelska, filosofi, fysik, företagsekonomi, geografi, grekiska, historia, juridik, kemi, latin, matematik, moderna språk, modersmål, naturkunskap, psykologi, religionskunskap, samhällskunskap, svenska, svenska som andraspråk, teckenspråk samt teknik.

[10] Dessa ämnen är (i bokstavsordning) bild, dans, idrott och hälsa, musik samt teater.

dessa fall anges i gymnasieförordningen vad som gäller för de s.k. bilaga 4-ämnena och beslutas av Skolverket för övriga ämnen.

När elever på introduktionsprogrammen läser ämnen enligt grundskolans kursplaner bör de regler som gäller för fjärrundervisning i grundskolan tillämpas. Det fungerar inte att tillämpa gymnasieskolans regler eftersom dessa elever t.ex. kan läsa slöjd eller hem- och konsumentkunskap, dvs. ämnen som inte räknas upp i bilaga 4 i högskoleförordningen. Därmed bör detta regleras särskilt i gymnasieförordningen.

Inom gymnasiesärskolan förekommer dels samma ämnen som i gymnasieskolan, dels andra ämnen (t.ex. ämnesområden på individuella program, se 19 kap. 14 § skollagen). De ämnen som återfinns i gymnasieskolan hanteras enligt reglerna för det, medan andra ämnen bör hanteras av Skolverket.

11.5.4 Utbildning vid de särskilda ungdomshemmen

Utredningens förslag: Fjärrundervisning ska som i dag även få användas för utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen (2010:800). För utbildning vid de särskilda ungdomshemmen ska samma bestämmelser om fjärrundervisning gälla som för den skolform som den aktuella utbildningen ska motsvara.

När fjärrundervisning blev tillåtet fick också Statens institutionsstyrelse (SiS) rätt att använda metoden inom den egna organisationen, och det i fler ämnen än huvudmän för grundskolan och gymnasieskolan (se avsnitt 4.3.6). Regeringen har tidigare gett uttryck för ambitionen att likställa utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen med utbildning i motsvarande skolformer och därför har det i skollagen förtydligats att bestämmelser om utbildning i skollagen ska tillämpas.[11] Denna åsikt delar utredningen och därför bör samma regler även tillämpas när det gäller fjärrundervisning. Det betyder att SiS inte längre kan bedriva fjärrundervisning inom de praktisk-estetiska ämnena, vilket vi menar är rimligt med hänsyn till

[11] Prop. 2014/15:43.

ämnenas karaktär. Däremot utökas SiS möjligheter till fjärrundervisning i de teoretiska ämnena.

Att samma regler ska gälla för utbildning vid de särskilda ungdomshemmen som för den skolform som den aktuella utbildningen ska motsvara handlar inte enbart om i vilka ämnen fjärrundervisning ska få användas. Det gäller även vilka villkor som ska vara uppfyllda när fjärrundervisning används (avsnitt 11.2). Det innebär dessutom att också övriga bestämmelser som föreslås i detta kapitel ska tillämpas på motsvarande sätt av SiS.

En del av detta är att också SiS ska kunna överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad, när det är möjligt för skolhuvudmän att göra det. Detta möjliggör för SiS att i större utsträckning kunna använda sig av legitimerade och behöriga lärare och därigenom höja kvaliteten på utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen.

11.5.5 Försöksverksamhet i andra ämnen och skolformer

Utredningens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om försöksverksamhet med fjärrundervisning i andra ämnen och skolformer. Sådan försöksverksamhet ska i övrigt bedrivas enligt skollagens (2010:800) bestämmelser om fjärrundervisning.

Utredningens bedömning: En försöksverksamhet bör genomföras med fjärrundervisning i modersmål i förskoleklassen.

Vi har ovan beskrivit hur fjärrundervisning ska kunna användas i vissa ämnen. Begränsningen har sin grund i en analys av i vilka ämnen det i dagsläget är möjligt att uppfylla samma krav när ämnet ges med fjärrundervisning som kraven i ämnet i övrigt. Teknisk utveckling och andra aspekter kan dock göra det aktuellt att pröva att använda fjärrundervisning i fler ämnen än de ämnen som vi nu har föreslagit ska tillåtas. Försöksverksamhet bör därför kunna beslutas när det gäller andra ämnen än de som vi har funnit att fjärrundervisning för närvarande ska kunna användas i. Sådan försöksverksamhet ska i övrigt bedrivas enligt skollagens bestämmelser om fjärrundervisning.

Utredningens uppdrag handlar om grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Vad som ska gälla för förskoleklassen är alltså inte en fråga för vår utredning enligt direktiven. Förskoleklassen har dock alltmer blivit en integrerad del av grundskolan och förslag har också lämnats om att den ska bli obligatorisk för alla elever.[12] Därmed finns det också anledning att fundera över om fjärrundervisning ska kunna användas i denna skolform.

Verksamheten i förskoleklassen är inte uppbyggd på undervisning i olika ämnen på samma sätt som i grundskolan, utan snarare på en blandning av lek och lärande. Detta talar i och för sig med viss styrka för att verksamheten i förskoleklassen inte lämpar sig för fjärrundervisning, eftersom det helt enkelt inte är lärarledda lektioner som i grundskolan. Vad som talar för att ändå pröva fjärrundervisning är att modersmål förekommer även för elever i förskoleklass. Förskoleklassen ska medverka till att elever med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (9 kap. 10 § skollagen). Dessutom har Sameskolstyrelsen prövat att undervisa elever i förskoleklass i samiska via fjärrundervisning. Vår bedömning är därmed att det finns skäl att pröva en försöksverksamhet med fjärrundervisning i modersmål i förskoleklassen. Regeringen ska därför bemyndigas att meddela föreskrifter om försöksverksamhet i andra skolformer än de där vi föreslår att fjärrundervisning ska få användas.

11.6 Beslut om fjärrundervisning

I detta avsnitt beskriver vi hur beslut för fjärrundervisning ska fattas. Vi kommer också in på begränsningar av mängden fjärrundervisning och om hur det ska dokumenteras att fjärrundervisning används.

[12] SOU 2015:81.

11.6.1 Huvudmannen ska fatta beslut om fjärrundervisning

Utredningens förslag: En huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne eller i en viss kurs eller för en viss verksamhet ska fatta ett särskilt beslut om det.

En huvudman ska få besluta om att använda fjärrundervisning för högst ett år i taget om det görs med hänvisning till att det inte finns någon lärare som uppfyller kraven. Samma begränsning ska gälla när det för integrerad samisk undervisning i grundskolan saknas annan lämplig person. Huvudmannen ska dock få besluta om att använda fjärrundervisning för längre tid än så, om det finns särskilda skäl att anta att behovet kommer att kvarstå under mer än ett års tid.

Utredningens bedömning: Huvudmannens beslut om fjärrundervisning bör dokumenteras.

Huvudmannen bör anmäla omfattningen av fjärrundervisning till Statens skolinspektion.

För att kunna följa hur mycket fjärrundervisning används och granska om fjärrundervisning får användas vid ett givet tillfälle behöver det tydligt framgå när den används. Särskilda beslut bör därför fattas om när fjärrundervisning ska användas. Visserligen beskrev vi ovan att definitionen av fjärrundervisning syftar på det *undervisningstillfälle* där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid. Det vore dock helt orimligt om ett beslut ska fattas för varje lektion. I stället menar vi att frågan om fjärrundervisning ska få användas i ett visst ämne eller i en viss kurs eller för en viss verksamhet ska kunna avgöras samlat. Vi anser därför att det inför terminsstart bör fastslås om fjärrundervisning ska användas för ett ämne eller en kurs. Det står då klart för alla berörda, såväl elever, vårdnadshavare och skolpersonal som utomstående granskare såsom Skolinspektionen, att fjärrundervisning används och att undervisningen ska bedömas utifrån detta. Ett sådant betraktelsesätt är också lämpligt eftersom villkoren för att få bedriva fjärrundervisning handlar om ämnet eller kursen generellt, inte om ett enstaka undervisningstillfälle. Det är för hela ämnet eller kursen som en behörig lärare saknas eller elevunderlaget är otillräckligt – inte bara för vissa lektioner.

Låt oss beskriva ett exempel. På kommunens två högstadieskolor är det totalt tio elever i årskurs 7 som vill läsa tyska inom ramen för språkvalet. Avståndet mellan skolorna är tre mil och eleverna kan därför inte samlas och läsa tillsammans. Kommunen kan då besluta att använda sig av fjärrundervisning i ämnet tyska i den aktuella årskursen, med hänvisning till att elevunderlaget är otillräckligt. Ett sådant beslut fattas då för hela läsåret, eller för längre tid om så önskas. Undervisningen i tyska kan, trots beslutet om fjärrundervisning, innehålla ett antal undervisningstillfällen med närundervisning där elever och lärare inte är åtskilda i rum. Exempelvis kan läraren välja att vara på den ena skolan jämna veckor och på den andra skolan udda veckor.

Den som fattar beslut om att fjärrundervisning ska få användas för en eller flera elever bör vara huvudmannen. Att vi föreslår huvudmannen i stället för rektor är en parallell till hur undantagen från principen om legitimerade och behöriga lärare hanteras. Om den principen frångås är det huvudmannen som beslutar om undantaget när det gäller en längre tid än sex månader (2 kap. 19 § skollagen). Att frångå principen om närundervisning, dvs. att använda fjärrundervisning, bör hanteras på samma sätt. Vi vill dock påpeka att det, i likhet med undantagen från behörighetsregler, är fullt möjligt för huvudmannen att delegera det praktiska beslutsfattandet till t.ex. rektor.

Vi eftersträvar också en annan likhet med reglerna kring legitimerade och behöriga lärare. När det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § skollagen får en person som uppfyller vissa krav bedriva undervisning under *högst ett år i sänder* (2 kap. 18 § andra stycket skollagen). Det ena villkoret för att få använda fjärrundervisning är just bristen på lärare som uppfyller kraven och när fjärrundervisning tillämpas med hänvisning till detta bör också det beslutet gälla för högst ett år i sänder. Då kan huvudmannen välja att använda en obehörig lärare för närundervisning under ett år eller att använda en behörig lärare för fjärrundervisning under samma tidsperiod. Därmed minskar inte incitamenten för att försöka rekrytera en legitimerad och behörig lärare till den egna organisationen och den aktuella skolenheten, jämfört med dagens situation, när fjärrundervisning tillåts. Det är viktigt för att värna elevernas rätt till undervisning av legitimerade och behöriga lärare.

Samtidigt inser vi att det i enskilda fall kan vara problematiskt att tidsbegränsa beslutet. Till exempel kan det redan vid beslutstillfället framstå som osannolikt att inom ett års tid finna en legitimerad och behörig lärare för ämnet eller kursen i fråga. Det är i det läget också viktigt att nödvändiga investeringar i informations- och kommunikationsteknik inte begränsas av att ett beslut om fjärrundervisning bara får fattas för ett års tid. Vi anser därför att det bör finnas en möjlighet för huvudmannen att besluta om användning av fjärrundervisning för längre tid än ett år, om det finns särskilda skäl att anta att behovet av fjärrundervisning kommer att kvarstå under mer än ett års tid. Huvudmannen bör dock fortsätta sina ansträngningar för att lösa den uppkomna situationen genom att söka efter en legitimerad och behörig lärare.

Att elevunderlaget är otillräckligt är svårare för huvudmannen att åtgärda och det är dessutom ofta ett mer permanent tillstånd än brist på lärare. Att tillåta beslut utan tidsbegränsning med hänvisning till villkoret om otillräckligt elevunderlag har inte heller någon effekt på huvudmännens incitament att rekrytera legitimerade och behöriga lärare. Om fjärrundervisning tillämpas med hänvisning till otillräckligt elevunderlag anser vi därför att det inte behövs någon begränsning i tid för beslutet.

Vidare kan noteras att det inte är nödvändigt för huvudmannen att använda sig av fjärrundervisning i de fall det är tillåtet. Varje huvudman beslutar på egen hand om det är lämpligt i det aktuella fallet.

I detta sammanhang bör även noteras att ett beslut om användning av fjärrundervisning, om det fattas av en kommunal eller landstingskommunal huvudman, torde kunna överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), alltså genom s.k. laglighetsprövning (jämför 28 kap. 18 § skollagen). Enligt vår bedömning saknas skäl för att i övrigt öppna möjligheter för att överklaga beslut om användning av fjärrundervisning, då beslutet är av en sådan karaktär att det i övrigt inte kan anses lämpa sig för domstolsprövning. Det bör enligt vår mening i stället ankomma på tillsynsmyndigheten att bevaka och i förekommande fall ingripa mot felaktig användning av fjärrundervisning.

Slutligen är det vår bedömning att huvudmannens beslut om fjärrundervisning bör dokumenteras. För att få en bild av omfattningen av fjärrundervisningen och kunna följa utvecklingen bör också den aktör som använder fjärrundervisning anmäla förekomsten av denna till

Skolinspektionen. Rapporteringen ska även innehålla information om i vilken omfattning fjärrundervisning har beslutats för olika ämnen, kurser och verksamheter. Detta innebär visserligen viss administration för huvudmännen, men vi menar att rapporteringen behövs för tillsyn och för att över huvud taget följa hur fjärrundervisning används, åtminstone under de första åren då fjärrundervisning används i något större omfattning än hittills.

11.6.2 Beslut ska inte behövas vid fjärrundervisning på grund av oförutsedda omständigheter

Utredningens förslag: Beslut om att använda fjärrundervisning ska inte behöva fattas om fjärrundervisning på grund av oförutsedda omständigheter används vid enstaka tillfällen. De begränsningar som i övrigt gäller för fjärrundervisning ska inte gälla för sådan fjärrundervisning.

Det kan uppstå situationer när den ansvarige läraren på grund av oförutsedda omständigheter inte har möjlighet att närvara vid enstaka undervisningstillfällen. Om den ansvarige läraren i en sådan situation, dvs. när denne är åtskild från eleverna i rum, väljer att undervisa sina elever med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, är det fjärrundervisning enligt vår definition. Det kan t.ex. handla om att läraren tillfälligt befinner sig på annan ort på grund av sammanbrott i de allmänna kommunikationerna. I de fall då fjärrundervisning används på grund av oförutsedda omständigheter anser vi dock inte att det är rimligt att kräva att det ska fattas ett särskilt beslut om fjärrundervisning av huvudmannen. Detta gäller under förutsättning att det rör sig om enstaka tillfällen. Vi föreslår därför att ett uttryckligt undantag från skyldigheten att fatta beslut ska införas i skollagen. Planerad eller systematisk, regelbunden användning av fjärrundervisning ska dock alltid kräva beslut av huvudmannen.

När det rör sig om fjärrundervisning vid oförutsedda omständigheter och enstaka tillfällen är det så speciella villkor att det inte kan krävas att en handledare är närvarande eller att läraren är legitimerad eller behörig. De begränsningar och villkor som vi i övrigt föreslår för fjärrundervisning ska därför inte gälla vid dessa händelser.

11.6.3 Begränsad mängd fjärrundervisning

Utredningens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter som anger i vilken omfattning fjärrundervisning högst får användas.

Utredningens bedömning: Beslut om fjärrundervisning bör få fattas för ämnen och kurser vars sammanlagda antal undervisningstimmar under ett läsår för en enskild elev respektive en enskild skolenhet utgör

1. högst 25 procent av elevens respektive skolenhetens undervisningstimmar, om undervisningen avser grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan, och
2. högst 50 procent av elevens respektive skolenhetens undervisningstimmar, om undervisningen avser gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Vid beräkning av mängden fjärrundervisning bör samtliga timmar i ett ämne eller en kurs som ett beslut om fjärrundervisning avser räknas som fjärrundervisning, oavsett om fjärrundervisning används vid alla lektionstillfällen eller inte.

Statens skolinspektion bör efter ansökan från en huvudman få medge att fjärrundervisning får användas för mer än 25 respektive 50 procent av undervisningstimmarna vid en skolenhet. Ett sådant medgivande bör få lämnas för högst ett års tid och endast om det finns synnerliga skäl för det.

Utredningen menar att andelen undervisning där fjärrundervisning får användas bör vara begränsad, såväl för skolenheten som helhet som för den enskilde eleven. Båda aspekterna beror på att fjärrundervisning endast ska användas när undervisningen annars inte skulle erbjudas. Därutöver finns det ett par andra skäl till varför en begränsning bör finnas.

Ett skäl för att en skola inte bör få använda fjärrundervisning för alltför stor del av undervisningen hänger samman med huvudmannens ansvar för att anordna undervisning på egen hand (se avsnitt 8.3). Om det inte är möjligt att till en mycket stor del bedriva närundervisning på skolenheten kan det enligt vår mening ifrågasättas om skolenheten ska finnas kvar. Med andra ord menar vi att

fjärrundervisning bör få användas för högst 25 procent av undervisningstimmarna vid en skolenhet inom de obligatoriska skolformerna och för högst 50 procent inom de frivilliga skolformerna. Då det finns synnerliga skäl, t.ex. vid akut och omfattande lärarbrist vid den aktuella skolan som inte går att lösa inom huvudmannens organisation, bör Skolinspektionen få meddela dispens för högst ett år sammanlagt för en skolenhet.

Det andra skälet hänger samman med de enskilda elevernas behov. Eftersom skolan också har ett socialiserings- och värdegrundsuppdrag bör eleverna under en så stor del av sin skoltid som möjligt mötas fysiskt av utbildade lärare, dvs. inte bara av vuxna personer som är handledare i fjärrundervisningen. Eleverna behöver umgås med varandra för att lära sig mer om normer, om demokratiska värderingar, m.m. i samspel med en lärare som är på plats med dem. Vidare finns det tecken på att elever har avstått från att välja sådana ämnen eller kurser som skulle ha inneburit fjärrundervisning. Fjärrundervisning sägs också innebära högre krav på eleverna, samtidigt som en elevs förutsättningar kan vara sämre att nå lika långt i förhållande till kunskapskraven som denne skulle ha kunnat göra vid närundervisning. Därför bör det även för den enskilde eleven finnas en begränsning om hur mycket fjärrundervisning får användas under ett läsår. Framför allt gäller detta elever som omfattas av skolplikten, eftersom dessa skolformer har ett mer omfattande uppdrag i fråga om socialisering och värdegrund. En begränsning på högst 25 procent av undervisningstimmarna bör därför gälla inom grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. För de äldre eleverna i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är det tänkbart med mer fjärrundervisning och där bör därför begränsningen vara 50 procent av undervisningstimmarna.

Den föreslagna begränsningen kommer inte att bli aktuell för elever i de yngre årskurserna, eftersom det bara är i ett fåtal ämnen och verksamheter som fjärrundervisning är tillåten. Undantaget är sameskolan, där antalet undervisningstimmar i samiska i årskurs 1–3 motsvarar 20–23 procent av det totala antalet timmar[13], och tillsammans med modersmålsundervisning i annat språk än samiska

[13] Läsåret 2016/17 har eleverna i sameskolan 230 minuter samiska per vecka enligt Sameskolstyrelsens timplan. Antalet minuter undervisning per vecka totalt är 1 000, 1 010 respektive 1 170 för årskurs 1–3.

kan det bli närmare 25 procent av den sammanlagda tiden. Däremot kan begränsningen komma att slå till för elever i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan och årskurs 8–10 i specialskolan.

Det kan ifrågasättas om det inte är tillräckligt att införa en begränsning för de enskilda eleverna och på så sätt begränsa hur mycket av verksamheten på skolenheten som fjärrundervisning används för. Att enbart införa en begränsning ur elevhänseende innebär dock inte automatiskt att samma begränsning kommer att gälla även för skolenheten. Detta eftersom undervisningsgrupperna är olika stora och fjärrundervisning framför allt kan komma att användas i små grupper, när eleverna är uppdelade utifrån olika valmöjligheter. Det innebär alltså att andelen fjärrundervisning som utförs på en skolenhet kan bli högre än andelen fjärrundervisning beräknad per enskild elev.

Låt oss göra ett räkneexempel

På en skola går 100 elever. Alla elever får totalt under läsåret 800 undervisningstimmar. Var och en av dem ges maximal mängd fjärrundervisning, alltså 25 procent, vilket motsvarar 200 timmar under året och därmed 600 timmar som närundervisning. Om all fjärrundervisning ges i grupper om fem elever blir det tjugo undervisningsgrupper. Lärarna i var och en av dessa undervisningsgrupper har 200 undervisningstimmar under läsåret, alltså totalt $20 \times 200 = 4\,000$ undervisningstimmar fjärrundervisning på skolan. Om all närundervisning ges i grupper om tjugofem elever blir det fyra undervisningsgrupper. Lärarna i var och en av dessa undervisningsgrupper har 600 undervisningstimmar under läsåret, alltså totalt $4 \times 600 = 3\,200$ undervisningstimmar. Därmed har skolan mer än hälften av sin undervisning som fjärrundervisning.

Vi har ovan beskrivit att huvudmannen ska besluta om fjärrundervisning ska användas i ett visst ämne eller en viss kurs eller för en viss verksamhet (se avsnitt 11.6.1). Vid beräkningen av omfattningen av fjärrundervisningen för en enskild elev eller vid en skolenhet bör utgångspunkten alltså vara om huvudmannen har beslutat att fjärrundervisning får användas. Samtliga timmar i ämnena eller kurserna bör i detta avseende räknas som fjärrundervisning, oavsett om elever och lärare faktiskt har varit åtskilda i rum eller inte, dvs. oavsett om fjärrundervisning används eller inte vid de olika lektionerna.

Bestämmelser om begränsningar i mängden fjärrundervisning som får användas anges lämpligen på förordningsnivå och sådana bestämmelser bör därmed införas i skolförordningen och gymnasieförordningen. Regeringen ska därför bemyndigas att meddela föreskrifter som anger i vilken omfattning fjärrundervisning högst får användas i de olika skolformerna.

11.6.4 Konkreta exempel – när beslut om fjärrundervisning behövs

För att tydliggöra vad våra förslag om definition och beslut om fjärrundervisning innebär ska vi beskriva några konkreta exempel.

De exempel som klassificeras som fjärrundervisning och kräver beslut om att använda detta måste uppfylla något av villkoren som vi har beskrivit i avsnitt 11.2 och över huvud taget följa de regler för fjärrundervisning som vi föreslår i detta kapitel, om t.ex. handledare och legitimerade och behöriga lärare. För de exempel som inte klassificeras som fjärrundervisning, eller inte kräver beslut om att använda fjärrundervisning, gäller skollagens bestämmelser för reguljär undervisning.

Exempel 1: All undervisning med lärare på annan plats

När skolans årskurs 7-elever har undervisning i ämnet religionskunskap befinner sig läraren på en annan ort än eleverna vid varje lektionstillfälle. Detta är ett tydligt exempel på vad som *är* fjärrundervisning och *kräver* beslut av huvudmannen.

Exempel 2: Lärare som roterar mellan skolor

Undervisningen i spanska i en glesbygdskommun bedrivs på så sätt att elever på tre skolor läser ämnet i en grupp och har gemensamma lektioner. Läraren roterar mellan de tre skolorna under veckans tre lektioner, vilket innebär att den enskilde eleven är åtskild i rum från läraren under två av veckans lektioner men inte åtskild under en av dem. Detta *är också* fjärrundervisning och *kräver* beslut av huvudmannen.

Exempel 3: Behörig lärare används för föreläsningar

Skolan har inte tillräckligt många behöriga kemilärare och den obehörige läraren A har därför hand om undervisningen i kemi för årskurs 9-eleverna. För att höja kvaliteten på undervisningen anlitas ibland den legitimerade och behöriga läraren B för att föreläsa, med hjälp av informations- och kommunikationsteknik och åtskild i rum från eleverna, om olika kursmoment.

I detta fall är behörige läraren B bara med på de moment där hon eller han medverkar, inte annars. Obehöriga läraren A bör däremot närvara vid föreläsningarna, för att kunna använda sig av dessa i undervisningen. Detta betyder att den obehörige läraren A är ansvarig lärare för eleverna och lärare A är inte åtskild i rum från eleverna. Exemplet motsvarar situationen som vi beskriver i avsnitt 11.4.2. Det är *inte* fjärrundervisning.

Exempel 4: Läraren undervisar hemifrån vid något tillfälle

Gymnasieelevernas matematiklärare har under några dagar haft svårt att ta sig till arbetsplatsen på grund av inställda tåg. För att eleverna ändå ska få undervisning av sin ordinarie lärare använder sig läraren av informations- och kommunikationsteknik för att hålla i de schemalagda lektionerna vid dessa enstaka tillfällen. Det *är* fjärrundervisning, men beslut av huvudmannen om att använda fjärrundervisning *krävs inte*.

11.6.5 Omfattningen av fjärrundervisning för eleven bör dokumenteras

Utredningens bedömning: Omfattningen av fjärrundervisning för en elev i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan bör framgå av elevens individuella studieplan.

Tillsynsmyndigheten ska kunna följa omfattningen av hur mycket fjärrundervisning en elev får och det behövs också för uppföljningen av verksamheten. I de obligatoriska skolformerna är undervisningsgrupperna av mer permanent karaktär och vi bedömer att det då finns tillräcklig information när det gäller omfattningen av fjärr-

undervisning hos en huvudman genom huvudmannens beslut om att använda fjärrundervisning.

I de frivilliga skolformerna däremot innebär kursutformningen att de enskilda elevernas studievägar varierar mer och att det är svårare att få överblick över omfattningen av fjärrundervisning genom huvudmannens beslut. Omfattningen för respektive elev bör därför framgå i den dokumentation som finns för varje elev.

I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska det upprättas en individuell studieplan för varje elev (16 kap. 25 §, 17 kap. 7 §, 17 a kap. 13 § och 19 kap. 26 § skollagen). Denna ska, när det är aktuellt, bl.a. innehålla uppgifter om vilken studieväg eleven går på, vilka kurser som ingår i elevens fullständiga program och huruvida eleven följer ett reducerat program (1 kap. 7 § gymnasieförordningen). I detta sammanhang bedömer vi att även fjärrundervisningen passar in och omfattningen av sådan undervisning för den enskilde eleven bör därför framgå av elevens individuella studieplan.

11.7 Hur fjärrundervisning får anordnas av elevernas hemskola

I detta avsnitt beskriver vi vad som krävs av elevernas hemskola, alltså av den skola som fjärrundervisningen ges till, och av huvudmannen för denna skola.

11.7.1 Handledare hos eleverna

Utredningens förslag: Vid fjärrundervisning ska det finnas en handledare närvarande där eleverna befinner sig. Handledaren ska vara en för detta ändamål lämplig person.

I dag regleras i skolförordningen respektive gymnasieförordningen att det vid fjärrundervisning ska finnas en handledare närvarande i den lokal där eleverna befinner sig. Detta syftar till att upprätthålla kvaliteten i undervisningen. Skollagen innehåller dock uttryckliga krav på vem som leder undervisningen och i linje med det bör även kravet på närvarande handledare framgå av skollagen. Ett annat skäl

till att placera bestämmelsen på lagnivå är att detta dessutom utgör ett undantag från principen om att en lärare är på plats med eleverna.

Vem som ska vara handledare bör dock inte regleras utöver att det ska vara en för ändamålet lämplig, vuxen person. Vi instämmer i vad regeringen har konstaterat tidigare om att handledaren kan vara en lärare på skolenheten eller någon annan som är anställd på skolan. Att notera är att det inte bör vara någon elev, vare sig en elev från aktuell undervisningsgrupp eller någon annan elev, som anlitas för att hantera tekniken vid fjärrundervisningen, utan en vuxen person som kan bidra till undervisningen.

Vi har övervägt om det ska ställas några specifika krav på viss utbildning eller kompetensutveckling, men konstaterar att lämpligheten bör vara upp till huvudmannen att bedöma. Som andra personer som arbetar med eleverna förutsätter vi dock att handledaren väl känner till läroplanen, t.ex. skolans värdegrund och ansvar.

Det har vid våra studiebesök framkommit att handledaren inte alltid är närvarande vid undervisningen. I stället begränsas handledarens uppgifter många gånger till att starta de tekniska hjälpmedlen och säkerställa att eleverna kommer igång med sina arbetsuppgifter. Eftersom handledaren ska utöva ansvaret för tillsynen av skolpliktiga elever i grundskolan och motsvarande skolformer bör dock handledaren vara närvarande även vid fortsättningen av undervisningstillfället. Detta bör gälla också för elever på gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, då situationer kan uppstå när fjärrläraren omedelbart behöver hjälp av en vuxen som är på plats hos eleverna. Det sagda innebär också att om fjärrundervisning bedrivs mot elever i flera olika lokaler samtidigt, så måste det finnas en handledare närvarande i varje lokal där det finns elever.

Att handledaren ska vara närvarande vid fjärrundervisning innebär förstås inte att handledaren ovillkorligen ska vara på plats i undervisningslokalen under varje minut av fjärrundervisningen. En handledare kan naturligtvis, på samma sätt som en lärare under närundervisning, tillfälligt lämna lokalen för att t.ex. följa med en elev till skolbiblioteket eller hämta undervisningsmaterial från en annan lokal. Även eleverna kan, som vid närundervisning, få i uppdrag att gå till andra lokaler. Det är dock vår bestämda uppfattning att en handledare inte bör vara schemalagd som handledare för mer än en undervisningsgrupp vid ett och samma lektionstillfälle.

Det bör påpekas att handledaren, i likhet med övrig skolpersonal, har samma ansvar som lärare att uppmärksamma om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 5 a och 8 §§ skollagen). Detta gäller förstås endast under förutsättning att handledaren har tillräckliga kunskaper för att själv kunna göra den bedömningen. Det är ju t.ex. inte säkert att den som är närvarande som handledare vid modersmålsundervisning har tillräckliga kunskaper i det aktuella språket för att bedöma elevens framsteg. Däremot har handledaren andra möjligheter än fjärrläraren att exempelvis iaktta hur eleven arbetar.

Slutligen kan konstateras att handledaren, likt annan skolpersonal, omfattas av bestämmelserna om registerkontroll (2 kap. 31 § skollagen).

11.7.2 Disciplinära och andra särskilda åtgärder

Utredningens förslag: En handledare som medverkar vid fjärrundervisning ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som rektorn eller en lärare får vidta som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande.

En handledare ska även, enligt de förutsättningar som följer av 5 kap. 7 och 22 §§ skollagen (2010:800), få besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål.

Rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande (5 kap. 6 § första stycket skollagen). Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att rektorns och en lärares befogenheter att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder i de två situationer som nämns gäller oavsett tidpunkt och plats så länge det sker inom ramen för deras yrkesutövning. Med omedelbara och tillfälliga åtgärder avses ingripanden under en kort och begränsad tid som syftar till att komma till rätta med en akut situation. Som exempel på så-

dana åtgärder som får vidtas nämns bl.a. tillrättavisningar och att sära på två elever som bråkar.[14]

Även vid fjärrundervisning kan situationer uppstå där åtgärder krävs av en vuxen person, såsom stök eller slagsmål mellan elever (se exempel i avsnitt 4.4.4). Vid fjärrundervisning finns dock vanligen inte någon lärare närvarande där eleverna är, och inte heller rektor. När elever och lärare är åtskilda i rum från läraren ska däremot en handledare, enligt föregående avsnitt, vara närvarande i den eller de lokaler där eleverna befinner sig. Denna handledare – som inte nödvändigtvis själv är lärare – bör också ha nämnda befogenheter att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande.

Regeringen har tidigare konstaterat att det finns möjlighet för all skolpersonal och även andra att med stöd av straffrättsliga regler om nödvärn och nöd ingripa mot elever som t.ex. slåss eller begår skadegörelse. Bestämmelsen i 5 kap. 6 § första stycket skollagen är enligt regeringen avsedd att ge lagstöd för åtgärder bl.a. i situationer då det inte finns förutsättningar för ett ingripande med stöd av nödvärns- eller nödrätten.[15] Då handledaren kommer att vara den som närvarar där eleverna befinner sig bör även handledaren omfattas av de mer generella befogenheterna och vi föreslår därför ett tillägg i skollagen.

Vissa disciplinära och andra särskilda åtgärder regleras särskilt i skollagen. Två av dessa, utvisning ur undervisningslokalen (5 kap. 7 § skollagen) och omhändertagande av föremål (5 kap. 22 § skollagen), är sådant som en lärare i vissa fall får vidta. Då den ansvarige läraren befinner sig på en annan plats än eleverna ska handledaren få vidta dessa åtgärder.

11.7.3 Inkludera fjärrläraren

Detta är en fråga där vi inte föreslår några nya bestämmelser i lag eller förordning, eftersom vi strävar efter att inte reglera mer för fjärrundervisning än för närundervisning. Vi vill ändå påminna om

[14] Prop. 2009/10:165, s. 680 ff.
[15] Prop. 2009/10:165, s. 681.

hur viktigt det är att fjärrläraren på olika sätt involveras i arbetet på elevens hemskola.

En del av detta har vi beskrivit i avsnitt 3.4. Bland annat gäller det övergripande kravet på lärare att samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen, som läroplanen föreskriver. Detta gäller naturligtvis även när en av lärarna, fjärrläraren, finns på en annan plats än elevens övriga lärare och rektor. Rektor behöver därför skapa förutsättningar för samarbete mellan lärarna. Dessutom ska eleverna få möjlighet att arbeta ämnesövergripande, också det enligt läroplanen, vilket berör även det eller de ämnen som ges som fjärrundervisning.

En annan del handlar om att ge eleverna den ledning och stimulans de behöver för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt. För det första ska en elev ges extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd när det befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnet (se avsnitt 3.1.10). Fjärrläraren kan behöva hjälp från handledaren eller från elevens rektor för att ge stöd i form av extra anpassningar, t.ex. om det handlar om någon extra utrustning eller enstaka specialpedagogiska insatser. Är det tal om särskilt stöd måste rektor uppmärksammas på eventuellt behov för att kunna ta ställning till frågan. Fjärrläraren har samma ansvar som andra lärare att anmäla om man befarar att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, även om extra anpassningar har gjorts (3 kap. 8 § skollagen). Fjärrläraren behöver också involveras i utredningar, framtagande av åtgärdsprogram och uppföljning av sådana program på samma sätt som skulle ha skett med en lärare på plats på skolan.

Alla elever ska dessutom få återkoppling angående kunskapsutvecklingen och elever och vårdnadshavare fortlöpande informeras om elevens utveckling (se avsnitt 3.4.6). Fjärrläraren har även här samma ansvar som lärare som är på plats, dvs. att bidra med information till förekommande utvecklingssamtal och skriftliga omdömen till elevens individuella utvecklingsplan. I de ämnen och kurser där betyg ska sättas är det fjärrläraren, i egenskap av den som bedriver undervisningen, som beslutar om betyg (3 kap. 16 § skollagen). Elevens rektor ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar (3 kap. 14 § skollagen), vilket även gäller de betyg som fjärrlärare beslutar om. Skulle det vara fallet att fjärrläraren undervisar

i ett ämne eller en kurs där närundervisning också förekommer på skolan bör undervisande lärare gemensamt diskutera principer för betygssättningen.

En annan relevant fråga är bedömningen av nationella prov. Det saknas regleringar i skollagen och skolförordningen respektive gymnasieförordningen om vem som ska rätta dessa. Den reglering som finns är att rektorn ska dela ut bedömningsanvisningarna för ett prov till berörda lärare efter det att ett prov har genomförts (21 § SKOLFS 2013:19). Nationella prov ska rättas enligt samma princip som vid närundervisning, dvs. av fjärrläraren om det i övrigt på skolan är ansvarig lärare som rättar.

Eleverna i de aktuella skolformerna har närvaroplikt och rektor ska se till att elevens vårdnadshavare informeras vid frånvaro utan giltigt skäl (se avsnitt 3.5.2). Det behövs med andra ord tydliga riktlinjer på skolan för om det är handledaren eller fjärrläraren som gör detta, om en elev uteblir från ett undervisningstillfälle.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns flera områden där rektor behöver ordna så att fjärrläraren involveras i arbetet på elevens hemskola.

11.8 Krav på den som utför fjärrundervisningen

Avsnittet innehåller en redogörelse för vad vi menar krävs av den skola och huvudman som ger fjärrundervisningen, alltså utföraren av undervisningen.

11.8.1 Vilka aktörer som får utföra fjärrundervisning

Utredningens förslag: Endast den som är huvudman inom skolväsendet ska få utföra fjärrundervisning.

Fjärrundervisning i utbildning vid särskilda ungdomshem ska dock även få utföras av den som är huvudman för det särskilda ungdomshemmet.

Utredningens bedömning: Den huvudman som utför fjärrundervisning åt en annan huvudman bör anmäla omfattningen av denna till Statens skolinspektion.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.3 tillåter skolförordningen respektive gymnasieförordningen i dag fjärrundervisning *inom huvudmannens organisation* i några ämnen och verksamheter. Dessutom föreskriver skollagen, tillsammans med förordningarna, att fjärrundervisning även får *överlämnas på entreprenad* i en del av dessa ämnen och verksamheter. Sådana uppgifter får överlämnas till

- staten, i fråga om undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan, och
- annan huvudman, i fråga om modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet.

Vi menar att det även framöver endast ska vara skolhuvudmän som ska kunna bedriva fjärrundervisning. Anledningen är att huvudmannaskapet ska försäkra att aktören har kompetens för att bedriva den aktuella undervisningen. Dessutom står huvudmannen under direkt tillsyn av Skolinspektionen.

Detta betyder att samtliga huvudmän kan bedriva fjärrundervisning *inom den egna organisationen* enligt de bestämmelser vi redogör för i detta kapitel. Då samma regler ska gälla för utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen får även Statens institutionsstyrelse bedriva fjärrundervisning inom den egna organisationen. Vad ovanstående betyder för fjärrundervisning *på entreprenad* utvecklar vi i avsnitt 11.9.

I och med att det är en huvudman som bedriver fjärrundervisningen anser vi att det inte behövs någon ytterligare form av certifiering för att få anordna sådan. Om fjärrundervisningen erbjuds på entreprenad i stället för inom den egna organisationen är det, som vid övrig entreprenad, beställaren som i egenskap av huvudman för elevens utbildning ansvarar för att kvaliteten håller tillräckligt hög nivå.

Vi beskrev ovan hur den huvudman som beslutar att använda fjärrundervisning ska anmäla omfattningen till Skolinspektionen, för att utvecklingen ska kunna följas (avsnitt 11.6.1). Av samma skäl bör den som utför fjärrundervisning åt en annan huvudman också anmäla omfattningen av denna till myndigheten.

11.8.2 Begränsad del av verksamheten

Utredningens bedömning: En huvudman bör få utföra fjärrundervisning i en omfattning som av det totala antalet undervisningstimmar inom huvudmannens verksamhet eller vid en specifik skolenhet utgör

1. högst 25 procent av undervisningstimmarna, om undervisningen avser grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan, och
2. högst 50 procent av undervisningstimmarna, om undervisningen avser gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Vid beräkningen av mängden fjärrundervisning bör samtliga timmar i ett ämne eller en kurs där fjärrundervisning används räknas som fjärrundervisning, oavsett om fjärrundervisning används vid alla lektionstillfällen eller inte.

Eftersom vi betraktar fjärrundervisning som ett alternativ till närundervisning, att använda när undervisning annars inte skulle komma till stånd, bör huvudmän och skolor ha som sin huvudsakliga uppgift att bedriva närundervisning. När undervisningen bedrivs som närundervisning får lärare vanligtvis bättre kontakt med eleverna och därmed bättre återkoppling på sin undervisning. Det kan dessutom innebära ett mer stimulerande arbete för lärarna. Även för rektor, som pedagogisk ledare, är det lättare att följa undervisningen och stötta utvecklingen av densamma vid närundervisning. Socialiserings- och värdegrundsuppdraget får dessutom en mer naturlig plats i arbetet när det är närundervisning och lärarna möter sina elever fysiskt. Vi vill därutöver undvika att det utvecklas en kultur där huvudmän, oavsett om det är offentliga eller enskilda huvudmän, bygger upp verksamhet med fjärrundervisning enbart för att kompensera för ett bristande elevunderlag för sin närundervisning. Detta sammantaget talar för en begränsning av andelen fjärrundervisning som en huvudman får utföra till en mindre del av verksamheten.

Andelen av verksamheten bör mätas i antalet undervisningstimmar. En rimlig avvägning kan vara att fjärrundervisning ska få användas högst i samma omfattning av undervisning som bedrivs som

fjärrundervisning får ges (enligt avsnitt 11.6.3). Det betyder för de obligatoriska skolformerna högst 25 procent av den undervisning som en huvudman bedriver och för de frivilliga skolformerna högst 50 procent. För huvudmän med mer än en skolenhet är det också relevant att betrakta verksamheten vid respektive skolenhet. Samma princip, att verksamheten i huvudsak ska bestå av närundervisning, gäller även här. Därför bör också regleras att fjärrundervisning ska få användas för högst 25 procent respektive högst 50 procent av den undervisning som bedrivs vid en viss skolenhet. Att dessa begränsningar efterlevs kan följas genom den rapporteringsskyldighet till Skolinspektionen som vi beskrev i föregående avsnitt.

Som vi har konstaterat ovan (avsnitt 11.6.3) bör utgångspunkten vid beräkningen av omfattningen av fjärrundervisningen för en enskild elev eller vid en skolenhet vara om huvudmannen har beslutat att fjärrundervisning ska få användas i ett visst ämne eller i en viss kurs eller för en viss verksamhet. All undervisningstid för ämnet, kursen eller verksamheten bör i detta avseende räknas med, oavsett om elever och lärare faktiskt har varit åtskilda i tid eller inte. Vi anser att motsvarande beräkningssätt bör gälla även vid beräkningen av utförarens omfattning av fjärrundervisning. Det avgörande är alltså om ett beslut har fattats av ansvarig huvudman om att fjärrundervisning får användas, inte i vilken utsträckning fjärrundervisning faktiskt har använts.

Bestämmelser om hur mycket fjärrundervisning en skolhuvudman får utföra bör införas i skolförordningen och gymnasieförordningen.

11.8.3 Krav på fjärrläraren

Utredningens förslag: Den lärare som bedriver fjärrundervisning ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 § skollagen (2010:800), trots vad som sägs i 2 kap. 18 § samma lag om undantag.

En lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § ska dock, utan ett sådant beslut som anges i 2 kap. 19 §, få bedriva fjärrundervisning om

1. undervisningen avser ett sådant ämne som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, och
2. läraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket.

Som vi beskrev i avsnitt 4.4 ställer fjärrundervisning högre krav på den som undervisar. En duktig lärare klarar sannolikt av fjärrundervisningen väl, medan en sämre lärare får ännu större problem när eleverna är på en annan plats än läraren. De behörighetsregler som generellt gäller i skolan blir därmed än viktigare vid fjärrundervisning. Därför vill vi fastslå dels att 2 kap. 13 § skollagen gäller, dels att de undantagsregler som annars kan användas, enligt 2 kap. 18 § skollagen, inte ska få tillämpas vid fjärrundervisning. En sådan bestämmelse blir också en signal om att fjärrundervisning inte kan användas godtyckligt. I stället är det en metod som får tillämpas när den egna skolenheten inte förmår bidra med det som fjärrundervisningen kan ge i form av en legitimerad och behörig lärare. Med andra ord ska behörighetsreglerna (som vi utvecklade i avsnitt 3.3.1) i princip alltid gälla i fråga om fjärrundervisning.

Det finns dock ett undantag som vi anser vara nödvändigt. Det gäller de ämnen och kurser där skollagen medger att en lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § skollagen får bedriva undervisning under mer än ett år, i enlighet med 2 kap. 18 § andra stycket skollagen. Det gäller, för de skolformer som vi hanterar, undervisning som avser modersmål eller yrkesämne i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Detta undantag infördes med hänvisning till att det inte finns behöriga lärare att tillgå i den omfattning som behövs för dessa ämnen. Därmed kan vi inte heller vid fjärrundervisning kräva legitimerade och behöriga lärare i dessa ämnen. Läraren bör dock ändå vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande, dvs. uppfylla kraven i 2 kap. 18 § första stycket skollagen.

För integrerad samisk undervisning i grundskolan ställs inte samma krav på legitimerade och behöriga lärare. För närundervisning finns inte några föreskrifter om behörighetskrav för de som håller i integrerad samisk undervisning vare sig i skollagen eller i behörighetsförordningen. Detsamma bör därför gälla för fjärrundervisning. Med detta sagt bör det dock poängteras att det naturligtvis ofta kan vara så att den som bedöms vara en lämplig person för att utföra integrerad samisk undervisning inom ett visst ämne är någon som dessutom är behörig lärare i det ämnet. Det kan t.ex. vara så att integrerad samisk undervisning ges i ämnet historia, och att den person som bedöms lämplig att utföra integrerad samisk

undervisning dessutom är en legitimerad lärare med behörighet att undervisa i ämnet historia i den aktuella årskursen, vilket också är ett krav om denna lärare ensam ska ansvara för undervisning i ämnet historia. Något krav på behörighet i integrerad samisk undervisning kan dock aldrig uppställas.

Utöver dessa krav bör inte några specifika krav ställas i lag eller förordning på fjärrlärare – vi vill som sagt inte reglera mer för fjärrundervisning än för närundervisning. Läraren kan visserligen behöva kunskap såväl om tekniken som ska användas som om vad fjärrundervisning kan kräva i form av förändrad metodik. Det är dock upp till lärarens arbetsgivare att ordna detta, eftersom huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Kompetensutvecklingen ska bygga på kontinuerlig analys av behoven i skolan och hos den enskilde läraren.[16] Elevens huvudman ansvarar för att den undervisning som ges håller tillräckligt god kvalitet.

För att underlätta för fjärrlärare bör staten möjliggöra kompetensutveckling genom olika fortbildningsinsatser från Skolverkets sida. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 16.4.1.

En annan sak som förutsätts av fjärrläraren är samarbetet med elevernas övriga lärare, rektor och eventuellt med elevhälsan. Den samverkan vi beskriver ovan i 11.7.3 ansvarar inte bara elevens hemskola för, genom att inkludera fjärrläraren. Fjärrläraren själv har också ett ansvar för att t.ex. medverka inför utvecklingssamtal och anmäla eventuella svårigheter. Inte minst ansvarar fjärrläraren för att informera handledaren om vad som ska tas upp i undervisningen och vad som behöver förberedas, samt följa upp hur undervisningen har fungerat.

Fjärrläraren är som sagt den som sätter betyg på eleverna (se avsnitt 11.7.3) och detta är görbart eftersom fjärrläraren ska vara legitimerad och behörig lärare. Undantagen från dessa behörighetskrav vid fjärrundervisning gäller modersmål och yrkesämnen. Just för dessa ämnen har regeringen, som vi redogjorde för i avsnitt 3.3.1, föreskrivit vissa undantag från kravet på legitimation för att sätta betyg. Om den undervisande läraren saknar legitimation och är anställd utan tidsbegränsning för att bedriva undervisning i modersmål eller, i gymnasieskolan, i ett yrkesämne, får läraren ändå sätta betyg

[16] Prop. 2009/10:165, s. 282.

(6 kap. 5 § skolförordningen respektive 8 kap. 1 c § gymnasieförordningen).

Ett annat krav som ställs på många lärare är registerkontroll (se avsnitt 3.3.3). Vi bedömer att några kompletterande regler om registerkontroll inte behövs med anledning av förslagen om fjärrundervisning, eftersom vi föreslår att endast huvudmän ska få anordna fjärrundervisning. Den som erbjuds en anställning inom grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 31 § skollagen. Den som erbjuds en anställning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan omfattas av kravet på registerutdrag om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn (1 § lagen [2013:852] om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn). Det är då upp till arbetsgivaren att avgöra om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn.

11.8.4 Förutsättningar för att kunna nå eleverna

Hur många elever som får ingå i en undervisningsgrupp är inte reglerat för närundervisning.[17] Vi föreslår därför inte heller någon bestämmelse på detta område för fjärrundervisning. Vi vill dock redogöra för några inspel som vi har fått under arbetets gång. Fjärrundervisning fungerar, åtminstone med dagens teknik, sämre ju fler elever som deltar och också ju fler olika platser som undervisningen sänds till. Den som anordnar fjärrundervisning rekommenderas därför att ta hänsyn till detta i planeringen. Undervisningsgrupperna behöver sannolikt vara betydligt mindre än vid närundervisning och den erfarenhet som vi har fått ta del av säger att fjärrundervisning inte bör användas på så sätt att den riktar sig till fler än två eller tre platser samtidigt.

En anledning till begränsningen av antalet platser är att eleverna som deltar i undervisningen behöver vara bekanta med varandra, för att inte hämmas för mycket av tekniken. Fjärrläraren behöver också ha regelbunden kontakt med handledaren och samverka med elevernas övriga lärare, som vi nyss redogjorde för. Detta blir lätt

[17] För förskolan och fritidshemmet anges dock att huvudmannen ska se till att barn-och elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen respektive eleverna även i övrigt erbjuds en god miljö (8 kap. 8 § respektive 14 kap. 9 § skollagen), men varken förskolan eller fritidshemmet berörs av fjärrundervisningsfrågorna i denna utredning.

ohanterligt om mottagarna av fjärrundervisningen finns på flera platser.

För att underlätta undervisningen är det också viktigt att skapa en relation mellan lärare och elever, trots avståndet. Det kan t.ex. ordnas genom fysiska möten i början av terminen eller regelbundet under terminen. Vi har dessutom erfarit att även elever som går på olika skolor behöver träffas och lära känna varandra något, för att förbättra förutsättningarna för att eleverna är avslappnade och vågar ta för sig under lektionerna.

Även om vi inte föreslår några bestämmelser på området vill vi rekommendera noggranna överväganden kring upplägget av undervisningen, såsom gruppstorlek, antal platser där eleverna befinner sig och hur sociala relationer kan byggas. Sådana överväganden behöver göras med hänsyn till t.ex. tillgänglig teknik och hur långt utvecklingen har nått.

11.9 Fjärrundervisning på entreprenad

Utredningens förslag: Uppgifter som avser fjärrundervisning ska få överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan,
3. specialskolan,
4. sameskolan,
5. gymnasieskolan, och
6. gymnasiesärskolan.

Överlämnande ska endast få göras om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Hittills i detta kapitel har vi framför allt lämnat förslag som rör fjärrundervisning generellt – alltså oavsett om den bedrivs inom huvudmannens egen organisation eller av någon annan huvudman. Detta avsnitt behandlar den sistnämnda situationen, dvs. fjärrundervisning på entreprenad.

De aktuella bestämmelserna för detta är något svåra att sätta sig in i, eftersom *fjärrundervisning* är tillåten enligt en uppräkning av villkor och *entreprenad* är tillåten enligt en annan uppräkning. Frågan om när *fjärrundervisning på entreprenad* är tillåten besvaras alltså med de fall som uppfyller något villkor från båda dessa uppräkningar. Dagens reglering är dessutom något svåröverskådlig på grund av att en del av bestämmelserna återfinns i skollagen och andra i skolförordningen och gymnasieförordningen.

I vårt författningsförslag ges de grundläggande bestämmelserna om när fjärrundervisning får tillämpas, dvs. under vilka förutsättningar fjärrundervisning kan bli aktuell, i ett eget kapitel i skollagen. Vidare menar vi att de fall då andra huvudmän ska kunna anlitas ska framgå av entreprenadbestämmelserna, inte i anslutning till regelverket om fjärrundervisning. På så sätt samlas alla tänkbara möjligheter till entreprenad på ett och samma ställe, i 23 kap. skollagen. Vi har alltså valt en lösning där bestämmelserna som avser *fjärrundervisning* sätter upp vissa ramar, alltså begränsar möjligheterna i viss mån. Därefter snävar entreprenadbestämmelserna in möjligheterna till fjärrundervisning *på entreprenad* ytterligare genom att det där anges – som villkor för att få överlämna vissa typer av undervisning på entreprenad – att huvudmannen först måste ha vidtagit åtgärder för att lösa situationen inom den egna organisationen (se avsnitt 9.5.5).

I avsnitt 11.8.1 beskrev vi att endast huvudmän skulle få anordna fjärrundervisning. Det betyder att uppgifter som avser fjärrundervisning bara ska få överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet. Vi avser inte att begränsa ytterligare vilka huvudmän som uppgifter ska få överlämnas till. Sannolikt kommer dock det vanligaste att bli att uppgifterna utförs av en aktör som är *huvudman för motsvarande utbildning* som den eleven deltar i, då en sådan huvudman har rätt kvalifikationer för att kunna uppfylla kraven på undervisningen. För de statliga huvudmännen finns det dock skäl att begränsa i vilken utsträckning de får utföra uppgifter på entreprenad, vilket vi har beskrivit tidigare (av-

snitt 9.4.2). Begränsningen ska vara densamma oavsett om det är närundervisning eller fjärrundervisning.

Även Statens institutionsstyrelse (SiS) bör kunna överlämna uppgifter på entreprenad (se avsnitt 9.3.6). Då utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen inte är en del av skolväsendet räknas inte SiS som en huvudman inom skolväsendet. SiS ska därför enbart kunna överlämna uppgifter till huvudmän inom skolväsendet, men inte själv få utföra fjärrundervisning på entreprenad åt någon annan.

Några andra aktörer än huvudmän bör alltså inte vara aktuella för att bedriva fjärrundervisning på entreprenad. Vi föreslår visserligen att regeringen även fortsättningsvis ska ha möjlighet att bevilja dispens för att överlämna uppgifter som avser undervisning på entreprenad (se avsnitt 9.5.14). Detta är dock möjligt enbart så länge bestämmelserna kring fjärrundervisning följs i övrigt. Regeringen ska därmed inte kunna besluta om dispens som innebär att uppgifter överlämnas till någon annan aktör än en huvudman att bedriva fjärrundervisning.

Att överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad ska, som sagt, omfattas av det villkor vi beskrev i avsnitt 9.5.5. Det betyder att entreprenad ska vara tillåten endast om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Dessutom vill vi påminna om att elevens huvudman fortfarande har ansvaret vid entreprenad, vilket bl.a. innebär att elevens huvudman ska följa upp kvaliteten på den undervisning som bedrivs på entreprenad.

12 Förslag om studiehandledning på modersmålet

Eftersom studiehandledning på modersmålet inte är ett eget ämne bör bestämmelserna delvis se annorlunda ut. Vi behandlar därför denna verksamhet i detta kapitel, separerat från förslagen om fjärrundervisning.

12.1 Studiehandledning på modersmålet i interaktiv form

Utredningens bedömning: Studiehandledning på modersmålet bör inte regleras i bestämmelserna om fjärrundervisning.

Studiehandledning på modersmålet bör dock även få ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid, om det inte finns någon lämplig person att tillgå inom skolenheten.

Studiehandledning på modersmålet är en verksamhet som väsentligen skiljer sig från undervisning i ämnen och kurser där fjärrundervisning ska kunna användas, som vi har konstaterat tidigare (avsnitt 11.2.1). Studiehandledning på modersmålet är inte ett ämne utan en särskild typ av stödinsats som ska ges till en elev om eleven behöver det (5 kap. 4 § skolförordningen [2011:185] och 9 kap. 9 § gymnasieförordningen [2010:2039], se avsnitt 3.1.11). Det rör sig alltså om en slags extra anpassning inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd. Vidare är studiehandledning på modersmålet vanligtvis kopplad till elevens studier i ett eller flera ämnen. Som vi har nämnt tidigare finns det inte heller några bestämmelser om den person som ska utföra studiehandledningen.

Detta gör situationen speciell för denna verksamhet, jämfört med ämnen inom t.ex. grundskolan. När fjärrundervisning infördes som en möjlighet i vissa fall reglerades dock studiehandledning på modersmålet tillsammans med bl.a. modersmålsundervisning. De nya bestämmelserna öppnade för skolorna att även erbjuda studiehandledning på modersmålet via fjärrundervisning. Dessutom har studiehandledning på modersmålet behandlats tillsammans med modersmålsundervisning i skollagens (2010:800) bestämmelser om entreprenad, i och med att det är möjligt att överlämna uppgifter som avser denna verksamhet på entreprenad.

Studiehandledning på modersmålet är en verksamhet inom skolväsendet som ofta lämpar sig väl för användning av informations- och kommunikationsteknik när verksamheten inte kan anordnas på plats i skolan. Eftersom verksamheten skiljer sig från undervisning menar vi emellertid att det nu, när vi ser över regleringen av fjärrundervisning, finns anledning att reglera studiehandledning på modersmålet utanför bestämmelserna om fjärrundervisning. Som vi har beskrivit ovan anser vi att det i själva definitionen av fjärrundervisning ska ingå att det är interaktiv *undervisning*. Därmed passar inte studiehandledning på modersmålet in. Vi avstår därför från att reglera verksamheten tillsammans med de ämnen och kurser för vilka fjärrundervisning ska vara tillåten att använda, vilket således skiljer sig åt från hur bestämmelserna ser ut i dag.

Problemet att hitta lämpliga personer som kan ge eleverna studiehandledning på modersmålet kvarstår förstås ändå. Dessutom har den erfarenhet som finns hittills visat att studiehandledningen kan fungera väl även när den ges av en person som är någon annanstans än eleven. Detta inte minst då läraren, dvs. den som ansvarar för undervisningen i respektive ämne, träffar eleven regelbundet och dessutom finns på samma plats som eleven i de allra flesta fall. Vi menar därför att möjligheterna till studiehandledning på modersmålet med studiehandledare på annan plats än eleven bör kvarstå, även om vi inte reglerar den tillsammans med fjärrundervisning.

Eftersom studiehandledning på modersmålet inte är undervisning, även om den har tydliga kopplingar till undervisningen, begränsas verksamheten inte heller av föreskrifterna i det nya kapitlet om fjärrundervisning som vi föreslår ska införas i skollagen. Vi bedömer därför att möjligheten att använda informations- och kommunikationsteknik för studiehandledning på modersmålet där elever

och handledare är åtskilda i rum men inte i tid kan regleras på förordningsnivå, i anslutning till befintliga bestämmelser om studiehandledning på modersmålet. Vi bedömer därmed att det i 5 kap. 4 § skolförordningen och 9 kap. 9 § gymnasieförordningen bör anges att studiehandledningen även kan ges i *interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid*. Att ha studiehandledaren på samma plats som eleven är att föredra, men sådan studiehandledning som vi möjliggör här bör vara tillåten om det inte finns någon lämplig person att tillgå inom skolenheten.

Detta bör gälla samtliga aktuella skolformer. Även samtliga årskurser bör kunna omfattas av denna möjlighet. Eftersom studiehandledning på modersmålet vanligtvis ges individuellt eller i en mindre undervisningsgrupp bedömer vi att också elever i de tidiga årskurserna bör kunna få studiehandledning på modersmålet via informations- och kommunikationsteknik.

I fråga om studiehandledning på modersmålet finns en skyldighet för huvudmannen att anordna sådant stöd om eleven behöver det. Genom att även framöver möjliggöra att verksamheten ges av en studiehandledare som befinner sig på en annan plats än eleven kan fler elever få ta del av detta och få stöd i sin kunskapsutveckling.

12.2 Studiehandledning på modersmålet i interaktiv form på entreprenad

Utredningens förslag: Överlämnande av uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet på entreprenad ska få innebära att sådan studiehandledning ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid. Detta ska gälla för samtliga skolformer där studiehandledning på modersmålet får överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är det i dag möjligt att överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning till en annan huvudman på entreprenad, om uppgifterna är sådana som avser studiehandledning på modersmålet och om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att

anordna utbildningen inom den egna organisationen (23 kap. 4 § skollagen). Inom dessa skolformer får uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet överlämnas på entreprenad även när det inte är fjärrundervisning (23 kap. 3 a § skollagen). Eftersom det kan vara mycket svårt att hitta rätt kompetens för studiehandledning, inte minst någon som talar det aktuella modersmålet, ska detta gälla även framöver och då även inom specialskolan och sameskolan (se avsnitt 9.5.8).

Överlämnande av uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet ska kunna överlämnas på entreprenad *oavsett* om studiehandledaren befinner sig på samma plats som eleverna eller om det rör sig om sådan studiehandledning som utförs med studiehandledare på annan plats än eleverna. Detta ska gälla samtliga skolformer där uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet ska få överlämnas på entreprenad, dvs. grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

13 Förslag om distansundervisning – allmänna bestämmelser

Vi kommer nu att beskriva vilka möjligheter som bör finnas att använda distansundervisning, dvs. undervisning när elever och lärare kan vara åtskilda i både rum och tid. I detta kapitel lämnar vi förslag av mer allmän karaktär; förslag som rör distansundervisning oavsett skolform. Det handlar bl.a. om definitionen av distansundervisning, vilka elever som kan komma i fråga för distansundervisning samt hur den ska bedrivas. I de två kommande kapitlen kommer vi sedan att redovisa mer specifika förslag för obligatoriska respektive frivilliga skolformer.

13.1 Möjligheter till distansundervisning ska införas

Utredningens förslag: Distansundervisning ska få användas.

Som vi har beskrivit tidigare är vår uppfattning att undervisning i första hand ska bedrivas som närundervisning, dvs. att ansvarig lärare är på samma plats som eleverna (avsnitt 8.2). I föregående kapitel redogjorde vi för att möjligheterna till fjärrundervisning bör utvidgas. Motivet till detta var att förbättra ur ett *skolperspektiv*, dvs. när skolan annars inte kan erbjuda eleverna undervisningen. Distansundervisning, däremot, bör tillåtas ur ett *elevperspektiv*. Det gäller främst sådana elever där andra försök till lösningar av en problematisk situation inte har lett till att eleverna deltar i den vanliga undervisningen. Vidare bör målet för distansundervisning inom de obligatoriska skolformerna vara att eleven ska återgå till reguljär undervisning, dvs. distansundervisning ska vara en metod för att hjälpa eleven tillbaka till sin vanliga skola. I begränsad omfattning bör distansundervisning

också få användas i de frivilliga skolformerna för elever som av andra särskilda skäl har svårt att delta i reguljär undervisning. Distansundervisning bör alltså endast komma i fråga för de elever som annars inte alls skulle ha deltagit i undervisning.

Eftersom distansundervisning redan förekommer, utan att det i dag på något sätt är reglerat vad det innebär, finns det också goda skäl att tydliggöra innebörden och hur den ska få användas. En sådan reglering skulle också medföra en mer likartad tillämpning av möjligheterna till detta undervisningssätt över landet och underlätta Skolinspektionens granskning av verksamheten.

13.2 Vad som ska betraktas som distansundervisning

För att kunna diskutera närmare hur distansundervisning ska få användas och fungera behöver vi först en definition av företeelsen. I detta avsnitt föreslår vi hur distansundervisning ska definieras i skollagen (2010:800) och förklarar vad som skiljer distansundervisning från olika särskilda utbildningsformer som existerar i dag.

13.2.1 Definitionen av distansundervisning

Utredningens förslag: Distansundervisning ska definieras som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare kan vara åtskilda i både rum och tid.

Det finns ingen definition av distansundervisning i skollagen. Inte heller i förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun finns det någon närmare förklaring av vad distansundervisning innebär. När vi nu ska reglera distansundervisning i författning behövs en tydlig definition av vad det egentligen är.

Den tidigare utredningen om fjärr- och distansundervisning föreslog att distansundervisning skulle preciseras som ”en interaktiv undervisningsmetod som innebär att elever och lärare är åtskilda i

rum och i tid och undervisningen sker genom användande av informations- och kommunikationsteknik".[1] Skillnaden jämfört med fjärrundervisning är alltså att distansundervisning innebär asynkron undervisning, inte samtidig undervisning, medan fjärrundervisning är synkron, alltså samtidig.

Den då föreslagna definitionen klargör därmed vad som kännetecknar distansundervisning som sådan, dvs. hur den fungerar i en typsituation. På samma sätt som vi i föregående kapitel har konstaterat – att undervisning som ges genom fjärrundervisning i regel kombineras med moment av närundervisning – förhåller det sig dock med distansundervisning. Även om distansundervisning till sin karaktär innebär att elever och lärare många gånger är åtskilda i både rum och tid så måste den ofta i någon mån kompletteras med moment som liknar fjärrundervisning eller rentav närundervisning. Detta är också, som vi har nämnt tidigare, den faktiska verkligheten för den distansundervisning som redan i dag bedrivs i Sverige. Även om mycket av studierna, t.ex. vid Korrespondensgymnasiet i Torsås, bedrivs på egen hand av eleverna förekommer också tillfällen när elever och lärare inte är åtskilda i både tid och rum. Dels finns det tillfällen, såsom laborationer, när elever och lärare möts för fysiska träffar, dvs. varken är åtskilda i rum eller i tid. Dels får eleverna ibland undervisning i form av direktkontakt med lärare, där eleven och dennes lärare endast är åtskilda i rum. Huvuddelen av studierna med distansundervisning *i dag* genomförs dock utan att det är lärarledd undervisning.

Vi anser att den definition av distansundervisning som den tidigare utredningen lade fram delvis kan ligga till grund för hur definitionen ska utformas. Däremot vill vi inte utesluta att det i vissa fall framöver kan vara på det viset att distansundervisningen för en elev till stor del bedrivs i realtid, om detta är vad som bedöms vara bäst för eleven. Det skulle innebära att eleven och läraren endast är åtskilda i rum, t.ex. att undervisningen ges enskilt för eleven i hemmet via informations- och kommunikationsteknik. Dessutom ingår moment i utbildningen där eleven och läraren varken är åtskilda i rum eller i tid. För att inte utelämna dessa situationer bör distansundervisning innebära att elever och lärare *kan vara* åtskilda, inte att de måste vara åtskilda. För att definitionen ska harmoniera med skol-

[1] SOU 2012:76, s. 229.

lagens definition av fjärrundervisning bör det gamla förslaget till definition även justeras något språkligt. Vi föreslår därför att distansundervisning ska definieras som *interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare kan vara åtskilda i både rum och tid*.

13.2.2 Vad som inte ska räknas som distansundervisning

I likhet med vad vi gjorde angående fjärrundervisning (avsnitt 11.4.2) vill vi betona att det inte är *all* användning av informations- och kommunikationsteknik som är att betrakta som distansundervisning. Det är t.ex. inte distansundervisning om eleverna tittar på en föreläsning som har publicerats på internet. Sådana företeelser är naturligtvis tillåtna i närundervisning och undervisningen bör också fortsatt betraktas som närundervisning även när digitala verktyg används. Elevens lärare är då fortfarande någon som eleven träffar ofta och strukturerad undervisning pågår löpande och regelbundet. Distansundervisning skiljer sig från närundervisning dels genom att den *ansvarige* läraren vanligtvis befinner sig någon annanstans än eleven, dels att mängden lärarledd undervisningstid kan vara annorlunda.

Dessa aspekter innebär också att distansundervisning skiljer sig från fjärrundervisning, eftersom eleven vid fjärrundervisning alltid ska vara i skolan under den normala undervisningstiden, men ibland har kontakt med läraren enbart via informations- och kommunikationsteknik. Vid fjärrundervisning ingår eleven dessutom i sin ordinarie undervisningsgrupp – även om gruppstorleken vid fjärrundervisning kan variera och ibland bara bestå av en person – vilket inte alltid är fallet vid distansundervisning.

Att en elev får i uppgift att använda sig av en webbplats för att repetera olika uppgifter som har gåtts igenom på lektionen eller att eleven inför lektionen uppmanas att se en inspelad föreläsning om lektionens ämne är inte heller distansundervisning. Eftersom det i båda fallen är fråga om hemuppgifter utgör det inte heller undervisning i skollagens mening.

Några av de särskilda utbildningsformer som regleras i 24 kap. skollagen (avsnitt 3.1.8) kan också påminna om distansundervisning. Vi kommer att återkomma till dessa utbildningsformer senare i kapitlet, när vi har beskrivit våra förslag mer i detalj (avsnitt 13.10).

13.2.3 Samma krav ställs på distansundervisning

Distansundervisning är ett sätt att undervisa som ska användas på utbildning som ingår i skolväsendet. Distansundervisning är alltså bara ett annat sätt att ta del av utbildning inom en viss skolform, inte något annat än de befintliga skolformerna.

Liksom för fjärrundervisning ska distansundervisning som grundregel inte innebära att några andra, lägre krav ställs på utbildningen jämfört med reguljär närundervisning. Som vi kommer in på senare måste dock vissa undantag från regelverket göras vid distansundervisning, men de flesta kraven gäller fortfarande. De krav som vi har redogjort för angående fjärrundervisning, t.ex. att utbildningen ska ta hänsyn till elevers olika behov och varierade arbetsformer, gäller naturligtvis även för distansundervisning. Alla moment i kurs- respektive ämnesplanerna ska också ingå, vilket kan förutsätta någon form av fysiska träffar i en del fall. Förutsättningarna för att kunna uppfylla kraven i skollagen och förordningarna är en av de aspekter som vi har tagit hänsyn till i vår analys av när distansundervisning ska vara tillåten att använda.

13.3 Distansundervisning endast när deltagande i undervisning annars inte är möjligt

Utredningens förslag: Distansundervisning ska få användas för elever som inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik.

För elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska distansundervisning även få användas för elever som på grund av andra särskilda skäl inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen.

I fråga om distansundervisning är det som sagt elevperspektivet som gäller. Det ska ses som en möjlig väg för de elever som annars inte skulle ha fått någon undervisning. Som vi har beskrivit (avsnitt 4.6 och 4.7) har distansundervisning flera olika utmaningar och går enligt vår mening inte att likställa med närundervisning. Det gäller framför allt de skolformer som omfattas av skolplikten. De mål som

läroplanen anger handlar exempelvis om demokratiska värderingar och om hur var och en bör behandla sina medmänniskor, varför alla skolpliktiga elever måste delta i arbetet som syftar till att uppnå dessa mål. Distansundervisning ska därför bara tillåtas i undantagsfall och då i situationer som särskilt har angetts i skollagen. I detta avsnitt redogör vi för dessa förslag.

13.3.1 Allmänt om de situationer där distansundervisning ska vara möjlig

Att distansundervisning bara ska tillåtas i undantagsfall beror på att den ansvarige läraren vanligtvis befinner sig någon annanstans och ofta inte heller undervisar eleven i realtid. Undervisningen är därmed inte lärarledd undervisning enligt skollagens definition (1 kap. 3 §). Lärarledd undervisning är av så avgörande betydelse att lagstiftningen tillförsäkrar eleven en rätt till en viss mängd lärarledd undervisning under skoltiden. Att frångå denna princip, vilket görs vid distansundervisning, kräver enligt vår mening starka argument.

I kapitel 7 beskrev vi olika situationer där elever har svårt att delta i den reguljära undervisningen (avsnitt 7.3). Vid vårt studiebesök på Korrespondensgymnasiet i Torsås, samt i det av gymnasieskolan inskickade materialet, framkom dessutom att det finns många fler skäl för att delta i distansundervisning. Gemensamt för dem alla är att eleven har svårt att delta i närundervisning, av ett eller flera skäl. Ibland har en elevs tidigare skola försökt hjälpa till, men misslyckats. Andra gånger har den gamla skolan inte förstått att insatser behövts för eleven och därmed har eleven och dennes vårdnadshavare förr eller senare tagit saken i egna händer.

Eftersom distansundervisning bara ska användas i undantagsfall tillhör endast elever med tungt vägande skäl målgruppen för sådan undervisning. Detta bör därmed framgå av lagstiftningen. Samtidigt handlar det om en heterogen elevgrupp; det finns så många individuella berättelser att det inte går att täcka in de olika behoven genom att specificera dem. Två grupper av elever kan ändå utkristalliseras. Det handlar dels om elever som inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik, dels om elever som på grund av andra särskilda skäl inte har möjlighet att delta i den reguljära undervis-

ningen. I följande avsnitt beskriver vi med några exempel vilka elever som bör respektive inte bör ingå i de olika grupperna.

13.3.2 Dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik

En grupp elever som kan komma i fråga för distansundervisning är elever med svår medicinsk, psykisk eller social problematik. I den förra statliga utredningen om bl.a. distansundervisning föreslogs att det skulle tillåtas för elever med medicinsk eller psykosocial problematik. Med medicinsk problematik avsågs både somatiska sjukdomar och psykiska störningar.[2] Att tala om psykosociala problem avvisades av Psykologförbundet, med hänvisning till att det inte finns någon vedertagen definition av begreppet.[3] Förbundet föreslog i stället psykisk eller social problematik, vilket vi instämmer i. Vi bör alltså i stället använda begreppen medicinsk, psykisk eller social problematik. Ibland kan en elev naturligtvis ha en problematik som är en kombination av dessa.

Vi vill nämna några exempel på elever som därmed bör kunna omfattas av bestämmelsen. Observera dock att elever med dylika problem med automatik inte ska räknas till gruppen och alltså få distansundervisning – det bör också krävas att problematiken innebär att eleven inte kan delta i reguljär undervisning. Vidare måste prövningen alltid vara individuell.

Medicinsk problematik

Med medicinsk problematik avses att eleven har en somatisk sjukdom eller funktionsnedsättning som innebär att eleven av hälsoskäl är förhindrad att ta del av den reguljära undervisningen i skolan. Det kan t.ex. handla om en elev som frekvent genomgår behandling dagtid men kan ta del av undervisning under annan tid. Det kan också handla om en elev som till följd av infektionskänslighet under en period bör undvika alltför omfattande kontakter med andra människor, eller en elev som på grund av ett sjukdomstillstånd har sär-

[2] SOU 2012:76, s. 233 f.
[3] Sveriges Psykologförbund (2013).

skilda behov av en lugn och störningsfri undervisningsmiljö. Ytterligare ett exempel är en elev som har någon sjukdom som kommer i skov och därför behöver en undervisning som anpassas på så sätt att eleven koncentrationsläser under bättre perioder.

Psykisk problematik

Med psykisk problematik avses elever som har olika psykiska sjukdomar eller symtom, alternativt funktionsnedsättningar, som innebär att de inte kan delta i reguljär undervisning. Det kan t.ex. handla om elever som har svår social fobi och därför inte klarar av att vistas bland andra elever. Det kan också handla om elever som har utmattningsdepressioner och som därför inte orkar vistas i den vanliga skolmiljön. Till denna grupp hör ibland de elever som under en längre tid inte kunnat förmås att gå till skolan, dvs. elever med långvarig frånvaro.

Social problematik

Med social problematik avses elever som har en mycket svår social situation. Det kan t.ex. handla om elever som har en svår familjesituation och på grund av detta tillfälligt bor i någon form av jourboende på annan ort, då distansundervisning kan användas i avvaktan på att reguljär undervisning kan inledas. Hit hör också elever som under en längre tid inte har kunnat förmås att gå till skolan men där beteendet inte kan härledas till någon bakomliggande psykisk problematik.

När det gäller en elev som har utsatts för mobbning (kränkande behandling) vill vi betona att skolan alltid måste ta sitt ansvar att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra mobbning, så att eleven ska kunna delta i sin ordinarie undervisningsgrupp. Mobbning ska i normalfallet inte innebära att den mobbade eleven ska behöva förändra sin tillvaro. Däremot kan följderna av mobbning bli svåra besvär som i sin tur motiverar distansundervisning. Dessutom torde distansundervisning i undantagsfall även kunna användas för att ge en mobbad elev möjlighet till utbildning under tiden som övriga åtgärder vidtas.

Elevens problematik ska vara dokumenterad

Förutom att det ska föreligga medicinsk, psykisk eller social problematik bör det också krävas att problematiken är dokumenterad på något sätt. Dokumentationen kan t.ex. vara intyg från läkare, psykolog eller socionom. Det kan också vara en utredning som har gjorts av annan personal inom elevhälsa eller socialtjänst. När det gäller de obligatoriska skolformerna kommer vi i det följande (avsnitt 14.1) att föreslå att distansundervisning ska ges som en åtgärd inom ramen för särskilt stöd. Eftersom det generellt för särskilt stöd inte krävs någon diagnos för att åtgärder ska vidtas[4] bör det inte krävas för dessa fall heller. Dessutom är det i dessa fall rektorn på elevens skola som avgör om distansundervisning ska användas och denne känner då till elevens problematik sedan tidigare insatser. Problematiken dokumenteras då i den utredning som ska föregå beslut om särskilt stöd.

I de frivilliga skolformerna söker sig eleverna direkt till den huvudman som anordnar utbildningen (avsnitt 15.1). Denna huvudman bör då vara den som är bäst lämpad att avgöra om en elev uppfyller villkoren eller inte, särskilt med tanke på att viss vana vid detta kommer att uppstå. Dessa huvudmän kan då själva avgöra om de vill be om ett intyg, t.ex. läkarintyg, för de elever som söker till skolan med distansundervisning. Det kan också handla om att eleven ger in en utredning från en obligatorisk skolform som visar på behov av distansundervisning.

13.3.3 Andra särskilda skäl för distansundervisning i de frivilliga skolformerna

Enligt vår mening är det i första hand dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik som ska medföra att distansundervisning får användas för en enskild elev. Med hänsyn till att utbildning i grundskolan och motsvarande obligatoriska skolformer är föremål för skolplikt finner vi också att det endast är sådana tungt vägande skäl som ska kunna motivera användandet av distansundervisning i dessa skolformer.

Även i de frivilliga skolformerna bör distansundervisning främst kunna komma i fråga på grund av medicinsk, psykisk eller social

[4] Prop. 2013/14:160, s. 38.

problematik. Samtidigt kan det för dessa skolformer finnas anledning att tillåta användning av distansundervisning även av andra särskilda skäl. Det kan t.ex. förekomma att en elev önskar genomgå en utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan men samtidigt har andra aktiviteter som kraftigt försvårar för eleven att genomföra utbildningen genom reguljär undervisning på någon skola. Ett exempel är elever som befinner sig på elitnivå inom någon idrott och därför ofta befinner sig på resor för att delta i träningsläger och tävlingar. Dessa ungdomar bör visserligen i de flesta fall kunna studera vid ett riksidrottsgymnasium eller en nationellt godkänd idrottsutbildning, där utbildningen kan anpassas efter träning och tävling. I vissa fall kan detta dock vara omöjligt, t.ex. om det inte finns någon utbildning inom den aktuella idrotten, och det bör då anses vara särskilda skäl för att få distansundervisning. Att ha sökt till en idrottsutbildning men inte antagits till denna bör dock inte vara särskilda skäl. Ett annat exempel är elever som har inlett någon form av yrkeskarriär som innefattar omfattande resande. Ett typfall som kan nämnas är elever som parallellt med utbildningen har engagemang t.ex. i ett eget företag och därför återkommande befinner sig på annan ort än hemorten. För att en elev ska anses ha särskilda skäl för att få distansundervisning av dessa anledningar bör det dock krävas att den aktivitet som orsakar behovet av distansundervisning till inte ringa del kräver resor utanför hemorten, dvs. att eleven återkommande befinner sig på annan ort. Att eleven har ett arbete vilket som helst på hemorten bör däremot inte vara särskilda skäl för att eleven ska beviljas distansundervisning.

Det kan naturligtvis förekomma att även elever i grundskolan och motsvarande skolformer har likartade evenemang som är svåra att kombinera fullt ut med reguljär undervisning. Med hänsyn till att dessa elever omfattas av skolplikt anser vi dock inte att det finns tillräckliga skäl för att möjliggöra distansundervisning på grund av andra särskilda skäl även för denna elevgrupp. Det måste i stället ankomma på eleverna och deras vårdnadshavare att planera eventuella sidoaktiviteter eller engagemang på ett sådant sätt att eleverna fortfarande kan fullgöra skolplikten.

Ett annat exempel på särskilda skäl för distansundervisning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan kan vara att en elev ska bo utomlands under en kortare eller längre period under sin gymnasieutbildning. Vi syftar inte på situationer där eleven på egen hand vill

flytta utomlands, utan det bör enbart gälla för elever som är bosatta i Sverige men avser att tillfälligt bosätta sig i utlandet med sina vårdnadshavare. Det kan t.ex. handla om att en elev ska följa med vårdnadshavare som tillfälligt ska arbeta utomlands eller att en elev tillfälligt ska bo hos en vårdnadshavare som är bosatt utomlands. En sådan elev bör enligt vår mening också kunna ha särskilda skäl för att få inleda eller fortsätta en gymnasieutbildning med hjälp av distansundervisning under utlandsvistelsen.

När det gäller en elevs vistelse utomlands bör dock noteras att bestämmelserna om gymnasieskolan bara gäller för ungdomar som är bosatta i landet (15 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Med bosatt i landet avses den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481). Av denna lag framgår bl.a. att den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år som huvudregel ska avregistreras från folkbokföringen (20 §) och således inte längre är att anse som folkbokförd i Sverige.[5] Detta innebär alltså att distansundervisning vid utlandsvistelse i normalfallet endast torde kunna bli aktuellt under som längst ett läsårs tid.

Även för skolpliktiga elever kan behov av utbildning vid utlandsvistelser uppstå. För dessa finns dock de svenska utlandsskolorna tillgängliga i större utsträckning än vad som gäller för gymnasieelever och behovet kan därför tillgodoses på det sättet. Med hänsyn till skolplikten och skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag anser vi inte heller att det är lämpligt att möjliggöra användande av distansundervisning i samma utsträckning i de obligatoriska skolformerna. Det är heller inte rimligt med tanke på att vi endast tänker oss distansundervisning som en form av särskilt stöd i dessa skolformer. Vi ser därför inte skäl för att elever i de obligatoriska skolformerna ska ha möjlighet att ges distansundervisning på grund av tillfälligt utlandsboende.

[5] Särskilda regler finns dock för barn till personer som är utsända för anställning på utländsk ort i statlig tjänst, som innebär att dessa kvarstår som folkbokförda i Sverige (14 § folkbokföringslagen).

13.3.4 Andra tänkbara skäl?

I det följande ska vi beskriva andra situationer där frågan om distansundervisning kan komma upp.

Vi anser inledningsvis inte att endast det faktum att en ungdom hellre vill läsa en utbildning där distansundervisning används, i stället för en med reguljär undervisning, utgör ett tillräckligt skäl. Den ungdom som föredrar att få en annan typ av undervisning har möjlighet att senare studera på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning. En vuxen är behörig för sådana studier från och med andra halvåret det år han eller hon fyller 20 år (20 kap. 20 § skollagen). Om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl kan också den som är yngre antas till kommunal vuxenutbildning (3 kap. 2 § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning). Exempel på sådana skäl är ungdomar som redan har bildat familj eller på andra sätt har tagit ett stort och avgörande steg in i vuxenvärlden och därför har lite gemensamt med ungdomar i 16-årsåldern som påbörjar sina studier i gymnasieskolan.[6] Det har också, av en tidigare statlig utredning, bedömts att ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret därmed kan tas emot i kommunal vuxenutbildning innan det andra halvåret det år de fyller 20 år.[7]

Utredningens experter från Sveriges Kommuner och Landsting och från Friskolornas riksförbund har anmält avvikande mening i nämnda fråga. De anser, när det gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, att alla elever som så önskar ska få läsa en utbildning där distansundervisning används.

Att föräldrar av t.ex. kulturella skäl önskar att deras barn ska få undervisning i hemmet ska inte utgöra särskilda skäl för distansundervisning. När den nuvarande skollagen infördes ändrades möjligheten att fullgöra skolplikten på annat sätt, dvs. med hemundervisning, (24 kap. 23 § skollagen) genom att möjligheten att göra det med hänvisning till religiösa eller filosofiska skäl försvann.[8] Vi instämmer i det resonemang som fördes i detta lagstiftningsarbete och konstaterar att religiösa eller filosofiska skäl inte heller ska utgöra tillräckliga skäl för distansundervisning.

---

[6] Prop. 2009/10:165, s. 486.
[7] SOU 2013:13, s. 199 f.
[8] Prop. 2009/10:165, s. 523 f.

Det bör vidare poängteras att faktorer som kommer utifrån, t.ex. att eleven är mobbad i skolan, inte i sig utgör särskilda skäl för att en elev ska få distansundervisning utan det är något som det ankommer på skolhuvudmannen att hantera inom ramen för den ordinarie verksamheten (se dock avsnitt 13.3.2).

Det bör slutligen betonas att de särskilda skäl som ska kunna komma i fråga ska ha sin utgångspunkt i elevens egna behov. Vare sig en skolas behov eller vårdnadshavares behov ska utgöra skäl för distansundervisning.

13.3.5 Praxis när det gäller målgruppen kommer att utvecklas

Som vi har poängterat är det viktigt att distansundervisning endast används i undantagsfall, när eleven annars inte skulle ha deltagit i undervisning. Samtidigt är det ogenomförbart att i författningstext uttömmande definiera vilka elever som bör få distansundervisning. Det kommer därför att bli en fråga om vilken praxis som utvecklas. Dels kommer Skolinspektionen i sin tillsyn att pröva hur huvudmännen utnyttjar möjligheterna att använda distansundervisning. Dels kommer Skolväsendets överklagandenämnd, i och med de överklagandemöjligheter som vi kommer att föreslå längre fram, att bidra till att praxis utvecklas.

13.4 De grundläggande bestämmelserna om distansundervisning ska anges i skollagen

Distansundervisning är som framgått ovan i dag inte reglerad vare sig i skollagen eller i skolförordningen (2011:185) respektive gymnasieförordningen (2010:2039). Liksom för fjärrundervisning har vi, nu när vi menar att möjligheter till distansundervisning ska införas, analyserat i vilken utsträckning distansundervisningen bör regleras i skollagen respektive i förordning och vad som bör föreskrivas av myndighet. Några generella förslag i det här avseendet lämnas i detta avsnitt.

13.4.1 Ett nytt kapitel ska införas i skollagen

Utredningens förslag: De grundläggande bestämmelserna om distansundervisning ska samlas i ett nytt kapitel i skollagen (2010:800).

Distansundervisning ska endast få användas i skolväsendet under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Vi anser att möjligheter till distansundervisning ska införas och följaktligen bör tillåtas i olika skolformer och för vissa elever. Distansundervisning innebär att vissa undantag behöver göras från skollagens regler i övrigt. Detta sammantaget, liksom att fjärrundervisning ska regleras i skollagen, talar för att även grundläggande bestämmelser om distansundervisning ska anges i skollagen.

Eftersom distansundervisning i några avseenden liknar fjärrundervisning och regelverket även i detta fall gäller flera skolformer förordar vi att bestämmelserna i huvudsak samlas i ett nytt kapitel i stället för att delas upp på olika ställen i skollagen. Med samma argument ska det nya kapitlet placeras i anslutning till det kapitel som vi föreslår för fjärrundervisning. Vi föreslår därför att det nya kapitlet om distansundervisning benämns 22 a kap.

Vidare är det lämpligt att även distansundervisning regleras uttömmande i det nya kapitlet i skollagen. Det ska därför anges där att distansundervisning endast är tillåten under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av detta kapitel i skollagen och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet. Sådana förutsättningar och begränsningar menar vi bör finnas inom ett antal olika områden, vilka vi successivt kommer att gå igenom i betänkandet.

13.4.2 Föreskriftsrätt

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om distansundervisning.

Regelverket om distansundervisning kan inte enbart finnas på lagnivå. Det kommer att finnas behov av kompletterande föreskrifter på såväl regerings- som myndighetsnivå; inte minst för att det kommer att behövas undantag även från en del bestämmelser på förordningsnivå. Det ska därför anges i skollagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om distansundervisning.

Notera att ett sådant bemyndigande inte ger möjlighet för regeringen att tillåta distansundervisning i andra fall än de som anges i lagen, dvs. regeringen bör t.ex. inte kunna godkänna användning av distansundervisning för andra elever än de i lagen föreskrivna. Det följer av bestämmelsen som vi redogjorde för i föregående avsnitt, om att distansundervisning endast ska vara tillåten under de förutsättningar och med de begränsningar som följer av det aktuella kapitlet i skollagen.

Vi redogör i de följande avsnitten i detta kapitel och i kommande två kapitel för i vad mån vi anser att bestämmelser bör placeras i lag eller förordning. I vårt författningsförslag finns dessutom förslag på nya kapitel i skolförordningen och gymnasieförordningen.

13.5 Särskilda regler för distansundervisning

Till följd av att distansundervisning är tänkt att definieras som att elever och lärare kan vara åtskilda i både rum och tid behöver vi också konkretisera vad det ska medföra för regelverket för verksamheten. I detta avsnitt beskriver vi avvikelser som framför allt följer av skillnaden i mängden undervisningstid, för att i senare avsnitt gå närmare in på vilka bestämmelser som i övrigt bör gälla för distansundervisning.

13.5.1 Distansundervisning innebär mindre lärarledd undervisningstid

Utredningens förslag: När distansundervisning används i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska kraven på total undervisningstid i 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 § respektive 12 kap. 5 § skollagen (2010:800) inte gälla.

När distansundervisning används i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska kraven på garanterad undervisningstid i 16 kap. 18 § respektive 19 kap. 20 § skollagen inte gälla.

Distansläraren ska ha regelbunden direktkontakt med eleven när distansundervisning används.

Distansundervisning medför alltså, definitionsmässigt, att eleverna inte får den undervisningstid som de har rätt till enligt skollagens regler om total undervisningstid i de obligatoriska skolformerna respektive garanterad undervisningstid i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (avsnitt 3.1.9). I vart fall innebär distansundervisning att mängden *lärarledd* undervisning minskar. På så sätt är distansundervisning annorlunda än fjärrundervisning, i och med att de vanliga reglerna om undervisningstid fortfarande ska tillämpas vid fjärrundervisning.

Eftersom undervisningstiden regleras i skollagen behöver det i lagen framgå att bestämmelserna om detta inte ska tillämpas när distansundervisning används. Vårt förslag är därför att vid distansundervisning i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan får kraven på total undervisningstid i 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 § respektive 12 kap. 5 § skollagen frångås. Som vi kommer in på i nästa kapitel kommer sameskolan inte att omfattas av förslagen om distansundervisning och därför behöver inte några bestämmelser för denna skolform frångås. Vid distansundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får kraven på garanterad undervisningstid i 16 kap. 18 § respektive 19 kap. 20 § skollagen frångås.

Som vi kommer att beskriva mer utförligt senare bör distansundervisning i de obligatoriska skolformerna kunna ske under en kortare period. För dessa skolformer uttrycks dock undervisningstiden som antal undervisningstimmar totalt, under samtliga årskurser, i respektive skolform. Minskningen bör enligt vår mening inte vara större än den undervisningstid som elevens klasskamrater

får under den tid som undervisningen sker på distans. Annars riskerar eleverna att missa vissa moment som ska ingå i ämnena och att bli utan den undervisning de sammanlagt har rätt till under sin skoltid. I de frivilliga skolformerna föreslår vi däremot att hela utbildningar ska kunna läsas på distans.

Att den lärarledda tiden minskar behöver kompenseras genom att eleverna får tydliga riktlinjer för och gedigen återkoppling på sitt arbete och sin utveckling. Förutsättningarna för detta är dock goda, om distansläraren vanligtvis undervisar någon enstaka elev eller en mycket liten undervisningsgrupp, vilket sker vid Korrespondensgymnasiet i Torsås i dag. Det ska jämföras med närundervisningens betydligt större undervisningsgrupper. Dessutom ställer bristen på lärarledd undervisning mycket höga krav på disciplin och mognad hos eleverna som deltar i det, liksom en förmåga hos distanslärarna att motivera eleverna. Vad det föranleder för begränsningar och krav på distansundervisning kommer vi att återkomma till senare.

Vi har också övervägt om det existerande lagkravet på undervisningstid borde ersättas med en annan gräns vid distansundervisning, i stället för att det bara överges. Att ange hur mycket undervisning – dvs. lärarledd undervisning i realtid – som en elev minst bör få vid distansundervisning är dock vanskligt. Det beror på såväl elevens mognad som om eleven har individuell undervisning eller i grupp. Det bör därför vara upp till rektorn för elevens utbildning att avgöra detta, utifrån elevens individuella behov och förutsättningar för att uppnå de olika kunskapskraven. Detta är också en fråga som det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att beakta vid dess tillsyn av verksamhet med distansundervisning.

Vi vill dock poängtera att detta inte innebär att eleverna vid något tillfälle får lämnas vind för våg. Undervisning innebär som sagt målstyrda processer under ledning av lärare (avsnitt 3.1.9 och 3.4). Läraren ansvarar för att eleverna ges kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den utsträckning som varje elev behöver det. Läraren behöver interagera med eleverna på olika sätt för att hjälpa dem framåt i sitt arbete. Regelbunden kontakt med en lärare är också nödvändig för att t.ex. ge eleverna utrymme för att ställa frågor. Krav på undervisningstid ska därför ersättas med krav på att distansläraren ska ha regelbunden direktkontakt med eleven när distansundervisning används. Det bör ankomma på huvudmannen att se till att detta sker.

Vad som ska anses som tillräckligt regelbundet är naturligtvis också svårt att reglera, och bör anpassas till elevens självdisciplin och mognad. Kontakt för avstämning bör dock alltid förekomma minst en gång per vecka. Samtidigt kan en del elever ha behov av mycket mer stöd och återkoppling, varför det vi skriver här om minst veckovis inte får ses som att veckovis alltid är tillräckligt. De individuella behoven för att skapa förutsättningar för att eleven ska kunna uppfylla kunskapskraven som minst ska uppnås ska styra planeringen. Även detta blir naturligtvis en fråga för tillsynsmyndigheten.

13.5.2 Lika mycket studietid

Även om kraven på garanterad undervisningstid inte ska gälla för elever som får distansundervisning innebär distansundervisning inte någon minskning när det gäller förväntningarna på elevens tidsmässiga engagemang i studierna. En elev som får distansundervisning förutsätts alltså ägna lika mycket tid åt studierna som elever som får reguljär undervisning. Målen för utbildningen och kunskapskraven för ämnen och kurser är som sagt desamma och samtliga moment i utbildningen ska fortfarande ingå. Arbetet bör därför läggas upp i syfte att ge distanseleverna lika goda förutsättningar för att nå dessa mål och kunskapskrav. Det innebär bl.a. att studietiden, tiden som upptas av skolarbete, ska vara jämförbar med vad den enskilde eleven skulle ha behövt vid närundervisning. Visserligen är studietiden för enskilda elever, både vid närundervisning och vid distansundervisning, något som är svårt att mäta. Detta handlar alltså mer om hur läraren planerar undervisningen och elevernas uppgifter; omfattningen på arbetsinsatsen ska vara ungefär densamma oavsett undervisningsmetod.

När vi redogjorde för regelverket kring särskilt stöd (avsnitt 3.1.10) beskrev vi också möjligheterna till *anpassad studiegång* för elever i de obligatoriska skolformerna. Om det särskilda stödet för en elev i någon av dessa skolformer inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut om undervisning som ersätter eller kompletterar ordinarie undervisning innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (3 kap. 12 § skollagen). För elever i t.ex. grundskolan som under en tidsperiod får distansundervisning som särskilt stöd

kan alltså förväntningarna på studietid minskas, genom avvikelser från målen. Det är dock viktigt att notera att det ska ske med hänvisning till just beskrivna bestämmelse om anpassad studiegång – det ska inte vara föranlett av distansundervisningen i sig.

13.5.3 Skolarbetets förläggning

Utredningens bedömning: Undantag bör få göras från bestämmelserna om att elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt. Undantag bör även få göras från bestämmelsen om att skolarbetet i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan också ska vara så jämnt fördelat över läsåret som möjligt.

Vanligtvis bedrivs förstås skolarbetet genom lektioner och andra aktiviteter i skolan under dagtid samtliga vardagar i veckan. Det är också föreskrivet att elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt (3 kap. 4 § skolförordningen och 3 kap. 3 § gymnasieförordningen). I och med att eleverna själva lägger upp sitt skolarbete när det rör sig om distansundervisning går det inte att styra på samma sätt när skolarbetet bedrivs. Det kan dessutom finnas fall där distansundervisning används för en elev just för att denne har en sjukdom eller något annat som gör att skolarbetet behöver bedrivas när det finns möjlighet till det, snarare än låst till vissa dagar. Vi bedömer därför att undantag bör göras från bestämmelserna om skolarbetets förläggning när distansundervisning används.

Viktigt att notera är att läraren generellt i sin undervisning och planeringen av elevens skolarbete bör utgå från att eleven studerar dagtid måndag–fredag med jämn fördelning av arbetet mellan dessa dagar. Exempelvis kan det inte förutsättas att omfattande uppgifter ska göras under helgen. En avvikelse från denna princip bör få göras endast om det med hänsyn till den enskilde elevens behov är lämpligt att lägga upp skolarbetet på annat sätt. Naturligtvis kan inte heller distansläraren förväntas arbeta vid andra tider än normala arbetstider, men det kan självklart förekomma distanslärare som – på grund av sina egna individuella förutsättningar – vill vara mer flexibla.

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är det dessutom reglerat att skolarbetet också ska vara så jämnt fördelat över läsåret som möjligt (3 kap. 3 § gymnasieförordningen). Av samma anledningar som vi precis har redogjort för finns det skäl att göra undantag även från denna bestämmelse när distansundervisning används.

13.6 Krav på hur distansundervisning får anordnas

Följderna av att en elev får distansundervisning, såsom det fysiska avståndet till läraren och frånvaron av klasskamrater, behöver hanteras på olika sätt för att bli så små som möjligt. I följande avsnitt går vi igenom olika krav som bör ställas på den som utför distansundervisning.

13.6.1 Distansläraren

Utredningens förslag: Den lärare som bedriver distansundervisning ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 § skollagen (2010:800), trots vad som sägs i 2 kap. 18 § samma lag om undantag.

En lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § ska dock, utan ett sådant beslut som anges i 2 kap. 19 §, få bedriva distansundervisning om

1. undervisningen avser ett sådant ämne som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, och
2. läraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket.

Precis som fjärrundervisning innebär distansundervisning högre krav på den som undervisar. Utöver de utmaningar som kommer av avståndet mellan lärare och elev har distansläraren dessutom ofta att göra med elever som av olika anledningar inte kan delta i reguljär undervisning. De upplevelser som har lett fram till elevens svårigheter kan ha varit traumatiska. Det kan i sin tur ha skapat en avog inställning hos eleven till lärare – eller andra människor över huvud taget – och till skolarbetet. Det innebär att distansläraren behöver arbeta ännu mer med att motivera eleven. Följaktligen blir

behörighetsreglerna för lärare än viktigare vid distansundervisning än för skolan i övrigt.

Vårt förslag är därför att 2 kap. 13 § skollagen gäller och att de undantagsregler som annars kan användas, enligt 2 kap. 18 § samma lag, inte ska få tillämpas vid distansundervisning. Med andra ord ska behörighetsreglerna (avsnitt 3.3.1) i princip alltid gälla.

Det finns ett undantag. Det undantag som vi ansåg vara nödvändigt för fjärrundervisning ska gälla även för distansundervisning. Det handlar alltså om de ämnen och kurser där skollagen medger att en lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § skollagen får bedriva undervisning under mer än ett år, i enlighet med 2 kap. 18 § andra stycket samma lag. Det gäller, för de skolformer som vi hanterar, undervisning som avser modersmål (oavsett skolform) eller yrkesämnen i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Anledningen är att det inte finns behöriga lärare att tillgå i den omfattning som är nödvändig. Läraren bör dock ändå vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande, dvs. uppfylla kraven i 2 kap. 18 § första stycket skollagen.

Då vår utgångspunkt är att inte reglera mer för distansundervisning än för närundervisning, om det inte är nödvändigt, föreslås inte några speciella krav ställas på distansläraren i övrigt. Att läraren har, eller får, den kompetens som krävs för distansundervisning ansvarar arbetsgivaren för. Vilken kompetens lärarna har granskas sedan av Skolinspektionen, som avgör om huvudmannen ska få ge distansundervisning eller inte (avsnitt 13.7.2).

Angående registerkontroll (avsnitt 3.3.3) bedömer vi att regelverket inte behöver förändras med anledning av förslagen om distansundervisning, eftersom vi föreslår att endast huvudmän ska få anordna sådan undervisning. Den som erbjuds en anställning inom grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 31 § skollagen. Den som erbjuds en anställning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan omfattas av kravet på registerutdrag om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn (1 § lagen [2013:852] om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn). Det är i dessa fall upp till arbetsgivaren att avgöra om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn. Därmed täcks de aktörer som utför distansundervisning in av regelverket för skolan i stort.

13.6.2 Distanslärarens ansvar

Vi kommer i de två kapitel som rör de olika skolformerna att komma närmare in på hur olika slags uppföljning av elevernas kunskaper bör fungera i respektive skolform (avsnitt 14.3.2 och 15.1.5). Vem som ansvarar för vad och hur uppföljningen ska göras varierar eftersom vi har valt att föreslå olika lösningar för obligatoriska respektive frivilliga skolformer. Generellt kan dock sägas att distansläraren ska ansvara för det som den undervisande läraren alltid ansvarar för, såsom att anmäla om man befarar att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

13.6.3 Trygghet och studiero

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om trygghet och studiero i 5 kap. skollagen (2010:800) bör gälla även vid distansundervisning.

I fråga om fjärrundervisning föreslog vi tillägg i skollagens bestämmelser om disciplinära befogenheter, eftersom sådana i dag saknas för handledaren som då ska vara närvarande. I fallet med distansundervisning förekommer inga ytterligare personer än distansläraren, som i egenskap av lärare redan har sådana befogenheter. Därför lämnar vi inte något förslag om förändringar på detta område till följd av att möjligheter till distansundervisning införs.

Angående trygghet och studiero vill vi dock lyfta ett resonemang om de befogenheter som redan i dag framgår av regelverket om disciplinära och andra särskilda befogenheter (5 kap. 6–23 §§ skollagen). Något undantag från dessa ska inte göras för distansundervisning utan bestämmelserna ska så klart i tillämpliga delar gälla även vid distansundervisning. Det bör dock uppmärksammas att vissa av bestämmelserna, t.ex. om utvisning ur undervisningslokalen (5 kap. 7 § skollagen), naturligtvis inte är tillämpliga när det gäller distansundervisning där eleven vistas i sitt eget hem. Det kan dock tänkas att distansundervisning ställer krav på andra omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra studiero (jämför 5 kap. 6 § skollagen). Exempelvis kan det bli fråga om att stänga ute en elev som stör lektionerna från det digitala rummet. Vidare ska dessa be-

stämmelser naturligtvis gå att tillämpa när en elev som mestadels tar del av distansundervisningen hemifrån vistas i skolan för att t.ex. delta i lektioner eller utföra laborationer.

13.7 Vilka aktörer som får anordna distansundervisning

Detta avsnitt handlar om vilka aktörer som ska få anordna distansundervisning. Vi kommer också in på frågor kring processen för att få anordna distansundervisning och resonerar om vad vårt val medför för behov av andra regeländringar.

13.7.1 Endast huvudmän inom skolväsendet

Utredningens förslag: Distansundervisning ska endast få utföras av huvudmän inom skolväsendet.

Huvudregeln inom utbildningsväsendet är att det är huvudmän som anordnar undervisning. Det finns inte någon anledning att frångå den principen för distansundervisning. Tvärtom är det extra viktigt att säkerställa att kompetensen att bedriva undervisningen finns hos utföraren och att denne står under tillsyn av Skolinspektionen. Det ska därför endast vara huvudmän inom skolväsendet som får utföra distansundervisning, precis som för undervisning i övrigt.

13.7.2 Godkännande av Skolinspektionen

Utredningens förslag: Distansundervisning ska endast få utföras av en huvudman som efter ansökan har godkänts som utförare av utbildning där distansundervisning används. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet.

Statens skolinspektion ska pröva frågor om godkännande.

Eftersom vi tänker oss att distansundervisning innebär att lärare och elever vanligtvis är åtskilda i både tid och rum och på grund av att eleverna ofta har en problematisk tid bakom sig i skolan kräver

distansundervisning mer än reguljär undervisning. Det krävs bl.a. särskild kompetens av den som ska undervisa. För att kunna utveckla sådan kompetens behöver det finnas aktörer som får möjlighet att specialisera sig på distansundervisning. Vi förordar att ett särskilt ansökningsförfarande införs, så att tillsynsmyndigheten prövar om tillräcklig kompetens för distansundervisning finns hos den aktör som vill anordna sådan undervisning.

Vi har övervägt om huvudmän i något sammanhang, t.ex. för en kortare tid, ska få anordna distansundervisning till elever inom den egna organisationen även om huvudmannen inte har ansökt och godkänts som utförare av sådan utbildning. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund, som båda har varit representerade i utredningens expertgrupp, har också önskat detta. Det är tänkbart att en sådan möjlighet kan införas på sikt, men vi menar att det inte är lämpligt i dagsläget. Dels av kvalitetsskäl, då vi menar att ett ansökningsförfarande på ett bättre sätt tillförsäkrar att den distansundervisning som ges till eleverna – ofta till elever med särskilda behov – håller god kvalitet. Dels för att undvika att huvudmän beslutar att använda distansundervisning för enstaka elever som skolan betraktar som svåra att ha i samma lokaler som övriga elever. Den huvudman inom de obligatoriska skolformerna som vill pröva andra metoder för att undervisa eleven har möjlighet att besluta om enskild undervisning, vilken också kan ske i hemmet, i egen regi. När lärare och elev är åtskilda i rum behöver det dock vara en för detta ändamål godkänd utförare som står för undervisningen.

Ett förfarande med ansökan och godkännande anser vi ska krävas av såväl enskilda som offentliga skolhuvudmän. Vi vill generellt se lika villkor för enskilda och offentliga skolhuvudmän och det finns inte någon anledning att skapa olika villkor i detta fall. Det är också principiellt viktigt att all distansundervisning genomgår samma granskning, oavsett vem som utför den.

Vi inför inte något formellt krav på att den aktör som ansöker om att få utföra distansundervisning sedan tidigare ska vara huvudman inom skolväsendet. För att få ge utbildning inom t.ex. gymnasieskolan måste dock aktören vara huvudman för sådan utbildning. Det bör noteras att detta också innebär att endast staten kan få godkännande för att anordna distansundervisning inom den statliga skolformen specialskolan, liksom inom sameskolan, om det hade varit aktuellt.

I praktiken kommer det sannolikt oftast att handla om att befintliga skolhuvudmän ansöker. Det kan naturligtvis också förekomma att en aktör samtidigt ansöker både om att bli huvudman inom skolväsendet för viss reguljär utbildning och om att få utföra distansundervisning, och då får givetvis båda frågorna prövas i ett sammanhang. Den reguljära undervisningen prövas då enligt regelverket för fristående skolor och distansundervisningen enligt regelverket för denna.

Prövningen av ett godkännande av utförare av distansundervisning ska, likt prövning av godkännande av enskild huvudman för utbildning inom vissa skolformer i skolväsendet (2 kap. 7 § skollagen) och godkännande av enskild som huvudman för internationella skolor (24 kap. 3 a § skollagen), göras av Skolinspektionen. Skillnaden här, jämfört med internationella skolor, är att det kan vara en befintlig huvudman som ansöker om att också få anordna distansundervisning. När det gäller godkännande av utförare av distansundervisning kommer dock ansökningsförfarandet att gälla lika för såväl enskilda som offentliga huvudmän.

Vårt förslag föranleder inte någon förändring av instruktionen för Skolinspektionen, även om en uppgift tillkommer för myndigheten. I instruktionen hänvisas redan i dag till att det i skollagen finns bestämmelser om att myndigheten bl.a. prövar ärenden om godkännanden (5 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

Ett godkännande bör inte innebära ett generellt tillstånd att anordna distansundervisning. I stället ska ett godkännande avse viss utbildning vid en viss skolenhet, i likhet med vad som gäller godkännande av utbildning som anordnas av en enskild huvudman (2 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Detta tillämpas i dag på så sätt att den som ansöker om att godkännas som enskild huvudman, eller om att få utöka befintlig verksamhet, ska ange i ansökan vilka årskurser i grundskolan eller grundsärskolan som ansökan avser respektive vilka program och inriktningar ansökan avser i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Genom att ange detsamma angående godkännande för att få utföra distansundervisning kan Skolinspektionen pröva t.ex. om det aktuella nationella programmet i gymnasieskolan lämpar sig för distansundervisning och om huvudmannen har den kompetens som krävs för att utbildningens mål ska kunna uppfyllas. Därmed kan inte heller en huvudman som utför distansundervisning

själv välja att utöka sin verksamhet, utan en sådan utökning ska först godkännas av Skolinspektionen som prövar om kompetensen hos huvudmannen är tillräcklig.

Vad som menas med ”viss utbildning vid en viss skolenhet” kan vara oklart när det rör sig utbildning som bedrivs genom entreprenad. Det vi åsyftar är utbildning vid den skolenhet som distanslärarna finns vid, dvs. den skolenhet som är *utförare* av distansundervisningen. I de fall då entreprenad tillåts ska däremot den huvudman som är *beställare* av distansundervisning inte omfattas av något krav på godkännande för distansundervisning från Skolinspektionen. När sådan entreprenad är tillåten står det därmed varje huvudman fritt att vid behov beställa distansundervisning från en godkänd utförare.

För fjärrundervisning har vi föreslagit regler som begränsar andelen fjärrundervisning av den undervisning som huvudmannen totalt anordnar. Vi vill dock inte föreslå en liknande begränsning av andelen distansundervisning som huvudmannen anordnar. Tvärtom ser vi framför oss att ett antal huvudmän blir specialister på just distansundervisning.

Skolinspektionen ska, på samma sätt som för annan undervisning i de aktuella skolformerna, utöva tillsyn över utbildning där distansundervisning används (26 kap. 3 § skollagen). Det innebär att myndigheten har möjlighet att göra olika ingripanden om det framkommer att utbildningen i något avseende innebär överträdelser av de föreskrifter som gäller för den aktuella utbildningen (jämför 26 kap. 10–18 §§ skollagen). Det innebär bl.a. att Skolinspektionen vid allvarliga missförhållanden kommer att kunna återkalla ett godkännande av en huvudman som utförare av utbildning där distansundervisning används (26 kap. 13 § första stycket skollagen).

Skolinspektionen ska också granska kvaliteten i sådan utbildning som står under myndighetens tillsyn (26 kap. 19 § skollagen). Det innebär att även distansundervisning omfattas av statlig kvalitetsgranskning. Det följer i och för sig av att det handlar om utbildning inom ett antal skolformer som redan ingår i myndighetens uppdrag om statlig kvalitetsgranskning, men bör ändå nämnas.

13.7.3 Avgift för ansökan

Utredningens förslag: Den som ansöker om godkännande ska betala en avgift till staten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om betalning av avgiften.

Utredningens bedömning: Den avgift som tas ut för ansökan bör ge full kostnadstäckning. Statens skolinspektion bör få meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om betalning av avgiften.

Uppgiften att hantera ansökningar om godkännande som utförare av distansundervisning kommer att medföra ökade kostnader för Skolinspektionen. Eftersom det är valfritt för en huvudman att ansöka om godkännande är det rimligt att den som ansöker ska betala en avgift till staten. Enligt vår mening är det rimligt att en sådan avgift ska syfta till att åstadkomma full kostnadstäckning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därför få meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om betalning av avgiften. Vår bedömning är att det bör ankomma på Skolinspektionen att besluta om detta.

13.7.4 Mer om vad som krävs för godkännande

Utredningens förslag: När en enskild ansöker om godkännande som huvudman och utförare av enbart distansundervisning ska inte skollagens (2010:800) bestämmelser gälla i fråga om

- bedömning av om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och bedömning av om utbildningen innebär påtagligt negativa följder på lång sikt för eleverna och för den av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas, och i vissa fall i närliggande kommuner, och
- samråd med den kommun där utbildningen ska bedrivas, och i vissa fall med närliggande kommuner, innan en utbildning startar.

Utredningens bedömning: När en enskild ansöker om godkännande som utförare av enbart distansundervisning bör inte skolförordningens (2011:185) respektive gymnasieförordningens (2010:2039) bestämmelser gälla i fråga om att kommunen där utbildningen ska bedrivas, och i vissa fall närliggande kommuner, ska ges tillfälle att yttra sig när Skolinspektionen handlägger ärendet om godkännande.

En sökande bör få godkännas som utförare av distansundervisning om den sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Detta bör gälla för såväl enskilda som offentliga sökande.

Det kan som sagt bli aktuellt att en enskild som inte sedan tidigare är huvudman ansöker om godkännande som utförare av utbildning där distansundervisning används (avsnitt 13.7.2). Vad som krävs för att en enskild ska godkännas som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem regleras i skollagen. För det första ska den enskilde ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. För det andra ska utbildningen inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Med påtagliga negativa följder avses här

bl.a. att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen.[9] Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska man också beakta följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. För det tredje krävs därutöver, om godkännandet avser förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 § andra stycket skollagen).

En utbildning där distansundervisning ska användas är trots allt inte detsamma som utbildning med reguljär undervisning. Eleverna befinner sig, definitionsmässigt, på en annan plats än den där läraren finns, vanligen alltså på en annan plats än där utbildningen anordnas. Med andra ord kommer inte den nya utbildningen att påverka vare sig eleverna eller skolväsendet i den kommun där utbildningen anordnas. När en enskild ansöker om att godkännas som huvudman *enbart* för att utföra utbildning där distansundervisning används ska därför ett undantag göras från denna bestämmelse (2 kap. 5 § andra stycket skollagen). Visserligen kan det enkelt konstateras av Skolinspektionen, som prövar frågan om godkännande, att utbildningen med distansundervisning knappast kan innebära påtagliga negativa följder. Därmed behövs möjligen inte ett undantag. Dock skulle en sådan prövning endast innebära onödig administration och ett undantag från bestämmelserna ska därför göras. Dessutom ska detta stycke undantas då den tredje delen av det, om kraven för godkännande som gäller elevunderlag, bör formuleras något annorlunda när distansundervisning ska användas. Vi återkommer till det i nästa avsnitt.

På förordningsnivå föreskrivs att när Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande som enskild huvudman för en viss utbildning i någon av de aktuella skolformerna ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig (2 kap. 2 § skolförordningen och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen). Avsikten med yttrandet är att den kommun där t.ex. en fristående grundskola avses bli etablerad ska beredas tillfälle att framföra sina synpunkter beträffande eventuella påtagliga negativa följder för skolväsendet i kom-

[9] Prop. 2009/10:165, s. 643.

munen.[10] Eftersom undantag ska göras från bestämmelsen i skollagen när det gäller en enskild huvudman som ska bedriva utbildning där distansundervisning används bör undantag även göras från dessa bestämmelser i dessa fall.

Den första delen av det ovan beskrivna stycket i skollagen (2 kap. 5 § andra stycket), som handlar om att huvudmannen ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, är naturligtvis relevant även för utbildning som använder distansundervisning. Detta krav bör därför i stället framgå av skolförordningen respektive gymnasieförordningen. För utbildning som bedrivs av offentliga huvudmän är kravet också relevant och därför bedömer vi att samtliga huvudmän som ansöker om godkännande som utförare av distansundervisning ska omfattas av det.

Det finns också krav i skollagen som handlar om vad som ska göras innan en enskild huvudman startar utbildning inom bl.a. grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Ett samråd ska då ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas och den enskilde huvudmannen ansvarar för att samrådet dokumenteras. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet (2 kap. 5 a § skollagen). Att det ska ske innan en utbildning startas betyder att kravet gäller såväl en enskild som inte är huvudman sedan tidigare som en befintlig enskild huvudman som avser starta en ny utbildning.

Kravet på samråd motiverades av att kommunen är den lokala demokratiska arenan där medborgarna förväntar sig en politisk dialog kring åtgärder för att främja den egna lokala utvecklingen, där de fristående skolorna kan spela en roll och bidra till positiva resultat. Inslaget med samråd syftade till att stärka kommunernas möjligheter till dialog inför nyetableringar.[11] Samrådet ska ta sikte på den kommande verksamheten. I propositionen om samråd nämndes en del exempel på vad den enskilde huvudmannen och kommunen ska samverka kring: att nya skolor i ökande grad kan etableras när kommunen bedömer att behoven finns, att ömsesidiga åtaganden kan göras om att utnyttja vissa resurser gemensamt, att information till

[10] Prop. 2009/10:157, s. 22.
[11] Prop. 2013/14:112, s. 15.

kommunmedborgarna kan samordnas och att vissa satsningar kan göras tillsammans.[12]

Även denna bestämmelse blir mindre aktuell när det gäller utbildning där distansundervisning används, inte minst eftersom den enskilde huvudmannen i dessa fall i huvudsak riktar sig till andra än kommunmedborgarna. Ett undantag ska därför göras från bestämmelsen i 2 kap. 5 a § skollagen när det gäller utbildning där distansundervisning används.

13.7.5 Tillräckligt elevunderlag

Utredningens förslag: För att godkännande ska lämnas ska krävas att det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet.

När Skolinspektionen i dag prövar frågor om godkännande av huvudmän ingår också en bedömning av elevunderlaget för den tänkta utbildningen. När godkännandet av en enskild huvudman avser förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (2 kap. 5 § andra stycket skollagen). Det betyder att det inte finns någon miniminivå för antalet elever på en fristående skola, men att elevunderlaget har stor betydelse för bedömningen av den enskilde huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamheten. Angående detta har konstaterats att ju färre elever det är, desto svårare blir det för den fristående skolan att leva upp till de krav på kvalitet som skollagen ställer.[13]

För att godkännande av enskild som huvudman för internationell skola på grundskolenivå ska lämnas krävs att det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet (24 kap. 3 a § andra stycket skollagen), i stället för de krav som ställs på enskild huvudman inom skolväsendet. Den bedömningen ska bl.a. göras med utgångspunkt från budgeten för den planerade skolan och sökandens ekonomi. En uthållig ekonomi för sådana huvudmän är enligt förarbeten bl.a. beroende av ett elev-

[12] Prop. 2013/14:112, s. 16.
[13] Prop. 2009/10:165, s. 643 f.

underlag som möjliggör tillräckliga bidrag från elevernas hemkommuner. Att lagstiftaren har valt ett lägre krav i fråga om tidsperspektivet för internationella skolor än för fristående skolor beror på att den primära målgruppen för internationella skolor är elever som är bosatta i landet för en kortare tid.[14]

Den målgrupp vi tänker oss för distansundervisning innebär enligt vår bedömning ett begränsat antal elever totalt sett i landet. Det är därför inte möjligt eller önskvärt med alltför många huvudmän som utför distansundervisning, varför elevunderlaget bör beaktas vid godkännandeprövningen. Vi förordar i detta läge den utgångspunkt som används när det gäller internationella skolor, eftersom målgruppen även i detta fall är begränsad och eleverna i ett antal fall endast tillfälligt ska delta i distansundervisning. Dessutom bör den övergripande målsättningen vara att med andra åtgärder än distansundervisning minska målgruppen ytterligare. Vi föreslår därför att godkännande att utföra distansundervisning ska lämnas enbart om det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet. Detta krav gäller såväl offentliga som enskilda huvudmän. Därmed kommer det att bli ett begränsat antal huvudmän i landet som får godkännande för att utföra distansundervisning.

Det kan med andra ord uppstå en situation där fler huvudmän ansöker om godkännande än vad Skolinspektionen bedömer är nödvändigt, varpå någon form av urval måste göras av myndigheten. I en sådan situation är det enligt vår mening rimligt att eftersträva viss geografisk spridning av utförarna av distansundervisning, vilket kan underlätta när det krävs fysiska träffar mellan elev och lärare. Vidare bör utförare som har förutsättningar att ha ett mer allsidigt utbud av utbildningar prioriteras. I ett inledningsskede kan det också vara naturligt att prioritera utförare som har tidigare erfarenhet av undervisningsmetoder som liknar distansundervisning.

Kravet gäller alltså i stället för skollagens krav för godkännande av enskild som huvudman (2 kap. 5 § andra stycket). Undantag från den bestämmelsen när distansundervisning används behandlade vi i föregående avsnitt.

[14] Prop. 2015/16:17, s. 33 ff.

13.7.6 Föreskrifter om godkännande

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om vad som ska krävas i fråga om utbildning där distansundervisning används för att ett godkännande ska lämnas.

Utredningens bedömning: Staten, en kommun, ett landsting eller en enskild bör få ansöka om att bli godkänd som utförare av utbildning där distansundervisning används. Godkännandet bör avse viss utbildning vid en viss skolenhet. Det bör också framgå av skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039) bl.a. vad ansökan ska innehålla och förutsättningar för att godkännas som huvudman för distansundervisning.

Statens skolinspektion bör få meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska lämnas i ansökan.

Vi bedömer att de bestämmelser som behövs angående godkännande av utförare av distansundervisning endast till viss del ska placeras i skollagen. Det behövs därtill ytterligare föreskrifter om vad som kan ligga till grund för prövningen. Vi förordar att dessa tillkommande bestämmelser samlas i förordning eller i myndighetsföreskrifter. I och med att sådana bestämmelser om krav för godkännande inte utgör några skyldigheter för enskilda – att ansöka om godkännande är en frivillig handling – är det inte nödvändigt att placera bestämmelserna i lag enligt 8 kap. 2 § regeringsformen. Det ska därför införas en bestämmelse i skollagen som upplyser om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, meddelar föreskrifter om vad som krävs i fråga om utbildningen för att ett godkännande ska lämnas.

Regeringen bör i skolförordningen och gymnasieförordningen meddela föreskrifter om hur ansökan ska göras. Sådana föreskrifter finns i dag när det gäller ansökningar till Skolinspektionen för enskild som ansöker om att bli huvudman och för internationella skolor. I likhet med detta bör det regleras även för ansökningar om att få anordna distansundervisning. I föreskrifterna bör bl.a. anges när ansökan senast ska göras, när Skolinspektionen senast bör fatta beslut och vilka som kan ansöka om godkännande. Därvid bör det

också framgå att för en enskild som ansöker om godkännande och som inte redan är godkänd som huvudman så bör ansökan även innefatta en ansökan om godkännande som huvudman enligt 2 kap. 5 § skollagen. Vidare bör anges vad en ansökan bör innehålla. Eftersom det inte är eftersträvansvärt eller möjligt att reglera detta heltäckande på förordningsnivå, bör Skolinspektionen få meddela föreskrifter om vad en ansökan därutöver bör innehålla.

Föreskrifterna bör även ange att en sökande får godkännas som huvudman för distansundervisning om den sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Vidare bör föreskrifterna översiktligt ange vad besluten ska innehålla. Enligt vår bedömning bör besluten kunna gälla tills vidare.

13.7.7 Överklagande i fråga om godkännande

Utredningens förslag: Beslut av Statens skolinspektion i fråga om godkännande som utförare av distansundervisning ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Även beslut i fråga om återkallelse av sådant godkännande ska få överklagas.

I likhet med andra frågor om godkännande som Skolinspektionen prövar ska beslut i fråga om godkännande som utförare av distansundervisning få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av rättssäkerhetsskäl. Även en återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 § skollagen ska få överklagas.

13.7.8 Tystnadsplikt

Utredningens bedömning: Förslagen om distansundervisning föranleder inte någon förändring av bestämmelserna om tystnadsplikt.

En följd av att bara huvudmän ska få utföra distansundervisning är att samtliga utförare redan omfattas av bestämmelserna om tystnadsplikt. Det betyder att någon förändring på detta område inte behövs.

13.7.9 Rätten till insyn i fristående skolor

Utredningens bedömning: När distansundervisning används vid en fristående skola bör inte något undantag göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om att den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

För fristående skolor inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns det bestämmelser om insyn i skollagen. Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och tillgodose allmänhetens behov av insyn (t.ex. 10 kap. 41 § skollagen).

Att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen innebär bl.a. att säkerställa att kommunen kan få sådan insyn att kommunen kan uppfylla sitt övergripande och yttersta ansvar för att elever i kommunen erbjuds utbildning. Kommunen ska kunna planera sin egen verksamhet och också se till att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt. Allmänhetens behov av insyn syftar bl.a. på information om den fristående skolan inför skolval. Exempel på information som kommunen med stöd av insynsbestämmelsen kan begära ut är information om personalen, t.ex. information om andelen legitimerade lärare liksom om antalet anställda och antalet anställda omräknat till heltid.[15] De exempel på insyn i verksamheten som nämns i förarbetena är således sådant som sällan blir aktuellt när det är en fristående skola som enbart anordnar utbildning där distansundervisning används.

Nämnda bestämmelser utgör inget hinder för de aktörer som använder sig av distansundervisning och vi bedömer alltså att den insyn det kan handla om är mycket begränsad. Något undantag från dessa bestämmelser bör alltså inte göras för fristående skolor där distansundervisning används.

[15] Prop. 2013/14:112, s. 81.

13.8 Andra nödvändiga undantag från skolförfattningarna

En följd av att distansundervisning används är, i och med att elever och lärare kan vara åtskilda i rum och i tid, att exakt samma rättigheter som vid närundervisning inte kan tillämpas. Vi kommer i detta avsnitt att gå igenom skolförfattningarnas bestämmelser på områden som vi föreslår *inte* ska gälla när distansundervisning används. Avsnittet innehåller bestämmelser som på något vis omfattar både de obligatoriska och de frivilliga skolformerna. Mer specifika frågor återkommer vi till i kommande kapitel (bl.a. avsnitt 14.4 och 15.5).

13.8.1 Vissa bestämmelser ska inte gälla för distansundervisning

Utredningens förslag: Bestämmelser i skollagen (2010:800) samt föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen ska gälla även för distansundervisning, om inte något annat anges i skollagens kapitel om distansundervisning eller i föreskrifter som meddelats med stöd av det kapitlet.

Det ska dessutom anges i skollagen att vissa av lagens bestämmelser inte gäller när distansundervisning används.

Utredningens bedömning: Det bör anges i skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039) att vissa av respektive förordnings bestämmelser inte gäller när distansundervisning används.

Även om distansundervisning är en speciell undervisningsform måste regelverket som gäller för denna vara likt vad som annars gäller för undervisning. På så sätt värnas elevernas rättigheter i största möjliga utsträckning. Vi vill därför tydliggöra att grundprincipen ska vara att samma bestämmelser ska gälla för distansundervisning som för närundervisning. Respektive läroplan, inklusive kurs- eller ämnesplaner, ska förstås också följas som vi har beskrivit tidigare (avsnitt 13.2.3).

På ett antal områden, t.ex. antagning till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, föreslår vi ändå särskilda bestämmelser för ut-

bildning där distansundervisning används. Dessa avviker i vissa fall från bestämmelser i skollagen i övrigt. Det skulle dock bli svåröverskådligt att redogöra för samtliga bestämmelser i skollagen för vilka undantag ska göras när distansundervisning används. Vi anser det därför lämpligare att i lagen ange att skollagens bestämmelser ska gälla även för distansundervisning, om inte något annat anges i kapitlet om distansundervisning. Detsamma ska gälla föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

På områden där bestämmelser i skollagens övriga kapitel inte ersätts med nya bestämmelser behövs dock i vissa fall undantag göras från gällande regelverk. I det följande beskriver vi undantag från bestämmelser i skollagen som ska göras när distansundervisning används, utöver de undantag som vi har redogjort för ovan (avsnitt 13.5.1 och 13.7.4). Dessa undantag bör samlas i en gemensam paragraf i lagens kapitel om distansundervisning. Därmed blir det tydligt vilka bestämmelser som inte gäller vid distansundervisning. När det för en viss fråga varken finns någon särskild bestämmelse om frågan i distansundervisningskapitlet eller något explicit undantag från annan reglering i skollagen betyder det alltså att skollagens bestämmelser i ett visst avseende ska tillämpas även i fråga om distansundervisning.

Även i skolförordningen och gymnasieförordningen förekommer det bestämmelser som vi anser inte bör gälla när distansundervisning används. Dessa undantag bör också anges samlat, i en bestämmelse i respektive förordning.

13.8.2 Skolbibliotek

Utredningens förslag: När distansundervisning används ska inte skollagens (2010:800) bestämmelser om skolbibliotek gälla.

Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 § skollagen). Exakt hur tillgången ska anordnas beror på de lokala förhållandena vid varje skola och anordnandet kan därför se olika ut utifrån varje skolas eller elevernas olika behov

och förutsättningar.[16] Den elev för vilken distansundervisning används kan dock inte förväntas få tillgång till ett fysiskt skolbibliotek då avståndet till skolan kan vara stort. Ett undantag ska därför göras från skollagens bestämmelser om tillgång till skolbibliotek.

Vi vill dock påpeka att det kan vara önskvärt att eleven får tillgång till elektroniska resurser, t.ex. referenslitteratur via webben som ersättning för uppslagsverk i ett fysiskt skolbibliotek. Detta får dock anses ingå i de bestämmelser som säger att eleven utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg (10 kap. 10 § skollagen m.fl.).

13.8.3 Friluftsverksamhet

Utredningens bedömning: När distansundervisning används bör inte skolförordningens (2011:185) och gymnasieförordningens (2010:2039) bestämmelser om friluftsverksamhet gälla.

I de obligatoriska skolformerna gäller att det ska anordnas friluftsverksamhet som bedrivs under lärares ledning i den omfattning som rektorn bestämmer (5 kap. 6 § skolförordningen). Även för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns det bestämmelser om friluftsverksamhet. För dessa skolformer anges att det utöver ämnet idrott och hälsa ska anordnas idrotts- och friluftsverksamhet som ska bedrivas under lärares ledning (3 kap. 5 § gymnasieförordningen).

Med tanke på att eleverna som deltar i distansundervisning befinner sig på en annan plats än skolan, i de flesta fall, är sådan verksamhet svår att anordna. Det bör därför göras undantag från detta krav på den huvudman som utför distansundervisning.

13.9 Rättigheter som är oförändrade

I föregående avsnitt redogjorde vi för undantag som vi anser ska göras från olika bestämmelser när distansundervisning används. I de fall det inte finns något uttryckligt undantag från bestämmelserna gäller detsamma som vid reguljär undervisning. Vi vill dock, för att

[16] Prop. 2009/10:165, s. 284.

visa på elevernas rättigheter, särskilt lyfta fram några områden där vi anser att undantag inte bör göras. Detta avsnitt innehåller därför några exempel på vad som fortfarande bör gälla när distansundervisning används.

13.9.1 Extra anpassningar och särskilt stöd

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om extra anpassningar inom ramen för undervisningen och om särskilt stöd när distansundervisning används.

Elevens rättigheter i fråga om extra anpassningar inom ramen för undervisningen och särskilt stöd (3 kap. 5 a–12 §§ skollagen, se avsnitt 3.1.10) bör gälla även när distansundervisning används. Det finns inte någon anledning att frångå dessa bestämmelser. Tvärtom vill vi betona att även distansläraren har ansvar för att uppmärksamma om en elev riskerar att inte uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås så att eventuellt fler åtgärder kan vidtas. Det kan t.ex. handla om att besluta om anpassad studiegång (3 kap. 12 § skollagen).

13.9.2 Elevhälsa

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om elevhälsa när distansundervisning används.

Elevhälsan har flera uppgifter inom det medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska området. Främst ska den vara förebyggande och hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Inom elevhälsan ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § skollagen). Till elevhälsans uppgifter hör bl.a. hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Varje elev i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska erbjudas minst tre sådana hälsobesök och varje elev i gymnasieskolan

och gymnasiesärskolan ska erbjudas minst ett hälsobesök (2 kap. 27 § skollagen).

Det här är rättigheter för eleven som vi anser att det inte ska göras några undantag från. Tvärtom är det för de flesta inom målgruppen för distansundervisning extra viktigt att elevhälsan finns och fungerar väl. Distanseleverna kan t.ex. ha större behov än många andra elever av olika specialpedagogiska insatser.

Den huvudman som har överlämnat uppgifter som avser distansundervisning på entreprenad (se avsnitt 14.3.1) har själv kvar ansvaret för elevhälsan. Det betyder exempelvis att skolsköterskan på elevens hemskola kan vara den som gör hälsokontroll. Vem som står för olika insatser inom elevhälsan vid ett entreprenadförhållande bör regleras i avtalet mellan beställaren och utföraren.

Den huvudman som utför utbildning med distansundervisning och också är huvudman för elevens utbildning, dvs. när det inte är fråga om entreprenad, ansvarar för elevhälsan. Detta kan vara svårt när eleven kan finnas långt bort, men det bör noteras att det är möjligt att överlåta ansvaret för de medicinska insatserna inom elevhälsan till ett landsting eller en kommun (avsnitt 9.8). Huvudmannen kan alltså ta hjälp av kommunen eller landstinget där eleven befinner sig, alltså av elevens hemkommun eller hemlandsting.

13.9.3 Studie- och yrkesvägledning

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om studie- och yrkesvägledning när distansundervisning används.

Elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses (2 kap. 29 § skollagen). Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning. Formuleringen i skollagen innebär inte att studie- och yrkesvägledningskompetensen nödvändigtvis måste finnas inom den egna skolenheten. I lagstiftningen markeras dock tydligt att huvudmannen ansvarar för att ele-

verna får tillgång till studie- och yrkesvägledning, samtidigt som organisationen av den är en lokal fråga.[17]

Även distanselever bör få tillgång till sådan studie- och yrkesvägledning – det kan till och med antas finnas större behov för dessa elever att få stöd i sina fortsatta val. Därmed finns det inte någon anledning att göra undantag från dessa bestämmelser vid distansundervisning.

13.9.4 Lokaler och utrustning

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om lokaler och utrustning när distansundervisning används.

För utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen). Denna bestämmelse innebär enligt förarbetena bl.a. att det för utbildningen ska finnas ändamålsenliga lokaler och den utrustning som behövs utifrån elevers varierande behov avseende kommunikation, information och informationsteknik så att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.[18]

Något undantag behöver inte göras från denna föreskrift eftersom den är formulerad på så sätt att det som behövs för att uppfylla syftet med utbildningen är det som ska finnas. Det sägs alltså inte något i denna bestämmelse om att vissa lokaler ska användas eller liknande. Därmed kan den tillämpas även vid distansundervisning, även om kraven på skolans lokaler är annorlunda än vid närundervisning. Det ställs inte heller några specifika krav på de lokaler där eleven tar del av undervisningen.

Den andra delen i bestämmelsen, om utrustning, blir dock mer relevant. Dels gäller det utrustning som måste finnas i skolan för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Dels behöver en elev som ska delta i distansundervisning ha viss utrustning för att kunna göra det. Även sådan utrustning bör ingå i det som skolan

[17] Prop. 2009/10:165, s. 279.
[18] Prop. 2009/10:165, s. 283.

bidrar med – det går inte att förutsätta att eleven har tillgång till sådan teknik som behövs (se vidare avsnitt 14.6.2 och 15.6.1).

13.9.5 Skolskjuts

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om skolskjuts när distansundervisning används. Undantag bör inte heller göras beträffande rätt till resor och boende för elever i specialskolan.

Vid distansundervisning befinner sig eleven vanligen i hemmet, alternativt på annan plats, men sällan i skolan. Därmed blir inte behovet av resor till och från skolan detsamma som vid närundervisning. Skolskjuts regleras i dag för elever i grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola och därutöver har elever i specialskolan och sameskolan rätt till kostnadsfria resor som krävs för utbildningen (se avsnitt 3.1.5).

Rätten till skolskjuts innebär att kommunen är skyldig att anordna kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller annan särskild omständighet. Alla dessa förutsättningar ska prövas individuellt i varje enskilt fall.[19] I och med att färdvägen för eleven inte är någon väg att tala om har kommunen således, för en elev som enbart får distansundervisning i sitt hem, inte någon skyldighet att anordna skolskjuts för eleven. Något uttryckligt undantag från dessa bestämmelser behövs således inte.

På samma sätt bör inte heller något undantag göras beträffande elever i specialskolan, som under vissa förhållanden har rätt till resor och boende i anslutning till skolan (12 kap. 25 § skollagen).

[19] Prop. 2009/10:165, s. 381.

13.9.6 Arbetsmiljö

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om arbetsmiljö när distansundervisning används.

Utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen). Vidare hänvisas till arbetsmiljölagen (1977:1160) och dess bestämmelser om kraven på en god arbetsmiljö samt konstateras att det beträffande vissa frågor som rör arbetsmiljön finns särskilda bestämmelser i skollagen (5 kap. 4 §). Utredningen saknar skäl att föreslå några begränsningar i regleringen om elevernas arbetsmiljö för de elever som deltar i utbildning genom distansundervisning. Även för sådana elever har huvudmannen således ett ansvar för att eleven har en god arbetsmiljö. Det kan jämföras med att arbetsmiljölagen gäller för arbetsgivare och arbetstagare oavsett var arbetet utförs, dvs. även vid distansarbete.

13.10 Särskilda utbildningsformer

Vi ska, innan vi kommer in på distansundervisning inom de olika skolformerna, också redogöra för en del frågor kring särskilda utbildningsformer som regleras i 24 kap. skollagen. Dessa utbildningsformer är inte en del av skolväsendet (se avsnitt 3.1.8). Vi behöver därför klargöra vad som skiljer distansundervisning från vissa utbildningsformer och föreslår också vissa möjligheter för dessa.

13.10.1 Utbildning vid särskilda ungdomshem

På samma sätt som elever i de skolformer som ingår i skolväsendet bör även elever som får utbildning vid de särskilda ungdomshemmen kunna delta i distansundervisning. Dock ska samma princip gälla här, dvs. att distansundervisning får användas i undantagsfall, när närundervisning inte fungerar. Har utbildningsanordnaren inte möjlighet att arrangera närundervisning är andrahandsalternativet fjärrundervisning, inte distansundervisning. Det ska även för dessa elever krävas särskilda skäl för att komma i fråga för distansunder-

visning och prövningen måste vara individuell även för dessa elever. Det ska alltså inte vara möjligt att fatta beslut om att samtliga elever vid ett särskilt ungdomshem ska delta i distansundervisning i stället för i närundervisning. Däremot bör distansundervisning kunna komma i fråga för en enskild elev som önskar gå ett gymnasieprogram som inte kan erbjudas på det aktuella boendet, vilken då får anses ha särskilda skäl för att gå en utbildning som ges med distansundervisning.

Det bör också noteras att utmaningarna för distansundervisning har upplevts som större för denna elevgrupp av Korrespondensgymnasiet i Torsås. Anledningen är att dessa elever, liksom elever på hem för vård eller boende (HVB-hem), saknar vårdnadshavare på plats.

13.10.2 Sjukhusundervisning

För elever som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på t.ex. sjukhus ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset (24 kap. 17 § skollagen). Målgruppen för sådan sjukhusundervisning är alltså en delmängd av gruppen elever som inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik, dvs. en delmängd av målgruppen för distansundervisning.

För denna grupp av elever bör sjukhusundervisning anordnas även framöver. Anledningen till detta är att eleven ska få träffa legitimerade och behöriga lärare och få undervisning som så långt som möjligt motsvarar den undervisning som eleven inte kan delta i. Om vi skulle tillåta distansundervisning för dessa elever skulle det kunna bli ett sätt att undvika att anordna sjukhusundervisning för de elever för vilka det är aktuellt. Därför lämnar vi inte något förslag om detta.

Skulle en elev som redan får distansundervisning inleda en sjukhusvistelse bör dock den undervisningen kunna fortsätta. Detta gäller under förutsättning att det är vad eleven själv vill.

13.10.3 Särskild undervisning i hemmet

Utredningens förslag: För elever som ska ges särskild undervisning i form av utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats enligt 24 kap. 20–22 §§ skollagen (2010:800) ska distansundervisning få användas i stället. Det ska endast gälla elever i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan, elever i årskurs 8–10 i specialskolan samt elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Distansundervisning ska få användas i stället för särskild undervisning endast om eleven eller elevens vårdnadshavare samtycker.

Det finns också sådana elever som, liksom elever som får sjukhusundervisning, på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete, men som inte vårdas på sjukhus eller en institution knuten till ett sjukhus. För dessa elever ska särskild undervisning anordnas i hemmet eller på annan plats, om de under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete (24 kap. 20 § skollagen).

Det finns två viktiga skillnader jämfört med sjukhusundervisning. Dels saknas krav på att undervisningen utförs av legitimerade och behöriga lärare, dels är det elevens ordinarie huvudman som anordnar den särskilda undervisningen i hemmet. Särskilt på grund av den förstnämnda av dessa skillnader finns det anledning att hitta andra sätt att lösa situationen för dessa elever.

Dessa elever har uppenbarligen sådan dokumenterad problematik som ska krävas för att få distansundervisning. Vi föreslår därför att även denna grupp av elever ska kunna få distansundervisning, som ett alternativ till särskild undervisning i hemmet eller på annan plats. Det gäller dels elever i de senare årskurserna i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan, dels elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. En förutsättning ska dock vara att eleven eller elevens vårdnadshavare har samtyckt till att distansundervisning används i stället för särskild undervisning i hemmet. Om distansundervisning används skulle elevens undervisning fortfarande ingå i skolväsendet, vilket inte är fallet om eleven ges särskild undervisning i hemmet. Det betyder att skollagen och andra föreskrifter gäller, även det särskilda kapitlet om distansundervisning. Undervisningen skulle därför dessutom bedrivas av legitimerade och behöriga lärare. Distans-

undervisning kan således vara ett lämpligt alternativ för dessa elever som inte kan delta i vanligt skolarbete.

Anordnaren ska vara en aktör som har godkänts för att ge utbildning med distansundervisning för den aktuella skolformen. Då det inte är elevens ordinarie huvudman som utför undervisningen krävs att uppgifterna som avser distansundervisning för denna grupp av elever ska få överlämnas på entreprenad. Vi återkommer till förslag om sådan entreprenad i kommande kapitel (avsnitt 14.3.1 och 15.6.3).

13.10.4 Annat sätt att fullgöra skolplikten

Den sista särskilda utbildningsformen som vi ska nämna är annat sätt att fullgöra skolplikten, som innebär att ett skolpliktigt barn under vissa villkor får medges rätt att fullgöra skolplikten på ett annat sätt än vad som annars framgår av skollagen (24 kap. 23 § skollagen). I de flesta fall innebär denna möjlighet att hemundervisning ges, dvs. att undervisningen bedrivs i hemmet, oftast av en eller båda föräldrarna. Skillnaden jämfört med distansundervisning är alltså tydlig, då distansundervisning förutsätter legitimerade och behöriga lärare. Vi föreslår inte någon förändring av regelverket när det gäller annat sätt att fullgöra skolplikten.

14 Förslag om distansundervisning i de obligatoriska skolformerna

Distansundervisning ska alltså möjliggöras, i enlighet med vad vi har beskrivit i föregående kapitel. Vad som bör gälla mer specifikt för de obligatoriska skolformerna, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, kommer vi att redogöra för i detta kapitel.

14.1 Distansundervisning som särskilt stöd under begränsad tid

Det är som sagt endast i undantagsfall som distansundervisning ska kunna användas och det handlar då om de fall där eleven annars inte skulle ha deltagit i undervisning. Vi föreslår att distansundervisning i de skolformer som omfattas av skolplikten ska få användas som särskilt stöd i vissa fall. I detta avsnitt beskriver vi vad det innebär.

14.1.1 Särskilt stöd i form av distansundervisning

Utredningens förslag: Distansundervisning ska få användas som särskilt stöd under en begränsad tid om eleven uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning.

Utredningens bedömning: Distansundervisningen bör syfta till att eleven ska återgå i reguljär undervisning.

Extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd är insatser som är till för elever för vilka det kan befaras att de inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska

uppnås (se avsnitt 3.1.10). Det som vanligen åsyftas är elever med inlärningssvårigheter, där det t.ex. framkommer genom resultatet på ett nationellt prov att insatser behövs för eleverna. Skollagen (2010:800) är dock tydlig med att behovet av särskilt stöd ska utredas även om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation (3 kap. 8 § skollagen). Med det avses sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att han eller hon inte ska nå de kunskapskrav som minst ska nås.[1] Bestämmelsen syftar på situationer där skolan befarar att elevens svårigheter kan leda till större problem på sikt om inte situationen utreds. Om utredningen då visar att eleven är i behov av särskilt stöd för att kunna nå målen ska sådant stöd ges.[2]

Ett exempel på elever med andra svårigheter i sin skolsituation är de elever som annars inte skulle ha deltagit i undervisning, dvs. elever som av olika skäl är frånvarande från närundervisningen. Frånvaron innebär att eleverna, åtminstone på längre sikt, saknar förutsättningar att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Därför anser vi att särskilt stöd bör kunna ges i form av distansundervisning, i syfte att frånvarande elever ska komma tillbaka och delta i undervisningen. Det gäller enbart för elever som, enligt vad vi har redogjort för i föregående kapitel, är berättigade till att få distansundervisning, alltså exempelvis elever med svåra medicinska problem. Eftersom det är svårt att skapa en likvärdig utbildning för dessa elever ska distansundervisning bara komma i fråga som alternativ till att eleven blir utan reguljär undervisning. Möjligheten till särskilt stöd i form av distansundervisning ska alltså begränsas till de elever som uppfyller de förutsättningar som vi beskrev i avsnitt 13.3.2. Särskilt stöd i form av distansundervisning ska också kunna kombineras med eventuella andra insatser av särskilt stöd, om eleven behöver det.

Vi vill också poängtera att det inte ska föreligga någon slags rangordning mellan å ena sidan distansundervisning och å andra sidan särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. Särskilt stöd ska ges på det sätt som är bäst för respektive elev. Det betyder t.ex. att för elever där det passar bättre, och även för elever som inte uppfyller de

[1] Prop. 2009/10:165, s. 664.
[2] Prop. 2009/10:165, s. 287 f.

angivna villkoren, kan handla om enskild undervisning i hemmet eller på annan plats.

Syftet med distansundervisning som särskilt stöd bör dock inte vara att permanent lösa undervisningssituationen för eleven på något annat sätt än med närundervisning. Tvärtom bör distansundervisningen syfta till att få eleven tillbaka till sin ordinarie undervisningsgrupp och till närundervisning. Det framgår också av att det särskilda stödet för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen).[3] Ambitionen bör vara att eleven så snart som möjligt ska återgå till närundervisning och där, om det behövs, få särskilt stöd av annat slag. En sådan återgång och förändrat särskilt stöd bör alltså ske snarast, bedömt utifrån elevens individuella förutsättningar och behov, även om eleven ännu inte har uppnått de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Det särskilda stödet ska i första hand ges inom den elevgrupp som eleven tillhör (3 kap. 7 § skollagen). Undantaget är om något annat följer av skollagen eller annan författning. En sådan möjlighet är att särskilt stöd för en elev i de obligatoriska skolformerna får ges enskilt eller i annan undervisningsgrupp än den eleven normalt tillhör (särskild undervisningsgrupp), vilket är villkorat med att det finns särskilda skäl (3 kap. 11 § skollagen). Att distansundervisning används som särskilt stöd innebär med automatik att eleven får undervisning enskilt eller i annan undervisningsgrupp än den eleven normalt tillhör. Något eget beslut om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning ska därmed inte behöva fattas. Däremot kommer sannolikt ett beslut om anpassad studiegång att behövas när distansundervisning används som särskilt stöd, dvs. ett beslut som innebär avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (3 kap. 12 § skollagen).

Det finns en risk att särskilt stöd i form av distansundervisning används för att underlätta för andra elever eller lärare. I sin tidigare roll som tillsynsmyndighet konstaterade Skolverket att särskilda undervisningsgrupper har använts som utväg för utagerande elever

[3] Ett undantag är dock att elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 3 § skollagen).

eller elever med svår social problematik, utan att andra stödmöjligheter inom den ordinarie undervisningsgruppen har prövats i tillräcklig utsträckning. Detsamma skulle kunna förekomma med distansundervisning. I likhet med vad som sägs om särskild undervisningsgrupp i förarbetena till skollagen ska alternativet distansundervisning föranledas av elevens behov och en bedömning att denna lösning är det som bäst tillgodoser dessa.[4]

Även i remissvaren till den förra statliga utredningen om distansundervisning[5] lyftes farhågor om att möjligheten till distansundervisning skulle utnyttjas av skolan eller huvudmannen. Bland annat konstaterade Handikappförbunden att elever med olika funktionsnedsättningar ibland tvingas avstå från ordinarie undervisning och att skolans oförmåga att anpassa undervisning och sociala aktiviteter till elever med exempelvis neuropsykiatriska funktionsnedsättningar leder till att eleven får långvarig skolfrånvaro. Handikappförbunden menade att möjligheten till distansundervisning aldrig får leda till att skolorna avsäger sig ansvaret för en enskild individ.[6] Även Riksförbundet Attention lyfte risken med att skolan frånhänder sig sitt ansvar och till slut använder sig av distansundervisning för eleven.[7] Rädda Barnen betonade vikten av att skolan måste ha uttömt alla andra möjligheter att stödja eleven på andra sätt först.[8] Detta är viktiga synpunkter som vi delar. Det är huvudmannens och skolans ansvar att i första hand försöka hjälpa eleverna på olika sätt i den vanliga undervisningen, innan eleven tillåts gå över till distansundervisning. Dessutom innebär de förslag vi lämnar att huvudmannen och elevens skola fortfarande har kvar sitt ansvar för eleven, vilket vi kommer att utveckla i avsnitt 14.3 nedan.

Mot denna bakgrund föreslår vi att möjligheten att använda distansundervisning som särskilt stöd regleras i en ny paragraf i 3 kap. skollagen.

[4] Prop. 2009/10:165, s. 292 f.
[5] SOU 2012:76.
[6] Handikappförbunden (2013).
[7] Riksförbundet Attention (2013).
[8] Rädda Barnen (2013).

14.1.2 Distansundervisning beslutas genom åtgärdsprogram

Utredningens förslag: Ett beslut om åtgärdsprogram ska för en elev i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan få innebära att eleven ges särskilt stöd i form av distansundervisning.

Rektor ska fatta sådana beslut och ska inte få överlåta beslutanderätten till någon annan.

Ett beslut om att använda distansundervisning för en elev ska få gälla för högst en termin i taget.

En elev som efter utredning konstateras vara i behov av särskilt stöd ska ges sådant stöd. I sådana situationer ska också ett åtgärdsprogram utarbetas (3 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Det betyder att ett åtgärdsprogram ska utarbetas även för elever som har bedömts vara i behov av att få särskilt stöd i form av distansundervisning. Därmed är det rektor som beslutar om detta, genom ett åtgärdsprogram. Ett sådant beslut visar alltså att eleven tillhör målgruppen för distansundervisning.

Vissa beslut om åtgärdsprogram kan rektor delegera till någon annan (2 kap. 10 § skollagen). Beslut om anpassad undervisning och särskilda undervisningsgrupper får dock inte delegeras vidare av rektor (3 kap. 9 § andra stycket skollagen). Inte heller beslut om särskilt stöd i form av distansundervisning ska kunna delegeras till någon annan.

Även annat särskilt stöd som eleven eventuellt är i behov av ska förstås framgå av åtgärdsprogrammet. Det inkluderar beslut om anpassad undervisning, i de fall det är aktuellt.

Beslut om distansundervisning som särskilt stöd ska endast få gälla en begränsad tid. Det är en radikal åtgärd att lyfta ut eleven från den reguljära undervisningen och målet är som sagt en återgång till den vanliga skolan och närundervisning i ordinarie undervisningsgrupp. Vi föreslår därför att beslut ska få gälla för högst en termin i taget. Om eleven dessförinnan är redo att åter delta i närundervisning, i ett eller flera ämnen, bör så naturligtvis ske. Rektor kan förstås också besluta om att distansundervisning ska användas under en kortare period än en termin. Det bör dessutom finnas en plan för återgång till reguljär undervisning, redan när åtgärdsprogrammet beslutas.

En fördel med att beslut ska fattas i åtgärdsprogram är att besluten om att distansundervisning ska användas och i vilken omfattning ska dokumenteras av skolan. Denna dokumentation kan därefter

användas av tillsynsmyndigheten för att följa upp hur bestämmelserna tillämpas och efterlevs.

14.1.3 Distansundervisning kräver vårdnadshavares medgivande

Utredningens förslag: Distansundervisning ska endast få ges om elevens vårdnadshavare eller andra som har omvårdnaden om eleven medger detta.

Att en elev ska få distansundervisning i stället för den reguljära undervisningen är ett långtgående beslut. Det är därför viktigt att eleven och elevens vårdnadshavare inkluderas i beslutet om detta, och redan i dag föreskrivs att eleven och elevens vårdnadshavare alltid ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas (3 kap. 9 § skollagen). I fråga om enskild undervisning eller särskild undervisningsgrupp ska samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare innan beslut fattas. Vidare befinner sig eleven vanligtvis inte i skolan när distansundervisning används. Därmed kan inte skolan anses ha tillsynen för en elev som får distansundervisning, utan det är elevens vårdnadshavare som har det (se vidare i avsnitt 14.5.1). Mot den bakgrunden anser vi att distansundervisning endast ska få ges om elevens vårdnadshavare eller andra som har omvårdnaden om eleven medger detta. Ett sådant medgivande kan t.ex. lämnas i anslutning till att hemskolan beslutar det åtgärdsprogram där det bestäms att eleven ska få särskilt stöd i form av distansundervisning.

14.1.4 Överklagande angående distansundervisning som särskilt stöd

Utredningens bedömning: Det behöver inte införas någon särskild överklagandemöjlighet när det gäller beslut om särskilt stöd i form av distansundervisning.

Rektors beslut om åtgärdsprogram är möjliga att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 § skollagen). Det är också möjligt att överklaga att ett åtgärdsprogram *inte* har upprättats. Ett

beslut om åtgärdsprogram som rör distansundervisning kan med andra ord överklagas redan enligt befintlig reglering. Dessutom kräver ett beslut om åtgärdsprogram som innefattar distansundervisning vårdnadshavarnas medgivande (avsnitt 14.1.3). Därför ser vi inget behov av att uttryckligen reglera möjligheten att överklaga sådana beslut utöver vad som redan är möjligt enligt 28 kap. 16 § skollagen. Kravet på medgivande innebär också att det relativt sällan torde bli aktuellt med överklaganden av beslut om att en elev ska få distansundervisning. Överklaganden som kommer att bli aktuella är snarare överklaganden som gäller att en elev inte har fått distansundervisning, vilket således redan är möjligt med dagens bestämmelser.

14.2 Skolformer och ämnen

I detta avsnitt beskriver vi när distansundervisning är lämpligt för respektive skolform, alltså under vilka villkor som distansundervisning kan vara ett alternativ.

14.2.1 Skolformer och årskurser

Utredningens förslag: Distansundervisning ska få användas i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan.

Distansundervisning ska endast få användas i årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt i årskurs 8–10 i specialskolan.

Distansundervisning kräver, i ännu högre utsträckning än fjärrundervisning, en hög grad av mognad och självdisciplin, inte minst för att det till stor del förutsätter studier på egen hand. Dessutom innebär distansundervisning att eleven inte är på plats i skolan, vilket försvårar skolans värdegrunds- och socialiseringsuppdrag ytterligare. Vi anser därför att distansundervisning endast bör möjliggöras för äldre elever i grundskolan och motsvarande skolformer. För grundskolan föreslår vi således att distansundervisning ska få användas som särskilt stöd för elever i årskurs 7–9 (högstadiet).

Omfattande frånvaro i grundskolan har visserligen ofta börjat långt innan eleverna kommer till högstadiet, i stort sett i samtliga fall

i årskurs 4 eller 5.[9] Det kan tala för att tillåta distansundervisning även i lägre årskurser än i högstadiet. Enligt vår mening överväger dock nackdelarna och utmaningarna med att tillåta sådan undervisning för yngre elever de tänkbara fördelarna. Sådan distansundervisning som vi föreslår för de högre årskurserna bör därför utvärderas innan det är rimligt att ta ställning till distansundervisning även i årskurs 4–6. Tidiga insatser behövs förstås för att minska frånvaron, men i de tidigare årskurserna måste skolan använda andra metoder för att få eleverna tillbaka till skolan.

Eftersom vi inte tänker oss att distansundervisning ska kunna användas i årskurs 1–6 kommer inte sameskolan i fråga som möjlig skolform. För grundsärskolan och specialskolan bör lagen tillåta motsvarande årskurser som i grundskolan, dvs. årskurs 7–9 i grundsärskolan och årskurs 8–10 i specialskolan. Med hänsyn till målgruppen för dessa skolformer är det inte särskilt troligt att distansundervisning kommer att användas i någon större omfattning. Detta gäller inte minst grundsärskolans inriktning träningsskolan. Det saknas dock enligt vår mening skäl att i lag särbehandla de olika skolformerna. Om en aktör vill anordna distansundervisning inom grundsärskolan eller specialskolan blir det i stället en fråga för Skolinspektionen vid dess prövning av verksamheten. Myndigheten ska då pröva dels om aktören uppfyller kraven för att bedriva distansundervisning inom den aktuella skolformen, dels om elevunderlaget är tillräckligt för att aktören ska godkännas. Myndigheten har då naturligtvis särskilt att beakta om de särskilda behov som elever i dessa skolformer ofta har kan tillgodoses genom distansundervisning.

[9] Skolinspektionen (2016d), s. 16.

14.2.2 Möjliga ämnen i de obligatoriska skolformerna

Utredningens förslag: I grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska distansundervisning endast få användas i ämnena:

- engelska,
- matematik,
- moderna språk,
- modersmål,
- naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
- samhällsorienterande ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
- samiska,
- språkval,
- svenska,
- svenska som andraspråk,
- teckenspråk, och
- teknik.

Precis som med fjärrundervisning ska distansundervisning bara få användas i de ämnen där det är möjligt att uppfylla de krav som ställs på undervisningen, t.ex. variation i arbetsformer och undervisning i samtliga moment som ämnenas kursplaner innehåller. Därför ska distansundervisning vara tillåten i samtliga ämnen utom de praktisk-estetiska ämnena, för vilka det saknas möjligheter att utföra delar av ämnena på distans. Vid fjärrundervisning, när eleverna befinner sig i skolan, kan eleverna åtminstone ha tillgång till verktyg, instrument och annat som behövs för dessa ämnen, men det är omöjligt att förutsätta när det gäller en elev som befinner sig på en annan plats. En begränsning av ämnena behövs därför utifrån de tekniska möjligheter som finns i dag.

Även en del av de ämnen som vi föreslår innehåller moment som är svårare att genomföra när elever och lärare är åtskilda i rum, t.ex. laborationer inom de naturvetenskapliga ämnena. Att ta ställning

till utförarens förutsättningar att inkludera även sådana moment i undervisningen blir därför en del i Skolinspektionens prövning av utförarens ansökan om godkännande.

Att distansundervisning används för särskilt stöd betyder att det ska användas när det befaras att eleven inte kommer att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Eftersom det enbart är i de olika ämnena som det finns kursplaner och därmed sådana kunskapskrav är det enbart i ämnen som distansundervisning ska kunna användas i grundskolan och motsvarande skolformer. Det kan alltså inte bli aktuellt med distansundervisning för studiehandledning på modersmålet. Sådan är det dock möjligt att erbjuda i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där elever och studiehandledare är åtskilda i rum men inte i tid, enligt vad vi beskrev i avsnitt 12.1. En elev som i övrigt får distansundervisning kan därmed få studiehandledning på modersmålet enligt de bestämmelser vi tidigare har föreslagit.

14.3 Samarbete kring distansundervisning

Detta avsnitt innehåller förslag om hur själva distansundervisningen ska fungera. Det handlar om vem som ska bedriva undervisningen och vilket ansvar elevens skola har.

14.3.1 Distansundervisning ska få överlämnas på entreprenad

Utredningens förslag: Uppgifter som avser distansundervisning samt särskild undervisning i form av distansundervisning ska få överlämnas på entreprenad inom

1. grundskolan,
2. grundsärskolan, och
3. specialskolan.

Överlämnande ska få göras till en huvudman som har godkänts för att utföra utbildning där distansundervisning används i den aktuella skolformen.

Som vi beskrev i föregående kapitel är det endast vissa huvudmän som ska få utföra utbildning där distansundervisning används enligt vårt förslag (avsnitt 13.7). Endast en huvudman som själv har fått godkännande för distansundervisning, t.ex. en större kommun, kan alltså utföra sådana uppgifter inom den egna organisationen. Övriga huvudmän måste överlämna uppgifterna till någon annan. Det är därmed nödvändigt att tillåta att uppgifter som avser distansundervisning inom de aktuella skolformerna, alltså inom grundskolan, grundsärskolan och specialskolan, får överlämnas på entreprenad. Detta gäller för samtliga ämnen där distansundervisning används, även om uppgifter som avser undervisning inom respektive ämne i vanliga fall inte får överlämnas på entreprenad (se avsnitt 9.5). Detsamma ska gälla när distansundervisning används vid särskild undervisning i hemmet enligt 24 kap. 20–22 §§ skollagen (se avsnitt 13.10.3). Entreprenad kommer i och med det att vara det vanligaste förhållandet vid distansundervisning.

De enda som ska få utföra uppgifter på entreprenad, dvs. som huvudmännen ska få överlämna uppgifter till, är de huvudmän som har godkänts av Skolinspektionen. Ett sådant godkännande avser viss utbildning vid viss skolenhet. Det betyder att huvudmannen som ska utföra uppgifterna ska vara godkänd för utbildning där distansundervisning används inom just den skolform som entreprenaden gäller för den skolenhet som utför uppgifterna.

Att uppgifter överlämnas på entreprenad betyder att elevens hemskola och huvudmannen för hemskolan har kvar ansvaret för elevens utbildning, även om någon annan utför uppgifterna. Det ansvaret kan inte hemskolan på något sätt undvika. Därmed minskas riskerna något att en skola använder särskilt stöd i form av distansundervisning som en enkel utväg för en del elever, som vi nämnde i avsnitt 14.1.1.

14.3.2 Kunskapsuppföljning och annat samarbete med hemskolan

När uppgifter som avser distansundervisning överlämnas på entreprenad har som sagt elevens hemskola fortfarande ansvaret för att lagar och andra bestämmelser följs och över huvud taget ansvaret för elevens skolgång. Vad beträffar kunskapsuppföljning är det viktigt att klargöra vem som ansvarar för vad.

Elever och vårdnadshavare ska fortlöpande informeras om elevens utveckling (se avsnitt 3.4.6). Detta handlar bl.a. om de utvecklingssamtal som regelbundet ska genomföras, till vilka distansläraren därför bör lämna information. För den aktuella elevgruppen kommer dock informationen vanligtvis att ske oftare, eftersom det faktum att distansundervisning ges som särskilt stöd innebär att eleven har ett åtgärdsprogram (avsnitt 14.1.2). Av ett åtgärdsprogram ska det nämligen framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen (3 kap. 9 § skollagen). En utvärdering sägs av Skolverket vara en mer systematisk analys och helhetsbedömning av hur åtgärderna har fungerat, vilken görs vid en inplanerad tidpunkt. Enligt Skolverket bör också eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta i utvärderingen, t.ex. genom samtal om hur åtgärderna fungerar och hur elevens kunskaper utvecklas.[10] Detta betyder att det blir en mer löpande information till eleven och elevens vårdnadshavare om elevens utveckling.

För elever i årskurs 7–9 i grundskolan, som är de som kan få distansundervisning, är det inte aktuellt med skriftliga omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven. Vi behöver därför inte resonera om vem som ska lämna dessa omdömen. I grundsärskolan ska dock sådana skriftliga omdömen ges en gång per år för ett ämne som eleven eller vårdnadshavaren inte begär betyg i (11 kap. 16 a § skollagen). Motsvarande gäller i specialskolan i de fall då grundsärskolans kursplaner tillämpas (12 kap. 13 a § skollagen). Distansläraren ska då – som undervisande lärare alltid gör – bidra med underlag för dessa skriftliga omdömen till elevens hemskola, som ansvarar för elevens individuella utvecklingsplan.

För elever i grundskolan och för de elever i grundsärskolan och specialskolan som ska ha betyg ska undervisande lärare sätta betyg. När distansundervisning används i ett ämne vid utgången av terminen är det alltså distansläraren som sätter betyg. Om distansläraren endast har undervisat eleven under en kortare period bör betyg vid behov sättas efter samråd med elevens tidigare lärare i ämnet.

Över huvud taget är det viktigt med en fungerande dialog mellan distansläraren och elevens ordinarie lärare, rektor och i vissa fall med elevhälsan. Det handlar bl.a. om att distansläraren ska veta vad eleven

[10] SKOLFS 2014:40, s. 44 f.

har gjort tidigare, hur utvecklingen har sett ut hittills och vilka problem som skolan har stött på innan det blev beslutat om distansundervisning. Distansläraren och hemskolan behöver också tillsammans följa upp hur åtgärdsprogrammet fungerar och om eller när det är lämpligt för eleven att återigen försöka delta i den ordinarie närundervisningen. Vidare ska distansläraren uppmärksamma om det kan finnas behov också av andra typer av särskilt stöd. Ansvar för att sådant samarbete fungerar vilar på såväl distansläraren och den huvudman som denne arbetar hos som elevens hemskola och huvudman.

En sista fråga angående kunskapsuppföljning som vi vill uppmärksamma gäller nationella ämnesprov. De prov som kan komma i fråga är de som ska genomföras i årskurs 9 i grundskolan respektive i årskurs 10 i specialskolan (9 kap. 21 § respektive 11 kap. 11 § skolförordningen [2011:185]). När en elev får särskilt stöd i form av distansundervisning bör hemskolan ordna så att eleven kan genomföra proven i skolan eller i annan lokal under godkända former.

14.4 Nödvändiga undantag från skollagen

Vi har tidigare beskrivit några undantag från bestämmelser för skolan som bör göras när distansundervisning används, men då bara redogjort för bestämmelser som rör både de obligatoriska och de frivilliga skolformerna (avsnitt 13.8). Vi ska också lämna förslag som enbart rör de obligatoriska skolformerna.

14.4.1 Skolmåltider

Utredningens förslag: När distansundervisning används ska inte skollagens (2010:800) bestämmelser om skolmåltider gälla.

Elever i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska erbjudas avgiftsfria skolmåltider som också ska vara näringsriktiga (10 kap. 10 §, 11 kap. 13 § och 12 kap. 10 § skollagen). Med tanke på att eleverna i huvudsak inte är i skolan när distansundervisning används kan detta krav inte ställas på huvudmannen. Undantag ska därför få göras från dessa bestämmelser när distansundervisning används. Däremot är det naturligtvis möjligt, för den huvudman som så öns-

kar, att erbjuda skolmåltider även för elever som får distansundervisning.

14.5 Andra juridiska frågor

Vi vill uppmärksamma några andra frågor som behöver hanteras då en elev får särskilt stöd i form av distansundervisning. I avsnittet som följer redogör vi för frågorna tillsyn av eleven och elevens närvaro.

14.5.1 Tillsyn av eleven

En fråga som ofta kommer upp vid diskussion om distansundervisning är tillsynen av de elever som undervisas på detta sätt. Det är barnets vårdnadshavare som svarar för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter (6 kap. 2 § föräldrabalken). Utgångspunkten är alltså alltid att vårdnadshavarna har tillsynsansvaret för en omyndig elev. Detta ansvar flyttas dock över till huvudmannen för skolan under den tid som eleven befinner sig i skolan.

När en elev inte ska befinna sig i skolan, t.ex. efter skoldagen och på helger, är det vårdnadshavarna som har det tillsynsansvar som föreskrivs i föräldrabalken. Detta gäller även när en elev har stängts av enligt 5 kap. 14 § skollagen.[11] I likhet med detta är det vårdnadshavarna som ansvarar för tillsynen av en elev som undervisas med distansundervisning, med undantag för den tid då eleven är i skolan. Det är därför viktigt med medgivande från vårdnadshavarna för distansundervisning som vi har beskrivit ovan (avsnitt 14.1.3).

Att vårdnadshavarna ansvarar för tillsynen behöver inte betyda att någon av dem är hemma utan de kan ordna detta med hjälp av någon annan vuxen. Barnets ålder och utveckling ska som sagt också påverka omfattningen av tillsynen.

[11] Prop. 2009/10:165, s. 328.

14.5.2 Närvaro och frånvaro

En elev i någon av de obligatoriska skolformerna ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 § första stycket skollagen, se också avsnitt 3.5.2). Den viktiga formuleringen är, i fråga om distansundervisning, *den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen*. Elevernas närvaroplikt gäller naturligtvis de moment där lärare och elev inte är åtskilda i tid, oavsett om de är åtskilda i rum eller inte. För distansundervisning, då den lärarledda tiden i stor utsträckning ersätts med studier på egen hand, menar vi att närvaroplikten även innebär att eleven ska utföra de obligatoriska uppgifter som eleven tilldelas av sin lärare. Har eleven, utan giltigt skäl, låtit bli att göra tilldelade uppgifter bör det anses vara ogiltig frånvaro.

Rektors ansvar att se till vårdnadshavare informeras om en elev utan giltigt skäl har uteblivit handlar om frånvaro från den obligatoriska verksamheten (7 kap. 17 § fjärde stycket skollagen). Sådana moment som vi nyss har beskrivit är del av den obligatoriska verksamheten och eventuell frånvaro från dessa bör rapporteras till vårdnadshavarna, om eleven saknar giltigt skäl.

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt (7 kap. 20 § skollagen). Detta betyder i praktiken att vårdnadshavaren ska se till att barnet kommer till skolan och vid behov uppmana barnet att inte t.ex. hålla sig borta från vissa lektioner.[12] I fråga om distansundervisning kan det naturligtvis inte innebära detsamma, men vårdnadshavaren har likväl ansvar för att barnet fullgör sin skolplikt.

14.6 Ekonomiska frågor

Ett par frågor som är kopplade till ekonomi behöver klargöras. Det handlar dels om kostnader för skolan, dels om kostnader för eleven, och det beskriver vi i detta avsnitt.

[12] Prop. 1985/86:10, del A, s. 90 f.

14.6.1 Kostnader för skolan

Eftersom det handlar om ett entreprenadavtal mellan huvudmannen för elevens skola och huvudmannen för distansundervisningen blir det en fråga om ersättning mellan beställaren och utföraren. Detta regleras genom avtalet mellan de två huvudmännen. I detta sammanhang finns det därför inte någon anledning för oss att föreslå bestämmelser om hur stor denna ersättning ska vara.

14.6.2 Kostnader för eleven

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om avgiftsfri utbildning när distansundervisning används.

Utbildningen ska vara avgiftsfri för eleven och eleven ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning (avsnitt 3.1.5). Vidare ansvarar huvudmannen för att de lokaler och den utrustning finns, som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen). Som vi har konstaterat tidigare bör det inte göras några undantag från denna bestämmelse när distansundervisning används (avsnitt 13.9.4).

En viktig fråga är exakt vilka lärverktyg och vilken utrustning dessa bestämmelser syftar på. Vi menar att distansundervisning kräver särskilda lärverktyg, eller utrustning, som skolan inte kan förutsätta finns i en elevs hem. Om vi t.ex. ser till dagens teknik gäller det dator, med de programvaror och tillbehör (exempelvis kamera för videosamtal) som behövs för studierna, och tillräcklig kapacitet på internetuppkopplingen. Särskilt stöd i form av distansundervisning syftar till att eleven ska kunna fullgöra sin skolplikt och det är ett beslut som rektor fattar för att kunna tillgodose elevens behov. Med hänvisning till detta måste en elev som får distansundervisning i någon av de obligatoriska skolformerna alltså vid behov kostnadsfritt förses med nödvändig utrustning under den tid som distansundervisningen används som särskilt stöd.

I detta sammanhang bör också belysas det faktum att en elev som deltar i distansundervisning vid något eller några tillfällen kan behöva infinna sig hos den skolhuvudman som utför distansundervisningen,

t.ex. för att delta i laborationer. Det får dock förutsättas att en elev som får distansundervisning i övrigt ska kunna bo kvar i sitt ordinarie boende. Då eleven och skolhuvudmannen kan befinna sig på olika orter kan det uppstå kostnader för elevens resor till och från utförarens verksamhetsort och kanske också kostnader för elevens boende på orten. Att utbildningen enligt huvudregeln ska vara avgiftsfri för eleven innebär att eventuella kostnader för resor och boende ska hanteras av skolhuvudmannen för elevens hemskola, dvs. inte av eleven.

Eftersom undervisningen grundar sig på ett entreprenadavtal är det huvudmannen för elevens hemskola som ansvarar för att dessa bestämmelser följs. Det måste dock inte vara den huvudmannen som rent faktiskt ordnar den utrustning och de lärverktyg som behövs, men om det inte görs ska det av entreprenadavtalet framgå att huvudmannen som utför distansundervisningen ska ordna detta. Huvudmannen för elevens skola ska också se till att eleven ersätts för eventuella kostnader för resor och boende, oavsett vilken av huvudmännen som hanterar detta. Entreprenadavtalet behöver vara tydligt även på denna punkt.

15 Förslag om distansundervisning i de frivilliga skolformerna

Möjligheterna till distansundervisning i de frivilliga skolformerna gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bör vara större än möjligheterna i de obligatoriska skolformerna. I detta kapitel presenterar vi de förslag som är specifika för distansundervisning i de frivilliga skolformerna.

15.1 Distansundervisning för hela utbildningen

Som vi har redogjort för tidigare ska distansundervisning även kunna användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i vissa särskilda fall (se avsnitt 13.3). När skolplikten har upphört, dvs. när skolan är frivillig, och eleverna är äldre bör det kunna bli aktuellt med distansundervisning under en längre period än vad som bör vara möjligt i de obligatoriska skolformerna. Vi föreslår därför att elever i dessa särskilda fall ska ha möjlighet att själva välja distansundervisning för sin utbildning. Vilka utbildningar det gäller beskriver vi i detta avsnitt.

15.1.1 Hela gymnasieutbildningen med distansundervisning

Utredningens förslag: Distansundervisning ska få användas för hela utbildningen, eller för att slutföra utbildningen, i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, om eleven uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning.

De elever som över huvud taget ska få delta i distansundervisning är två grupper inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, enligt vårt tidigare redovisade förslag. Dels är det elever som inte har möj-

lighet att delta i reguljär undervisning på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik (avsnitt 13.3.2). Dels är det elever som på grund av andra särskilda skäl inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen (avsnitt 13.3.3). Det gäller alltså elever som annars inte skulle ha deltagit i undervisning. Eftersom det är frivilliga skolformer har eleven naturligtvis valet att avstå helt och hållet från utbildningen, men för de elever som eftersträvar utbildning från gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan utan att kunna delta i den reguljära utbildningen bör det finnas alternativ.

Distansundervisning ställer som tidigare har sagts höga krav på eleven. Om en elev har särskilda skäl att själv välja denna undervisningsmetod får det dock förutsättas att eleven har tillräcklig motivation för att kunna klara av att läsa en hel utbildning med distansundervisning. Dessutom är eleverna något äldre, och med ökad mognad förbättras också möjligheterna att klara självstudier. Därför ser vi det också som rimligt att tillåta att distansundervisning används för hela utbildningen för den aktuella elevgruppen. Även elever som har påbörjat en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan ska kunna delta i utbildning som ges med distansundervisning, så länge de uppfyller villkoren, dvs. om de annars inte skulle ha deltagit i undervisning.

Till skillnad från vad vi har föreslagit för de obligatoriska skolformerna kommer det alltså helt att vara elevens val om han eller hon vill söka till gymnasieskola eller gymnasiesärskola där distansundervisning används. En annan skillnad blir följaktligen att huvudmannen för elevens utbildning också är den som utför distansundervisningen. Ytterligare en skillnad är att distansundervisning i dessa skolformer inte utgör särskilt stöd. Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund, som har haft företrädare i expertgruppen, har framfört önskemål om att distansundervisning ska få användas för att ge särskilt stöd också i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Eftersom elevers rätt till särskilt stöd i dessa skolformer skiljer sig från deras rätt i de obligatoriska skolformerna behöver frågan om hur särskilt stöd utformas ses över i ett sammanhang. Vi lämnar därför inte något sådant förslag i detta betänkande.

Bestämmelser som upplyser om att distansundervisning får användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan under vissa förutsättningar ska föras in i 15 och 18 kap. skollagen (2010:800).

Vi föreslår alltså inte någon möjlighet för en elev i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan att läsa delar av en utbildning med distansundervisning, dvs. att studera enstaka kurser på detta sätt. Likt för utbildning i övrigt är huvudregeln att alla delar av utbildningen ska läsas hos en och samma huvudman, som i sin tur har vissa möjligheter att överlämna uppgifter som avser viss undervisning på entreprenad. Vi vill dock påminna om vad vi har skrivit tidigare om att de förslag som vi lämnar gäller de delar som *ska* ingå i utbildningen (avsnitt 8.7.2). Det betyder att huvudmännen utöver obligatoriska delar av utbildningen är fria att erbjuda sina elever att t.ex. läsa extra fördjupande kurser, utan att hindras av de begränsningar som vi föreslår angående distansundervisning.

15.1.2 Möjliga program och ämnen i de frivilliga skolformerna

Utredningens förslag: Distansundervisning ska få användas för nationella program i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, för introduktionsprogram i gymnasieskolan samt för individuella program i gymnasiesärskolan.

Distansundervisning ska vidare få användas vid utbildning i samtliga ämnen, kurser och program, under förutsättning att huvudmannen har blivit godkänd som utförare av distansundervisning för den aktuella utbildningen.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon begränsning av vilka program av dessa slag inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som distansundervisning ska få användas i. Inte heller bör det införas någon begränsning av ämnen i dessa skolformer.

Hela utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan handlar inte enbart om de nationella programmen. Även introduktionsprogram i gymnasieskolan och individuella program i gymnasiesärskolan ingår.

Vi undantar dock vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år, som också ingår i gymnasieskolan, från de slags utbildningar som ska kunna ges med distansundervisning. Syftet med våra förslag om distansundervisning är att möjliggöra att ungdomar som annars inte

skulle ha fått någon utbildning från gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan får det. Det fjärde tekniska året handlar dock om vidareutbildning och är öppen endast för den som har genomgått utbildning på teknikprogrammet eller har likvärdiga kunskaper (17 a kap. 4 § skollagen). Det finns därför inte skäl att tillåta distansundervisning för nämnda vidareutbildning. Det är också svårt att anordna denna vidareutbildning som distansundervisning, då det under läsåret ska ingå minst tio veckor arbetsplatsförlagt lärande (4 kap. 7 § förordningen [2014:854] om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning).

För de obligatoriska skolformerna har vi föreslagit begränsningar av vilka ämnen som distansundervisning ska få användas i. Även när det gäller fjärrundervisning har vi föreslagit att användningen ska begränsas till vissa ämnen och kurser. När det kommer till distansundervisning inom de frivilliga skolformerna vill vi dock inte införa någon begränsning av ämnen eller program i vare sig skollagen eller gymnasieförordningen (2010:2039). I stället ska skollagen tillåta att hela program ges med distansundervisning.

Det finns förstås svårigheter att erbjuda samtliga nationella program, inte minst yrkesprogrammen, med distansundervisning. Det framgår också av verksamheten vid Korrespondensgymnasiet i Torsås, där endast högskoleförberedande program erbjuds i dag. Vi vill dock inte ta ställning till exakt vilka program som bör få erbjudas, inte minst för att det till stor del beror på förutsättningarna hos den aktuella utföraren. Som vi har beskrivit förfarandet kring godkännande av utförare av utbildning där distansundervisning används ska ett godkännande avse viss utbildning vid viss skolenhet, t.ex. ett visst nationellt program inom gymnasieskolan (avsnitt 13.7.2). Det blir då först upp till huvudmannen att överväga lämpligheten i att anordna ett visst program och därefter Skolinspektionens uppgift att pröva om huvudmannen kan erbjuda en utbildning som innebär att eleverna har förutsättningar att uppnå utbildningens mål.

Precis som vi valde att ha samma regler för grundsärskolan som för grundskolan väljer vi att ha samma regler för gymnasiesärskolan som för gymnasieskolan. Även här blir det då en fråga för Skolinspektionen att bedöma förutsättningarna för eleven att uppnå utbildningens mål och om det finns tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet.

För att eleven helt och hållet ska kunna läsa en utbildning med distansundervisning vill vi inte heller begränsa vilka ämnen som ska vara möjliga att ge på detta sätt. Dock måste undervisningen där elev och lärare är åtskilda i både rum och tid kompletteras med aktiviteter där elever och lärare befinner sig på samma plats. Framför allt gäller det idrott och hälsa, som är ett gymnasiegemensamt ämne, och laborationer i naturkunskap eller naturvetenskapliga ämnen, som också det ingår i samtliga nationella program. På samma sätt torde många yrkesämnen förutsätta åtminstone vissa inslag av närundervisning.

Studiehandledning på modersmålet ingår inte bland det som vi har räknat upp ovan. Som vi har konstaterat tidigare bör det dock vara möjligt att ge studiehandledning i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (se avsnitt 12.1). Elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som läser en utbildning med distansundervisning kan därigenom få sin eventuella rätt till studiehandledning på modersmålet tillgodosedd.

15.1.3 Heltidsstudier

Utredningens bedömning: Något undantag bör inte göras från skollagens (2010:800) bestämmelser om heltidsstudier när distansundervisning används.

För de obligatoriska skolformerna finns det inte någon uttrycklig bestämmelse om heltidsstudier. Det gör det däremot för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (16 kap. 17 § och 17 kap. 6 § respektive 19 kap. 19 § skollagen). Eftersom distansundervisning ska innebära samma förväntningar på elevens tidsmässiga engagemang i studierna som reguljär undervisning ska dessa krav inte frångås för distansundervisning.

Det bör noteras att en huvudman ändå, om en elev så önskar, kan lägga upp undervisningen så att studierna bedrivs i högre takt. Även studier i omgångar kan bli aktuellt, för elever som behöver det.

15.1.4 Individuella anpassningar av utbildningen

Även om vårt förslag är att distansundervisning ska användas för hela utbildningar och heltidsstudier vill vi poängtera att detta förstås inte avser att utesluta de möjligheter som finns att anpassa utbildningen efter elevens behov. Eftersom målgruppen för distansundervisning är elever som har svårigheter att delta i reguljär utbildning finns det skäl att anta att en relativt stor andel av eleverna kan komma i fråga för en eller flera av följande åtgärder.

Reducerat program

En elev i gymnasieskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt (9 kap. 6 § gymnasieförordningen). För en elev i gymnasiesärskolan gäller motsvarande och möjligheten finns då även om eleven saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program. Dessa möjligheter gäller även elever som går en utbildning som ges med distansundervisning. Att en elev ska läsa reducerat program beslutas inom åtgärdsprogram.

Endast det faktum att eleven studerar genom distansundervisning kan dock inte i sig utgöra skäl för att bevilja reducerat program för en elev. Kraven på påtagliga studiesvårigheter gäller fortfarande. Dessutom måste ett sådant beslut alltid föregås av en individuell prövning och kan därmed inte användas med systematik för elever som får distansundervisning. Huvudmannen måste alltså ha förutsättningar att erbjuda de kurser som ingår i ett program och kan inte, med hänvisning till bestämmelserna om reducerat program, avstå från att erbjuda en eller flera kurser som ska ingå i programmet.

Förlängd undervisning

De nationella programmen i gymnasieskolan är avsedda att genomgås på tre läsår (16 kap. 15 § första stycket skollagen). Huvudmannen får besluta att undervisningen på ett nationellt program för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre läsår, om eleven har läst ett reducerat program eller om det med hänsyn till elevens förutsättningar i övrigt finns särskilda skäl för det (16 kap. 15 § andra

stycket skollagen och 9 kap. 7 § gymnasieförordningen). Om en elev läser ett introduktionsprogram är flexibiliteten större och längden varierar beroende på vilket av introduktionsprogrammen det gäller.

För utbildningen i gymnasiesärskolan, för såväl nationella program som individuella program, gäller att den är avsedd att genomgås under fyra läsår. Huvudmannen får dock besluta att utbildningen får genomgås på längre tid (19 kap. 17 § skollagen). För gymnasiesärskolan är således en förlängning av utbildningstiden inte villkorad som den är för gymnasieskolan.

Individuellt anpassat program

Ytterligare en möjlighet till förändring är det som kallas individuellt anpassat program. Om det finns särskilda skäl, får huvudmannen besluta att en elevs utbildning på ett nationellt program till sitt innehåll får avvika från vad som annars gäller för programmet (16 kap. 14 § skollagen). För att det ska vara tillåtet att byta ut kurser ska ett antal villkor vara uppfyllda (9 kap. 4 § gymnasieförordningen), nämligen att

1. utbildningen kan hänföras till ett nationellt program,
2. kraven för examen från det aktuella programmet kan uppfyllas, och
3. beslutet fattas före utgången av det andra läsåret.

Beslut om att byta ut en viss kurs får inte fattas efter att kursen har påbörjats. Enligt Skolverket får inte någon kurs i de gymnasiegemensamma ämnena bytas ut och det är inte heller tillåtet att minska omfattningen inom dessa ämnen.

Syftet med bestämmelsen är ett behov av flexibilitet på individnivå. En anpassning kan underlätta för eleven vid byte av program, genom att eleven får tillgodoräkna sig redan godkända kurser, och på så sätt kan förlängd studietid till följd av programbyten undvikas. Möjligheten är inte tänkt att vara en stödåtgärd, men kan underlätta för den enskilde eleven som då inte behöver börja om.[1]

[1] Prop. 2008/09:199, s. 125.

De elever som i dag är inskrivna vid Korrespondensgymnasiet i Torsås har i många fall påbörjat en reguljär utbildning innan de har börjat med distansundervisning. Att i en sådan situation kunna anpassa utbildningen är viktigt. Distansundervisningen är visserligen mycket flexibel som studieform, eftersom undervisning ofta sker enskilt, men bestämmelserna om individuellt anpassat program kan tillföra ytterligare flexibilitet.

Bestämmelser om individuellt anpassat program finns även för nationella program i gymnasiesärskolan (19 kap. 13 § skollagen och 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen). För elever i gymnasiesärskolan är möjligheterna dock något annorlunda, t.ex. kan kurser inom gymnasiesärskolan bytas ut mot kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner.

15.1.5 Kunskapsuppföljning

Eftersom eleverna, till skillnad från vad vi har föreslagit för den obligatoriska skolan, söker direkt till en utbildning vid en gymnasieskola eller gymnasiesärskola som ges med distansundervisning är det lättare att hantera frågor om vem som ansvarar för vad i fråga om kunskapsuppföljning. Elevens lärare är helt enkelt distanslärarna, rektor är rektor för skolan och huvudmannen för elevens utbildning är huvudmannen som ger distansundervisningen. Det betyder att de vanliga reglerna ska tillämpas, t.ex. att skolan ska uppmärksamma behov av särskilt stöd, besluta om eventuella åtgärdsprogram och hålla utvecklingssamtal.

Distansläraren ska också sätta betyg efter genomgången kurs, i enlighet med bestämmelserna om att den lärare som bedriver undervisningen när betyg ska sättas är den som gör det (3 kap. 16 § skollagen). Den distansundervisning som i dag anordnas av Korrespondensgymnasiet i Torsås bygger på att en brevskola, Hermods AB, står för betygssättning och gymnasieexamen (7 § förordningen [2011:682] om försöksverksamhet med distansundervisning i Torsås kommun). Vi anser alltså att detta förfarande inte bör fortsätta.

I gymnasieskolan ska lärarna använda sig av nationella prov inför betygssättningen i ett antal kurser (8 kap. 3 § gymnasieförordningen). För att kunna använda nationella prov även för elever som får distansundervisning behöver huvudmannen som anordnar utbildningen säkerställa att eleverna får möjlighet att genomföra proven

under säkra former, antingen på plats i skolan, i någon annan skola eller i annan lokal.

15.2 Distansundervisningen ska vara riksrekryterande

Alla utbildningar med distansundervisning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska vara riksrekryterande, dvs. ha rekrytering från hela landet. Vad det innebär beskriver vi i detta avsnitt.

15.2.1 Nuvarande riksrekryterande utbildningar

Vi har tidigare redogjort för vilka möjligheter det i dag finns för att skapa riksrekryterande utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (avsnitt 3.1.7). I det avsnittet beskrev vi hur riksrekrytering kunde beviljas om vissa villkor var uppfyllda för

- nationella program,
- nationella inriktningar,
- särskilda varianter,
- gymnasiala lärlingsutbildningar, och
- introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val.

Regelverket för dessa bygger på att huvudmannen ansöker hos Skolverket om att en utbildning ska vara riksrekryterande. Det finns ytterligare några typer av utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som kan vara riksrekryterande

- vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan (17 a kap. 18 § skollagen),
- Rh-anpassad utbildning[2] (15 kap. 37 § skollagen), och
- gymnasial spetsutbildning i matematik eller naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga eller humanistiska ämnen (1 § förordningen [2008:793] om försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning).

[2] Det vill säga speciellt anpassad utbildning för ungdomar med ett svårt rörelsehinder (15 kap. 9 § skollagen).

Dessa utbildningar omfattas dock av andra regler för riksrekrytering och är riksrekryterande utan att huvudmannen behöver ansöka om det hos Skolverket. Huvudmannen för dessa utbildningar ska inte heller ersättas på samma sätt som huvudmannen för den första gruppen av riksrekryterande utbildningar som vi nämnde ovan. För Rh-anpassad utbildning finns t.ex. särskilda bestämmelser om antagning och interkommunal ersättning (15 kap. 35–40 §§ skollagen).

15.2.2 Ett fåtal anordnare och undervisningsformen talar för riksrekrytering

Endast de elever som har dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik eller andra särskilda skäl som gör att eleven annars inte skulle ha deltagit i utbildning ska få genomgå en utbildning med distansundervisning. Det innebär att målgruppen är liten. Skolinspektionen ska i sin prövning av utförare som vill utföra distansundervisning också pröva om det finns tillräckligt elevunderlag för att bedriva en stabil verksamhet för den planerade utbildningen. Det innebär enligt vår bedömning att endast ett fåtal huvudmän kommer att godkännas som utförare av utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med distansundervisning. Att endast några utförare finns talar för att det bör vara riksrekrytering.

Att distansundervisning används gör också att elever kan befinna sig varsomhelst i landet, eller för den delen utomlands. Elevgruppen har, som vi har definierat villkoren, inte några andra alternativ för att genomföra en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Även detta faktum talar för att riksrekrytering ska kunna användas.

15.2.3 Utbildning med distansundervisning ska bli riksrekryterande

Utredningens förslag: Behöriga sökande från hela landet ska tas emot till en utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som ges med distansundervisning (riksrekrytering).

Utredningens bedömning: En ansökan om godkännande som enskild huvudman bör, när så är aktuellt, ange om huvudmannen vill anordna en utbildning som ges med distansundervisning.

Det regelverk som finns för riksrekryterande utbildningar enligt 16 kap. 45 § skollagen är inte anpassat för de utbildningar som ges med distansundervisning, bl.a. eftersom det baseras på att huvudmannen ska ansöka hos Skolverket om att en utbildning ska få bli riksrekryterande. De utbildningar som vi föreslår har snarare mer gemensamt med utbildningar som av andra skäl bara finns på ett fåtal ställen i landet och har en mer specifik målgrupp, t.ex. Rh-anpassad utbildning. Vi anser därför, utifrån vad vi har beskrivit i föregående avsnitt, att utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som ges med distansundervisning ska vara riksrekryterande enligt en särskild bestämmelse i skollagens kapitel om distansundervisning.

Ett flertal bestämmelser i skollagen reglerar att utbildningar blir riksrekryterande efter prövning av Skolverket. Eftersom vi föreslår att det ska införas särskilda bestämmelser om riksrekrytering i kapitlet om distansundervisning innebär det att de befintliga bestämmelserna inte kommer att gälla för utbildning där distansundervisning används (se avsnitt 13.8.1). Av samma anledning kommer ett antal bestämmelser i gymnasieförordningen som reglerar riksrekrytering inte heller att tillämpas för sådana utbildningar.

Vidare ska endast elever som tillhör målgruppen för distansundervisning tas emot till utbildningen. Det är alltså inte aktuellt att i första hand också ta emot hemmahörande i kommunen om det är en kommunal huvudman som anordnar utbildningen. Några andra grupper av elever ska inte heller tas emot vare sig i första eller i andra hand. Av de bestämmelser vi föreslår följer att befintliga bestämmelser om mottagande i första hand och i andra hand för nationella program inte heller kommer att gälla för utbildning där distansundervis-

ning används. Av samma anledning gäller inte heller bestämmelsen om att en kommun som anordnar programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som har utformats för en grupp elever ska ta emot alla de behöriga sökande till utbildningen som hör hemma i kommunen (17 kap. 19 § skollagen) för utbildning där distansundervisning används.

Ansökan till en utbildning där distansundervisning används ska ges in till den sökandes hemkommun. Detta finns redan föreskrivet för olika typer av utbildningar och dessa bestämmelser ska tillämpas även här. Hemkommunen ska, om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman, omedelbart sända ansökan vidare till denne.

15.3 Antagning till distansundervisning

Utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan där distansundervisning används ska alltså vara riksrekryterande. Vi ska nu, i detta avsnitt, beskriva hur antagningsprocessen är tänkt att fungera.

15.3.1 Behörighet till distansundervisning

Utredningens förslag: För att vara behörig att antas till en utbildning i gymnasieskolan där distansundervisning används ska en sökande uppfylla de behörighetskrav som gäller för den aktuella utbildningen. När det gäller en sådan utbildning inom gymnasiesärskolan ska den sökande tillhöra målgruppen för gymnasiesärskolan. Huvudmannen ska i det senare fallet vid sin prövning av behörigheten vara bunden av hemkommunens beslut om att en sökande tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.

En sökande ska därutöver uppfylla kraven för att få använda distansundervisning.

De vanliga behörighetsreglerna för olika utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska gälla även när distansundervisning används. Någon anledning att frångå dessa kan vi inte se. Det betyder t.ex. att den som söker till ett nationellt program inom gymnasie-

skolan där distansundervisning används ska uppfylla behörighetskraven i 16 kap. 29–34 §§ skollagen. På motsvarande sätt måste den som söker till en utbildning inom gymnasiesärskolan tillhöra gymnasiesärskolans målgrupp enligt vad som anges i 18 kap. 4–7 §§ skollagen. Vidare ska huvudmannen för utbildning där distansundervisning används inom gymnasiesärskolan vara bunden av sökandens hemkommuns beslut om att den sökande tillhör gymnasiesärskolans målgrupp enligt 18 kap. 5 § skollagen. Därutöver måste kraven för att få använda distansundervisning för eleven vara uppfyllda, dvs. eleven ska tillhöra den målgrupp som vi tidigare har beskrivit (avsnitt 13.3).

För de obligatoriska skolformerna har vi föreslagit att ett medgivande från vårdnadshavaren ska krävas för att distansundervisning ska få användas. Vi ser inte någon anledning att föreslå detsamma i de frivilliga skolformerna. Den som söker till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan har enligt nuvarande reglering rätt att själv föra sin talan i fråga om ansökan, oavsett om eleven har fyllt 16 år eller inte (29 kap. 12 § skollagen). Det är därför rimligt att eleven själv också får avgöra om han eller hon ska ansöka till en utbildning som ges med distansundervisning. Det är dessutom en frivillig skolform och att vårdnadshavarna inte lämnar sitt medgivande skulle kunna leda till att den sökande helt avstår från att läsa en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Om en vårdnadshavare motsätter sig att en omyndig elev mottar distansundervisning i hemmet kan det lösas genom att eleven genomför sina studier på någon annan plats, t.ex. på ett bibliotek.

15.3.2 Prövning av skäl för distansundervisning

Utredningens förslag: Huvudmannen för den sökta utbildningen ska pröva om en sökande är behörig och ska tas emot.

Huvudmannen ansvarar för antagningen till de olika utbildningar som anordnas av huvudmannen, både inom gymnasieskolan och inom gymnasiesärskolan (15 kap. 12 § och 18 kap. 12 § skollagen). Det är också huvudmannen som, för olika typer av utbildningar inom dessa skolformer, prövar om en sökande är behörig och om den sökande ska tas emot (t.ex. 16 kap. 36 § skollagen). Det ska även för distansundervisning vara huvudmannen för utbildningen som

prövar behörigheten och om den sökande ska tas emot. Som framgår av föregående avsnitt innebär prövning av behörighet, i det här fallet, inte enbart att pröva om den sökande uppfyller de vanliga behörighetskraven för den sökta utbildningen, utan också om eleven ingår i den grupp som har rätt att få använda distansundervisning.

Eftersom det redan är föreskrivet att det är den anordnande huvudmannen som ska pröva detta, vad det än är för slags utbildning inom de två skolformerna, kan det ifrågasättas varför det ska regleras särskilt för distansundervisningen. Anledningen är att de beslut om mottagande som ska fattas t.ex. för nationella program inom gymnasieskolan är uppdelade i beslut om mottagande i första hand respektive mottagande i andra hand. Detta ska som sagt inte gälla för utbildning som ges med distansundervisning. Därmed fungerar inte befintliga bestämmelser om beslut om mottagande tillsammans med den möjlighet till överklagande som vi strax ska redogöra för (avsnitt 15.3.3). Därför behövs en särskild bestämmelse om huvudmannens uppgift att besluta vid distansundervisning. Därmed gäller inte de befintliga bestämmelserna om beslut om mottagande och behörighet för respektive utbildning (se avsnitt 13.8.1).

15.3.3 Överklagandemöjlighet

Utredningens förslag: Beslut av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i fråga om mottagande till utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Sådana beslut ska få överklagas endast av den sökande.

Beslut om mottagande till olika slags utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 och 13 §§ skollagen). Denna möjlighet finns både när det är en kommun eller ett landsting som anordnar utbildningen och när det är en enskild huvudman. Precis som det finns möjlighet att överklaga sådana beslut om utbildningen anordnas med reguljär undervisning ska det vara möjligt även när det handlar om mottagande till utbildning där distansundervisning används. Bestämmelsen om beslut om mottagande till utbildning ska

därför ingå bland de bestämmelser som går att överklaga enligt nämnda paragrafer.

Beslutet i fråga om antagning till nationella program inom gymnasieskolan som är möjligt att överklaga angavs tidigare som *beslut om behörighet och mottagande i första hand*, men har nu ändrats till *beslut om mottagande i första hand*. Motivet till denna förändring var att eftersom bara behöriga sökande får tas emot, så måste behörighetsfrågan avgöras som ett led i prövningen av om en sökande ska tas emot eller inte. En sökande som inte är behörig kan inte tas emot till utbildningen och en möjlighet att överklaga huvudmannens beslut i fråga om behörigheten skulle då vara meningslös, eftersom den sökande får överklaga själva beslutet i fråga om mottagande.[3]

Av detta framgår att en överklagandemöjlighet angående beslut om mottagande till utbildning som anordnas med distansundervisning också innebär en möjlighet att pröva ett beslut om behörighet. I behörigheten ingår, för dessa utbildningar, även att uppfylla kraven för att få distansundervisning. Med andra ord kan t.ex. ett beslut om att eleven saknar särskilda skäl för att få distansundervisning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan överklagas.

Endast den sökande till utbildningen som ges med distansundervisning ska få överklaga. Detta är vad som redan i dag gäller för andra möjligheter att överklaga beslut om mottagande till utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och vi anser därför att det ska gälla även beslut om mottagande till dessa utbildningar. Detta innebär att besluten inte kan överklagas av t.ex. den sökandes hemkommun.[4]

15.3.4 Urval till distansundervisning

Utredningens förslag: När distansundervisning används ska huvudmannen göra ett urval bland mottagna sökande, om fler sökande har tagits emot till huvudmannens utbildning än det finns platser i utbildningen. Urval ska göras på grunder som Statens skolinspektion har godkänt.

[3] Prop. 2013/14:188, s. 41.
[4] Prop. 2009/10:165, s. 919.

För utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som ges med distansundervisning kan det uppstå en situation där det finns fler sökande som ska tas emot än det finns platser på utbildningen. Då behöver ett urval göras bland de sökande som ska tas emot. Det är regeringen som meddelar föreskrifter om urval bland mottagna sökande till en gymnasieskola och till en gymnasiesärskola med offentlig huvudman (15 kap. 13 § och 18 kap. 33 § skollagen). För en fristående gymnasiesärskola ska urvalet göras på grunder som Skolinspektionen godkänner (18 kap. 36 § skollagen).

I dag används betyg som grund för urval till nationella program inom gymnasieskolan, förutom till ett antal platser som huvudmannen kan avsätta för vissa elever (7 kap. 2–4 §§ gymnasieförordningen). Urval till nationella program inom gymnasiesärskolan ska, när det är en offentlig huvudman, innebära att företräde ges till dem som har störst behov av utbildningen (7 kap. 11 och 12 §§ gymnasieförordningen).

För introduktionsprogram inom gymnasieskolan saknas föreskrifter om urval. För fyra av dessa program ansvarar hemkommunen för att alla behöriga ungdomar erbjuds sådan utbildning (17 kap. 16 § skollagen). För det femte och sista programmet, programinriktat individuellt val, gäller att en kommun som ordnar detta ska ta emot alla de behöriga sökande till utbildningen som hör hemma i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen (17 kap. 19 § skollagen). Angående utbildning på individuellt program i gymnasiesärskolan föreskrivs att sådan ska erbjudas elever som inte kan följa ett nationellt program inom gymnasiesärskolan (19 kap. 14 § skollagen).

För utbildning som anordnas med distansundervisning är det inte självklart vilken urvalsgrund som bör användas. Betyg, som är det vanligaste inom gymnasieskolan, kan vara ett trubbigt instrument med tanke på delar av målgruppen för distansundervisningen, samtidigt som urvalsgrunden störst behov också kan vara svår att använda. Till exempel kan en utbildning som riktar sig till elever med långvarig skolfrånvaro vilja basera sitt urval på elevens behov av utbildning eller andra kriterier som har sin utgångspunkt i elevens personliga förhållanden. För en utbildning som riktar sig mot elever som bedriver förvärvsverksamhet eller har en idrottskarriär kan det däremot vara mer naturligt att basera urvalet på betyg. Det kan också finnas andra idéer på hur urval bör göras. Varje utförare av utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasieskolan där distans-

undervisning används bör därför i sin ansökan om godkännande som utförare redogöra för vilka urvalsgrunder man avser att använda. Det är sedan upp till Skolinspektionen att i sin prövning godkänna dessa, på samma sätt som i dag gäller för utbildning vid fristående grundskolor och fristående gymnasiesärskolor (10 kap. 36 § och 18 kap. 36 § skollagen). Urvalsgrunderna kan alltså komma att variera beroende på vilken målgrupp en viss utbildning riktar sig till.

15.3.5 Antagning vid senare tillfälle

Antagning till utbildning med distansundervisning ska, liksom för övrig utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, normalt göras inför första läsåret (7 kap. 2 § gymnasieförordningen). Det finns dock en möjlighet att antas senare. Huvudmannen får besluta att anta en sökande vid senare tidpunkt än vid början av utbildningen om det finns plats på den aktuella studievägen och om den sökande är behörig och har de kunskaper och färdigheter som krävs för att tillgodogöra sig undervisningen (7 kap. 8 § gymnasieförordningen).

Det är sannolikt att det, när det gäller distansundervisning i de frivilliga skolformerna, kommer att finnas ett behov av platser på studievägen även senare än inför det första läsåret. Detta för att elever som har påbörjat en reguljär utbildning, men inte haft förutsättningar att läsa på detta sätt, kan komma att vilja byta till distansundervisning.

15.3.6 Sekretess vid antagning

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om mottagande i utbildning som anordnas med distansundervisning. Sekretessen ska gälla endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven gymnasiesärskola ska inte obehörigen få röja uppgifter i ett ärende om mottagande i utbildning som anordnas med distansundervisning.

En ansökan till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan ska ges in till den sökandes hemkommun och blir då en allmän handling. Ansökan omfattas därmed av offentlighetsprincipen (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen).

Den som ansöker till en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som anordnas med distansundervisning måste i ansökan ange varför hon eller han ska få använda distansundervisning. Den sökande ska alltså lämna uppgifter om dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik alternativt redovisa andra särskilda skäl till att denne inte har möjlighet delta i den reguljära undervisningen. Uppgifter som styrker medicinsk, psykisk eller social problematik torde ofta vara sådana uppgifter som, om de blev offentliga, skulle innebära att den sökande eller någon närstående till denne lider men. Det kan t.ex. handla om uppgifter som rör medicinska eller psykiska diagnoser, uppgifter i psykologiska eller pedagogiska bedömningar, testresultat samt uppgifter om den sökandes familjeförhållanden och om dennes familjemedlemmar. Dessa uppgifter bör därför kunna omfattas av sekretess. När det gäller uppgifter som styrker andra särskilda skäl kan det däremot handla om typiskt sett mindre känsliga uppgifter, t.ex. uppgifter om att en förälder under en tid ska arbeta utomlands eller uppgifter om att en elev bedriver en näringsverksamhet. Sådana uppgifter får normalt anses som harmlösa och bör därför kunna lämnas ut.

För att åstadkomma ett adekvat sekretesskydd föreslår vi därför att det införs en ny bestämmelse i 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), dvs. i det kapitel som reglerar sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet, m.m. För att inte onödigtvis begränsa insyn och då inte alla uppgifter är sådana som bör omfattas av sekretess anser vi att det är tillräckligt att uppgifterna skyddas av ett s.k. rakt skaderekvisit. Vårt förslag blir därmed att sekretess ska gälla inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om mottagande i utbildning som anordnas med distansundervisning. Formuleringen *i ärenden om mottagande* syftar till att tydliggöra att inte enbart sökandens ansökan utan samtliga handlingar i ärendet, t.ex. även ett senare ingivet psykologintyg, kan omfattas av sekretess. Sekretessen ska dock gälla endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För att inte omöjliggöra all insyn och för att tillgodose grundläggande rättssäkerhetsaspekter ska sekretessen inte gälla för beslut i ärende. Ett beslut om att en sökande ska tas emot, eller inte ska tas emot, i gymnasieskola eller gymnasiesärskola med distansundervisning ska således alltid vara offentligt. Det får därför förutsättas att huvudmännen utformar sina beslut på ett sådant sätt att det i besluten inte anges några uppgifter om enskilds personliga förhållanden som omfattas av sekretess.

Vi föreslår vidare att för uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Våra förslag innebär att även en enskild huvudman kan vara huvudman för utbildning där distansundervisning används. Känsliga uppgifter som beskrivs ovan kan alltså också hanteras i enskilt bedriven verksamhet. Eftersom vi eftersträvar lika villkor, oavsett huvudman, innebär detta att den föreslagna bestämmelsen om sekretess behöver kompletteras med ett motsvarande tillägg i skollagens bestämmelser om tystnadsplikt, som gäller enskilda huvudmän. Det ska därför anges i 29 kap. 14 § skollagen att den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven gymnasiesärskola inte obehörigen ska få röja uppgifter i ett ärende om mottagande i utbildning där distansundervisning används.

Liknande känsliga uppgifter kan förekomma i handlingar som ställs till Skolväsendets överklagandenämnd, med anledning av den möjlighet att överklaga beslut om mottagande till utbildning som anordnas

med distansundervisning som vi har föreslagit (avsnitt 15.3.3). Sådana uppgifter är dock redan genom dagens lagstiftning sekretessbelagda. Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Vi har slutligen övervägt om den föreslagna sekretessregleringen medför något behov av en kommunicerande sekretessbrytande bestämmelse, för att t.ex. möjliggöra att sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan huvudmän vid skolbyte. Vi har dock stannat vid att så inte är fallet. Det bör i stället vara upp till den sökande att avgöra om han eller hon vill att sådana uppgifter, t.ex. psykologiska utvärderingar, läkarintyg eller andra utredningar, kommer den nya skolan till del. För det fall att en sökande vill åberopa handlingar från sin tidigare skola har han eller hon möjlighet att själv begära ut dessa handlingar från huvudmannen och bifoga dem i sin ansökan till den nya skolan. Några nya sekretessbrytande bestämmelser eller bestämmelser om uppgiftsskyldighet i övrigt är inte heller nödvändiga för att tillgodose Skolinspektionens behov av information vid tillsyn.

15.4 Hemkommunens ansvar

En kommun har visst ansvar för en elev som är bosatt i kommunen, även om denne går i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan hos en annan huvudman. Detta ansvar beskriver vi i detta avsnitt.

15.4.1 Samarbete med hemkommunen

En ungdoms hemkommun behöver hålla sig à jour med vad personen i fråga gör, eftersom kommunen har aktivitetsansvar för ungdomar. Aktivitetsansvaret innebär att hemkommunen löpande under året ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning (29 kap. 9 § skollagen). Det betyder att hemkommunen t.ex.

behöver veta om en ungdom som är folkbokförd i kommunen studerar någon annanstans. Detta hanteras bl.a. genom att när en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med en annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen (15 kap. 15 § skollagen). Detsamma gäller om en elev som inte fyllt 20 år utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Motsvarande bestämmelse finns för elever i gymnasiesärskolan (18 kap. 15 § skollagen).

Med tanke på målgruppen för distansundervisning är samarbetet med en elevs hemkommun extra viktigt. Många elever kommer sannolikt att ha haft problem med skolgången tidigare och riskerar att helt upphöra med utbildningen om det inte fungerar med distansundervisning. Hemkommunen bör också bidra med underlag om elevens tidigare skolgång. Dessutom kan det för en del elever handla om att skolan med distansundervisning, och inte minst elevhälsan vid den skolan, behöver samarbeta med hemkommunen och hemlandstinget om t.ex. habiliteringsinsatser.

15.4.2 Ekonomisk ersättning till anordnaren

Utredningens förslag: Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk ska undantag göras från denna bestämmelse.

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg som huvudmannen ska tillhandahålla,
3. elevhälsa,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

Hemkommunen ska betala det grundbelopp som har beslutats för den aktuella utbildningen av Statens skolverk.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Hemkommunen ska inte vara skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Hemkommunens beslut om bidrag ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Hemkommunen är den som vanligen finansierar utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Är det en offentlig huvudman handlar det om interkommunal ersättning och är det en enskild huvudman om ett bidrag. Ersättningsfrågor regleras som mycket annat för varje slags utbildning: nationella program inom gymnasieskolan (16 kap. 50–55 §§ skollagen), olika introduktionsprogram (17 kap. 22–27 och 31–36 §§ skollagen), samt för nationella och individuella program inom gymnasiesärskolan (19 kap. 43–48 §§ skollagen). De olika alternativ till ersättningsmodeller som i dag används och beskrivs i nämnda bestämmelser är

1. överenskommen ersättning,
2. anordnarens självkostnad,
3. grundbelopp bestämt efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till jämförbar utbildning och tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning, och
4. ersättning beslutad av Skolverket (interkommunal ersättning eller grundbelopp).

Vi har övervägt vilken eller vilka av dessa modeller som ska användas för utbildning som ges med distansundervisning. Att gå på anordnarens självkostnad har nackdelen att den är svår att förutsäga, särskilt då det kan vara individuellt, och riskerar att bli dyrt för hemkommunen. Att ersätta enligt samma principer som hemkommunen använder för fördelning av resurser till motsvarande utbildning är rättvist

för eleverna från en och samma kommun, då distansundervisning och reguljär undervisning skulle få lika stor ersättning. Dock kan det vara svårt för utföraren att planera verksamheten, då ersättningen från elevernas hemkommuner varierar i storlek.

Vårt förslag är att hemkommunen ska lämna bidrag för varje elev på en utbildning med distansundervisning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp (med undantag för elever som är utlandssvenska och som anordnaren därför får statsbidrag för). Grundbeloppet ska avse ersättning för sådant som grundbelopp till fristående skolor avser, alltså t.ex. undervisning och lärverktyg som huvudmannen ska tillhandahålla. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning, eftersom sådana kostnader inte täcks av grundbeloppet. Precis som i övrigt gäller för tilläggsbelopp ska det alltså inte lämnas för alla elever i behov av särskilt stöd, utan för elever i omfattande behov av sådant stöd. Vidare ska tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

För riksrekryterande utbildningar med reguljär undervisning i gymnasieskolan ersätts inte offentliga huvudmän med tilläggsbelopp, utan den interkommunala ersättningen som framgår av ett beslut av Skolverket motsvarar grundbeloppet. Med tanke på målgruppen för distansundervisning, där elever inte sällan kan ha behov av särskilt stöd, är en sådan konstruktion dock inte tillräcklig. Även ett individuellt bestämt tilläggsbelopp ska därför vid behov ingå i ersättningen som hemkommunen betalar den anordnande huvudmannen, oavsett om det är en offentlig eller enskild huvudman. Som framgår ovan ska inte tilläggsbelopp lämnas för samtliga elever i behov av särskilt stöd, utan bara om behovet är omfattande. I likhet med andra bestämmelser om tilläggsbelopp ska hemkommunen inte heller vara skyldig att betala det om betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter uppstår för kommunen.

Storleken på grundbeloppet ska, för varje utbildning som Skolinspektionen har godkänt för distansundervisning, fastställas på nationell nivå. Det ska vara Skolverket som fastställer detta belopp. Därmed blir ersättningen densamma oavsett varifrån eleverna kommer.

Dessa föreslagna bestämmelser om ersättning till den huvudman som anordnar utbildning där distansundervisning används, ska ingå i kapitlet om distansundervisning i skollagen. Därav följer att andra

bestämmelser i skollagen om ersättning inte kommer att tillämpas för sådan utbildning.

När det gäller annan utbildning som anordnas av enskild huvudman får elevens hemkommuns beslut om bidrag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta anser vi ska gälla även bidrag till utbildning där distansundervisning används, vilket medför att ett tillägg ska göras i bestämmelserna om detta i 28 kap. 5 § skollagen. Det bör noteras att eftersom såväl offentliga som enskilda huvudmän kan vara utförare av distansundervisning, så kommer även offentliga huvudmän att kunna överklaga hemkommunens beslut om bidrag.

Med tanke på målgruppen för utbildning som anordnas med distansundervisning kan det bli vanligare än för utbildning med reguljär undervisning att eleven behöver längre tid för studierna. Som vi har beskrivit ovan finns möjligheter till förlängd undervisning i vissa fall (avsnitt 15.1.4). Hur sådan förlängd undervisning ska ersättas av hemkommunen, när det är en annan huvudman för utbildningen, är i dag inte reglerat. Därför föreslår vi inte heller någon reglering för distansundervisning. Det får förutsättas att frågor av detta slag får avgöras i det enskilda fallet genom en överenskommelse mellan hemkommunen och huvudmannen för utbildningen.

15.4.3 Ekonomisk ersättning till eleven för resor och boende

Utredningens förslag: En elev som har distansundervisning ska ha rätt till ersättning för de resor inom Sverige som krävs för utbildningen. Elevens hemkommun ska stå för kostnaderna. Om eleven i anslutning till en sådan resa måste övernatta utanför det egna hemmet, ska hemkommunen svara för kostnader för kost och logi under resan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om resor och boende vid distansundervisning.

Utredningens bedömning: Statens skolverk bör få meddela föreskrifter om ersättning för elevens kostnader för resor och boende vid distansundervisning.

Utöver ersättningen för själva undervisningen måste vi ta hänsyn till att eleven kan behöva resa till orten där utbildningen anordnas, exempelvis för att delta i laborationer. Eftersom utbildningen som huvudregel ska vara avgiftsfri för eleven ska inte kostnader för resa och eventuellt boende vid dessa tillfällen belasta den enskilde eleven. Vi föreslår därför att hemkommunen ska vara skyldig att ersätta eleven för ett mindre antal resor till orten där utbildningen anordnas samt, vid behov, för boende på orten. Denna skyldighet ska dock inte omfatta de elever som bor i utlandet när det gäller resor till och från Sverige, utan det handlar om att ersätta kostnad för resor inom Sverige, vanligtvis från hemkommunen. Vidare bedömer vi att Skolverket bör få meddela föreskrifter om ersättning för elevens kostnader för resor och boende vid distansundervisning.

15.4.4 Övergång till reguljär undervisning

Utredningens förslag: En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används och som därefter önskar delta i reguljär undervisning ska ha rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen hos hemkommunen, om hemkommunen erbjuder sådan utbildning.

Erbjuder hemkommunen inte den aktuella utbildningen, ska eleven ha rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller ett landsting som anordnar utbildningen.

För den elev som får sådan hjälp av distansundervisningen att reguljär undervisning åter blir aktuellt bör det finnas möjligheter att övergå till sådana studier. Det handlar om att kunna fullfölja den påbörjade utbildningen, men på annat sätt.

En elev som har påbörjat ett nationellt program eller en nationell inriktning inom gymnasieskolan och som därefter flyttar från kommunen eller samverkansområdet eller utbildningen, har rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen, om den nya hemkommunen erbjuder sådan utbildning. Erbjuder den nya hemkommunen inte den aktuella utbildningen har eleven rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kom-

mun eller ett landsting som anordnar utbildningen (16 kap. 49 § skollagen). Motsvarande rättigheter finns för elever på ett nationellt program eller en nationell inriktning inom gymnasiesärskolan (19 kap. 42 § skollagen). Att en kommun ska *erbjuda* en utbildning betyder inte att kommunen själv måste vara den som *anordnar* utbildningen; det kan också vara en utbildning som anordnas av en annan kommun eller ett landsting enligt samverkansavtal med kommunen eller landstinget (jämför 15 kap. 30 § skollagen).

Vi föreslår att en liknande rättighet ska införas för elever som läser ett nationellt program eller en nationell inriktning som ges med distansundervisning, för att uppmuntra till övergång till reguljär undervisning. En elev som önskar byta till reguljär undervisning ska ha rätt att fullfölja utbildningen på det påbörjade programmet eller den påbörjade inriktningen hos hemkommunen. Skulle det vara på det viset att hemkommunen inte erbjuder den aktuella utbildningen ska eleven ha rätt, att efter eget val, fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller ett landsting som anordnar utbildningen.

Genom en sådan rättighet kan skolgången underlättas för elever vars problematik, den problematik som har lett till distansundervisning, minskar. Det bör noteras att även elever som tillfälligt vistas utomlands i vissa fall kan få använda distansundervisning. Då dessa elever endast är bosatta utomlands under en kortare tid har de fortfarande en hemkommun i Sverige och det är då denna kommun som åsyftas i den föreslagna bestämmelsen.

15.5 Nödvändiga undantag från skollagen och gymnasieförordningen

Våra förslag om undantag från bestämmelser på skolans område som rör samtliga för oss aktuella skolformer när distansundervisning används beskrev vi tidigare (avsnitt 13.8). Här redogör vi för förslag och bedömningar som endast är relevanta för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

15.5.1 Skolförlagd utbildning

Utredningens förslag: När distansundervisning används ska inte skollagens (2010:800) bestämmelser om skolförlagd utbildning gälla.

Utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska i huvudsak vara skolförlagd (15 kap. 11 § och 18 kap. 11 § skollagen). Det enda undantag som anges gäller gymnasial lärlingsutbildning. I och med att eleven vid distansundervisning vanligtvis är någon annanstans kan utbildningen knappast anses vara skolförlagd. Därmed behöver undantag få göras från dessa bestämmelser när distansundervisning används.

15.5.2 Undervisningstid

Utredningens bedömning: När distansundervisning används bör inte vissa av gymnasieförordningens (2010:2039) bestämmelser om undervisningstid gälla.

Som vi har beskrivit tidigare behövs undantag från skollagens bestämmelser om garanterad undervisningstid i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan när distansundervisning används (se avsnitt 13.5.1). Även gymnasieförordningen innehåller vissa bestämmelser om undervisningstid. Enligt dem beslutar huvudmannen om antalet undervisningstimmar för varje kurs, varje ämnesområde, gymnasiearbetet och gymnasiesärskolearbetet samt om hur fördelningen av undervisningstiden över läsåren ska göras. Huvudmannen ska dessutom redovisa hur eleven har fått sin garanterade undervisningstid (4 kap. 22 § gymnasieförordningen). Vidare sägs att en elev som följer ett utökat program har rätt till garanterad undervisningstid utöver vad som föreskrivs i skollagen (4 kap. 23 § tredje stycket gymnasieförordningen).

Dessa bestämmelser bör enligt vår mening inte gälla när distansundervisning används. De delar som handlar om garanterad undervisningstid blir inaktuella genom att de elever som läser en sådan utbildning inte har någon garanterad undervisningstid. Att huvudmannen ska besluta om antalet undervisningstimmar är också obefogat vid distansundervisning. Det beror på att den undervisning

som bedrivs i stor utsträckning är enskild och att den ofta kan behöva anpassas utifrån individens förutsättningar, t.ex. om eleven är sjuk i perioder.

15.6 Andra juridiska och ekonomiska frågor

I detta avsnitt redogör vi för hur några andra frågor som uppstår vid distansundervisning bör hanteras. Det handlar bl.a. om kostnader för den enskilde eleven och närvaro.

15.6.1 Kostnader för eleven

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skollagen (2010:800) om att utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska vara avgiftsfri ska inte hindra att en elev när distansundervisning används själv får svara för kostnader för bredbandsuppkoppling och annan teknisk utrustning i form av nödvändig hårdvara som behövs för utbildningens genomförande. Detta ska dock endast gälla om eleven har antagits till en utbildning där distansundervisning används på grund av andra särskilda skäl.

Utredningens bedömning: Några undantag i övrigt bör inte göras från skollagens bestämmelser om avgiftsfri utbildning när distansundervisning används.

Precis som för de obligatoriska skolformerna ska principen om avgiftsfri utbildning i allt väsentligt gälla även vid distansundervisning inom de frivilliga skolformerna. Skolhuvudmannen ansvarar som huvudregel också för att de lokaler och den utrustning finns, som behövs för att syftet med att utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen). Anordnaren bör därmed tillhandahålla programlicenser och dylikt som eleven behöver för att kunna delta i utbildningen och som eleven har svårt att själv införskaffa. Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är samtidigt frivilliga skolformer, som eleven aktivt valt att genomgå, vilket gör att det finns skäl att överväga om det ska krävas att samtliga kostnader i anslutning till distansundervisning ska bekostas av skolhuvudmannen.

I de frivilliga skolformerna har vi föreslagit att distansundervisning får användas dels för elever med medicinsk, psykisk eller social problematik, dels för elever med andra särskilda skäl (se avsnitt 13.3). Bland de sistnämnda finns bl.a. elever som behöver distansundervisning för att de tillfälligt ska bo utomlands, har en idrottskarriär eller förvärvsverksamhet där de ofta är på resande fot. Sådana elever kan alltså behöva tillgång till internetuppkoppling inte bara i Sverige utan även i ett eller flera andra länder. Det är enligt vår mening inte rimligt att en skolhuvudman i Sverige ska vara skyldig att tillgodose elevernas behov av uppkoppling och nödvändig teknisk utrustning oberoende av var eleven befinner sig. Det kan också tänkas att en elev som får distansundervisning i Sverige är bosatt på en plats där tillgången till internet är bristfällig. Att tillhandahålla nödvändig teknisk utrustning kan i de beskrivna situationerna vara förenat med avsevärda kostnader, om det alls går att genomföra. I skollagen ska det därför anges att bestämmelserna om avgiftsfri utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan inte hindrar att eleven när distansundervisning används själv kan få svara för kostnader för bredbandsuppkoppling och annan teknisk utrustning i form av nödvändig hårdvara som behövs för utbildningens genomförande, för den grupp av elever som har andra särskilda skäl.

Det är naturligtvis ingenting som hindrar att en huvudman ändå tillhandahåller bredbandsuppkoppling och annan teknisk utrustning. Vi anser det också sannolikt att huvudmännen i många fall kommer att göra detta. Det ska dock inte vara en skyldighet för huvudmannen att göra det oberoende av kostnad.

15.6.2 Närvaro och frånvaro samt indragen studiehjälp

Elever i de frivilliga skolformerna har, när de deltar i en utbildning, närvaroplikt (se avsnitt 3.5.2). Som vi beskrev för de obligatoriska skolformerna ska närvaroplikten, vid distansundervisning, både gälla närvaro vid de moment där lärare och elever inte är åtskilda i tid och innebära krav på att utföra obligatoriska uppgifter som eleven tilldelas av sin lärare. Om eleven inte uppfyller dessa två krav, utan giltigt skäl till det, bör det anses som ogiltig frånvaro (avsnitt 14.5.2).

Rektorn för skolan som anordnar utbildningen med distansundervisning ska se till att elevens vårdnadshavare samma dag infor-

meras om att eleven har varit frånvarande (15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen). Är eleven frånvarande i betydlig utsträckning, utan giltigt skäl, ska även elevens hemkommun informeras (15 kap. 15 § och 18 kap. 15 § skollagen) för att kunna uppfylla sitt aktivitetsansvar (se även avsnitt 15.4.1).

Skolan är också skyldig att rapportera till Centrala studiestödsnämnden (CSN) om eleven har en annan studietakt än heltid. Om en elev har omfattande ogiltig frånvaro kan CSN besluta att elevens studiehjälp ska dras in. Några sådana konsekvenser kan inte ogiltig frånvaro i de obligatoriska skolformerna få.

15.6.3 Entreprenad

Utredningens förslag: Uppgifter som avser särskild undervisning i form av distansundervisning ska få överlämnas på entreprenad inom

1. gymnasieskolan
2. gymnasiesärskolan.

Överlämnande ska få göras till en huvudman som har godkänts för att utföra utbildning där distansundervisning används i den aktuella skolformen.

Utredningens bedömning: En huvudman som är godkänd som utförare av utbildning där distansundervisning används bör inte få överlämna uppgifter som avser distansundervisning på entreprenad.

Distansundervisning ska, som vi tidigare har beskrivit, kunna användas för elever som tillhör målgruppen för särskild undervisning i hemmet (24 kap. 20 § skollagen, se avsnitt 13.10.3). För att huvudmannen för elevens utbildning ska kunna anordna detta krävs att uppgifter som avser sådan distansundervisning ska få överlämnas på entreprenad. Möjliga utförare av dessa uppgifter är endast huvudmän som har godkänts som utförare av utbildning inom den aktuella skolformen där distansundervisning används.

Det bör däremot inte vara tillåtet för en huvudman som är godkänd som utförare av utbildning där distansundervisning används att överlämna uppgifter som avser distansundervisning på entreprenad, dvs. att en sådan huvudman är beställare av entreprenad. Det kommer att vara ett fåtal huvudmän som har fått godkännande av Skolinspektionen att utföra distansundervisning. Beslutet om godkännande ska gälla en viss utbildning vid en viss skolenhet, och då hela utbildningen. Till grund för beslutet ligger därmed att huvudmannen själv ska kunna utföra den undervisning som behövs för de utbildningar som godkännandet omfattar. Därmed bör det inte vara möjligt att överlämna uppgifter som avser distansundervisning på entreprenad.

Ett undantag ska dock göras för de ämnen för vilka det är tillåtet för alla huvudmän att överlämna uppgifter som avser sådan undervisning på entreprenad. I sådana fall bör alltså även en utförare av utbildning som ges med distansundervisning få överlämna uppgifter på entreprenad. Enligt vårt förslag angående entreprenad (se avsnitt 9.5.7) är det därmed möjligt för utföraren att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Som en konsekvens av detta kommer det alltså att vara möjligt även för den som inte är godkänd som utförare av distansundervisning att på entreprenad utföra uppgifter som avser sådan undervisning. Som framgår av våra förslag om entreprenad är ett sådant förfarande dock endast tillåtet om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Under samma förutsättningar kan entreprenad även användas i fråga om studiehandledning på modersmålet vid utbildningar med distansundervisning (avsnitt 9.5.8).

16 Ikraftträdande och genomförande

Kapitlet innehåller våra förslag angående ikraftträdande för de olika författningsändringar som vi föreslår. Vi resonerar också kring möjliga konsekvensändringar och vilka insatser som behövs för att genomföra förslagen.

16.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I detta avsnitt beskriver vi när de föreslagna författningsändringarna föreslås träda i kraft och kunna tillämpas. Vi beskriver också förslag om övergångsregler som behövs för viss entreprenad.

16.1.1 Ikraftträdande för ändringarna i skolförfattningarna

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen (2010:800) ska träda i kraft den 1 juli 2018.

De nya bestämmelserna om distansundervisning ska tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen från och med den 1 juli 2020. I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2018.

Utredningens bedömning: Ändringarna i skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning bör träda i kraft den 1 juli 2018.

De nya bestämmelserna om distansundervisning bör tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen från och med den 1 juli 2020. I övrigt bör de nya bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2018.

Förslagen innebär att huvudmännen inom skolväsendet erbjuds nya, alternativa sätt att ge elever tillgång till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen. Därför är det enligt vår mening angeläget att de nya bestämmelserna träder i kraft och kan tillämpas så snart det är möjligt. Den tid som kan uppskattas för remissförfarande, beredning av förslagen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandling innebär att de föreslagna författningsändringarna kan träda i kraft tidigast vid halvårsskiftet 2018. Det är också lämpligt att de nya bestämmelserna träder i kraft mellan två läsår. De föreslagna ändringarna i skollagen ska därför träda i kraft den 1 juli 2018. Detta bör förstås även gälla anslutande förordningsändringar.

Enligt vår mening kräver våra förslag om entreprenad och fjärrundervisning inte några omfattande förberedelser eller att särskilda hänsyn tas. Vi föreslår därför att de nya bestämmelserna i dessa delar ska tillämpas första gången för utbildning och annan verksamhet enligt skollagen från och med den 1 juli 2018. De kan därmed tillämpas från och med höstterminen 2018.

De föreslagna möjligheterna till distansundervisning kan dock inte börja tillämpas lika snabbt. Vårt förslag innebär att utbildning där distansundervisning används endast ska få utföras av huvudmän som efter ansökan har godkänts av Skolinspektionen som utförare av sådan utbildning. Det nya regelverket kan alltså tillämpas först efter att ett ansökningsförfarande har genomförts.

Enligt vårt förslag ska den som vill bli godkänd som utförare av distansundervisning ge in en ansökan om detta till Skolinspektionen senast den 31 januari året innan utbildningen ska starta. Myndigheten ska därefter om möjligt fatta beslut i ärendet senast den 1 september samma år. Med ett ikraftträdande den 1 juli 2018 innebär det således att de första ansökningarna ska ges in till Skolinspektionen senast den 31 januari 2019 och att myndigheten ska fatta beslut senast den 1 september 2019. Distansundervisning enligt de föreslagna bestämmelserna kan i så fall användas första gången för utbildning och annan verksamhet enligt skollagen från och med höstterminen 2020, vilket betyder att det går att söka till sådana utbildningar i ansökningar som lämnas in vårterminen 2020. De nya bestämmelserna om distansundervisning i skolförfattningarna ska därför tillämpas för utbildning och annan verksamhet enligt skollagen från och med den 1 juli 2020. Detta innebär också att Skolinspektionen ges tillräcklig tid att förbereda sin handläggning av den

nya uppgiften att pröva godkännande av utförare av distansundervisning, samt att utfärda de föreskrifter som myndigheten bedömer nödvändiga för förfarandet.

16.1.2 Ikraftträdande för ändringen i offentlighets- och sekretesslagen

Utredningens förslag: Ändringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Den föreslagna ändringen i offentlighets- och sekretesslagen, OSL, syftar till att säkerställa ett adekvat integritetsskydd för ansökningshandlingar m.m. från elever som ansöker till utbildning där distansundervisning används i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Enligt vårt förslag i avsnitt 16.1.1 kommer ansökningar till sådan utbildning att göras första gången inför utbildning som anordnas höstterminen 2020. Elever kommer därmed att ansöka om sådan utbildning under vårterminen 2020. Det är därför lämpligt att den föreslagna ändringen i OSL träder i kraft den 1 januari 2020. Några ytterligare ikraftträdandebestämmelser behövs inte.

16.1.3 Övergångsbestämmelser när det gäller entreprenad

Utredningens förslag: Äldre föreskrifter i 23 kap. skollagen ska fortfarande gälla i fråga om entreprenadavtal som ingåtts före ikraftträdandet, dock längst till dess att entreprenadavtalet löpt ut.

Våra förslag på entreprenadområdet innebär nya möjligheter till samarbeten, men också några begränsningar jämfört med i dag. Bland annat införs bestämmelser om att undantag inte får göras från behörighetsreglerna för lärare vid undervisning på entreprenad (avsnitt 9.2.3). Vi föreslår också att det inte längre ska vara möjligt att bedriva förskola, förskoleklass eller fritidshem helt och hållet på entreprenad (avsnitt 9.5.2). Vi föreslår vidare att enskilda huvudmän inte längre ska kunna överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning till en enskild fysisk eller juridisk person (avsnitt 9.5.7).

Vi vet att det för närvarande finns ett fåtal kommuner som har överlämnat driften av hela verksamheten i en förskola på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (se avsnitt 5.6.10). Det kan också i övrigt förekomma entreprenadavtal som löper och är tillåtna enligt nuvarande lagstiftning, men som inte är det enligt de föreslagna nya reglerna. Dessa verksamheter bör enligt vår mening kunna avvecklas eller anpassas till den nya regleringen under ordnade former. Vi föreslår därför att äldre föreskrifter i 23 kap. skollagen fortfarande ska gälla i fråga om entreprenadavtal som har ingåtts före ikraftträdandet, dock längst till dess att avtalet löper ut. Detta innebär t.ex. att det bör finnas tid för att omvandla en förskola som bedrivs på entreprenad till en kommunal eller enskild verksamhet.

16.2 Konsekvensändringar

De föreslagna bestämmelserna samt de ikraftträdandebestämmelser som vi precis har redogjort för får vissa konsekvenser i fråga om andra förordningar. Vi redogör för dem i detta avsnitt.

16.2.1 Pågående försöksverksamhet med fjärrundervisning behöver inte förlängas

Utredningens bedömning: Det är inte nödvändigt att förlänga den försöksverksamhet som bedrivs med stöd av förordningen (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.

Det pågår för närvarande en försöksverksamhet med fjärrundervisning utöver den som är tillåten enligt nuvarande reglering (se avsnitt 4.3.3). Försöksverksamheten sker med stöd av den tidsbegränsade förordningen om försöksverksamhet med fjärrundervisning, som upphör att gälla vid utgången av juni 2018. Eftersom vi föreslår att de nya bestämmelserna om utökade möjligheter till fjärrundervisning ska gälla från och med den 1 juli 2018 behöver inte giltighetstiden för denna förordning förlängas.

16.2.2 Försöksverksamheten med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun bör förlängas

Utredningens bedömning: Försöksverksamheten med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun bör förlängas med ett år och verksamheten bör därmed omfatta även utbildning som påbörjas senast höstterminen 2019. En ändring med denna innebörd bör göras i den tidsbegränsade förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun. Förordningens giltighetstid bör samtidigt förlängas till och med den 30 juni 2023.

Den försöksverksamhet med distansundervisning som för närvarande pågår vid Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun sker med stöd av den tidsbegränsade förordningen om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun (se även avsnitt 4.5.1). Enligt förordningens nuvarande lydelse gäller den för utbildning som påbörjas senast höstterminen 2018.

Eftersom vår föreslagna reglering av distansundervisning i skollagen först kan tillämpas på utbildning inom gymnasieskolan som påbörjas höstterminen 2020 bör den nuvarande försöksverksamheten förlängas ett år och även omfatta utbildning som påbörjas senast höstterminen 2019. Som en konsekvens av detta bör även giltighetstiden för den tidsbegränsade förordningen förlängas med ett år, dvs. till och med den 30 juni 2023. Detta möjliggör att de elever som har påbörjat utbildningen enligt förordningens bestämmelser också kan fullfölja sin utbildning enligt dessa.

Förordningsändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2018.

16.2.3 Förordningen om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Emmaboda kommun bör upphävas

Utredningens bedömning: Förordningen (2003:255) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Emmaboda kommun bör upphävas.

I vårt arbete har vi uppmärksammat förordningen om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Emmaboda kommun. Förordningen gäller för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2003. Utbildningen får dock påbörjas senast höstterminen 2008. Förordningen är således inte längre aktuell och någon sådan distansundervisning som avses i förordningen bedrivs inte. Vi anser därmed att förordningen bör upphävas.

16.2.4 Vissa följdjusteringar bör göras i förordningen om vuxenutbildning

Utredningens bedömning: Vissa följdjusteringar bör göras i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Våra förslag till ändringar i skollagen innebär att vissa paragrafhänvisningar behöver justeras i förordningen om vuxenutbildning. Även dessa följdjusteringar bör träda i kraft den 1 juli 2018.

16.3 Andra förslag på gång

I detta avsnitt beskrivs andra förslag som på olika sätt är på gång samt hur de påverkar förslagen i detta betänkande. Vi beskriver först vad redan överlämnade propositioner får för konsekvenser för våra förslag. Därefter resonerar vi kring några överlämnade betänkanden som ännu inte har lett till några konkreta förslag samt om ett par påbörjade utredningar.

16.3.1 Överlämnade propositioner

I våra förslag har vi i viss mån tagit hänsyn till de propositioner som vid detta betänkandes tryck har överlämnats till riksdagen. Däribland återfinns propositionen om lovskola[1], där våra författningsförslag utgår från de förslag som nu ligger på riksdagens bord. I andra fall har vi nämnt vilka förslag som är på gång, men inte an-

[1] Prop. 2016/17:156.

passat författningsförslagen, bl.a. eftersom det handlar om hänvisningar till nu gällande lagstiftning. Det gäller propositioner om stadieindelad timplan[2] och om ny kommunallag[3].

Om riksdagen beslutar i enlighet med propositionen om stadieindelad timplan kan formuleringarna i ett antal av våra föreslagna bestämmelser uppdateras. I stället för att hänvisa till olika årskurser inom de obligatoriska skolformerna kan hänvisningar göras till lågstadium, mellanstadium respektive högstadium.

Förslaget om ny kommunallag innehåller inga förändringar i sak som får följder för oss. Beslutar riksdagen i enlighet med propositionen behöver enbart SFS-numret för lagen ändras i bestämmelsen där lokaliseringsprincipen behandlas i 23 kap. skollagen.

16.3.2 Välfärdsutredningens förslag

Vid överlämnandet av detta betänkande bereds fortfarande förslagen i Välfärdsutredningens (VFU) delbetänkande[4] inom Regeringskansliet. Då någon lagrådsremiss eller proposition angående förslagen ännu inte har lämnats har vi i betänkandets författningsförslag utgått från befintlig lagstiftning. Om regeringen skulle instämma i VFU:s förslag och dessa sedan godkänns av riksdagen innebär det vissa konsekvenser för vårt förslag. Vi ska redogöra för några lagtekniska konsekvenser av att olika förslag bifalles.

VFU föreslår t.ex. att endast en juridisk person ska kunna få tillstånd att motta offentlig finansiering, dvs. inte en enskild fysisk person.[5] Vidare begränsar förslaget från VFU till vilka uppgifter kan få överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. skollagen: endast till sådana enskilda juridiska personer som har fått ett sådant tillstånd.[6] Detta krav är dock inte tänkt att gälla enskilda fysiska personer till vilka uppgifter överlämnas på entreprenad, men en sådan kan dock inte få tillstånd att vara enskild huvudman. Kraven i VFU:s förslag innebär vidare att endast verksamhet som omfattas av krav på till-

[2] Prop. 2016/17:143.
[3] Prop. 2016:17:171.
[4] SOU 2016:78.
[5] SOU 2016:78, s. 337 ff, s. 386 ff och förslag till ny 2 a kap. 1 § skollagen (s. 80).
[6] SOU 2016:78, s. 337 ff och förslag till nytt andra stycke i 23 kap. 1 § skollagen (s. 87).

stånd att motta offentlig finansiering enligt bl.a. skollagen får bedrivas i den juridiska personen.[7]

Detta skulle få konsekvenser för möjligheterna att överlämna uppgifter på entreprenad. Den konstruktion som VFU har valt i sin föreslagna ändring av 23 kap. skollagen kräver att t.ex. bussföretag som för en kommuns räkning utför skolskjuts inom grundskolan på entreprenad ansöker om och får tillstånd av Skolinspektionen som mottagare av offentlig finansiering. Bussföretaget får då inte ha någon annan verksamhet inom samma juridiska person och omfattas av förslagen om högsta tillåtna rörelseresultat, m.m.

I skollagens bestämmelser om bidrag från hemkommunen till enskilda huvudmän för elever som går i fristående gymnasieskola eller gymnasiesärskola föreslår utredningen också tillägg, som tydliggör att bidrag endast får lämnas till enskilda huvudmän som har tillstånd att motta offentlig finansiering.[8] Sådana ändringar medför att motsvarande bestämmelse i kapitlet om distansundervisning ska ändras på samma sätt.

VFU föreslår också en annan formulering av bestämmelsen om vilka som ska godkännas som enskilda huvudmän (2 kap. 5 § andra stycket skollagen). Den tillhör de bestämmelser som vi anser ska undantas när distansundervisning används och i stället ersättas med särskilda bestämmelser på förordningsnivå. Utredningens förslag skulle innebära att vårt förslag i dessa delar behöver omformuleras (5 b kap. 4 § skolförordningen och 4 b kap. 4 § gymnasieförordningen). Dels ska hänvisningar göras till de föreslagna nya bestämmelserna om förutsättningar för att godkännas[9], dels ska det framgå att det enbart är en enskild juridisk person som får godkännas – inte enskild fysisk person.

[7] SOU 2016:78, s. 340 ff och förslag till ny 2 a kap. 2 § skollagen (s. 80 f).
[8] SOU 2016:78, förslag till nytt andra stycke i 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 och 35 §§ samt 19 kap. 45 § skollagen (s. 85 f).
[9] SOU 2016:78, förslag till nya 2 kap. 5 a och 5 b §§ skollagen (s. 78). Även vårt föreslagna undantag i 22 a kap. 2 § behöver ändras, då 2 kap. 5 a § av utredningen föreslås omnumreras till 6 a § (s. 77).

16.3.3 Förslag om ökad insyn i välfärden

Andra förslag som också bereds i Regeringskansliet för närvarande handlar om ökad insyn. Som vi har nämnt tidigare (avsnitt 9.9) har två statliga utredningar överlämnat betänkanden om ökad insyn i fristående skolor respektive i välfärden.[10] Framför allt är den sistnämnda av dessa intressant för oss.

Enskilda huvudmän är, till skillnad från de kommunala huvudmännen, i dag inte skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Detsamma gäller andra enskilda fysiska och juridiska personer som utför uppgifter på entreprenad. Utredningen om ökad insyn i välfärden föreslår att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet.[11] Det gäller handlingar som hör just till den offentligt finansierade verksamheten och sådana juridiska personer ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämställas med myndigheter.

En kategori av aktörer som enligt förslaget ska omfattas av dessa bestämmelser är enskilda juridiska personer som

> enligt avtal med kommun, enskild huvudman eller landsting utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) med undantag av verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen.[12]

Lydelsen fungerar inte tillsammans med våra förslag, eftersom vi föreslår att samtliga huvudmän inom skolväsendet ska kunna överlämna uppgifter på entreprenad (se avsnitt 9.3). Om utredningens förslag blir verklighet ska även enskilda juridiska personer som utför uppgifter enligt avtal med *staten* omfattas.

[10] SOU 2015:82 och SOU 2016:62.
[11] SOU 2016:62, s. 145 ff och förslag till ny 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen, OSL (s. 19 f).
[12] SOU 2016:62, s. 171 och förslag till ny 2 kap. 3 a § första stycket punkt 2 offentlighets- och sekretesslagen, OSL (s. 20).

16.3.4 Gymnasieutredningens förslag

Gymnasieutredningen har också överlämnat sitt betänkande till regeringen.[13] Förslagen i betänkandet rör en lång rad områden inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, men det är enbart på ett fåtal områden som de kan föranleda förändringar i våra förslag.

Gymnasieutredningen föreslår att garanterad undervisningstid ska anges även för utbildning på introduktionsprogram i gymnasieskolan.[14] Det medför att det när distansundervisning används behövs ett undantag även från den bestämmelsen, precis som från befintliga bestämmelser om garanterad undervisningstid på nationella program.

För att förbättra uppföljningen av undervisningstiden föreslås också ändringar i gymnasieförordningen. Huvudmannen ska, i stället för att redovisa hur eleven har fått sin garanterade undervisningstid, följa upp och redovisa den faktiska undervisningstid som eleven har erbjudits.[15] Därmed skulle inte undantag behöva göras vid distansundervisning – den faktiska undervisningstiden kan ändå redovisas.

Vidare föreslår utredningen en förändring i bestämmelsen om att en elev i gymnasieskolan[16] ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (15 kap. 16 § skollagen). Ändringen innebär att en elev i gymnasieskolan i stället ska *närvara och utifrån sina förutsättningar* aktivt delta.[17] Vi har i fråga om distansundervisning i de frivilliga skolformerna konstaterat att den nuvarande lydelsen bl.a. innebär att eleven ska vara närvarande vid de moment där lärare och elever inte är åtskilda i tid (avsnitt 15.6.2). Om Gymnasieutredningens förslag genomförs bör det övervägas om närvarobegreppet kan tydliggöras genom uttalanden i förarbeten eller om bestämmelsen på något sätt ska undantas vid distansundervisning.

Slutligen föreslås att en sådan bedömning som ska göras av nyanlända elevers kunskaper i de obligatoriska skolformerna också ska göras inom gymnasieskolans introduktionsprogram.[18] Uppgifter som avser sådan bedömning inom bl.a. grundskolan har vi föreslagit ska få

[13] SOU 2016:77.
[14] SOU 2016:77, s. 750 f och förslag till ny lydelse av 17 kap. 6 § skollagen (s. 75).
[15] SOU 2016:77, s. 684 och förslag till ny lydelse av 4 kap. 22 § och ny 6 kap. 10 § gymnasieförordningen (s. 103 och s. 107).
[16] Motsvarande förändring föreslås dock inte för gymnasiesärskolan (18 kap. 16 §).
[17] SOU 2016:77, s. 676 f och förslag till ny lydelse av 15 kap. 16 § skollagen (s. 69).
[18] SOU 2016:77, s. 761 ff och förslag till ny 17 kap. 14 a § skollagen (s. 77 f).

överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad (avsnitt 9.5.4). I likhet med detta bör även uppgifter som avser bedömning i gymnasieskolan få överlämnas om sådan bedömning blir obligatorisk.

16.3.5 Pågående utredningar

Ett par utredningar som för närvarande pågår kan komma att ha betydelse för de förslag som vi har lämnat.

Regeringen har gett en parlamentariskt sammansatt kommitté[19] i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén ska utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på deras förmåga att klara av sina uppgifter, dels analysera i vilken utsträckning som kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvarsfördelning och andra tänkbara åtgärder kan bidra till att stärka deras förmåga att möta samhällsutvecklingen. Kommittén ska mot bakgrund av denna analys föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och hur en genomförandeprocess kan utformas. Kommittén ska bl.a., med beaktande av behovet av att kunna överblicka kommunens eller landstingets organisation, utreda möjligheterna att utvidga och förenkla möjligheterna till avtalssamverkan, utreda förutsättningarna att införa bestämmelser om en generell rätt till avtalssamverkan respektive avtalssamverkan i ärenden som avser myndighetsutövning, och lämna nödvändiga författningsförslag. Den del av uppdraget som avser avtalssamverkan ska redovisas senast den 1 oktober 2017. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 oktober 2019.[20]

Detta uppdrag hör ihop med de frågor som vi nu har utrett eftersom våra förslag också handlar om hur kommunerna ska kunna fullgöra sina uppgifter. Förändringar som föreslås av kommittén kan t.ex. komma att minska behovet av att använda entreprenad enligt 23 kap. skollagen.

[19] Fi 2017:02.
[20] Dir. 2017:13.

Regeringen har också tillsatt en utredning som ska undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. I uppdraget ingår bl.a. att utreda om det ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom dessa två skolformer på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, att anordnaren har betygsrätt för motsvarande utbildning. Detta uppdrag ska redovisas senast den 31 augusti 2018.[21] Skulle utredningen anse att ett sådant villkor ska införas behöver alltså 23 kap. 9 § skollagen i vårt författningsförslag begränsas för dessa två skolformer.

16.4 Insatser för genomförande

Vi ska diskutera om vissa insatser för genomförande är nödvändiga för att förslagen ska få avsedda effekter och kunna införas smidigt. Vi resonerar därför om eventuella behov av statliga satsningar på kompetensutveckling och informationsinsatser i följande avsnitt.

16.4.1 Kompetensutveckling

En första fråga är behovet av kompetensutveckling för lärare som ska undervisa vid fjärrundervisning eller distansundervisning. De erfarenheter vi har tagit del av vad gäller fjärrundervisning är att undervisningsformen ofta är mer krävande för läraren, åtminstone inledningsvis (se avsnitt 4.4).

Vi föreslår inte någon ny satsning på kompetensutveckling för lärare, utan hänvisar i stället till den verksamhet som bedrivs och planeras av Skolverket. På uppdrag av regeringen arbetar myndigheten med nationella skolutvecklingsprogram som innebär olika kompetensutvecklings- och stödinsatser riktade till huvudmän och skolor inom olika områden, däribland om it som pedagogiskt verktyg.[22] Skolverket har inom skolutvecklingsprogrammet *Digitalisering* beredskap för insats om fjärrundervisning i skolan, med målgruppen lärare och studiehandledare.[23] Medel finns redan avsatta för Skolver-

[21] Dir. 2017:21.
[22] Dnr U2015/03844/S.
[23] Skolverket (2016), s. 13.

kets verksamhet. De huvudmän och skolor som vill använda sig av fjärrundervisning kan således ta del av denna insats.

När fjärrundervisning används träffar eleverna också en handledare (se avsnitt 11.7.1). Det är arbetsgivarens ansvar att denne har kännedom om arbetet, t.ex. om värdegrund och läroplan, och om vilka befogenheter som handledarrollen innebär. Någon särskild utbildning eller fortbildning bedömer vi inte behövs för handledarna.

Distansundervisning är något som mycket få aktörer, och därmed ett mindre antal lärare, kommer att använda sig av. Det är därför inte aktuellt att anordna någon särskild kompetensutveckling för dem. Även dessa lärare kan förstås ha nytta av Skolverkets fortbildning om fjärrundervisning.

Ytterligare en anledning till att inte föreslå fler insatser för kompetensutveckling är frivilligheten i att anordna fjärr- eller distansundervisning. Den huvudman som vill utföra sådan undervisning ska se till att lärarna har den kompetens som krävs för att ge eleverna en utbildning av god kvalitet.

Vi föreslår inte heller några tillägg i examensbeskrivningarna för olika lärarexamina (bilaga 2 till högskoleförordningen [1993:100]). Fjärr- och distansundervisning kommer att ske i begränsad omfattning – åtminstone i närtid. Därför finns det inte anledning att ställa krav på att samtliga nya lärare ska ta del av sådant som är specifikt för dessa undervisningsformer. Däremot ingår det i samtliga lärarexaminas mål att studenten ska visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten och att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna (bilaga 2 till högskoleförordningen). Dessutom kan det förstås förekomma att något universitet själv väljer att erbjuda någon kurs som är särskilt inriktad på fjärr- eller distansundervisning.

För förslagen om samarbetsformer ser vi inte heller något behov av kompetensutvecklingsinsatser.

16.4.2 Informationsinsatser

Eftersom våra förslag om fjärrundervisning och distansundervisning i allt väsentligt innebär att det införs bestämmelser som huvudmännen själva avgör om de ska tillämpa är det inte aktuellt med några särskilda informationsinsatser till huvudmännen om dessa nya möj-

ligheter. Detta betänkande och den uppmärksamhet som regeringens arbete kan ge bör ses som tillräckligt. Inte heller våra bedömningar rörande upphandling kräver några särskilda informationsinsatser. Det måste nämligen förutsättas att varje huvudman som har att tillämpa LOU själv sätter sig in i regelverket och bedömer i vad mån t.ex. en entreprenad i det enskilda fallet ska genomföras som en upphandling enligt LOU eller inte.

Angående våra förslag om samarbetsformer finns det starkare skäl att överväga olika informationsinsatser. Bland annat beror det på att det i dag tycks oklart vad entreprenad innebär, eftersom många huvudmän har haft svårt att ställa tillräckligt tydliga och höga krav i avtalen med utförare (se avsnitt 5.9). De genomgångar vi har gjort i betänkandet bör kunna underlätta förståelsen för vad entreprenad betyder, exempelvis vad *bibehållet huvudmannaskap* innebär för huvudmannen som beställer entreprenaden.

Vi har också övervägt om någon statlig myndighet bör få i uppdrag att ta fram någon slags vägledning för hur entreprenadavtal bör skrivas. Då detta är en fråga för huvudmännen anser vi dock att det är något som huvudmännens samarbetsorganisationer, framför allt Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund, bör ansvara för snarare än staten. Naturligtvis har dock både Skolverket och Skolinspektionen en viktig roll för att såväl informera som ge råd vid ett sådant arbete.

16.5 Uppföljning

Utredningens bedömning: De föreslagna förändringarna bör följas upp. Reformen om fjärrundervisning bör följas upp senast vid utgången av 2021. Reformen om distansundervisning bör följas upp senast vid utgången av 2025.

Som vi har betonat i betänkandet utgår våra förslag när det gäller fjärrundervisning och distansundervisning från vad vi i dag anser är rimligt att tillåta. Det kan därför på några års sikt finnas förutsättningar att gå längre än vad som föreslås här.

Exempelvis skulle den tekniska utvecklingen och elevernas digitala vanor kunna medföra att fjärrundervisning bör kunna användas i fler ämnen, i fler årskurser och i större andel av den totala undervis-

ningstiden. Vi anser därför att förändringarna som föreslås bör följas upp om några år, för att lagstiftaren på nytt ska kunna ta ställning till i vilken utsträckning det ska tillåtas. Eftersom de nya bestämmelserna föreslås tillämpas från och med den 1 juli 2018 kan en lämplig tidpunkt för uppföljning vara senast vid utgången av 2021.

Även verksamheten med distansundervisning bör följas upp, inte minst med tanke på att den tidigare inte har varit reglerad. Bland annat bör utvärderas om villkoren för att en elev ska få ta del av distansundervisning är för generösa eller för restriktiva, eller på en lagom nivå. Det bör också utvärderas om reformen ger utökade möjligheter till utbildning för elever med särskilda svårigheter. Eftersom detta regelverk föreslås tillämpas först från och med höstterminen 2020 bör uppföljningen ske något senare, t.ex. senast vid utgången av 2025.

17 Konsekvenser av förslagen

Utredningen ska redovisa olika konsekvenser av de förslag som lämnas. Detta gör vi i huvudsak här även om en del också återfinns i tidigare kapitel och delvis upprepas nedan. Vi inleder med en beskrivning av vilka krav som ställs på redovisningen och kommer därefter in på ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för bl.a. huvudmännen och eleverna.

17.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

I detta avsnitt kommer vi att beskriva de krav som ställs på utredningens konsekvensbeskrivningar. Det handlar dels om krav enligt olika förordningar, dels om krav i utredningens direktiv.

17.1.1 Kommittéförordningen

Utredningen ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av förslagen (14–15 a §§ kommittéförordningen [1998:1474]).

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

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet (15 §). 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 arbetsförut-

sättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

17.1.2 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.

17.1.3 Utredningens direktiv

I utredningens direktiv anges att redogörelsen för konsekvenser, utöver det som följer av ovan angivna förordningar, också ska beskriva 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 (2010:800). 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 skolvalet 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.

17.2 Våra förslag och ställningstaganden

Detta avsnitt innehåller den konsekvensutredning som ska göras enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (se avsnitt 17.1.2). Vissa delar finns dock i andra avsnitt i detta betänkande. Det gäller kostnader och andra konsekvenser (avsnitt 17.3–17.6) och ikraftträdande och insatser för genomförande (avsnitt 16.1 och 16.4). Här beskriver vi de problem vi har identifierat och haft att hantera, vad vi vill uppnå med våra förslag och bedömningar samt redogör för alternativa lösningar och olika bedömningar av konsekvenserna av våra förslag.

17.2.1 Problembeskrivning och syfte

Utredningen ska bl.a. lösa problemet att huvudmän kan ha svårt att erbjuda elever den undervisning som de enligt skollagen har rätt till eller som enskilda individer har behov av, särskilt inom huvudmännens befintliga organisation och verksamhet. En förklaring till problemet är lärarbrist och i viss mån ökad efterfrågan både när det gäller undervisning inom vissa ämnen och studiehandledning på modersmålet. Vi har beskrivit detta utförligt i avsnitt 7.1. En annan förklaring handlar om hur huvudmän och skolor är organiserade. Exempelvis kan mindre huvudmän ha svårt att erbjuda elever undervisning i flera olika modersmål och glesbygdskommuner kan ha svårt att erbjuda ett allsidigt utbud av ämnen och kurser på grund av litet elevunderlag. Detta har vi utvecklat i avsnitt 7.2. Dessa faktorer, kombinerat med att det i dag finns begränsade möjligheter för skolhuvudmän att erbjuda elever undervisning som utförs av någon annan, är bakgrunden till våra förslag om fjärrundervisning och om entreprenad.

Våra ställningstaganden om upphandling hör ihop med förslagen om entreprenad och de problem som de sistnämnda förslagen syftar till att lösa. Det har, som framgår av våra tilläggsdirektiv, inte varit klarlagt om en offentlig huvudman är skyldig att upphandla en ut-

bildningstjänst, eller om sådana tjänster kan anskaffas av en huvudman utan tillämpning av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Ett annat problem som vi ska hantera är att en del elever av olika skäl har svårigheter att delta i skolförlagd undervisning (se avsnitt 7.3). Distansundervisning har setts som ett alternativ för dessa elever, men någon allmän reglering av vad som ska gälla vid sådan undervisning har inte funnits. Utredningen har därför haft i uppdrag att ta fram författningsförslag på området och utreda för vilka elever det kan vara aktuellt att använda distansundervisning.

Lösningarna som vi föreslår på dessa områden syftar till att öka möjligheterna för huvudmännen att erbjuda den undervisning och det stöd som elever har rätt till. Med andra ord handlar det om att ge alla elever lika tillgång till utbildning i skolväsendet och att utbildningen ska vara likvärdig, dvs. om att huvudmännen ska kunna uppfylla inledande bestämmelser i skollagen (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen).

Slutligen kan nämnas att utredningen också ska tillgodose de två tillkännagivanden som riksdagen har lämnat till regeringen på dessa områden. Det handlar dels om utökade möjligheter till modersmålsundervisning, vilket vi framför allt gjorde genom vårt delbetänkande[1], dels om en generell översyn av skollagens bestämmelser om entreprenad.[2] Skollagens bestämmelser om olika samarbetsformer har behövt en översyn och våra förslag syftar till att skapa ett tydligare regelverk.

17.2.2 Våra förslag i korthet

Våra förslag och bedömningar handlar om fyra olika teman. Vi går igenom dem var för sig.

För det första innebär förslagen förändringar av hur huvudmän inom skolväsendet, och i viss mån andra huvudmän, får ta hjälp av andra aktörer. Samarbetsformen entreprenad – att huvudmannen överlämnar utförandet av vissa uppgifter till någon annan men behåller huvudmannaskapet – ska finnas kvar och regelverket om entreprenad förtydligas. På flera områden utökas möjligheterna till sådana

[1] SOU 2016:12.
[2] Bet. 2014/15:UbU3, rskr. 2014/15:141.

samarbeten, t.ex. genom att de får användas i fler skolformer och för fler typer av uppgifter, men i ett par fall begränsas möjligheterna också på grund av förändrade omständigheter. Andra slags samarbeten som regleras i 23 kap. skollagen, samverkan och överlåtelse av medicinska insatser, förändras inte i sak. Bestämmelserna om sådana samarbeten föreslås dock förändras lagtekniskt. Förslag om olika samarbetsformer beskrivs i huvudsak i kapitel 9 men också i avsnitten 11.9, 12.2, 14.3.1 och 15.6.3.

För det andra bedömer vi när det gäller upphandling att LOU inte är tillämplig i några situationer när uppgifter ska få överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. skollagen, eftersom det gäller uppgifter som enligt vår bedömning inte är tjänster i EUF-fördragets mening. Det handlar om all entreprenad inom skolväsendet som vi föreslår förutom entreprenad som avser uppgifter som inte är hänförliga till undervisning. Bedömningen och andra ställningstaganden om LOU finns i kapitel 10. Vi lämnar inga förslag på detta område, men rekommenderar regeringen att överväga ett tillägg i LOU. Våra ställningstaganden medför varken nya eller ändrade regler. Eftersom rättsläget i dag är oklart och den möjlighet som vi bedömer finns, att inte tillämpa LOU, sannolikt används sällan i dag vill vi ändå beskriva vad vår bedömning skulle innebära, om de upphandlande myndigheterna ansluter sig till bedömningen.

För det tredje föreslår vi att fjärrundervisning ska få användas i fler fall. Med fjärrundervisning avses interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda *i rum men inte i tid*. Det ska få användas när *skolan* annars har svårigheter att anordna undervisning. Fjärrundervisning ska bli tillåten i fler ämnen, men med viss begränsning av hur stor andel av undervisningen som bedrivs på detta sätt. I samtliga fall när fjärrundervisning blir tillåten ska det vara möjligt för huvudmannen både att anordna sådan inom den egna organisationen och att överlämna uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad. Förslag om fjärrundervisning återfinns i kapitel 11 och anslutande förslag om studiehandledning på modersmålet i interaktiv form i kapitel 12.

Slutligen har vi för det fjärde föreslagit att möjligheter till distansundervisning införs inom skolväsendet. Med distansundervisning avses interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare kan vara åtskilda *i både*

rum och tid. Distansundervisning ska i vissa fall vara en möjlighet när *eleven* annars inte kan delta i reguljär undervisning. I de obligatoriska skolformerna ska elever med dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik under vissa förutsättningar kunna få distansundervisning som särskilt stöd. Vidare ska denna elevgrupp, och elever med andra särskilda skäl, kunna läsa en hel utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används. Förslagen på området finns i kapitel 13–15.

17.2.3 Alternativa lösningar eller ingen reglering

Under arbetets gång har vi prövat några andra lösningar och också övervägt att inte föreslå några förändringar. Vi ska kort beskriva detta område för område.

Angående *entreprenad* har våra överväganden framför allt handlat om vilka slags samarbetsformer som bör finnas och om den nuvarande formen entreprenad bör behållas. Enligt vår mening behövs en samarbetsform som innebär att huvudmän kan ta hjälp av andra och samtidigt behålla ansvaret för utbildningen, varför någon annan samarbetsform inte är lämplig (avsnitt 9.1). Skulle vi förändra samarbetsformerna och ta bort den nuvarande möjligheten att överlämna myndighetsutövning i form av betygssättning, skulle det innebära att betygssättning alltid måste utföras av någon inom den egna organisationen och därmed också undervisningen. Det vore ett alltför stelbent system där eleverna riskerar att bli utan viss undervisning. Vi har också övervägt om det bör bli tillåtet med entreprenad i ännu fler fall, men bedömer att våra förslag innebär en rimlig avvägning i förhållande till principen om att undervisning som huvudregel ska bedrivas av huvudmannen för utbildningen. Entreprenad tillåts nu när det kan innebära ett mervärde för eleverna. För övriga samarbetsformer är förändringarna endast av lagteknisk karaktär.

I fråga om *upphandling* har vi som sagt inte lämnat några förslag, då vi inte ser det som nödvändigt till följd av vår bedömning av hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till LOU. Om regeringen inte delar denna bedömning innebär det att LOU ska tillämpas. Det innebär att samarbetsmöjligheterna enligt vår mening inte kommer att vara tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning

av god kvalitet. Skulle det vara fallet förordar vi att Välfärdsutredningens förslag på upphandlingsområdet genomförs, för att skapa tillräckligt flexibla och effektiva möjligheter för huvudmännen att tillhandahålla utbildning.

Fjärrundervisning ska få användas endast när det inte finns någon lärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § skollagen att tillgå inom huvudmannens skolenhet eller när elevunderlaget är otillräckligt. Alternativet till att behöriga lärare undervisar via fjärrundervisning är att huvudmannen använder sig av obehöriga lärare, eller att eleven får färre ämnen att välja bland. Att välja mellan fjärrundervisning och obehöriga lärare kommer varje huvudman att behöva göra i olika fall, eftersom vi har bestämt oss för att förorda att fjärrundervisning är ett tänkbart, dvs. inte ett obligatoriskt, tillvägagångssätt. Därmed kan huvudmannen välja det alternativ som är mest ändamålsenligt i varje given situation.

De elever som av olika skäl inte deltar i reguljär undervisning är de som ska kunna få *distansundervisning*. Att inte tillåta distansundervisning skulle med stor sannolikhet innebära att dessa elever blir utan undervisning. Andra sätt att tillgodose behovet av undervisning för dem, t.ex. att tillåta mer undervisning i hemmet som utförs av exempelvis vårdnadshavare, menar vi skulle innebära sämre kvalitet på undervisningen än att särskilt godkända aktörer bedriver distansundervisning.

Både fjärrundervisning och distansundervisning är förhållandevis nya metoder i det svenska skolväsendet och bör noga utvärderas innan de tillåts i större utsträckning. Annars kan kvaliteten på elevernas utbildning riskeras. Vi menar att det skulle innebära ett för stort risktagande om vi inte skulle reglera när fjärrundervisning och distansundervisning får användas, liksom om vi skulle tillåta i det i fler ämnen, lägre årskurser, etc. Vi har därför föreslagit att dessa metoder ska få användas när eleven annars kan komma att stå utan undervisning.

Det kan också ifrågasättas om skollagens bestämmelser om fjärrundervisning och distansundervisning behöver vara så utförliga som vi har föreslagit. Eftersom skollagen i övrigt har en hög detaljnivå bedömer vi att det är fallet. Vi har dock haft som utgångspunkt att inte reglera mer för dessa undervisningsmetoder än för reguljär undervisning (avsnitt 8.6).

17.2.4 Berörda av regleringarna

De aktörer som berörs av de föreslagna regleringarna är myndigheter, samtliga huvudmän inom skolväsendet och andra företag som utför uppgifter inom utbildning och annan verksamhet enligt skollagen. I fråga om myndigheter är det framför allt ett antal inom skolområdet som påverkas: Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Sameskolstyrelsen och Skolväsendets överklagandenämnd samt Statens institutionsstyrelse (SiS). Huvudmän inom skolväsendet påverkas också. Offentliga huvudmän är, utöver staten vars myndigheter vi nyss har nämnt, landets samtliga kommuner och några av landstingen (avsnitt 7.2). Vilka som tillhör de olika kategorierna av enskilda fysiska och juridiska personer som berörs behöver vi dock redovisa mer utförligt.

Enskilda huvudmän inom skolväsendet

De föreslagna nya bestämmelserna påverkar närmare 800 enskilda huvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den vanligaste organisationsformen för de enskilda huvudmännen är aktiebolag, vilket cirka 55 procent av dem är. Andra vanliga organisationsformer är ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Det finns också några andra typer av organisationsformer, exempelvis registrerade trossamfund och enskild fysisk person.[3]

De olika huvudmännen varierar mycket i storlek. Många huvudmän har endast en skolenhet, medan andra huvudmän har ett stort antal. Vi har beskrivit detta i detalj för grundskolan och gymnasieskolan i avsnitt 7.2.

Inom förskolan fanns det hösten 2016 cirka 2 700 förskoleenheter med enskild huvudman, fördelade på drygt 2 000 enskilda huvudmän. Antalet inskrivna barn på dessa förskolor var cirka 100 000, vilket motsvarar en femtedel av samtliga barn som var inskrivna på förskola. Av dessa förskolor drivs endast 17 av fysiska personer, knappt 1 100 i bolagsform och cirka 1 600 i annan juridisk form (t.ex. ekonomisk förening eller ideell förening).[4]

[3] SCB:s skolenhetsregister.
[4] Skolverkets statistik, Förskolan, Barn och grupper, Tabell 1 och 3 för 2016.

Enskilda utbildningsanordnare i övrigt

Utöver de enskilda huvudmännen inom skolväsendet finns det enskilda utbildningsanordnare som inte är huvudmän men som bedriver undervisning inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Av de studerande i kommunal vuxenutbildning[5] läste cirka 45 procent hos en annan utbildningsanordnare än kommun eller landsting hösten 2015.[6] Hur många olika aktörer det handlar om framgår dock inte. Inte heller för särskild utbildning för vuxna eller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare framgår det i Skolverkets statistik hur många andra anordnare än kommuner och landsting som det finns.

Andra enskilda som berörs

Det finns även andra enskilda fysiska och juridiska personer som är berörda av de nya bestämmelserna. För det första finns det ett antal enskilda fysiska eller juridiska personer som utför uppgifter som avser skolskjuts eller skolmåltider på entreprenad. För dessa innebär dock våra förslag inte några förändringar och vi har därför inte fördjupat oss i omfattningen på verksamheten. För det andra finns det ett fåtal företag som – utan att ha tillstånd som enskilda huvudmän – anordnar undervisning eller studiehandledning på modersmålet på entreprenad för huvudmän inom skolväsendet.

17.2.5 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

De förslag som vi lämnar och de bedömningar som vi redovisar hör till övervägande delen samman med nationell lagstiftning och vårt nationella utbildningssystem. Eftersom utbildningsområdet inte är harmoniserat inom EU berör våra förslag därmed egentligen inte de

[5] Endast kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och gymnasial nivå ingår här, eftersom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare utgjorde en egen skolform vid den tidpunkt som statistiken gäller.
[6] Skolverkets statistik, Kommunal vuxenutbildning, Elever och kursdeltagare, Tabell 4A för 2015.

skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen i någon större utsträckning.

Ett givet undantag är dock de bedömningar som vi redovisar om upphandling i kapitel 10. Upphandlingsområdet är nära förknippat med EU genom att LOU till stora delar bygger på de EU-direktiv som föreligger på området. Sverige är således genom anslutningen till EU skyldigt att följa de unionsrättsliga reglerna kring upphandling och eventuella undantag från dessa kan således potentiellt påverka Sveriges skyldigheter enligt unionsrätten. Våra bedömningar i kapitel 10 innebär dock att upphandlingar med anledning av entreprenader enligt 23 kap. skollagen i huvudsak avser uppgifter som utgör s.k. NESGI, dvs. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Sådana tjänster har uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv och någon skyldighet att upphandla de aktuella tjänsterna finns alltså inte enligt EU-rätten (avsnitt 6.3.3). Det bör dock poängteras att en medlemsstats överväganden om huruvida en viss tjänst utgör NESGI eller inte alltid kan bli föremål för prövning av EU-domstolen.

17.3 Ekonomiska konsekvenser

I avsnittet behandlas vilka ekonomiska konsekvenser våra förslag kan antas få. Det gäller dels påverkan på kostnader och intäkter för olika aktörer, dels samhällsekonomiska konsekvenser. De olika aktörerna som påverkas delar vi upp i huvudmän oavsett typ; staten; kommuner och landsting samt enskilda fysiska och juridiska personer.

17.3.1 Ekonomiska konsekvenser för huvudmän

Flertalet av de ekonomiska konsekvenser för olika huvudmän som vi ska redogöra för är desamma, oavsett om det handlar om staten, i egenskap av huvudman för specialskolan och sameskolan, kommuner, landsting eller enskilda huvudmän. Vi hanterar därför dessa konsekvenser gemensamt.

Förslagen om *entreprenad* bör inte innebära några större ekonomiska konsekvenser för huvudmännen, eftersom vi inte föreslår några större ändringar i sak. Möjligheterna till entreprenad kan dock i viss utsträckning medföra minskade kostnader för de huvudmän

som *beställer* entreprenad, då det kan vara ett mer resurseffektivt sätt att ge eleverna undervisning än att ordna i egen regi. För de huvudmän som är *utförare* av undervisning på entreprenad ökar förstås intäkterna, men också kostnaderna. Vi vill också poängtera att en självkostnadsprincip gäller för kommuner och landsting, vilket vi har behandlat i avsnitt 9.4.1.

Våra bedömningar i fråga om *upphandling* kan, om de kommer till tillämpning, innebära minskade kostnader för de huvudmän som vill utföra uppgifter som avser undervisning inom vissa områden på entreprenad åt offentliga huvudmän. Detta eftersom vi bedömer att entreprenad som avser utbildning inte omfattas av LOU-direktivet och därmed inte heller av LOU. Det innebär att de huvudmän som är tänkbara utförare av entreprenaden inte behöver utarbeta omfattande anbud eller anbudsansökningar för att delta i en offentlig upphandling. Detta bör i sin tur innebära att den ersättning som utföraren tar ut av beställaren kan sättas till en lägre nivå än vad som annars hade varit fallet.

De förslag som vi lämnar om *fjärrundervisning* innebär att samtliga huvudmän inom skolväsendet, liksom Statens institutionsstyrelse, får möjligheter att använda resurser mer effektivt. Att sätta igång en verksamhet med fjärrundervisning innebär vissa engångskostnader, t.ex. för att införskaffa nödvändig teknisk utrustning och programvara. Det kan även behövas kompetensutveckling för lärare och handledare som ska delta i fjärrundervisningen. I vissa fall kan skolledningen också bedöma att tid behöver avsättas för att läraren ska kunna planera upplägget på undervisningen när en ny form ska användas (se även avsnitt 17.5.2). Därutöver finns återkommande kostnader för driften, t.ex. den extra kostnad som uppstår för att det behövs både en lärare och en handledare. Det måste också finnas tid för lärare och handledare att samordna sitt arbete. Även nödvändig teknik och internetuppkoppling kan innebära löpande kostnader. De exakta kostnaderna är dessvärre svåra att uppskatta. Det bör dock noteras att fjärrundervisningen inte innebär någon utökad skyldighet för huvudmännen. I stället handlar det om fler tänkbara sätt för att tillgodose de rättigheter som eleverna har redan i dag.

I fråga om *distansundervisning* medför förslagen, för de obligatoriska skolformerna, kostnader för huvudmännen när de ska ge vissa elever särskilt stöd i form av distansundervisning. De kostnaderna ska dock sättas i relation till kostnaden för att på andra sätt

undervisa en elev som inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik. Alternativet till att ge distansundervisning är inte att avstå från att undervisa eleven utan att exempelvis ordna undervisning genom att en lärare kommer hem till eleven och undervisar denne i hemmet. Att kunna använda särskilt stöd i form av distansundervisning bör alltså leda till minskade kostnader för huvudmannen. Vidare ska distansundervisning alltid bedrivas med målet att eleven ska komma tillbaka till den reguljära undervisningen, och att huvudmannen därefter inte ska ha extra kostnader för särlösningar. Vi bedömer att distansundervisning, med lärare som är specialiserade på sådan undervisning, är ett mer effektivt sätt än undervisning i hemmet för att hjälpa eleven tillbaka till den reguljära undervisningen, vilket bör minska de totala kostnaderna för sådana elever.

För de huvudmän som vill godkännas som utförare av utbildning där distansundervisning används uppstår en kostnad i form av den föreslagna ansökningsavgiften till Skolinspektionen. Dessutom kommer en sådan ansökan att kräva en del arbete från huvudmannens sida med att ta fram ansökningshandlingarna, och därmed viss kostnad i form av arbetstid. Även detta är dock frivilligt för huvudmännen och som vi har redovisat i avsnitt 13.7.3 är det rimligt att Skolinspektionen får ta ut en avgift som motsvarar full kostnadstäckning för prövningen.

Även i det senare skedet när distansundervisningen utförs uppkommer det kostnader för huvudmannen som utför undervisningen. Dels uppstår kostnader för den utrustning som behövs. Dels förändras kostnaderna för undervisningen. Hur förändringen blir är dock svår att bedöma, eftersom det i stor utsträckning handlar om hur huvudmannen väljer att lägga upp undervisningen. Å ena sidan innebär undervisning som i huvudsak bedrivs enskilt stora kostnader per elev. Å andra sidan föreslår vi undantag från bestämmelserna om total undervisningstid respektive garanterad undervisningstid (avsnitt 13.5.1). Vidare är det viktigt att komma ihåg att tanken är att den utförande huvudmannen vid entreprenad ska få ersättning från den beställande huvudmannen, och att denna avgift rimligen sätts på en nivå som ger utföraren full kostnadstäckning för den utförda distansundervisningen. Vid distansundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är det elevens hemkommun som ska ersätta den utförande huvudmannen.

Slutligen kan nämnas att flera av våra förslag syftar till att underlätta för huvudmännen att uppfylla sina skyldigheter enligt skolförfattningarna, något som annars kan vara svårt framför allt för mindre huvudmän. I förlängningen kan underlåtenhet att uppfylla sådana skyldigheter leda till föreläggande från Skolinspektionen och ett sådant föreläggande kan i vissa fall förenas med vite (26 kap. 27 § skollagen). Förslagen erbjuder följaktligen möjligheter att undvika sådana ökade kostnader.

17.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Ekonomiska konsekvenser för staten handlar, utöver de nyss nämnda konsekvenserna för olika huvudmän, om förändrade uppgifter för myndigheterna.

Skolinspektionen föreslås få ansvara för tillståndsprövning för dem som vill utföra utbildning där distansundervisning används. Detta innebär ett visst merarbete för myndigheten – dels inledningsvis för att ta fram ett ansökningsförfarande och kriterier, dels löpande för själva prövningen – och därmed ökade kostnader. Vi har dock föreslagit att Skolinspektionen ska bemyndigas att få ta ut avgifter för denna prövning, motsvarande full kostnadstäckning, från dem som ansöker om tillstånd (avsnitt 13.7.3). Intäkterna kan därför öka i samma utsträckning som kostnaderna. Våra förslag bedöms inte påverka kostnaderna för myndighetens tillsynsverksamhet.

Skolverket får i våra förslag ansvar för att meddela föreskrifter om i vilka kurser som fjärrundervisning får användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, utöver ett antal kurser som bör anges i gymnasieförordningen (2010:2039) (avsnitt 11.5.3). Detta arbete innebär insatser av engångskaraktär för vilka kostnaderna ryms inom Skolverkets förvaltningsanslag enligt vår bedömning.

Skolverket ska enligt förslagen också fastställa grundbelopp, dvs. den ersättning som en elevs hemkommun ska betala till anordnaren av utbildningen, för olika utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan där distansundervisning används (avsnitt 15.4.2). Myndigheten ansvarar redan för denna verksamhet för riksrekryterande utbildningar i övrigt. Eftersom det endast rör ett mycket litet antal utbildningar, hos ett fåtal aktörer, innebär det endast en margi-

nell kostnadsökning. Även dessa kostnader bör kunna rymmas inom ramen för befintligt anslag.

För *SPSM* och *Sameskolstyrelsen*, och möjligen även för *SiS*, underlättas anskaffningen av viss entreprenad inom den utbildning som de bedriver, genom bedömningen om att LOU inte behöver tillämpas. Vi bedömer att detta inte får några ekonomiska konsekvenser för myndigheterna.

Slutligen innebär våra förslag om distansundervisning i viss mån utökade möjligheter att överklaga beslut. Beslut i fråga om mottagande till utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (avsnitt 15.3.3). Vidare får beslut i fråga om godkännande som utförare av sådan utbildning överklagas till allmän förvaltningsdomstol (avsnitt 13.7.7). Detsamma gäller beslut i fråga om en hemkommuns beslut om bidrag till utföraren (avsnitt 15.4.2). Eftersom det som sagt handlar om ett begränsat antal aktörer som ska få utföra sådan utbildning och en begränsad grupp av elever bedömer vi att detta ryms inom rådande ram både för domstolsväsendet och för Skolväsendets överklagandenämnd.

17.3.3 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslagen innebär också vissa förändringar som är specifika för kommuner och landsting, alltså utöver de ovanstående för samtliga huvudmän (avsnitt 17.3.1). Vi ska också redogöra för vilka ekonomiska konsekvenser det innebär för dem.

Förslagen om samarbetsformer handlar om att skapa verktyg för bl.a. effektiv resursanvändning för kommuner och landsting. Då vi inte föreslår några förändringar i sak angående samverkan innebär det dock inte några ekonomiska konsekvenser.

Vidare bedömer vi att kommuner och landsting i fråga om de flesta typerna av entreprenad inom skolväsendet inte behöver tillämpa LOU när de aktuella tjänsterna upphandlas. I och med detta underlättas administrationen i samband med entreprenad, vilket skulle kunna betyda minskade kostnader. Omfattningen av dessa är dock svår att bedöma eftersom vi inte vet hur vanligt förekommande upphandling av entreprenad är i dag och på grund av att vi föreslår fler möjligheter till entreprenad. Vi har också analyserat risken för

att kostnaderna för entreprenadavtal ökar om det inte sker någon upphandling. Den risken bedömer vi dock som liten. Det beror på att de tjänster där vi bedömer att LOU inte behöver upphandlas i flertalet fall är områden där det i princip inte förekommer någon marknad för tjänsterna. Dessutom står det ju huvudmannen fritt att välja att ändå tillämpa LOU.

Även förändringarna om distansundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan påverkar kommunerna, då det är hemkommunen som ska betala ersättning till anordnaren av sådan utbildning. Å ena sidan innebär förslagen att det införs en skyldighet för kommunen att betala för elever som läser en utbildning där distansundervisning används. Å andra sidan är kommunerna redan i dag skyldiga att betala interkommunal ersättning för elever som studerar på Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun. I dag saknas också föreskrifter om vilka elever som får studera på Korrespondensgymnasiet. Med våra förslag begränsas vilka som får delta i en sådan utbildning och det betyder att det kommer att handla om färre elever.[7] Vidare bedömer vi att en förutsättning för att godkännas som utförare av utbildning där distansundervisning används bör vara att kostnaden för utbildningen är rimlig i förhållande till utbildningens syfte och kostnaden för annan gymnasial utbildning. Slutligen kan påpekas att alternativet för de elever som får distansundervisning – med tanke på målgruppen – är att de annars inte skulle ha deltagit i någon undervisning. Det betyder att det i stor utsträckning handlar om ungdomar som utan möjligheten till distansundervisning skulle ha omfattats av kommunernas aktivitetsansvar, vilket också innebär kostnader för hemkommunen.

Vid distansundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan föreslår vi också att hemkommunen ska stå för kostnader för en elevs resor inom Sverige som behövs för utbildningen. Detsamma gäller för kostnader för kost och logi, när sådana resor förutsätter övernattning utanför hemmet (avsnitt 15.4.3). Vi har erfarit att ett antal kommuner i dag ersätter eleverna vid Korrespondensgymnasiet för sådana kostnader. Distansundervisningen kan i vissa fall innebära att en elev som inte har kunnat fullfölja studier vid gymnasieskolan i den egna kommunen kan bo kvar hemma och

[7] Hösten 2016 hade Korrespondensgymnasiet 615 elever enligt Skolverkets statistikdatabas SiRiS.

fortsätta läsa. Alternativet för att slutföra utbildningen skulle för en del elever ha varit att flytta till en annan kommun. Hade det varit en skola med offentlig huvudman hade då hemkommunen kunnat vara skyldig att betala inackorderingsstöd (avsnitt 3.1.7). För andra elever skulle alternativet ha varit att inte studera alls, vilket som nämns ovan innebär att eleverna omfattas av kommunernas aktivitetsansvar, vilket också medför att olika kostnader uppstår. Varken kostnader för inackorderingsstöd eller för aktivitetsansvaret uppstår när eleven får möjlighet till distansundervisning. Vi menar därför att den mindre kostnadsökning som uppstår till följd av skyldigheten att stå för resor, kost och logi till fullo täcks av andra kostnadsminskningar.

17.3.4 Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer

Det finns i dagsläget ett fåtal enskilda fysiska och juridiska personer som inte är enskilda huvudmän som också berörs av våra förslag. Det gäller de som utför uppgifter som avser undervisning inom skolväsendet på entreprenad på områden där vi föreslår att uppgifterna framöver endast ska få överlämnas till enskilda huvudmän. Det finns exempel på företag som anordnar studiehandledning på modersmålet och på företag som ger distansundervisning inom de obligatoriska skolformerna (avsnitt 4.6.3).

Att vi nu tydliggör att sådan entreprenad inte är tillåten innebär naturligtvis ett hinder för dessa näringsidkares verksamhet och därmed risk för minskade intäkter. Dock innebär våra förslag egentligen inte någon begränsande regel, eftersom det inte heller hittills har funnits några bestämmelser som har tillåtit sådan entreprenad och därmed menar vi att dessa tänkbara negativa konsekvenser inte behöver beaktas. Vidare finns det möjlighet att utveckla verksamheten och ansöka om att bli huvudman.

Det ska inte längre vara tillåtet för enskilda huvudmän att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (avsnitt 9.5.7). Det finns några exempel på sådana utförare i dag. Enligt våra förslag till övergångsregler ska entreprenadavtal som ingås före den 1 juli 2018 gälla även efter det, dock längst till dess att entreprenadavtalet löpt ut.

17.3.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Våra förslag om entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning handlar i stor utsträckning om att elever som annars inte skulle ha fått undervisning av behöriga lärare i ett visst ämne kan få det. Dels genom att vi underlättar för de skolor som har problem, dels genom att distansundervisning blir en möjlighet för elever som annars inte skulle ha deltagit i undervisning. Genom dessa åtgärder bedömer vi att fler elever i viss mån kan nå högre kunskapsresultat och att fler elever kan ges möjlighet att fullfölja en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Den som saknar en fullföljd gymnasieutbildning har svårare att lyckas på arbetsmarknaden, löper större risk att hamna i kriminalitet och riskerar att ha sämre fysisk och psykisk hälsa.[8] Att fler ungdomar genom våra förslag kan fullfölja en gymnasieutbildning bör därmed ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser på sikt.

17.4 Andra konsekvenser för huvudmännen och andra företag

Vi utreder i detta avsnitt vilka konsekvenser våra förslag kan få för huvudmän – såväl offentliga som enskilda – och för enskilda fysiska och juridiska personer som inte är enskilda huvudmän inom skolväsendet. Ekonomiska konsekvenser har vi dock hanterat i avsnitt 17.3.1–17.3.4 och vilka som berörs av förslagen beskrivs i avsnitt 17.2.4. Här handlar det om bl.a. kommunal självstyrelse och sysselsättning i olika delar av landet.

17.4.1 Kommunal självstyrelse

Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nöd-

[8] SOU 2016:77, s. 285 ff.

vändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen).

De flesta av våra förslag innebär inte några utökade skyldigheter för kommuner och landsting. I stället ger de flesta av förslagen fler tänkbara tillvägagångssätt som är frivilliga att använda och därmed ökade möjligheter att uppfylla befintliga skyldigheter (se även avsnitt 17.3.1). Förslagen begränsar visserligen under vilka förutsättningar som uppgifter får överlämnas på entreprenad samt när fjärrundervisning eller distansundervisning får användas, men de föreslagna bestämmelserna är mer tillåtande än de nuvarande.

För kommunerna (och för enskilda huvudmän) tillkommer möjligheten att erbjuda särskilt stöd i form av distansundervisning till vissa elever i grundskolan och grundsärskolan. Eftersom det alltid är huvudmannen som beslutar i vilken form det särskilda stödet ska ges, innebär möjligheten att använda distansundervisning som särskilt stöd inte att kommunerna åläggs några nya skyldigheter. Det är alltså inte fråga om någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om distansundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan innebär en rättighet för de elever som uppfyller förutsättningarna att gå sådan utbildning om de så önskar. Det skulle kunna ses som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Det är dock endast ett fåtal individer som kommer att kunna åberopa denna rättighet, varför det i så fall får betraktas som en mindre inskränkning. Dessutom är det berättigat då elever som annars inte skulle ha deltagit i reguljär undervisning får möjlighet att fullfölja utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Våra förslag om distansundervisning innebär några förändringar i bestämmelserna om Skolinspektionens prövning av en enskild som vill bli enskild huvudman, i de fall det handlar om en enskild som enbart vill anordna utbildning där distansundervisning används. Kommunen där utbildningen är tänkt att bedrivas, och intilliggande kommuner, får enligt förslagen inte yttra sig över den enskildes ansökan om godkännande, vilket de annars får göra när det gäller ansökningar om att bli enskild huvudman. Detta innebär dock inte en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, eftersom möjligheten att bli enskild huvudman och enbart anordna utbildning där distansundervisning används är ny. Som vi har utvecklat i avsnitt 13.7.4 är förändringarna också en naturlig följd av att den föreslagna utbildningen inte riktar sig mot närområdet i första hand, utan ska rikta sig mot alla kommuner i

landet. Samråd med lägeskommun med flera skulle därför sakna betydelse och vi bedömer att det är rimligt att förändra bestämmelserna.

17.4.2 Konsekvenser för konkurrensen

Vi bedömer att våra förslag om entreprenad inte innebär några negativa konsekvenser för konkurrensen mellan olika aktörer. Detta gäller entreprenader som utförs såväl av endast huvudmän inom skolväsendet som av enskilda fysiska och juridiska personer.

När huvudmän inom skolväsendet utför entreprenad

Våra förslag innebär utökade möjligheter för huvudmän inom skolväsendet att på entreprenad utföra uppgifter som avser undervisning åt andra huvudmän. Förslagen innebär vidare att alla huvudmän, dvs. såväl enskilda som offentliga huvudmän, kan utföra uppgifter på entreprenad.

Statens möjlighet att, i egenskap av huvudman för utbildning inom skolväsendet, utföra uppgifter på entreprenad åt andra huvudmän har dock begränsats till ämnen och verksamheter där de statliga skolformerna har specialistkompetens. Det är ett fåtal områden där det inte torde förekomma särskilt många andra huvudmän som har överskott på lärarkompetens för de aktuella ämnena eller verksamheterna. Någon snedvridning av konkurrensen kan därför inte befaras.

När det gäller kommuner och landsting finns inga begränsningar av i vilka ämnen eller verksamheter som det allmänna får utföra uppgifter på entreprenad, förutsatt att uppgifterna får överlämnas på entreprenad. Då vi inte har funnit skäl att föreslå några särskilda bestämmelser som reglerar kommuners och landstings prissättning vid entreprenad är kommuner och landsting vidare bundna av självkostnadsprincipen (avsnitt 9.4.1). Detta kan i alla fall teoretiskt innebära begränsningar när det gäller enskilda huvudmäns möjlighet att konkurrera med det allmänna om möjliga entreprenader, eftersom enskilda huvudmän kan behöva få ett visst ekonomiskt överskott av sin verksamhet.

Det är dock viktigt att poängtera att det vare sig nu, eller när våra förslag genomförs, kan förväntas uppstå en fungerande kommersiell marknad när det gäller entreprenad av undervisning. Till detta kom-

mer också de begränsningar som vi har föreslagit, t.ex. när det gäller hur mycket fjärrundervisning en huvudman får utföra på entreprenad. Även om fjärrundervisning tillåts i större utsträckning och därmed möjliggör samarbeten mellan huvudmän i olika delar av landet innebär möjligheten till entreprenad i första hand, att skolor i närområdet eller regionen får möjlighet att köpa och sälja uppgifter som avser undervisning sinsemellan, för att utnyttja tillgängliga och oftast knappa lärarresurser på ett optimalt sätt.

När det gäller distansundervisning har vi föreslagit att alla huvudmän, dvs. såväl enskilda som offentliga, ska kunna ansöka hos Skolinspektionen om att bli godkända som utförare av utbildning där distansundervisning används, vilket innebär lika villkor. Inte heller här finns anledning att tro att det kommer att uppstå en fungerande kommersiell marknad, utan det handlar om en begränsad krets utförare av utbildning där distansundervisning används. Det avgörande för vilken utförare som väljs kommer snarare att vara vilken sorts undervisning som erbjuds än de avgifter som tas ut för utbildningen. Vidare föreslår vi att sådan utbildning inom de frivilliga skolformerna ska finansieras med ett grundbelopp som fastställs av Skolverket, varför ersättningen till utföraren således kommer att bli densamma för en viss utbildning, t.ex. ett visst program, oavsett vilken utförare det rör sig om.

I sammanhanget bör också nämnas att villkoren för offentliga och enskilda huvudmän blir mer lika om de offentliga huvudmännen inte omfattas av krav på upphandling enligt LOU för viss entreprenad inom skolväsendet.

När enskilda fysiska eller juridiska personer utför entreprenad

Vi föreslår i några fall att entreprenad, på samma sätt som i dag, ska kunna utföras av enskilda fysiska eller juridiska personer. Våra förslag innebär dock att detta ska kunna ske i något färre fall än vad som är möjligt i dag, då det för vissa uppgifter i stället kommer att krävas att den som utför entreprenaden är huvudman inom skolväsendet (avsnitt 9.5.2 och 9.5.7). I detta avseende innebär förstås förslagen att konkurrensen mellan aktörer som är huvudmän inom skolväsendet och de som inte är det snedvrids. Enligt vad vi erfar har dock möjligheten att överlämna modersmålsundervisning eller verk-

samhet inom förskola, förskoleklass eller fritidshem till enskild fysisk eller juridisk person endast nyttjats i mycket begränsad omfattning. Vidare menar vi att den kvalitetsförbättring som ligger i att entreprenaden framöver endast ska få utföras av huvudmän inom skolväsendet motiverar att konkurrensen i detta avseende begränsas.

När det gäller entreprenader som fortsatt ska få utföras av enskilda fysiska eller juridiska personer innebär våra förslag inga skillnader jämfört med i dag. Förslagen kan därmed inte anses ha någon inverkan på konkurrensen.

17.4.3 Små företag i förhållande till stora

I den mån våra förslag påverkar små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, så handlar det om villkoren för utbildningsanordnare av olika storlek. Förslagen om *fjärrundervisning* och *entreprenad* betyder att huvudmän som har svårt att på egen hand anordna viss undervisning får fler möjligheter att göra detta. Exempelvis kan en större huvudman ha lättare att rekrytera legitimerade och behöriga språklärare, då fler elever betyder att läraren kan erbjudas en heltidstjänst, medan en mindre huvudman kan ha svårare att rekrytera lärarkategorier där det råder brist (se avsnitt 7.1). Förslagen innebär därmed att villkoren för små och stora företag blir mer lika.

Vi har bedömt att särskild hänsyn inte behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Tvärtom är det en viktig princip inom skolväsendet att samma regler gäller för alla huvudmän, för att alla elever ska få likvärdig utbildning.

Angående bedömningarna om *upphandling* kan vi konstatera att om LOU inte tillämpas finns en risk att mindre företag som är godkända som huvudmän får svårare att få information om pågående anskaffning från en upphandlande myndighet, när det inte finns något krav på annonsering. Vi bedömer dock den risken som liten, inte minst för att det finns ett begränsat antal tänkbara leverantörer inom de aktuella områdena – en upphandlande myndighet kan relativt enkelt skaffa sig en överblick över utbudet av leverantörer. Bedömningarna underlättar för små företag genom att anskaffningsförfarandet blir enklare, och därmed minskar även kostnaderna.

Vidare gynnas små företag sannolikt mer än stora av att processen fram till leverans förkortas.

17.4.4 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslagen som vi lämnar får också betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. De delar som gäller fjärrundervisning innebär att huvudmännen inom skolväsendet ges större möjligheter att erbjuda undervisning av legitimerade och behöriga lärare inom olika ämnen även då det saknas sådana lärare i närområdet. Detsamma gäller om elevunderlaget annars är otillräckligt för att erbjuda undervisning. Därmed är en av konsekvenserna av förslagen att tillgången till utbildning kan öka, där den i dag är bristfällig, och bli mer likvärdig.

Annan offentlig service kan också gynnas av att fjärrundervisning är tillåten. Lapplands kommunalförbund använder t.ex. fjärrundervisning för att kunna erbjuda gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram på skolenheter i samtliga av förbundets fyra kommuner (avsnitt 4.4.6). Ett av syftena med detta är framtida kompetensförsörjning inom kommunernas vård och omsorg, dvs. att underlätta den offentliga servicen inom andra områden. Det är ett exempel på hur våra förslag kan förbättra kompetensförsörjningen i olika delar av landet.

Vi kan också konstatera att våra förslag om fjärrundervisning och entreprenad kan påverka möjligheterna till sysselsättning i vissa regioner. En lärare kan ibland vara mer flexibel varifrån hon eller han undervisar, genom fjärrundervisningen. För de lärare som hos sin ordinarie huvudman inte kan fylla en heltidstjänst, t.ex. på grund av bristande elevunderlag hos huvudmannen eller när en lärare har behörighet i ämnen som ges i mindre omfattning, kan fjärrundervisning på entreprenad i vissa fall vara ett alternativ för att komplettera arbetsuppgifterna så att de motsvarar heltidstjänstgöring.

17.5 Konsekvenser för skolorna

Avsnittet innehåller en redogörelse av olika aspekter av förslagens konsekvenser för skolorna. Bland annat handlar det om följder för det fria skolvalet och eventuella behov av kompetensutveckling.

17.5.1 Fria skolvalet och elevunderlaget

Förslagen om *fjärrundervisning* och *entreprenad* skapar mer rättvisa villkor för olika skolor. Det är i dag svårt för en huvudman med en enda skolenhet att konkurrera med ett utbud av valbara ämnen såsom språk som motsvarar det hos en kommun med flera skolenheter. Att vi öppnar för fjärrundervisning inom fler områden underlättar för huvudmännen, särskilt mindre huvudmän, att bredda sitt utbud. Det betyder att en elev inte behöver välja bort en skola, t.ex. på grund av svårigheter att läsa ett visst språk på skolan. Förslagen kan därför ha positiva effekter för det fria skolvalet. Med samma argument bör förslagen gynna elevunderlaget på enskilda skolor och för skolor inom olika regioner.

17.5.2 Lärares arbetsuppgifter och arbetstid

När *entreprenad* används – vilket redan är tillåtet och vi utökar i viss mån möjligheterna i våra förslag – kan det påverka lärarnas arbetsuppgifter och arbetstid. De aspekter som vi nämner här gäller även i de fall då det är uppgifter som avser fjärrundervisning eller distansundervisning som överlämnas på entreprenad.

I de fall då endast en del av uppgifterna som avser undervisning överlämnas, t.ex. för ett eller ett par ämnen, ställer det krav på elevens lärare hos såväl utföraren som beställaren. Lärarna ska, oavsett vilken av dessa två de finns hos, samverka i arbetet för att nå utbildningsmålen och dessutom ska eleverna ha möjlighet att arbeta ämnesövergripande (avsnitt 3.4.8 och 3.4.9). Vidare är det nödvändigt att alla elever på en skola bedöms på ett likvärdigt sätt, vilket också förutsätter samarbete. Dessa krav betyder inte ytterligare arbetsuppgifter jämfört med undervisning som bedrivs i egen regi, men formerna för samarbetet kan behöva se annorlunda ut, särskilt om lärarna finns på olika platser. Det är rektor för skolan hos beställaren som ansvarar

för att skapa förutsättningar för att detta fungerar. Exempelvis kan det behövas en introduktion för lärare som deltar i undervisningen genom entreprenad, men det skiljer sig inte från behoven av introduktion av en nyanställd som ska inkluderas i arbetet.

Om hela undervisningen överlämnas på entreprenad blir skillnaderna för lärarna inte lika stora, eftersom alla lärare finns på samma ställe. Vid entreprenad inom t.ex. kommunal vuxenutbildning finns dock fortfarande en kommunal rektor som fattar vissa beslut, även om en del myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter får överlämnas till utföraren. Det är då snarare den rektorn som har svårare att delta i verksamheten.

Vid *fjärrundervisning* krävs det vissa förändringar för lärarnas del (se även avsnitt 17.3.1). Planerade och strukturerade lektioner utifrån vad vi har beskrivit i avsnitt 3.4 blir än viktigare för att nå framgång i undervisningen (se t.ex. avsnitt 4.4.6). Den lärare som har svårigheter att åstadkomma detta i vanliga fall kan alltså behöva lägga än mer arbetstid på förberedelser än vid reguljär undervisning. Oavsett vem som undervisar behövs också anpassningar av undervisningen till det nya formatet – undervisningen kan inte bedrivas på samma sätt som annars. Därmed krävs merarbete av läraren åtminstone första gången undervisningen inom ett visst område ska ges via fjärrundervisning.

Fjärrundervisningen kan samtidigt underlätta den uppföljning av elevernas utveckling som ska göras, liksom återkopplingen till dem (se avsnitt 3.4.6). Det har flera fjärrlärare som vi har träffat lyft fram. Förklaringen är att de digitala verktyg som används skapar bättre möjligheter att följa eleven under arbetet och t.ex. snabbt identifiera passiva elever.

En annan skillnad vid fjärrundervisning är de mindre undervisningsgrupperna som ofta används där, för att kunna variera arbetsformer m.m. Lärarna kan då få mer tid per elev.

Fjärrundervisning innebär flexibilitet, inte bara för skolan som på så sätt kan erbjuda eleverna undervisning, utan också för de lärare som undervisar med hjälp av fjärrundervisning. Så länge tekniken finns tillgänglig kan en fjärrlärare t.ex. undervisa hemifrån då och då. Dessutom kan en lärares tid för resor minska, vilket vi beskrev angående modersmålslärare i vårt delbetänkande.

Slutligen innebär fjärrundervisning att det finns en handledare hos eleverna (avsnitt 11.7.1). För att undervisningen ska fungera på

bästa sätt behövs arbetstid för att lärare och handledare ska kunna diskutera olika frågor sinsemellan. Bland annat är det lämpligt om läraren informerar handledaren i förväg om vad lektionen ska innehålla, inte minst är det nödvändigt att veta om särskilt material behövs. Läraren bör också få återkoppling från handledaren efter lektionen, om hur olika elever arbetade.

Distansundervisning innebär ännu större förändringar för lärarna än fjärrundervisning. Undervisningen är mindre omfattande – ofta betydligt mindre omfattande – och vanligtvis undervisas eleverna enskilt (se avsnitt 4.6). Lärarna behöver därför lägga upp sin undervisning på annat sätt än vid reguljär undervisning och noga planera hur eleverna ska fullgöra sina studier på egen hand, t.ex. så att arbetsbördan blir rimlig. Undervisningen kommer också att vara mer individualiserad, på grund av att många elever har medicinsk, psykisk eller social problematik som innebär att de inte kan delta i reguljär undervisning. Lärarna behöver därför, i nära samarbete med elevhälsan, kunna hjälpa elever bl.a. med motivation (avsnitt 13.6.1). Vidare skiljer sig distansundervisning ibland från skolförlagd undervisning genom att eleven bara läser ett eller ett par ämnen åt gången och att ett ämne eller en kurs i och med det ska klaras av på kortare tid.

Vid distansundervisning kan eleven själv välja hur skolarbetet ska förläggas, förutom för undervisningstillfällena (avsnitt 13.5.3). Det är viktigt att det inte förekommer några tvång för lärare att arbeta på obekväma arbetstider, t.ex. att svara på mail från eleven på helgen. Det bör vara upp till arbetsgivaren och den enskilde läraren att avgöra hur arbetstiden ska förläggas. På så vis är det större flexibilitet för lärares arbetstid vid distansundervisning än för lärare i övrigt.

17.5.3 Kompetensutvecklingsbehov

Det kan finnas vissa behov av kompetensutveckling för lärare som ska använda *fjärrundervisning* eller *distansundervisning*. Vi föreslår dock inte någon ny satsning på kompetensutveckling, vilket vi har utvecklat i avsnitt 16.4.1.

17.5.4 Tekniska behov

I utbildning där *fjärrundervisning* eller *distansundervisning* används uppstår naturligtvis behov av teknik av olika slag. Exempel på vad som behövs är datorer, stora skärmar vid fjärrundervisning och utrustning för rörlig bild och bildöverföring. Nödvändig mjukvara som tillåter undervisning av god kvalitet och som möjliggör varierade arbetsformer och inte enbart föreläsningar behövs också.

Vidare är det nödvändigt med internetuppkoppling med tillräckligt stor bandbredd. Enligt Skolverket uppgav knappt sex av tio grundskolor i en undersökning 2015 att internetuppkopplingen hade tillräcklig kapacitet, en försämring jämfört med tre år tidigare.[9] Således behövs sannolikt utbyggd kapacitet på flera håll för att fjärrundervisning ska kunna fungera väl.

Som alltid när utrustning anskaffas är det viktigt att inte bara köpa in den, för att kunna tillhandahålla utrustningen. Inköp behöver också kompletteras med fortbildning för att personal och elever ska kunna utnyttja utrustningen till fullo. Vi vill särskilt markera detta eftersom Skolinspektionen i sina granskningar har konstaterat att satsningar på att köpa in it-verktyg sällan har åtföljts av satsningar på att optimera användningen av verktygen i det pedagogiska arbetet.[10]

Även om ny teknik köps in kan det förstås uppstå problem i undervisningen, alltifrån elavbrott till programvarufel. Lärarna behöver därför ha en alternativ plan i beredskap för sådana tillfällen. Vid fjärrundervisning bör läraren ha informerat handledaren om lämpliga aktiviteter och vid distansundervisning behöver eleven ha information om vad som förväntas.

Huvudmän som i dag använder sig av fjärrundervisning poängterar att undervisningsformen också kräver andra förändringar och investeringar. Det kan t.ex. behövas anpassning av lokalerna för att akustiken ska bli bra. Såväl vid sådana anpassningar som vid inköp av utrustning för fjärrundervisning och distansundervisning måste tillgänglighetsperspektivet beaktas. Undervisningsformerna får inte utestänga elever med funktionsnedsättning.

[9] Skolverket (2016a), s. 48.
[10] Skolinspektionen (2012).

17.6 Konsekvenser för eleverna

Till sist ska vi beskriva vilka konsekvenser som våra förslag på olika sätt får för eleverna. Det handlar både om följderna för eleverna nu och hur de påverkar eleverna på sikt.

17.6.1 Rätt till likvärdig tillgång till utbildning

Förslagen om *entreprenad*, *upphandling, samverkan* och *fjärrundervisning* är positiva för elevernas rätt till likvärdig tillgång till utbildning. Som vi har beskrivit ovan kan elever, genom våra förslag, få tillgång till ett bredare utbud av utbildning och ämnen och det mer flexibelt och effektivt. Dessutom möjliggör förslagen undervisning av legitimerade och behöriga lärare även i de fall då det annars är svårt för huvudmannen att hitta någon sådan lärare att anställa. Det spelar alltså mindre roll hur stor huvudmannen är och var någonstans skolan är belägen.

Förslagen om *distansundervisning* ger också mer likvärdig tillgång till utbildning. Elever som annars har svårt att delta i den reguljära undervisningen på grund av medicinsk, psykisk eller social problematik får genom de föreslagna förändringarna möjlighet att ta del av undervisning på andra sätt.

Samtidigt begränsar vi också hur och när fjärrundervisning och distansundervisning får användas. Detta gör vi för att elever som får sådan undervisning inte ska utestängas från de delar av skolans verksamhet som inte handlar om kunskapsförmedling, dvs. för att värna skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag. Vi har genomgående gjort avvägningar i vårt arbete som handlar om när och i vilken omfattning som dessa undervisningsformer ska få användas (se avsnitt 17.6.4).

17.6.2 Rätt till stöd

Enligt direktiven ska vi också beskriva konsekvenserna för elevers rätt till stöd i form av extra anpassningar inom ramen för ordinarie undervisning och särskilt stöd enligt skollagen. Förändringarna angående *entreprenad* och *fjärrundervisning* bör inte innebära några förändringar på detta område, men det förutsätter att undervisande

lärare samarbetar med övriga lärare, handledare vid fjärrundervisning, rektor och elevhälsan, exempelvis i framtagande av åtgärdsprogram (se t.ex. avsnitt 11.7.3). Vi har också betonat att samma bestämmelser gäller vid entreprenad som när undervisning bedrivs i egen regi (avsnitt 9.2.2). Det betyder bl.a. att en lärare hos utföraren av entreprenaden har samma skyldighet som andra lärare att uppmärksamma om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och skyndsamt ge stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap. 5 a § skollagen).

Vi föreslår dessutom att uppgifter som avser specialpedagogiska insatser ska få överlämnas på entreprenad till staten, i egenskap av huvudman för specialskolan, inom de övriga obligatoriska skolformerna (avsnitt 9.5.9). Det betyder att det kan finnas möjligheter till särskilt stöd på fler sätt än vad som är fallet i dag.

Även förslagen om *distansundervisning* skapar fler tänkbara sätt att ge särskilt stöd, i och med att förslaget är att särskilt stöd kan ges i form av distansundervisning i de högre årskurserna i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan för vissa elever (avsnitt 14.1). Sådan distansundervisning, som oftast kommer att utföras på entreprenad, förutsätter också ett nära samarbete med elevens övriga lärare, rektor och elevhälsa, för att stödet ska ges på bästa tänkbara vis.

17.6.3 Barnrättsperspektiv

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har alla barn samma rättigheter och lika värde och den fastslår också att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening (artiklarna 2, 3 och 12). Barn har enligt konventionen också rätt till utbildning (artikel 28).

De förslag som vi lämnar om *fjärrundervisning*, *distansundervisning*, *entreprenad* och *samverkan* medför att barn och elever får ökad tillgång till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen, som vi har beskrivit ovan (avsnitt 17.6.1). Det är med andra ord positivt ur barnrättsperspektiv. Våra förslag handlar också om ökade möjligheter till särskilt stöd, modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet, som samtliga kan bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna.

Angående vikten av att beakta barnets bästa vill vi lyfta några synpunkter som vi har påtalat tidigare. Exempelvis ska såväl fjärrundervisning som distansundervisning endast användas när eleverna annars inte skulle ha fått undervisning. Vi begränsar också mängden sådan undervisning. Vi har också betonat att fjärrundervisning endast får användas om vissa villkor är uppfyllda, inte av ekonomiska skäl (avsnitt 11.2). Vidare har vi understrukit att distansundervisning ska ges utifrån individuella skäl och om det är den bästa metoden för att hjälpa eleven. Framför allt får det aldrig vara en utväg för skolan att på något sätt avsäga sig ansvaret för en elev (avsnitt 13.3 och 14.1.1). Beslut som rör distansundervisning ska också kunna överklagas (avsnitt 14.1.4 och 15.3.3).

Vi har under arbetets gång analyserat vilka bestämmelser som gäller när uppgifter som avser undervisning har överlämnats på entreprenad enligt våra förslag (se t.ex. avsnitt 9.9). Vi kan också konstatera att diskrimineringslagen (2008:567) gäller även vid entreprenad. Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 § diskrimineringslagen). Därmed föranleder inte våra förslag om entreprenad några ytterligare bestämmelser i diskrimineringslagstiftningen.

Slutligen vill vi också nämna att flera av förslagen betyder att utbildningen i större utsträckning kan utformas efter elevernas individuella behov. Ett exempel på det är att elever som annars inte skulle ha kunnat få det kan erbjudas studiehandledning på modersmålet; ett annat exempel att elever som annars inte skulle ha deltagit i undervisning kan få individuellt anpassad distansundervisning.

17.6.4 Socialiserings- och värdegrundsuppdraget

Utbildning inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden, vilket vi har utvecklat tidigare (avsnitt 3.1.2). De värden som ska förmedlas, skolans värdegrund, vilar på grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna. Utbildningen ska också utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna (1 kap. 5 § skollagen). Det innebär att utbildningen i sig och

de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla till barnen och eleverna vårt samhälles gemensamma värderingar så som demokrati och mänskliga rättigheter och stimulera barnen och eleverna att förverkliga värderingarna, vilket också ska komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling.[11] Utbildningen ska också främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling, vilket kan beskrivas som att skolan även har ett socialiseringsuppdrag.

Samma krav ska enligt våra förslag ställas på utbildning där *fjärrundervisning* eller *distansundervisning* används, som på utbildning med reguljär undervisning (avsnitt 11.4.3 och 13.2.3). Det betyder att socialiserings- och värdegrundsarbetet behöver ta plats och genomsyra utbildningen även när sådana undervisningsformer används. Vi bedömer att detta arbete i mångt och mycket kan bedrivas även när lärare och elever är fysiskt åtskilda. Det förutsätter dock att läraren, liksom för den delen av undervisningen som handlar om att förmedla och utveckla kunskaper, funderar över hur undervisningen ska anpassas till det annorlunda formatet. Inte minst gäller det distansundervisning, där undervisningstiden är mindre omfattande än vid reguljär undervisning.

Trots att det mesta är möjligt att genomföra finns det samtidigt ett antal aspekter inom skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag som framför allt handlar om förhållningssätt till andra människor. Av naturliga skäl är dessa aspekter svårare att utveckla när läraren inte finns på samma plats som eleven, t.ex. när läraren inte finns fysiskt närvarande i klassrummet och därför inte ser hur elever interagerar med varandra innan tekniken för fjärrundervisning har satts igång. Även det faktum att elever och fjärrlärare på grund av avståndet inte lär känna varandra på samma sätt kan försvåra arbetet.

Vi har i detta betänkande resonerat om ett par faktorer som kan underlätta skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag och motverka de eventuella negativa effekterna av att elever och lärare är åtskilda i rum. För det första har vi betonat vikten av att elever och lärare möts, t.ex. i början av terminen, och att sociala relationer behöver skapas också mellan elever som undervisas gemensamt men befinner sig på olika platser (avsnitt 11.8.4). För det andra begränsar våra förslag användningen av dessa undervisningsformer. Vi föreslår att fjärrundervisning endast får användas till en begränsad del av verk-

[11] Prop. 2009/10:165, s. 223.

samheten och att distansundervisning endast ska bli aktuell om eleven annars inte har möjlighet att delta i undervisning (avsnitt 11.8.2 och 13.3).

17.6.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Förslagen berör på några olika sätt den personliga integriteten. Exempelvis kan det medföra särskilda risker för enskildas personliga integritet att använda sig av informationsteknik, t.ex. att elevers personuppgifter och skoluppgifter överförs mellan elev och lärare. Våra förslag om fjärrundervisning och distansundervisning innebär att det kan förekomma i fler fall. Den som anordnar utbildningen avgör vilka tekniska hjälpmedel som ska användas och ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagar och andra författningar, t.ex. personuppgiftslagen (1998:204). Vi har tidigare i betänkandet också redogjort för våra bedömningar om personuppgiftsbehandling vid entreprenad (avsnitt 9.6.4).

En annan aspekt som har anknytning till den personliga integriteten är hur fjärrundervisning och distansundervisning bedrivs, eftersom det ofta förutsätter att elever och lärare syns på en skärm av något slag. Detta kan upplevas obehagligt för deltagarna och behöver hanteras av huvudmännen. Som vi har beskrivit tidigare kan det t.ex. underlätta om elever och lärare någon gång också träffas fysiskt (avsnitt 11.8.4).

För att skydda den personliga integriteten har vi föreslagit att sekretess ska gälla i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om mottagande i utbildning som anordnas med distansundervisning. (avsnitt 15.3.6). Vidare har vi bedömt att våra förslag om entreprenad och samverkan inte föranleder några ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller i korresponderande bestämmelser i andra lagar som rör tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet (avsnitt 9.9).

17.6.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Till detta mål hör också sex delmål, varav ett är att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.[12]

Som vi tidigare har beskrivit ökar elevernas likvärdiga tillgång till utbildning genom våra förslag om *fjärrundervisning*, *distansundervisning* och *entreprenad*. Det handlar t.ex. om att unga som mår psykiskt dåligt, vilket framför allt är flickor, kan delta i utbildning där distansundervisning används, om de inte har möjlighet att delta i reguljär undervisning. Ett annat exempel är att ensamkommande barn och ungdomar, som till stor del är pojkar, kan få tillgång till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet genom fjärrundervisning och entreprenad.

Vi har också beaktat jämställdhetsperspektivet i utformningen av målgruppen för distansundervisning. Det är vanligare att pojkar får en diagnos om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar än att flickor får det, vilket tros bero på att flickor inte diagnosticeras snarare än att det inte är lika vanligt bland flickor. Vi har därför beskrivit målgruppen som elever med *dokumenterad* medicinsk, psykisk eller social problematik och framhävt att det inte krävs en diagnos för att ingå i målgruppen (avsnitt 13.3.2).

17.6.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vad vi kan bedöma har våra förslag inte några konsekvenser för brottsligheten. Däremot kan förslagen på längre sikt bidra till det brottsförebyggande arbetet, eftersom en trygg skolgång och att gå ut skolan med goda kunskaper kan minska risken för kriminalitet och utanförskap.[13] Dessutom är skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag brottsförebyggande, bl.a. genom att bidra till utvecklingen av ansvarskännande individer och medborgare. Att vi värnar skolans

[12] Skr. 2016/17:10.
[13] Skr. 2016/17:126, s. 21.

socialiserings- och värdegrundsuppdrag i utbildning där fjärrundervisning eller distansundervisning används (se avsnitt 17.6.4) är alltså positivt för det brottsförebyggande arbetet.

17.6.8 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Våra förslag om *fjärrundervisning*, *distansundervisning* och *entreprenad* bidrar på några olika sätt till möjligheten att nå detta mål.

För det första kan fler elever erbjudas modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet genom våra förslag. Det handlar framför allt om förslagen i vårt delbetänkande men i detta betänkande föreslås även de statliga skolformerna få överlämna uppgifter som avser detta på entreprenad till en annan huvudman.

För det andra betonar vi allas lika rätt att ta del av utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Därmed vill vi inte tillåta distansundervisning av religiösa eller filosofiska skäl (avsnitt 13.3.4).

Slutligen har vi på olika sätt försökt att värna skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag i våra förslag (se avsnitt 17.6.4). Detta uppdrag handlar bl.a. om att förmedla värdet av lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, såsom att eleverna ska lära sig att respektera varandra.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap. Inledande bestämmelser

3 §

I paragrafen, som innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i lagen, har en definition av distansundervisning införts. Med *distansundervisning* avses interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare kan vara åtskilda i både rum och tid. Med *informations- och kommunikationsteknik* avses t.ex. videokonferens eller kommunikation via dator med webbkamera eller e-post. I uttrycket *kan vara åtskilda* ligger att det också kan ingå undervisning där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid. Definitionen utesluter därmed inte heller att lärare och elev under någon del av undervisningstiden befinner sig på samma plats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.2.1.

12 §

I paragrafen, som innehåller en uppräkning av skollagens kapitel, görs en följdändring med anledning av att två nya kapitel, 22 kap. fjärrundervisning och 22 a kap. distansundervisning, förs in i lagen.

Att två nya kapitel ska föras in i skollagen behandlas i avsnitt 11.3.1 och 13.4.1.

3 kap. Barns och elevers utveckling mot målen

9 §

Paragrafen behandlar åtgärdsprogram. I *andra stycket* regleras att åtgärdsprogram beslutas av rektorn och att denne i vissa fall inte får överlåta sin beslutanderätt till någon annan. I bestämmelsen har gjorts ett tillägg av innebörden att denna begränsning gäller även i det fall att åtgärdsprogrammet innebär att eleven ska ges särskilt stöd i form av distansundervisning enligt 11 a §. I övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts i paragrafen, som behandlas i avsnitt 14.1.2.

11 a §

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* anges att ett beslut om åtgärdsprogram får innebära att en elev under en begränsad tid får särskilt stöd enligt 9 § i form av distansundervisning enligt 22 a kap. Att distansundervisning endast får ges som särskilt stöd under en begränsad tid betonar att undervisningsmetoden ska användas för att eleven ska kunna återgå i ordinarie undervisning. Distansundervisning får endast ges om eleven uppfyller förutsättningarna för sådan undervisning, dvs. de förutsättningar som anges i 22 a kap. Vidare får distansundervisning användas som särskilt stöd endast i de högre årskurserna, dvs. i grundskolans och grundsärskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 8–10. Något beslut om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning enligt 11 § behöver inte fattas när en elev får särskilt stöd i form av distansundervisning. Däremot kan det bli aktuellt med beslut om anpassad studiegång enligt 12 §, t.ex. i fråga om vilka ämnen eleven ska ha under den tid som eleven får distansundervisning.

I *andra stycket* anges att ett beslut om särskilt stöd i form av distansundervisning får gälla för högst en termin i taget, vilket också det syftar till att betona att insatsen är tänkt att vara tillfällig och användas för att eleven ska kunna återgå i ordinarie undervisning. Ambitionen bör vara att eleven så snart som möjligt ska återgå till närundervisning och där, om det behövs, få särskilt stöd av annat slag. Paragrafen hindrar naturligtvis inte att distansundervisning används för en elev under kortare tid än en termin, eller att en elev

som inledningsvis får distansundervisning i alla ämnen gradvis återgår till närundervisning i något eller några ämnen åt gången.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.1.1, 14.1.2, och 14.2.1.

5 kap. Trygghet och studiero

6 §

I paragrafen regleras allmänna befogenheter för rektor och lärare. Således anges i *första stycket* att rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. I *andra stycket* redovisas vilka åtgärder som får beslutas om genom hänvisning till 7–23 §§.

I *tredje stycket*, som är *nytt*, anges att en handledare som avses i 22 kap. 13 § får vidta samma omedelbara och tillfälliga åtgärder som en lärare får enligt bestämmelsen i första stycket. Vidare anges att en handledare även, enligt de förutsättningar som följer av 7 och 22 §§, får besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål.

I *fjärde stycket*, som tidigare var det tredje stycket, anges att en åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. I bestämmelsen har ett tillägg gjorts så att den även omfattar åtgärder som vidtas enligt det nya tredje stycket, dvs. av en handledare som avses i 22 kap. 13 §. Någon saklig förändring i övrigt är inte avsedd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.7.2.

15 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasieskolan

7 a §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller en upplysningsbestämmelse som anger att distansundervisning enligt 22 a kap. får användas för utbildning i gymnasieskolan. Vidare anges att detta endast gäller för elever som uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning, dvs. de förutsättningar som anges i 22 a kap.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.1.1.

18 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasiesärskolan

8 a §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller en upplysningsbestämmelse som anger att distansundervisning enligt 22 a kap. får användas för utbildning i gymnasiesärskolan. Vidare anges att detta endast gäller för elever som uppfyller förutsättningarna för att få sådan undervisning, dvs. de förutsättningar som anges i 22 a kap.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.1.1.

22 kap. Fjärrundervisning

1 §

Paragrafen är *ny* och beskriver innehållet i kapitlet.

2 §

Paragrafen är *ny* och klargör att fjärrundervisning bara får användas under de förutsättningar och med de begränsningar som anges i 22 kap. och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet. Den utbildning som ges med fjärrundervisning ska i övrigt ske enligt bestämmelserna i skollagen och föreskrifter som meddelats med stöd av skollagen. Paragrafen motsvarar till sitt sakliga innehåll delvis tidigare 5 a kap. 1 § första stycket skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 1 § första stycket gymnasieförordningen (2010:2039).

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.1.

3 §

Paragrafen är *ny* och anger i vilka skolformer som fjärrundervisning får användas. Fjärrundervisning får alltså endast användas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Regeringen får dock enligt 22 kap. 9 § meddela föreskrifter om försöksverksamhet med fjärrundervisning i andra skolformer. Paragrafen motsvarar till sitt sakliga innehåll delvis tidigare 5 a kap. 1 § första stycket skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 1 § första stycket gymnasieförordningen (2010:2039).

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.1.

4 §

Paragrafen är *ny* och anger de grundläggande förutsättningarna för att fjärrundervisning ska få användas. Paragrafen motsvarar till sitt sakliga innehåll tidigare 5 a kap. 3 § skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039).

I *första stycket första punkten* anges att fjärrundervisning får användas när det inte finns någon lärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 § att tillgå inom en huvudmans skolenhet. Det handlar alltså om den situationen att huvudmannen inte har tillgång till någon lärare med legitimation som är behörig för viss undervisning, dvs. som uppfyller de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat om behörighet. Undantagsreglerna i 2 kap., t.ex. för modersmålslärare, spelar alltså inte någon roll här – finns det inte någon lärare som uppfyller kraven i 2 kap. 13 § kan fjärrundervisning tillämpas. Det är tillräckligt att det inte finns lärare att tillgå vid den aktuella skolenheten, vilket innebär att fjärrundervisning kan anordnas även om huvudmannen i och för sig har behöriga lärare att tillgå vid någon annan skolenhet. En förutsättning för att fjärrundervisning ska få användas i denna situation är dock att huvudmannen har gjort allvarliga försök att rekrytera en legitimerad och behörig lärare till skolenheten.

I *första stycket andra punkten* anges att fjärrundervisning även får användas när elevunderlaget är otillräckligt. Det kan t.ex. handla om att det är någon enstaka elev på den aktuella skolenheten som är berättigad till modersmålsundervisning eller om att utöka möjligheterna till språkval när bara enstaka elever vill läsa det aktuella språket. Bestämmelsen kan bl.a. tillämpas vid sådana situationer när huvudmannen inte har skyldighet att anordna undervisning, på grund av att antalet elever är färre än fem.

I *andra stycket* förtydligas att bestämmelsen i första stycket första punkten när det gäller integrerad samisk undervisning i grundskolan ska tolkas som att huvudmannen inte har någon annan lämplig person att tillgå inom skolenheten. Detta eftersom det inte finns någon särskild reglering när det gäller vem som får utföra sådan undervisning. Den person som bedöms lämplig att ge integrerad samisk undervisning i ett visst ämne, t.ex. historia, måste dock uppfylla de behörighetskrav som gäller för undervisning i ämnet historia i den aktuella årskursen, om denna lärare ensam ska ansvara för under-

visningen i ämnet historia. Något krav på behörighet i integrerad samisk undervisning kan dock inte uppställas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

5 §

Paragrafen är *ny* och anger uttömmande i vilka ämnen och verksamheter som fjärrundervisning får användas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Regeringen får dock enligt 22 kap. 9 § meddela föreskrifter om försöksverksamhet med fjärrundervisning i andra ämnen. Regeringen får också enligt 22 kap. 6 § meddela föreskrifter som begränsar i vilka årskurser fjärrundervisning får användas i respektive ämne och verksamhet. Paragrafen motsvarar till viss del tidigare 5 a kap. 2 § skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.2.

6 §

Paragrafen är *ny* och innehåller ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter som begränsar i vilka årskurser i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan som fjärrundervisning får användas i olika ämnen och verksamheter samt i vilken omfattning fjärrundervisning högst får användas. Bestämmelsen möjliggör alltså för regeringen att reglera i vilken utsträckning som fjärrundervisning ska få användas i de obligatoriska skolformerna. De närmare föreskrifterna om användningen av fjärrundervisning i dessa skolformer kan därmed komma att anges i skolförordningen (2011:185).

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.2 och 11.6.3.

7 §

Paragrafen är *ny* och innehåller ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilka kurser som fjärrundervisning får användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Vidare får regeringen med-

dela föreskrifter om i vilken omfattning fjärrundervisning högst får användas i skolformerna. De närmare föreskrifterna om användning av fjärrundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan kommer därmed att anges i gymnasieförordningen (2010:2039) eller i myndighetsföreskrifter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.3 och 11.6.3.

8 §

Paragrafen är *ny* och reglerar att fjärrundervisning även får användas vid utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§. Vidare anges att i sådana fall ska samma bestämmelser om fjärrundervisning gälla som i den skolform som den aktuella utbildningen vid det särskilda ungdomshemmet ska motsvara. Det innebär alltså att om utbildningen vid det särskilda ungdomshemmet ska motsvara utbildning i grundskolans årskurs 7, så gäller de bestämmelser om fjärrundervisning som rör undervisning i grundskolans årskurs 7 även för utbildningen vid det särskilda ungdomshemmet. Exempelvis gäller detta de begränsningar som kan finnas när det gäller i vilka ämnen eller i vilken omfattning fjärrundervisning får användas. Paragrafen motsvarar delvis bestämmelser som tidigare fanns i 14 a kap. 3 § skolförordningen (2011:185) och 13 a kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.4.

9 §

Paragrafen är *ny* och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om försöksverksamhet med fjärrundervisning i andra fall än de som anges i 22 kap. Försöksverksamheten kan avse såväl andra ämnen som andra skolformer än de där fjärrundervisning är tillåten enligt bestämmelserna i 3 och 5–7 §§. Vidare anges att sådan försöksverksamhet i övrigt ska bedrivas enligt bestämmelserna i 22 kap., vilket t.ex. innebär att krav på fjärrlärare enligt 12 § samt om handledare enligt 13 § gäller även för försöksverksamhet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.5.

10 §

Paragrafen är *ny* och reglerar beslut om fjärrundervisning.

Enligt *första stycket* ska den huvudman som avser att använda fjärrundervisning i ett visst ämne, en viss kurs eller en viss verksamhet fatta ett särskilt beslut om det. Om huvudmannen avser att använda fjärrundervisning i flera ämnen, kurser eller verksamheter ska således ett beslut fattas för varje ämne, kurs eller verksamhet. Det bör framhållas att ett sådant beslut dock inte nödvändigtvis innebär att fjärrundervisning används vid varje undervisningstillfälle i ämnet, kursen eller verksamheten, utan lektioner med fjärrundervisning kan blandas med lektioner med närundervisning.

I *andra stycket* anges att ett beslut om fjärrundervisning, när fjärrundervisning används på grund av lärarbrist (4 § första stycket 1 och andra stycket), får fattas för högst ett år i taget. Huvudmannen får besluta att använda fjärrundervisning under längre tid än så, om det finns särskilda skäl att anta att behovet kommer att kvarstå under mer än ett års tid. Särskilda skäl kan t.ex. vara att det redan vid beslutstillfället framstår som osannolikt att inom ett års tid finna en legitimerad och behörig lärare för ämnet eller kursen i fråga.

När det gäller beslut om fjärrundervisning på grund av otillräckligt elevunderlag (4 § första stycket 2) finns ingen motsvarande begränsning när det gäller den längsta tid ett beslut kan fattas för. Elevunderlaget varierar ofta från år till år och frågan om fjärrundervisning blir då naturligen återkommande för huvudmannen att ta ställning till.

I *tredje stycket* anges att ett särskilt beslut om fjärrundervisning inte behöver fattas om fjärrundervisning på grund av oförutsedda omständigheter används vid enstaka tillfällen. Som exempel kan nämnas att fjärrundervisning används när den ansvarige läraren på grund av oförutsedda omständigheter inte har möjlighet att närvara vid enstaka undervisningstillfällen, t.ex. till följd av sammanbrott i de allmänna kommunikationerna. Läraren kan alltså i en sådan situation, när han eller hon är åtskild från eleverna i rum, undervisa eleverna med hjälp av informations- och kommunikationsteknik utan att ett särskilt beslut om fjärrundervisning har fattats för ämnet, kursen eller verksamheten. Vidare omfattas sådan tillfällig fjärrundervisning inte heller av de övriga begränsningar för fjärrundervisning som följer av 22 kap. Det innebär t.ex. att sådan fjärrundervisning kan ges av lärare som inte har

behörighet enligt vad som anges i 12 §, och utan närvaro av sådan handledare som avses i 13 §. Det bör dock noteras att även tillfällig fjärrundervisning måste uppfylla de krav som i övrigt ställs i skollagen, t.ex. bestämmelserna om trygghet och studiero i 5 kap.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.6.1 och 11.6.2.

11 §

Bestämmelsen är *ny* och anger i *första stycket* att fjärrundervisning endast får utföras av huvudmän inom skolväsendet. Huvudmän inom skolväsendet är enligt skollagen kommuner (2 kap. 2 §), landsting (2 kap. 3 §), staten i egenskap av huvudman för specialskolan och sameskolan (2 kap. 4 §) och enskilda som efter ansökan blivit godkända som huvudmän (2 kap. 5 §).

Av *andra stycket* framgår att vid fjärrundervisning som enligt 8 § ges vid utbildning vid särskilda ungdomshem får fjärrundervisningen även utföras av staten i egenskap av huvudman för det särskilda ungdomshemmet. Bestämmelsen möjliggör för huvudmannen att anordna samordnad fjärrundervisning mellan flera särskilda ungdomshem.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.8.1.

12 §

Paragrafen är *ny* och anger vilka krav som ställs på fjärrlärare.

I *första stycket* anges att fjärrlärare ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 §, vilket innebär att fjärrläraren ska ha lärarlegitimation och vara behörig att undervisa i det ämne eller den kurs som fjärrundervisningen avser.

Av *andra stycket* följer att lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § ändå får bedriva fjärrundervisning, om den avser ämnen som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, dvs. såvitt här är av intresse modersmål eller yrkesämnen i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Detta under förutsättning att läraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket, dvs. att läraren är lämplig för undervisningen. I de beskrivna situationerna får en obehörig lärare användas vid fjärrundervisning utan att huvudmannen fattar ett sådant beslut som anges i 2 kap. 19 §.

Det bör noteras att det för integrerad samisk undervisning i grundskolan inte finns några föreskrifter om behörighetskrav för den som bedriver sådan undervisning, varför några sådana krav inte heller kan uppställas vid fjärrundervisning. Den som bedöms vara en lämplig person för att bedriva integrerad samisk undervisning inom ett visst ämne kan dock vara någon som är legitimerad lärare och behörig att undervisa i det aktuella ämnet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.8.3.

13 §

Paragrafen är *ny* och stadgar i *första stycket* att det vid fjärrundervisning ska finnas en handledare närvarande där eleverna befinner sig. Att handledaren ska vara närvarande vid fjärrundervisning utesluter inte att hon eller han tillfälligt lämnar lokalen för att t.ex. följa med en elev till skolbiblioteket eller hämta undervisningsmaterial från en annan lokal. Bestämmelsen innebär dock att en handledare inte bör vara schemalagd som handledare för mer än en undervisningsgrupp vid ett och samma lektionstillfälle.

Av *andra stycket* framgår att handledaren ska vara en för ändamålet lämplig person. Några särskilda behörighetskrav uppställs alltså inte.

Paragrafens *första stycke* motsvarar tidigare 5 a kap. 4 § skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 4 § gymnasieförordningen (2010:2039). Paragrafen behandlas i avsnitt 11.7.1.

14 §

Paragrafen är *ny* och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om fjärrundervisning. Den motsvarar därmed delvis tidigare 29 kap. 22 a §. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.2.

22 a kap. Distansundervisning

1 §

Paragrafen är *ny* och beskriver innehållet i kapitlet.

2 §

Paragrafen är *ny* och fastslår i *första stycket* att bestämmelser i skollagen samt föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen gäller även för distansundervisning, om inte något annat anges i 22 a kap. eller föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet. Utgångspunkten är således att bestämmelserna i skollagen gäller även för distansundervisning, om inte något annat framgår, antingen genom bestämmelser i detta kapitel eller genom undantag i denna bestämmelse. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.8.1.

I *andra stycket* återfinns en uppräkning av bestämmelser i skollagen som inte gäller för utbildning där distansundervisning används.

I *första strecksatsen* undantas bestämmelser i 2 kap. 5 § andra stycket respektive 2 kap. 5 a § som rör godkännande av enskilda huvudmän respektive samråd. Undantaget motiveras av att en huvudman som endast anordnar utbildning där distansundervisning används riktar sig mot hela landet och inte enbart mot lägeskommunen och angränsande kommuner. Därför saknar prövning av påtagligt negativa följder för den utbildning som anordnas av det allmänna i lägeskommunen eller i angränsande kommuner, respektive samråd med lägeskommun eller angränsande kommuner, betydelse. Kompletterande bestämmelser om godkännande av utförare av utbildning där distansundervisning används finns i 9 §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.7.4.

I *andra strecksatsen* undantas 2 kap. 36 § om skolbibliotek. En huvudman som anordnar utbildning där distansundervisning används behöver således inte se till att eleverna har tillgång till skolbibliotek. Det kan i detta sammanhang framhållas att bestämmelserna om att eleven utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning fortsatt ska gälla för utbildning där distansundervisning används (se 10 kap. 10 § andra stycket, 11 kap. 13 § andra stycket, 12 kap. 10 § andra stycket, 15 kap. 17 §

andra stycket samt 18 kap. 17 § andra stycket). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.8.2.

I *tredje strecksatsen* undantas 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 § och 12 kap. 5 § om total undervisningstid i grundskolan, grundsärskolan respektive specialskolan. Det innebär alltså att en elev på en utbildning där distansundervisning används undantas från bestämmelsen om minsta totala undervisningstid, vilket är en naturlig följd av undervisningsformen. I vart fall kan distansundervisning ofta innebära att mängden lärarledd undervisning minskar. Inget hindrar naturligtvis att en elev som genomgår sådan utbildning ändå ges undervisning i den tidsomfattning som anges i de angivna paragraferna. Beslut om avvikelser från den timplan som gäller för utbildningen ska, vid behov, fattas enligt bestämmelsen om anpassad studiegång i 3 kap. 12 §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.5.1.

I *fjärde strecksatsen* undantas 10 kap. 10 § andra stycket, 11 kap. 13 § andra stycket och 12 kap. 10 § andra stycket om skolmåltider. En huvudman som anordnar utbildning där distansundervisning används behöver således inte erbjuda eleverna skolmåltider. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.1.

I *femte strecksatsen* undantas 15 kap. 11 § och 18 kap. 11 § om skolförlagd utbildning i gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. I och med att eleven vid distansundervisning vanligtvis är någon annanstans än i skolan kan kravet på att utbildningen i huvudsak ska vara skolförlagd inte omfatta utbildning där distansundervisning används. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 15.5.1.

Slutligen undantas i *sjätte strecksatsen* 16 kap. 18 § och 19 kap. 20 § om garanterad undervisningstid i gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. Det innebär alltså att en elev på en utbildning där distansundervisning används undantas från bestämmelsen om minsta totala undervisningstid, vilket är en naturlig följd av undervisningsformen. I vart fall kan distansundervisning ofta innebära att mängden lärarledd undervisning minskar. Inget hindrar naturligtvis att en elev som genomgår sådan utbildning ändå ges undervisning i den tidsomfattning som anges i de angivna paragraferna. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.5.1.

3 §

Paragrafen är *ny* och klargör att distansundervisning bara får användas under de förutsättningar och med de begränsningar som anges i 22 a kap. och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.4.1.

4 §

Paragrafen är *ny* och anger de närmare förutsättningarna för att distansundervisning ska få användas.

Enligt *första stycket* får distansundervisning användas för elever som inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik. Med *dokumenterad* avses att problematiken på något sätt ska vara nedtecknad, t.ex. genom intyg från läkare, psykolog eller socionom. Det är dock inte nödvändigt att eleven har fått någon särskild diagnos fastställd. Dokumentationen kan också vara en utredning som har gjorts av annan personal inom elevhälsa eller socialtjänst. Med *medicinsk problematik* avses att eleven har en somatisk sjukdom eller funktionsnedsättning som innebär att eleven av hälsoskäl är förhindrad att ta del av den reguljära undervisningen i skolan. På motsvarande sätt avses med *psykisk problematik* t.ex. att eleven har en psykisk sjukdom, alternativt en psykisk funktionsnedsättning, som innebär att eleven inte kan delta i reguljär undervisning. Med *social problematik* avses att eleven har en mycket svår social situation. Det kan t.ex. handla om en elev som har en svår familjesituation och på grund av detta tillfälligt bor på annan ort. Det kan även handla om elever som under en längre tid inte har kunnat förmås att gå till skolan men där beteendet inte kan härledas till någon bakomliggande psykisk problematik.

I *andra stycket* anges att för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får distansundervisning även användas för elever som på grund av andra särskilda skäl inte har möjlighet att delta i den reguljära undervisningen. Med *andra särskilda skäl* avses i huvudsak situationer där en elev önskar genomgå en utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan men samtidigt har andra aktiviteter som kraftigt försvårar för eleven att genomföra utbildningen genom reguljär undervisning på någon skola. Ett exempel på sådana särskilda

skäl kan vara elever som befinner sig på elitnivå inom någon idrott och därför ofta befinner sig på resor för att delta i träningsläger och tävlingar. Ett annat exempel är elever som har inlett någon form av yrkeskarriär, t.ex. genom eget företagande, som innefattar omfattande resande utanför hemorten. Ett tredje exempel på när andra särskilda skäl kan föreligga är att en elev ska bo utomlands under en kortare eller längre period under sin gymnasieutbildning, t.ex. för att tillfälligt bo med en vårdnadshavare i ett annat land. Däremot ska inte religiösa eller filosofiska skäl utgöra särskilda skäl för distansundervisning. Det är huvudmannen för den sökta utbildningen som prövar om de skäl som eleven uppgett utgör andra särskilda skäl, se 13 och 14 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

5 §

Paragrafen är *ny* och fastslår när distansundervisning får användas i de obligatoriska skolformerna.

I *första stycket* anges att distansundervisning får användas som särskilt stöd enligt 3 kap. 11 a § för elever som behöver sådant stöd. Av sistnämnda paragraf framgår att distansundervisning får användas som särskilt stöd i grundskolans och grundsärskolans årskurs 7–9 och specialskolans årskurs 8–10. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.1.1.

Enligt *andra stycket* får distansundervisning endast användas om elevens vårdnadshavare eller andra som har omvårdnaden om eleven medger detta. Det krävs således samtycke för att distansundervisning ska kunna användas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.1.3.

I *tredje stycket* finns en upplysningsbestämmelse där det framgår att distansundervisning enligt 24 kap. 22 a § även får användas som alternativ till sådan särskild undervisning i hemmet eller på annan lämplig plats som avses i 24 kap. 20 §. Av 24 kap. 22 a § framgår dock att detta inte får ske i grundskolans, grundsärskolans eller sameskolans årskurs 1–6 eller i specialskolans årskurs 1–7. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.10.3.

6 §

Paragrafen är *ny* och reglerar när distansundervisning får användas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Enligt *första stycket* får distansundervisning användas för en hel utbildning, eller för att slutföra en utbildning, som avser ett nationellt program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan, ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller ett individuellt program i gymnasiesärskolan. Distansundervisning får således i dessa skolformer användas inte bara för en begränsad tidsperiod utan för en hel utbildning. Eleven kan vidare antingen gå hela utbildningen med distansundervisning, eller genomföra en del av utbildningen med en sådan undervisningsform. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 15.1.1 och 15.1.2.

I *andra stycket* finns det en upplysningsbestämmelse där det framgår att distansundervisning enligt 24 kap. 22 a § även får användas som alternativ till sådan särskild undervisning i hemmet eller på annan lämplig plats som avses i 24 kap. 20 §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.10.3.

7 §

Paragrafen är *ny* och anger uttömmande i vilka ämnen som distansundervisning får användas i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.2.2.

8 §

Paragrafen är *ny* och fastslår att distansundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får användas i samtliga ämnen, kurser och program, under förutsättning att huvudmannen blivit godkänd som utförare av distansundervisning för den aktuella utbildningen. Det finns alltså inte några begränsningar i skollagen för i vilka sammanhang distansundervisning får användas i de frivilliga skolformerna. Att ett ämne, en kurs eller ett program kan genomföras med distansundervisning blir i stället något som prövas av Skolinspektionen i samband med att myndigheten prövar om en huvudman ska godkännas som utförare av en viss utbildning där distansundervis-

ning används. I denna prövning får det alltså anses ingå en bedömning av om det finns förutsättningar för att genomföra exempelvis en viss kurs i ett yrkesämne genom distansundervisning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.1.2.

9 §

Paragrafen är *ny* och reglerar vilka som får utföra utbildning där distansundervisning används.

Av *första stycket* framgår att distansundervisning endast får utföras av huvudmän som efter ansökan har godkänts som utförare av utbildning där distansundervisning används. Med huvudmän avses huvudmän inom skolväsendet. En enskild som vill utföra utbildning där distansundervisning används måste alltså vara godkänd som huvudman av Skolinspektionen. Såväl offentliga som enskilda huvudmän måste ansöka om godkännande och bli godkända för att kunna utföra utbildning där distansundervisning används. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.7.1 och 13.7.2.

Enligt *andra stycket* krävs, för att godkännande ska lämnas, att det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet. Bedömningen av om elevunderlaget är tillräckligt kan t.ex. göras med utgångspunkt från budgeten för den planerade skolan och sökandens ekonomi. En uthållig ekonomi är bl.a. beroende av ett elevunderlag som möjliggör tillräckliga bidrag från elevernas hemkommuner. Kravet på att det ska kunna antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en ”stabil verksamhet” är, utifrån ett tidsperspektiv, något lägre än det krav avseende elevunderlag som i 2 kap. 5 § ställs på enskilda för att bli godkända som huvudmän för en fristående skola, dvs. att ”elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt”. Det lägre kravet för utbildning där distansundervisning används beror på att målgruppen för sådana utbildningar kan variera kraftigt och att behoven kan växla mellan olika läsår. Om elevunderlaget bedöms vara alltför litet, kan det vara svårt för en huvudman att t.ex. anställa behöriga lärare i tillräcklig utsträckning eller upphandla nödvändiga tekniska utrustningar.

Vid godkännandeprövningen ska vidare hänsyn tas till att det inte godkänns fler utförare än att de som godkänns, med beaktande

av det elevunderlag som kan förutses, kommer att kunna bedriva en stabil verksamhet. För det fall att fler huvudmän ansöker om godkännande än vad som bedöms nödvändigt för att tillgodose behoven av undervisning där distansundervisning används, måste det alltså ske ett urval. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.7.5.

I *tredje stycket* anges att det är Skolinspektionen som prövar frågor om godkännande. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.7.2.

Slutligen innehåller *fjärde stycket* en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vad som krävs i fråga om utbildning där distansundervisning används för att ett godkännande ska lämnas. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse när ansökan ska göras och vad en ansökan ska innehålla. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.7.6.

10 §

Paragrafen är *ny* och anger i *första stycket* att den huvudman som ansöker om godkännande enligt 9 § ska betala en avgift till staten.

Andra stycket är ett bemyndigande som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om betalning av avgiften.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.7.3.

11 §

Paragrafen är *ny* och anger vilka krav som uppställs på distanslärare.

I *första stycket* anges att distanslärare ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 §, vilket innebär att distansläraren ska ha lärarlegitimation och vara behörig att undervisa i det ämne eller den kurs som distansundervisningen avser.

Av *andra stycket* följer att lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § ändå får bedriva distansundervisning om undervisningen avser ämnen som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, dvs. såvitt här är av intresse modersmål eller yrkesämnen i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Detta under förutsättning att läraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket, dvs. att läraren är lämplig för undervisningen. I de beskrivna situationerna får en obehörig lärare

användas vid distansundervisning utan att huvudmannen fattar ett sådant beslut som anges i 2 kap. 19 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.6.1.

12 §

Paragrafen är *ny* och anger att distansläraren ska ha regelbunden direktkontakt med eleven när distansundervisning används. I konsekvens av att kraven på viss minsta undervisningstid inte gäller för utbildning där distansundervisning används inför bestämmelsen en skyldighet för distansläraren att ha en regelbunden direktkontakt med eleven. Huvudmannen för utbildningen bör säkerställa att direktkontakt mellan distanslärare och elev förekommer i tillräcklig utsträckning. Vad som är tillräcklig regelbundenhet avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet, inte minst elevens behov. En utgångspunkt är också att en elev som får distansundervisning förutsätts ägna lika mycket tid åt studierna som elever som får reguljär undervisning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.5.1.

13 §

Paragrafen är *ny* och anger de behörighetskrav som ska gälla vid antagning till utbildning där distansundervisning används inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Av *första stycket första punkten* framgår att eleven, när det gäller utbildningar i gymnasieskolan, ska uppfylla de behörighetskrav som gäller för den aktuella utbildningen. Om utbildningen t.ex. avser ekonomiprogrammet, ska eleven alltså uppfylla de behörighetskrav som gäller för ekonomiprogrammet.

Av *första stycket andra punkten* framgår att eleven, när det gäller gymnasiesärskolan, ska tillhöra målgruppen för skolformen.

I *andra stycket* anges att eleven, utöver vad som anges i första stycket, även ska uppfylla de krav som anges i 4 §, dvs. att sökanden har skäl för att få gå en utbildning där distansundervisning används.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.1.

14 §

Paragrafen är *ny* och reglerar beslut om behörighet och mottagande samt riksrekrytering till utbildningar där distansundervisning används i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Enligt *första stycket* ska huvudmannen för den sökta utbildningen pröva om en sökande är behörig och ska tas emot. Prövningen avser, som framgår av 13 §, *dels* om sökanden uppfyller de behörighetskrav som gäller för utbildningen i fråga, *dels* om sökanden har skäl för att få gå en utbildning där distansundervisning används. Vidare anges att huvudmannen vid sin prövning är bunden av sökandens hemkommuns beslut enligt 18 kap. 5 § om att sökanden tillhör gymnasiesärskolans målgrupp. Om hemkommunen funnit att sökanden tillhör målgruppen, kan huvudmannen således inte göra någon annan bedömning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 15.3.1 och 15.3.2.

Av *andra stycket* framgår att riksrekrytering ska tillämpas för utbildningar där distansundervisning används i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det innebär att behöriga sökande från hela landet ska tas emot till utbildningarna. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 15.2.3.

15 §

Paragrafen är *ny* och anger att huvudmannen ska göra ett urval bland mottagna sökande, om fler sökande har tagits emot till huvudmannens utbildning än vad det finns platser i utbildningen. Urval ska göras på grunder som har godkänts av Skolinspektionen i samband med att myndigheten godkände huvudmannen som utförare av utbildning där distansundervisning används.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.4.

16 §

Paragrafen är *ny* och reglerar kostnader för resor och boende vid distansundervisning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Sådana kostnader kan t.ex. uppstå när eleven behöver närvara vid träffar eller laborationer som utförs på huvudmannens verksamhetsort.

Enligt *första stycket* ska en elev som har distansundervisning ha rätt till ersättning för de resor inom Sverige som krävs för utbildningen. Det är elevens hemkommun som ska stå för kostnaderna.

Av *andra stycket* framgår att om eleven i anslutning till en resa enligt första stycket måste övernatta utanför det egna hemmet så ska hemkommunen även svara för kost och logi under resan.

I *tredje stycket* finns ett bemyndigande enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om resor och kostnader vid distansundervisning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.3.

17 §

Paragrafen är *ny*. Den anger att utbildning där distansundervisning används i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i vissa fall, och utan hinder av bestämmelserna om avgiftsfri utbildning i 15 kap. 17 § och 18 kap. 17 §, får innebära att elever själv får svara för kostnader för bredbandsuppkoppling och annan teknisk utrustning i form av nödvändig hårdvara som behövs för utbildningens genomförande. Detta gäller dock enbart för elever som antagits till en sådan utbildning med stöd av 4 § andra stycket, dvs. på grund av andra särskilda skäl än dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik. Med *bredbandsuppkoppling* avses t.ex. kostnad för bredbandsabonnemang och trafikavgifter. Med *nödvändig hårdvara* avses t.ex. dator, telefon eller skrivare som behövs i utbildningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.6.1.

18 §

Paragrafen är *ny* och reglerar ersättningen till huvudmannen som utför distansundervisning. Ersättningen är i tillämpliga delar konstruerad efter det mönster som gäller hemkommuners ersättning till fristående huvudmän.

Enligt *första stycket* ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på en utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används.

I *andra stycket* förtydligas att bidraget består av två delar, vilka regleras närmare i de följande paragraferna.

Av *tredje stycket* framgår att första stycket inte gäller om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk. Ersättning för sådana elever lämnas alltså i annan ordning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.2.

19 §

Paragrafen är *ny* och reglerar i *första stycket* vad den del av ersättningen som benämns *grundbelopp* ska avse.

Av *andra stycket* framgår att det grundbelopp som hemkommunen ska betala för en viss utbildning ska fastställas av Skolverket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.2.

20 §

Paragrafen är *ny* och reglerar tilläggsbelopp.

I *första stycket* anges att tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behöv av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbelopp ska således inte lämnas för alla elever i behov av särskilt stöd, utan endast när behoven är omfattande. Tilläggsbeloppet ska vidare vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Detta ska således ske på samma sätt som tilläggsbelopp lämnas till enskilda huvudmän i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Av *andra stycket* framgår att hemkommunen inte är skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.2.

21 §

Paragrafen är *ny* och reglerar elevens rätt att fullfölja utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den motsvarar den reglering som finns i 16 kap. 49 § och 19 kap. 42 § beträffande rätt att fullfölja annan utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Enligt *första stycket* ska en elev som påbörjat en utbildning på ett nationellt program eller en nationell inriktning inom gymnasieskolan

eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används och sedan vill fullfölja utbildningen i reguljär undervisning ha rätt att göra det hos hemkommunen. Detta gäller under förutsättning att hemkommunen erbjuder sådan utbildning. Om hemkommunen inte anordnar den aktuella utbildningen, följer av *andra stycket* att eleven har rätt att efter eget val fullfölja sin utbildning i en annan kommun eller ett landsting som anordnar utbildningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.4.

22 §

Paragrafen är *ny* och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om distansundervisning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.4.2.

23 kap. Entreprenad och samverkan

1 §

Paragrafen är *ny* och beskriver innehållet i kapitlet.

2 §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* återfinns en definition av begreppet entreprenad. Med *entreprenad* avses i skollagen att en huvudman inom skolväsendet sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom den utbildning som huvudmannen ansvarar för. Av 2 kap. 2–5 §§ framgår vilka som kan vara huvudmän inom skolväsendet. Den huvudman som överlämnar uppgifter på entreprenad behåller huvudmannaskapet för de uppgifter som överlämnas. Det är alltså fortfarande huvudmannen som formellt ansvarar för att verksamheten t.ex. håller tillräckligt hög kvalitet och i övrigt uppfyller de krav som uppställs i skolförfattningarna. Ett avtal om entreprenad får endast slutas under de förutsättningar som anges i 23 kap. Regeringen kan dock i vissa fall genom dispens medge att uppgifter överlämnas på

entreprenad även i andra fall, se 20 §. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 23 kap. 1 § första stycket.

I *andra stycket* klargörs att det som sägs i första stycket gäller även andra huvudmän för utbildning och annan verksamhet enligt denna lag, när entreprenad får användas enligt bestämmelserna i kapitlet. Bestämmelsen avser huvudmän som, utan att vara sådana huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§, är huvudmän för utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, med vilket avses huvudmän för särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. Även dessa kan i vissa fall överlämna uppgifter på entreprenad, jämför 6 §.

Tredje stycket motsvarar till sitt sakliga innehåll tidigare 23 kap. 1 § tredje stycket. De bestämmelser som finns för en utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen gäller således även när sådana uppgifter utförs på entreprenad, om inte något annat anges i 23 kap.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.1 och 9.2.2.

3 §

Paragrafen är *ny* och anger vilka krav som uppställs på lärare och förskollärare som undervisar vid entreprenad.

I *första stycket* anges att läraren eller förskolläraren ska uppfylla kraven i 2 kap. 13 §, vilket innebär att denne ska ha lärarlegitimation eller förskollärarlegitimation och vara behörig för den undervisning som entreprenaden avser när det handlar om undervisning i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, dvs. alla skolformer inom skolväsendet utom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. När det gäller förskola och fritidshem bör det vidare noteras att 2 kap. 14 § anger att det i förskolan och fritidshemmet även får finnas annan personal än lärare eller förskollärare. Vid entreprenad som avser förskola eller fritidshem bör det alltså avtalas mellan beställande och utförande huvudman i vilken utsträckning entreprenaden ska utföras med personal som är lärare eller förskollärare och i vilken utsträckning annan personal kan användas. Kravet på behörighet gäller i sådana fall naturligtvis endast den personal som enligt avtalet ska vara lärare eller förskollärare.

Av *andra stycket* följer att lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § ändå får undervisa om undervisningen sker i ämnen som anges i 2 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2, dvs. såvitt här är av intresse i modersmål eller yrkesämnen i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Detta under förutsättning att läraren uppfyller kraven i 2 kap. 18 § första stycket, dvs. att läraren är lämplig för undervisningen. I de beskrivna situationerna får en obehörig lärare användas vid entreprenad endast om huvudmannen fattar ett sådant beslut som anges i 2 kap. 19 §. Enligt 2 § ligger huvudmannaansvaret vid entreprenad kvar hos den huvudman som överlåter uppgifterna på entreprenad. Det är därmed den överlåtande huvudmannen som ska fatta beslutet om att en obehörig lärare ska användas. Beställaren måste alltså godkänna att utföraren använder en obehörig lärare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.3.

4 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt sakliga innehåll tidigare 23 kap. 6 § första stycket.

Paragrafen gör det möjligt för den huvudman som överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad att samtidigt även överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas betygssättning och åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande, dvs. s.k. disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. 6–23 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.4.

5 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar tidigare 23 kap. 6 § andra och tredje styckena. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.4.

6 §

Paragrafen är *ny* och reglerar möjligheten att använda entreprenad inom vissa särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. Bestämmelsen innebär att samma bestämmelser om entreprenad ska gälla för utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§ och vid s.k. sjukhusundervisning enligt 24 kap. 17–19 §§ som för den skolform som den enligt 24 kap. anordnade utbildningen ska motsvara. Det innebär alltså att om utbildning som anordnas enligt 24 kap. ska motsvara t.ex. grundskolans årskurs 8, så får entreprenad användas vid utbildningen i samma utsträckning som det är tillåtet i grundskolans årskurs 8.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.6.

7 §

Paragrafen är *ny* och reglerar i vilken utsträckning staten, i egenskap av huvudman för specialskolan och sameskolan, får utföra uppgifter på entreprenad. Bestämmelsen ordalydelse klargör att staten endast kan utföra uppgifter på entreprenad enligt skollagen i egenskap av huvudman inom skolväsendet. Andra statliga myndigheter än Specialpedagogiska skolmyndigheten, som svarar för specialskolan, och Sameskolstyrelsen, som svarar för sameskolan, kan därmed inte komma i fråga som utförare.

Av *första stycket första punkten* framgår att staten får utföra undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan på entreprenad. Av *andra punkten* framgår att staten även får utföra specialpedagogiska insatser på entreprenad. Det kan t.ex. handla om att en lärare som är specialiserad på att undervisa elever med en viss funktionsnedsättning under en kortare tid anlitas för att hjälpa till med att undervisa en elev med den funktionsnedsättningen.

Av *andra stycket* framgår att uppgifter som enligt första stycket första punkten får utföras av staten får utföras med fjärrundervisning enligt 22 kap. Bestämmelsen motsvarar till viss del tidigare 23 kap. 4 §, 5 a kap. 2 § första stycket skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 2 § första stycket gymnasieförordningen (2010:2039).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.2.

8 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt innehåll delvis tidigare 23 kap. 1 § andra stycket.

Paragrafen innebär att även kommuner och landsting får utföra uppgifter som följer av ett avtal enligt 2 §. Bestämmelsen utgör således ett undantag från det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Kommuner och landsting har därmed befogenhet att utföra uppgifter på entreprenad åt andra huvudmän, oavsett dessas geografiska belägenhet eller vilka personer de riktar sig till.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.1.

9 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt innehåll delvis tidigare 23 kap. 2 §. Den möjliggör att alla uppgifter får överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. Någon skillnad i sak från vad som gäller i dag beträffande de angivna skolformerna och verksamheterna är inte avsedd. Överlämnande får alltså inte ske till offentliga juridiska personer eller till andra huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.1.

10 §

Paragrafen är *ny* och avser entreprenad inom förskolan och fritidshemmet. Sådan entreprenad reglerades tidigare i 23 kap. 2 §.

Av *första stycket* framgår att alla uppgifter inom förskolan och fritidshemmet får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad. Ett sådant överlämnande får dock endast göras under en begränsad tid. Överlämnande får alltså endast ske till utförare som är en huvudman inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§. Detta är en skillnad från vad som tidigare gällt, då dessa uppgifter

i stället endast kunde överlämnas till enskilda fysiska och juridiska personer, och överlämnande kunde göras utan begränsning i tid.

Av *andra stycket* framgår att ett överlämnande enligt första stycket endast får göras för att tillhandahålla verksamhet under lov eller obekväm arbetstid och för att möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande. Bestämmelsen avser bl.a. den situationen att flera närliggande förskolor, med olika huvudmän, ska kunna samarbeta under sommarlovet och samla de barn som då behöver förskola på en enhet. Ett annat exempel kan vara att två fritidshem turas om att ha öppet senare på eftermiddagarna, för att underlätta för de vårdnadshavare som behöver hämta vid en senare tidpunkt än de flesta andra.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.2.

11 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt innehåll delvis tidigare 23 kap. 2 och 3 §§.

Enligt paragrafen får alla uppgifter som inte är hänförliga till undervisning, med undantag för uppgifter som anges i 12 §, överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Paragrafen möjliggör att uppgifter som avser t.ex. skolskjuts, skolmåltider eller elevhälsans medicinska, psykosociala eller psykologiska delar överlämnas på entreprenad. Detta innebär ingen förändring i sak jämfört med vad som gäller i dag. Överlämnande får alltså inte ske till offentliga juridiska personer eller till huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§. Vidare bör noteras att uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet får överlämnas på entreprenad enligt 14 §, och således inte är avsedda att överlämnas på entreprenad enligt nu aktuellt lagrum.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.3.

12 §

Paragrafen är *ny* och möjliggör att uppgifter som avser bedömning av en nyanländ elevs kunskaper enligt 3 kap. 12 c § får överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet. Överlämnande får göras i samtliga skolformer där uppgiften förekommer, dvs.

grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Överlämnande får alltså endast ske till utförare som är en huvudman inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.4.

13 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar delvis tidigare 23 kap. 3 a §.

Av *första stycket* framgår att uppgifter som avser modersmålsundervisning får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Överlämnande får alltså endast ske till utförare som är en huvudman inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§, vilket är en begränsning i jämförelse med tidigare reglering, som möjliggjorde för enskilda huvudmän att överlämna dessa uppgifter på entreprenad till enskilda fysiska eller juridiska personer.

Enligt *andra stycket* får ett överlämnande enligt första stycket innebära att undervisningen utförs med fjärrundervisning enligt 22 kap.

Slutligen anges i *tredje stycket* att överlämnande på entreprenad endast får ske om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Överlämnande av uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad är således ett andrahandsalternativ. Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid bör beaktas att förutsättningarna för att anordna utbildningen i den egna organisationen kan variera mellan huvudmän. I områden där det finns många som talar ett visst språk torde en huvudmans förutsättningar att anordna utbildningen inom den egna organisationen vara bättre än i områden där få talar det aktuella språket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.5, 9.5.7 och 11.9.

14 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar delvis tidigare 23 kap. 3 a §.

Enligt *första stycket* får uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Överlämnande får alltså endast ske till utförare som är en huvudman inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§.

I *andra stycket* anges att ett överlämnande enligt första stycket får innebära att studiehandledning ges i interaktiv form med informations- och kommunikationsteknik där eleven och studiehandledaren är åtskilda i rum men inte i tid. Bestämmelsen motsvarar i denna del tidigare 5 a kap. 2 § andra stycket skolförordningen (2011:185) och 4 a kap. 2 § andra stycket gymnasieförordningen (2010:2039).

Därefter anges i *tredje stycket* att överlämnande på entreprenad endast får ske om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Överlämnande av uppgifter som avser studiehandledning på modersmålet på entreprenad är således ett andrahandsalternativ. Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid bör beaktas att förutsättningarna för att anordna utbildningen i den egna organisationen kan variera mellan huvudmän. I områden där det finns många som talar ett visst språk torde en huvudmans förutsättningar att anordna studiehandledningen inom den egna organisationen vara bättre än i områden där få talar det aktuella språket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.5, 9.5.8 och 12.2.

15 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar delvis tidigare 23 kap. 3 b §. Enligt paragrafen får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Detta var tidigare endast möjligt i gymnasieskolan. Överlämnande får alltså inte ske till offentliga juridiska personer eller till andra huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.6.

16 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar delvis tidigare 23 kap. 4 §.

Av *första stycket* följer att uppgifter som avser fjärrundervisning, när sådan är tillåten enligt 22 kap, utöver vad som följer av 13 §, får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Överlämnande får alltså endast ske till utförare som är en huvudman inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§.

Enligt *andra stycket* får överlämnande på entreprenad endast ske om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Överlämnande av uppgifter som avser fjärrundervisning på entreprenad är således ett andrahandsalternativ. Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid bör beaktas att förutsättningarna för att anordna fjärrundervisning i den egna organisationen kan variera mellan huvudmän – det som är enkelt att anordna inom en stor organisation kan vara ogörligt hos en huvudman med endast en skolenhet i en glesbygdskommun.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.5, 9.5.11 och 11.9.

17 §

Paragrafen är *ny*. Av *första stycket* framgår att uppgifter som avser distansundervisning enligt 22 a kap. samt särskild undervisning i form av distansundervisning enligt 24 kap. 22 a § får överlämnas på entreprenad inom grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. Av *andra stycket* framgår att uppgifter som avser särskild undervisning i form av distansundervisning enligt 24 kap. 22 a § också får överlämnas på entreprenad inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Av *tredje stycket* framgår att uppgifter enligt första och andra styckena får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet som har godkänts enligt 22 a kap. 9 §. Utföraren ska alltså dels vara en huvudman inom skolväsendet som avses i 2 kap. 2–5 §§, dels vara godkänd som utförare av distansundervisning enligt 22 a kap.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.12, 14.3.1 och 15.6.3.

18 §

Paragrafen är *ny* och anger att uppgifter som avser specialpedagogiska insatser får överlämnas till staten, i egenskap av huvudman för specialskolan, på entreprenad inom grundskolan, grundsärskolan och sameskolan. Andra huvudmän än staten får således inte utföra sådana uppgifter på entreprenad.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.9.

19 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt innehåll regeringens förslag till ny 23 kap. 4 a § i prop. 2016/17:156. Enligt paragrafen får uppgifter som avser undervisning i lovskola enligt de i den nämnda propositionen föreslagna nya 10 kap. 23 a och b §§ överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad inom grundskolan. I praktiken torde det i första hand bli aktuellt att överlämna sådana uppgifter till andra huvudmän för grundskola.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.10.

20 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt sakliga innehåll i allt väsentligt tidigare 23 kap. 5 §. Enligt paragrafen ges regeringen möjlighet att låta ytterligare ämnen eller utförare, dvs. utöver vad som är möjligt enligt bestämmelserna i 23 kap., omfattas av entreprenad. Regeringen fattar då beslut om detta i varje enskilt fall. För att ett sådant beslut ska kunna fattas krävs särskilda skäl. Regeringen får alltså i det enskilda fallet pröva de rättsliga förutsättningarna för och lämpligheten av entreprenad (se prop. 1992/93:230, s. 32 och s. 35).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.14.

21 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar tidigare 23 kap. 7 §. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om distansundervisning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.1.

22 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar delvis tidigare 23 kap. 8 och 10 §§. I paragrafen finns en definition av vad som avses med samverkan i 23 kap. Med *samverkan* avses således att en kommun skriver avtal med en annan kommun, ett landsting eller staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område. Att avtalet ska röra *ett visst område* innebär att det av avtalet bör framgå vilken utbildning eller annan verksamhet som samverkan gäller. Det kan t.ex. handla om en viss yrkesutbildning, ansvaret att tillhandahålla förskola för barn i en avgränsad del av kommunen eller ansvaret att erbjuda förskola för de barn i kommunen som tillhör målgruppen för sameskolan. Ett sådant avtal innebär att den andra aktören tar över huvudmannaskapet för uppgiften. Ett samverkansavtal får endast avse sådana uppgifter som anges i 23 och 24 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.7.4.

23 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt sakliga innehåll delar av tidigare 23 kap. 8 och 10 §§. Den berör samverkan inom förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. i form av t.ex. öppen förskola och omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

I *första stycket* anges att en kommun får sluta avtal om samverkan i fråga om uppgifter inom förskolan, fritidshemmet och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. Av *andra stycket* framgår att ett sådant avtal får slutas med en annan kommun, samt, när det gäller uppgifter inom förskolan, med staten i egenskap av huvudman för sameskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.7.5.

24 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt sakliga innehåll delar av tidigare 23 kap. 8 §. Den berör samverkan inom vuxenutbildningen.

Enligt *första stycket* får en kommun sluta avtal om samverkan inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Av *andra stycket första punkten* framgår att ett sådant avtal får slutas med en annan kommun. Av *andra stycket andra punkten* framgår att ett sådant avtal även får slutas med ett landsting när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning för vuxna. En kommun får därmed inte sluta ett samverkansavtal med ett landsting när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.7.5.

25 §

Paragrafen är *ny* men motsvarar till sitt sakliga innehåll tidigare 23 kap. 9 §. Paragrafen möjliggör enligt *första stycket* att en huvudman inom skolväsendet, med bibehållet huvudmannaskap för utbildningen i övrigt, överlåter ansvaret för sådana medicinska insatser som anges i 2 kap. 25–28 §§ till någon annan.

I *andra stycket* anges till vem ansvaret kan överlåtas. En kommun, en enskild huvudman och staten får överlåta ansvaret enligt första stycket till ett landsting. På motsvarande sätt får ett landsting, en enskild huvudman och staten överlåta ansvaret till en kommun. För att överlåtelse ska kunna ske krävs att båda parterna är överens om detta.

Av *tredje stycket* framgår att det som sägs om huvudmän inom skolväsendet i paragrafen även gäller staten i egenskap av huvudman för utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. 8 och 9 §§. Även vid sådan utbildning kan staten alltså överlåta ansvaret för aktuella medicinska insatser till en kommun eller ett landsting.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.8.

24 kap. Särskilda utbildningsformer

22 a §

Paragrafen är *ny*. Enligt *första stycket* får huvudmannen besluta att distansundervisning enligt 22 a kap. får användas som ett alternativ till särskild undervisning i hemmet eller på annan lämplig plats enligt 20 §, om eleven eller elevens vårdnadshavare samtycker till det. Distansundervisning får således inte användas mot elevens eller vårdnadshavares vilja.

Av *andra stycket* framgår att distansundervisning enligt första stycket inte får användas för elever i årskurs 1–6 i grundskolan, grundsärskolan eller sameskolan eller i årskurs 1–7 i specialskolan. Distansundervisning som ett alternativ till särskild undervisning får därmed användas i övriga årskurser i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan samt i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.10.3.

28 kap. Överklagande

2 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg i *första punkten*. Ändringen innebär att Skolinspektionens beslut enligt 22 a kap. 9 § om godkännande av utförare av utbildning där distansundervisning används får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av bestämmelsen följer vidare att även Skolinspektionens beslut enligt 26 kap. 13 § att återkalla ett sådant godkännande får överklagas i samma ordning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.7.7.

5 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg i *andra punkten*. Ändringen innebär att beslut av en kommun om bidrag enligt 22 a kap 18 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslutet möjliggör alltså för en huvudman för utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan där distansundervisning används att överklaga hemkommunens beslut om ersättning för en elev som går i huvudmannens skola. Överklagandemöjligheten gäller såväl offentliga som enskilda huvudmän.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.2.

12 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg i *första stycket sjunde punkten*. Ändringen innebär att en kommuns eller ett landstings beslut enligt 22 a kap. 14 § om mottagande i utbildning där distansundervisning används i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Av *andra stycket* framgår att

beslutet endast får överklagas av den sökande. Det får därmed inte överklagas av t.ex. den sökandes hemkommun.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.3.

13 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg i *första stycket första punkten.* Ändringen innebär att en enskild huvudmans beslut enligt 22 a kap. 14 § om mottagande i utbildning där distansundervisning används i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Av *andra stycket* framgår att beslutet endast får överklagas av den sökande. Det får därmed inte överklagas av t.ex. den sökandes hemkommun.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.3.

29 kap. Övriga bestämmelser

14 §

I paragrafen regleras tystnadsplikt för personer som är eller har varit verksamma i enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen.

Tredje stycket är *nytt*. I bestämmelsen föreskrivs tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven gymnasiesärskola. En sådan person får inte obehörigen röja uppgifter i ett ärende om mottagande i utbildning enligt 22 a kap, dvs. utbildning där distansundervisning används. Bestämmelsen motsvaras, när det gäller utbildning som anordnas av det allmänna, av 23 kap. 2 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Det tidigare tredje stycket är nu paragrafens *fjärde stycke*. Innehållet i sak är oförändrat.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.6.

18.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap. Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet, m.m.

2 a §

Paragrafen är *ny* och innehåller sekretessbestämmelser som avser viss verksamhet i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. För motsvarande verksamhet hos enskilda huvudmän återfinns en korresponderande bestämmelse om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § tredje stycket skollagen (2010:800).

Av *första stycket* framgår att sekretessen gäller i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om mottagande i utbildning enligt 22 a kap. skollagen, dvs. utbildning där distansundervisning används. Sekretessen har begränsats med ett rakt skaderekvisit. Av *andra stycket* framgår att sekretessen inte gäller beslut i ärende. Slutligen anges i *tredje stycket* att sekretessen för en uppgift i en allmän handling gäller i högst sjuttio år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.6.

Referenser

Lagar

Regeringsformen.
Tryckfrihetsförordningen.
Föräldrabalken.
Brottsbalken.
Förvaltningslagen (1971:290).[1]
Arbetsmiljölagen (1977:1160).
Socialtjänstlagen (1980:620).[2]
Vuxenutbildningslagen (1984:1118).[3]
Tandvårdslagen (1985:125).
Skollagen (1985:1100).[4]
Förvaltningslagen (1986:223).
Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
Folkbokföringslagen (1991:481).
Kommunallagen (1991:900).
Lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall.
Högskolelagen (1992:1434).
Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.
Lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan.[5]

[1] Upphävd genom förvaltningslagen (1986:223).
[2] Upphävd genom socialtjänstlagen (2001:453).
[3] Upphävd genom lagen (1991:1107) om ändring i skollagen (1985:1100).
[4] Upphävd genom lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).
[5] Upphävd genom lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).

Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Personuppgiftslagen (1998:204).

Studiestödslagen (1999:1395).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.[6]

Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.[7]

Diskrimineringslagen (2008:567).

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Språklagen (2009:600).

Patientsäkerhetslagen (2010:659).

Skollagen (2010:800).

Lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Förordningar och tillkännagivande

Förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom skolväsendet.

Förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning.[8]

Högskoleförordningen (1993:100).

Förordning (1993:167) om skolindex.

[6] Upphävd genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.
[7] Upphävd genom lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.
[8] Upphävd genom förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

Förordningen (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar.

Förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet.[9]

Förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

Personuppgiftsförordningen (1998:1191).

Kommittéförordningen (1998:1474).

Förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Studiestödsförordningen (2000:655).

Förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

Förordningen (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande.

Förordningen (2002:1013) om utbildning vid Nationellt centrum för flexibelt lärande.

Förordningen (2003:255) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Emmaboda kommun.

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordningen (2008:793) om försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning.

Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

[9] Upphävd genom skolförordningen (2011:185).

Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

Skolförordningen (2011:185).

Förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun.

Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

Förordningen (2014:854) om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning.

Förordningen (2015:481) om försöksverksamhet med fjärrundervisning.

Upphandlingsförordningen (2016:1162).

Tillkännagivandet (2017:223) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

Föreskrifter

Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om studiehjälp (CSNFS 2001:6).

Skolverkets allmänna råd om planering och genomförande av undervisning (SKOLFS 2011:149).

Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

Skolverkets allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen (SKOLFS 2013:163).

Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2014:40).

Skolverkets allmänna råd om utbildning för nyanlända elever (SKOLFS 2016:2).

Rättsfall

Kammarrätten i Stockholms dom den 19 maj 2009 i mål nr 8101–8104-08.

Regeringsrättens beslut den 9 juli 2009 i mål nr 3607–3609-09 och 3616-09.

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*.

EU-rätt

Fördrag

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget).

Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Protokoll (nr 26) om tjänster av allmänt intresse.

Förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelsen enligt Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 av den 28 november 2007 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid upphandling, när det gäller revidering av CPV.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (2004 års LOU-direktiv).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet).

Kommissionsdokument

Kommissionens grönbok om tjänster av allmänt intresse, KOM (2003) 270 slutligt av den 21 maj 2003.

Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande, KOM (2007) 725 slutligt av den 20 november 2007.

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).

Rättsfall

Dom United Brands mot kommissionen, C-27/76, EU:C:1978:22.

Dom Bond van Adverteerders m.fl., C-352/85, EU:C:1988:196.

Dom Humbel, C-263/86, EU:C:1988:451.

Dom Steymann, C-196/87, EU:C:1988:475.

Dom Society for the Protection of Unborn Children Ireland mot Grogan m.fl., C-159/90, EU:C:1991:378.

Dom Wirth, C-109-92, EU:C:1993:916.

Dom Gemeente Almelo m.fl. , C-393/92, EU:C:1994:171.

Dom Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562.

Dom Stadt Halle och RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5.

Dom BUPA, T-289/03, EU:T:2008:29.

Dom Watts, C-372/04, EU:C:2006:325.

Dom Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816.

Dom kommissionen mot Tyskland, C-480/06, EU:C:2009:357.

Dom Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621.

Dom Český rozhlas, C- 11/15, EU:C:2016:470.

EFTA

EFTA-domstolens dom Private Barnehagers Landsforbund, E-5-07 av den 21 februari 2008.

European Free Trade Association Surveillance Authority (ESA), skrivelse daterad den 3 februari 2012, Case No 68577, Event No 622986. (2012).

Propositioner och lagrådsremisser

Proposition 1971:30 *med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m*.

Proposition 1984/95:195 *om uppdragsutbildning*.

Proposition 1985/86:10 *om ny skollag m.m.*

Proposition 1985/86:80 *om ny förvaltningslag*.

Proposition 1990/91:85. *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

Proposition 1992/93:43. *Ökad konkurrens i kommunal verksamhet*.

Proposition 1992/92:230. *Valfrihet i skolan*.

Proposition 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*.

Proposition 1997/98:6. *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*.

Proposition 1998/99:110. *Vissa skolfrågor m.m.*

Proposition 1999/2000:123. *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg*.

Proposition 1999/2000:129. *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Proposition 2005/06:148. *Vissa frågor om vuxnas lärande*.

Proposition 2008/09:115. *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar*.

Proposition 2008/09:199. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

Proposition 2009/10:68. *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola*.

Proposition 2009/10:157. *Bidragsvillkor för fristående verksamheter*.

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Proposition 2010/11:20. *Legitimation för lärare och förskollärare*.

Proposition 2011/12:50. *En gymnasiesärskola med hög kvalitet*.

Proposition 2012/13:194. *Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp*.

Proposition 2013/14:5. *Vital kommunal demokrati*.

Proposition 2013/14:112. *Villkor för fristående skolor m.m.*

Proposition 2013/14:118. *Privata utförare av kommunal verksamhet*.

Proposition 2013/14:160. *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Proposition 2013/14:188. *Gymnasieingenjörsutbildning för konkurrenskraft och tillväxt*.

Proposition 2014/15:43. *Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus*.

Proposition 2014/15:44. *Möjligheter till fjärrundervisning*.

Proposition 2014/15:45. *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*.

Proposition 2015/16:17. *Internationella skolor*.

Proposition 2015/16:149. *Ytterligare undervisningstid i matematik*.

Proposition 2015/16:173. *Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål*.

Proposition 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling*.

Proposition 2016/17:31. *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*.

Proposition 2016/17:143. *En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor*.

Proposition 2016/17:156. *En skyldighet att erbjuda lovskola*.

Proposition 2016/17:161. *En försöksverksamhet med branschskolor*.

Proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag*.

Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Riksdagens utskottsbetänkanden

Betänkande 2005/06:UbU13. *Fristående skolor m.m*.

Betänkande 2014/15:UbU3. *Möjligheter till fjärrundervisning*.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1998:84. *Flexibel utbildning på distans*.

SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

SOU 2006:1. *Skola & Samhälle*.

SOU 2006:7. *Studieavgifter i högskolan*.

SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter*.

SOU 2008:122. *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*.

SOU 2012:76. *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning*.

SOU 2013:13. *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun*.

SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

SOU 2013:53. *Privata utförare – kontroll och insyn*.

SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*.

SOU 2015:81. *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola*.

SOU 2015:82. *Ökad insyn i fristående skolor*.

SOU 2015:97. *Välja yrke*.

SOU 2016:12. *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*.

SOU 2016:38. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2016:46. *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*.

SOU 2016:62. *Ökad insyn i välfärden*.

SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*.

SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

SOU 2017:35. *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Kommittédirektiv

Dir. 2011:85. *Utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning*.

Dir. 2015:22. *Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster*.

Dir. 2015:112. *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad*.

Dir. 2016:63. *Personuppgiftsbehandling inom utbildningsområdet*.

Dir. 2016:76. *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

Dir. 2016:107. *Tilläggsdirektiv till utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)*.

Dir. 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.

Dir. 2017:21. *En väl anpassad vuxenutbildning*.

Övrigt från regeringen och Utbildningsdepartementet

Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling att upphandla en befattningsutbildning för rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer. Dnr U2008/2648/S.

Ds 2009:25. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Promemoria *Distansundervisning för elever bosatta i Sverige*. 2010-09-27. Dnr U2010/5616/G.

Regeringens beslut angående *Ansökan om dispens att bedriva introduktionsprogrammet språkintroduktion på entreprenad hos folkhögskolor*. Dnr U2015/03819/GV.

Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram. Dnr U2015/03844/S.

Uppdrag att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet. Dnr U2015/04666/S.

Promemoria *En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor*. Dnr U2016/03475/S.

Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk. Dnr U2016/05615/S.

Promemoria *Möjlighet att använda en särskild kvot vid placering i kommunala skolor*. Dnr U2017/01031/S.

Regeringens skrivelse 2016/17:126. *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*.

Rapporter, publikationer och skrivelser från statliga myndigheter

Skolverket

Distansundervisning – mode eller möjlighet för ungdomsgymnasiet? En forskningsöversikt. Forskning i fokus. (2002).

Distansundervisning för elever i grundskola och gymnasieskola. (2008).

Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. (2009).

Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning. Rapport 416. (2014a).

Skolverkets lägesbedömning 2015. (2015).

Elevers rätt till kunskap, extra anpassningar och särskilt stöd. Juridisk vägledning. Reviderad maj 2015. (2015a).

Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier. Dnr U2014/4128/S. Dnr 2014:725. (2015b).

Beslut 2015-11-27. Dnr 2015:1455. *Ansökan om deltagande i försöksverksamhet med fjärrundervisning*.

Beslut 2015-11-30. Dnr 2015:1456. *Ansökan om deltagande i försöksverksamhet med fjärrundervisning*.

Beslut 2015-12-10. Dnr 2015:1540. *Begäran om omprövning av beslut om deltagande i försöksverksamhet med fjärrundervisning*.

Redovisning av uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram. Dnr U2015/03844/S. Dnr 2015:899. (2016).

IT-användning och IT-kompetens i skolan. Skolverkets IT-uppföljning 2015. Dokumentdatum 2016-03-23. Dnr 2015:00067. (2016a).

Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2015. PM 2016-06-21. Dnr 2016:00293. (2016b).

Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014. Rapport 439. (2016c).

Fjärrundervisning. Delredovisning av regeringsuppdrag enligt regleringsbrev 2015. Redovisning av regeringsuppdrag. Dokumentdatum 2017-01-20. Dnr 2015:1246. (2017).

Myndighetens statistik.

Skolinspektionen

Satsningarna på IT används inte i skolornas undervisning. PM 2012-09-11. Dnr 40-2011:2928. (2012).

Beslut 2011-05-20. *Beslut för gymnasieskola efter tillsyn i Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun*. Dnr 43-2010:4942. (2011).

Beslut 2013-12-16. *Beslut efter tillsyn i Lapplands gymnasium*. Dnr 43-2013:580. (2013).

Beslut 2014-06-19. *Beslut efter tillsyn i Kramfors kommun*. Dnr 43-2013:4985. (2014).

Beslut 2014-11-19. *Beslut efter tillsyn i Härjedalens kommun*. Dnr 43-2014:3272. (2014a).

Kvalitetsgranskning *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Rapport 2015:02. (2015).

Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola. PM 2015-06-12. Dnr 402–2014:4207. (2015a).

Skrivelse *Angående regleringen av huvudmäns möjlighet att använda entreprenad i förhållande till undervisning*. Dnr 09-2015:5455. Regeringskansliets dnr U2015/03816/GV. (2015b).

Statistikrapport. *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola läsåret 2016/17*. Dnr 30-2015:7812. (2015c).

Regeringsrapport 2016. *Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015*. Dnr 01-2015:6905. (2016).

Skolenkäten våren 2016. *Enkätresultat för pedagogisk personal gymnasieskolan. Torsås korrespondensgymnasium, Torsås kommun*. (2016a).

Skolenkäten våren 2016. *Enkätresultat för elever i år 2. Torsås korrespondensgymnasium, Torsås kommun*. (2016b).

Kvalitetsgranskning. *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*. Dnr 40-2015:2855. (2016c).

Kvalitetsgranskning. *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.* Dnr 40-2015:2855. (2016d).

Beslut 2016-08-23. *Beslut efter riktad tillsyn av Statens institutionsstyrelses (SiS) ledning och styrning av utbildningen vid särskilda ungdomshem*. Dnr 401-2015:6589. (2016e).

Regeringsuppdrag 2016. *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus*. Dnr 01-2016:8479. (2017).

Barnombudsmannen

Remissvar på delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12)*. Dnr 3.9:0110/16. Regeringskansliets dnr U2016/00604/GV. (2016).

Centrala studiestödsnämnden

Statistik. *Elever som fått studiehjälpen indragen på grund av ogiltig frånvaro*. Fördelat på län, kommun och läsår. 2015/16.

Myndighetens statistik.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

Remissvar på betänkandet *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning (SOU 2012:76)*. Dnr 19/2013. Regeringskansliets dnr U2012/6322/S. (2013).

Statens institutionsstyrelse

Skrivelse *Bestämmelserna om entreprenad och samverkan i skollagen (2010:800)*. Dnr 1.4.2-3707-2015. Regeringskansliets dnr U2015/05311/S. (2015).

Remissvar på delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12)*. Dnr 1.4.7.1-858-2016. Regeringskansliets dnr U2016/00604/GV. (2016).

Statistiska Centralbyrån

Skolenhetsregister.

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)

Hettne, J. EU, lokala marknader och allmänintresset. Rapport 2011:3epa. (2011).

Upphandlingsmyndigheten

Remissvar på delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12).* Dnr UHM/2016-0031-005. Regeringskansliets dnr U2016/00604/GV. (2016).

Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet. Rapport 2017:3. (2017).

Skrivelser och remissvar från andra aktörer

Friskolornas riksförbund. Remissvar på delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12).* Regeringskansliets dnr U2016/00604/GV. (2016).

Handikappförbunden. Remissvar på betänkandet *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning (SOU 2012:76)*. Regeringskansliets dnr U2012/6322/S. (2013).

Lärarförbundet. Remissvar på delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12).* Dnr 20160020. Regeringskansliets dnr U2016/00604/GV. (2016).

Lärarnas Riksförbund. Remissvar på delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12).* Dnr 51/16. Regeringskansliets dnr U2016/00604/GV. (2016).

Riksförbundet Attention. Remissvar på betänkandet *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning (SOU 2012:76)*. Regeringskansliets dnr U2012/6322/S. (2013).

Rädda Barnen. Remissvar på betänkandet *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning (SOU 2012:76)*. Regeringskansliets dnr U2012/6322/S. (2013).

Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund. Skrivelse. *Tillåt entreprenad inom försök med fjärrundervisning*. Regeringskansliets dnr U2015/03742/GV. (2015).

Sveriges Kommuner och Landsting. Remissvar på delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12)*. Dnr 16/00916. Regeringskansliets dnr U2016/00604/GV. (2016).

Sveriges Psykologförbund. Remissvar på betänkandet *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning (SOU 2012:76)*. Regeringskansliets dnr U2012/6322/S. (2013).

Torsås kommun. *Hemställan gällande tillägg i gymnasieförordningen, alternativt förändring av förordning 2011:682 om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun*. Regeringskansliets dnr U2016/00721/GV.

Övrig litteratur

Hattie, J. *Visible learning. A synthesis of over 800 metaanalyses relating to achievement*. (2009).

Häll, Hällgren och Söderström. Elev- och lärarerfarenheter av fjärrundervisning i Pajala. Pedagogiska institutionen, Umeå universitet, Nr 77 2007. (2007).

National Education Policy Center. *Virtual Schools in the U.S. 2015: Politics, Performance, Policy, and Research Evidence*. (2015).

OECD. *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. (2015).

Sylwan, M. *Upphandling av skattefinansierade välfärdstjänster – en utredning för Malmö stad*. (2014).

U.S. Department of Education. *Evaluation of Evidence-Based Practices in Online Learning*. (2010).

Webbplatser

Hänvisningar till webbplatser anges enbart som fotnoter i detta betänkande.

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 § 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 översyn 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 modersmålslärare 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. Reger-

ingen 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 modermålsundervisning 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 språkintroduktion 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 riksförbund 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 värdegrundsuppdrag. Därtill ingår att redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv.

Utredaren ska också analysera konsekvenser för det fria skolvalet 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 Skolkommission (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)

Kommittédirektiv 2016:107

Tilläggsdirektiv till utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 december 2016

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag 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 (dir. 2015:112). Utredaren får nu dessutom i uppdrag att

- bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till den kommande lagen (2016:000) om offentlig upphandling,
- vid behov ta ställning till om de kommande möjligheterna i den föreslagna lagen om offentlig upphandling och Välfärdsutredningens förslag, tillsammans med andra samarbetsformer, är tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet, och
- vid behov utreda och föreslå lämpliga författningsändringar som bedöms vara möjliga med hänsyn till EU-rätten.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 30 maj 2017.

Förhållandet mellan entreprenad inom skolväsendet och LOU

En offentlig huvudman som vill överlämna uppgifter på entreprenad enligt 23 kap. skollagen (2010:800) måste förhålla sig till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. I propositionen Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål (prop. 2015/16:173 s. 31) har regeringen ansett att frågan om offentliga skolhuvudmän är skyldiga att upphandla sådana entreprenader utgör en tillämpningsfråga som får lösas i praxis. Det innebär att det för närvarande inte är klarlagt om en offentlig huvudman är skyldig att upphandla en utbildningstjänst, t.ex. modersmålsundervisning, eller om sådana tjänster kan anskaffas av en sådan huvudman utan tillämpning av LOU.

Offentlig upphandling ska ske med beaktande av sådana krav som kan påverka ett effektivt samarbete mellan huvudmän. Eftersom behöriga lärare som regel arbetar hos skolhuvudmän är det inte säkert att sådana företag som inte utgör enskilda skolhuvudmän har tillgång till lärare med en viss efterfrågad behörighet. Det är därför inte säkert att den kompetens som det råder brist på hos en huvudman på ett effektivt sätt går att finna genom ett upphandlingsförfarande.

Regeringen lämnade den 22 juni 2016 ett förslag till ny lag om offentlig upphandling i propositionen Nytt regelverk om upphandling (prop. 2015/16:195). Genom förslaget genomförs bl.a. direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet). Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Det behöver analyseras hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till förslaget till ny lag om offentlig upphandling. I detta sammanhang kan det nämnas att Kammarrätten i Stockholm i fråga om upphandling av rektorsutbildning har funnit att den utbildningen var att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som enligt domstolen således inte omfattades av EG-fördraget, upphandlingsdirektiven och LOU (mål 8101-8104-08).

Om utredningen gör bedömningen att entreprenad inom skolväsendet omfattas av förslaget till ny lag om offentlig upphandling behöver den i prop. 2015/16:173 nämnda möjligheten för myndigheter att använda s.k. Hamburgsamarbeten, som medför att upphandling inte behöver göras om samarbetet bl.a. sker för att uppnå ett gemensamt mål som hänger samman med allmänintresset, analyseras

för skolväsendet. I detta sammanhang kan påpekas att regeringen har givit Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att bl.a. analysera möjligheterna till avtalssamverkan för kommuner och landsting utifrån de föreslagna reglerna om Hamburgsamarbeten (Fi2016/02563/K). Det uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2017.

Den 8 november 2016 lämnade Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) ett delbetänkande (SOU 2016:78). I delbetänkandet föreslås bl.a. att det i den föreslagna nya lagen om offentlig upphandling införs ett nytt kapitel, 19 a kap. som bl.a. ska gälla vid upphandling av vissa utbildningstjänster. Vidare görs bedömningen att viss utbildning enligt skollagen inte utgör en ekonomisk verksamhet. Utredaren ska även analysera hur förslagen och bedömningarna från Välfärdsutredningen påverkar förutsättningarna för entreprenadlösningar inom skolväsendet.

Om det konstateras att kommande LOU och Välfärdsutredningens förslag tillsammans med andra samarbetsformer för huvudmännen inte skapar tillräckligt flexibla och effektiva förutsättningar för huvudmännen att tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet, ska utredaren föreslå nödvändiga författningsändringar. Sådana författningsändringar kan innebära undantag från LOU eller utgöra andra lämpliga författningsändringar som bedöms vara möjliga med hänsyn till EU-rätten. Inom skolväsendet finns tjänster som inte är hänförliga till undervisning och därmed inte heller är beroende av de särskilda förutsättningar som gäller för undervisningen. Det kan t.ex. handla om skolmåltider eller skolskjuts. För sådana tjänster kan behovet av författningsändringar vara mindre motiverat. Utredaren ska därför

- bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till den kommande lagen (2016:000) om offentlig upphandling,
- vid behov ta ställning till om de kommande möjligheterna i den föreslagna lagen om offentlig upphandling och Välfärdsutredningens förslag, tillsammans med andra samarbetsformer, är tillräckligt flexibla och effektiva för att huvudmännen ska kunna tillhandahålla eleverna lika tillgång till utbildning av god kvalitet, och
- vid behov utreda och föreslå lämpliga författningsändringar som bedöms vara möjliga med hänsyn till EU-rätten.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägskatt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]

Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]

Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Vägskatt. Volym 1 och 2. [11]

Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]

digitalforvaltning.nu. [23]

Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]

Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. [27]

En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]

Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]

Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna.[14]

Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

Brottsdatalag. [29]

Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]

Stärkt ställning för hyresgäster. [33]

Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]

Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]

Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2.[5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]