

Handläggare
Leif Styfberg
Telefon: 08-508 35 500**Till**
Arbetsmarknadsnämnden
den 29 augusti 2017**Ärende 8b****Yttrande över remiss av betänkandet
Entreprenad, fjärrundervisning,
distankundervisning (SOU 2017:44)***Remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-1110/2017***Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut**

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar justera paragrafen omedelbart.

Arjun Bakshi
arbetsmarknadsdirektörCharlotte Goliath
ekonomichefKarin Eriksson Bech
utvecklingschefBengt Jönsson
avdelningschef
Vuxenutbildning Stockholm**Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat utbildningsdepartementets betänkande *Entreprenad, fjärrundervisning, distansundervisning (SOU 2017:44)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande. I betänkandet är den fråga som i första hand berör arbetsmarknadsnämndens verksamheter hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till LOU (Lagen om offentlig upphandling).

Utredaren kommer fram till att utbildning och verksamhet inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan,

förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna samtliga utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, NESGI (non-economic services of general interest). Det råder enligt utredningens bedömning ingen skyldighet att upphandla tjänster som avser utbildning inom skolväsendet enligt regelverket i LOU.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att den tolkning av EU-direktivet som utredaren gör skulle innebära positiva förändringar för vuxenutbildningen (kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna), förenkla upphandlingsprocessen och leda till ett större lokalt inflytande över formerna för upphandling.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på utredarens förslag att regeringen ska kunna besluta om försöksverksamhet för fjärrundervisning inom andra skolformer som till exempel inom vuxenutbildningen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat utbildningsdepartementets betänkande *Entreprenad, fjärrundervisning, distansundervisning* (SOU 2017:44) till arbetsmarknadsnämnden för yttrande. Betänkandet har sett över hur skolhuvudmän ska få ökade möjligheter att erbjuda alla elever en likvärdig tillgång till utbildning. En annan fråga som utretts är hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till LOU (Lagen om offentlig upphandling).

Ärendet

Regeringen gav den 12 november 2015 i uppdrag 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. 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*.

I detta slutbetänkande föreslår utredaren under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, i övrigt bör ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän samt om distansundervisning inom vissa skolformer bör regleras.

Genom ett tilläggsdirektiv av den 1 december 2016 fick utredaren i uppdrag att också bedöma hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

Slutbetänkandet handlar till stor del om skolhuvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. De uppgifter dessa huvudmän kan lägga ut på andra huvudmän och enskilda aktörer är relativt begränsade jämfört med de möjligheter huvudmännen för den kommunala vuxenutbildningen och särskild utbildning för vuxna har.

Arbetsmarknadsförvaltningen har valt att i detta remissvar i första hand koncentrera sig på de förslag som handlar om hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen om offentlig upphandling, LOU, eftersom det berör vuxenutbildningen i hög grad. Förvaltningen lämnar också kommentarer och synpunkter på de förslag som lämnas kring fjärrundervisning ur ett vuxenutbildningsperspektiv.

Utredningens ställningstaganden om upphandling

Offentlig upphandling regleras på EU-nivå genom flera direktiv, däribland upphandlingsdirektivet. I detta direktiv skäl 6 anges att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, s.k. NESGI (non-economic services of general interest), inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. 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 upphandlingsdirektivet. En konsekvens av detta är att utbildning som uppfyller dessa två kriterier är att betrakta som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Det råder enligt utredaren ingen skyldighet att upphandla tjänster som avser utbildning inom skolväsendet enligt regelverket i LOU. Det gäller för tjänster som avser utbildningen i dess helhet samt tjänster som är direkt hänförliga till utbildningens operativa mål.

Även om ovanstående tjänster kan köpas in utan att det sker enligt regelverket i LOU är det viktigt att anskaffningen sker på ett sätt

som är ansvarsfullt och ekonomiskt sunt. Kommunen är bunden av kommunallagen (1991:900), enligt vilken den ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vidare omfattas offentliga huvudmän av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser när det gäller ärendehandläggning. För att stödja de offentliga huvudmännen och för att säkerställa att sådan upphandling sker på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt föreslår utredaren att regeringen ska ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram rekommendationer eller riktlinjer för upphandlande myndigheter vid upphandling av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

När det gäller andra uppgifter som får lämnas på entreprenad gör utredningen bedömningen att tjänster som inte är direkt knutna till undervisning inte kan ses som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och därför bör LOU tillämpas. Det handlar t ex om skolskjuts och skolmåltider. Utredningen föreslår även att hela kapitel 23 om entreprenad och samverkan i Skollagen (2010:800) skrivs om för att bättre anpassas till de ändringar som föreslås.

Fjärrundervisning och distansundervisning

Ett av utredningens uppdrag har varit att komma med förslag till lösning på problemet att huvudmän kan ha svårt att inom sin befintliga organisation och verksamhet erbjuda elever den undervisning som de enligt skollagen har rätt till eller som enskilda individer har behov av. Det finns många förklaringar, till exempel kan det handla om lärarbrist, svårigheter att erbjuda ett varierat kursutbud på grund av ett litet elevunderlag, svårigheter att ordna studiehandledning och undervisning på modersmål. Ett annat problem är de elever som av olika skäl har svårigheter att delta i skolförlagd undervisning. Detta kombinerat med de begränsade möjligheter skolhuvudmän har att erbjuda elever undervisning som utförs av någon annan ligger till grund för utredningens förslag om fjärrundervisning.

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.

Utredaren föreslår att fjärrundervisning och distansundervisning regleras i ett eget kapitel i skollagen. Dessutom föreslås regeringen kunna fatta beslut om försök med fjärrundervisning i andra ämnen och i andra skolformer.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Vuxenutbildning Stockholm och ekonomistaben i samarbete med utvecklings- och utredningsstaben.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen har valt att i detta remissvar i första hand koncentrera sig på de förslag som handlar om hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till lagen om offentlig upphandling, LOU, eftersom det berör vuxenutbildningen i hög grad.

Förvaltningen lämnar även kommenterar och synpunkter på de förslag som lämnas kring fjärrundervisning ur ett vuxenutbildningsperspektiv.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att den tolkning av EU-direktivet som utredaren gör skulle innebära positiva förändringar för vuxenutbildningen (kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna) och avsevärt förenkla upphandlingsprocessen och leda till ett större lokalt inflytande över formerna för upphandling. Därför är det angeläget att utredarens förslag, med anledning av hur upphandlingsdirektivet tolkas, så snart som möjligt accepteras och träder i kraft.

Den största fördelen med att kunna upphandla utbildning utanför regelverket i LOU är den frihet det ger Stockholms stad (arbetsmarknadsnämnden) att anpassa kraven till de behov som finns inom vuxenutbildningen. Staden kan, om utredningens förslag träder i kraft, avgöra viktiga frågor som avtalsperiodens längd, hur anbud ska utvärderas samt fastställa vilka kvalitetskriterier som ska gälla vid sidan av skollagens. Det ger möjlighet för staden att anpassa upphandlingen efter lokala behov och intressen.

Vuxenutbildningens uppdrag är brett eftersom målgruppen är heterogen. Målgruppen innefattar såväl analfabeter som inte talar svenska som yrkesverksamma som vill göra ett karriärbyte. Gruppen nyanlända växer och inte minst den grupp som har kort utbildning eller ingen utbildning och som står långt från arbetsmarknaden. En grupp som till stor del utgörs av kvinnor. Stockholms stad arbetar aktivt för att utveckla nya insatser för att stödja deras integrering och inträde på arbetsmarknaden. Det är utmaningar som kräver flexibilitet och möjlighet att snabbt ställa

om verksamheten, att pröva nya arbetsmodeller och att utveckla samarbeten med olika organisationer och företag.

Det är omöjligt att enligt regelverket i LOU möta de krav på flexibilitet som en flexibel vuxenutbildning med eleven i centrum ställer. Avtal kan inte skrivas på längre tid än fyra år. Rätten till överprövning av de kvalitetsbedömningar upphandlande huvudman gör leder till att i stort sett alla upphandlingar överprövas, vilket innebär att de genomförda processerna blivit väldigt tungrodda och arbetskrävande och det försvårar för de studerande med osäkrande studerandevillkor. Överprövningar görs av olika skäl och som kanske inte har med upphandlingen att göra men innebär att exempelvis en leverantör ges möjlighet till en förlängning av avtalet i syfte att ställa om verksamheten.

Samtliga upphandlingar av sfi och kommunal vuxenutbildning som Stockholms stad har genomfört har under senare år överprövats. Den upphandling som gjordes 2015-2016 fick göras om och nu står det klart att även tre avtalsområden i den omgjorda upphandlingen måste göras om. En konsekvens är att stora upphandlingar måste förberedas och påbörjas flera år före avtalsperiodens början eftersom en överprövningsperiod måste läggas in i planeringen. En annan minst lika olycklig konsekvens är att det i realiteten inte är möjligt att göra upphandlingar med kort varsel när nya behov uppstår.

En annan konsekvens av regelverket i LOU är att de korta avtalstiderna hindrar ett långsiktigt arbete både för staden och för leverantörerna. Ett större utvecklingsarbete kräver ofta längre tid än de fyra år LOU tillåter varför det är svårt att involvera upphandlade aktörer i ett sådant arbete. För leverantörerna innebär de korta avtalstiderna svåra avgöranden när det gäller mera långsiktiga satsningar på lokaler, teknisk utrustning och personalutbildning. Dessutom försvårar det rekryteringen av personal eftersom anställningstiden är begränsad.

Ytterligare ett skäl som talar för utredarens tolkning av upphandlingsdirektivet är att upphandling enligt LOU är mycket kostsamt. Skattemedel som skulle kunna användas till ökade utbildningsinsatser går i stället till juridiska processer. De långa överprövningsprocesserna drabbar även de företag som tilldelats ett avtal men som inte kan börja sin verksamhet under hela rättsprocessen. Också de studerande påverkas negativt av den osäkerhet som uppstår i samband med överprövningar.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar utredarens uppfattning att upphandling av utbildning ska ske på ett ansvarsfullt och sunt sätt även om det inte sker enligt LOU. Kommunen är bunden av Skollagen (2010:800) och kommunallagen (1991:900), enligt vilken den ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vidare omfattas offentliga huvudmän av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser när det gäller ärendehandläggning.

Däremot stöder arbetsmarknadsförvaltningen inte utredarens förslag att regeringen ska ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram rekommendationer eller riktlinjer för upphandlande myndigheter vid upphandling av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Det är tillräckligt att Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att utgöra stöd för huvudmännen i sitt arbete med att ta fram lokala upphandlingsmodeller. Ett nytt regelverk riskerar att skapa nya hinder för den nödvändiga flexibilitet som styrs av kommunens behov.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det är viktigt att ytterligare förtydliga vilka stödprocesser som måste upphandlas enligt LOU och vilka som undantas.

Fjärrundervisning

Möjligheten att i vissa sammanhang kunna erbjuda fjärrundervisning skulle vara positivt även i en storstad som Stockholm. Det skulle underlätta möjligheterna att anordna modersmålsstöd även på språk som få elever talar genom samverkan mellan flera skolenheter. Likaså är det möjligt att det skulle kunna vara ett sätt att erbjuda vissa teoretiska pass på till studerande på praktik eller APL.

Bilaga

1. Remissen ”Entreprenad, fjärrundervisning, distansundervisning (SOU 2017:44)”