

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning

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

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:44

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå hur skolhuvudmän för grundskolan, grundskolskolan, gymnasieskolan och gymnasieskolskolan 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	Läraryrket.....	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	Skolmältider.....	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 Valfärdsutredningens förslag¹, 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 yrkesämnena. 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	Grundskoleläroplan	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 fördragets 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 försiktighets-skäl 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 klagörande direkt i LOU skulle på ett för-tjänstfullt 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 klaggörande 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 enskilda 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 minskar 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.