

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet **Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44)**

(Dnr U2017/02532/GV)

Skolinspektionen delar flera av de utgångspunkter för de förslag som lämnas av utredningen. Det gäller bland annat att huvudregeln för undervisning i skolan är närundervisning, att huvudansvaret för undervisningen ligger hos huvudmannen och att det bör finnas likhet i regelverket för olika huvudmän. Myndigheten vill utifrån flera års erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning framhålla vikten av att elever får god tillgång till en lärarledd undervisning och fysisk tillgång till läraren. Ett aktivt lärarstöd och att lärare tydligt uppmärksammar elever när de kan behöva såväl stöd som ytterligare utmaningar är centralt. I flera granskningar har Skolinspektionen kunnat visa på brister när det gäller t.ex. skolors arbete med att ge elever ett individanpassat stöd. Det är också vanligt att elever som behöver ytterligare stimulans och utmaningar inte får detta i tillräcklig utsträckning.

Utredningen bedömer att fjärrundervisning och distansundervisning ger flera möjligheter i vissa lägen, t.ex. när det finns problem med lärartillgång eller då elever som har svårigheter i vissa lägen behöver undervisas på annat sätt än i skolan. Det föreslås dock tydliga restriktioner i utredningen. Skolinspektionen tillstyrker av de skäl som nämns ovan dessa begränsningar. Att elever kontinuerligt möter ett aktivt lärarstöd och följs upp är viktigt för utveckling och kunskapsresultat. Därtill har skolan ett viktigt uppdrag att vara mötesplats och en social arena.

Skolinspektionen välkomnar således att utredningen lämnar förslag med både nya möjligheter och förslag, men också tydliga restriktioner för när fjärr- och distansundervisning ska vara möjlig. Skolinspektionen anser att den avgränsning som görs genom utredningens förslag är väl avvägd.

Myndigheten vill betona två frågor som direkt berör myndigheten:

- Utredningen bedömer att det inte behövs en bestämmelse om att samverkansavtal ska anmälas till Skolinspektionen. Skolinspektionen delar inte den bedömningen. En anmälningsskyldighet är en viktig markering om att ett flyttat huvudmannaskap är en viktig förändring i ansvarsförhållandet gentemot eleverna och även i förhållande till Skolinspektionen.
- Skolinspektionen bedömer att förslaget om att en huvudman för utbildning inom de obligatoriska skolformerna endast efter godkännande från Skolinspektionen får vara utförare av utbildning där distansundervisning används bör utredas vidare. Detta förslag kan bland annat innebära att det utvecklas oklara ansvarsförhållanden som kan få påverkan på Skolinspektionens tillsyn.

Nedan framförs ytterligare synpunkter avseende frågan om godkännande för distansutbildning samt några andra synpunkter som Skolinspektionen särskilt vill betona.

9.5.3 Uppgifter som inte är hänförliga till undervisning

Utredningen föreslår att formuleringen i den nuvarande bestämmelsen i 23 kap. 3 § skollagen (2010:800) om vad som får överlämnas på entreprenad ska behållas. I bestämmelsen anges att *"uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen"* får överlämnas på entreprenad. Formuleringen i bestämmelsen är otydlig, men Skolinspektionen instämmer i utredningens uppfattning att en uppräkningslista av vilka uppgifter som inte får överlämnas på entreprenad riskerar att inte bli uttömmande. Istället är det av vikt att det av lagreglering tillsammans med förarbetsuttalanden blir tydligt vilka situationer som avses. Skolinspektionen ser därför positivt på att utredningen förtydligat att studiehandledning på modersmålet inte är *undervisning* i juridisk mening, även om det finns tydliga kopplingar till undervisningen. Med detta förtydligande är det logiskt att studiehandledning på modersmålet regleras utanför bestämmelserna om *fjärrundervisning*.

När det gäller elevhälsa gör Skolinspektionen samma bedömning som utredningen, dvs. att det finns delar av elevhälsans uppgifter som är att anse som hänförliga till undervisningen och därmed inte kan överlämnas på entrepre-

nad. Det finns dock även andra funktioner i skollagen som utredningen inte berör, men som enligt Skolinspektionen behöver klargöras i den fortsatta beredningen. Det kan t.ex. röra Studie- och yrkesvägledning.

9.5.5 Entreprenad ska vara undantag när det gäller undervisning

Utredningen föreslår att uppgifter som avser undervisning endast ska få överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som *rimligen kan krävas* för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Vilka åtgärder som rimligen kan krävas (s. 311) av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. innebära att huvudmannen har ansträngt sig att finna en lärare som uppfyller behörighetskraven. Vilka krav som kan ställas på de ansträngningar som huvudmannen ska ha gjort för att finna en lärare som uppfyller behörighetsvillkoren förtydligas inte, utöver vad som anges i prop. 2015/16:173. Där står i författningskommentaren (s. 39 f.) bland annat att om en huvudman har ansträngt sig för att finna en lärare som uppfyller behörighetsvillkoren och inte lyckats med detta får huvudmannen anses ha vidtagit sådana ansträngningar som rimligen kan krävas. Skolinspektionen har vid tillsyn hittills haft svårt att konstatera att huvudmän som uppger sig ha gjort ansträngningar för att anställa behöriga lärare har brutit i förhållande till författningarnas krav. Om avsikten är att högre krav än så ska ställas, efterlyser Skolinspektionen ytterligare förtydliganden i den fortsatta beredningen.

9.7.6 Överblick över samverkansavtal

Utredningens bedömning är att det inte bör införas någon skyldighet för huvudmän att anmäla samverkansavtal. Anledningen till det är att den ökade administrativa bördan för kommunala huvudmän inte uppväger fördelarna med att Skolinspektionen lättare kan planera sin tillsyn. Skolinspektionen vill dock framhålla att utan kännedom om när ansvaret för olika utbildningar förflyttas genom samverkansavtal finns en stor risk att verksamheter undgår Skolinspektionens tillsyn under en onödigt lång tidsperiod. I förlängningen kan det få negativa konsekvenser för eleverna. Skolinspektionen anser därför att det bör införas en bestämmelse om att samverkansavtal ska anmälas till myndigheten. En anmälningsskyldighet är också en viktig markering om att ett flyttat huvudmannaskap är en stor och viktig förändring i ansvarsförhållandet gentemot eleverna och även i förhållande till Skolinspektionen. I Skolinspektionens tillsyn har framkommit exempel på huvudmän som inte har tillräcklig kontroll på om och när ett flyttat huvudmannaskap har skett och där samverkansavtalen har varit bristfälligt dokumenterade.

13.7.2 Godkännande av Skolinspektionen

Skolinspektionen anser i enlighet med utredningens förslag att den är rätt myndighet att pröva frågan om godkännande av utförare där distansundervisning används.

Skolinspektionen menar dock att utredningens förslag att distansundervisning inom de obligatoriska skolformerna endast ska få utföras av en huvudman som har godkänts av Skolinspektionen som utförare av utbildning där distansundervisning används, kan få flera konsekvenser som inte belysts och därför bör utredas vidare.

Risk för oklara ansvarsförhållanden

Utredningens förslag innebär enligt Skolinspektionen att det kan uppstå en oklarhet i ansvarsförhållandena. Vid brister i distansundervisningen är beställaren ansvarig huvudman och Skolinspektionens ingripande ska riktas mot beställaren som huvudman för utbildningen, eftersom ansvaret för utbildning inte övergår vid entreprenad. Det blir också beställaren som ska vidta åtgärder vid ett föreläggande och se till att bristerna i undervisningen rättas till. Samtidigt är utföraren godkänd av Skolinspektionen. Därmed kan ett ingripande även riktas mot utföraren i form av återkallelse av godkännandet. Vid allvarliga brister i distansundervisningen uppstår således två olika ansvariga "huvudmän" och mottagare av Skolinspektionens ingripande. Vid allvarliga brister i distansundervisningen är det rimligt att anta att aktuell beställare åtgärdar bristerna genom att säga upp sitt entreprenadavtal. Elevens behov av distansundervisning upphör dock inte, och eftersom beställaren själv inte får genomföra distansundervisning kan eleven riskera att stå utan sådan undervisning tills en ny utförare har anlåtats.

Kvalitet behöver vägas mot behov av snabba samt praktiska lösningar för eleven

Skolinspektionen håller med utredningens bedömning om att det vid distansundervisning ställs andra krav på läraren än vid närundervisning och att det är viktigt att säkra kvaliteten i distansundervisningen. Mot denna bakgrund kan det finnas anledning att säkra kvaliteten genom ett ansökningsförfarande där Skolinspektionen prövar förutsättningarna att vara utförare av distansundervisning. Samtidigt finns det en risk att såväl kommunala huvudmän som fristående huvudmän, som redan har fått godkännande att bedriva reguljär undervisning, i praktiken inte genomgår besväret att också ansöka om tillstånd som utförare av distansundervisning.

Även kravet på tillräckligt elevunderlag vid ett godkännande innebär att såväl kommunala som enskilda huvudmän, som i sig kan vara mycket lämpliga att

bedriva distansundervisning för någon av sina egna elever, inte kan få godkännande utan att också bli säljare av tjänster via entreprenad. Med andra ord blir det inte enbart kompetensen att utföra distansundervisning som kommer att avgöra vilka huvudmän som kan få godkännande att utföra distansundervisning, utan även viljan och förmågan att sälja distansundervisningen till annan huvudman genom entreprenad.

Vid exempelvis omfattande frånvaroproblematik kan distansundervisning vara en adekvat åtgärd som huvudmannen anser nödvändig, i syfte att tillgodose elevens rätt till utbildning. Skolinspektionen ser en risk att kravet på godkännande kan innebära en fördröjning i att sådana åtgärder tillsätts. Detta är exempel på frågor som bör beaktas i den fortsatta beredningen.

13.7.3 Avgift för ansökan

Skolinspektionen tillstyrker utredningens förslag att myndigheten ska få ta ut en avgift för den merkostnad som det innebär att hantera ansökningar om godkännande som utförare av utbildning där distansundervisning används.

Utredningens förslag innebär att Skolinspektionen behöver anpassa sin tillsyn till en ny undervisningsform. Att myndigheten ska utöva tillsyn över den nya undervisningsformen inom samma budgetram får dock konsekvenser för exempelvis hur många verksamheter Skolinspektionen hinner besöka och för prioriteringen mellan olika verksamheter. Därutöver utökas möjligheterna till användning av fjärrundervisning, vilket också kan få konsekvenser för Skolinspektionens tillsynsverksamhet. För närvarande finns ett flertal förslag som på olika sätt påverkar Skolinspektionens verksamhet. Skolinspektionen vill därför framhålla vikten av att myndigheten tillförs tillräckliga medel för att kunna utföra det utökade tillsynsuppdraget.

14.2.1 Skolformer och årskurser

Skolinspektionen tillstyrker utredningens förslag att distansundervisning inledningsvis ska få användas tidigast i årskurserna 7-9 i grund- och grundsärskolan samt årskurserna 8-10 i specialskolan. Det gäller särskilt i de fall distansundervisning ges som särskilt stöd för elever med problematisk frånvaro. Om distansundervisning vid problematisk frånvaro skulle tillåtas i tidig ålder kan det finnas en risk att alltför tidigt cementera skolfrånvaron. Att barnets vårdnadshavare ansvarar för tillsynen vid distansundervisning (avsnitt 14.5.1) talar också för att det inte är lämpligt att använda sig av distansundervisning i alltför tidig ålder. De flesta vårdnadshavare yrkesarbetar. Även om det samtidigt

skulle finnas ett krav på vårdnadshavares medgivande för att distansundervisning ska få användas, kan det inte finnas något krav på att vårdnadshavaren är hemma hela skoldagen.



Helén Ängmo
Generaldirektör

I den slutliga handläggningen har deltagit rättschefen Annica Runsten samt juristen Matilda Björlingson (föredragande).