

PM 2017:206 RIV (Dnr 110-1110/2017)

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 5 oktober 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Olle Burell anför följande.

Ärendet

En särskild utredning har i sitt slutbetänkande ”Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning” lämnat förslag om hur skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att ingå avtal med andra skolhuvudmän samt använda undervisningsformer som medger ett mer flexibelt sätt att erbjuda utbildning. Utredningens förslag om entreprenad innebär förändringar av hur huvudmän inom skolväsendet, och i viss mån andra huvudmän, får ta hjälp av andra aktörer samtidigt som regelverket förtydligas. Utredningen föreslår vidare att ett nytt kapitel i skollagen ska reglera fjärrundervisning så att det får användas i samma skolformer som idag men i fler ämnen.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Även arbetsmarknadsnämnden har inkommit med ett yttrande.

Stadsledningskontoret poängterar vikten av att entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning ska användas endast när det inte finns några möjligheter att tillhandahålla närundervisning inom den egna skolenheten, samt ser positivt på att utbildning enligt utredningens definitioner och bedömningar utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och därmed inte omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

Utbildningsnämnden instämmer i huvudsak med de föreslagna förändringarna gällande fjärrundervisning och distansundervisning.

Arbetsmarknadsnämnden anser att den tolkning av EU-direktivet som utredaren gör skulle innebära positiva förändringar för vuxenutbildningen, förenkla upphandlingsprocessen och leda till ett större lokalt inflytande över formerna för upphandling.

Mina synpunkter

Jag delar den bedömning som görs av stadsledningskontoret, utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden och hänvisar till deras yttranden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 21 september 2017

OLLE BURELL

Bilagor

Remissen, sammanfattning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Syftet med utredningen 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. Utredningens förslag omfattar även under vilka förutsättningar ökade möjligheter bör ges för att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän samt om distansundervisning inom vissa skolformer bör regleras.

Behoven bakom utredningen är bland annat att huvudmän kan ha svårt att erbjuda den undervisning som elever har rätt till eller som enskilda individer har behov av. Svårigheterna kan bland annat bero på lärarbrist och i viss mån ökad efterfrågan när det gäller undervisning inom vissa ämnen och studiehandledning på modersmålet. Mindre skolhuvudmän kan också ha svårt att erbjuda elever undervisning i flera olika modersmål och glesbygdskommuner kan ha svårt att erbjuda ett allsidigt utbud av ämnen och kurser. Vidare har en del elever av olika skäl svårigheter att delta i skolförlagd undervisning och distansundervisning kan utgöra ett alternativ för dessa elever.

Utredningen framhåller att skolans undervisning som princip ska bedrivas som närundervisning och att fjärr- och distansundervisning ska, med elevernas bästa för ögonen, vara ett komplement till ordinarie undervisning. Huvudmannen bör som utgångspunkt bedriva undervisningen själv. Att överlämna den på entreprenad ska, precis som med fjärrundervisning, vara ett tillåtet alternativ först när huvudmannen inte kan lösa situationen på egen hand.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Även arbetsmarknadsnämnden har inkommit med ett yttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser i huvudsak positivt på förslagen om entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning som presenterats i utredningens betänkande. Att öka möjligheterna för skolhuvudmän att erbjuda den undervisning som elever har behov av och att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning ligger i linje med Stockholms stads mål 1.1. *Alla barn i Stockholm ska ha goda och jämlika uppväxtvillkor.*

Förslag om samarbetsformer, fjärr- och distansundervisning

Stadsledningskontoret instämmer i och vill även framhålla vikten av att skolans undervisning som princip ska bedrivas som närundervisning och att fjärr- och distansundervisning, med elevernas bästa för ögonen, först och främst ska vara ett komplement till ordinarie undervisning. Stadsledningskontoret menar att användandet av entreprenad, fjärr- och distansundervisning måste begränsas till sådana situationer där det omöjliga går att anordna en god och likvärdig närundervisning. Närundervisning, hos skolhuvudmannen och där elev och lärare befinner sig i samma tid och rum, är den undervisningsform som ger bäst förutsättningar för kunskapsinhämtning och ska alltid

prioriteras. Risken för att andra lösningar såsom fjärr- och distansundervisning används i alltför hög utsträckning måste minimeras. I Stockholms stad används idag fjärrundervisning i samiska som modersmål och distansundervisning erbjuds till utlandssvenska elever via Sofia Distans.

Mot bakgrund av ovanstående ställer sig stadsledningskontoret tveksam till utredningens förslag om att begränsa fjärrundervisning till högst 25 procent av undervisningstimmar vid en skolenhet under ett läsår och 25 procent av en elevs undervisningstimmar under ett läsår när det gäller de obligatoriska skolformerna. För de frivilliga skolformerna föreslås gränsen vara högst 50 procent. Stadsledningskontoret vill framhålla att om elever fjärrundervisas under en fjärdedel respektive hälften av sin skoltid är risken stor att kvaliteten inte kan upprätthållas och att dessa elever inte får förutsättningar för en god och likvärdig utbildning.

Ställningstaganden om upphandling

Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens bedömning att utbildning inom skolväsendet och vuxenutbildning utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (NESGI) och att därmed ingen skyldighet föreligger att upphandla sådana tjänster enligt LOU.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen av betänkandet ”Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 augusti 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 11 juli 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till de föreslagna förändringarna gällande regelverket för utökade möjligheter till *entreprenad* samt för ställningstagandet gällande *upphandling enligt LOU*.

Förslaget om *fjärrundervisning* ligger i linje med tidigare svar på remiss från Skolverket gällande förslag till föreskrifter om ansökan till försöksverksamhet med fjärrundervisning (Dnr 1.6.1-10844/2015). Stockholms stad använder redan idag fjärrundervisning i samiska som modersmål på entreprenad enligt avtal med Sameskolstyrelsen.

Stockholms stad erbjuder redan i dagsläget *distansundervisning* till utlandssvenska elever genom verksamheten på Sofia Distans. Utbildningsförvaltningen är positiv till ytterligare möjlighet till distansutbildning inom ramen för särskilt stöd eftersom det innebär att fler elever får tillgång till utbildning med förhoppningen om att fler kan återgå till den reguljära skolan.

Utbildningsförvaltningen önskar ett förtydligande gällande förslaget att distansutbildning inom de obligatoriska skolformerna endast ska användas som särskilt stöd och därmed inte kan erbjudas för utlandssvenska elever. Detta skulle innebära begränsningar i möjligheten att få tillgång till svensk utbildning i utlandet såvida eleven inte befinner sig vid en svensk utlandsskola. (s. 437).

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet justeras omedelbart.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2017 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 25 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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 kommentarer 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 anbuden 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.