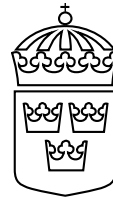


Regeringens proposition

2015/16:173



Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål

Prop.
2015/16:173

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 april 2016

Stefan Löfven

Gustav Fridolin
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800).

I propositionen föreslås att inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål få överlämnas på entreprenad till en annan huvudman. Även uppgifter som avser fjärrundervisning i modersmål eller studiehandledning på modersmål ska få överlämnas på entreprenad till en annan huvudman. Uppgifterna får dock endast överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Vidare föreslås att skollagens definition av entreprenad ändras. Entreprenad föreslås innebära att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman 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.

Det föreslås dessutom ett undantag från kommunallagen som ger kommuner och landsting befogenhet att utföra uppgifter inom skolväsendet på entreprenad åt en annan huvudman inom skolväsendet, även om angelägenheten inte har anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bättre möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning behövs	10
5	Närmare om regleringen i fråga om modersmålsundervisning, studiehandledning och entreprenad	13
6	Bättre möjligheter till fjärrundervisning och entreprenad införs	16
6.1	Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål ska få överlämnas på entreprenad till andra huvudmän	16
6.2	Skollagens definition av entreprenad behöver göras mer neutral	26
6.3	Kommuner och landsting ska ges befogenhet att utföra uppgifter inom utbildning på entreprenad	27
6.4	I övrigt ska samma förutsättningar för entreprenad gälla	29
7	Ikraftträdande	33
8	Konsekvenser av föreslagna åtgärder	33
8.1	Konsekvenser för elever och lärare	33
8.2	Konsekvenser för det kommunala självstyret	35
8.3	Ekonomiska konsekvenser för huvudmännen	35
8.4	Konsekvenser för staten	36
8.5	Konsekvenser för jämställdheten och för de integrationspolitiska målen	36
9	Författningskommentar	38
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12)	42
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	49
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	52
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	53
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	56
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 28 april 2016	60
	Rättsdatablad	61

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 23 kap. 1–3, 4, 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 23 kap. 3 a och
3 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §¹

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person, och i fall som avses i 4 § tredje stycket med staten, om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

En kommun, ett landsting eller en enskild huvudman får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknnytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar får en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt första stycket utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

2 §²

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entre-

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entre-

¹ Senaste lydelse 2015:194.

² Senaste lydelse 2015:482.

prenad.

prenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Prop. 2015/16:173

3 §

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

3 a §

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet överlämnas på entreprenad till en annan huvudman.

En enskild huvudman får även överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning till en enskild fysisk eller juridisk person.

Uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet får endast överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

3 b §

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

4 §³

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad.

³ Senaste lydelse 2015:194.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. *Sådana uppgifter får inte överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person.*

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. *Inom dessa skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman på entreprenad, om uppgifterna är sådana som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet och villkoret i 3 a § tredje stycket är uppfyllt.*

5 §

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 3 a–4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 § och *om sådan undervisning på entreprenad som avses i 4 och 5 §§.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 och 3 a–5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Den 19 mars 2015 tillkännagav riksdagen regeringen sin mening bl.a. av behovet av bättre förutsättningar för fjärrundervisning och entreprenad avseende modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. I en gemensam skrivelse från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund daterad den 25 juni 2015 och i en skrivelse från Statens skolinspektion daterad den 24 augusti 2015 efterfrågas också bättre förutsättningar för samarbeten mellan skolhuvudmän avseende bl.a. modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet.

Mot bakgrund av den stora mängd flyktingar som kom till Sverige under hösten 2015 blev bristen på lärarresurser för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet akut under hösten 2015. Detta framfördes av SKL till Regeringskansliet (RK) den 23 oktober 2015 i form av en skrivelse med lista över åtgärder som SKL ansåg behövde vidtas (A2015/02763). Skrivelsen har uppdaterats kontinuerligt och kommunicerats med RK. Under hösten 2015 och våren 2016 har ett flertal möten mellan SKL och statssekreterare på bl.a. Utbildningsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet hållits där bl.a. den punkt på skrivelsen som avser det akuta behovet av regelförändringar när det gäller modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål har diskuterats.

Regeringen kom den 23 oktober 2015 överens med Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om insatser med anledning av flyktingkrisen. Ett flertal insatser riktas mot nyanländas etablering i Sverige med åtgärder inom skola och utbildning.

Den 12 november 2015 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare att utreda 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. Utredaren fick i uppdrag att senast den 12 februari 2016 delredovisa sitt förslag i fråga om bl.a. hur skolhuvudmän genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas den 31 oktober 2017 (dir. 2015:09). Delbetänkandet Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12) redovisades på utsatt tid och ligger till grund för förslagen i denna proposition.

En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Delbetänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Delbetänkandet har remissbehandlats. Det skriftliga remissförfarandet, som varade knappt tre veckor, kompletterades med ett remissmöte den 22 februari 2016. I det deltog 16 remissinstanser. Tretton av de remissinstanser som kom till mötet skickade senare in ett yttrande. Totalt sett har det inkommit 49 remissvar, varav 16 från kommuner och landsting och därutöver har det inkommit två spontanyttranden. Inga remissinstanser har nekats att yttra sig. Ett mindre antal remissinstanser, bl.a. två kommuner, som har varit i kontakt med

Regeringskansliet angående tidsfristen inkom därefter med yttranden. Prop. 2015/16:173
Regeringen har haft möjlighet att beakta deras synpunkter.

En förteckning över remissinstanserna redovisas i *bilaga 3*. Ett protokoll från remissmötet och en sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2016/00604/GV).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 mars 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har anfört att lagstiftningsärendet inte beretts på ett sådant sätt att regeringsformens beredningskrav är uppfyllt och att lagrådsremissen därför inte kan ligga till grund för lagstiftning.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Konstitutionsutskottet erinrat om att beredningskravet gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut, men har samtidigt framhållit att beredningskravet inte är absolut och att upplysningar och yttranden ska inhämtas i den mån det är behövligt. För vissa ärendetyper inhämtas yttranden och upplysningar som regel genom ett traditionellt remissförfarande, för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för inhämtande av yttranden och upplysningar och för ytterligare några förekommer inget särskilt inhämtande av yttranden och upplysningar. Att sättet som beredningskravet uppfylls på varierar mellan olika ärendetyper är, enligt utskottets uppfattning, naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär, och det är även förenligt med bestämmelserna i RF (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.). När det gäller brådskande beredningar har konstitutionsutskottet framhållit att regeringsformens beredningskrav är väsentligt i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, samtidigt som utskottet påmint om att beredningskravet inte är lika för alla fall. Utskottet har även påpekat att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap (bet. 2009/10:KU10 s. 76 f.).

Som framgår ovan blev den under 2015 uppmärksammade bristen på modersmåls lärare och studiehandledare på modersmål akut under hösten samma år (se vidare avsnitt 4 och 6). Propositionens förslag innebär utökade entreprenadmöjligheter för huvudmän och det föreslås att lagändringarna i skollagen (2010:800) ska träda ikraft den 1 augusti 2016, dvs. inför läsåret 2016/17. Med beaktande av att förslaget är angeläget, att det har en begränsad omfattning, att det är frivilligt för huvudmännen att använda sig av de utökade möjligheter till entreprenad som förslaget ger, att det skriftliga remissförfarandet har kompletterats med ett remissmöte och att utredningens förslag har fått ett positivt remissutfall, anser regeringen att ärendet har beretts på ett sådant sätt att det kan läggas till grund för lagstiftning.

I propositionen lämnas inte, till skillnad från lagrådsremissen, något förslag till övergångsbestämmelse. Vissa språkliga ändringar av lagtexten har gjorts i förhållande till lagrådsremissens förslag.

Lagrådet har, med hänvisning till remissynpunkter från Datainspektionen och Upphandlingsmyndigheten, ansett att det saknas analyser i fråga om den behandling av personuppgifter som följer av förslaget respektive av frågan hur utbildning inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. En analys av den förstnämnda frågan finns i avsnitt 6.4. Förslagets förhållande till lagen om offentlig upphandling behandlas i samma avsnitt.

Lagrådets synpunkter i övrigt behandlas i avsnitt 6.1, 6.4. och 8.1.

4 Bättre möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning behövs

Språkkunskaper är viktiga för elevers möjlighet att nå kunskapsmålen

Det är viktigt att alla elever i skolan får utveckla sina språkkunskaper, såväl för att öka sina möjligheter att kommunicera med andra som för att nå skolans kunskapsmål. Forskning har visat att parallell språkutveckling bidrar till lärande. Elever som får möjligheter att utveckla sitt modersmål får lättare att lära sig svenska och får bättre resultat i skolan. Utbildning är en nyckelfaktor till en lyckad integration och möjlighet till framtida arbete. Därför är det viktigt att elever med ett annat modersmål än svenska får utveckla både sitt modersmål och svenska språket samtidigt.

I grundskolans ämnesplan för modersmål anges att eleven ska utveckla sina kunskaper i och om sitt modersmål. Undervisningen ska stimulera elevernas intresse för att läsa och skriva på modersmålet och ge förutsättningar för eleven att utveckla kunskaper om kulturer och samhällen där modersmålet talas. Eleverna ska också bli medvetna om modersmålet betydelse för det egna lärandet. Enligt gymnasieskolans ämnesplan för modersmål är syftet med ämnet bl.a. att eleverna ska utveckla kunskaper om språket för att kunna läsa och förstå språket i olika sammanhang och för skilda genrer. Eleven ska också utveckla sin förmåga att göra jämförelser mellan modersmålet och det svenska språket. Det är vanligt att undervisningen i modersmålet omfattar 1–2 timmar per vecka och den kan bedrivas under eller i nära anslutning till den ordinarie skoldagen. För att kunna organisera tillräckligt stora elevgrupper kan undervisningen ibland bedrivas med elever från olika skolor. För några elever kan det innebära att undervisningen förläggs till en närliggande skola.

Studiehandledning på modersmålet är en stödinsats för elever som riskerar att inte nå kunskapskraven i grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Stödet kan ges i form av extra anpassningar inom den ordinarie skolverksamheten eller som särskilt stöd inom ramen för ett åtgärdsprogram. Syftet med studiehandledning på modersmålet är att använda modersmålet som ett redskap för att ge eleven förutsättningar att klara kraven i skolans olika ämnen. Studiehandledning på modersmålet ger eleven förutsättningar att rikta

Antalet elever med ett annat modersmål än svenska har ökat kraftigt

Under läsåret 2015/16 var 250 000 elever i grundskolan berättigade till modersmålsundervisning. Drygt hälften av de berättigade eleverna, närmare bestämt 141 000 elever, deltog i sådan undervisning.

Under de senaste åren har andelen elever med utländsk bakgrund vuxit för att öka markant under hösten 2015. Statistik från Migrationsverket visar att antalet asylsökande under 2015 var ca 13 000 personer i åldersintervallet 7–12 år och ca 39 000 personer i ålderintervallet 13–17, dvs. totalt ca 52 000 barn och unga som kan vara berättigade till modersmålsundervisning. Det totala antalet asylsökande i intervallet 0–18 år var ca 70 000. Därmed kan ännu fler, som ännu inte har börjat skolan, inom kort komma att bli berättigade till modersmålsundervisning. Motsvarande siffor för de kommande fyra åren finns i nuläget inte att tillgå avseende asylsökande. Däremot finns prognoser om antalet barn och unga som kommer att invandra till Sverige, innefattande asylsökande. Enligt SCB:s officiella befolkningsprognos publicerad i april 2016 kommer antalet personer i åldern 7–17 år som invandrar till Sverige att variera de kommande fyra åren. Det kommer i genomsnitt att röra sig om ca 13 000 i åldern 7–12 år och ca 25 000 i åldern 13–17 år, dvs. totalt ca 38 000 i åldern 7–17 år per år. Det totala antalet personer i åldern 0–18 år som kommer att invandra är ca 54 000 per år.

Nyanlända eller andra barn och ungdomar som inte har uppehållsrätt i Sverige samt barn och ungdomar som på annat sätt omfattas av vissa migrationsrättsliga åtgärder eller andra internationella överenskommelser har inte skolplikt. Däremot har de samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn och ungdomar. När ett uppehållstillstånd har meddelats inträder emellertid skolplikt.

Det sagda innebär att det på kort tid har kommit ett mycket stort antal barn och ungdomar som har en rätt till modersmålsundervisning och den studiehandledning på modersmålet som behövs och att det kommer att komma ännu fler de närmaste åren.

Bristen på modersmåls lärare och studiehandledare på modersmålet kommer att fortsätta att öka

Det råder sedan länge en brist på modersmåls lärare och studiehandledare på modersmål. Det stora antalet asylsökande och nyanlända elever gör att behovet av modersmåls lärare och studiehandledare på modersmål förväntas öka ytterligare. Bristen på modersmåls lärare och studiehandledare på modersmålet varierar kraftigt över landet. Det beror på att fördelningen av nyanlända är ojämn mellan landets kommuner. Några kommuner har tagit emot så många nyanlända elever att andelen utgör upp till 50 procent av antalet folkbokförda i motsvarande ålder i respektive åldersgrupp. Det överlägset vanligaste språket för elever som är berättigade till modersmålsundervisning är arabiska, följt av somaliska, bosniska, kroatiska, serbiska och engelska. Sett till hela landet finns det dock elever som är berättigade till modersmålsundervisning i närmare 150 olika språk.

Den viktigaste åtgärden för att komma tillrätta med bristen på modersmåls lärare är att utbilda fler lärare. Dimensioneringen av ämneslärarutbildningen i modersmål och den tid det tar att utbilda lärare gör att det också behövs andra kompletterande lösningar för att skolväsendet ska klara utmaningarna med ett ökat antal elever med annat modersmål än svenska. En åtgärd är att använda befintliga lärarresurser på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt genom att huvudmän kan samarbeta och använda lärare som är anställda av en annan huvudman.

Möjligheterna till samarbeten mellan huvudmän behöver ses över

Behovet av undervisning i modersmål och studiehandledning på modersmål varierar över landet. Det kan finnas en omfattande brist på modersmåls lärare hos vissa huvudmän. På en och samma skolenhet kan det finnas behov av modersmåls lärare i många olika språk. En tjänst som lärare i modersmål eller som studiehandledare på modersmål kan å andra sidan omfatta bara ett fåtal timmar per vecka eller vara förlagd till flera olika skolenheter. Det kan exempelvis röra sig om modersmåls lärare som undervisar i ett ovanligt språk eller att endast ett fåtal elever har behov av modersmåls undervisning och studiehandledning på modersmål vid en viss skolenhet, samtidigt som behovet är mycket större på andra skolenheter i grannkommunen eller i en annan del av landet. Detta innebär att det lokalt kan finnas en överkapacitet samtidigt som det finns ett stort behov av läraren hos en annan huvudman. Det innebär också att det kan vara svårt för en modersmåls lärare att få en heltidsanställning hos en och samma huvudman.

Skolhuvudmän har idag begränsade möjligheter att bistå varandra. De möjligheter som finns för kommunala samarbeten, t.ex. inom kommunalförbund, gemensamma nämnder eller kommunal samverkan inom gymnasieskolan, uppfattas inte som tillräckligt flexibla för att möta behovet och de omfattar inte heller enskilda huvudmän. De enskilda skolhuvudmännens möjlighet till samarbeten enligt bestämmelserna om entreprenad är i sin tur begränsat till samarbeten mellan enskilda skolhuvudmän och enskilda fysiska eller juridiska personer som inte är huvudmän i fråga om modersmåls undervisning. Det finns inte heller någon möjlighet för en huvudman att lägga ut modersmåls undervisning och studiehandledning på modersmål som fjärrundervisning på entreprenad.

Bristen på modersmåls lärare och studiehandledare på modersmål är en angelägen och uppmärksam fråga. Exempelvis har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund i en gemensam skrivelse till regeringen framfört att det behövs bättre möjligheter till samarbete inom ramen för entreprenad (U2015/3742/GV). Även Statens skolinspektion har påpekat behovet av ökade samsarbetsmöjligheter för skolhuvudmän (U2015/3816/GV). Mot bakgrund av det stora antalet barn som sökte asyl under 2014, 23 000, konstaterar Skolinspektionen att behoven av modersmåls undervisning har ökat kraftigt och att huvudmännen försöker tillgodose detta. Ett samarbete mellan olika huvudmän innebär dock enligt Skolinspektionen nästan alltid en otillåten entreprenad, eftersom huvudmännen använder lärare som är anställda av någon annan juridisk person, ofta en kommunal huvudman. Skolinspektionen har dock under senare tid avstått från att ingripa mot detta efter-

som ett ingripande enligt Skolinspektionen riskerar att leda till att aktuella elever blir helt utan modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet, trots modersmålets betydelse för att stärka elevernas identitet och deras kunskapsutveckling i andra ämnen.

Som framgått av avsnitt 3 presenterade SKL den 21 oktober 2015 i en skrivelse en lista över omedelbara behov av regelförändringar eller undantag från gällande regelverk som syftar till att underlätta för kommuner, landsting och regioner i det aktuella och ökade mottagande av asylsökande, ensamkommande barn och nyanlända. Denna lista har kontinuerligt uppdaterats i dialog med SKL:s medlemmar och kommunicerats med berörda statliga aktörer, bl.a. RK. I skrivelsen anges att bristen på modersmålslärare och studiehandledare på modersmål är akut och att tillgången på sådan undervisning är ojämnt spridd mellan kommunerna.

Flyktningmottagandet har medfört utmaningar för hela skolväsendet, men i fråga om modersmålslärare och studiehandledare på modersmålet har bristen på sådan personal således blivit akut. Det är därför mycket angeläget att skapa bättre förutsättningar för samarbeten i fråga om resurserna för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet.

I denna proposition behandlas frågan om att skapa bättre förutsättningar för samarbeten mellan kommuner och mellan kommuner och fristående huvudmän när det gäller modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. De övriga frågor som utredningen enligt sina direktiv har i uppdrag att se över, som distansundervisning, fjärrundervisning i svenska som andraspråk på entreprenad och en generell översyn av entreprenadbestämmelserna, kommer att redovisas i samband med slutbetänkandet den 31 oktober 2017.

5 Närmare om regleringen i fråga om modersmålsundervisning, studiehandledning och entreprenad

Alla barn har rätt till en likvärdig utbildning

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Alla ska ha lika tillgång till utbildning, oavsett geografisk hemvist eller ekonomiska förhållanden och utbildningen ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 4, 8 och 9 §§, skollagen [2010:800]).

En huvudman har vissa skyldigheter att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet

En elev i någon av de obligatoriska skolformerna, dvs. grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning, om detta språk är det dagliga umgängesspråket i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. Dessa krav gäller

dock inte för en elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna. En sådan elev ska erbjudas modersmålsundervisning i elevens nationella minoritetsspråk. De nationella minoritetsspråken är finska, meänkieli, samiska, romani chib och jiddish. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om modersmålsundervisning. Sådana föreskrifter får innebära att undervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar undervisning i det språket (10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 § och 13 kap. 7 § skollagen).

För elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gäller motsvarande bestämmelser, med den skillnaden att det för att en elev ska ha rätt till modersmålsundervisning krävs att eleven ska ha goda kunskaper i modersmålet, inte bara grundläggande kunskaper. Detta gäller även i fråga om nationella minoritetsspråk (15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen).

Med stöd av de nämnda bemyndigandena har regeringen meddelat föreskrifter om modersmålsundervisning som bl.a. innebär att en huvudman bara är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett visst språk om det finns en lämplig lärare att tillgå. Det krävs därutöver att minst fem elever som ska erbjudas sådan undervisning i språket önskar det. Sistnämnda krav gäller dock inte om det är fråga om ett nationellt minoritetsspråk (5 kap. 7–13 §§ skolförordningen [2011:185] och 4 kap. 15–21 §§ gymnasieförordningen [2010:2039]).

Studiehandledning på modersmål skiljer sig från modersmålsundervisning i det viktiga avseendet att studiehandledning inte är ett ämne i skolan, utan i stället en stödåtgärd för de elever som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ett eller flera ämnen. Av 3 kap. 3 § skollagen följer att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. För att kunna förverkliga att var och en ges den ledning och stimulans som de behöver har en elev enligt skollagen rätt till stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd om hon eller han riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 5a § skollagen). Den elev som inte klarar att följa undervisningen på svenska kan få sådant stöd i form av studiehandledning på sitt modersmål i ett eller flera ämnen.

I dag får endast enskilda och i vissa fall staten utföra entreprenad inom skolväsendet

Bestämmelser om när entreprenad är tillåten inom skolväsendet finns i 23 kap. skollagen. Där anges i 1 § att kommuner, landsting och enskilda huvudmän får, med bibehållet huvudmannaskap, sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person, och vissa fall med staten, om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (entreprenad), enligt vad som närmare anges i kapitlet. Detta innebär att en kommun eller ett landsting bara kan vara beställare, och aldrig en utförare, av en entreprenad. Den inledande paragrafen, som innehåller definitionen av vad entreprenad innebär, anger inte i vilka skolformer och för vilka uppgifter entreprenad är tillåtet. Detta anges i andra bestämmelser i kapitlet.

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman ansöka om dispens för att överlämna undervisning åt någon annan på entreprenad (5 §). Eftersom entreprenad enligt definitionen i 1 § inte kan utföras av annan än en enskild fysisk eller juridisk person (och staten i vissa fall) finns dock ingen möjlighet för regeringen att bevilja dispens för en huvudman att exempelvis överlämna modersmålsundervisning till en kommun.

Lokaliseringsprincipen begränsar kommunernas och landstingens möjligheter att bistå andra

Utöver att en kommun eller ett landsting i dag enligt skollagen är förhindrad att utföra entreprenad inom skolväsendet, saknar de med hänsyn till den s.k. lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), även befogenhet att ägna sig åt angelägenheter som inte har anknytning till kommunens område eller medlemmar. För att en kommun ska kunna utföra uppgifter inom exempelvis utbildning åt en annan kommun krävs därför att det görs ett undantag från lokaliseringsprincipen. Ett sådant undantag kan endast göras i lag.

Det finns begränsade möjligheter till modersmålsundervisning på entreprenad

I dag är det bara tillåtet att överlämna uppgifter inom utbildning till en enskild i ett fåtal särskilt angivna fall och till staten i ett fall. Det är bl.a. tillåtet för en enskild huvudman att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad till en annan enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 4 § skollagen). Motsvarande möjlighet, att vara beställare av en entreprenad när det gäller modersmålsundervisning saknas för en kommun eller ett landsting. Skillnaden mellan offentliga och enskilda huvudmans möjligheter har sin bakgrund i att ett överlämnande av modersmålsundervisning på entreprenad var tillåtet för enskilda huvudmän enligt bestämmelser som tillämpades innan nya skollagen trädde i kraft. Lagstiftaren ansåg i samband med den nya skollagens tillkomst att denna möjlighet borde finnas kvar (prop. 2009/10:165 s. 513). Någon bestämmelse i 23 kap. skollagen som tillåter överlämnande av studiehandledning på entreprenad finns inte.

Det är tillåtet med fjärrundervisning inom huvudmannens organisation

Sedan den 1 juli 2015 är begreppet fjärrundervisning definierat i skollagen. Med fjärrundervisning avses en interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där lärare och elever är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen). Till skillnad från entreprenad utförs fjärrundervisningen av samma huvudman, exempelvis från en av huvudmannens skolenheter till en annan. Vid fjärrundervisning ska det finnas en handledare närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.

Regeringen har med stöd av ett bemyndigande meddelat föreskrifter om fjärrundervisning, bl.a. inom vilka ämnen detta ska vara tillåtet. Bland dessa bestämmelser framgår att fjärrundervisning är tillåtet i modersmål och i studiehandledning på modersmålet (29 kap. 22 a § skollagen, 5 a kap. skolförordningen och 4 a kap. gymnasieförordningen).

Prop. 2015/16:173 För att skilja mellan fjärrundervisning och sedvanlig undervisning där lärare och elev varken är åtskilda i rum eller tid används i denna proposition benämningen ”närundervisning” för den senare formen av undervisning.

Fjärrundervisning kan bara lämnas över på entreprenad till staten och endast i vissa ämnen

Enligt nuvarande bestämmelser får fjärrundervisning på entreprenad överlämnas endast till staten. Denna möjlighet avser bara undervisning i teckenspråk, samiska eller integrerad samisk undervisning. Fjärrundervisning i modersmål eller studiehandledning får således inte överlämnas på entreprenad till en enskild, en kommun eller ett landsting (23 kap. 4 § tredje stycket skollagen, 5 a kap. 5 § skolförordningen och 4 a kap. 5 § gymnasieförordningen).

6 Bättre möjligheter till fjärrundervisning och entreprenad införs

6.1 Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål ska få överlämnas på entreprenad till andra huvudmän

Regeringens förslag: Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål få överlämnas på entreprenad till en annan huvudman, dock endast om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Även fjärrundervisning i modersmål och av studiehandledning på modersmålet ska då få överlämnas till annan huvudman på entreprenad.

Den befintliga möjlighet som en enskild huvudman har att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person, oavsett om personen är huvudman eller inte, ska kvarstå, men endast i de fall huvudmannen har gjort rimliga ansträngningar för att anordna undervisningen inom den egna organisationen.

Det befintliga bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter för entreprenad ska utökas och gälla även i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att även en kommunal huvudman ska få överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person även om denna inte är huvudman. Utredningen föreslår vidare att en huvudman ska kunna överlämna uppgifter som avser studiehandledning på entreprenad också till en enskild fysisk eller juridisk person även om denna inte är huvudman.

Utredningen lämnar inte något förslag till bestämmelse om villkor för att en huvudman ska få överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål eller fjärrundervisning i fråga om sådana uppgifter på entreprenad.

Remissinstanserna: Fyrtionio remissinstanser har inkommit med yttranden. Därutöver har två övriga yttranden inkommit. En majoritet av de som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot utredningens förslag i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på entreprenad eller i fråga om vilka som ska få utföra sådan entreprenad. Det gäller bl.a. *Statens skolverk, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Statskontoret, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Gävleborgs läns landsting, Borås, Malmö, Sollefteå och Uppsala kommuner* och *Friskolornas riksförbund*.

Sveriges Kommuner och Landsting, Statens institutionsstyrelse, Svenskt Näringsliv och *Nacka kommun* vill gå längre och föreslår att även fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning på modersmål på entreprenad ska få utföras av enskilda fysiska eller juridiska personer som inte är huvudmän. Flera remissinstanser förordar dock motsatsen. *Skolinspektionen, Umeå universitet* och *Lärarnas Riksförbund* vill att all entreprenad av modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet, såväl s.k. närundervisning som fjärrundervisning, bara ska få ske mellan huvudmän och avstyrker därför utredningens förslag till den del det avser en möjlighet till överlämnande av uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad till enskilda fysiska eller juridiska personer som inte är huvudmän. Skolinspektionen påpekar att om entreprenad bara tillåts i förhållande till andra huvudmän får utföraren av entreprenaden stå under direkt tillsyn av myndigheten och bedrivs av lärare som har erfarenhet av att samverka med andra inom skolan, vilket bidrar till kvalitet och likvärdighet på undervisningen. Ytterligare ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län, Borlänge och Östersunds kommuner* och *Läraryrket* avstyrker visserligen inte uttryckligen utredningens förslag i denna del men framför betänkligheter och problem med att andra än huvudmän tillåts utföra entreprenad, bl.a. eftersom enskilda fysiska och juridiska personen kan prissätta tjänsten att bedriva modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål så lågt att kvalitén på undervisningen riskerar att äventyras.

Ingen remissinstans invänder mot utredningens förslag att regeringens forskriftsrätt även ska omfatta entreprenad av modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet.

Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Stockholm, Barnombudsmannen, Läraryrket* och *Nationellt centrum för svenska som andraspråk* framhåller, i likhet med utredaren, att möjligheten att lägga ut modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad ska användas först när behoven av sådan undervisning inte kan lösas inom den egna organisationen. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Skolinspektionen* har efterlyst ett klagörande av detta i författning.

Entreprenad – ett undantag från huvudregeln att huvudmannen bedriver undervisningen själv

Utbildning inom grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola, som är de skolformer som särskilt behandlas i denna proposition, ska som utgångspunkt bedrivas av huvudmannen själv. Detta följer i dag av att skollagens bestämmelser om utbildning nästan uteslutande riktar sig till en huvudman eller anställda hos huvudmannen. Principen att en huvudman själv ska bedriva undervisningen kan även motsatsvis anses följa av de undantagsfall, dvs. entreprenadmöjligheter, som anges särskilt i 23 kap. skollagen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det finns stora fördelar med att huvudmannen bedriver utbildningen själv, vilket även flera remissinstanser såsom *Skolinspektionen*, *Lärarnas riksförbund* och *Barnombudsmannen* har instämt i. Huvudmannen bedriver undervisning med lärare som står under pedagogiskt ledarskap av en rektor och verksamheten omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs av huvudmannen (2 kap. 9 § och 4 kap. 3 § skollagen). Lärare inom samma organisation kan ha lättare att kommunicera och samverka kring en elevs studiesituation, något som är speciellt viktigt för elever som är i behov av studiehandledning på modersmålet som en stödåtgärd. Vidare begränsas då kretsen av personer som hanterar myndighetsutövning, t.ex. betygsättning, till lärare som har erfarenhet av detta. Dessutom utövar Skolinspektionen tillsyn över skolhuvudmännen. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara att det är huvudmannen själv som ska anordna undervisningen. Det finns dock behov av att i vissa situationer göra avsteg från denna huvudregel.

Det är angeläget att få fler möjligheter till samarbeten kring modersmålsundervisning och studiehandledning

Som framgått av kapitel 4 finns det ett stort behov av skapa verktyg för skolhuvudmännen att möta det stegrande behovet av modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Detta kan uppnås genom att utöka entreprenadmöjligheterna enligt skollagen. Även om en sådan åtgärd inte kommer att lösa hela bristen på lärare anser regeringen, i likhet med *Läraryförbundet* och flertalet kommuner som har yttrat sig, däribland *Malmö kommun*, *Uppsala kommun* och *Östersunds kommun*, att ökade möjligheter till entreprenad kan väntas lindra bristen på lärarresurser. Detta kan väntas dels då utökade samarbeten mellan huvudmän medför en effektivare användning av de befintliga lärarresurserna såsom *Statskontoret* anför, dels då ett sådant samarbete ökar möjligheterna för modernmålslärare och studiehandledare att få heltidsanställningar vilket, som *Nässjö kommun* påpekar, gör dessa yrken mer attraktiva.

Lagrådet har anfört att man på senare tid i massmedierna har kunnat ta del av uppgifter som ger vid handen att flyktingsströmmen till Sverige har avtagit sedan i höstas och att det inte är närmare belyst vilken inverkan flyktingsituationen har på det omedelbara behovet av sådana åtgärder som föreslås i lagrådsremissen. Som nämnts i avsnitt 4 har Skolinspektionen påpekat att det kom 23 000 asylsökande barn till Sverige bara

under 2014. Under 2015 har ca 52 000 asylsökande barn i åldern 7–17 år kommit till Sverige. Det totala antalet asylsökande i intervallet 0–18 år var under 2015 ca 70 000. Därmed kan ännu fler, som ännu inte har börjat skolan, inom kort komma att bli berättigade till modersmålsundervisning. Enligt SCB:s officiella befolkningsprognos publicerad i april 2016 beräknas det totala antalet barn och ungdomar i åldern 0–18 år som kommer att invandra de följande fyra åren att uppgå till ca 54 000 per år i genomsnitt.

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket skollagen ska i utbildningen hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar. Modersmålsundervisning har betydelse för elevens förståelse för såväl sitt modersmål som för att eleven ska lära sig svenska och få bättre resultat i skolan. Även studiehandledning på modersmålet är viktigt för att ge eleven förutsättningar att rikta fokus på ämnesinnehållet och följa med i undervisningen utan att primärt hindras av språket.

När ett så stort antal barn och ungdomar har kommit till Sverige på kort tid anser regeringen att det – med hänsyn till den betydelse som modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål har för nyanlända elevers möjlighet att nå god måloppfyllelse i skolan och därmed i förlängningen, att integreras i det svenska samhället – är av största vikt att åtgärder vidtas för att så långt möjligt tillgodose det behov av modersmålsundervisning och handledning på modersmålet som nu finns och som kommer att finnas framöver.

Utvidgningen av möjligheterna till entreprenad bör ske med viss försiktighet

Utredningen har föreslagit att modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet ska få överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person. Utredningen motiverar detta med att det handlar om att värna elevernas rätt till modersmålsundervisning och extra anpassningar eller särskilt stöd. Enligt utredningen finns det redan etablerade samarbeten på dessa områden. Enskilda huvudmän anlitar redan i viss utsträckning kommuner för modersmålsundervisning och kommunerna hjälper varandra t.ex. genom utbyte av lärare. Utredningen anser att förslaget innebär att regelverket anpassas till hur verkligheten ser ut i dag på vissa håll.

Ett antal remissinstanser, däribland *Skolinspektionen*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Umeå universitet* anser att möjligheten att överlämna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad bör begränsas till samarbeten mellan huvudmän. Regeringen instämmer i *Skolinspektionens* uppfattning att det finns ett antal viktiga fördelar med att ett överlämnande begränsas till en annan huvudman (kommunal eller enskild huvudman). Det kan också konstateras att de exempel på entreprenader och samarbeten som utredningen anger i sitt betänkande avser samarbeten mellan huvudmän. Som *Skolinspektionen* påpekar används det vid överlämnande av modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet till en annan huvudman lärare som, utöver kompetens för undervisning och studiehandledning, också har

Prop. 2015/16:173 kompetens och erfarenhet av att samverka med andra lärare, till exempel när det gäller ämnesöverskridande undervisning. Dessa har även erfarenhet av att arbeta under pedagogiskt ledarskap av en rektor. Som *Barnombudsmannen* finner angeläget ökar då även sannolikheten att undervisningen genomförs av behöriga lärare. Enligt regeringens mening skulle det, som *Läraryförbundet* framför, vara otillfredsställande om närundervisning kan överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person som inte lever upp till de krav som ställs på en huvudman. För att de fördelar som kan uppnås med ett överlämnande på entreprenad inte ska gå förlorade finns det därför, enligt regeringens bedömning, skäl till att iakttas försiktighet när entreprenadmöjligheterna ska utvidgas, samtidigt som det är viktigt att tillräckliga möjligheter skapas för att komma till rätta med bristen på lärarresurser.

Om entreprenad ska kombineras med fjärrundervisning bör ytterligare försiktighet iakttas

I den utredning som låg till grund för propositionen *Möjligheter till fjärrundervisning* (prop. 2014/15:44) förordades en restriktiv tillämpning av fjärrundervisning med hänvisning till att det saknades forskning på området (SOU 2012:76 s. 220). Regeringen framhöll i propositionen uppfattningen att elever primärt ska undervisas i skolan, av lärare som finns på plats tillsammans med eleverna, bl.a. eftersom skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag aktivt bör integreras i undervisningen. Att kravet på lärarledd undervisning kan bli svårt att upprätthålla genom en undervisning där läraren aldrig är närvarande i rummet framhölls också (prop. 2014/15:44 s. 13). Fjärrundervisning har bara varit författningsreglerat en kortare tid sedan riksdagens beslut med anledning av propositionen. Regeringen anser därför att det i dagsläget är för tidigt att bedöma vilken påverkan fjärrundervisning har på elevernas utbildning och instämmer i *Skolverkets* bedömning att det finns behov av mer kunskap inom området. Regeringen anser därför att det ur ett kvalitetsperspektiv alltså finns ett behov av försiktighet i fråga om fjärrundervisning.

Utredningen bedömer att det, om en huvudman vid en entreprenadsituation ska koppla på ett moment med fjärrundervisning, är viktigt att detta bara tillåts mellan huvudmän. Utredningen motiverar detta med att det annars tas ett för långt steg från principen att det är huvudmän som ska bedriva undervisningen. Ett fåtal remissinstanser vill dock gå längre än utredningen och anser att huvudmän bör ges möjlighet att överlämna fjärrundervisning på entreprenad även till en enskild fysisk eller juridisk person som inte är huvudman. *Svenskt Näringsliv* påpekar att privata utförare, t.ex. företag som samlar modersmålslärare och som anordnar tjänsten, kan bidra till ett effektivare resursutnyttjande. De allra flesta remissinstanser, däribland *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Läraryförbundet* och *Nässjö kommun* har däremot tillstyrkt eller inte haft något att invända mot utredningens förslag i denna del. Som nämnts tidigare anser vidare vissa remissinstanser att samtliga föreslagna utökningar av entreprenadmöjligheterna enbart bör gälla huvudmän som utförare. Även regeringen anser att försiktighet bör iakttas. I ett läge med lärarbrist är det viktigt att lärarresurserna i första hand samlas hos huvudmännen, vilka är de som har ansvar för att bedriva undervisningen. Ett

införande av en möjlighet för huvudmän att ingå ett avtal om entreprenad när det gäller fjärrundervisning med andra huvudmän skapar möjligheter för huvudmännen att utnyttja de tillgängliga lärarresurserna på ett effektivt sätt.

I ett första steg bör modersmålsundervisning och studiehandledning på entreprenad ske mellan huvudmän...

Enligt regeringen är det viktigt att den lösning som föreslås för att öka tillgången till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet inte sker på bekostnad av elevens rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Flera remissinstanser, däribland *Diskrimineringsombudsmannen*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Borlänge kommun* har gett uttryck för en oro över att möjligheten till entreprenad kan komma att missbrukas. Regeringens uppfattning är att den utökade möjlighet till entreprenad som behöver införas måste vara en tillräcklig åtgärd, men att den inte får bli så långtgående att dess konsekvenser blir svåra att överblicka. Som *Läraryförbundet* framför finns det mycket lite erfarenhet av entreprenad inom barn- och ungdomsutbildningen. Mot bakgrund av de behov av försiktighet som redogjorts för ovan är regeringens bedömning att varje förändring av entreprenadmöjligheterna bör göras stegvis. Efter varje steg bör en noggrann konsekvensanalys av tidigare ändringar göras innan fler ändringar föreslås. Ett angeläget första steg i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning i modersmål på entreprenad är att huvudmän, såväl offentliga som enskilda, får fler möjligheter till samarbeten kring denna verksamhet. Genom att öppna upp för huvudmän att utföra entreprenader kommer det skapas väsentligt bättre förutsättningar än i dag för att anordna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Detta första steg får anses vara ett omfattande sådant, vilket noggrant behöver utvärderas innan entreprenadmöjligheterna utökas ytterligare. Regeringens uppfattning är därför att möjligheterna till modersmålsundervisning och studiehandledning inledningsvis bör tillåtas mellan huvudmän, såsom bl.a. *Skolinspektionen* förordar. Regeringen anser sammanfattningsvis att förslaget att tillåta entreprenad mellan huvudmän är ett väl avvägt första inledande steg att ta.

...med ett litet undantag

I dag är det inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan tillåtet för en enskild huvudman att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning som närundervisning på entreprenad till andra enskilda fysiska eller juridiska personer, även om de inte är huvudmän (23 kap. 4 § andra stycket skollagen). Den nämnda bestämmelsen är inte konkurrensneutral eftersom den ger enskilda huvudmän en möjlighet att ingå entreprenadavtal som inte offentliga huvudmän har. Utredningens erfarenhet är dock att denna möjlighet har använts i mycket begränsad utsträckning. Enskilda huvudmäns möjlighet att anlita såväl kommunala och enskilda huvudmän som andra enskilda fysiska och juridiska personer att utföra uppgifter avseende modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad kommer att följas upp i utredningens fortsatta arbete, speciellt i relation till de

Prop. 2015/16:173 ökade möjligheter till entreprenad för alla huvudmän som föreslås i denna proposition.

Tills vidare ska därför den befintliga möjlighet som en enskild huvudman har att överlämna modersmålsundervisning som närundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person, oavsett om personen är huvudman eller inte, kvarstå.

Det ska införas ett villkor för att modersmålsundervisning och studiehandledning på entreprenad ska tillåtas

Utredningens bedömning är att de utökade möjligheterna till entreprenad är tänkta att komma till användning först om behovet inte kan lösas inom huvudmannens egen organisation. Utredningen betonar även att möjligheten till entreprenad inte ska användas i syfte att minska kostnaderna. *Svenskt Näringsliv* pekar i sitt remissvar på att det genom entreprenad finns möjligheter att optimera skolorganisationen och spara pengar, särskilt i en verksamhet som omfattar få timmar och sker efter skoltid. Regeringen har ingen invändning mot att en positiv konsekvens av entreprenad är ett effektivare resursutnyttjande, men delar utredningens uppfattning att syftet med entreprenadmöjligheten inte ska vara att minska huvudmannens kostnader utan att öka eleverns tillgång till undervisning. Regeringen anser vidare, i likhet med bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö*, att utgångspunkten att de utökade möjligheterna till entreprenad är tänkta att komma till användning först om behovet inte kan lösas inom huvudmannens egen organisation, inte kommer till tydligt uttryck i den föreslagna författningstexten. Regeringen föreslår därför att det införs en uttrycklig bestämmelse med innebörd att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet endast får överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Detta bör komma till uttryck i lagtext även i fråga om den möjlighet som en enskild huvudman har att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet då förutsättningarna för att anordna utbildningen kan variera. I områden där det finns många som talar ett visst språk torde en huvudmans förutsättningar att anordna utbildningen inom den egna organisationen vara bättre än i områden där få talar det aktuella språket. När det gäller modersmålsundervisning finns det även skäl att påpeka att det inte uppstår någon utökad skyldighet för huvudmannen att anordna modersmålsundervisning bara för att utökade möjligheter till entreprenad införs. En huvudman är således fortfarande bara skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett visst språk om det finns en lämplig lärare att tillgå, trots möjligheten till entreprenad. Det krävs därutöver att minst fem elever som ska erbjudas sådan undervisning i språket önskar det, såvida det inte är fråga om ett minoritetsspråk. Om en huvudman således har ansträngt sig för att finna en sådan lämplig lärare som avses i 5 kap. 10 § skolförordningen och 4 kap. 19 § gymnasieförordningen men inte lyckats med detta får denne anses ha vidtagit sådana åtgärder som rimligen kan krävas. Det är då upp till

huvudmannen om denne vill utnyttja möjligheten till entreprenad eller inte.

Om en huvudman redan har ingått ett entreprenadavtal som omfattar en elevs modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet får det dock anses rimligt att huvudmannen kan fullfölja det avtalet även om en lämplig lärare hos huvudmannen anställs under tiden.

Finns det några andra alternativ?

Lagrådet har anfört att det inte förefaller ha övervägts om eventuella akuta behov kan tillgodoses inom ramen för gällande lag eller genom mer begränsade lagändringar t.ex. i bemyndiganden. I samband med detta återger *Lagrådet* ett uttalande av utbildningsutskottet som låg till grund för det tillkännagivande från riksdagen som nämns i avsnitt 3 (bet. 2014/15:UbU3 s. 16 f.). Det citerade avsnittet avslutas med att en lämplig väg framåt vore att inrätta en försöksverksamhet med fjärrundervisning på entreprenad i modersmål och studiehandledning på modersmålet. I direktiven till den utredning som ligger till grund för förslagen i denna proposition anför regeringen att behovet av modersmålslärare och studiehandledning på modersmålet har ökat sedan riksdagen gjort sitt tillkännagivande p.g.a. det stora antalet flyktingar som har kommit till Sverige. Regeringen gör också bedömningen att det får antas att behovet kommer att kvarstå under lång tid framöver. Om en försöksverksamhet ska inrättas behöver, som utskottet har påpekat, ett förslag beredas. Vidare bör försöksverksamheten genomföras och utvärderas innan permanenta regler föreslås. Regeringen anser att ett sådant förfarande skulle fördröja möjligheten att införa nya eller reviderade permanenta bestämmelser om fjärrundervisning på entreprenad i modersmål och studiehandledning på modersmål för samtliga huvudmän. På grund av regeringsformens krav på beredningsunderlag kan vidare bestämmelser om försöksverksamhet inte heller införas påtagligt snabbare än permanenta bestämmelser. Regeringen gjorde i direktiven också bedömningen att det var angeläget att även kommuners möjligheter att vara utförare av fjärrundervisning åt t.ex. en annan kommun snarast utreddes. Regeringen beslutade därför att utredaren i ett delbetänkande bl.a. skulle föreslå hur skolhuvudmän, genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt, kan ges ökade möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, medan uppdraget i övrigt ska slutredovisas den 31 oktober 2017 (dir. 2015:09 s. 4).

När det gäller frågan om eventuella akuta behov kan tillgodoses inom ramen för gällande lag eller genom mer begränsade lagändringar, t.ex. i bemyndiganden, kan enligt regeringens bedömning det akuta behovet inte tillgodoses utan en lagändring eftersom kommuner och landsting inte får vara utförare av entreprenad enligt gällande rätt. I skollagen finns redan idag en möjlighet för enskilda huvudmän att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning till andra enskilda genom entreprenad. Det finns dock ingen påtaglig marknad för detta utan som framgått av utredningen anlitar enskilda huvudmän redan i stor utsträckning kommuner för modersmålsundervisning för eleverna i fristående skolor (SOU 2016:12 s. 99), trots att en sådan möjlighet inte finns enligt skollagen. Det framgår även av Skolinspektionens i avsnitt 3 nämnda skri-

velse att det redan idag förekommer otillåtna entreprenader med kommuner som utförare. Skolinspektionen avstår dock från att ingripa mot detta då sådana ingripanden skulle drabba eleverna. Mot bakgrund av att definitionen av entreprenad i skollagen bara tillåter enskilda som utförare måste den definitionen ändras för att kommuner ska kunna vara utförare av entreprenad (se avsnitt 6.2). Det behöver även göras andra ändringar i det kapitel i skollagen som reglerar möjligheterna till entreprenad. För att kommuner ska kunna hjälpa varandra och fristående skolor i andra delar av landet måste det också göras ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen i kommunallagen, dvs. den princip som innebär att den kommunala kompetensen är begränsad till angelägenheter som har anknytning till kommunens område eller medlemmar (se avsnitt 6.3). Ett sådant undantag kan bara göras i lag. Det skulle vara möjligt att lagreglera ett undantag från lokaliseringsprincipen, ändra skolagens definition av entreprenad och införa ett nytt bemyndigande för regeringen i skollagen att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om entreprenad i förordning. En sådan lagstiftningsteknik skulle dock vara mindre överskådlig än den föreslagna regleringen. Dessutom skulle en sådan ändring av utredningens förslag medföra ett behov av inhämtande av kompletterande beredningsunderlag vilket skulle försena lagstiftningsärendet. Regeringen har således svårt att se att det finns några möjligheter att tillgodose de akuta behov som finns inom ramen för gällande lag eller enbart i bemyndiganden. Det förslag som utredningen har lämnat ligger också i linje med de önskemål om utökade möjligheter för skolhuvudmän att kunna ingå avtal om entreprenad med varandra som såväl Sveriges Kommuner och Landsting som Skolinspektionen har lyft i sina i avsnitt 3 nämnda skrivelser. Det kan vidare konstateras att, trots att remisstiden har varit kort, har 49 remissinstanser inkommit med yttranden över utredningens förslag, däribland samtliga större aktörer inom skolväsendet som *Statens skolinspektion*, *Statens skolverk*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Friskolornas riksförbund*. Även 16 kommuner och landsting har yttrat sig. Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft några synpunkter på utredningens förslag.

När det gäller andra alternativ som har övervägts och förkastats kan nämnas att en statlig lösning inte är lämplig. När det gäller skolformer inom skolväsendet är staten endast huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 2–5 §§ skollagen). Det rör sig därför om en mycket begränsad statlig verksamhet inom skolväsendet och lärarresurserna där är små. Om de statliga skolformerna skulle få i uppdrag att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad till de betydligt större skolformer som kommunerna och enskilda huvudmän ansvarar för skulle den statliga verksamheten i så fall behöva byggas ut väsentligt och för ett helt nytt ändamål. En sådan lösning skulle ändra inriktningen på de statliga skolornas verksamhet och ta tid att bygga upp. Ett annat alternativ skulle kunna vara att bygga upp en specifik statlig verksamhet som tillhandahåller modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål, t.ex. i form av ett resurscentrum. Bedömningen har dock varit att det skulle ta tid och krävas omfattande resurser för att få en sådan lösning på plats. En sådan kon-

struktion kan vidare ifrågasättas utifrån principen att lärarna i första hand bör vara anställda av den huvudman som är ansvarig för undervisningen. Även utredningen har bedömt att en statlig lösning inte är lämplig (s. 158).

I avsnitt 6.3 utvecklas varför befintlig reglering i bl.a. kommunallagen inte ger kommunerna tillräckliga möjligheter att samarbeta med varandra när det gäller modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Regeringen anser således att det förslag om utökade entreprenadmöjligheter som lämnas i denna proposition är den mest ändamålenliga lösningen på det akuta och långvariga behov av utökade möjligheter till entreprenad som finns i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål samt fjärrundervisning i fråga om sådana uppgifter.

Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter bör utsträckas

Enligt 23 kap. 7 § skollagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om de entreprenader som är reglerade i skollagen. Regeringen anser, likhet med utredningen, att detta bemyndigande bör utsträckas till att även omfatta överlämnande av modersmålsundervisning, studiehandledning på modersmålet och fjärrundervisning när det gäller modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. För att bättre kunna följa upp i vilken omfattning, och i vilka situationer, entreprenad kommer att tillämpas och för att underlätta tillsynen överväger regeringen att med stöd av detta bemyndigande, i förordning föreskriva om en skyldighet för en huvudman att på ett lämpligt sätt anmäla entreprenadavtal till Skolinspektionen.

Kvalitetssäkrande åtgärder behövs

Ett flertal remissinstanser har i anslutning till sina synpunkter på utredningens förslag i sak efterlyst kvalitetssäkrande åtgärder, i huvudsak i förhållande till fjärrundervisning. Exempelvis har *Statens skolverk*, *Umeå universitet*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Helsingborgs kommun* och *Lärarnas riksförbund* framfört behov av kompetensutveckling av lärare för fjärrundervisning eller att det behövs utvärdering av den nya lagstiftningen kring fjärrundervisning, medan *Malmö kommun* och *Skellefteå kommun* har uttryckt oro över kostnader för investeringar i tekniska lösningar. Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att bevaka hur fjärrundervisning påverkar elevernas utbildning. Skolverket har ett pågående uppdrag att följa upp hur fjärrundervisning används i grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för att få mer kunskap inom området. Vidare ska Skolverket inom ramen för regeringsuppdraget om nationella skolutvecklingsprogram genomföra kompetensutvecklings- och stödinsatser för att stödja huvudmän och skolor, bl.a. när det gäller arbetssätt och arbetsformer för att ge lärare fler metoder för att kunna anpassa undervisningen efter elevers olika behov och för att utveckla arbetet med skolans värdegrund. Vidare ska insatser om hur de kan användas som ett pedagogiskt verktyg genomföras.

6.2 Skollagens definition av entreprenad behöver göras mer neutral

Regeringens förslag: Skollagens definition av entreprenad ska ändras så att den blir neutral i förhållande till vem som får vara utförare av en entreprenad. Med entreprenad ska avses att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen.

Regeringen får i dag, när det finns särskilda skäl, medge att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman överlämnar åt en annan, som på grund av skollagens definition av entreprenad dock måste vara en enskild fysisk eller juridisk person, att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad. På grund av ändringen av entreprenaddefinitionen utvidgas regeringens dispensmöjlighet till att omfatta att sådan undervisning även får överlämnas till någon annan än en enskild fysisk eller juridisk person.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I utredningens förslag anges dock beställaren som ”en huvudman”.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget i sak. Några remissinstanser, däribland *Svenskt Näringsliv* och *Förvaltningsrätten i Malmö*, framhåller att begrepp, som ”entreprenad” och ”någon annan”, vilka används i bestämmelsen bör ersättas med mer ändamålsenliga begrepp. Andra remissinstanser som *Statens skolverk*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Statens institutionsstyrelse* har betonat att det även finns ett behov av att se över statens möjligheter till entreprenad.

Skälen för regeringens förslag

Skollagens definition av entreprenad ska ändras så att den blir mer neutral

Entreprenaddefinitionen i 23 kap. 1 § skollagen tillåter inte andra utförare av entreprenad än enskilda fysiska eller juridiska personer, och i vissa fall staten. För att en kommun eller ett landsting ska kunna utföra modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad behöver därför definitionen ändras så att den blir mer neutral i förhållande till vem som utför en entreprenad. Definitionen kompletteras i 23 kapitlet av uttryckliga bestämmelser för de entreprenadsituationer som är tillåtna och i de bestämmelserna kan också inskränkningar göras. Till skillnad från utredningen, som föreslår att den nuvarande preciseringen av de potentiella beställarna av entreprenader i definitionen av entreprenader ska ändras till ”en huvudman”, för att även kunna innefatta staten, anser regeringen att beställaren bör preciseras som en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman. Därför bör entreprenaddefinitionen avse att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap får sluta avtal om att någon annan än

kommunen, landstingen eller den enskilde huvudmanen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen.

Utredningen påpekar att en ändring av begrepps användningen kommer att övervägas i slutbetänkandet. Regeringen, som i och för sig delar *Svenskt näringsliv* och *Förvaltningsrätten i Malmös* synpunkt att lämpligare begrepp än de som i dag används i bestämmelsen kan finnas, instämmer i utredningens bedömning att begrepps användningen bör ses över i samband med att hela strukturen på kapitlet ses över.

Regeringen instämmer vidare i bl.a. *Skolverket* och *Specialpedagogiska skolmyndighetens* synpunkt att även entreprenadförutsättningarna för de statliga skolformerna behöver ses över. Därutöver finns, som *Statens institutionsstyrelse* påpekar, utbildning vid särskilda ungdomshem som inte anordnas av sådana huvudmän som avses enligt 2 kap. skollagen och som därmed inte heller omfattas av entreprenadmöjligheten enligt 23 kap. Regeringen avser att även i denna fråga återkomma till riksdagen med ett ställningstagande efter att utredningen har lämnat sitt slutbetänkande.

Regeringens dispensmöjlighet ändras

Om det finns särskilda skäl får regeringen enligt 23 kap. 5 § skollagen efter ansökan av en kommun, ett landsting, eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i vissa bestämmelser i kapitlet medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad. Bemyndigandet omfattar, på grund av att entreprenaddefinitionen i dess gällande lydelse innebär att endast enskilda kan vara utförare av en entreprenad, bara en möjlighet för regeringen att medge överlämnande av sådana uppgifter till en enskild fysisk eller juridisk person. Regeringen delar utredningens bedömning att i och med att entreprenaddefinitionen ändras bör detta bemyndigande fortsättningsvis omfatta även en möjlighet för regeringen att genom dispens tillåta överlämnande på entreprenad till samma krets utförare som avses i den nya entreprenaddefinitionen.

Genom paragrafhänvisningar i bestämmelsen framgår att regeringens bemyndigande omfattar all undervisning som inte riksdagen i samma kapitel redan har föreskrivit om. För att den ordningen ska kvarstå behöver det i bestämmelsen införas en hänvisning även till de nya bestämmelserna om möjligheter till överlämnande av modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål och till sådan fjärrundervisning på entreprenad som föreslås i denna proposition.

6.3 Kommuner och landsting ska ges befogenhet att utföra uppgifter inom utbildning på entreprenad

Regeringens förslag: Ett undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip ska införas i skollagen som gör det möjligt för kommuner och landsting att utföra utbildning på entreprenad åt en annan huvudman inom skolväsendet.

Utredningens förslag: Överensstämmet med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslaget i sak, men förordar att bestämmelsen i stället infogas i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Skälen för regeringens förslag

Lokaliseringsprincipen begränsar kommunernas och landstingens möjligheter att bistå andra

Det kommunala självstyret innebär bl.a. att kommunerna och landstingen har en relativt stor frihet att själva organisera sin verksamhet. Bestämmelserna i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) begränsar emellertid den kommunala kompetensen till angelägenheter som är av allmänt intresse, har anknytning till kommunens område eller medlemmar (ofta kallat lokaliseringsprincipen), och inte enbart ska hanteras av en annan särskilt utpekad.

Att utföra utbildning inom skolväsendet får anses vara en angelägenhet av allmänt intresse som inte enbart ska hanteras av en särskilt utpekad. En kommun eller ett landsting kan dock enligt lokaliseringsprincipen inte utföra undervisning på entreprenad om angelägenheten inte har anknytning till kommunens område eller medlemmar. Ett undantag från lokaliseringsprincipen behöver därför införas om en kommun eller ett landsting ska kunna tillhandahålla sådan modersmålsundervisning eller studiehandledning på entreprenad som regeringen föreslår i denna proposition.

Kommuner och landsting ska ges befogenhet att utföra utbildning på entreprenad

Som framgår i kapitel 4 har *Sveriges Kommuner och Landsting, Fri-skolornas riksförbund* och *Statens skolinspektion* betonat att det saknas tillräckliga möjligheter till samarbeten mellan huvudmän. Regeringen har i propositionen *Kommunala kompetensfrågor* m.m. förordat att kommuner samverkar med varandra i kommunalförbund eller genom gemensam nämnd inom ett verksamhetsområde framför att lagstiftaren inför ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen. Om undantag från lokaliseringsprincipen ska införas bör det övervägas om det finns skäl att begränsa undantaget geografiskt, t.ex. till angränsande kommuner eller landsting (prop. 2008/09:21, s. 26). Regeringen instämmer i nuvarande utrednings bedömning att de möjligheter till kommunala samarbeten som finns genom exempelvis kommunalförbund inte är tillräckliga. I dag kan ett kommunalförbund inte utföra enstaka uppgifter inom utbildning på entreprenad eftersom kommunalförbundet inte är en enskild, utan en offentligrättslig, juridisk person. Det kan inte uteslutas att i och med de nya entreprenadbestämmelserna kan kommunalförbund bildas för att erbjuda modersmålsundervisning i ett visst språk på entreprenad, i vart fall i förhållande till kommunalförbundets medlemmar. Däremot begränsar den ovan nämnda lokaliseringsprincipen ett sådant kommunalförbunds möjligheter att bistå andra kommuner, eller fristående skolor i sådana kommuner.

Att använda kommunalförbund kan inte heller vara en tillräcklig lösning. Detta eftersom behovet av modersmålsundervisning förändras fort och en kommun skyndsamt behöver kunna reagera på detta. En kommun kan dock inte alltid i förhand veta när ett behov av ett visst språk uppstår, eller vilken kommun som kan tillhandahålla språket inom ramen för ett kommunalförbund. Kompetensen kan finnas i en kommun som inte ingår i kommunalförbundet utan som finns i en annan del av landet. Mängden kommunalförbund som till slut skulle ha bildats, för en förhållandevis begränsad uppgift inom skolan, skulle bli ganska stor.

Dessutom är det troligt att bildandet av samarbeten, och senare nedläggningen av dessa, skulle släpa efter det faktiska behovet eftersom den kommunala hanteringen är förenad med beredning och beslutsfattande, vilket behöver få ta tid. Entreprenadavtal däremot torde kunna ingås mer skyndsamt när en rektor med delegation att fatta entreprenadbeslut har ett utvecklat kontaktnät med andra huvudmän. Därför behöver kommuner en befogenhet att ingå andra typer av samarbeten än de som redan tillåts. Ett undantag från lokaliseringsprincipen som tillåter ett kommunalt samarbete som inte begränsas av lokaliseringsprincipen behöver därför införas.

Eftersom skollagen reglerar ett stort och för kommuner obligatoriskt område och då samtliga förutsättningar för entreprenad inom skolväsendet finns reglerade i 23 kap. skollagen är det regeringens bedömning, till skillnad från *Svensk Näringsliv*, att bestämmelsen bör placeras i entreprenadkapitlet då det bidrar till överskådligheten av lagstiftningen, på samma sätt som en liknande bestämmelse har intagits i 16 § bibliotekslagen (2013:801) för bibliotekens område.

6.4 I övrigt ska samma förutsättningar för entreprenad gälla

Regeringens förslag: De befintliga bestämmelserna om entreprenad ska kompletteras med uppgifter om till vem uppgifter får överlämnas på entreprenad. Kompletteringarna ska göras för att samma förutsättningar som i dag finns för att överlämna uppgifter på entreprenad ska bestå i sak.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har något att invända mot förslaget som rör komplettering av vissa bestämmelser i 23 kap. skollagen.

Datainspektionen skriver att de saknar en analys av den behandling av personuppgifter som följer av förslaget.

Upphandlingsmyndigheten framför att utredningens slutsatser i den del som rör upphandling av utbildning inom skolväsendet inte är helt övertygande.

Vissa kompletteringar behöver göras bland entreprenadbestämmelserna

I dag anger 23 kap. 2 §, 3 § och 4 § första och andra styckena vilka huvudmän som får överlämna en viss uppgift på entreprenad. Bestämmelserna anger dock inte till vem uppgifterna får överlämnas eftersom detta fram till nu har framgått av entreprenaddefinitionen i 1 §. I och med förslaget till ändrad definition av entreprenad behöver bestämmelserna kompletteras med uppgifter om utförare av entreprenaderna för att samma förutsättningar som tidigare ska bestå i sak. Sådana ändringar bör införas.

Elevernas integritet skyddas av befintliga regelverk

Datainspektionen anför att det saknas en analys av den behandling av personuppgifter som följer av förslaget. *Lagrådet* anser att denna fråga inte har analyserats tillräckligt i lagrådsremissen.

När det gäller behandling av personuppgifter saknar skolväsendet en särskild registerförfattning som omfattar själva utförandet av utbildningen. I stället tillämpas personuppgiftslagen (1998:204, PUL). Vid en kommunal huvudman kan en kommunstyrelse, eller en självständig utbildningsnämnd anses vara personuppgiftsansvarig var för sig eller tillsammans. Den bedömningen får göras i det enskilda fallet.

Den ytterligare behandling av personuppgifter som förslagen i denna proposition kan föranleda innefattar att uppgifter utlämnas genom översändande från beställaren till en entreprenör som i sin tur fortsätter att behandla uppgifterna genom bearbetning före att de återsänds till beställaren. När de återsänds kan de exempelvis vara kompletterade med ett betyg. De typer av personuppgifter som kan komma att behandlas i en entreprenadsituation inom skolväsendet bedöms i huvudsak vara sådana som inte är känsliga, såsom namn och personnummer. Det kan dock inte uteslutas att behandlingen även kan omfatta uppgifter om t.ex. hälsa och etnicitet, vilket utgör känsliga personuppgifter (13 § PUL).

Av 9 § PUL följer att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att personuppgifterna inte får behandlas för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålen samt att personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen samt inte fler än nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Personuppgifter får behandlas med stöd av samtycke från den registrerade eller med stöd av en av de grunder som uppräknas i 10 §. Bland dessa grunder finns förutsättningen att behandlingen är nödvändig för att en uppgift av allmänt intresse ska kunna utföras, vilket får anses vara fallet med undervisning inom skolväsendet. Behandling av känsliga personuppgifter, vilket skulle kunna innefatta bl.a. en uppgift om språk som kan avslöja etnicitet, eller särskilt stöd om det kan kopplas till hälsa, är som huvudregel inte tillåten enligt PUL. Behandling av känsliga personuppgifter är dock tillåtet om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen samt i övrigt enligt de undantag som anges i PUL (13–19 §§). Det samtycke som krävs för en behandling av personuppgifter behöver vara utformat så att det omfattar all behandling av uppgifterna, dvs. även omfatta ett samtycke för över-

lämnande och behandling av uppgifterna hos utföraren av entreprenaden. I annat fall måste ett kompletterande samtycke inhämtas. Vid detta inhämtande av samtycke ska en huvudman informera om den behandling av personuppgifter som kommer ske med stöd av samtycket. Den som ansvarar för uppgifter inom utbildning ska se till att behandlingen utförs i enlighet med gällande lagar och andra författningar, däribland PUL eller annan eventuell registerlagstiftning.

Det är nödvändigt att låta en entreprenör behandla personuppgifter, även känsliga uppgifter, för att säkerställa elevens rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det är dock viktigt att uppgifterna behandlas på ett sådant sätt att det inte uppstår ett oproportionerligt intrång i den enskildes integritet. En risksituation för ett sådant intrång kan exempelvis uppstå vid översändandet av uppgifter mellan beställaren och utföraren av en entreprenad. Uppgifterna torde som oftast överföras elektroniskt och då är det viktigt att åtkomsten till uppgifterna hos mottagaren begränsas till personer som har ett reellt behov av dessa. De personer som faktiskt kommer att behandla uppgifterna är i huvudsak en lärare vid en skola. För att minska risken att känsliga personuppgifter kommer fel person tillhanda måste huvudmännen, eller uppdragstagaren, försäkra sig om att tillräckliga rutiner och kunskap finns bland personalen. I detta sammanhang finns även anledning att framhålla de bestämmelser om säkerhetsåtgärder som finns i 31 § PUL. Bland skolhuvudmän ska sådana rutiner och kunskap redan finnas.

Vid kommunala skolhuvudmän skyddas uppgifter om en enskilds personliga förhållanden av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Däribland finns en bestämmelse i 23 kap. 2 § andra stycket om att sekretess gäller i särskild elevstödande verksamhet. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen (2010:800), såsom vid en fristående skola, omfattas av en motsvarande tystnadsplikt i fråga om särskild elevstödande verksamhet (29 kap. 14 § andra stycket skollagen). Den tystnadsplikten gäller även för andra entreprenörer än en skolhuvudman (prop. 2009/10:165 s. 602). Därutöver kan tystnadsplikt regleras genom entreprenadavtalet. Att en ändamålsenlig modersmålsundervisning kommer till stånd får som regel anses vara till gagn för den enskilde. Uppgifterna kommer också att skyddas mot vidare utlämnande hos mottagaren. Utgångspunkten måste därför vara att ett utlämnande av känsliga uppgifter som utföraren behöver i sin verksamhet inte kan antas orsaka att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bedömningen är därmed att ett utlämnande av nödvändiga uppgifter inte möter hinder av sekretess.

Det är frivilligt för den enskilde att begära modersmålsundervisning. Behandling av personuppgifter i samband med modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet sker redan såväl vid skolhuvudmännen som vid enskilda fysiska eller juridiska personer i entreprenad-situationer. Den ytterligare hantering av personuppgifter som denna proposition kan föranleda, såsom att fler uppgifter utlämnas genom översändande, bedöms inte medföra större negativa konsekvenser för den personliga integriteten än att dessa måste anses uppvägas av det syfte som ligger bakom reformen, nämligen att eleverna ska få tillgång till en

Prop. 2015/16:173 likvärdig utbildning av god kvalitet och få det stöd som de behöver behövs för att nå de mål som ställs. För närvarande bedöms det inte heller finnas ett behov av ändrad eller ny reglering för behandlingen av personuppgifter. Detta eftersom ett tillräckligt regelverk i PUL och OSL redan finns och då huvudmännen redan ska ha rutiner för hantering av personuppgifter, däribland känsliga sådana. Det finns inga tecken på att förfarandet med samtycke skapar sådana problem att en särskild registerförfattning behövs. Frågan om registerförfattningar kommer dock att ses över inom kort med anledning av EU:s kommande beslut om en ny dataskyddsförordning.

Enligt regeringens bedömning är den aktuella behandlingen av personuppgifter proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de motstående intressen som kan finnas.

Förslaget medför ingen förändring i fråga om skolväsendets förhållande till lagen om offentlig upphandling

Lagrådet har i sitt yttrande framfört att det i lagrådsremissen inte finns en analys av frågan hur utbildning inom skolväsendet förhåller sig till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Frågan om skolväsendets förhållande till LOU påverkas inte av förslagen i denna proposition. Det finns inom ramen för dagens bestämmelser redan möjlighet för offentliga huvudmän att överlåta uppgifter på entreprenad, exempelvis avseende karaktärsämnen, till enskilda (23 kap. 4 §). Kommunerna har således redan idag att ta ställning till vilka bestämmelser som är tillämpliga i samband med entreprenad.

Upphandlingsmyndigheten har anfört att myndigheten inte haft tid för att göra en djupare analys av vad förslaget får för effekter och konsekvenser ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv. Myndigheten ifrågasätter dock utredningens bedömning att kommuners och landstings överlämnande av uppgifter inom utbildning på entreprenad omfattas av det nationella regelverket för offentlig upphandling. Myndigheten hänvisar till ett rättsfall, Kammarrätten i Stockholms dom den 19 maj 2009 i mål nr. 8101-08 – 8104-08, i vilket Kammarrätten gör bedömningen att LOU inte är tillämplig vid upphandling av befattningsutbildning för rektorer. Regeringen anser att frågan hur LOU ska tolkas är en tillämpningsfråga som får lösas i praxis. Det kan dock nämnas att det inom kort kommer en helt ny upphandlingslagstiftning (se lagrådsremissen Nytt regelverk om upphandling, Fi2015/03199/OFA/UR) baserad på det nya upphandlingsdirektivet (2014/24/EU). I utredningen analyseras den kommande möjligheten att använda s.k. ”Hamburgsamarbeten” som, givet att vissa förutsättningar är uppfyllda, medför att upphandling inte behöver göras när det rör sig om samarbeten mellan två upphandlande myndigheter i fråga om gemensamma mål (SOU 2016:12 s. 135 f.)

En enskild huvudman som vill överlåta uppgifter på entreprenad omfattas inte av LOU och kan därför fritt anpassa sin upphandling, och därmed sin administration, efter företagets förutsättningar och behov.

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2016.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget. *Regelrådet* anmärker på att utredningen inte har redovisat behov av speciella informationsinsatser.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att de lagändringar som föreslås ska genomföras så snart som möjligt med hänsyn till att huvudmännen ska kunna förbereda införandet. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 augusti 2016, vilket innebär att ett förändrat regelverk kommer att vara på plats inför läsåret 2016/17.

Regeringen föreslår bl.a. att det införs ett villkor för att uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmål ska få överlämnas på entreprenad. Villkoret innebär att huvudmannen först ska ha gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. De avtal som en enskild huvudman före ikraftträdandet av lagändringarna har ingått med en enskild fysisk eller juridisk person om överlämnande av uppgifter som avser modersmålsundervisning ska undantas från detta villkor. Regeringen bedömer dock att det inte behövs en övergångsbestämmelse då villkoret inte kan anses ge retroaktiv verkan.

Några särskilda informationsinsatser bedöms inte behövas. Problemställningen, utredningens förslag och att regeringen avser att lägga en proposition i frågan får anses vida känd bland huvudmännen. Huvudmännen är i sin tur är bäst lämpade att informera elever och vårdnadshavare om eventuell modersmålsundervisning, som tidigare inte har kunnat anordnas, men som i och med förändringen nu kommer kunna anordnas.

8 Konsekvenser av föreslagna åtgärder

8.1 Konsekvenser för elever och lärare

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter. En av barnkonventionens grundprinciper är barnets rätt till utveckling som också har nära samband med barnets rätt till utbildning. Syftet med de bestämmelser som föreslås i denna proposition är att skapa bättre förutsättningar för modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmålet och därigenom säkerställa att elever tillhandahålls en likvärdig utbildning av god kvalitet. Förslagen innebär att elever som i dag inte alls har möjlighet att få modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmålet kommer kunna erbjudas detta som närundervisning eller fjärrundervisning på entreprenad.

Ur ett elevperspektiv finns det dock behov av försiktighet med entreprenad inom skolväsendet. Kommunikation och samverkan kring och med eleven och dennas studiesituation underlättas om läraren redan arbetar på elevens skola. Antalet personer som hanterar myndighetsutövning gentemot eleven, såsom vid betygssättning, begränsas också därmed. Under rådande omständigheter kan dock entreprenadlösningar vara såväl angelägna som befogade. *Lagrådet* anför att förslagen innebär betydande förändringar i skolans arbetsformer och organisation. Vidare anføres att förslagets konsekvenser i dessa hänseenden inte har analyserats närmare i remissen. Såväl entreprenad som fjärrundervisning är tillåtet sedan tidigare inom skolväsendet. Några helt nya arbetsformer är det således inte fråga om. Däremot väntas fler huvudmän använda sig av entreprenad jämfört med i dag och även kommunala huvudmän kommer att kunna utföra entreprenad i och med propositionens förslag. *Östersunds kommun* har betonat att närundervisning på entreprenad kan föranleda att arbetsmiljöfrågor såsom chefs ansvar för lärare behöver övervägas. Genom entreprenad ökar en lärares möjlighet att bli heltidsanställd hos en huvudman i stället för att ha sin anställning uppdelad mellan flera olika arbetsgivare. Beroende på hur entreprenaden organiseras kommer lärarnas och elevernas restider att påverkas. Närundervisning på entreprenad kan nämligen anordnas antingen genom att läraren åker till skolor där eleverna finns, eller genom att elever från olika skolor åker till lärarens arbetsplats. Oavsett vilken lösning av de två som väljs innebär det att utbildningen kommer bedrivas där såväl elever som lärare är på plats i samma rum, vilket i de flesta fall är att föredra framför fjärrundervisning. Omfattningen av fjärrundervisning kommer sannolikt att öka eftersom det blir möjligt att kombinera fjärrundervisning med entreprenad. Fjärrundervisning kan medföra ytterligare behov av förberedelsearbete för läraren. Fjärrundervisning kan också medföra behov av nya undervisningsmetoder och kunskaper i att använda informations- och kommunikationsteknik som ett pedagogiskt verktyg. Samtidigt kan den föreberedelsetiden tjänas in genom att antalet resor kan minska jämfört med om endast närundervisning på entreprenad skulle vara tillåtet. Förslagen till bestämmelser kommer kräva att huvudmannen på ett genomtänkt vis stöttar läraren och skapar förutsättningar för att i synnerhet fjärrundervisande lärare får goda förutsättningar att kunna genomföra sitt uppdrag. Hur lärare bäst stöttas behandlas bl.a. inom regeringsuppdraget nationella skolutvecklingsprogram som ska utföras av Skolverket (U2015/03844/S). Skolverkets uppdrag syftar bl.a. till att genomföra kompetensutvecklings- och stödinsatser för att stödja skolor, bl.a. när det gäller arbetsätt och arbetsformer i ämnen och ämnesövergripande arbete, att utforma stödåtgärder som når elever i behov av särskilt stöd och it som pedagogiskt verktyg.

Ytterligare konsekvenser för skolans arbetsformer och organisation redovisas under avsnitt 8.3 och 8.4.

Kommuner och landsting kommer genom de föreslagna bestämmelserna att få befogenhet att bedriva och överlämna bl.a. modersmålsundervisning på entreprenad. Som framgår av avsnitt 6.1. skapar detta bättre förutsättningar för huvudmännen att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet till eleverna, utan att det innebär någon skyldighet. Regeringens förslag medför därför ingen inskränkning i det kommunala självstyret.

8.3 Ekonomiska konsekvenser för huvudmännen

Regelrådet finner att utredningens redovisning av hur förslagen påverkar företagens administrativa och andra kostnader är bristfällig eftersom redovisningen saknar tillräckliga uppgifter för att ett sådant ställningstagande ska kunna göras. Att beräkna den administrativa bördan på sätt som *Regelrådet* efterfrågar är svårt eftersom den till stor del styrs av den enskilda huvudmannens egen ambitionsnivå. De enskilda skolhuvudmännens redovisning ses för närvarande över inom Skolkostnadsutredningen (U 2014:14). Att i dagsläget begära att enskilda huvudmän tillhandahåller närmare underlag i fråga om sådana kostnader kan föranleda ökad administrativ börda för företagen och de kan anse sig vara tvungna att tillhandahålla information som uppfattas utgöra företagshemligheter.

Det bör också understrykas att förslagen i denna proposition om nya entreprenadmöjligheter är frivilliga att använda för de enskilda huvudmännen. Därför skapas inte några skyldigheter för företagen. Detsamma gäller för de kommunala huvudmännen. En enskild huvudman som vill överlåta uppgifter på entreprenad omfattas inte av det regelverk som LOU medför och kan därför fritt anpassa sin upphandling, och därmed sin administration, efter företagets förutsättningar och behov. En enskild huvudman kommer, i likhet med en kommunal huvudman, att ha kostnader för nödvändig avtalsuppföljning och för att säkerställa att elevens rätt till utbildning enligt skollagen respekteras. Samtidigt minskar huvudmannens arbetsbelastning när arbetsgivaransvaret för lärare övergår till utföraren av entreprenaden.

Enskilda huvudmän kommer att ersättas för sina kostnader via grundbelopp och tilläggsbelopp på samma sätt som sker i dag, dvs. ersättningen bestäms efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av medel till sin skola. När en kommun eller ett landsting erbjuder sig att utföra modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet på entreprenad åt en annan huvudman får kommunen eller landstinget enligt 8 kap. 3 c kommunallagen (1991:900) inte ta ut en avgift som är högre än självkostnaden. Avgiften motsvarar den kostnad som kommunen har för att erbjuda tjänsten, vilket dessutom i huvudsak bör överensstämma med den ersättning som en fristående skola enligt 10 kap. 39 § skollagen har rätt att erhålla inom tilläggsbeloppet när modersmålsundervisning ska anordnas. Regeringen bedömer därför att vare sig kommunala eller enskilda huvudmän kommer få någon nettokostnad till följd av de förslag som följer av denna proposition. Snarare

Prop. 2015/16:173 kommer samordningsvinster som kan vara kostnadsreducerande att uppstå.

När det gäller frågan om möjliga utförare av entreprenader är marknaden för säljverksamhet av modersmålsundervisning i dag mycket begränsad. Möjligheten för enskilda huvudmän att överlåta modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person kommer dock att finnas kvar.

8.4 Konsekvenser för staten

Förslagen i propositionen föranleder ingen förändring i sak för staten i egenskap av anordnare av utbildning enligt skollagen. Däremot avser regeringen att överväga om det bör föreskrivas att en huvudman inom skolväsendet ska anmäla en entreprenad till Statens skolinspektion. Det kan vidare inte uteslutas att förslagen i lagrådsremissen kan innebära visst ökat behov av tillsyn eller prövning av statliga myndigheter som Skolinspektionen, Konkurrensverket och domstolar. Regeringen bedömer emellertid att de ökade arbetsuppgifterna är marginella och ska kunna rymmas inom myndigheternas anslag.

Som konstaterats bl.a. i avsnitt 6.1 kan förslagen om fjärrundervisning på entreprenad skapa ett behov av kvalitetssäkrande åtgärder. I ett pågående uppdrag inom ramen för Statens skolverks regleringsbrev ska verket följa upp och utvärdera hur fjärrundervisning används i grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan både när det gäller den fjärrundervisning som permanent är tillåten och den försöksverksamhet med fjärrundervisning som pågår tom. läsåret 2016/17. Målet med regeringsuppdraget om nationella skolutvecklingsprogram som berörs i avsnitt 8.1, är vidare bl.a. att Skolverket ska genomföra kompetensutvecklings- och stödinsatser för att stödja huvudmän och skolor, bl.a. när det gäller arbetssätt och arbetsformer i ämnen och ämnesövergripande arbete med syftet att kunna anpassa undervisningen utifrån elevers olika behov, att utforma stödåtgärder för elever i behov av särskilt stöd och it som pedagogiskt verktyg. Inom ramen för dessa projekt bör en kontinuerlig uppföljning och utveckling av undervisningsmetoder och kunskaper i att använda informations- och kommunikationsteknik göras när ökade möjligheter till fjärrundervisning införs.

8.5 Konsekvenser för jämställdheten och för de integrationspolitiska målen

Förslagen i sig är könsneutrala. Däremot är det känt sedan tidigare att flickor och pojkar presterar olika resultat i skolan. Regeringen avser att följa hur en ökad användning av entreprenad, i kombination med fjärrundervisningen, påverkar flickor och pojkars möjligheter till en likvärdig utbildning.

En god utbildning minskar ojämlikhet och förbättrar möjligheterna till integration. Förslagen i fråga om modersmålsundervisning och studie-

handledning på modersmålet på entreprenad kommer innebära att antalet elever som får tillgång till detta ökar och förbättrar därmed möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Prop. 2015/16:173

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

23 kap. Entreprenad och samverkan

1 § *En kommun, ett landsting eller en enskild huvudman får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).*

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

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

Paragrafen innehåller bestämmelser om grundläggande förutsättningar för entreprenad inom skolväsendet, såsom uppgift om vem som får ingå entreprenadavtal och vilka bestämmelser som ska tillämpas vid entreprenad.

Första stycket ändras på så sätt att kretsen av utförare av entreprenad vidgas. Av bestämmelsens nuvarande lydelse följer att endast en enskild fysisk eller juridisk person, och i vissa fall staten, får utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet på entreprenad. Av den nya definitionen följer att en kommun, ett landsting och en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap får sluta avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, dvs. entreprenaddefinitionen ändras så att den blir neutral i fråga om utförare.

Det *andra stycket* är nytt och innebär att det införs ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen som följer av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Genom undantaget ges kommuner och landsting befogenhet att utföra undervisning på entreprenad inom skolväsendet även om angelägenheten inte har anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar.

Det nya *tredje stycket* motsvarar det andra stycket enligt paragrafens nuvarande lydelse.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifter inom vissa angivna skolformer som får överlämnas på entreprenad.

Ändringen innebär att det av paragrafens lydelse framgår att uppgifter inom de angivna skolformerna endast får överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person, vilket enligt nuvarande bestäm-

melser i stället följer av entreprenaddefinitionen i 1 §. Ändringen innebär Prop. 2015/16:173 således inte någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

3 § Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad *till en enskild fysisk eller juridisk person.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om entreprenad när det gäller uppgifter som inte är hänförliga till undervisning.

Ändringen innebär att det av paragrafens lydelse framgår att uppgifter inom de angivna skolformerna endast får överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person, vilket enligt nuvarande bestämmelser i stället följer av entreprenaddefinitionen i 1 §. Ändringen innebär således inte någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

3 a § *Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet överlämnas på entreprenad till en annan huvudman.*

En enskild huvudman får även överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning till en enskild fysisk eller juridisk person.

Uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet får endast överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.

Paragrafen är *ny* och innehåller bestämmelser om överlämnande av uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet på entreprenad.

Första stycket innebär att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet inom skolformerna grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får överlämnas på entreprenad till en annan huvudman.

Andra stycket motsvarar 4 § andra stycket i dess nuvarande lydelse i sak.

Av tredje stycket följer att en huvudman bara får överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet på entreprenad om huvudmannen först har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Däribland ska beaktas att förutsättningarna för att anordna utbildningen i den egna organisationen kan variera mellan huvudmän. I områden där det finns många som talar ett visst språk torde en huvudmans förutsättningar att anordna utbildningen inom den egna organisationen vara bättre än i områden där få talar det aktuella språket. När det gäller modersmålsundervisning finns det även skäl att påpeka att det inte uppstår någon utökad skyldighet för huvudmannen att anordna modersmålsundervisning bara för att utökade möjligheter till entreprenad införs. Om en huvudman har ansträngt sig för att finna en sådan lämplig lärare för modersmålsundervisning som avses i 5 kap. 10 § skolförordningen (2011:185) eller 9 kap.

Prop. 2015/16:173 19 § gymnasieförordningen (2010:2039) och inte lyckats med detta, får denne anses ha vidtagit sådana åtgärder som rimligen kan krävas. Det är då upp till huvudmannen om denne vill utnyttja möjligheten till entreprenad eller inte. Om en huvudman har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen, men inte lyckats med detta och därför ingått ett entreprenadavtal får det vidare anses rimligt att huvudmannen fullföljer det avtalet även om huvudmannen sedan får möjlighet att anställa eller anställer en lämplig lärare under avtalets löptid.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

3 b § *Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.*

Paragrafen, som är *ny*, innehåller bestämmelser om entreprenad när det gäller vissa karaktärsämnen. Paragrafen motsvarar den tidigare lydelsen av 4 § första stycket. Ändringen innebär således inte någon ändring i sak.

4 § *Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. Inom dessa skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman på entreprenad, om uppgifterna är sådana som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet och villkoret i 3 a § tredje stycket är uppfyllt.*

Paragrafen innehåller en uppräknning av de situationer när uppgifter som avser fjärrundervisning får överlämnas på entreprenad inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Paragrafens *första mening* motsvarar den nuvarande lydelsen av paragrafens tredje stycke första meningen.

Paragrafens *andra mening* är *ny* och innebär att uppgifter som avser fjärrundervisning dessutom får överlämnas till en annan huvudman om fjärrundervisningen avser sådana uppgifter som avser modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Det krävs dock att huvudmannen först har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen enligt 3 a § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

5 § *Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 3 a–4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.*

Paragrafen ger i dess nuvarande lydelse regeringen möjlighet att, om det finns särskilda skäl, efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i vissa paragrafer i kapitlet medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

Paragrafen ska i dess nuvarande lydelse förstås mot bakgrund av att entreprenad enligt 1 § i dess nuvarande lydelse bara kan utföras av en-

skilda fysiska eller juridiska personer. Den ovan behandlade ändringen i 1 § medför således att dispens enligt 5 § även kan meddelas i fråga om andra utförare än enskilda fysiska och juridiska personer.

Genom paragrafhänvisningar i bestämmelsens nuvarande lydelse framgår att regeringens bemyndigande omfattar all undervisning som inte riksdagen i samma kapitel redan har föreskrivit om. Paragrafhänvisningarna ändras till att även omfatta de nya bestämmelserna i 3 a och 3 b §§.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 och 3 a –5 §§.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader.

Ändringen av paragrafen innebär i sak att bemyndigandet att meddela föreskrifter, utöver vad som tidigare har gällt, nu även omfattar de nya entreprenadmöjligheter som föreslås i denna proposition. Det har även gjorts en redaktionell ändring genom vilken information i slutet av bestämmelsen, som inte anses nödvändig, har tagits bort.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Sammanfattning av betänkandet ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12)

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.

I en första del ska 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 ska dessutom ta ställning till om skolhuvudmän ska ges ökade möjligheter att erbjuda elever undervisning i svenska som andraspråk genom fjärrundervisning på entreprenad. Denna del redovisas i detta delbetänkande.

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 (1 kap. 3 § skollagen [2010:800]). En handledare ska vara närvarande i den lokal där eleverna befinner sig.

Fjärrundervisning får i dag anordnas inom huvudmannens egen organisation inom vissa ämnen, däribland modersmål, samt för studiehandledning på modersmål under vissa förutsättningar. Dels är det tillåtet när det inte finns någon legitimerad och behörig lärare, eller när det gäller studiehandledning på modersmålet annan lämplig person, inom huvudmannens skolenhet. Dels är det tillåtet när elevunderlaget är otillräckligt.

Med *entreprenad* enligt skollagen avses enligt 23 kap. 1 § att huvudmannen med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. I dag är det endast möjligt att sluta entreprenadavtal med en enskild fysisk eller juridisk person och, i vissa fall som rör fjärrundervisning, med staten. Motsatsvis framgår det av 1 § att entreprenadavtal i dag inte får slutas med en kommun eller ett landsting. Kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen som sluter avtal om entreprenad ansvarar i egenskap av huvudman för verksamhetens innehåll men låter någon annan sköta själva utförandet.

En enskild huvudman får enligt 23 kap. 4 § överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad. Detta är däremot inte tillåtet för en kommun eller ett landsting enligt dagens regler. Särskilda regler gäller för fjärrundervisning på entreprenad.

Tabell 1 Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning – i dag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare.

Beställare:	Utförare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild person
Kommun eller landsting		TILLÅTET (för fjärrundervisning i samiska)	-	-
Enskild huvudman		TILLÅTET (för fjärrundervisning i samiska)	-	TILLÅTET (men inte alls vad gäller fjärrundervisning)

Dagens situation

Elever i skolan ska få utveckla sina språkkunskaper både för att öka sina möjligheter att kommunicera och för att nå så långt som möjligt i skolans olika ämnen. För elever med ett annat modersmål än svenska är det viktigt att få utveckla båda sina språk, både modersmålet och svenska språket. Det är också en av flera framgångsfaktorer för nyanlända elevers lärande att de ges möjlighet att stärka ämneskunskaper och språk parallellt.

Under 2000-talet har andelen elever med annat modersmål än svenska ökat stadigt. Dessutom har många nyanlända elever kommit den senaste tiden. Det totala antalet ansökningar om asyl som inkom till Migrationsverket under 2015 var knappt 163 000 stycken. Av dessa var cirka 52 000 i åldrarna 7–17 år. Utöver de asylsökande har även andra barn och unga kommit till landet under det gångna året, t.ex. anhöriginvandrare.

För både modersmål och svenska som andraspråk råder sedan länge en allvarig brist på lärare och det finns svårigheter att rekrytera ny personal. Samtidigt ökar efterfrågan på sådan kompetens.

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att en utredning bör tillsättas om utökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Dessutom har såväl Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund som Statens skolinspektion tillskrivit utbildningsministern om att tillåta fjärrundervisning i modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål på entreprenad.

Utredningens förslag för modersmåls- undervisning och studiehandledning på modersmål

Utredningen har haft som utgångspunkt att finna en lösning som effektivt kommer till rätta med problemet och som dessutom snabbt kan vara på plats. Lösningen ska faktiskt bidra till ökad tillgång till utbildning för eleverna.

Utredningen menar att det förslag som bäst tillgodoser utgångspunkterna är ett som ökar möjligheterna för huvudmännen för hjälpa varandra med att tillhandahålla modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet. Det är framför allt hos olika huvudmän som kompetensen för sådan undervisning och studiehandledning i dag finns. Genom att förena möjligheterna att hjälpa varandra med fjärrundervisning kan dessutom samordningsvinster uppnås för huvudmän vars behov av verksamheterna är av mindre omfattning.

Eftersom skollagen reglerar vilka som är och vilka som får vara huvudmän inom skolväsendet, samt vilket ansvar som följer med huvudmannaskapet, bör utgångspunkten vara att varje skolhuvudman inom ramen för den egna organisationen ska kunna anordna den utbildning och ge den undervisning som eleverna i den aktuella skolformen har rätt till. Utredningen instämmer i den princip som förefaller gälla och som innebär att huvudmännen ska anordna undervisningen inom den egna organisationen och att elever primärt ska undervisas av lärare som finns på plats i skolan. Det måste dock finnas vissa möjligheter till undantag från denna princip för att eleverna ska få tillgång till en utbildning av god kvalitet. Ett undantag från nämnda princip bör enligt vår mening göras för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

Utredningen konstaterar att det finns tre faktorer som talar för att ett undantag görs för just dessa verksamheter. För det första finns det redan etablerade samarbeten på dessa områden. För det andra är det verksamhet som bedrivs i begränsad omfattning och, i fråga om ämnet modersmål, ett frivilligt ämne för eleverna. För det tredje kan möjligheterna till entreprenad göra det mer attraktivt att arbeta som modersmåls lärare och studiehandledare. Därför föreslår utredningen att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål ska få överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person.

Genom ökat samarbete mellan huvudmän, såväl offentliga som enskilda, kan eleverna få ökad tillgång till undervisning, t.ex. i andra modersmål än vad som annars hade varit fallet. Samtidigt kvarstår huvudmannaskapet, dvs. det huvudsakliga ansvaret för undervisningen, för en elev där det i dag finns.

För att uppnå detta förslag måste nuvarande begränsningar i bestämmelserna för entreprenad för dessa verksamheter ändras. Konkret innebär förslaget att förändra regelverket i 23 kap. skollagen för att tillåta att uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet överlämnas till andra på entreprenad.

Ett av förslagen är att den inledande definitionen av entreprenad i 23 kap. 1 § görs mer generell så att den inte utesluter någon beställare eller utförare.

Som en följd av att entreprenad ändrar innebörd och att vi föreslår att det ska bli möjligt med fler varianter av entreprenader behöver följdändringar göras på andra platser i 23 kap. skollagen. Utöver vad denna utredning föreslår i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet ska samma förutsättningar för entreprenad som i övrigt i dag gäller även bestå i sak. Utredningen föreslår därför att nödvändiga konsekvensändringar görs i 23 kap. 2–5 §§ vari det specificeras vem som får överlämna vilken uppgift och till vem.

Den lösning som utredningen föreslår ska vara ett komplement när möjligheten att bedriva verksamheten inom huvudmannens egen organisation saknas, när huvudmannen har uttömt andra möjligheter att rekrytera och anställa lärare. En ökad möjlighet till modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet på entreprenad får således inte användas som ett led i att minska kostnaderna för utbildningen.

Tabell 2 Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som *närundervisning* – förslag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare vid närundervisning. Samma regler föreslås för studiehandledning på modersmål. Nyheter markeras med understruken text.

	Utförare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild person
Beställare:				
Kommun eller landsting			<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>
Enskild huvudman			<u>TILLÅTET</u>	TILLÅTET

Utredningen bedömer att det inte är tillräckligt att endast öppna upp för entreprenad vid närundervisning. Eftersom det handlar om att rekrytera lärare och studiehandledare som kan ett visst modersmål kan det förekomma att den aktuella kompetensen endast finns på något enstaka håll i landet. Följaktligen bör även fjärrundervisning tillåtas *på entreprenad*, eftersom fjärrundervisning redan är en möjlighet *inom den egna organisationen*. Därför drar utredningen slutsatsen att när vi nu öppnar upp för att överlämna uppgifter som avser dessa verksamheter på entreprenad bör även fjärrundervisning på entreprenad tillåtas.

Om en huvudman vid en entreprenadsituation ska koppla på ett moment med fjärrundervisning anser utredningen emellertid att det är viktigt att det ställs krav på att detta endast ska utföras av en annan huvudman. Grundprincipen för skolväsendet är att undervisning ska bedrivas av en huvudman. Undervisningen bedrivs då av lärare som står under pedagogiskt ledarskap från en rektor och vars övriga undervisning omfattas av skolans systematiska kvalitetsarbete. Av det skälet behöver en bestämmelse föras in som tillåter att fjärrundervisning i modersmål

eller studiehandledning på modersmålet överlämnas på entreprenad mellan huvudmän.

Tabell 3 Tillåten entreprenad i fråga om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som fjärrundervisning – förslag

Att överlämna modersmålsundervisning på entreprenad beroende på typ av huvudman som är beställare respektive utförare vid fjärrundervisning. Samma regler föreslås för studiehandledning på modersmål. Nyheter markeras med understruken text.

Beställare:	Utförare:	Stat	Kommun eller landsting	Enskild huvudman
Kommun eller landsting		TILLÅTET (i samiska)	<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>
Enskild huvudman		TILLÅTET (i samiska)	<u>TILLÅTET</u>	<u>TILLÅTET</u>

Utredningen ser ingen anledning att ha olika regler beroende på skolform. Samtliga dessa förslag omfattar således grundskolan, grundskolasärskolan, gymnasieskolan samt gymnasiesärskolan.

Vissa offentlighetsrättsliga aspekter

I fråga om kommuner som utförare av entreprenad finns grundläggande kompetensbegränsningar i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). För att ett kommunalt engagemang över huvud taget ska vara tillåtet krävs bland annat att det rör sig om angelägenheter som har anknytning till kommunens område eller medlemmar (ofta kallat lokaliseringsprincipen). I fråga om exempelvis modersmålsundervisning kommer en kommun därför inte att kunna samarbeta med en annan kommuns skolenheter eller fristående skolor såvida inte kommunen ges en utvidgad befogenhet. En sådan befogenhet föreslår vi skapas genom att en tillåtande bestämmelse införs i 23 kap. skollagen (2010:800). Den ger kommuner och landsting som huvudmän inom skolväsendet befogenhet att utföra uppgifter på entreprenad åt andra enligt nämnda kapitel.

Vi ser inte tillräckliga skäl att en kommuns prissättning av en sådan undervisningstjänst ska regleras särskilt. Kommunallagens bestämmelser om självkostnad i 8 kap. 3 c § ska gälla.

Vi bedömer att skolväsendet troligen är undantaget mycket av EU-rätten men att en offentlig skolhuvudman på grund av nationell lagstiftning ändå omfattas av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling vid beställning av entreprenader (LOU). I och med den kommande lagstiftningen inom det området, bl.a. med så kallade Hamburg-samarbeten, ser vi goda möjligheter för kommunalt samarbete i fråga om undervisningstjänster.

Förändringarna i skollagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2016. Utredningen bedömer att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Utredningens förslag för svenska som andraspråk

Utgångspunkten för utredningens ställningstagande har även i denna fråga varit att eleverna ska få tillgång till utbildning av god kvalitet. Utredningen lämnar *i nuläget* inte något förslag om att det ska bli tillåtet med fjärrundervisning på entreprenad för svenska som andraspråk.

Vårt ställningstagande beror framför allt på att vi vet för lite om vilka effekter fjärrundervisning på entreprenad skulle ge för ett så omfattande och centralt ämne som svenska som andraspråk. Med den begränsade tid som har stått till utredningens förfogande för delbetänkandet har det inte varit praktiskt möjligt att nu göra de analyser som utredningen anser behöver göras.

Att tillåta fjärrundervisning på entreprenad är ett stort steg att ta för ett så omfattande ämne som svenska som andraspråk att det kräver en mer gedigen analys av konsekvenserna.

Utredningen kommer att fortsätta utreda regelverket för svenska som andraspråk, men då tillsammans med vad som bör gälla för andra skolämnen. Det handlar bl.a. om den mer grundläggande analysen av vilka förutsättningar som ska motivera undantag från principen att huvudmannen ska anordna undervisningen. Särskilt viktigt är det att undantag inte får utnyttjas som ett alternativ för att minska kostnaderna. Det kan också handla om att begränsa möjligheterna till undantag till vissa skolformer eller årskurser, t.ex. utifrån elevernas mognad.

Utredningen måste också noggrant undersöka olika aspekter som diskuteras kring fjärrundervisning på entreprenad. Detta behövs för att kunna föreslå hur dessa aspekter kan hanteras när fjärrundervisning på entreprenad tillåts, t.ex. om några särskilda krav ska ställas på fjärrläraren eller på huvudmannen.

Vi vill understryka att vår ståndpunkt i delbetänkandet inte innebär att vi avfärdar möjligheten till fjärrundervisning på entreprenad i svenska som andraspråk, men en rad skillnader jämfört med modersmål gör att de två ämnena bör hanteras på olika sätt i nuläget. Utredningen anser därför att undervisning i svenska som andraspråk tills vidare måste bedrivas inom huvudmannens egen organisation. Frågan kommer att återkomma i utredningens slutbetänkande.

Konsekvenser

Den huvudman som så önskar kan med utredningens förslag välja att överlämna uppgifter som rör modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmål till någon annan för att bedrivas på entreprenad, och om så önskas som fjärrundervisning. Det kan göras om denne anser att det ger eleverna bättre undervisning och är en lämplig metod för att tillgodose deras behov. Huvudmännen får därmed fler möjligheter att erbjuda eleverna modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål men förslaget innebär inte någon ökad skyldighet. Sammanfattningsvis anser utredningen att förslaget främst innebär ökade möjligheter för huvudmännen och inga påtvingade ökade kostnader. Förslagets påverkan på statliga myndigheters uppdrag är endast marginellt.

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

Härigenom föreskivs att 23 kap. 1–7 §§ skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §⁴

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person, och i fall som avses i 4 § tredje stycket med staten, om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

En huvudman får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar hindrar inte att en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt första stycket utför uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

2 §⁵

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad.

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

3 §

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasie-

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasie-

⁴ Senaste lydelse 2015:194.

⁵ Senaste lydelse 2015:482.

särskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad.

särskolan får uppgifter överlämnas på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person om uppgifterna avser

1. modersmålsundervisning, eller
2. studiehandledning på modersmålet.

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

4 §⁶

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. Sådana uppgifter får inte överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. Inom dessa skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman om fjärrundervisningen avser sådana uppgifter som anges i 3 § första stycket.

5 §

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en

⁶ Senaste lydelse 2015:194.

kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 §, 3 § första och andra stycket eller 4 § medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

6 §⁷

Om en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

Kommunen eller landstinget får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.

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

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

En kommun eller ett landsting får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 § och om sådan undervisning på entreprenad som avses i 4 och 5 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 § och om sådan undervisning och studiehandledning på entreprenad som avses i 3 § första och andra stycket och 4 och 5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2016.

⁷ Senaste lydelse 2015:482.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över betänkandet (49 st.): Stockholms tingsrätt, Förvaltningsrätten i Malmö, Marknadsdomstolen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Migrationsverket, Datainspektionen, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Regelrådet, Vinnova, Sametinget, Diskrimineringsombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Gävleborgs läns landsting, Borlänge kommun, Borås kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Nässjö kommun, Ronneby kommun, Skellefteå kommun, Sollefteå kommun, Uppsala kommun, Östersunds kommun, Umeå universitet, Örebro universitet, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Sveriges kommuner och landsting, Svenskt Näringsliv, Jensen Education, Friskolornas riksförbund, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Svenska Tornedalingarnas Riksförbund, Barn- och elevombudet och Föräldraalliansen Sverige och Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från: Sverigefinländarnas delegation och Finska avdelningen. Institutionen för baltiska språk, finska, nederländska och tyska. Stockholms universitet.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande (41 st.): Riksdagens ombudsmän (JO), Folkbildningsrådet, Hallands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting, Eskilstuna kommun (deltagit på remissmöte), Gällivare kommun, Hylte kommun, Högsby kommun, Jokkmokks kommun, Kramfors kommun, Ljusdals kommun, Munkedals kommun, Norrköpings kommun, Orust kommun, Pajala kommun, Skövde kommun, Stockholms kommun, Torsby kommun, Vansbro kommun, Vilhelmina kommun, Ystads kommun, Älmhults kommun, Örebro kommun (deltagit på remissmöte), Högskolan i Kristianstad, Företagarna, SICS Swedish ICT, AcadeMedia AB, Utvecklingspedagogik Sverige AB, Idéburna skolors riksförbund, Föreningen Sveriges skolchefer (FSS), Sveriges Skolledarförbund, Kulturgruppen för resandefolket, Riksförbundet Romer i Europa, Judiska Centralrådet i Sverige (deltagit på remissmöte), Sveriges Jiddischförbund, Sverigefinska riksförbundet, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd (SVEA), Handikappförbunden och Lika unika.

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 23 kap. 1–3, 4, 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 23 kap. 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §⁸

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med *en enskild fysisk eller juridisk person, och i fall som avses i 4 § tredje stycket med staten*, om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Kommuner, landsting, och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med *någon annan* om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar hindrar inte att en kommun eller ett landsting genom ett avtal enligt första stycket utför uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

2 §⁹

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som

⁸ Senaste lydelse 2015:194.

⁹ Senaste lydelse 2015:482.

avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad.

avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

3 §

Inom grundskolan, grund-
särskolan, gymnasieskolan och
gymnasiesärskolan får uppgifter
som inte är hänförliga till under-
visningen överlämnas på entre-
prenad.

Inom grundskolan, grund-
särskolan, gymnasieskolan och
gymnasiesärskolan får uppgifter
som inte är hänförliga till under-
visningen överlämnas på entre-
prenad till en enskild fysisk eller
juridisk person.

3 a §

*Inom grundskolan, grund-
särskolan, gymnasieskolan och
gymnasiesärskolan får uppgif-
ter som avser modersmåls-
undervisning eller studiehand-
ledning på modersmålet över-
lämnas på entreprenad till en
annan huvudman.*

*En enskild huvudman får
även överlämna uppgifter som
avser modersmålsundervisning
till en enskild fysisk eller juri-
disk person.*

*Uppgifter som avser
modersmålsundervisning eller
studiehandledning på moders-
målet får endast överlämnas på
entreprenad om huvudmannen
har gjort vad som rimligen kan
krävas för att anordna utbild-
ningen inom den egna
organisationen.*

3 b §

*Inom gymnasieskolan får
uppgifter som avser undervis-
ning i karaktärsämnen som har
en yrkesinriktad eller estetisk
profil överlämnas på entrepre-
nad till en enskild fysisk eller
juridisk person.*

4 §¹⁰

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundskärskolan, gymnasieskolan och gymnasieskärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

Inom grundskolan, grundskärskolan, gymnasieskolan och gymnasieskärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. *Sådana uppgifter får inte överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person.*

Inom grundskolan, grundskärskolan, gymnasieskolan och gymnasieskärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. *Inom dessa skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman på entreprenad, om fjärrundervisningen avser sådana uppgifter som anges i 3 a § första stycket och villkoret i 3 a § tredje stycket är uppfyllt.*

5 §

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

Om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 3 a–4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

¹⁰ Senaste lydelse 2015:194.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 § och *om sådan undervisning på entreprenad som avses i 4 och 5 §§.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om entreprenader enligt 2 och 3 a– 5 §§.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2016.
 2. Lagen tillämpas inte på avtal som har slutits före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-04-12

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål

Enligt en lagrådsremiss den 31 mars 2016 (Utbildningsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Ulf Walther, biträdd av departementssekreteraren Erika Stadler.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs vissa krav på beredningen av regeringsärenden. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också inhämtas från kommuner i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. I fråga om lagstiftningsärenden är det normala att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Självfallet måste remisstiden bestämmas så att remissinstanserna får tillräcklig tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett remissvar. Det är att märka att många organisationer, t.ex. kommuner och ideella föreningar, har beslutsordningar som kräver tid. Vidare måste naturligtvis även remissinstanser som inte har närmare kunskaper om lagstiftningsärendet beredas möjlighet att sätta sig in i förslagen och bedöma deras konsekvenser.

I detta avseende antecknar Lagrådet följande beträffande beredningen av de lagförslag som nu har underställts Lagrådets granskning.

Remissen bygger på delbetänkandet Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (SOU 2016:12) av Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad. Direktiven till utredningen beslutades den 12 november 2015. Den del av utredningsuppdraget som behandlas i remissen skulle – tillsammans med en annan del – redovisas redan den 12 februari 2016. Betänkandet skickades ut på remiss den 12 februari 2016 med en sista svarstid den 29 februari 2016. Av 90 remissinstanser avstod ett fyrtiotal från att yttra sig. Två organisationer yttrade sig på

eget initiativ. Samtidigt med remissen inbjöds till ett remissmöte om betänkandet den 22 februari 2016. Vid remissmötet deltog 16 instanser. Av dem yttrade sig 14 också skriftligt.

Betänkandet rörde ett begränsat område men frågorna var inte okomplierade. Trots det var utredningstiden mycket kort och remissinstanserna fick alltså mindre än tre veckor på sig. Det remissmöte som hölls den 22 februari kan inte anses ha kompenserat för den alltför komprimerade handläggningen. Flera remissinstanser anmärkte också på den korta remisstiden, som kan antas förklara att så många instanser, bl.a. ett antal kommuner, avstod från att yttra sig. Åtminstone en kommun begärde anstånd med att lämna sitt svar, men fick avslag.

Lagrådet noterar att Datainspektionen och Upphandlingsmyndigheten i sina remissvar har efterlyst en analys av den behandling av personuppgifter som följer av förslaget, resp. av frågan hur utbildning inom skolväsendet förhåller sig till lagen om offentlig upphandling. Dessa brister i utredningen kan tillskrivas den korta utredningstiden. Inte heller i remissen finns någon analys värd namnet av dessa viktiga frågor.

I remissen lämnas ingen förklaring till den bristfälliga handläggningen. Under föredragningen har anförts att den rådande flyktingsituationen nödvändiggör snabba åtgärder för att skolhuvudmännen ska kunna fullgöra sina skyldigheter att tillhandahålla undervisning i modersmål för sådana flyktingar som begär det. Vidare har åberopats dels ett tillkännagivande av riksdagen i samband med behandlingen av prop. 2014/15:44 Möjligheter till fjärrundervisning, dels skrivelser under förra året till regeringen från Skolinspektionen, Sveriges kommuner och landsting samt Friskolornas riksförbund. I samband med föredragningen har också lämnats upplysningar om fortlöpande kontakter mellan Regeringskansliet och Sveriges kommuner och landsting rörande önskemål om åtgärder för att komma till rätta med flyktingsituationen. Emellertid har det inte lämnats konkreta uppgifter som gör det möjligt för Lagrådet att bedöma om det är nödvändigt att genomföra just remissens lagförslag utan att vanliga beredningskrav iakttas.

Lagrådet vill i sammanhanget framhålla vad utredningen anför som skäl för att modersmålsundervisning ska få lämnas ut på entreprenad till en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person. Utredningen lyfter fram att undervisningen bedrivs i begränsad omfattning, ofta en timme i veckan, att ämnet är frivilligt för eleverna och att huvudmännen inte är skyldiga att anordna modersmålsundervisning om det exempelvis inte finns någon lärare. Resonemanget ger intrycket att utredningen anser att denna undervisning är mindre angelägen än undervisningen i svenska och svenska som andraspråk. (Se SOU 2016:12 s. 14, 99 och 146.)

Det är inte närmare belyst hur flyktingsituationen ser ut för närvarande och vilken inverkan den har på det omedelbara behovet av sådana åtgärder som föreslås i remissen. I massmedierna har man på senare tid kunnat ta del av uppgifter som ger vid handen att flyktingströmmen till

Sverige har avtagit sedan i höstas. Det tillkännagivande av riksdagen och de skrivelser till regeringen som nyss har nämnts berör inte den aktuella flyktingsituationen närmare, men de tyder på att behovet av åtgärder har varit känt i Regeringskansliet under en längre tid.

Som Lagrådet har varit inne på behandlar remissen frågor som är långt ifrån okomplicerade. Förslagen innebär betydande förändringar i skolans arbetsformer och organisation. Förslagets konsekvenser i dessa hänseenden har inte analyserats närmare i remissen.

Lagrådet finner anledning att erinra om följande uttalande av riksdagen med anledning av en motion om införande av undervisning på entreprenad (bet. 2014/15:UbU3 s. 16 f.).

Det förslag som presenteras i motionen är emellertid ett stort avsteg från nuvarande bestämmelser i skollagen genom att alla skolhuvudmän föreslås få överlämna fjärrundervisning på entreprenad till enskilda, kommuner, landsting och staten. En sådan principiell ändring som föreslås i motionen kräver en tydlig och mer omfattande analys bl.a. av förslagets genomförbarhet och konsekvenser i olika hänseenden än vad som hittills gjorts. Man behöver enligt utskottets mening också göra en generell översyn av bestämmelserna om entreprenad i 23 kap. skollagen.

Utskottet anser därför att det är mycket angeläget att en utredning tillsätts för att generellt se över bestämmelserna om entreprenad i 23 kap. skollagen. Utredningen bör enligt utskottet särskilt få i uppdrag att överväga möjligheterna att överlämna modersmål och studiehandledning på modersmålet på entreprenad samt vilka aktörer – inklusive kommuner – som bör få vara utförare av uppgifter på entreprenad. Utredningen bör även få i uppdrag att ge förslag på om och i så fall hur möjligheterna att bedriva fjärrundervisning på entreprenad kan utökas samt belysa konsekvenserna av detsamma. Det är enligt utskottets mening av stor vikt att dessa frågeställningar utreds.

En utredning av den dignitet och omfattning som utskottet nu föreslår kräver omfattande utredning och beredning. Som framgår av propositionen finns det skolor med uppenbara behov av fjärrundervisning, bl.a. för att kunna erbjuda elever modersmål och studiehandledning på modersmålet. Enligt utskottet är det brådskande att bl.a. dessa skolhuvudmän får möjlighet att erbjuda adekvat undervisning. En lämplig väg framåt vore att inrätta en försöksverksamhet med fjärrundervisning på entreprenad i modersmål och studiehandledning på modersmålet.

Det förefaller inte ha övervägts om eventuella akuta behov kan tillgodoses inom ramen för gällande lag eller genom mer begränsade lagändringar, t.ex. i bemyndiganden.

Prop. 2015/16:173
Bilaga 5

Såvitt framgår av remissen har lagstiftningsärendet inte beretts på ett sådant sätt att regeringsformens beredningskrav är uppfyllt. Lagrådsremissen kan därför inte ligga till grund för lagstiftning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 april 2016.

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Regnér, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström

Föredragande: statsrådet Fridolin

Regeringen beslutar proposition 2015/16:173 Fjärrundervisning och
entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på
modersmål

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om ändring i skollagen (2010:800)	23 kap. 7 §	
