

## Utbildningsdepartementet

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

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

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I slutbetänkandet föreslås under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller andra aktörer, ska ges ökade möjligheter att utföra undervisning åt andra skolhuvudmän. Det ges förslag på hur distansundervisning bör regleras genom att det endast får utföras av en huvudman som har godkänts efter anmälan. I årskurs 7–9 i grundskolan och grundsärskolan samt i årskurs 8–10 i specialskolan ska distansundervisning få användas som särskilt stöd under en begränsad tid. Distansundervisning ska få användas för hela utbildningen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Vidare förtydligas att entreprenad inom skolväsendet, som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) tillämpningsområde. Regelverket om entreprenad förtydligas, på flera områden utökas möjligheterna till sådana samarbeten, till exempel genom att det får användas i fler skolformer och för fler typer av uppgifter. Fjärrundervisning föreslås få användas i samma skolformer som i dag, men i fler ämnen, i princip samtliga ämnen utom de praktiskestetiska ämnena. Därutöver ska fjärrundervisning få användas för studiehandledning på modersmålet och integrerad samisk undervisning i grundskolan.

I remissen föreslås ändringar i följande författningar:

- Skollagen (2010:800)
- Skolförordningen (2011:185)
- Gymnasieförordningen (2010:2039)
- Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning
- Förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I utredningen anges att regeringen beslutade utredningens direktiv den 12 november 2015. Uppdraget anges vara 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. I remissen anges att syftet är att öka möjligheterna för skolhuvudmän att erbjuda den undervisning som elever har behov av och att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning. Utredningen ska därmed lösa problemet att huvudmän kan ha svårt att erbjuda elever undervisning inom huvudmännens befintliga organisation och verksamhet.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I konsekvensutredningen anges att under arbetets gång har utredningen prövat andra lösningar och även övervägt att inte föreslå några förändringar. Det anges att skolans undervisning som princip ska bedrivas som närundervisning. Fjärr- och distansundervisning kan dock spela en viktig roll för att erbjuda möjligheter för elever som annars skulle ha stått utan undervisning om systemet vore alltför stelbent. Andra sätt att tillgodose behovet av undervisning för dem, exempelvis att tillåta mer undervisning i hemmet som utförs av vårdnadshavare, bedöms av utredningen innebära sämre kvalitet, jämfört med att särskilt godkända aktörer bedriver distansundervisning. Fjärr- och distansundervisning anges därför vara ett komplement till ordinarie undervisning. Vidare anges att huvudmannen, som utgångspunkt, bör bedriva undervisningen själv, eftersom det då är tydligt vem som ansvarar för verksamheten och all undervisning bedrivs inom en och samma organisation. Huvudmannen bedriver då undervisning med lärare som står under pedagogiskt ledarskap av en rektor och verksamheten omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs av huvudmannen. Att undervisning överlämnas på entreprenad anges därför, precis som fjärrundervisning, vara ett tillåtet alternativ, men först när huvudmannen inte kan lösa situationen på egen hand.

I konsekvensutredningen anges vidare att alternativet till att behöriga lärare undervisar via fjärrundervisning är att huvudmannen använder sig av obehöriga lärare, eller att eleven får färre ämnen att välja bland. Vidare anges att varje huvudman kommer att behöva välja mellan fjärrundervisning och obehöriga lärare i olika fall, eftersom utredningen likväl förordar att fjärrundervisning är ett tänkbart, men inte obligatoriskt, tillvägagångssätt. Därmed anges huvudmannen kunna välja det alternativ som är mest ändamålsenligt i varje given situation.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I konsekvensutredningen anges att förslagen hör till övervägande delen samman med nationell lagstiftning och det nationella utbildningssystemet. Eftersom utbildningsområdet inte är harmoniserat inom EU berör förslagen därmed inte de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen i någon större utsträckning. Ett undantag är dock de bedömningar som redovisas om upphandling av entreprenad. Upphandlingsområdet anges vara nära förknippat med EU genom att LOU till stora delar bygger på de EU-direktiv som föreligger på området. Sverige är således genom anslutningen till EU skyldigt att följa de unionsrättsliga reglerna kring upphandling och eventuella undantag från dessa kan således potentiellt påverka Sveriges skyldigheter enligt unionsrätten. Utredningens bedömning innebär dock att upphandlingar med anledning av entreprenader enligt 23 kap. skollagen i huvudsak avser uppgifter som utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, så kallade Non Economic Services of General Interest (NESGI). Sådana tjänster har uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv och någon skyldighet att upphandla de aktuella tjänsterna finns alltså inte enligt EU-rätten. Det poängteras dock att en medlemsstats överväganden om huruvida en viss tjänst utgör NESGI eller inte kan bli föremål för prövning av EU-domstolen.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I konsekvensutredningen anges att ändringarna i skollagen (2010:800) ska träda i kraft den 1 juli 2018. De nya bestämmelserna om distansundervisning ska tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen från och med den 1 juli 2020. I övrigt ska de nya bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med den 1 juli 2018. Eftersom möjligheterna till överlämnande på entreprenad minskas i vissa avseenden ska äldre föreskrifter fortfarande gälla i fråga om entreprenadavtal som ingåtts före ikraftträdandet, dock längst till dess att entreprenadavtalet löpt ut. Eftersom bestämmelserna om distansundervisning ska tillämpas först på utbildning från och med den 1 juli 2020, ska ändringen i offentlighets- och sekretesslagen träda i kraft den 1 januari 2020.

Det anges vidare i remissen att eftersom förslagen om fjärrundervisning och distansundervisning i allt väsentligt innebär att det införs bestämmelser som huvudmännen själva avgör om de ska tillämpa är det inte aktuellt med några särskilda informationsinsatser till huvudmännen om dessa möjligheter. Det bedöms bli tillräckligt med uppmärksamhet runt betänkandet och regeringens arbete. Det förutsätts vidare att varje huvudman som har att tillämpa LOU själv sätter sig in i regelverket och bedömer i vilken mån exempelvis en entreprenad i det enskilda fallet ska genomföras som en upphandling enligt LOU eller inte. Avseende informationsinsatser för entreprenad bedömer utredningen att det är en fråga för huvudmännen, därför anses att huvudmännens samarbetsorganisationer, framför allt Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund, bör ansvara för dessa, snarare än staten.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I remissen anges statistik från Skolverket, vilken visar att läsåret 2016/17 fanns det grundskola med kommunal huvudman i landets samtliga kommuner, det vill säga 290 kommunala skolhuvudmän. Därutöver fanns det fristående grundskolor i 185 kommuner. Eftersom kommunernas storlek är olika varierar också antalet elever hos de olika kommunala skolhuvudmännen kraftigt. Medianvärdet för antalet elever i kommunens skolor är 1 500 elever i de nio årskurserna i grundskolan. Tionde percentilen är dock 586 elever, vilket innebär att en tiondel av kommunerna har högst så många elever totalt i kommunen. Det anges vidare att läsåret 2016/17 fanns det sammanlagt knappt 5 000 skolenheter inom grundskolan, av dessa var drygt 4 000 kommunala skolenheter och drygt 800 enskilda. Därutöver anges att det fanns fem skolenheter inom sameskolan. Storleken på de kommunala skolenheterna uppges variera kraftigt, medianvärdet för antal elever på en skolenhet är 181 elever. Vidare har olika typer av kommuner olika stora skolor. Totalt, sett till både kommunala och fristående skolor, hade drygt 1 300 skolor högst 100 elever läsåret 2016/17.

Det anges vidare i remissen att läsåret 2016/17 fanns det gymnasieskolor med kommunal huvudman i 255 kommuner, varav 38 med endast introduktionsprogram. 35 kommuner var inte huvudman för någon gymnasieskola. Därutöver var åtta av landets 20 landsting också huvudman för en eller flera gymnasieskolor, vidare fanns det fristående gymnasieskolor i 100 kommuner. Det anges vidare att sammanlagt 343 000 eleverna var fördelade på 1 300 skolenheter läsåret 2016/17. Av dessa anges att 870 skolenheter hade kommunala huvudmän, 430 enheter hade enskilda huvudmän och 15 ett landsting som huvudman.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en tydligare redovisning av de enskilda huvudmännens storleksfördelning, då detta hade förbättrat förståelsen av förslaget och dess konsekvenser. Befintlig redovisning bedöms dock ändå vara tillräcklig.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att förslagen om entreprenad inte bör innebära några större ekonomiska konsekvenser för huvudmännen, eftersom det inte föreslås några större ändringar i sak. Möjligheterna till entreprenad anges dock i viss utsträckning medföra minskade kostnader för de huvudmän som beställer entreprenad, då det kan vara ett mer resurseffektivt sätt att ge eleverna undervisning än att ordna i egen regi. För de huvudmän som är utförare av undervisning på entreprenad anges intäkterna öka, men även kostnaderna. Det poängteras emellertid i utredningen att en självkostnadsprincip gäller för kommuner och landsting.

Gällande upphandlingsförfarandet för undervisning på entreprenad kan det leda till minskade kostnader för huvudmän, då utbildning ej omfattas av LOU-direktivet, vilket innebär att utförare av entreprenad inte behöver utarbeta omfattande anbud eller anbudsansökningar.

I konsekvensutredningen anges vidare att det kan finnas vissa behov av kompetensutveckling för lärare som ska använda fjärrundervisning eller distansundervisning. Detta behov uppges även kunna uppstå i samband med inköpen av teknisk utrustning som ska användas i undervisningen. Det anges vidare att för vissa huvudmän kan det vara aktuellt att behöva anpassa lokaler till exempelvis förändrade akustiska behov. Det anges att för både fjärrundervisning och distansundervisning kan vissa engångskostnader tillkomma för teknisk utrustning och för driften, dock innebär dessa undervisningsformer ingen utökad skyldighet för huvudmännen. För distansundervisning tillkommer dock en kostnad i form av arbetstid för att ta fram ansökningshandlingar samt en ansökningsavgift till Skolinspektionen. Huvudmän som väljer att utföra dessa undervisningsformer via entreprenad ska få ersättning från den beställande huvudmannen, som ska ge utföraren full kostnadstäckning för den utförda undervisningen. När det gäller distansundervisning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är det elevens hemkommun som ska ersätta den utförande huvudmannen.

Regelrådet kan konstatera att inga kostnader har detaljerats i konsekvensutredningen. Regelrådet kan likväl konstatera att de föreslagna reglerna inte är tvingande, därmed finns inte heller någon obligatorisk kostnadspåverkan på de berörda företagen, vilket gör att bristen inte bedöms vara avgörande. Det hade likväl varit önskvärt med en redovisning av kostnadsstorleken för införsel av exempelvis fjärrundervisning i en huvudmans verksamhet. Enligt Regelrådet hade det även varit önskvärt med en uppskattning av hur mycket arbetstid som kan tänkas krävas för att fylla i en ansökan om distansundervisning kan tas i anspråk. Dock har Regelrådet förståelse för att en sådan tidsestimering är svår att göra givet att utformandet av ansökan ska tas fram av Skolinspektionen. Såvitt Regelrådet kan bedöma kan förslaget ha en positiv inverkan på företags möjlighet att bedriva verksamhet då förslagen sammantaget går ut på att underlätta för huvudmännen att uppfylla sina skyldigheter enligt skolförfattningarna, något som särskilt skulle kunna vara svårt för mindre huvudmän.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader godtagbar.  
Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslagen om entreprenad inte innebär några negativa konsekvenser för konkurrensen mellan olika aktörer.

Såvitt Regelrådet kan bedöma kan förslaget främja en mer likvärdig konkurrens då det medför att skolor som tillhör mindre huvudmän ges möjlighet att konkurrera på bättre villkor med större huvudmän. Detta särskilt i förhållande till sin geografiska placering, genom integration av fjärrundervisning i sin verksamhet och eventuell distansundervisning för de elever som så kräver.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslagen leder till att huvudmän inom skolväsendet ges större möjligheter att erbjuda undervisning av legitimerade och behöriga lärare inom olika ämnen även då det saknas sådana lärare i närområdet, eller om elevunderlaget är otillräckligt.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen bedömer utredningen att genom förslagen om fjärrundervisning och entreprenad får huvudmän, som har svårt att på egen hand anordna viss undervisning, fler möjligheter att göra detta, då en mindre huvudman kan ha svårare att rekrytera vissa lärarkategorier där det råder brist. Förslaget anges därmed innebära att villkoren för små och stora företag blir mer lika. Vidare har utredningen bedömt att särskild hänsyn inte behöver tas till små företag vid reglernas utformning, tvärtom anges att en viktig princip inom skolväsendet är att samma regler gäller för alla huvudmän för att alla elever ska få en likvärdig utbildning.

Vidare konstateras angående upphandling att om LOU inte tillämpas finns en risk att mindre företag som är godkända som huvudmän får svårare att få information om pågående upphandlingar, när det inte längre finns krav på annonsering. Detta bedöms av utredningen emellertid vara en liten risk.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt har redovisat alla punkter.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 oktober 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs, Marie-Louise Strömgren, Karin Hellerstedt och Annika Bergman.

Ärendet föredrogs av Elina Uebel.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Elina Uebel  
Föredragande