

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se
U2017/02532/GV

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

Skolväsendets överklagandenämnd lämnar synpunkter på de delar av förslaget som särskilt berör nämndens verksamhetsområde. Nämndens yttrande berör endast föreslagna ändringar avseende distansundervisning.

1. Sammanfattning

- Överklagandenämnden ställer sig i huvudsak positiv till förslagen om distansundervisning i de obligatoriska och i de frivilliga skolformerna.
- Nämnden önskar dock vissa klargöranden vad gäller hur distansundervisning som särskilt stöd förhåller sig
 - till de föreslagna åtgärderna mot frånvaro (SOU 2016:94), och
 - till de befintliga bestämmelserna om särskilt stöd.
- Nämnden anser också att det behöver förtydligas hur distansundervisning ska leda till att en elev återgår till reguljär undervisning.
- Nämnden vill även göra vissa påpekanden gällande nämndens behörighet och prövningsram.
- Nämnden finner att det finns frågetecken kring när bestämmelserna om distansundervisning ska börja tillämpas.
- Nämnden ser en risk för tillämpningssvårigheter mot bakgrund av att distansundervisning enligt förslaget kan ges dels som en form av särskilt stöd, dels som ett alternativ till särskild undervisning.

2. Allmänt om distansundervisning

Överklagandenämnden delar utredningens syn på att distansundervisning är förenat med vissa problem och att det bör komma ifråga endast i undantagsfall. För en liten grupp elever, där alternativet annars är att helt stå utan undervisning,

kan distansundervisning vara av godo. Eftersom det redan förekommer att distansundervisning används¹ är det bra att området regleras.

3. Distansundervisning i de obligatoriska skolformerna (kapitel 14)

3.1 Distansundervisning som särskilt stöd

Överklagandenämnden finner att det i viss mån är problematiskt att bestämmelserna om särskilt stöd utvidgas till att inte enbart syfta till att eleverna ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, utan till att eleverna över huvud taget ska delta i den reguljära undervisningen. Mot bakgrund av att distansundervisning enligt utredningen ska vara en metod för att hjälpa eleven tillbaka till sin vanliga skola saknar Överklagandenämnden en analys av hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till den föreslagna skyldigheten att vidta åtgärder mot frånvaro (7 kap. 17 a § skollagen, SOU 2016:94) och om distansundervisning, i linje med det förslaget, inte snarare är en åtgärd mot frånvaro än en särskild stödåtgärd. Överklagandenämnden noterar att det i betänkandet (s. 477) anges att det bör finnas en plan för återgång till reguljär undervisning redan när åtgärdsprogram beslutas. Nämnden undrar om avsikten är att denna plan ska återges i åtgärdsprogrammet eller om den ska dokumenteras på annat sätt, jfr den föreslagna 7 kap. 24 § skollagen, SOU 2016:94.

3.2 Förhållandet till särskilt stöd i form av enskild undervisning/särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång

Överklagandenämnden noterar att utredningen berör hur förslaget om distansundervisning som en form av särskilt stöd förhåller sig till de befintliga bestämmelserna i 3 kap. 11 och 12 §§ skollagen. Överklagandenämnden anser dock att detta behöver förtydligas ytterligare.

I betänkandet anges (s. 427) att distansundervisning främst bör tillåtas för sådana elever där andra försök till lösningar av en problematisk situation inte har lett till att eleverna deltar i den vanliga undervisningen. Ett av kriterierna för att kunna få distansundervisning är att eleven inte ska *ha möjlighet* att delta i reguljär undervisning. Enligt utredningen är de elever som kan komma ifråga för distansundervisning de som annars står helt utan undervisning. Överklagandenämnden har tolkat detta som att distansundervisning är en sista utväg, när andra möjligheter är uttömda.

Placering i en särskild undervisningsgrupp ska ses som en lösning när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats (prop. 2009/10:165 s. 293). Enligt Överklagandenämndens praxis kan en placering i

¹ jfr Överklagandenämndens beslut den 23 juni 2015, dnr 2015:174.

särskild undervisningsgrupp ske om resurserna för stöd inom den ordinarie klassens ram har prövats men inte varit tillräckliga.

Överklagandenämnden ser mot denna bakgrund risk för oklarheter gällande vilken åtgärd av distansundervisning och enskild undervisning/särskild undervisningsgrupp som anses minst ingripande för den enskilda eleven, och som därmed bör prövas först. Sannolikt är distansundervisning i de flesta fall mer ingripande för en elev, vilket tydliggörs bl.a. av att det ska krävas samtycke av vårdnadshavarna för att ge en elev sådan undervisning. Det är därför enligt Överklagandenämndens mening rimligt att enskild undervisning/särskild undervisningsgrupp har prövats och/eller bedömts inte vara verkningsfullt innan beslut fattas om distansundervisning. Motsvarande frågeställning gör sig också gällande i fråga om anpassad studiegång.

Överklagandenämnden undrar vad som avses när utredningen konstaterar att ett beslut om anpassad studiegång sannolikt kommer att behövas när distansundervisning används som särskilt stöd (s. 475). Överklagandenämnden har i sin praxis² t.ex. funnit att en elevs studiegång inte kan anpassas med hänvisning till att eleven inte kunde erbjudas undervisning i alla ämnen på den skola där eleven var placerad i en särskild undervisningsgrupp. Enligt betänkandet (s. 444-445) kan förväntningarna på studietid för elever i t.ex. grundskolan som under en tidsperiod får distansundervisning som särskilt stöd minskas, genom avvikelser från målen. Det ska dock, enligt vad som anförs, ske med hänvisning till bestämmelsen om anpassad studiegång och inte vara föranlett av distansundervisningen i sig. Överklagandenämnden anser att det bör förtydligas om utredningen menar att distansundervisning ska kunna vara ett skäl för anpassad studiegång.

Överklagandenämnden undrar om det är ett skrivfel när utredningen skriver ”anpassad undervisning” (s. 477) och om det i själva verket är anpassad studiegång som avses. I annat fall bör begreppet anpassad undervisning förklaras.

3.3 Återgången till reguljär undervisning

Överklagandenämnden delar utredningens uppfattning att det är viktigt att distansundervisning inte blir en permanent lösning för en elev. Nämnden ser därför positivt på förslaget att beslut om distansundervisning som längst ska få gälla högst en termin åt gången. Överklagandenämnden noterar att det inte anges att beslutet regelbundet ska omprövas (jfr vad som gäller för placering i särskild undervisningsgrupp, prop. 2009/10:165 s. 293). Vidare noterar nämnden att det med nu angivet förslag inte finns något som hindrar rektorn att, i omedelbar anslutning till att ett beslut om distansundervisning löper ut, fatta ett nytt beslut om distansundervisning om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

² Överklagandenämndens beslut den 30 januari 2013, med dnr 2013:11.

Överklagandenämnden befarar att detta i praktiken kan komma att innebära att elever får distansundervisning under lång tid.

Överklagandenämnden saknar en tydlig beskrivning av hur distansundervisningen ska leda till en återgång till reguljär undervisning. Detta särskilt i de fall då distansundervisningen sker på entreprenad, vilket enligt nämndens mening kan innebära att avståndet till elevens ordinarie undervisningssituation blir än större. Distansundervisningen som sådan är, enligt vad Överklagandenämnden förstår, endast ett särskilt sätt att bedriva undervisning. Överklagandenämnden har svårt att förstå hur distansundervisning *per se* kommer att motivera en elev att så småningom delta i reguljär undervisning. Det torde därtill krävas andra typer av stöd, beroende på vilken problematik som omöjliggör för eleven att delta i reguljär undervisning.

4. Överklagande av beslut om distansundervisning

4.1 De obligatoriska skolformerna (avsnitt 14.1.4.)

Utredningen bedömer att de överklaganden som kommer att bli aktuella är överklaganden som gäller att en elev inte har fått distansundervisning och drar slutsatsen att detta är möjligt med dagens bestämmelser. Överklaganden vill med anledning av detta påtala följande. Det är förvisso riktigt att Överklagandenämnden får pröva även beslut att inte upprätta åtgärdsprogram. Överklagandenämnden ser sig dock förhindrad att pröva beslut om att inte placera en elev i en särskild undervisningsgrupp.³ Överklagandenämnden vill i sammanhanget erinra om att nämndens prövning av beslut om åtgärdsprogram enligt 28 kap. 16 § andra stycket skollagen är begränsad till att fastställa eller upphäva ett åtgärdsprogram. Överklagandenämnden kan således inte besluta att en viss åtgärd, t.ex. distansundervisning, ska sättas in. För beslut av en rektor med stöd av 3 kap. 11 eller 12 §§ skollagen finns inte motsvarande begränsning av Överklagandenämndens prövning. Överklagandenämnden finner att utredningens skrivningar i avsnitt 14.1.4. kan ge en förespegling av att möjligheterna att få överklaganden, som gäller en elev som inte fått distansundervisning, överprövade är vidare än vad de i praktiken är med dagens bestämmelser. Den praxis som utredningen (avsnitt 13.3.5) menar att Överklagandenämnden kommer att bidra till utvecklandet av kommer således att gälla de frivilliga skolformerna.

4.2 De frivilliga skolformerna (avsnitt 15.3.3)

När det gäller möjligheten att överklaga gällande de frivilliga skolformerna vill Överklagandenämnden påtala att det är en olycklig skrivning att ett beslut om att en elev saknar särskilda skäl för att få distansundervisning inom gymnasieskolan

³ se t.ex. Överklagandenämndens beslut den 31 mars 2014, dnr 2014:65 och där angiven praxis.

eller gymnasiesärskolan kan överklagas (s. 505). Den prövning som ska göras behöver visserligen innefatta om en elev inte har möjlighet att delta i reguljär undervisning på grund av särskilda skäl. Det som huvudmännen ska fatta beslut om, och som föreslås kunna överklagas, är dock om en elev ska tas emot.


4.3 Ikraftträdande och genomförande

Överklagandenämnden noterar att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018. Distansundervisning enligt de föreslagna bestämmelserna kan då komma att användas första gången för utbildning från och med höstterminen 2020, vilket innebär att det går att söka till sådana utbildningar i ansökningar som lämnas in vårterminen 2020. I betänkandet (s. 524) anges att de nya bestämmelserna om distansundervisning i skolförfattningarna ska tillämpas för utbildning från och med den 1 juli 2020. Överklagandenämnden vill dock påtala att det kan vara aktuellt för huvudmännen att fatta beslut inför höstterminen 2020, och i förekommande fall för nämnden att överpröva besluten, före den 1 juli 2020. Nämnden undrar därför om avsikten är att bestämmelserna om distansundervisning ska tillämpas för utbildning *som startar* efter den 1 juli 2020. I annat fall behöver det klargöras vilka bestämmelser som huvudmännen och nämnden har att tillämpa före den 1 juli 2020.

5. Övrigt

Överklagandenämnden noterar att en huvudman enligt förslaget får besluta att en elev ska få distansundervisning som ett alternativ till särskild undervisning enligt 24 kap. 20 § skollagen. Målgruppen för den bestämmelsen är elever i vissa skolformer som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid men som inte vårdas på sjukhus/institution knuten till ett sjukhus. Enligt vad Överklagandenämnden förstår kan denna målgrupp komma att överlappa med den grupp av elever som kan komma ifråga för särskilt stöd i form av distansundervisning. Enligt Överklagandenämndens mening bör det övervägas om det är lämpligt att beslut om distansundervisning kan fattas, för delvis samma målgrupp, antingen av rektor i form av särskilt stöd eller av huvudmannen i form av ett alternativ till särskild undervisning. Det kan befaras att en sådan ordning leder till tillämpningssvårigheter. Det bör också noteras att möjligheterna att överklaga ser olika ut beroende på om rektor fattar beslut med stöd av 3 kap. eller om huvudmannen fattar beslut med stöd av 24 kap. skollagen.

På Överklagandenämndens vägnar



Niklas Schüllerqvist

Yttrandet har beslutats av Niklas Schüllerqvist, ordförande i nämnden, samt Magnus Åhammar, Birgit Blomqvist, Einar Jakobsson, Gunilla Thole och Marie Johannesson efter föredragning av juristen Johanna Jadstrand. Kanslichefen Anna-Karin Lundgren har även varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.