

## **Remissvar Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. (Ds 2009:25)**

Sveriges Skolledarförbund har beretts möjlighet att lämna remissynpunkter på förslaget till ny skollag. Det är en omfattande och betydelsefull lagstiftning som berör ett mycket stort antal människor – barn, elever, vårdnadshavare, personal, tjänstemän, politiker och skolhuvudmän.

Utgångspunkten för förslaget till en ny skollag är att presentera en tydlig och enkel struktur, som i så stor utsträckning som möjligt är gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Förskolan blir en egen skolform och de fristående skolorna och förskolorna blir en del av skolväsendet. På flera punkter innebär förslaget tydligare och skarpare regleringar i jämförelse med den nuvarande lagen.

Sveriges Skolledarförbund ställer sig bakom förslaget till ny skollag, men har invändningar på vissa punkter.

### **Generella synpunkter på strukturen**

Ett uttalat syfte med det nya förslaget till skollag är att skapa en tydligare och mer långsiktigt hållbar struktur. Sveriges Skolledarförbund ser den föreslagna strukturen som tydligare och mer lättöverskådlig än den nuvarande. Skollagsberedningens princip att göra så mycket som möjligt av regleringen gemensam för olika skolformer och därmed lyfta upp text från förordningsnivå till lagstiftning är lovvärd och bejakas av förbundet.

Förbundet stöder även förslaget om gemensam reglering för alla huvudmän. Det är viktigt såväl för elever, vårdnadshavare som personal att samma krav ställs på skolan oavsett vem som är huvudman. Likvärdighet behöver dock inte innebära likformighet. Det viktiga är att verksamheternas villkor är samma, inte att de ser exakt likadana ut.

Förslaget att göra förskolan till en egen skolform ser förbundet som ett naturligt steg i utvecklingen mot det livslånga lärandet och ser positivt på att förskolan får ett stärkt pedagogiskt uppdrag. Den svenska förskolan har en stolt tradition av att kunna kombinera utveckling och lärande med omsorg och Sveriges Skolledarförbund delar Skollagsberedningens uppfattning att förskolan både kan och ska behålla sin särart även med ett förstärkt pedagogiskt fokus.

Likaså bejakar förbundet skrivningarna om att utbildningen dels ska vila på vetenskaplig grund samt beprövad erfarenhet, dels vara icke-konfessionell. Dessa utgångs-

punkter är grundbultar för det svenska utbildningssystemet och bör därför finnas med i lagtexten.

### **Ansvarsfördelningen mellan stat och skolhuvudman**

Skollagsberedningen föreslår att principerna för ansvarsfördelningen mellan stat och skolhuvudman samt mellan skolhuvudman och rektor ligger fast. Sveriges Skolledarförbund delar beredningens uppfattning så till vida att så länge kommuner och enskilda är skolhuvudmän för skolan så bör fördelningen utformas på det föreslagna sättet.

Principerna för ansvarsfördelningen bygger på att rektor har såväl ansvar som befogenheter och tillräckliga resurser för att fullgöra sitt uppdrag. Förbundets undersökningar visar att det inte alltid är fallet. Rektorer saknar ofta medel i sin skolbudget för att uppfylla skollagens alla krav särskilt vad gäller elever i behov av särskilt stöd.

Mångas erfarenhet, bl.a. Skolinspektionens, visar också att skillnaderna i utbildningsresultat dels mellan huvudmän men också mellan skolor hos en och samma huvudman och i en och samma skola, är uppseendeväckande stora. Detta är bekymmersamt och bättre system för att garantera en likvärdig skola för alla elever liksom utkrävande av ansvar om det inte fungerar måste utvecklas.

### **Borttagande av krav på skolplan och kvalitetsredovisning**

Sveriges Skolledarförbund delar skollagsberedningens uppfattning att kravet på kommunal skolplan utgår. I många kommuner har skolplanen, istället för att lägga fast strategier för att nå målen i läroplaner och kursplaner, snarare antagit formen av ytterligare ett måldokument av strävanskaraktär. Förbundet gör bedömningen att fokuseringen på de nationella styrdokumenterna sannolikt ökar om kravet på kommunal skolplan tas bort.

Den nuvarande regleringen av lokal arbetsplan och kvalitetsredovisning ser förbundet som mindre problematisk. Förbundet bejaktar i och för sig att fokus flyttas från produkt till process men menar att det, mot bakgrund av de dokumenterade skillnaderna mellan huvudmän och skolor, kan vara en fördel att det i lagstiftning anges vissa riktlinjer för styrning och kontroll (4 kap 6§). Kvalitetsarbetet är fortfarande eftersatt i många kommuner och förbundet menar att en styrning från statens sida kring hur skolhuvudmännen ska redovisa de resultat som förväntas kan vara lämplig. Det kan dock ske i andra former än i förordningstext.

### **Regleringen av rektorsfunktionen**

Inledningsvis vill Sveriges Skolledarförbund framhålla att förbundet inte ser några hinder för att benämningen rektor används även för cheferna i förskolan (2 kap 8§). Förbundet bejaktar att förskolan får status som en egen skolform och menar att cheferna i förskolan följaktligen också bör benämnas rektor. Alla chefer som har ansvar för läroplansstyrd verksamhet ska också tituleras rektorer.

Skollagsberedningen föreslår att benämningarna rektor och förskolechef ska förbehållas dem som har en sådan anställning, dvs. har sådan beslutanderätt och ansvar som framgår av 2 kap 9§ i förslaget till ny skollag. Beredningen föreslår vidare att begreppet skola ersätts med skolenhet och att det tydliggörs i lagstiftningen att verksamheten vid en skolenhet endast får ledas av *en* rektor.

Denna del av förslaget till ny skollag har diskuterats livligt inom förbundet. Det har framförts farhågor om att begränsningen till att verksamheten vid en skolenhet endast får ledas av en rektor ska leda till färre personer med ledaruppdrag och därmed större ansvarsområden för rektorerna. Efter bl.a. kontakter med Utbildningsdepartementet har förbundet kunnat konstatera att någon sådan avsikt inte föreligger från statens sida. I författningskommentarerna står även uttryckt att en rektors eller en förskolechefs ansvarsområde kan omfatta en del av en skolenhet. Kravet på tydlighet vad gäller vem som har det fulla ansvaret i Skollagens mening har förbundet förståelse för och har därför inga invändningar mot skrivningen.

Sveriges Skolledarförbund framhåller dock att det generellt behövs fler rektorer och skolledare, gärna i ett system med biträdande rektorer. Biträdande rektorer är en utmärkt rekryteringskälla för rektorstjänster.

Vid sidan av det statliga uppdraget har rektorer ett omfattande uppdrag från sin skolhuvudman som bl.a. handlar om att vara chef och ledare för en personalintensiv verksamhet. För att kunna vara en bra ledare krävs att man har ett rimligt antal underställda. Man måste hinna se, stödja och motivera var och en. Som grund för sitt ställningstagande utgår Sveriges Skolledarförbund därför ifrån att den nya beteckningen skolenhet inte kommer att avvika storleksmässigt från den nuvarande beteckningen skola och att det, i likhet med idag, kommer att vara möjligt att ha flera rektorer på en och samma skola. Det är inte möjligt att klara såväl det statliga som det kommunala uppdraget om enheterna är alltför stora. Utvecklingen på detta område bör löpande följas upp.

Som ytterligare en viktig förutsättning vill förbundet framhålla vikten av att rektor och förskolechef av sin skolhuvudman verkligen ges befogenhet att själva besluta om sin enhets inre organisation i enlighet med bestämmelsen i 2 kap 9 §.

Sveriges Skolledarförbund ställer sig bakom förslaget att förskolechef och rektor ska ha möjlighet att delegera vissa beslut och uppgifter till anställd eller uppdragstagare. Enligt förbundets erfarenhet är detta en förutsättning för att verksamheten ska kunna fungera. Däremot får inte detta leda till att skolledaruppdraget fördelas på så många olika personer att det blir otydligt vem som är ansvarig för verksamheten.

Det är också viktigt att kommunala skolhuvudmän är uppmärksamma på den begränsning som finns av möjligheterna till delegering enligt kommunallagen. En ledningsorganisation med många nivåer kan begränsa rektors möjligheter att i sin tur besluta om skolans ekonomi eller uppgiftsfördelning i verksamheten. Statlig och kommunal styrning måste samverka med elevernas bästa i fokus.

Då förslaget till ny skollag gick ut på remiss saknade Sveriges Skolledarförbund en reglering om att rektorsutbildningen skulle vara obligatorisk. Glädjande nog har ett sådant förslag presenterats i dagarna. Förbundet har länge arbetat för att den statliga rektorsutbildningen ska bli en obligatorisk utbildning och är därför mycket nöjda med utvecklingen på området. Det är samtidigt viktigt att även förskolechefer och biträdande rektorer omfattas av den obligatoriska utbildningen. Förbundet utgår ifrån att det förslag till obligatorisk rektorsutbildning som presenterades av regeringen den 11 september kommer att arbetas in i den nya skollagen.

### **Tydligare reglering av stöd och kringfunktioner**

Regeringen föreslår att elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser (2 kap 16§). Till skillnad mot i nu gällande skollag regleras, utöver skolläkare och skolsköterska, även tillgången till psykolog och kurator. För de specialpedagogiska insatserna definieras dock ingen särskild kompetens. Samtidigt skriver regeringen att förtydligandet av kompetenserna inte ska inskränka skolhuvudmannens möjligheter att organisera elevhälsan efter egna behov och förutsättningar. Huvudmannen har möjlighet att överlåta ansvaret för de medicinska insatserna till en annan aktör om de inte vill anställa själva.

Sveriges Skolledarförbund tycker att det är bra att elevhälsan stärks till gagn för elever i såväl offentliga som enskilda skolor. Förstärkningen medför i förlängningen att även skolans personal får lättare att klara sitt uppdrag. Att peka ut delprocesser specifikt i lagstiftningen innebär att de blir fredade, vilket är bra. Det är dock viktigt att inte det sker på bekostnad av undervisningen. Sveriges Skolledarförbund menar att det vore bra med visst specialdestinerat ekonomiskt tillskott till skolhuvudmännen för att finansiera reformen.

Förbundet ställer sig även bakom det nya förslaget att reglera tillgången till studie- och yrkesvägledning för eleverna (2 kap 20§) Sverige befinner sig i strykclass i internationell jämförelse när det gäller vägledning av elever i grund- och gymnasieskolan och en upprustning av funktionen är nödvändig. En reglering av tillgången kommer sannolikt att leda till ökat fokus på frågan. Även här är det dock viktigt att tänka på att inte regleringen av delprocesserna tar resurser från huvudprocessen, dvs. undervisningen.

Med samma argument bejaktar Sveriges Skolledarförbund den föreslagna regleringen om tillgång till skolbibliotek (2 kap 27§). Ett högkvalitativt skolbibliotek kan utgöra en skolas pedagogiska centrum med tillgång till välutbildad personal, litteratur och läromedel i en mängd format samt kan även utgöra ett ämnesdidaktiskt centrum och en länk för många lärare till regelbunden kontakt med forskning och forskningsresultat. Ett skolbibliotek är alltså något mycket mer än en boksamling och det är viktigt att lärare får fortbildning i hur de använder sig av skolbibliotekens resurser.

### **Rektors beslut och möjligheter att överklaga**

Skollagsberedningen föreslår att beslut gällande åtgärdsprogram, placering i särskild undervisningsgrupp samt anpassad studiegång och frågor om ledighet i fortsättningen ska tas av rektor (3 kap 9-12§§). Sveriges Skolledarförbund ställer sig bakom förslagen. I de allra flesta verksamheter fattas dessa beslut redan idag av rektor på delegation från ansvarig nämnd. Denna förändring blir i princip en anpassning till den verklighet som redan råder ute i många kommuner och skolor. Det är en bra princip att beslut ska fattas så nära verksamheten som möjligt. Delegering kräver dock ett visst mått av central uppföljning så att inte praxis utvecklas olika på olika skolor. Förändringen kan innebära ökad administration ute på skolorna och förutsätter därför att det blir möjligt för en rektor att i sin tur överlåta en del beslut på underställd personal. Rektor kan inte vara delaktig i varje ärende på en skola. Det är också viktigt att rektorer känner stöd och uppbackning från skolhuvudmannen i ev. beslut att satsa resurser på administrativt stöd. Rektor ska inte lägga tid på rena rutingörömmål utan måste kunna fokusera på de strategiska ledarskapsuppgifterna.

Ett av de mer uppmärksammade förslagen i departementsskrivelsen är förslaget att ge elever/föräldrar rätt att överklaga beslut gällande åtgärdsprogram (26 kap 16§). Såväl beslut om åtgärdsprogram som beslut att inte upprätta åtgärdsprogram ska enligt förslaget kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Nämnden ska kunna upphäva det av rektorn fattade beslutet om det inte anses riktigt, t.ex. om beslutsunderlaget har brister, men inte kunna sätta ett nytt beslut i dess ställe. Ärendet återremitteras alltså till rektor. Ett annat nytt förslag är att beslut om anpassad studiegång ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Beslut om särskilt stöd i annan elevgrupp, som tidigare kallades beslut om placering i särskild undervisningsgrupp, går att överklaga redan i dag.

Sveriges Skolledarförbund menar att en förstärkning av rättsäkerheten alltid är positiv. Besluten om åtgärdsprogram, anpassad studiegång och stöd i annan elevgrupp är centrala insatser för elever i behov av särskilt stöd och det är därför rimligt att besluten kan prövas av annan instans. Förbundet menar också att det är viktigt att det är processen och inte produkten som granskas. Det måste finnas en grundläggande tilltro till att rektor fattar rätt beslut. Förbundet utgår därför från att det alltid blir rektors beslut som i slutänden blir gällande, t.ex. vid beslut att inte upprätta åtgärdsprogram. Om Skolväsendets överklagandenämnd upphäver beslutet och kräver kompletterande underlag så måste en rektor, efter att nödvändiga kompletteringar har gjorts, fortfarande kunna hävda sitt ursprungliga beslut. En nämnd kan aldrig ha samma kunskaper om den enskilde eleven som rektor besitter och kan därför aldrig fatta bättre beslut i det enskilda ärendet.

Oavsett detta finns det, enligt Sveriges Skolledarförbund, vissa oklarheter kring hur detta kommer att utvecklas rent praktiskt. Hur många överklaganden kan det bli fråga om? Hur långa blir handläggningstiderna? Blir de långa kan den aktuella situationen ha hunnit ändra sig i så stor utsträckning att beslutet i sig redan är obsolet. Hur många gånger ska en förälder kunna överklaga ett beslut som, trots att processen kanske görs om med högre kvalitet, fortfarande inte går föräldrarnas väg?

Vid sidan av detta finns det även anledning att stanna upp och fundera över vart utvecklingen är på väg. Ett ökat inslag av kontroller och överklagandemöjligheter främjar synbarligen rättssäkerheten men riskerar samtidigt att medföra att fokus i skolan flyttas från att göra rätt till att inte göra fel. En alltför stark kontrollkultur verkar sannolikt hämmande på kreativitet och utvecklingsbenägenhet. All utveckling innehåller ett visst mått av risktagande och detta måste fortfarande få vara möjligt i skolans värld. Det vore olyckligt om vi, i rättsäkerhetens namn, bygger in hinder för detta.

Att fatta beslut som kanske går emot en förälders uttryckliga önskan kräver styrka och integritet av en rektor. Det är viktigt att vara uppmärksam på tendenser att rektorer, istället för att göra det som på lång sikt är bäst för eleven, följer, eller uppmanas att följa, minsta motståndets lag och tillmötesgå en stark kravställare.

Det är även viktigt att fundera på vilken sorts ledare vi behöver i skolan i framtiden? Ju större krav som ställs på att dokumentation och beslutsunderlag ska vara hållbara i strikt juridisk mening desto mer tid och kraft får rektorer lägga på ärendehantering. Om vi istället vill att rektorerna i första hand ska vara pedagogiska ledare måste möjligheten finnas att skaffa kvalificerat handledarstöd för de administrativa delarna av uppdraget.

### **Disciplinära åtgärder**

Skollagsberedningen föreslår att utrymmet för disciplinära åtgärder mot elever i grundskolan utökas genom att skriftliga varningar och en möjlighet till kortare avstängning även från de obligatoriska skolformerna införs (5 kap 12-13§§).

Sveriges Skolledarförbund ställer sig bakom förslagen och menar att det i krissituationer kan finnas behov av utökade befogenheter för att planera och skapa ordnade undervisningsformer för alla inblandade elever. Samtidigt framhåller förbundet att det är maktmedel som ska användas med yttersta restriktivitet. Ökad repressivitet i skolan kan aldrig vara något positivt i sig. Det är viktigt att skolhuvudmännen parallellt arbetar med andra åtgärder som alternativ till avstängning, t.ex. ökat samarbete med vårdnadshavare och sociala myndigheter. Avstängning kan vara av nöden för en kortare utredningstid men får aldrig bli den enda lösningen.

### **Ökad restriktivitet gällande befrielse från undervisning**

Sveriges Skolledarförbund har inget att invända mot att regleringen gällande befrielse från undervisningen blir mer restriktiv (6 kap 18§). Förbundet har inte uppfattat att medlemmarna har upplevt några större bekymmer med den tidigare regleringen men kan se att det finns psykologiska vinster med en skarpare skrivning. Viss flexibilitet måste dock alltid finnas i det enskilda fallet.

### **Kostnadsberäkningar**

Skollagsberedningen kommer till slutsatsen att förslaget till ny skollag inte kommer att leda till några ökade kostnader för skolhuvudmännen. Sveriges Skolledarförbund delar inte denna analys. Förbundet menar bl.a. att de ökade kraven på elevhälsan



kommer att leda till en minskad flexibilitet i skolhuvudmannens ekonomiska planering och därmed risk för fördyringar. Att Skollagsberedningen inte lyckats uppskatta de totala kostnadskonsekvenserna innebär ju inte att de inte finns.

Sveriges Skolledarförbund ställer sig mycket tveksamma till Skollagsberedningens uppgifter gällande tillgång till skolbibliotek. Ny statistik från Kuturrådet visar att endast två tredjedelar av landets skolor har tillgång till någon form av skolbibliotek med den definition av begreppet som Skolverket föreslagit. Att bygga upp tillgång till en sådan funktion på alla skolenheter kräver att resurser flyttas från någon annan, icke lagbunden verksamhet.

Slutligen gör Skollagsberedningen bedömningen att införandet av överklagandemöjligheter för beslut om åtgärdsprogram inte leder till kostnadsökningar för huvudmännen. Samtidigt tillförs Skolväsendets överklagandenämnd resurser för en förväntad ökad ärendemängd. Sveriges Skolledarförbund förutsätter att ärendehantering av ett överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd inbegriper yttranden från skolhuvudmannen. Oavsett hur hög kvalitet skolhuvudmannen har på sina underlag leder ett ökat antal ärenden till ökad administration även hos denne. Ärendehantering tar tid av framförallt rektor vilket kräver satsning på ökade ledningsresurser från skolhuvudmannens sida.

För att undvika kvalitetsförsämringar i verksamheten anser Sveriges Skolledarförbund att skolhuvudmännens ökade kostnader bör ersättas av staten.

Med vänlig hälsning

Lars Flodin  
Förbundsordförande