

Till statsrådet och chefen för
Utbildningsdepartementet
Thomas Östros

Genom beslut den 25 februari 1999 bemyndigades dåvarande statsrådet Ingegerd Wärnersson att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av skollagstiftningen. Kommitténs direktiv (dir. 1999:15) och tilläggsdirektiv (dir. 2002:9) har bifogats betänkandet.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 15 mars 1999 dåvarande generaldirektören numera professorn Ulf P. Lundgren att vara ordförande i kommittén. Ledamöter och sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 juni 1999.

Den 10 oktober 2000 entledigades Ulf P. Lundgren från sitt uppdrag och förordnades f.d. skoldirektören Sven-Åke Johansson som ny ordförande i kommittén.

Kommittén har antagit namnet 1999 års skollagskommitté.

Härmed överlämnas kommitténs betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet. Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden. Uppdraget är härigenom avslutat.

Stockholm i december 2002.

Sven-Åke Johansson

Jan Björklund

Torgny Danielsson

Sigbrit Franke

Patrik Hansson

Eva Johansson

Solveig Lindström

Christina Ottosson

Mats Pertoft

Christer Romilson

Margit Viklund

Per Wadman

Henrik Westman

Ingmari Åberg

/Ingegärd Hilborn

Monica Sylvan

Förteckning över ledamöter, sakkunniga och experter

Ledamöter

Dåvarande generaldirektören numera professorn Ulf P. Lundgren,
ordförande t.o.m. 2000-10-09

F.d. skoldirektören Sven-Åke Johansson,
ordförande fr.o.m 2000-10-10

Borgarrådet Jan Björklund (fp)

Dåvarande riksdagsledamoten Torgny Danielsson (s)

Universitetskanslern Sigbrit Franke

Ordföranden i barn- och ungdomsnämnden Patrik Hansson (s)

Dåvarande riksdagsledamoten Eva Johansson (s)

Dåvarande förbundsordföranden Tomas Johansson t.o.m. 2000-07-23

Kommunalrådet Solveig Lindström (s)

Undervisningsrådet Christina Ottosson (kd)

Ekonomen Mats Pertoft (mp)

Förre förbundsordföranden Christer Romilson

Dåvarande oppositionsrådet Margit Viklund (c)

Förste vice förbundsordföranden Per Wadman fr.o.m. 2000-07-24

Riksdagsledamoten Henrik Westman (m)

Jämställdhetshandläggaren Ingmari Åberg (v)

Sakkunniga

Skolrådet Ragnar Eliasson, Skolverket

Sektionschefen Louise Fernstedt, Svenska Kommunförbundet

Departementssekreteraren Johan Höök, Justitiedepartementet,
fr.o.m. 2000-05-08

Ansvariga juristen Charlotte Lenman, Barnombudsmannen,
fr.o.m. 2000-03-27

Kammarrättsassessorn Annica Lindblom, Utbildningsdepartementet,
t.o.m. 2002-01-13

Departementssekreteraren Eva Nelfelt, Utbildningsdepartementet
fr.o.m. 1999-10-04

Ombudsmannen Annika Nyström Karlsson, Handikappförbundens
Samarbetsorgan

Kanslirådet Barbro Rosensvärd, Justitiedepartementet,
t.o.m. 2000-05-07

Departementssekreteraren Anna Westerholm, Utbildningsdepartementet,
t.o.m. 1999-10-03

Juristen Helen Westlund, Barnombudsmannen t.o.m. 2000-03-26

Ämnesrådet Annika Åkerlind, Utbildningsdepartementet
fr.o.m. 2002-03-12

Experter

Kanslirådet Ewa Durhán, Utbildningsdepartementet, fr.o.m. 2001-09-10

Undervisningsrådet Anneli Eriksson, Skolverket, fr.o.m. 2000-11-13

Förbundsjuristen Ingegärd Hilborn, Svenska Kommunförbundet,
2000-12-12–2001-05-31

Dåvarande undervisningsrådet Karl-Ivar Hultcrantz, Skolverket
fr.o.m. 2000-11-13

Kanslirådet Ingrid Lindskog, Utbildningsdepartementet,
fr.o.m. 2001-09-10

Ämnesrådet Barbara Martin Korpi, Utbildningsdepartementet,
fr.o.m. 2001-09-10

Dåvarande chefsjuristen Frank Nordberg, Högskoleverket,
2000-11-13–2002-05-01

Sekretariat

Kammarrättsrådet Carl Norström, huvudsekreterare (avliden),
1999-05-20–2001-10-17

Undervisningsrådet Claes-Göran Aggebo, sekreterare,
1999-08-01–2000-04-16

Förbundsjuristen Ingegärd Hilborn, sekreterare fr.o.m. 2001-06-01

Kanslirådet Sonja Hjorth, sekreterare, 1999-09-13–2000-05-21

Kammarrättsassessorn Monica Sylvan, sekreterare fr.o.m. 1999-07-05

F.d. hovrättsassessorn Lars Werner, sekreterare, 2000-09-01–2002-09-30

Undervisningsrådet Östen Fredriksson, expert fr.o.m. 2000-04-01

Undervisningsrådet Jan Lindberg, expert fr.o.m. 2000-04-01

Anna Florell, assistent, 1999-08-01–2002-08-18

Malin William-Olsson, assistent fr.o.m. 2002-08-19

Kanslirådet Eva Hjortendal-Hellman, Utbildningsdepartementet, har tagit fram de kostnadsberäkningar som redovisas i bilaga 1 och 2.

Innehåll

Sammanfattning	19
Författningsförslag	33
1 Inledning	83
1.1 Kommitténs uppdrag.....	83
1.2 Kommitténs arbete	84
1.3 Avgränsningar av uppdraget.....	85
2 Utvecklingen på skolområdet efter nuvarande skollags tillkomst	87
2.1 Nuvarande skollag.....	87
2.2 Den ändrade ansvarsfördelningen.....	88
2.3 Integrationen mellan förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem	91
2.4 Framväxt av fristående skolor	93
3 Utgångspunkter för en ny skollag	95
4 Förstärkt målstyrning	101
4.1 Allmänt om målstyrning.....	101
4.1.1 Är målstyrning ett modernt påfund i skolan?	101
4.1.2 Decentralisering och/eller ökad likvärdighet?	102
4.1.3 Ofullkomligheter i det nuvarande styrsystemet.....	106
4.2 Styrning av utbildningen i framtiden.....	109

4.2.1	Allmän bakgrund.....	109
4.2.2	Lagteknisk översyn	111
4.2.3	Avreglering som innebär materiella förändringar	111
4.2.4	Kommitténs överväganden.....	112
4.3	Ansvarsfördelningen inom utbildningen	115
4.3.1	Allmän bakgrund.....	115
4.3.2	Kommitténs överväganden beträffande ansvarsfördelningen	116
4.3.3	Sammanfattning	124
4.4	Det lokala ansvaret för planering, uppföljning och utvärdering.....	125
4.4.1	Nuvarande reglering.....	125
4.4.2	Kommitténs överväganden.....	131
4.5	Uppföljning, utvärdering och tillsyn på nationell nivå	135
5	Lagstiftningens struktur	137
5.1	En ny skollag	137
5.1.1	Gällande regelsystem	137
5.1.2	Kommitténs överväganden.....	140
5.2	Den nya skollagens disposition	141
5.3	Rättighets- och skyldighetslagstiftning	144
5.3.1	Innebörden av begreppen rättighets- och skyldighetslagstiftning.....	144
5.3.2	Rättighetslagstiftningen och den kommunala självstyrelsen.....	147
5.3.3	Kommitténs överväganden.....	149
5.4	Harmonisering av föreskrifter i skollag, skolformsförordningar och läroplaner.....	150
5.4.1	Allmänna begrepp	151
5.4.2	Läroplanerna.....	151
5.4.3	Skolformsförordningarna	152
5.4.4	Kommitténs överväganden.....	152
5.5	Terminologi	154
5.5.1	Övergripande termer	154
5.5.2	Skola, skolenhet och skolväsendet.....	155

5.5.3	Utbildning, undervisning och pedagogisk verksamhet	156
5.5.4	Skolform.....	159
5.5.5	Elev	159
5.5.6	Vårdnadshavare, förälder och hemmet.....	160
5.5.7	Styrelsen för utbildningen, skolhuvudman och hemkommun.....	162
6	Vissa grundläggande principer i den nya skollagen.....	165
6.1	Sveriges internationella åtaganden och EG-rättsliga regler på skolområdet	165
6.1.1	Deklarationer/konventioner upprättade av FN eller FN:s fackorgan	165
6.1.2	FN:s standardregler och Salamancadeklarationen....	169
6.1.3	Konventioner upprättade av Europarådet.....	170
6.1.4	EG-rätten	173
6.1.5	Vissa nordiska överenskommelser.....	174
6.2	Barnperspektivet i skollagen	175
6.2.1	Inledning	175
6.2.2	Principen om barnets bästa (artikel 3)	176
6.2.3	Principen om barns rätt att komma till tals (artikel 12).....	178
6.2.4	Barnombudsmannen.....	179
6.2.5	Kommitténs överväganden	179
6.3	Lika tillgång till utbildning.....	180
6.3.1	Nuvarande reglering	180
6.3.2	Kommitténs överväganden	181
6.4	Likvärdig utbildning	184
6.4.1	Nuvarande reglering	184
6.4.2	Kommitténs överväganden	185
6.5	Rätt till utbildning för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i landet.....	186
6.5.1	Bosättningsbegreppet i skollagen	187
6.5.2	Folkbokföringslagen.....	188
6.5.3	Rätt till utbildning m.m. enligt förordningen (EEG) nr 1612/68.....	188

6.5.4	Rätt till utbildning för barn och ungdomar till beskickningsmedlemmar från länder utanför EU	191
6.5.5	Asylsökande barn m.fl.	194
7	Fristående skolor blir enskilda skolor i skolväsendet	197
7.1	De fristående skolornas framväxt.....	198
7.2	Nuvarande reglering och förhållanden.....	200
7.2.1	Gemensamma bestämmelser för offentliga och fristående skolor.....	200
7.2.2	Allmänna mål och värdegrund	202
7.2.3	Läroplaner och kursplaner.....	202
7.2.4	Betyg.....	203
7.2.5	Skolor med konfessionell inriktning.....	205
7.2.6	Beslut om godkännande	210
7.2.7	Tillsyn och återkallande av godkännande	213
7.3	Kommitténs överväganden	215
7.3.1	Utgångspunkter	215
7.3.2	Läroplan	217
7.3.3	Kursplaner	220
7.3.4	Betyg.....	221
7.3.5	Skolor med konfessionell inriktning.....	222
7.3.6	Beslut om godkännande	223
7.3.7	Prövning av ansökan	225
7.3.8	Villkor för godkännande.....	226
7.3.9	Tillsyn och återkallande av godkännande	230
8	Skolans personal	231
8.1	Rektors ansvar	232
8.1.1	Nuvarande reglering.....	232
8.1.2	Kommitténs överväganden.....	237
8.2	Lärare	245
8.2.1	Nuvarande reglering.....	245
8.2.2	Kommitténs övervägande.....	246
9	Elevernas inflytande och rättssäkerhet	253
9.1	Inledning.....	253

9.2	Elevinflytande.....	255
9.2.1	Nuvarande reglering	255
9.2.2	Tidigare överväganden och förslag	256
9.2.3	Skolkommittén	258
9.2.4	Kommitténs överväganden	261
9.3	Information om elevens utveckling och bedömning av studieresultat	266
9.3.1	Inledning	267
9.3.2	Utvecklingssamtal och olika slag av skriftlig information	268
9.3.3	Betyg.....	276
9.3.4	Omprovning av betyg.....	284
9.4	Rätt till överklagande.....	297
9.4.1	Laglighetsprövning enligt kommunallagen.....	297
9.4.2	Förvaltningsbesvär.....	298
9.4.3	Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen	300
9.4.4	Kommitténs överväganden	304
9.5	Vårdnadshavares ansvar och underårig elevs rätt att föra sin egen talan	308
9.5.1	Vårdnadshavares ansvar.....	308
9.5.2	Underårigs partsbehörighet och talerätt	310
9.5.3	Talerättens utformning på skolområdet.....	311
9.5.4	Kommitténs överväganden	312
9.6	Skolans information till myndiga elevers föräldrar.....	313
10	Elevernas utveckling mot målen.....	321
10.1	Lärande och personlig utveckling	321
10.1.1	Inledning	321
10.1.2	Internationella överenskommelser	322
10.1.3	Elevhälsa – ett nytt verksamhetsområde.....	324
10.1.4	Kommitténs överväganden	325
10.2	Särskilt stöd.....	327
10.2.1	Nuvarande reglering	327
10.2.2	Brister i regelverket	334
10.2.3	Kommitténs överväganden	336

10.3	Elevhälsans medicinska insatser	351
10.3.1	Nuvarande reglering	351
10.3.2	Kommitténs överväganden.....	353
11	Skolans arbetsmiljö	365
11.1	Arbetsmiljön i skolan.....	365
11.1.1	Inledning.....	365
11.1.2	Arbetsmiljölagen.....	366
11.1.3	Konsekvenser på arbetsmiljöområdet av ett utvidgat utbildningsbegrepp.....	367
11.1.4	Behov av särskilda föreskrifter om arbetsmiljön i skollagen	369
11.1.5	Arbetsgivaransvaret och behovet av förtydligande av ansvarsfördelningen	371
11.1.6	Särskilt om elevskyddsombudens ställning.....	373
11.2	Kränkande behandling	375
11.2.1	Nuvarande reglering	375
11.2.2	Tillsynen enligt skollagen och arbetsmiljölagen	379
11.2.3	Barnkonventionen.....	380
11.2.4	Vissa rapporter m.m. om mobbning och annan kränkande behandling.....	380
11.2.5	Kommitténs överväganden.....	384
11.3	Trygghet och arbetsro i skolan.....	386
11.3.1	Nuvarande reglering	387
11.3.2	Rättspraxis.....	391
11.3.3	Kommitténs överväganden.....	395
12	Skolformer	403
12.1	Inledning.....	404
12.2	Val av skolenhet inom kommunen.....	405
12.2.1	Nuvarande reglering	405
12.2.2	Kommitténs överväganden.....	405
12.3	Val av skolenhet i annan kommun	409
12.3.1	Av hänsyn till personliga skäl.....	409
12.3.2	Utan angivande av skäl	409
12.4	Skolskjuts.....	410

12.4.1	Nuvarande reglering	410
12.4.2	Kommitténs överväganden	410
12.5	Förskolan.....	412
12.5.1	Egen skolform.....	412
12.5.2	Ansvar för att erbjuda förskola.....	413
12.5.3	Rätten till förskola.....	417
12.6	Förskoleklassen.....	423
12.6.1	Nuvarande reglering	423
12.6.2	Förskoleklassens ställning.....	423
12.6.3	Modersmålsundervisning	424
12.7	Grundskolan.....	424
12.7.1	Kunskapsmålets betydelse för rätt till utbildning... 424	
12.7.2	Utbildningens omfattning och innehåll.....	426
12.8	Grundsärskolan – en ny skolform	427
12.8.1	Utgångspunkter.....	427
12.8.2	Särskolans nuvarande reglering.....	428
12.8.3	Kommitténs överväganden	430
12.9	Specialskolan	434
12.9.1	Bakgrund	434
12.9.2	Nuvarande reglering	434
12.9.3	Kommitténs överväganden	436
12.10	Sameskolan	438
12.10.1	Sameskolans årskurser 1–6	438
12.10.2	Förskola, förskoleklass och fritidshem för samiska barn	439
12.11	Fritidshemmet.....	441
12.11.1	Nuvarande reglering	441
12.11.2	Kommitténs överväganden.....	442
12.12	Regelförenklingar.....	445
13	Särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet.....	449
13.1	Inledning.....	449

13.2	Nya bestämmelser och kommitténs överväganden om dessa	450
13.2.1	Familjedaghem	450
13.2.2	Öppen förskola och öppen fritidsverksamhet	451
13.3	Nuvarande bestämmelser och kommitténs överväganden utifrån dessa	452
13.3.1	Riksinternatskolor	452
13.3.2	Utbildning vid särskilda ungdomshem	452
13.3.3	Särskild undervisning	453
13.3.4	Utbildning vid särskilda resurscenter	455
13.3.5	Fullgörande av skolplikt på annat sätt än som annars anges i skollagen, ”hemundervisning”	456
13.4	Kommitténs överväganden om vissa skolor vid sidan av skolväsendet	457
13.4.1	Fristående skolor och internationella skolor	457
14	Utbildning på entreprenad	459
14.1	Entreprenadens kännetecken	459
14.2	Nuvarande reglering av entreprenader	460
14.2.1	Kommunallagen	460
14.2.2	Skolförfattningarna	461
14.3	Omfattningen av entreprenadverksamhet på skolområdet	468
14.4	Andra samverkansformer än entreprenader	469
14.4.1	Samverkan mellan kommuner	469
14.4.2	Samverkan med andra än kommuner	470
14.5	Kommitténs överväganden	473
14.5.1	En splittrad bild	473
14.5.2	Kommitténs lagförslag	475
14.5.3	Förslag om särskild utredning	477
15	Tillsyn och sanktioner	479
15.1	Inledning	479
15.2	Tillsyn	481

15.2.1	Skolverkets uppdrag och möjligheter att påverka skolhuvudmän.....	481
15.2.2	Författningsreglering av Skolverkets tillsyn	486
15.2.3	Tillsynsbegreppet och tillsynens roll.....	488
15.2.4	Skollagskommitténs bedömning	490
15.3	Sanktioner.....	491
15.3.1	Inledning	491
15.3.2	Nu gällande sanktionssystem	493
15.3.3	Behov av utökade sanktionsmöjligheter	494
15.3.4	Utformning av utökade sanktionsmöjligheter	504
15.3.5	Utökade sanktionsmöjligheter mot fristående skolor.....	508
16	Skolväsendets överklagandenämnd	511
16.1	Allmänt om Skolväsendets överklagandenämnd.....	511
16.1.1	Nuvarande reglering av nämnden	512
16.2	Närmare om Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning och en rättssäker process	513
16.2.1	En oavhängig och opartisk domstol upprättad enligt lag	513
16.2.2	En rättvis och offentlig förhandling.....	515
16.3	Uppfyller Skolväsendets överklagandenämnd Europakonventionens krav?.....	516
16.3.1	Kommitténs bedömning	517
16.4	Hur skall Europakonventionens krav tillgodoses?	518
17	Konsekvenser av förslagen.....	523
17.1	Framtida överväganden.....	523
17.1.1	Rätt till förskola.....	524
17.1.2	Rätt till fritidshem	524
17.1.3	Ökade möjligheter till skolskjuts	525
17.2	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar.....	526
	Författningskommentar	529
	Reservationer och särskilda yttranden	677

Kommittédirektiv	719
Bilagor.....	733
Bilaga 1. Kostnadskonsekvenser med anledning av Skollagskommitténs förslag.....	733
Bilaga 2. Kostnadskonsekvenser med anledning av angelägna framtida reformer.....	755
Bilaga 3. Kommunallagens bestämmelser om planering, uppföljning och internkontroll.....	771

Sammanfattning

Inledning (avsnitt 1)

Det lagförslag som kommittén här lämnar består i huvudsak av två delar, dels kapitel som avses gälla alla de skolformer som omfattas av lagen, dels särskilda kapitel för varje skolform. Under arbetets gång har olika utredningar tillsatts som medfört att kommittén inte har kunnat lämna ett fullständigt förslag beträffande vissa skolformer. Detta innebär att kommittén inte behandlar de delar av skollagen som särskilt avser gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det har inte heller varit möjligt att lämna förslag avseende de kapitel i skollagen som särskilt rör vuxenutbildningen.

Utvecklingen på skolområdet (avsnitt 2)

Nuvarande skollag

Den nuvarande skollagen trädde i kraft den 1 juli 1986. Den har under åren ändrats ett 70-tal gånger för att anpassas till det nya styrsystemet. Omfattande förändringar har under tiden också gjorts i skolformsförordningarna.

I och med införandet av skollagen överfördes regleringen av sarskolan från omsorgslagen till skollagen. 1991 upphävdes vuxenutbildningslagen och vuxenutbildningen (komvux, sÄrvux och sfi) inordnades i skollagen.

Den 1 januari 1998 fördes reglerna om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen sÅ gott som oförÄndrade över från socialtjänstlagen till skollagen. Från läsåret 1998/99 tillkom förskoleklassen.

Den ändrade ansvarsfördelningen

Under 1980- och 90-talet har en mål- och resultatorienterad styrning successivt utvecklats. Statsbidragen till skolan har förändrats och kraven på lokal uppföljning och utvärdering har skärpts. Nya läroplaner har införts, också för förskolan. Nya kursplaner har tillkommit och nationella betygskriterier fastställts.

Den utveckling i riktning mot decentralisering, avreglering och en mera mål- och resultatorienterad styrning som inleddes omkring 1990 har lett till att ansvarsfördelningen successivt preciserats och olika ansvarsnivåer tydliggjorts: staten, kommunen och de professionella på skolenhetsnivån.

De senaste åren har regeringen framhållit vikten av att arbetet med att bedöma, värdera och utveckla kvaliteten i skolan stärks på alla nivåer och i högre grad inriktas mot en bedömning av skolverksamhetens kvalitet. Krav på skriftliga årliga kvalitetsredovisningar har tillkommit.

Integrationen mellan förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem

Mycket av det utvecklingsarbete som gjorts när det gäller integration mellan förskola, förskoleklass, skola och fritidshem har gjorts utan statliga regleringar. En ökad samordning och harmonisering av de regler som ändå finns för verksamheterna kan ytterligare bidra till att integrationen utvecklas.

Framväxt av fristående skolor

Fram till 1990-talets början var antalet fristående skolor litet och omfattade endast en halv procent av eleverna i Sverige. Skolornas ekonomi baserades huvudsakligen på elevavgifter och i vissa fall statsbidrag.

Under 1990-talets första år ökade föräldrarnas möjligheter att välja annan kommunal skola för sina barn. Därefter utvecklades också möjligheterna att välja en fristående skola. Bidragsbestämmelserna ändrades och elevens hemkommun blev skyldig att betala bidrag för en elev i fristående skola.

Läsåret 2001/2002 gick fem procent av grundskoleeleverna och fem procent av gymnasieeleverna i fristående skolor. Variationerna är stora mellan olika kommuner.

Utgångspunkter för en ny skollag (avsnitt 3)

Kommittén vill genom sina förslag främja utbildningens kvalitet och likvärdighet för olika åldersgrupper och olika huvudmän genom bestämmelser om

- ett enhetligt och gemensamt skolväsende för alla skolformer,
- kvalitetsarbetet i skolorna,
- tydliga ansvarsförhållanden mellan huvudmän och profession,
- delaktighet och rättssäkerhet för eleverna,
- en god arbetsmiljö och trygghet i skolan,
- fristående skolor som blir enskilda skolor inom skolväsendet samt
- skärpt tillsyn och sanktioner.

Förstärkt målstyrning (avsnitt 4)

Målstyrningens gränser

Skolan har under de senaste decennierna genomgått betydande förändringar. Strävan har varit att i allt högre grad överlämna frågor om hur skolan skall organiseras till huvudmän och de professionella på varje skolenhet. En reformstrategi med avreglering och decentralisering hade börjat tillämpas inom den offentliga förvaltningen. Syftet var att effektivisera verksamheten genom minskad detaljreglering, ökad decentralisering, ökad målstyrning och ökad lokal frihet.

Enligt direktiven skall kommitténs arbete med översynen av skollagstiftningen bl.a. syfta till att åstadkomma en förstärkt målstyrning. En förstärkt målstyrning kan, anser kommittén, tolkas på två sätt. Å ena sidan kan det betyda att målstyrningen skall förtydligas på de punkter och i de avseenden den visat sig inte fungera tillfredsställande. Å andra sidan kan det betyda att målstyrningen skall renodlas och rester av den gamla regelstyrningen rensas ut.

Målstyrningen kan dock, enligt kommittén, aldrig drivas så långt att likvärdigheten urholkas och inte heller så att elevernas rättssäkerhet äventyras. Regeringen har angett som utgångspunkt för kommitténs arbete att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ligger fast. Detta sätter vissa gränser för hur omfattande utrensningen av regler kan bli.

Styrningen av utbildningen i framtiden

Den författningstekniska översynen av skollagen ger möjlighet till en minskning av författningsmassan i de olika skolformskapitlen och framförallt i skolformsförordningarna. Återstående regelsystem bör så långt möjligt gälla alla huvudmän för att garantera likvärdighet och rättssäkerhet för eleverna oavsett om de går i en offentlig eller enskild skola.

Ansvarsfördelningen inom utbildningen

Huvudmannen har ett övergripande ansvar för utbildningen. Ansvarsfördelningen mellan huvudmän och profession ligger fast och förtydligas. Professionens ansvar binds så långt möjligt till personal med föreskriven utbildning. Rektors åligganden preciseras.

Det lokala ansvaret för planering, uppföljning och utvärdering

Regleringen av skolplan och arbetsplan upphör. Detta innebär inte att huvudmän och skolor fritas från ansvaret att ha en planering av sin verksamhet. Kommittén föreslår i stället en allmän föreskrift om att varje skolhuvudman och skolenhet, offentlig såväl som enskild, skall systematiskt följa upp och utvärdera sin verksamhet och på basis härav årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Ett sådant arbete förutsätter att huvudmannen och skolenheten planerar sina verksamheter.

Det skall finnas för elever och vårdnadshavare väl kända rutiner för hantering och utredning av klagomål. En tydlig information om vart de skall vända sig med klagomål och en intern ansvarsfördelning hos huvudmannen underlättar för huvudmannen att i ett tidigt skede utöva sin interna kontroll. Genom denna föreskrift kan dessutom elevers rättssäkerhet komma att öka.

Lagstiftningens struktur (avsnitt 5)

En ny skollag

Nuvarande skollag har blivit svåröverskådlig till följd av de stora förändringar som skett inom flera utbildningsområden.

Bestämmelserna i skollagen bör, enligt kommittén, så långt möjligt vara desamma för all offentligt finansierad skolverksamhet. Även detta ställer krav på en ändrad struktur på skollagen. Förändringen av skollagens uppbyggnad tydliggör även förskolans och fritidshemmens roll inom utbildningsväsendet.

Rättighets- och skyldighetslagstiftning

I lagtexten eftersträvas att uttrycket elevs rätt, rättighet eller motsvarande endast används då det föreligger möjlighet till förvaltningsbesvär.

Harmonisering av föreskrifter i skollag, skolformsförordningar och läroplaner

Terminologin görs enhetlig med utgångspunkt i de i skollagen fastlagda termerna.

Bestämmelser som bör vara gemensamma för alla skolformer har förts över till kapitlet om allmänna föreskrifter för utbildningen inom skolväsendet i den nya skollagen. Dit hör även bestämmelser av betydelse för elevernas rättssäkerhet. Vidare föreslås en avreglering av organisatoriska bestämmelser i förordningarna. En följd härav blir att cirka hälften av bestämmelserna i skolformsförordningarna kan slopas.

Vissa grundläggande principer (avsnitt 6)

I detta avsnitt redovisas inledningsvis ett antal internationella överenskommelser och konventioner vilka Sverige antagit.

Kommittén föreslår därefter att i skollagen införs en bestämmelse som föreskriver att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Vidare föreslås dels att när en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt som möjligt

klarläggas, dels att hänsyn därvid skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Bestämmelser om lika tillgång och likvärdig utbildning skall finnas även i en ny skollag. Vidare föreslås en definition av begreppet bosatt i landet.

Fristående skolor blir enskilda skolor i skolväsendet (avsnitt 7)

Kommittén har strävat efter att skapa ett skolväsende som omfattar alla offentligt finansierade skolor och där samma bestämmelser så långt möjligt skall gälla för skolorna oavsett om huvudmannen är kommunal, statlig eller enskild. Därigenom blir begreppet fristående skolor missvisande. Kommittén föreslår i stället beteckningen ”enskild skola”.

De enskilda skolorna skall följa de nationella läroplanerna och kursplanerna. I skollagen anges ämnen och den totaltid som skall erbjudas eleverna vid enskilda skolor, dvs. samma reglering som för de offentliga skolor som nu ingår i timplaneförsöket. Ett lokalt utrymme för egna ämnen föreslås för både offentliga och enskilda skolor.

Enskilda skolor skall följa det nationella betygssystemet. Bestämmelser införs som möjliggör för både offentliga och enskilda skolor att, i vissa fall, utfärda intyg istället för betyg.

Möjligheten för enskilda skolor att ha en konfessionell inriktning bibehålls.

Villkoren för godkännande och rätt till bidrag blir enhetliga för alla skolformer för barn och ungdom. En enskild huvudman som uppfyller kraven skall godkännas och därmed få rätt till bidrag. Skolverket prövar ansökan om godkännande utom när det gäller enskild förskola eller sådan enskild förskoleklass som inte anordnas vid enskild grundskola eller motsvarande. I dessa fall prövas ansökan av kommunen.

Den myndighet som beslutar om godkännande kan också efter tillsyn besluta om återkallande av godkännandet.

Skolans personal (avsnitt 8)

Rektors uppgifter förtydligas i skollagen. Rektorn skall leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde och därvid besluta om enhetens inre organisation. Ett betydande antal detaljbestämmelser i skolförordningarna som i dag reglerar rektors uppgifter och beslutsfattande kan tas bort. Rektor skall även i framtiden ha en direkt i författning utpekad beslutanderätt i sådana frågor som rör enskilda elever och som ofta har karaktär av myndighetsutövning. Rektor får också möjlighet att delegera uppgifter och beslut inom lednings- och samordningsansvaret. Vid skolenheterna skall det finnas lärare som ansvarar för undervisningen. Endast lärare med föreskriven utbildning eller lärare med tillsvidareanställning bör ges ansvaret för betygsättning.

Förskollärare och fritidspedagoger som i lagen omfattas av begreppet lärare skall användas för undervisningen i förskola och fritidshem. Bestämmelserna om behörighet och villkor för anställning som lärare skall gälla även för förskola och fritidshem. Även personal med annan utbildning eller erfarenhet kan som i dag arbeta med undervisning och omsorg i förskolan och fritidshemmet.

Elevernas inflytande och rättssäkerhet (avsnitt 9)

Elevernas inflytande

Ökad målstyrning innebär i kommitténs förslag avreglering också vad gäller formerna för elevernas inflytande. Kommittén menar att elevinflytandet inte kan utvecklas genom nationella föreskrifter som reglerar elevinflytandet i organisatoriska termer. Bestämmelser av organisatorisk karaktär i nuvarande skolformsförordningar bör därför tas bort.

Bestämmelserna skall gälla alla skolformer som omfattas av skollagen, dvs. även för de yngsta eleverna, med erforderlig anpassning efter deras ålder och mognad. Kommittén är medveten om att de bestämmelser som föreslås inte till alla delar kan gälla fullt ut för de yngsta barnen. Det är ändå viktigt att redan små barn görs delaktiga och successivt skolas in i ett demokratiskt förhållningssätt.

Elevernas rätt att medverka i arbetet med skolenhetens planering och kvalitetsredovisning förstärks.

Elevernas företrädare skall vidare informeras inför för eleverna viktiga förändringar och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas i sådan frågor.

Information om elevens utveckling och bedömning av studieresultat

Enhetliga bestämmelser om utvecklingssamtal tas in i skollagen. Överenskommelser som görs vid samtalen skall på begäran av eleven eller elevens vårdnadshavare dokumenteras.

Rättssäkerheten vid betygsättning skall stärkas. Det sker bl.a. genom att bestämmelser om grunden för betygsättning och vem som sätter betyg tas in i skollagen. Eleverna ges möjlighet att begära omprövning av betyg på avslutat ämne, ämnesblock eller kurs. Begäran om omprövning skall göras hos rektor inom en vecka från det eleven fick del av betyget. Den genomförs av rektor och en annan lärare än den som satt betyget. Denna lärare skall komma från en annan skolenhet. Omprövningen skall grundas på det studieresultat som låg till grund för betyget. För att nytt betyg skall kunna sättas skall rektor och lärare vara eniga.

Rätt till överklagande

För att stärka elevernas rättssäkerhet införs ökade möjligheter till förvaltningsbesvär, t.ex. avseende beslut om skolskjuts och åtgärdsprogram.

Vårdnadshavares ansvar och underårig elevs rätt att föra sin egen talan

Elever som fyllt 16 år har rätt att själva föra sin talan i ärenden och överklaganden enligt skollagen. Denna rätt gäller även ansökan till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och överklaganden av sådana ärenden även om eleven inte uppnått 16 års ålder.

Skolans information till myndiga elevers föräldrar

I skollagen föreskrivs en skyldighet för skolan att informera en elevs föräldrar om eleven är frånvarande i sådan utsträckning att det kan påverka rätten till studiehjälp. Informationsskyldigheten gäller även om eleven fyllt 18 år.

Elevernas utveckling mot målen (avsnitt 10)

Lärande och personlig utveckling

Alla elever skall ges den ledning och stimulans som behövs i deras lärande och personliga utveckling för att de skall kunna utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. Detta skall komma till uttryck i skollagen och gälla samtliga skolformer.

Ett nytt verksamhetsområde, elevhälsa, införs i skollagen. I elevhälsan ingår omvårdnad samt medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser. För verksamheten skall finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevens behov kan tillgodoses.

Särskilt stöd

Skollagen skall – utöver en generell regel om lärande och personlig utveckling enligt ovan – också innehålla bestämmelser om särskilt stöd. Förslaget stärker elevens rätt och anger en arbetsprocess som rektor är skyldig att följa.

En utredningsskyldighet av elevens behov av särskilt stöd skrivs in i lagen. För en elev som då befinns ha rätt till stöd skall ett åtgärdsprogram utarbetas och fastställas av rektor eller den rektor utser.

Beslut om särskilt stöd skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

Elevhälsans medicinska insatser

De medicinska insatserna inom elevhälsan skall även i framtiden regleras i skollagen. I skollagen införs en hänvisning till socialtjänstlagens bestämmelse om anmälningsskyldighet av förhållande som

kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Skolans arbetsmiljö (avsnitt 11)

Arbetsmiljön i skolan

I skollagens kapitel med allmänna föreskrifter införs en bestämmelse vari erinras om att i arbetsmiljölagen finns föreskrifter om krav på en god arbetsmiljö.

Det utvidgade utbildningsbegrepp som kommittén föreslår bör få till konsekvens att arbetsmiljölagen omfattar även elever i förskola och fritidshem. Vilka förändringar i arbetsmiljölagen som detta kan föranleda bör, enligt kommittén, dock övervägas inom ramen för den översyn som regeringen aviserat i syfte att förtydliga elevernas inflytande över sin arbetsmiljö.

Trygghet och arbetsro i skolan

I skollagen införs bestämmelser som ger rektor och lärare möjlighet att i akuta situationer vidta tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra alla elever en trygg skolmiljö och studiero och för att komma tillrätta med elever som uppträder störande eller hotfullt. Föremål som är störande eller som utgör ett hot mot säkerheten skall kunna omhändertas. Förslaget ersätter nuvarande förordningsbestämmelser om disciplinära åtgärder.

Särskilda bestämmelser om avstängning från undervisningen och förvisning från utbildningen av elever i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och i utbildningarna för vuxna skall finnas i skollagen i respektive kapitel för dessa skolformer.

Skolformer (avsnitt 12)

Förskolan blir en egen skolform inom skolväsendet och regleras i ett eget kapitel. Förslaget tydliggör förskolans roll som första steget i det livslånga lärandet. Bestämmelser i skollagen som gäller för skolväsendet blir tillämpliga också på förskolan.

Förskoleklassen behåller sin ställning som en egen skolform. Bestämmelser samordnas så långt möjligt med vad som gäller eller föreslås

för grundskolan och motsvarande skolformer. Förslaget skapar enhetliga regler och underlättar integrationen mellan förskoleklass, skola och fritidshem.

Fritidshemmet föreslås ingå i skolväsendet och utgör en frivillig utbildning som kompletterar förskoleklassen, grundskolan och motsvarande utbildningar. Fritidshemmet regleras i respektive skolformskapitel.

Nyheter som föreslås i grundskolan är bl.a. tydligare regler om elevernas möjlighet att välja skolenhet. Bestämmelserna samordnas med val av förskoleklass. Om det föreligger särskilda skäl öppnas en möjlighet att flytta en elev till en annan skolenhet. Sådana skäl kan föreligga t.ex. för att tillgodose andra elevers rätt till en trygg skolmiljö. Skolskjuts utformas som en överklagbar rätt för eleven och preciseras till att avse transport mellan bostaden – den adress där eleven är folkbokförd – och den plats där utbildningen bedrivs.

Rätten till utbildning i grundskolan och motsvarande skolformer där skolplikten kan fullgöras knyts mer än i dag till om eleven uppnått såväl kunskapsmålen i kursplanerna som läroplanens övergripande mål. Eleverna i grundskolan har rätt att gå ytterligare två läsår efter det att skolplikten upphörde, om de inte har nått upp till kunskapsmålen för skolformen.

Den obligatoriska särskolan skall benämnas grundsärskolan. Den skall ha två inriktningar, nämligen utbildning i ämnen och utbildning inom ämnesområden. Begreppet ”träningsskola” tas bort. Grundsärskolan föreslås omfatta nio årskurser med möjlighet att gå ytterligare två läsår efter det att skolplikten upphörde, oberoende av huruvida eleverna nått målen eller inte. Största möjliga enhetlighet och följsamhet gentemot vad som föreslås för grundskolan har i övrigt efterstävats. Elevernas rätt att välja skola utvidgas.

Bestämmelserna för specialsolan och sameskolan skall så långt möjligt överensstämma med bestämmelserna för övriga skolformer. Specialskolan skall dock även i framtiden omfatta tio årskurser. Möjlighet till enskild sameskola införs.

Särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet (avsnitt 13)

Skollagen bör, i likhet med den nu gällande, innehålla ett kapitel där bestämmelser samlas för verksamheter som i något avseende ersätter eller kompletterar sådana delar av skolväsendet som får sin

reglering i skollagen. I 17 kap. i kommitténs lagförslag finns bestämmelser om familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet, vissa verksamheter för barn på sjukhus, särskild undervisning (på sjukhus eller motsvarande), utbildning vid särskilda resurscenter, utbildning vid särskilda ungdomshem, annat sätt att fullgöra skolplikten (s.k. hemundervisning) samt slutligen bestämmelser om internationella skolor och fristående skolor som inte uppbär bidrag från det allmänna men där skolplikten kan fullgöras.

Utbildning på entreprenad (avsnitt 14)

Nuvarande regler om entreprenad förtydligas och sammanförs till ett kapitel i skollagen med så långt möjligt enhetliga bestämmelser. Dessa förs in i 16 kapitlet.

Möjlighet att lägga ut utbildning på entreprenad bör bli föremål för särskild utredning. Därvid bör också utredas om kommuner skall kunna lägga ut utbildning på entreprenad även till andra kommuner, landsting och statliga organ.

Tillsyn och sanktioner (avsnitt 15)

Skolverkets tillsynsansvar skall regleras i skollagen. Tillsynen omfattar efterlevnaden av skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och föreskrifter om utbildningen som kan finnas i andra författningar. Tillsynsansvaret för enskild verksamhet som godkänns av kommunen ligger dock kvar på kommunen.

Skolverket får vidare rätt att förelägga huvudman för verksamhet som står under verkets tillsyn att fullgöra sina åligganden. Föreläggandet skall kunna förenas med vite.

Skolväsendets överklagandenämnd (avsnitt 16)

Grundläggande föreskrifter om Skolväsendets överklagandenämnd tas in i skollagen. Detta görs för att säkerställa att en prövning vid nämnden uppfyller Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning.

Konsekvenser av förslagen (avsnitt 17)

Det har inte ingått i kommitténs uppdrag att föreslå kostnadsdrivande reformer. Kommittén har däremot ansett att förslagen om behörighet att sätta betyg, omprövning av betyg samt möjligheten att överklaga åtgärdsprogram är motiverade med hänsyn bl.a. till uppdraget att stärka elevernas rättssäkerhet.

Kommittén har också pekat på frågor där en förändring skulle vara angelägen. Sådana reformer skulle innebära ökade skyldigheter för kommunerna vilket medför kostnader som kommunerna skall kompenseras för. Kommittén har därför inte lämnat några förslag i dessa delar. Det gäller t.ex. skyldighet för kommunerna att erbjuda alla barn från ett års ålder förskola. En sådan reform skulle vara en logisk följd av att förskolan blir en skolform. Ett annat område gäller skyldigheten att erbjuda alla elever fritidshem. Det skulle också vara en följd av att fritidshemmet blir en utbildning som knyts till den huvudverksamhet där eleven går dvs. förskoleklass, grundskola eller motsvarande skolform.

Kommittén har också pekat på några situationer där rätt till skolskjuts ånyo bör övervägas.

I avsnittet behandlar kommittén även förslaget konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar.

Författningsförslag

Förslag till skollag (0000:0000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om utbildning inom skolväsendet som anordnas av det allmänna eller av enskilda.

Skolväsendet omfattar följande skolformer

- förskola
- förskoleklass
- grundskola
- grundsärskola
- specialskola
- sameskola
- gymnasieskola
- gymnasiesärskola
- kommunal vuxenutbildning
- vuxenutbildning för utvecklingsstörda
- svenskundervisning för invandrare

I skolväsendet ingår också utbildning i fritidshem som komplement till förskoleklassen och de skolformer i vilka skolplikt kan fullgöras.

I 17 kap. finns bestämmelser om utbildning och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. För sådan verksamhet gäller bestämmelser i denna lag i den omfattning detta framgår av särskilda bestämmelser.

Definitioner

2 § I denna lag avses med

- elever: barn, ungdomar och vuxna som deltar i utbildning enligt denna lag,
- undervisning: sådana målstyrda processer som under lärares ledning syftar till inhämtande av kunskaper och värden,
- skolenhet: av skolhuvudman organiserad enhet omfattande verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i skolbyggnad,
- enskild: bolag, förening, stiftelse, registrerat trossamfund och enskild individ.

Övergripande mål

3 § Utbildningen syftar till att ge kunskaper och färdigheter samt att främja en allsidig personlig utveckling och en livslång lust att lära.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och ungdomars harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar samt att ge vuxna möjlighet till en stärkt ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet.

Utbildningen skall vidare främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden samt respekten för vår gemensamma miljö. Den skall också ge eleverna ett historiskt och ett etiskt perspektiv.

4 § All utbildning skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet människor emellan.

Var och en som verkar inom utbildningen skall främja aktning för varje människas egenvärde och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

5 § Utbildningen i en offentlig skola skall vara icke-konfessionell.

En enskild skola kan, inom ramen för vad som sägs i 3 och 4 §§, ha en konfessionell inriktning.

6 § När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Barnets inställning skall så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

Lika tillgång till utbildning

7 § Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.

Likvärdig utbildning

8 § Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig varhelst den anordnas i landet.

Läroplan m.m.

9 § För varje skolform och för fritidshemmet gäller en läroplan. Regeringen fastställer läroplanen.

10 § Utbildningen skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet.

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning

Skolhuvudmän

Kommuner

1 § Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare.

I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

Landsting

2 § ... (Utformningen beror av Gymnasiekommitténs ställnings- taganden.)

Staten

3 § Staten är huvudman för specialskola och sameskola samt fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

Enskilda

4 § Enskilda får godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Ett godkännande skall avse utbildning av bestämd omfattning vid en viss skolenhet.

Godkännande skall lämnas om

1. huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, och
2. utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder för det offentliga skolväsendet.

Utbildning som avses i andra stycket innefattar även fritidshem som huvudmannen är skyldig att anordna enligt 6–10 kap.

5 § Ärenden om godkännande enligt 4 § prövas av Skolverket i fråga om grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Skolverket prövar också ärenden om förskoleklass som anordnas vid en skolenhet med grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola.

Ärenden om förskola och om förskoleklass i andra fall än som avses i första stycket prövas av den kommun där verksamheten skall bedrivas.

Övergripande ansvar för utbildningen

6 § Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i annan författning.

Ledningen av utbildningen och ansvaret för undervisningen

7 § Vid skolenheterna skall det finnas rektorer. Det åligger rektorn särskilt att verka för att utbildningen utvecklas.

8 § Rektorn skall leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde.

Rektorn beslutar därvid om enhetens inre organisation och fattar i övrigt de beslut som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller annan författning.

En rektor får uppdra åt en sådan befattningshavare vid skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i andra stycket. Rektors beslutanderätt enligt särskilda föreskrifter får dock överlåtas till annan endast om det anges särskilt i dessa föreskrifter.

9 § Vid skolenheterna skall det finnas lärare som ansvarar för undervisningen.

10 § Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.

11 § Huvudmannen är skyldig att för undervisningen använda lärare, som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva.

Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

Uppgifter som avser betygsättning får endast utföras av lärare som uppfyller kraven enligt 13 eller 14 §.

12 § Huvudmannen skall sträva efter att för undervisning anställa lärare som har forskarutbildning.

13 § Behörig att anställas som lärare utan tidsbegränsning är den som har svensk lärarexamen, som regeringen med stöd av 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) har meddelat föreskrifter om, eller motsvarande äldre utbildning, med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser, eller den som har utländsk lärar-

utbildning och för vilken Högskoleverket har utfärdat behörighetsbevis.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket för skolor med speciell pedagogisk inriktning.

14 § Den som inte är behörig enligt 13 § får ändå anställas som lärare utan tidsbegränsning om

1. det saknas sökande som uppfyller kraven på behörighet,
2. det finns särskilda skäl,
3. sökanden har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser och
4. det dessutom finns skäl att anta att sökanden är lämpad att sköta undervisningen.

15 § Den som inte uppfyller kraven enligt 13 eller 14 § får anställas för att utföra läraruppgifter för högst ett år i sänder.

Elevhälsan

16 § Elevhälsan är främst förebyggande. Den skall omfatta omvårdnad samt medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser.

För elevhälsans verksamhet skall det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov kan tillgodoses.

17 § Huvudmannen skall erbjuda varje elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan minst tre allmänna hälsokontroller. Dessa skall vara jämnt fördelade under skoltiden. Eleven skall dessutom mellan de allmänna hälsokontrollerna erbjudas kontroll av syn och hörsel och andra begränsade hälsokontroller. Varje elev i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skall erbjudas minst en allmän hälsokontroll.

Elever som avses i första stycket får vid behov anlita elevhälsan för enkla sjukvårdsinsatser.

För medicinska insatser enligt första och andra stycket skall det finnas skolläkare.

Kompetensutveckling

18 § Huvudmannen skall se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling.

Registerkontroll

19 § Den som erbjuds en anställning inom sådan verksamhet som regleras i 5–10 kap. skall till den som erbjuder anställningen lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget skall vara högst ett år gammalt. Regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i ett sådant utdrag.

Den som inte har lämnat ett registerutdrag enligt första stycket får inte anställas.

20 § Trots bestämmelserna i 19 § får den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare anställas utan att han eller hon lämnat ett registerutdrag enligt 19 § första stycket.

21 § På begäran av den som lämnat ett registerutdrag skall detta återlämnas i original.

3 kap. Allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet

Kvalitetssäkring

1 § Varje huvudman skall systematiskt följa upp och utvärdera sin verksamhet och på basis härav årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. Denna redovisning skall innehålla dels en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats, dels en redogörelse för vilka åtgärder som kommer att vidtas för ökad måluppfyllelse.

Vad som föreskrivs i första stycket för varje huvudman gäller även för varje skolenhet.

Planering och kvalitetsredovisning vid skolenheten skall genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och valda företrädare för elever och, för utbildning i vilken skolplikt kan fullgöras, även företrädare för elevernas vårdnadshavare. I förskolan och i förskoleklassen skall i stället för elever valda företrädare för elevernas vårdnadshavare ges möjlighet att medverka.

2 § Om huvudmannen vid sin uppföljning och utvärdering upptäcker brister i verksamheten skall denne se till att erforderliga åtgärder vidtas.

Huvudmannen skall också ha för elever och vårdnadshavare väl kända rutiner för att ta emot och utreda klagomål.

Arbetsmiljön

3 § I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser om kraven på en god arbetsmiljö.

I vissa frågor som rör arbetsmiljön i skolan finns dessutom särskilda bestämmelser i denna lag.

4 § Rektorn får vidta de tillfälliga åtgärder som behövs för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma tillrätta med en elevs uppträdande i skolan.

5 § Lärare får under pågående undervisning vidta nödvändiga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma tillrätta med en elevs uppträdande.

6 § Rektor eller lärare får omhänderta föremål som är störande för skolverksamheten eller kan utgöra en fara för säkerheten i skolan.

Ett omhändertaget föremål skall återlämnas senast vid skoldagens slut om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Lokaler och utrustning

7 § För utbildningen skall det finnas de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen skall kunna uppfyllas.

Elevinflytande

8 § Varje elev skall ha inflytande över hur hans eller hennes utbildning utformas och stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen. Skolan skall ge tillfälle för eleverna att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse samt även i övrigt stödja och underlätta elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor.

Elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad. Den närmare utformningen av elevernas inflytande skall anges i samband med den planering av verksamheten som föreskrivs i 1 § tredje stycket.

9 § Eleverna skall informeras om sin rätt till inflytande och om huvuddragen i de bestämmelser som reglerar utbildningen.

Eleverna skall fortlöpande hållas informerade i frågor som rör dem.

De elever som valts till företrädare för andra elever skall informeras inför för eleverna viktiga förändringar i utbildningen eller verksamheten i övrigt och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas i sådana frågor.

10 § Av 6 kap. 18 § arbetsmiljölagen (1977:1160) följer att en elev som utsetts till elevskyddsombud skall få den ledighet från skolarbetet som behövs för uppdraget. Även den elev som valts av andra elever för att företräda dem i frågor om utbildningen skall beviljas den ledighet från skolarbetet som uppdraget kräver.

Elevföreträdare skall, om de så önskar, ges särskilt stöd i skolarbetet för att de skall kunna fullgöra sitt uppdrag.

Elevernas utveckling mot målen

11 § Alla elever skall ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina behov och förutsättningar skall kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Elevernas utveckling skall stödjas genom elevhälsan.

12 § Om det genom uppgifter från skolans personal, eleven, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall uppnås, skall rektorn se till att elevens behov av stödåtgärder utreds. Behov av särskilt stöd skall även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd skall han eller hon ges sådant stöd.

För elever i skolformer i vilka skolplikt kan fullgöras samt i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skall särskilt stöd ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven skall ha

möjlighet att nå de mål som skall ha uppnåtts enligt läroplan och kursplaner.

För elever i de skolformer som riktar sig till vuxna gäller särskilda bestämmelser.

Åtgärdsprogram

13 § För en elev som enligt 12 § har rätt till särskilt stöd skall ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet skall framgå hur behoven ser ut, hur de skall tillgodoses samt hur åtgärderna skall följas upp och utvärderas.

Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet.

Rektorn eller den rektorn utser beslutar om åtgärdsprogrammet.

Former för särskilt stöd

14 § Särskilt stöd får ges istället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna och skall i första hand ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Om det finns särskilda skäl får stödet ges i en annan elevgrupp eller enskilt.

15 § Om åtgärder enligt 12–14 §§ för en skolpliktig elev inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får rektorn besluta om avvikelser från de mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång).

Information om elevens utveckling och bedömning av studieresultat

Utvecklingssamtal

16 § Läraren skall i utvecklingssamtal informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens utveckling i förhållande till målen. Överenskommelser som görs skall på begäran av eleven eller elevens vårdnadshavare dokumenteras skriftligt.

Betyg

17 § I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt svenskundervisning för invandrare skall betyg sättas i den utsträckning och form som regeringen föreskriver.

18 § Betyg skall grundas på en bedömning av elevens kunskaper och färdigheter i förhållande till uppställda kunskapsmål i kursplaner och betygskriterier. Eleverna skall informeras om på vilka grunder betygen sätts.

19 § Av 2 kap. 11 § följer att betyg endast får sättas av lärare som uppfyller kraven enligt 13 eller 14 § samma kapitel. Om den som undervisar vid tidpunkten när betyg skall sättas inte uppfyller detta krav, skall en lärare utses för betygsättningen. Betyg skall sättas av denna lärare efter samråd med den som undervisat eleverna.

20 § Om ett betyg beror av två eller flera lärares bedömning och dessa inte kan enas, skall betyget sättas av rektorn.

21 § Betyg skall utfärdas skriftligt. Den som satt betyget skall på begäran upplysa eleven och elevens vårdnadshavare om skälen för betyget.

22 § Ett betyg som är uppenbart felaktigt till följd av skrivfel eller liknande förbiseende får rättas av rektorn. Innan rättelse sker skall rektorn ge eleven och elevens vårdnadshavare tillfälle att yttra sig om detta inte är obehövligt. Vid rättelse skall ett nytt skriftligt betyg utfärdas och den felaktiga betygshandlingen om möjligt förstöras.

Omprovning av betyg

23 § En elev som anser sig ha fått ett felaktigt betyg på ett avslutat ämne, ämnesblock eller en avslutad kurs kan begära omprovning av betyget. Rätt till omprovning föreligger även då eleven anser sig ha felaktigt vägrats betyg.

Begäran om omprovning skall göras hos rektorn inom en vecka från det att eleven har fått del av betyget eller beslutet om att betyg

inte sätts. Eleven skall ange skälen för sin begäran. Huvudmannen skall utse en lärare från en annan skolenhet som tillsammans med rektor genomför omprövningen.

Omprövningen skall grundas på tidigare studieresultat och skall handläggas skyndsamt. Rektorn och läraren skall vara eniga i sin bedömning för att ett nytt betyg skall kunna sättas. Omprövningen får inte resultera i ett lägre betyg.

4 kap. Skolplikt och motsvarande rätt till utbildning

Inledande bestämmelser

1 § Barn som är bosatta i landet har skolplikt enligt föreskrifterna i detta kapitel.

Skolplikt gäller dock inte i fråga om barn, som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet skall gå i skola.

Skolplikt gäller inte heller för barn som avses i 21 kap. 1 § andra stycket. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn.

2 § Av regeringsformen följer att skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet. Av bestämmelserna i 7 och 9 §§ i detta kapitel följer även en viss rätt till utbildning som inte motsvarar skolplikten.

3 § Skolplikt kan fullgöras på något av följande sätt

1. Barn skall gå i grundskola om inte sådana förhållanden som avses i 2–4 föreligger.

2. Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de har en utvecklingsstörning skall gå i grundsärskola.

3. Barn som inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan därför att de är döva, dövblinda eller har en hörselskada skall gå i specialskola.

4. Barn till samer får gå i sameskolan i stället för grundskolan. Detsamma gäller andra barn, om det finns särskilda skäl.

Av 17 kap. framgår att skolplikten kan fullgöras på annat sätt än vad som anges i 1–4.

4 § Frågan om det föreligger sådan förhållanden som avses i 3 § 2–4 prövas av barnets hemkommun, Specialskolemyndigheten respektive Sameskolstyrelsen.

5 § Den som är elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan kan på försök under högst sex månader tas emot som elev i en annan av dessa skolformer, om de huvudmän som berörs är överens om detta och elevens vårdnadshavare lämnar sitt medgivande.

En elev i grundskolan kan få sin utbildning inom grundsärskolan (integrerad elev) om berörda skolhuvudmän är överens om detta och elevens vårdnadshavare medger det. En elev i grundsärskolan kan under samma förutsättningar få sin utbildning inom grundskolan eller sameskolan. Rektorn för den skolenhet där eleven får sin undervisning får göra de undantag från de för eleven gällande bestämmelser om utbildningens omfattning och innehåll som krävs med hänsyn till undervisningens uppläggning.

Skolpliktens inträde och skolstarten

6 § Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.

Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller åtta år.

Frågan om uppskjuten skolplikt prövas på begäran av barnets vårdnadshavare av hemkommunen.

7 § Om ett barns vårdnadshavare begär det, skall barnet redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år jämställas med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan.

Skolpliktens upphörande och rätten att fullfölja skolgången

8 § Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår då eleven fyller 16 år eller, om eleven går i specialskolan, 17 år.

Om eleven dessförinnan uppnår kunskapsmålen för den skolform där eleven fullgör sin skolplikt, upphör därmed denna.

Frågan om skolpliktens upphörande enligt andra stycket prövas av hemkommunen. För elever som går i specialskolan prövas dock frågan av Specialskolemyndigheten.

9 § En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan har rätt att slutföra högsta årskursen, även om skolplikten upphör dessförinnan.

En elev i grundsärskolan har rätt att efter skolpliktens upphörande fullfölja utbildningen under ytterligare två år. Detsamma gäller en elev i grundskolan eller specialskolan om eleven inte har nått upp till kunskapsmålen för skolformen.

Frågan om rätt till fortsatt utbildning enligt andra stycket prövas av hemkommunen.

Deltagande i utbildning

10 § Varje elev som fullgör skolplikt skall delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller helgdagar.

11 § En skolpliktig elev får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter.

Rektorn, eller den rektorn bestämmer, beslutar om sådan ledighet.

12 § På begäran av elevens vårdnadshavare kan en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan befrias från skyldighet att delta i annars obligatoriska inslag i verksamheten, om det med hänsyn till särskilda omständigheter inte är rimligt att kräva att eleven deltar.

Rektorn beslutar om sådan befrielse.

Tillsynen över att skolplikten fullgörs

13 § Kommunen skall se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Hemkommunen skall se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Specialskolemyndigheten och Sameskolstyrelsen skall se till att elever i skolor under deras ledning fullgör sin skolgång.

14 § Om en elev som fullgör sin skolplikt i en enskild skola är frånvarande från obligatoriska inslag i stor utsträckning utan giltig orsak, skall huvudmannen anmäla detta till elevens hemkommun.

15 § Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt.

16 § Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad på denne ankommer för att så skall ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter. För en elev i specialskolan eller i sameskolan ankommer det istället på Specialskolemyndigheten respektive Sameskolstyrelsen att förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Vitet får inte förvandlas till fängelse.

5 kap. Förskolan

Inledande bestämmelser

1 § Förskolan skall stimulera varje barns utveckling och lärande. Den skall erbjuda barn undervisning och omsorg och förbereda dem för fortsatt utbildning.

Verksamheten skall utformas utifrån en helhetssyn på barn och barns behov och utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap eleverna emellan.

Förskolan skall bidra till att ge elever som har ett annat modersmål än svenska tillfälle att utveckla såväl det svenska språket som sitt modersmål.

2 § Kommunen skall informera vårdnadshavarna om förskolan och syftet med denna. Den skall även verka för att barn som har rätt till förskola deltar i denna.

3 § Barn som är bosatta i landet och som inte har börjat i förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikten skall erbjudas förskola enligt vad som anges i 4 och 5 § §. Förskola skall erbjudas under dagtid måndag–fredag.

4 § Före ett års ålder skall barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd för sin utveckling och som inte kan få behovet tillgodosett på något annat sätt erbjudas förskola i den omfattning som krävs för att täcka barnets behov.

5 § Från och med ett års ålder skall barn erbjudas förskola om barnet

- har ett eget behov av plats eller
- behöver plats därför att vårdnadshavarna förvärvsarbetar, studerar eller av någon annan anledning inte kan ta hand om barnet.

Förskola skall erbjudas i den omfattning som behövs för att tillgodose behovet.

Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn skall erbjudas förskola i en omfattning om minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

Oavsett vad som anges i första och andra stycket skall barn från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år erbjudas avgiftsfri förskola under minst 525 timmar om året (allmän förskola).

Offentlig förskola

6 § Hemkommunen skall svara för att barn erbjuds förskola i den omfattning som de har rätt till.

Kommunen får komma överens med någon annan kommun att denna skall utföra kommunens uppgifter inom förskolan.

7 § En kommun är skyldig att, efter önskemål från vårdnadshavarna, ta emot ett barn från en annan kommun i sin förskola om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden. I sådana fall har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader från barnets hemkommun.

8 § När vårdnadshavaren har anmält önskemål om förskola skall kommunen erbjuda barnet en plats i sin förskola utan oskäligt dröjsmål.

9 § Plats i förskola skall erbjudas vid en skolenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn skall tas till vårdnadshavarnas önskemål.

10 § Av 17 kap. 1 § framgår att kommunen skall sträva efter att i stället för förskola erbjuda ett barn familjedaghem, om vårdnadshavarna önskar det.

11 § För plats i förskola får en kommun ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer.

Från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år får avgift tas ut bara för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

Enskild förskola

12 § En enskild förskola skall vara öppen för alla som enligt 3 § har rätt till förskola, om inte den kommun där skolan är belägen medger undantag med hänsyn till skolans särskilda karaktär eller annat följer av andra stycket.

Skolan är inte skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan.

13 § Om det inte finns plats för alla sökande till en enskild förskola, skall urvalet ske efter grunder som är godkända av den kommun där skolan är belägen.

14 § En enskild förskola får ta ut avgifter enligt samma grunder som barnets hemkommun tillämpar i sin förskola.

15 § För varje barn i en enskild förskola lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och barnets behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna förskolorna. Bidraget minskas i förekommande fall med belopp som skolan får ta ut i avgift enligt 14 §.

Kommunens bidragsskyldighet gäller endast i den omfattning som barnet har rätt till förskola enligt 3 §. Har ett barn ett omfattande behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen har rätt till insyn i skolans verksamhet.

6 kap. Förskoleklassen

Inledande bestämmelser

1 § Utbildningen i förskoleklassen skall stimulera varje barns utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning. Verksamheten skall utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap eleverna emellan.

Förskoleklassen skall bidra till att ge elever som har ett annat modersmål än svenska tillfälle att utveckla såväl det svenska språket som sitt modersmål.

2 § Utbildningen i förskoleklassen är avsedd för barn som ännu inte har börjat någon utbildning för fullgörande av skolplikten.

Hemkommunen skall informera vårdnadshavarna om verksamheten och syftet med denna samt verka för att barnen deltar i utbildningen.

3 § Barn som är bosatta i landet har rätt till utbildning i förskoleklass från och med höstterminen det år de fyller sex år. Barn får tas emot tidigare.

Utbildningen i förskoleklassen skall omfatta minst 525 timmar under ett läsår.

4 § Utbildningen i förskoleklassen skall vara avgiftsfri.

Offentlig förskoleklass

5 § Hemkommunen skall svara för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som önskar utnyttja sin rätt till sådan utbildning.

Denna skyldighet skall normalt fullgöras genom att hemkommunen anordnar förskoleklass i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för samtliga i kommunen som avses i första stycket.

Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med någon annan kommun om att denna i sin förskoleklass skall ta emot barn vars utbildning hemkommunen har att svara för.

6 § Ett barn har rätt att bli mottaget i den offentliga förskoleklassen i en annan kommun än den som skall svara för barnets utbildning om, barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens förskoleklass.

Efter önskemål av vårdnadshavare får en kommun även i annat fall i sin förskoleklass ta emot en elev från en annan kommun.

7 § En elev som har tagits emot i en kommuns förskoleklass ett visst läsår har rätt att gå kvar hela läsåret, även om de förhållanden som låg till grund för mottagandet ändras under läsårets gång.

8 § Ett barn har rätt att gå i den av kommunens skolenheter där vårdnadshavarna önskar att barnen skall gå. Kommunen får dock frångå vårdnadshavarnas önskemål och placera barnet vid en annan skolenhet om

1. den önskade placeringen skulle medföra att ett annat barns berättigade krav på placering i en skolenhet nära hemmet åsidosätts,

2. den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen, eller

3. det finns andra särskilda skäl.

9 § En kommun som i sin förskoleklass har en elev från en annan kommun skall ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av elevens hemkommun om elevens skolgång grundar sig på 6 § första stycket.

Även i situationer som avses i 6 § andra stycket har kommunen rätt till ersättning. Om inte de berörda kommunerna kommer överens om annat skall ersättningen bestämmas med hänsyn till kommunens åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna förskoleklasserna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är hemkommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Enskild förskoleklass

10 § En enskild förskoleklass skall vara öppen för alla som enligt 3 § har rätt till utbildning i förskoleklassen, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

En enskild förskoleklass får begränsa verksamheten till att avse barn som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling.

En enskild förskoleklass är inte skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt ett barn, om det skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan.

11 § Om det inte finns plats för alla sökande till en enskild förskoleklass, skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket.

12 § För varje elev i en enskild förskoleklass lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna förskoleklasserna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen har rätt till insyn i skolans verksamhet.

Om bidraget avser en asylsökande elev eller annan elev som vistas i Sverige under liknande omständigheter, skall kommunen betala det belopp som regeringen har föreskrivit särskilt.

Fritidshem

13 § Fritidshemmet kompletterar utbildningen i förskoleklassen och skall erbjuda eleverna en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

En elev skall erbjudas utbildning i fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till elevens eget behov eller vårdnadshavarnas förvärvsarbete eller studier. Fritidshem skall tillhandahållas eleverna den del av dagen då de inte går i förskoleklassen och under lov.

Plats i fritidshem skall erbjudas vid eller så nära elevens förskoleklass som möjligt. En elev har dock alltid rätt att gå i ett fritidshem som anordnas av hemkommunen.

14 § För plats i fritidshem får en kommun ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer.

En kommun som i sitt fritidshem har en elev från en annan kommun har rätt till ersättning på motsvarande sätt som anges i 9 §.

Ett enskilt fritidshem får ta ut avgifter enligt samma grunder som barnets hemkommun tillämpar i sina fritidshem. För varje elev i ett sådant fritidshem skall bidrag lämnas av hemkommunen enligt de grunder som anges i 12 §. Bidraget minskas i förekommande fall med det belopp som huvudmannen får ta ut i avgift.

15 § Bestämmelser om familjedaghem finns i 17 kap.

7 kap. Grundskolan

Inledande bestämmelser

1 § Utbildningen i grundskolan skall ge eleverna kunskaper och färdigheter och förbereda dem för aktiva livsval. Den skall också ligga till grund för fortsatt utbildning.

Skolgången skall utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap eleverna emellan och ger en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet.

2 § Grundskolan skall ha nio årskurser. Utbildningen i varje årskurs skall bedrivas under ett läsår, vilket består av en hösttermin och en vårtermin.

3 § Undervisningen skall omfatta följande ämnen: bild, biologi, engelska, fysik, geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, idrott och hälsa, kemi, matematik, musik, religionskunskap, samhällskunskap, slöjd, svenska eller svenska som andra språk och teknik. Härutöver skall det finnas språkval och elevens val. Undervisningstiden skall för varje elev vara minst 6 665 timmar. Därav utgör 600 timmar skolans val.

För den offentliga grundskolan gäller därutöver den timplan som framgår av bilaga 1.

I skolans val kan också ingå ämnen som huvudmannen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om undervisningens omfattning.

Därvid får för särskilda utbildningar avvikelse göras från den ämnesindelning som anges i första stycket.

4 § För varje ämne gäller en kursplan. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om kursplaner.

5 § Tester och prov får inte utgöra villkor för antagning eller urval till en skolenhet eller för fortsatt skolgång vid en skolenhet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får dock meddela föreskrifter om färdighetsprov vid antagning till utbildning som kräver att sökanden har speciella färdigheter.

6 § Utbildningen i grundskolan skall vara avgiftsfri. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

Eleverna skall utan kostnad ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen skall vidare erbjuda eleverna kostnadsfria skolmåltider.

Offentlig grundskola

7 § För var och en som enligt denna lag har rätt att gå i grundskolan, och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt, skall hemkommunen svara för att sådan utbildning kommer till stånd.

Denna skyldighet skall normalt fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för samtliga i kommunen som avses i första stycket.

Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med någon annan kommun om att denna i sin grundskola skall ta emot elever vars grundskoleutbildning hemkommunen har att svara för.

8 § En elev har rätt att bli mottagen i den offentliga grundskolan i en annan kommun än den som skall svara för elevens utbildning, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola.

Om en kommun enligt beslut av regeringen anordnar en särskild utbildning i sin grundskola, får regeringen föreskriva att elever från

hela landet har rätt att i mån av plats tas emot på utbildningen. I samband härmed får regeringen även föreskriva ytterligare behörighetsvillkor för utbildningen samt hur urval skall göras om det finns fler behöriga sökande än platser.

9 § Efter önskemål av vårdnadshavare får en kommun även i andra fall än som avses i 7 § tredje stycket och 8 § i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun.

10 § En elev som har tagits emot i en kommuns grundskola ett visst läsår har rätt att gå kvar hela läsåret, även om de förhållanden som låg till grund för mottagandet ändras under läsårets gång.

Om det för eleven endast återstår ytterligare en årskurs har eleven också rätt att gå kvar denna.

11 § Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt.

Varje kommun skall vidare organisera sin grundskola så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet. Avsteg härifrån får dock göras om förhållandena är så speciella att det framstår som orimligt att kommunen anordnar skolgång på sådant sätt att eleven kan bo kvar i hemmet under skolgången. Vid denna bedömning skall särskild vikt fästas vid elevens ålder.

En elev i den offentliga grundskolan som till följd av sin skolgång måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden. Hemkommunen skall svara för detta utan extra kostnader för eleven. Hemkommunens skyldighet omfattar dock inte elever som med stöd av 8, 9 eller 10 § går i en annan kommuns grundskola eller elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där de annars skulle ha placerats.

12 § En elev har rätt att gå i den av kommunens skolenheter där vårdnadshavarna önskar att eleven skall gå. Kommunen får dock frångå vårdnadshavarnas önskemål och placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola om

1. den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering i en skolenhet nära hemmet åsidosätts,

2. den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen, eller

3. det finns andra särskilda skäl.

Den som har blivit placerad på en viss skolenhet skall ha rätt att gå kvar där om inte något annat följer av första stycket 2 eller 3. Detsamma skall gälla den som tagits emot i en förskoleklass och som skall fortsätta sin utbildning i grundskolan.

13 § Elever i den offentliga grundskolan har rätt till kostnadsfri skolskjuts från den plats där eleven är bosatt till den plats där utbildningen bedrivs om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos eleven eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock inte elever som

1. väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem, eller

2. går i en annan kommuns grundskola med stöd av 8, 9 eller 10 §.

Elevens hemkommun skall ombesörja att skolskjuts anordnas enligt första stycket.

En elev som med stöd av 8 § går i en annan kommuns grundskola och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen. Den kommun som anordnar utbildningen skall ombesörja att sådan skolskjuts kommer till stånd. Kommunens kostnader för detta skall ersättas av elevens hemkommun.

14 § En kommun som i sin grundskola har en elev från en annan kommun skall ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av elevens hemkommun om elevens skolgång i kommunen grundar sig på 8 eller 10 § andra stycket.

Även i situationer som avses i 9 § har kommunen rätt till ersättning. Om inte de berörda kommunerna kommer överens om annat skall ersättningen bestämmas med hänsyn till kommunens åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är hemkommu-

nen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Enskild grundskola

15 § En enskild grundskola skall vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den offentliga grundskolan, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

En enskild grundskola får begränsa sin verksamhet till

- vissa årskurser,
- utbildning för elever som är i behov av särskilt stöd,
- utbildning som är speciellt anpassad för vissa elever enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

En enskild grundskola är inte skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan.

16 § Om det inte finns plats för alla sökande till en enskild grundskola, skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket.

17 § För varje elev vid en enskild grundskola lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen har rätt till insyn i skolans verksamhet.

Kommunens skyldighet enligt första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning. Om bidraget avser en asylsökande elev eller annan elev som vistas i Sverige under liknande omständigheter, skall kommunen betala det belopp som regeringen har föreskrivit särskilt.

Fritidshem

18 § Fritidshemmet kompletterar utbildningen i grundskolan och skall erbjuda eleverna en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

En elev skall erbjudas utbildning i fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till elevens eget behov eller vårdnadshavarnas förvärvsarbete eller studier. Fritidshem skall tillhandahållas eleverna den del av dagen då de inte går i grundskolan och under lov.

Fritidshem skall tillhandahållas till och med vårterminen det år eleven fyller 13 år. För elever från och med 10 års ålder kan öppen fritidsverksamhet erbjudas istället för fritidshem.

19 § Plats i fritidshem skall erbjudas vid eller så nära elevens grundskola som möjligt. En elev har dock alltid rätt att gå i ett fritidshem som anordnas av hemkommunen.

För plats i fritidshem får en kommun ta ut skäligen avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer.

En kommun som i sitt fritidshem har en elev från en annan kommun har rätt till ersättning på motsvarande sätt som anges i 14 §.

20 § Ett enskilt fritidshem får ta ut avgifter enligt samma grunder som elevens hemkommun tillämpar i sina fritidshem. För varje elev i ett sådant fritidshem skall bidrag lämnas av hemkommunen enligt samma grunder som anges i 17 §. Bidraget minskas i förekommande fall med det belopp som huvudmannen får ta ut i avgift.

21 § Bestämmelser om familjedaghem och öppen fritidsverksamhet finns i 17 kap.

8 kap. Grundskolan

Inledande bestämmelser

1 § Grundskolan skall ge elever med utvecklingsstörning en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan. Grundskolans utbildning skall också ligga till grund för fortsatt utbildning.

2 § Grundsärskolan skall ha nio årskurser. Utbildningen i varje årskurs skall bedrivas under ett läsår, vilket består av en hösttermin och en vårtermin.

Grundsärskolan omfattar utbildning i ämnen eller inom ämnesområden, eller en kombination av dessa. Utbildning inom ämnesområden är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen.

En elev i grundsärskolan skall ha en individuell studieplan för utbildningen. Denna skall utarbetas tillsammans med eleven och vårdnadshavaren och beslutas av rektorn. Av planen skall framgå den inriktning elevens utbildning skall ha. Planen skall omprövas minst en gång per läsår.

3 § Undervisningstiden skall för varje elev vara minst 6 665 timmar. Om inte annat följer av denna lag eller av föreskrifter som meddelas av regeringen, skall undervisning ges

1. i följande ämnen: bild, engelska, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, matematik, musik, natur- och samhällsorienterande ämnen, slöjd samt svenska eller

2. i följande ämnesområden: estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning.

För den offentliga särskolan gäller därutöver den timplan som regeringen fastställer.

För varje ämne och ämnesområde gäller en kursplan som fastställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 § Utbildningen i grundsärskolan skall vara avgiftsfri. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

Eleverna skall utan kostnad ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen skall vidare erbjuda eleverna kostnadsfria skolmåltider.

Offentlig grundsärskola

5 § För var och en som enligt denna lag har rätt att gå i grundsärskolan, och som inte fullgör sin skolplikt på annat sätt, skall hemkommunen svara för att sådan utbildning kommer till stånd.

Denna skyldighet skall normalt fullgöras genom att hemkommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för samtliga i kommunen som avses i första stycket.

En kommun får komma överens med någon annan kommun om att denna i sin grundskola skall ta emot elever vars grundskoleutbildning hemkommunen har att svara för.

6 § En elev har rätt att bli mottagen i den offentliga grundskolan i en annan kommun än den som skall svara för elevens utbildning, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola.

7 § Efter önskemål av vårdnadshavare får en kommun även i andra fall än som avses i 5 § tredje stycket och 6 § i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun.

8 § En elev som har tagits emot i en kommuns grundskola ett visst läsår har rätt att gå kvar hela läsåret, även om de förhållanden som låg till grund för mottagandet ändras under läsårets gång.

Om det för eleven endast återstår ytterligare en årskurs har eleven också rätt att gå kvar denna.

9 § Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt.

Varje kommun som anordnar grundskola är skyldig att så långt det är möjligt organisera grundskolan så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet.

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade finns föreskrifter om stöd och service i form av boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.

10 § En elev har rätt att gå i den av kommunens skolenheter där vårdnadshavarna önskar att eleven skall gå. Kommunen får dock frångå vårdnadshavarnas önskemål och placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola om

1. den önskade placeringen skulle medföra att annan elevs berättigade krav på placering i en skolenhet nära hemmet åsidosätts,

2. den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen, eller

3. det finns andra särskilda skäl.

11 § Elever i den offentliga grundskolan har rätt till kostnadsfri skolskjuts från den plats där eleven är bosatt till den plats där utbildningen bedrivs om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos eleven eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock inte elever som

1. väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem i, eller

2. går i en annan kommuns grundskola med stöd av 6, 7 eller 8 §.

Elevens hemkommun skall ombesörja att skolskjuts anordnas enligt första stycket.

En elev som med stöd av 6 § går i en annan kommuns grundskola och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen. Den kommun som anordnar utbildningen skall ombesörja att sådan skolskjuts kommer till stånd. Kommunens kostnader för detta skall ersättas av elevens hemkommun.

12 § En kommun som i sin grundskola har en elev från en annan kommun skall ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av elevens hemkommun om elevens skolgång i kommunen grundar sig på 6 eller 8 § andra stycket.

Även i situationer som avses i 7 § har kommunen rätt till ersättning. Om inte de berörda kommunerna kommer överens om annat skall ersättningen bestämmas med hänsyn till kommunens åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är hemkommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Enskild grundsärskola

13 § En enskild grundsärskola skall vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den offentliga grundsärskolan, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

En enskild grundsärskola får begränsa sin verksamhet till

- vissa årskurser,
- utbildning för elever som är i behov av särskilt stöd,
- utbildning som är speciellt anpassad för vissa elever enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

En enskild grundsärskola är inte skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan.

14 § Om det inte finns plats för alla sökande till en enskild grundsärskola, skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket.

15 § För varje elev vid en enskild grundsärskola lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundsärskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen har rätt till insyn i skolans verksamhet.

Kommunens skyldighet enligt första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning.

Fritidshem

16 § Fritidshemmet kompletterar utbildningen i grundsärskolan och skall erbjuda eleverna en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

En elev skall erbjudas utbildning i fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till elevens eget behov eller vårdnadshavarnas förvärvsarbete eller studier. Fritidshem skall tillhandahållas eleverna den del av dagen då de inte går i grundsärskolan och under lov.

Fritidshem skall tillhandahållas till och med vårterminen det år eleven fyller 13 år. För elever från och med 10 års ålder kan öppen fritidsverksamhet erbjudas istället för fritidshem.

17 § Plats i fritidshem skall erbjudas vid eller så nära elevens grundskola som möjligt. En elev har dock alltid rätt att gå i ett fritidshem som anordnas av hemkommunen.

För plats i fritidshem får en kommun ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer.

En kommun som i sitt fritidshem har en elev från en annan kommun har rätt till ersättning på motsvarande sätt som anges i 12 §.

18 § Ett enskilt fritidshem får ta ut avgifter enligt samma grunder som barnets hemkommun tillämpar i sina fritidshem. För varje elev i ett sådant fritidshem skall bidrag lämnas av hemkommunen enligt samma grunder som anges i 15 §. Bidraget minskas i förekommande fall med det belopp som huvudmannen får ta ut i avgift.

19 § Bestämmelser om familjedaghem och öppen fritidsverksamhet finns i 17 kap.

9 kap. Specialskolan

Inledande bestämmelser

1 § Specialskolan skall ge barn och ungdomar med dövhet, som är dövblindfödda eller som har en hörselskada en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan. Specialskolans utbildning skall ligga till grund för fortsatt utbildning. Specialskolan skall erbjuda en teckenspråkig miljö.

2 § Specialskolan skall ha tio årskurser. Utbildningen i varje årskurs skall bedrivas under ett läsår vilket består av en hösttermin och en vårtermin.

3 § Undervisningen skall omfatta följande ämnen: bild, biologi, engelska, fysik, geografi, hem- och konsumentkunskap, historia, idrott och hälsa, kemi, matematik, religionskunskap, rörelse och drama, samhällskunskap, slöjd, svenska, teckenspråk och teknik.

Härutöver skall det finnas språkval och elevens val. Undervisningstiden skall för varje elev vara minst 7 845 timmar. Därav utgör 600 timmar skolans val.

För den offentliga specialskolan gäller därutöver den timplan som regeringen fastställer.

I skolans val kan också ingå ämnen som huvudmannen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om undervisningens omfattning. Därvid får för särskilda utbildningar avvikelse göras från den ämnesindelning som anges i första stycket.

4 § För varje ämne gäller en kursplan. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om kursplaner.

5 § Utbildningen i specialskolan skall vara avgiftsfri. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleven.

Eleverna skall utan kostnad ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen skall vidare erbjuda kostnadsfria skolmåltider.

6 § Hemkommunen skall betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i specialskolan.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Offentlig specialskola

7 § Staten skall svara för att eleverna i den offentliga specialskolan kostnadsfritt erhåller för utbildningen erforderliga resor.

En elev i den offentliga specialskolan som till följd av sin skolgång måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden. Staten skall svara för detta utan extra kostnader för eleven.

8 § Utbildningen i den offentliga specialskolan skall bedrivas vid flera särskilda enheter inom Specialskolemyndigheten. Regeringen meddelar föreskrifter om enheterna och deras upptagningsområdet.

Enskild specialskola

9 § En enskild specialskola skall vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den offentliga specialskolan, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

En enskild specialskola får begränsa sin verksamhet till

- vissa årskurser,
- utbildning för elever som är i behov av särskilt stöd,
- utbildning som är speciellt anpassad för vissa elever enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

En enskild specialskola är inte skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan.

10 § Om det inte finns platser för alla sökande till en enskild specialskola, skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket.

11 § För varje elev som genomgår utbildning i en enskild specialskola lämnas bidrag av staten. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som staten tillämpar vid fördelning av resurser till de offentliga specialskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är staten inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för staten.

Specialskolemyndigheten beslutar om bidrag enligt första stycket. Myndigheten har rätt till insyn i skolans verksamhet.

Fritidshem

12 § Fritidshemmet kompletterar utbildningen i specialskolan och skall erbjuda eleverna en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

En elev skall erbjudas utbildning i fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till elevens eget behov, vårdnadshavarnas förvärvsarbete eller studier. Fritidshem skall tillhandahållas den del av dagen då de inte går i specialskolan och under lov.

Fritidshem skall tillhandahållas till och med vårterminen det år eleven fyller 13 år. För elever från och med 10 års ålder kan öppen fritidsverksamhet erbjudas istället för fritidshem.

Kap. 10 Sameskolan

Inledande bestämmelser

1 § Utbildningen i sameskolan syftar till att ge en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan.

2 § Undervisningen skall omfatta följande ämnen: biologi, bild, engelska, fysik, geografi, hemkunskap, historia, idrott och hälsa, kemi, matematik, musik, religionskunskap, samhällskunskap, samiska, slöjd, svenska samt teknik. Härutöver skall det finnas språkval och elevens val. Undervisningstiden skall för varje elev vara minst 4 200 timmar. Därav utgör 210 timmar skolans val.

För den offentliga sameskolan gäller därutöver den timplan som regeringen fastställer.

I skolans val kan också ingå ämnen som huvudmannen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om undervisningens omfattning. Därvid får för särskilda utbildningar avvikelse göras från den ämnesindelning som anges i första stycket.

3 § För varje ämne gäller en kursplan. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om kursplaner.

4 § Utbildningen i sameskolan skall vara avgiftsfri. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

Eleverna skall utan kostnad ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen skall vidare erbjuda eleverna kostnadsfria skolmåltider.

5 § Hemkommunen skall betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i sameskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Offentlig sameskola

6 § Staten skall svara för att eleverna i den offentliga sameskolan kostnadsfritt erhåller för utbildningen erforderliga resor.

En elev i den offentliga sameskolan som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden. Staten skall svara för detta utan extra kostnader för eleven.

Enskild sameskola

7 § En enskild sameskola skall vara öppen för alla barn som har rätt till utbildning i den offentliga sameskolan, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

En enskild sameskola får begränsa sin verksamhet till

- vissa årskurser,
- utbildning för elever som är i behov av särskilt stöd,
- utbildning som är speciellt anpassad för vissa elever enligt föreskrifter som meddelas av regeringen.

En enskild sameskola är inte skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan.

8 § Om det inte finns platser för alla sökande till en enskild sameskola skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket.

9 § För varje elev i en enskild sameskola lämnas bidrag av staten. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som staten tillämpar vid fördelning av resurser till de offentliga sameskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är staten inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande ekonomiska svårigheter uppstår för staten

Sameskolstyrelsen beslutar om bidrag enligt första stycket. Styrelsen har rätt till insyn i skolans verksamhet.

Fritidshem

10 § Fritidshemmet kompletterar utbildningen i sameskolan och skall erbjuda eleverna en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

En elev skall erbjudas fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till elevens eget behov, vårdnadshavarnas förvärvsarbete eller studier. Fritidshem skall erbjudas eleverna den del av dagen då de inte går i sameskolan och under lov.

Fritidshem skall tillhandahållas till och med vårterminen det år eleverna fyller 13 år. För elever från och med 10 års ålder kan fritidshem även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet.

/---/

16 kap. Utbildning på entreprenad

1 § Kommuner eller landsting får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom utbildning enligt denna lag (entreprenad).

2 § Inom förskola, förskoleklass, fritidshem, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare får uppgifter inom utbildningen överlämnas på entreprenad.

3 § 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 § Om det finns särskilda skäl får regeringen på ansökan av en kommun eller ett landsting i andra fall än som anges i 2 och 3 §§ medge att kommunen eller landstinget får sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom skolväsendet för barn och ungdom.

5 § Om en kommun eller ett landsting överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad får också överlämnas den myndighetsutövning som hör till uppgiften.

6 § Den som är eller har varit verksam inom enskild verksamhet som bedrivs med stöd av 2–4 §§ får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om enskildas personliga förhållanden.

7 § En kommun får såsom huvudman överlåta ansvaret för medicinska insatser som anges i 2 kap. 17 § till ett landsting, om kommunen och landstinget är överens om detta. På samma sätt får ett landsting överlåta ansvaret till en kommun.

Staten eller en enskild får såsom huvudman överlåta ansvaret för de medicinska insatser som anges i 2 kap. 17 § till en kommun eller ett landsting, om huvudmannen och kommunen eller landstinget är överens om detta.

17 kap. Särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet

Familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet

1 § Kommunen skall sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn familjedaghem, om vårdnadshavarna önskar det.

Familjedaghem skall genom pedagogisk verksamhet och omsorg stimulera barns utveckling och lärande. Verksamheten skall utgå från varje barns speciella behov.

2 § För plats i familjedaghem får skäliga avgifter tas ut på det sätt som anges i 5 kap. 11 § första stycket.

3 § En kommun kan även anordna pedagogisk verksamhet och omsorg i form av öppen förskola och öppen fritidsverksamhet.

En enskild huvudman får erbjuda öppen fritidsverksamhet till sina elever i grundskolan eller grundsärskolan från tio års ålder till och med vårterminen det år de fyller 13 år.

4 § För den som erbjuds anställning i sådan verksamhet som avses i 1 och 3 §§ skall bestämmelserna i 2 kap. 19–21 §§ tillämpas.

Lokalerna där verksamheterna skall bedrivas skall vara ändamålsenliga.

Vissa verksamheter för barn på sjukhus

5 § Om ett barn vårdas på sjukhus eller i någon annan institution, skall huvudmannen för institutionen svara för att barnet får tillfälle att delta i verksamhet som motsvarar den som erbjuds i förskola, förskoleklass eller fritidshem.

Särskild undervisning

6 § För sådana elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller av liknande skäl under en längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete skall särskild undervisning anordnas på ett sjukhus eller en motsvarande institution, i elevens hem eller på annan lämplig plats. Särskild undervisning anordnas av skolhuvudmannen, om inte något annat följer av andra stycket. Undervisningen skall så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i.

Särskild undervisning på ett sjukhus eller en motsvarande institution anordnas av den kommun där institutionen är belägen. Sådan undervisning skall stå öppen även för dem som fullgör skolplikt utanför skolväsendet. Om undervisningen avser en elev som inte är bosatt i kommunen har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader från huvudmannen för den utbildning där eleven annars fullgör sin skolgång.

Särskild undervisning skall inte ges en elev om den läkare som ansvarar för elevens vård avråder från det. Undervisning får anordnas i elevens hem endast om elevens vårdnadshavare medger det.

Utbildning vid resurscenter

7 § Barn som är synskadade eller gravt språkstörda får fullgöra sin skolplikt i särskilda resurscenter. Utbildningen skall med nödvändiga avvikelser motsvara utbildningen i grundskolan respektive grundsärskolan.

Staten är huvudman för utbildning vid sådana resurscenter.

Hemkommunen skall betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som fullgör sin skolplikt vid ett särskilt resurscenter.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om verksamheten vid sådana resurscenter samt

meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen i tredje stycket och om ersättningens storlek.

Särskilda ungdomshem

8 § Under vistelse i ett sådant hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (särskilt ungdomshem) skall skolpliktiga barn, som inte lämpligen kan fullgöra sin skolplikt på annat sätt, fullgöra den genom att delta i utbildning vid hemmet. Sådan utbildning skall anordnas genom försorg av huvudmannen för hemmet. Den skall med nödvändiga avvikelser motsvara utbildningen i grundskolan eller i förekommande fall grundsärskolan eller specialskolan.

Den som inte längre är skolpliktig och vistas i ett hem som avses i första stycket och som inte lämpligen kan fullgöra skolgång på annat sätt skall genom huvudmannens försorg ges möjlighet att delta i kompletterande utbildning på grundskolenivå eller motsvarande eller i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om utbildningens närmare innehåll och dess organisation.

Annat sätt för att fullgöra skolplikten

9 § Ett skolpliktigt barn skall medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i denna lag, om det framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag. Behov av insyn i verksamheten skall kunna tillgodoses.

Medgivande kan lämnas för upp till ett år i sänder. Under dess giltighetstid skall prövas hur verksamheten utfaller. Medgivandet skall återkallas med omedelbar verkan, om nödvändig insyn i verksamheten inte ges eller om det av annat skäl kan antas att det inte längre föreligger förutsättningar för ett medgivande.

Frågor enligt första stycket prövas av barnets hemkommun eller, om barnet har sådant funktionshinder som enligt 4 kap. 3 § 3 kan vara grund för att fullgöra skolplikten i specialskolan, Specialskolemyndigheten.

Fristående skolor

10 § Skolplikt får fullgöras i en enskild skola som anordnas vid sidan av skolväsendet (fristående skola), om skolan är godkänd av Skolverket.

Om inte annat följer av tredje stycket får barn som avses i 4 kap. 3 § 1 fullgöra sin skolplikt i en fristående skola endast om skolan motsvarar grundskolan. Barn som avses i 4 kap. 3 § 2 och 3 får fullgöra sin skolplikt i en fristående skola endast om skolan motsvarar grundsärskolan respektive specialskolan.

Barn som endast för kortare tid är bosatta i landet eller som har andra skäl att få en utbildning med internationell inriktning får fullgöra sin skolplikt i en sådan fristående skola som avses i 11 § 2.

11 § Godkännande enligt 10 § skall lämnas om huvudmannen för skolan kan antas komma att uppfylla följande krav:

1. Skolan skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan skall förmedla.

2. Om skolan har en annan internationell inriktning än den som får finnas i grundskolan eller i en fristående skola som motsvarar grundskolan (internationell skola) krävs i stället för vad som anges i 1 att skolans utbildning som helhet betraktad skall vara likvärdig med grundskolans. Skolan skall förmedla kunskaper och färdigheter som underlättar fortsatt skolgång utomlands. Undervisning i svenska språket och om svenska förhållanden skall meddelas i den omfattning som eleverna behöver.

3. Föreskrifterna om övergripande mål m.m. i 1 kap. 3–6 §§, om registerkontroll i 2 kap. 19–21 §§ och om tystnadsplikt i 21 kap. 9 § första stycket skall tillämpas vid skolan.

18 kap. Tillsyn m.m.

1 § Skolverket svarar för nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet och sådan utbildning som regleras i 17 kap.

2 § Skolverket utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och bestämmelser för utbildningen som kan finnas i annan författning. Skolverkets tillsyn omfattar dock inte sådan utbildning som anges i 5 §.

3 § Skolverket har rätt att inspektera sådan verksamhet som står under dess tillsyn och får inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

4 § Har en huvudman åsidosatt sina skyldigheter som huvudman för verksamhet som står under Skolverkets tillsyn och avhjälpas inte bristerna efter påpekande för huvudmannen får Skolverket, om missförhållandena kan leda till påtagliga negativa effekter för utbildningen eller för eleverna, förelägga huvudmannen att fullgöra sina åligganden. Föreläggandet får förenas med vite.

Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som Skolverket anser nödvändiga för att de påtalade missförhållandena skall avhjälpas.

5 § Kommunen utövar tillsyn över sådan verksamhet som kommunen godkänt enligt 2 kap. 5 § andra stycket. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Om det förekommer missförhållande i verksamheten får kommunen förelägga huvudmannen att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som kommunen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet skall kunna avhjälpas.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla godkännandet. Detsamma gäller om huvudmannen utökar verksamheten utöver vad som anges i godkännandet.

6 § Socialstyrelsen har den centrala tillsynen över elevhemsboende vid

- Rh-anpassad utbildning,
- specialskolor,
- resurscenter och
- viss annan utbildning för elever med utvecklingsstörning som bedrivs enligt avtal med staten.

Länsstyrelserna har tillsyn över verksamheten vid sådant elevhemsboende som avses i första stycket och får då inspektera verksamheten.

7 § Har en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får regeringen meddela de föreskrifter för kommunen eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av första stycket, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalt ut till kommunen.

8 § Om en huvudman för en enskild skola inte följer Skolverkets föreläggande enligt 4 § och missförhållandena är allvarliga, får Skolverket återkalla godkännandet. Detsamma gäller om huvudmannen för en enskild skola inom skolväsendet utökar verksamheten utöver vad som anges i godkännandet.

19 kap. Skolväsendets överklagandenämnd

1 § För prövning av överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område skall det finnas en särskild överklagandenämnd, Skolväsendets överklagandenämnd.

Nämnden skall bestå av en ordförande och fem andra ledamöter, av vilka en skall vara ersättare för ordföranden. Ordföranden och ersättaren för ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Ledamöterna i nämnden utses av regeringen för en period om minst tre år.

2 § Skolväsendets överklagandenämnd skall hålla muntlig förhandling om klaganden begär det och det inte är obehövt.

Muntliga förhandlingar enligt första stycket skall vara offentliga.

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att lämnas någon uppgift för vilken gäller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) får ordföranden vid förhandlingen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar.

3 § En enskild part, som inställt sig till muntlig förhandling, får tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om nämnden finner att han skäligen bör ersättas för sin inställelse. Nämnden får bevilja förskott på ersättningen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen

20 kap. Överklagande

Överklagande till allmän förvaltningsdomstol

1 § Ett beslut av Skolverket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om verket meddelat beslut i fråga om

1. godkännande som huvudman för en enskild skola enligt 2 kap. 5 § första stycket,
2. godkännande som huvudman för en fristående skola enligt 17 kap. 11 §,
3. föreläggande enligt 18 kap. 4 § eller
4. återkallande av godkännande som huvudman för enskild skola enligt 18 kap. 8 §.

Beslut i frågor som avses i första stycket 3 och 4 gäller omedelbart om inte annat beslutas.

2 § Ett beslut av kommunen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om kommunen meddelat beslut i fråga om

1. godkännande som huvudman för enskild skola enligt 2 kap. 5 § andra stycket,
2. föreläggande för vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter enligt 4 kap. 16 §,
3. skolskjuts enligt 7 kap. 13 § första stycket eller 8 kap. 11 § första stycket,
4. medgivande och återkallande av medgivande enligt 17 kap. 9 § att fullgöra skolplikten på annat sätt,
5. föreläggande enligt 18 kap. 5 § eller
6. återkallande av godkännande som huvudman för enskild skola enligt 18 kap. 5 §.

Beslut i frågor som avses i första stycket 2, 4, 5 och 6 gäller omedelbart om inte annat beslutas.

3 § Ett beslut av Specialskolemyndigheten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om myndigheten meddelat beslut i fråga om

1. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 7 § första stycket,
2. föreläggande för vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter enligt 4 kap. 16 § eller
3. medgivande och återkallande av medgivande enligt 17 kap. 9 § att fullgöra skolplikt på annat sätt.

Beslut i frågor som avses i första stycket 2 och 3 gäller omedelbart om inte annat beslutas.

4 § Ett beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om styrelsen meddelat beslut i fråga om

1. kostnadsfria resor enligt 10 kap. 6 § första stycket eller
2. föreläggande för vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter enligt 4 kap. 16 §.

Beslut i frågor som avses i första stycket 2 gäller omedelbart om inte annat beslutas.

5 § Ett beslut av rektor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om rektor meddelat beslut i fråga om befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i verksamheten enligt 4 kap. 12 §.

6 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av beslut enligt 1–5 §§.

Överklagande till Skolväsendets överklagandenämnd

7 § En beslut av kommunen får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd om kommunen meddelat beslut i fråga om

1. ett barn skall gå i grundsärskolan enligt 4 kap. 3 § 2,
2. ett barn skall få börja fullgöra skolplikten först det kalenderår barnet fyller åtta år enligt 4 kap. 6 § andra stycket,
3. skolpliktens upphörande enligt 4 kap. 8 § andra stycket,
4. rätten enligt 4 kap. 9 § andra stycket att fullfölja utbildningen i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan efter skolpliktens upphörande,
5. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 6 kap. 6 § första stycket, 7 kap. 8 § första stycket eller 8 kap. 6 §,
6. åtgärder enligt 7 kap. 11 § tredje stycket för elever som inte bor hemma eller
7. placering på annan skolenhet än den vårdnadshavaren önskar på grund av särskilda skäl enligt 6 kap. 8 § 3, 7 kap. 12 § 3 eller 8 kap. 10 § 3.

Beslut som avses i 5 får överklagas endast av eleven eller elevens vårdnadshavare.

8 § Ett beslut av Specialskolemyndigheten får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd om myndigheten meddelat beslut i fråga om

1. ett barn skall gå i specialskolan enligt 4 kap. 3 § 3,

2. skolpliktens upphörande enligt 4 kap. 8 § andra stycket eller
3. åtgärder enligt 9 kap. 7 § andra stycket för elever som inte bor hemma.

Beslut som avses i 1 får överklagas endast av eleven eller elevens vårdnadshavare.

9 § Ett beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd om styrelsen meddelat beslut i fråga om

1. ett barn får gå i sameskolan enligt 4 kap. 3 § 4 eller
2. åtgärder enligt 10 kap. 6 § andra stycket för elever som inte bor hemma.

Beslut som avses i 1 får överklagas endast av eleven eller elevens vårdnadshavare.

10 § Ett beslut av rektor i fråga om åtgärdsprogram enligt 3 kap. 13 § får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Vid prövning av ett överklagande skall nämnden antingen fastställa eller upphäva beslutet.

11 § Ett beslut av Skolväsendets överklagandenämnd med anledning av ett överklagande får inte överklagas.

21 kap. Övriga föreskrifter

Bosättning och hemkommun

1 § Med bosatt i landet avses i denna lag den som skall vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Med bosatt i landet likställs vid tillämpningen av denna lag barn och ungdomar som inte är folkbokförda här men som

1. avses i 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
2. har rätt till utbildning, familjedaghem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet till följd av EG-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan, och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer eller
3. avses i 5 § folkbokföringslagen (1991:481).

2 § Med en persons hemkommun avses i denna lag den kommun där han eller hon är folkbokförd.

För den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd avses med hemkommun den kommun där han eller hon stadigvarande vistas eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun där han eller hon för tillfället uppehåller sig. Detsamma gäller den som är kvarskreven i en kommun enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

3 § Det som i lagen sägs om utvecklingsstörda gäller även dem som har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, samt personer med autism eller autismliknande tillstånd.

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade finns bestämmelser om vissa andra särskilda insatser än utbildning.

Handläggning av ärenden

4 § I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt denna lag skall tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223)

- 14 § första stycket om parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 20 § om motivering av beslut,
- 21 § om underrättelse av beslut och
- 26 § om rättelse av skrivfel eller liknande.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen gäller dock inte uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i förskola.

Vad som sägs i första stycket gäller inte vid betygsättning. I fråga om betyg gäller föreskrifterna i 3 kap. 21 och 22 §§ denna lag.

5 § I ärenden som överklagas enligt 20 kap. tillämpas utöver vad som följer av 4 § också 23–25 §§ och 30 § förvaltningslagen (1986:223).

Elevs talerätt

6 § Elever som har fyllt 16 år har rätt att själva föra sin talan i ärenden och överklaganden enligt denna lag.

Denna rätt gäller också ansökan till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och överklagande av en sådan ansökan även om eleven inte uppnått 16 års ålder.

Information om elevs frånvaro

7 § Om en elev är frånvarande från skolarbetet i sådan utsträckning att det kan påverka en elevs rätt till studiehjälp skall skolan underrätta elevens föräldrar. Informationsskyldigheten gäller även om eleven fyllt 18 år.

Anmälan till socialnämnden

8 § Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd eller stöd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Tystnadsplikt

9 § Den som är eller har varit verksam vid en enskild skola får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Bemyndiganden

/---/

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en enskild skola att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten samt sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första eller andra stycket.

11 § Med utlandssvensk elev avses i denna lag en elev vars vårdnadshavare stadigvarande vistas i utlandet och av vilka minst en är svensk medborgare.

Regeringen får meddela föreskrifter om att också annan skall räknas som utlandssvensk elev.

Bilaga 1

Timplan för den offentliga grundskolan

Undervisningstid i timmar om 60 minuter för ämnen, ämnesgrupper och annan verksamhet	
Bild	230
Hem- och konsumentkunskap	118
Idrott och hälsa	500
Musik	230
Slöjd	330
Svenska/Svenska som andraspråk	1 490
Engelska	480
Matematik	900
Geografi	885
Historia	
Religionskunskap	
Samhällskunskap	
Biologi	800
Fysik	
Kemi	
Teknik	
Språkval	320
Elevens val	382
Totalt garanterat antal timmar	6 665
Därav skolans val	600
Vid skolans val får antalet timmar i timplanen för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent	

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag

Regeringen beslutade i februari 1999 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av skollagstiftningen. Kommittén har antagit namnet 1999 års skollagskommitté.

Enligt kommitténs direktiv (Dir. 1999:15) består uppdraget främst av två delar. Den första är att se över lagstiftningens struktur för att åstadkomma logik i uppbyggnaden och föreslå hur den kan moderniseras genom att förenklas och förtydligas och bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende och till den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommun.

Den andra delen av uppdraget består i att utreda och föreslå hur målstyrningen kan förtydligas och förstärkas. Kommittén skall också föreslå hur skollagen bör utformas för att tydliggöra det kommunala ansvaret för utbildningens kvalitet och likvärdighet. En utgångspunkt för kommitténs arbete är enligt direktiven att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ligger fast.

Kommittén skall härutöver bl.a. utreda hur förskolan kan bilda det första steget i utbildningssystemet och om och hur förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet.

En viktig fråga för kommittén är även att utreda och föreslå hur en ökad rättssäkerhet för eleverna kan åstadkommas. Kommittén skall också göra en översyn och vid behov föreslå förändringar av gällande regler för att stärka barns, ungdomars och vuxnas säkerhet, skydd och trygghet i barnomsorgs- och skolverksamheten.

En ytterligare uppgift för kommittén är att utreda om statens sanktionsmöjligheter behöver stärkas.

Genom tilläggsdirektiv (Dir. 2002:9) i januari 2002 har kommittén erhållit ytterligare uppgifter. Kommittén skall enligt dessa dels samverka med den under år 2000 tillsatta Gymnasiekommittén så att de förslag till författningsändringar som Gymnasiekommittén lämnar stämmer överens med strukturen på det förslag som Skol-

lagskommittén lämnar, dels utreda och föreslå hur barn till utländska beskikningsmedlemmar kan ges lika rätt till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning som övriga barn och ungdomar bosatta i Sverige.

Kommitténs direktiv finns i sin helhet i slutet av betänkandet.

1.2 Kommitténs arbete

Kommittén har tagit del av utredningar och rapporter på området men har också själv genomfört eller uppdragit åt andra att genomföra utredningar.

I inledningen av sitt arbete har kommittén hållit ett seminarium om mål- och resultatstyrning till vilket särskilt inbjudits Torbjörn Eliasson, områdesansvarig för Gråbo, Lerums kommun, professorn Albert Tuijnman och professorn Evert Vedung.

Under arbetet har också olika studiebesök gjorts. Bland annat har ordföranden och sekretariatet besökt Jönköping för att ta del av erfarenheter från den där bedrivna verksamheten med lokala styrelser i skolan. Vidare har sekretariatet besökt Strasbourg för att med företrädare för Europadomstolen diskutera skollagens bestämmelser i förhållande till bl.a. Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. Kommitténs ordförande och delar av sekretariatet har också gjort studiebesök i Finland för att få närmare kunskap om och få ta del av erfarenheter från tillämpningen av det finska regelsystemet avseende omprövning och överklagande av betyg.

Kommittén har i sitt arbete haft kontakt med olika utredningar som haft relevans för kommitténs uppdrag; bl.a. har hållits ett gemensamt sammanträde med Expertgruppen kring skolledarfrågor. Vidare har representanter för olika utredningar presenterat respektive utrednings arbete för kommittén. Det gäller bl.a. Elevvårdsutredningen, Kunskapslyftskommittén, Expertgruppen kring skolledarfrågor, Expertgruppen för ökad måluppfyllelse och elever i behov av särskilt stöd och Utredningen om vägledningen i skolväsendet.

För kommittén har också redovisats erfarenheter från Skolverkets projekt Integration förskoleklass – grundskola – fritidshem respektive försöksverksamheterna med lokala styrelser i skolan. Vidare har Handikappombudsmannen redogjort för sina synpunkter bl.a. vad gäller frågan om elevers rättssäkerhet.

En hearing om specialskolan har hållits med representanter bl.a. från Specialskolemyndigheten och Specialpedagogiska institutet. Även företrädare för De Dövas Riksförbund har inför kommittén framfört sina synpunkter rörande specialskolan.

Vidare har kommitténs ordförande och/eller sekretariatet under arbetets gång sammanträffat med bl.a. myndigheter, intresseorganisationer och olika ansvariga inom skolverksamheten för att få information och få ta del av synpunkter på sådant som är av intresse för kommitténs arbete.

Kommittén har yttrat sig över fyra betänkanden: *Från dubbla spår till Elevhälsa* (SOU 2000:19), *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet* (SOU 2000:28), *karriärvägledning.se.nu* (SOU 2001:45) samt *Validering av vuxnas kunskap och kompetens* (SOU 2001:78).

Eleveorganisationernas medverkan i kommitténs arbete

Kommittén beslutade vid sammanträdet den 16 juni 2000 att Eleveorganisationen i Sverige och Sveriges elevråd – SVEA skulle ges möjlighet att närvara vid kommitténs fortsatta sammanträden med var sin representant samt att dessa skulle få ta del av det material som tillställs kommitténs ledamöter och sakkunniga. Från och med hösten 2000 har således representanter för dessa eleveorganisationer deltagit i kommitténs sammanträden.

1.3 Avgränsningar av uppdraget

Det lagförslag som Skollagskommittén här lämnar består i huvudsak av två olika slag, dels kapitel som avses gälla alla de skolformer som omfattas av lagen, dels särskilda kapitel för varje skolform.

Under arbetets gång har olika utredningar tillsatts som medfört att kommitténs förslag beträffande vissa skolformer inte är fullständigt.

I maj 2000 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté, Gymnasiekommittén (Dir. 2000:35), med uppdrag att utreda och lämna förslag till en framtida utformning av gymnasieskolans studievägsutbud. Detta har inneburit att Skollagskommittén inte behandlar de delar av skollagen som särskilt avser gymnasieskolan. Skollagskommitténs och Gymnasiekommitténs sekretariat har haft fortlöpande kontakter under utredningsarbetet.

I december 2001 tillsattes ytterligare en parlamentarisk kommitté för översyn av utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning, Carlbeck-kommittén, (Dir. 2001:100). Denna kommitté arbetar med två parallella alternativ, nämligen att särskolan och särsvux kvarstår alternativt upphör som egna skolformer. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2004. Skollagskommittén lämnar endast förslag angående den obligatoriska särskolan, i förslaget benämnd "grundskolan". Det har inte varit möjligt att lämna förslag angående gymnasieskolan eftersom utformningen av sådana bestämmelser är beroende av Gymnasiekommitténs förslag till reglering av gymnasieskolan.

För en översyn av lagregleringen av det offentliga skolväsendet för vuxna tillsattes fr.o.m. den 1 april 2002 en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet. Skollagskommitténs sekretariat har haft kontakt med arbetsgruppens sekretariat. Skollagskommittén lämnar med hänvisning till denna gruppens arbete inga förslag avseende de kapitel i skollagen som särskilt rör vuxenutbildningen.

2 Utvecklingen på skolområdet efter nuvarande skollags tillkomst

2.1 Nuvarande skollag

Den skollag (1985:1100) som nu gäller trädde i kraft den 1 juli 1986. Den var resultatet av en huvudsakligen författningsteknisk och språklig översyn av den dåvarande skollagen från 1962. Det finns dock föga spår av den diskussion om decentralisering och avreglering som förts under 1970-talet och 1980-talets första hälft. Den har under åren ändrats ett 70-tal gånger för att anpassas till det nya styrsystemet. Omfattande förändringar har också gjorts i de olika skolformsförordningarna.

I och med införandet av skollagen överfördes regleringen av särskolan från omsorgslagen till skollagen. Huvudmannskapet för särskolan flyttades sedan under 1990-talets första hälft över från landstingen till kommunerna. Övertagandet skedde vid olika tidpunkter i olika delar av landet och skulle vara helt genomfört före utgången av 1995. Den obligatoriska särskolan behandlas särskilt i avsnitt 12.8.

År 1991 upphävdes vuxenutbildningslagen och vuxenutbildningen (komvux, särvox och sfi) inordnades i skollagen. Samma år infördes en bestämmelse i skollagen som gjorde det möjligt för sexåringar om föräldrar så önskar att börja i grundskolan, s.k. flexibel skolstart.

Den lokala sexårsverksamhet som organiserats i många kommuner kan ses som föregångare till förskoleklassen som infördes i och med läsåret 1998/99. Den 1 januari 1998 fördes barnomsorgens regler så gott som oförändrade över från socialtjänstlagen till skollagen. Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen respektive den nya förskoleklassen fick egna kapitel (2 a kap. respektive 2 b kap.) i skollagen. Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har under lång tid utvecklats huvudsakligen genom målstyrning och ramlagstiftning med kommunen som huvudman. I förarbetena har regeringen framhållit att förskoleverksamheten inte i första

hand skall anpassas till skolans perspektiv utan snarare bidra till skolans förnyelse och utveckling.

Sedan mitten av 1990-talet har flera utredningar (t.ex. Barnomsorg- och skolakommittén, Skolkommittén och Läs- och skrivkommittén) lagt förslag om ändringar i skollagen.

Genom regeringens proposition om maxtaxa och allmän förskola m.m. (prop. 1999/2000:129) införs från den 1 januari 2003 allmän avgiftsfri förskola om minst 525 timmar om året för fyra- och femåringar. Förskoleverksamheten för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga skall omfatta minst tre timmar om dagen eller 15 timmar i veckan och gälla barn i åldern ett till och med fem år.

2.2 Den ändrade ansvarsfördelningen

Under den tid som skollagen nu varit i kraft har stora förändringar ägt rum i styrningen av hela den offentliga verksamheten. 1980-talets debatt om decentralisering, avbyråkratisering, medborgerligt inflytande och effektivt resursutnyttjande har fortsatt och avsatt spår i styrningen av den offentliga sektorn. Ramlagstiftningen som princip har blivit tydligare både inom den kommunala sektorn i stort och på skolområdet.

De samhällsekonomiska förutsättningarna har också förändrats. De ökade kraven på den kommunala sektorns tjänster har inte kunnat tillgodoses genom att denna tillförts ökade resurser. I stället har krav ställts på omprövning, rationalisering och förbättrad effektivitet.

Genom beslutet om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, den s.k. ansvarspropositionen) lades principerna för en mål- och resultatorienterad styrning av skolan fast.

Ett nytt system för statsbidrag infördes – ett generellt finansiellt stöd, sektorsbidrag, till verksamheten i skolan – liksom ett system för uppföljning och utvärdering i syfte att på varje nivå som en del av den dagliga verksamheten synliggöra resultat och ge underlag för förändringar.

Den 1 januari 1993 upphörde också de riktade statsbidragen, sektorsbidraget till skolan, och inordnades i det generella och samlade bidraget till kommunernas offentliga verksamhet. Därmed kunde varje kommun själv besluta om vilka resurser som skulle avsättas för skolan. Samtidigt infördes i skollagen bestämmelsen i 15 kap. 15 § att om en kommun grovt eller under en längre tid

åsidosätter sina skyldigheter kan staten på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

I mitten av 1990-talet infördes också nya läroplaner. Dessa är i första hand riktade till de professionella och återspeglar den decentralisering som skett i styrsystemet under decenniets första hälft. I februari 1994 fastställde regeringen de nya läroplanerna, 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, och 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna, Lpf 94. År 1998 utfärdades läroplan för förskolan, Lpfö 98, som ersatte förskolans pedagogiska program och har samma formella status, samma struktur och syn på utveckling och lärande som övriga läroplaner. Därmed fördes förskolan in som det första steget i det livslånga lärandet och samhällets samlade utbildningssystem för barn, ungdomar och vuxna. Samtidigt anpassades Lpo 94 för att kunna gälla också för förskoleklassen och tillämpas i fritidshemmet.

Under denna period har också nya kursplaner tillkommit och nationella betygs-kriterier fastsällts. Utvecklingen i samband med detta har gjort att lagen behöver förändras.

Den utveckling i riktning mot decentralisering, avreglering och en mera mål- och resultatorienterad styrning som inleddes omkring 1990 har lett till att ansvarsfördelningen successivt har preciserats och de olika ansvarsnivåerna tydliggjorts.

I grova drag kan styrmodellen beskrivas utifrån två principer. Den ena principen avser mål- och resultatstyrning, den andra en tydlig ansvarsfördelning. Grundtanken är att skolutveckling sker genom att uppföljning och utvärdering ger underlag för beslut om förändring. Detta skall gälla på alla nivåer.

Staten skall ange nationella mål och riktlinjer. Dessa skall garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och av hög kvalitet.

Kommunerna skall svara för att genomföra verksamheten inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast. Kommunerna skall ha stor frihet att organisera skolverksamheten och svara för att skolan får de resurser och övriga förutsättningar i övrigt som behövs.

Den tredje nivån i ansvarsfördelningen hänför sig till **skolenheterna**. Utifrån de nationella målen och riktlinjerna och med de redskap och förutsättningar som kommunen ger är det rektor och lärare som i samarbete med eleverna skall ge skolarbetet struktur och innehåll. De skall också precisera målen för undervisningen. Detta är det professionella ansvaret i skolan. De som arbetar i skolan har stor frihet att i samarbete med eleverna organisera och

lägga upp arbetet och att välja arbetssätt och arbetsformer. Även ansvaret att utveckla och förbättra undervisningen ligger på rektor och den enskilda skolan.

Riksdag och regeringen har ett övergripande nationellt ansvar för skolans resultat och skolans utveckling. Verksamheten i skolan måste kunna följas upp och utvärderas. Detta skall ske på alla nivåer i skolsystemet och skall ligga till grund för nya beslut om hur målen skall uppnås och vara en ständig källa till förnyelse och förbättringar.

Verksamheten skall ges tillräckliga resurser för att utbildningen skall kunna bedrivas i den omfattning som föreskrivs. Huvudmannen skall också ansvara för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningsföreskrifter vad avser mål och riktlinjer för utbildningen. Det måste med andra ord finnas en lokal tillsyn, uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning.

Styrning som en process förutsätter nämligen att resultat hela tiden bedöms och påverkar den fortsatta styrningen. Uppföljning och utvärdering har i detta perspektiv syftet att synliggöra resultat och ge underlag för förändringar. Att synliggöra resultat är inte bara en fråga om att kontrollera hur ansvaret fullföljs, det är också en fråga om hur arbetet skall drivas vidare. Uppföljning och utvärdering blir i detta perspektiv en del av den dagliga verksamheten, en del som behövs för att arbetet skall kunna utvecklas och ge resultat (ansvarspropositionen s. 102).

Skolhuvudmännen är skyldiga att lämna uppgifter om skolan och delta i utvärderingen av den. Det är Skolverkets uppgift att sammanställa uppgifterna och svara för rapporteringen av tillståndet i skolan till regeringen. Rapporterna bygger, förutom på skolhuvudmännens uppgifter, också på Skolverkets egna undersökningar.

Med bl.a. dessa rapporter som grund redovisar regeringen i skrivelser (utvecklingsplaner) till riksdagen under varje mandatperiod vilka frågor som regeringen anser det vara särskilt angeläget att arbeta med under de närmaste åren.

De senaste åren har regeringen framhållit vikten av att arbetet med att bedöma, värdera och utveckla kvaliteten i skolan stärks på alla nivåer och i högre grad inriktas mot en bedömning av skolverksamhetens kvalitet.

För att stärka kvalitetsarbetet infördes hösten 1997 en skyldighet för varje kommun och varje skola att årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppfölj-

ningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen (förordningen 1997:702 om kvalitetsredovisning inom skolväsendet).

I den senaste utvecklingsplanen *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning* (skr. 2001/2002:188) framhålls att nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten inte bara fastställer nationella mål utan också systematiskt följer upp och granskar att målen uppnås. Detta kräver ett stärkt kvalitetsarbete på alla nivåer – lokalt i verksamheten, i kommunen och på nationell nivå. Regeringen bedömer att varje förskola, skola och vuxenutbildning måste ta ett tydligare ansvar för det egna kvalitetsarbetet och för den egna utvecklingen.

2.3 Integrationen mellan förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem

Mycket av det utvecklingsarbete som gjorts när det gäller integration mellan förskola, förskoleklass, skola och fritidshem har gjorts utan statliga regleringar.

Genom den samordning av främst läroplanerna som skedde 1998 (se avsnitt 2.2) skapades förutsättningar för den integration som eftersträvats mellan dessa verksamheter. Andra omständigheter som underlättar integrationen är att verksamheterna numera regleras i samma lag, ligger under samma departement och centrala förvaltningsmyndighet och också under samma politiska nämnd i kommunerna.

Regeringen tog i propositionen om vissa skolfrågor (prop. 1995/96:206) bl.a. upp frågor om integration av förskoleverksamhet – skola – skolbarnsomsorg. Enligt regeringens uppfattning borde all pedagogisk verksamhet som rör barn och ungdom ses som en helhet. En integration av förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg väntades kunna leda till en utveckling som aktivt skulle bidra till en höjd kvalitet i samtliga tre verksamheter.

Ett viktigt syfte med integrationen är att arbetslag med olika kompetenser skall kunna utvecklas som arbetsform för att bättre möta barns olika behov av stöd och stimulans.

År 1997 lades proposition Förskoleklass och andra skollagsfrågor (prop. 1997/98:6). Där behandlas hur mötet mellan olika pedagogiska traditioner skall kunna vidareutvecklas.

Regeringen framhöll att förskolan och skolan har utvecklats ur skilda pedagogiska traditioner. Mötet mellan dessa kulturer är inte oproblematiskt och för att en verklig integration skall komma till stånd räcker det inte med att enkelt ta det bästa ur varje verksamhet. I detta möte spelar också fritidshemmen en viktig roll i att frigöra pedagogisk utvecklingskraft som förnyar alla de pedagogiska verksamheterna för barn och unga. Regeringen förutspår att det kommer att krävas både tid och medvetet arbete för att kunna genomföra en integration som tar tillvara kraften i de bägge traditionerna och också skapa något kvalitativt nytt. För en utveckling av samtliga pedagogiska verksamheter till en samverkande helhet räcker det inte med att man lokalt bara skapar lokalmässig utan också verksamhetsmässig integration.

Mötet mellan de olika kulturerna återfinns också i propositionen Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m. (prop. 1997/98:94 s. 17). Där angav föredragande statsrådet "Det som är naturliga inslag i förskolepedagogiken bl.a. lek, omsorg, skapande och barnets eget utforskande bör få genomslag i den övriga skolan".

När Lpo 94 omarbetades 1998 för att kunna användas också i förskoleklassen och fritidshemmet gjordes ett antal kompletteringar och anpassningar i läroplanens innehåll. Ett syfte var att underlätta och stimulera en fortsatt verksamhetsmässig integration. Bl.a. förändrades läroplanen så att tyngdpunkten i skolans uppdrag försköts från att förmedla kunskaper till att främja elevernas lärande. Läroplanen tillfördes också begrepp som ingår i förskolans och fritidshemmets pedagogik, t.ex. lek, omsorg och skapande. Vidare betonades betydelsen av nyfikenhet och att lust att lära präglar skolans undervisning.

Skolverket har haft i uppdrag av regeringen att under tre år följa utvecklingen i kommunerna av integrationen mellan förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet. Uppdraget har redovisats i två delrapporter samt i en slutrapport i maj 2001 *Att bygga en ny skolför 6-åringar* (rapport 201). Av dessa framgår bl.a. följande.

Åldersintegrering i åldersblandade grupper med elever i förskoleklassen och grundskolans årskurser 1–2 är vanligt förekommande.

Arbetslag bestående av förskollärare, grundskollärare och fritidspedagoger leder verksamheterna men ansvarsfördelningen i arbetslagen är dock övervägande "traditionell"; förskollärare ansvarar för förskoleklassens verksamhet, grundskollärare för

grundskolans verksamhet och fritidspedagogerna för fritidshemmets.

De flesta kommuner har i någon mening beslutat om eller angivit en viljeinriktning för de integrerade verksamheterna. I huvudsak avser denna inriktning organisatorisk eller lokalmässig integration och endast undantagsvis verksamhetens pedagogiska innehåll.

Skolverket konstaterar i sin slutrapport att det finns mer kunskap och insikter om reformens intentioner, hinder och förutsättningar än tre år tidigare. Det intensiva utvecklingsarbete som pågår i reformens riktning bör stödjas. Från statligt håll kan detta bl.a. ske genom en harmonisering av lag och förordning.

2.4 Framväxt av fristående skolor

Fram till 1990-talets början var antalet fristående skolor litet och omfattade endast en halv procent av eleverna i Sverige. Skolornas ekonomi baserades huvudsakligen på elevavgifter och i vissa fall statsbidrag. Regeringen hade en restriktiv inställning till statsbidrag men kunde bevilja sådant om skolan en tid (minst tre år) dokumenterat sin egenart. För skolor med statsbidrag fanns en privat-skoleförordning som upphörde i samband med att den statliga skoladministrationen förändrades och Skolverket bildades den 1 juli 1991.

I propositionen om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4, den s.k. styrningspropositionen) föreslogs att föräldrars och elevers möjligheter att välja skola generellt sett skulle öka. I ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) fastslogs närhetsprincipen, dvs. att platserna i en grundskola i första hand skulle reserveras för dem som bodde i dess närhet. Om föräldrar och elever föredrog en annan kommunal skola skulle sådana önskemål tillgodoseas "så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt".

I propositionen om valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95) utvecklades dessa tankegångar. Den principiella utgångspunkten var att ge "största möjliga frihet" för barn och föräldrar att välja skola. Denna frihet innebar, förutom möjlighet att välja inom det kommunala skolväsendet, också att kunna välja en fristående skola. Rätten att välja skola beskrevs också i propositionen som ett instrument för att vitalisera skolan och öka lyhördheten för elevers och föräldrars önskemål.

Lagbestämmelser för fristående skolor har tillkommit successivt under 1990-talet allteftersom behov uppstått av reglering av villkor för godkännande och för skolverksamheten.

Även bidragsbestämmelserna har ändrats. Från den 1 juli 1993 blev elevens hemkommun skyldig att betala bidrag för elev i fristående skola. Bestämmelserna för hur bidrag skall fördelas och vilka ekonomiska villkor som skall gälla har dock varit olika för olika skolformer. Efterhand har även villkoren för bidrag blivit mer omfattande. Vid det senaste riksdagsbeslutet våren 2002 beslöts att ingen fristående skola skall få ta ut elevavgifter. Även bidragsbestämmelserna blev mer likartade mellan skolformerna.

Antalet fristående skolor har ökat sedan de ekonomiska förhållandena för skolorna stabiliserats i början av 1990-talet då ungefär 0,5 procent av grundskolans elever gick i fristående skolor. Läsåret 2001/2002 gick t.ex. fem procent av grundskoleeleverna och fem procent av gymnasieeleverna i fristående skolor. Totalt går cirka 75 000 elever i fristående skolor idag. Variationerna är stora mellan olika kommuntyper.

Kommitténs förslag avseende fristående skolor behandlas i avsnitt 7. Där föreslås bl.a. att fristående skolor i stället skall benämnas *enskilda skolor*. Begreppet fristående skolor används i fortsättningen för en skola som inte är offentligt finansierad.

3 Utgångspunkter för en ny skollag

Kommittén vill genom sina förslag främja utbildningens kvalitet och likvärdighet för olika åldersgrupper och olika huvudmän genom bestämmelser om

- ett enhetligt och gemensamt skolväsende för alla skolformer,
- kvalitetsarbetet i skolorna,
- tydliga ansvarsförhållanden mellan huvudmän och profession,
- delaktighet och rättssäkerhet för eleverna,
- en god arbetsmiljö och trygghet i skolan,
- fristående skolor som blir enskilda skolor inom skolväsendet samt
- skärpt tillsyn och sanktioner.

Ett enhetligt och gemensamt skolväsende för alla skolformer

Regleringen i skollagen uppvisar idag en splittrad bild. Sedan skollagen infördes 1985 har nya läroplaner fastställts både för de obligatoriska och frivilliga skolformerna. Vidare har förskolan fått en egen läroplan. Skolformsförordningarna har i vissa avseenden inte varit anpassade till läroplanerna utan har modifierats efterhand.

Bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har relativt oförändrade tagits in i skollagen från socialtjänstlagen.

Särskolan har som skolform omfattat både särskola för skolpliktiga barn och frivillig särskola på gymnasienivå till skillnad från grundskola och gymnasieskola som bildat särskilda skolformer.

Fristående skolor har funnits vid sidan om det offentliga skolväsendet. Nya bestämmelser för fristående skolor har tillkommit successivt allteftersom krav framförts om bestämmelser i enskilda frågor som t.ex. betyg, modersmålsundervisning och skolhälsovård.

Kommittén har strävat efter att i övergripande frågor skapa likartade bestämmelser för all utbildning, från förskola till vuxenutbildning, oberoende av om huvudmannen är kommunal, landstingskommunal, statlig eller enskild.

De föreslagna allmänna föreskrifterna för utbildningen (3 kap.) gäller för alla skolformer inom skolväsendet. I övrigt har bestämmelser tagits bort, förenklats och koncentrerats i lagtexten där så varit möjligt för att öka överskådligheten och läsbarheten.

Förskolan föreslås bli en egen skolform inom skolväsendet. Bestämmelser för förskola och för fritidshem har förtydligats vad avser hemkommunens ansvar och mottaganderegler. Integrationen mellan förskoleklass, skola och fritidshem har skrivits fram i skollagen. Fritidshem ses som ett komplement till utbildning i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer och regleras i anslutning till respektive skolform.

Kommitténs förslag till ny skollag innebär förändringar för fristående skolor. Kommittén har strävat efter att utveckla en så långt möjligt gemensam reglering för all offentligt finansierad skolverksamhet. "Frihetsgraden" bör enligt kommittén inte vara beroende av vilken huvudman skolan har. För att bättre markera de faktiska förhållandena föreslås därför termen *enskilda skolor* som benämning på fristående skolor.

De gemensamma bestämmelserna innebär en betydande avreglering för kommunala skolor. Omkring hälften av de detaljerade bestämmelserna i skolformsförordningarna kan slopas som en följd av kommitténs förslag. Kommittén föreslår också bestämmelser som möjliggör att även kommunala skolor skall kunna ha egna ämnen med egna kursplaner motsvarande t.ex. utrymmet för skolans val enligt nuvarande timplan.

Kvalitetsarbetet i skolorna

I ett mål- och resultatstyrt styrningssystem finns tydliga och uttalade krav på uppföljning och utvärdering, både på lokal och nationell nivå. En förordning om kvalitetsredovisning har tillkommit för att understryka detta och gäller för både offentliga och fristående skolor samt riksinternatskolor.

Kommittén har strävat efter att skollagen skall ge så goda förutsättningar som möjligt för en ökad kvalitetssäkring på lokal och nationell nivå.

Bestämmelserna i förordningen om kvalitetsredovisning tas in i skollagen för att markera betydelsen av kvalitetsarbetet i skolorna och hos de offentliga och enskilda huvudmännen. Bestämmelserna om planering, uppföljning och utvärdering av utbildningen har skärpts och förtydligats. Bestämmelserna gäller alla skolformer inom skolväsendet.

Vissa detaljbestämmelser har slopats. Kommittén föreslår att det inte behöver finnas särskilda dokument som benämns lokala arbetsplaner och skolplaner. Huvudmannen och skolorna bestämmer själva vilka dokument som behövs för en effektiv planering, uppföljning och utvärdering.

Ansvarsfördelningen mellan huvudman och profession

Skollagskommittén har velat lyfta fram det professionella ansvaret som rektorer och lärare har i skolan. Ansvarsfördelningen mellan huvudman och profession tydliggörs därmed.

Ett betydande antal detaljbestämmelser i skolformsförordningarna som idag reglerar rektorns uppgifter och beslut bör tas bort. Kommittén föreslår en bestämmelse om att rektorn skall leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde och därvid besluta om enhetens inre organisation. Besluten fattas därigenom på den nivå där samråd med elever och föräldrar möjliggörs.

Därutöver skall rektor även i framtiden ha en direkt i författning utpekad beslutanderätt i sådana frågor som rör enskilda elever och som ofta har karaktär av myndighetsutövning. Med hänsyn till vid den av ledningsuppgifter kan rektor, enligt kommittén, behöva dela sitt ledarskap med andra ledare i skolan. Rektor får därför möjlighet att delegera uppgifter och beslut inom lednings- och samordningsansvaret.

Det är otillfredsställande sett från kraven på likvärdighet, men också ur ett rättssäkerhetsperspektiv, att en person utan föreskriven lärarutbildning får sätta betyg. Kommittén föreslår därför att endast lärare med sådan utbildning eller lärare med tillsvidaranställning får sätta betyg.

Bestämmelserna om behörighet och villkor för anställning skall gälla även för förskollärare i förskola och fritidspedagoger i fritidshem.

De föreslagna bestämmelserna tydliggör ansvarsförhållandena mellan hemkommun, huvudman, rektor och lärare.

Delaktighet och rättssäkerhet för eleverna

Bestämmelserna om elevernas inflytande och delaktighet i skolans verksamhet har varit otydliga och funnits i såväl skollag som skolformsförordningar. De koncentreras enligt kommitténs förslag i skollagen. En nyhet som föreslås är att eleverna ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas inför för dem viktiga förändringar i utbildningen eller verksamheten.

Förslag läggs om hur stöd för elever skall utformas och om möjligheter att ompröva betyg i syfte att öka rättssäkerheten för eleverna. Bestämmelserna i nuvarande skolformsförordningar om särskilt stöd för elever förtydligas och lyfts in i skollagen för att markera att rätten till stöd är betydelsefull. Genom förslaget stärks elevens rätt. Kommittén har även utarbetat bestämmelser för att kunna ompröva betyg.

När det gäller myndighetsutövande föreslås att fler beslut skall kunna överklagas till förvaltningsdomstol eller till Skolverkets överklagandenämnd. För elever i fristående skolor ökas rättssäkerheten generellt i förhållande till nuvarande reglering eftersom i princip alla bestämmelser i skollagen blir tillämpliga även för dessa elever.

Insatser från elevhälsan föreslås i fortsättningen gälla alla elever från förskolan till vuxenutbildningen. En bestämmelse om barnkonventionen tas in i skollagen.

En god arbetsmiljö och trygghet i skolan

Behovet av mer generella och tydliga bestämmelser för att kunna vidta disciplinära åtgärder har diskuterats i landets skolor och i skoldebatten under de senaste åren. Idag uppfattas åtgärdsomöjligheterna som få och otydliga för personal och rektor när det gäller att hjälpa enskilda elever och klasser att få arbetsro.

Kommittén föreslår att bestämmelser införs som ger rektor och lärare befogenheter att vidta tillfälliga åtgärder i akuta situationer i syfte att skapa trygghet i skolan. De ges också rätten att omhänderta föremål som är störande för skolverksamheten eller kan

utgöra fara för säkerheten. En hänvisning till arbetsmiljölagen föreslås även finnas i skollagen.

Fristående skolor blir enskilda skolor i skolväsendet

Fristående skolor kan idag bli godkända och få rätt till bidrag om de ger en utbildning som motsvarar den utbildning som ges i grundskola, särskola eller gymnasieskola inom skolväsendet. Skollagen som helhet gäller inte för fristående skolor och inte heller skolformsförordningarna. Vissa bestämmelser om bl.a. urval och om ledning av skolorna har tillkommit efterhand i en förordning för fristående skolor.

Kommittén har strävat efter, framför allt i syfte att öka utbildningens likvärdighet och elevernas rättssäkerhet, att utforma skollagen så att bestämmelserna gäller både för offentliga och enskilda skolor.

Villkoren för att en enskild skola eller en enskild förskola skall få ingå i skolväsendet och därmed ha rätt till bidrag är dels att huvudmannen bedöms ha förutsättningar att driva en skola enligt bestämmelserna, dels att skolans verksamhet inte innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen.

Skärpt tillsyn och sanktioner

I nuvarande skollag finns bestämmelser om statlig tillsyn enbart för fristående skolor. För skolväsendet i övrigt finns bestämmelser om statlig tillsyn endast i instruktionen för Skolverket och inte i skollagen. De sanktionsmöjligheter mot kommuner som finns i skollagen idag används inte.

Kommittén föreslår att en bestämmelse om den statliga tillsynen över skolväsendet skrivs in i skollagen för att markera betydelsen av denna. Därutöver föreslås att tillsynen skärps genom att införa en möjlighet för Skolverket att meddela förelägganden som kan förenas med vite. Skolverkets beslut skall kunna överklagas. Tillsynen över enskilda förskolor ligger kvar hos kommunen.

4 Förstärkt målstyrning

Enligt direktiven skall kommitténs arbete med översynen av skollagstiftningen syfta till att åstadkomma en förstärkt målstyrning. En förstärkt målstyrning kan, anser kommittén, tolkas på två sätt.

Å ena sidan kan det betyda att målstyrningen skall förtydligas på de punkter och i de avseenden den visat sig inte fungera tillfredsställande.

Å andra sidan kan det betyda att målstyrningen skall renodlas och rester av den gamla regelstyrningen rensas ut.

Målstyrningen kan dock aldrig drivas så långt att likvärdigheten urholkas och inte heller så att elevernas rättssäkerhet äventyras. Regeringen har angett som utgångspunkt för kommitténs arbete att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ligger fast. Detta sätter vissa gränser för hur omfattande utrensningen av regler kan bli.

4.1 Allmänt om målstyrning

4.1.1 Är målstyrning ett modernt påfund i skolan?

All pedagogisk verksamhet förutsätter mål. Hur målen uttrycks har naturligtvis varierat. Traditionellt har skolans styrning genom mål utgjorts av mål som rört undervisningens resultat. Målstyrning av skolan som system har däremot börjat diskuteras först under de senaste decennierna.

Termen målstyrning synes vara en översättning av ”management by objectives” (MbO), som avser en metod för decentraliserad styrning inom företag. Målen avser de resultat (t.ex. leveranstider, ökad avkastning på kapital, antal produkter) som skall uppnås inom givna resursramar. Hur dessa mål nås inom ramarna avgör de som

har att genomföra verksamheten. Målen kan uttryckas i form av nyckeltal, som sedan löpande följs upp. Svårigheterna med målstyrning har legat i värderingen av resultat; nämligen att uttrycka mål i mätbara enheter och nyckeltal.

Målstyrning får en något annan innebörd när det gäller styrning av skolsystem än den som gällt för styrning vid produktion av varor. Vid styrning av utbildning är det svårare att få en korrespondens mellan mål och vad som värderas vid uppföljning och utvärdering. Kunskaper av komplex natur låter sig inte enkelt uttryckas i mätbara termer.

Motsatsen till målstyrning är regelstyrning, dvs. en styrning genom en uppsättning regler för hur resultaten skall uppnås. Regelstyrningen innebär en central styrning och förutsätter att det centralt finns kunskap om samband mellan metod och resultat. Det är utifrån den kunskapen som reglerna för verksamheten kan formuleras. Regelstyrning och målstyrning utgör två modeller. I praktiken utformas styrning – åtminstone när det gäller politikområden såsom utbildning – av olika kombinationer av regelstyrning och målstyrning.

Komplexa verksamheter, där det inte centralt finns en generell kunskap om relationen mellan mål, medel och resultat, kräver att de som genomför verksamheten i större utsträckning får välja metoder och kan anpassa dem till olika förutsättningar. Sådana verksamheter kräver således att de som genomför verksamheten är professionella, dvs. har kunskap om hur medlen anpassas till olika mål och förutsättningar och om hur resultat värderas och används för en fortsatt utveckling.

Det finns således två villkor för en ökad grad av styrning genom mål och resultat. Det ena är decentralisering av beslut om verksamheten, vilket får som konsekvens en ökad målstyrning. Det andra är professionell kunskap vid verksamhetens genomförande.

4.1.2 Decentralisering och/eller ökad likvärdighet?

Utbyggnaden av den svenska skolan som ägde rum under decennierna efter andra världskriget hade haft enhetligheten som princip. Genom att alla förutsättningar, såsom undervisningens organisation, personalens utbildning och tjänstgöringsförhållanden, lokaler och utrustning m.m. reglerades, förväntades resultatet bli en likvärdig utbildning för alla. I mitten av 1970-talet började man inse be-

höv av andra metoder än centrala bestämmelser för att få till stånd förändring av undervisningen och för att nå målet en likvärdig utbildning för alla.

SIA-utredningen (Skolans inre arbete) tillsattes 1970 med direktiv att påbörja en decentralisering av skolan. Två år senare påbörjades en ny utredning, SSK-utredningen (Skola-Stat-Kommun).

En ökad decentralisering var inte bara betingad av frågor och problem inom skolväsendet. På sjuttiotalet var den en del av tidsandan. En reformstrategi med avreglering och decentralisering började tillämpas inom den offentliga förvaltningen. Syftet var att effektivisera verksamheten genom minskad detaljreglering och ökad lokal frihet. I den nya regeringsformen 1974 finns en tydlig markering av kommunalt självstyre.

På våren 1979 antog riksdagen riktlinjer för en decentralisering av den offentliga verksamheten. Decentraliseringen blev både ett mål i sig och ett medel för att ge större utrymme för lokala behov och en effektivare förvaltning.

Förändringen mot en ökad decentralisering var inte unik för Sverige. Som Sharpe uttrycker det *decentralisering är den stora resonansbotten för den nuvarande politiken*.¹ Dessa tendenser kan förstås som en väg att förnya den politiska styrningen och att klara av att styra alltmer omfattande utbildningssystem, men de kan också ses som politiska mål i sig. Decentralisering är dock bara en del av de tendenser vi kan se internationellt. En annan resonansbotten utgör diskussionerna kring ökad valfrihet.

Genom riksdagsbeslutet på grundval av propositionen Den statliga skoladministrationen m.m. (prop. 1980/81:107) lades principerna för ansvaret för skolan fast. Dessa innebar att riksdagen och regeringen hade ansvaret för den övergripande politiska styrningen. Den centrala skolmyndigheten – Skolöverstyrelsen – hade ansvar för planering och nationell utvärdering och de regionala skolmyndigheterna – länskolnämnderna – ansvaret för stöd till lokal skolutveckling. Kommunerna hade ansvar för genomförande och utveckling av skolverksamheten. I många avseenden innebar detta en omfattande decentralisering. Inte minst gällde detta tillsättandet av tjänster.

¹ Sharpe, L. J. (ed.): *Decentralist Trends in Western Democracies*. London: Sage. 1979. Sidan 1. (vår översättning). Jfr Weiler, H. N.: "Decentralisation in educational governance: an exercise in contradiction?" I Granheim, M, Kogan, K. & Lundgren, U. P. (eds.): *Evaluation as Policy Making*. London: Jessica Kingsley Publishers. 1990.

Decentralisering och likvärdighet i skolan behandlades också i inledningen till propositionen om en ny läroplan för grundskolan (prop. 1978/79:180). Där sägs följande under rubriken Decentralisering av ansvar och befogenheter (s. 14–15).

Riksdagens beslut om en reformering av skolans inre arbete m.m. innebär en långtgående decentralisering av skolorganisationens utformning... Det finns en viktig skillnad mellan begreppen likhet och likvärdighet. Det stoff som behandlas i en skola kan inom ganska vida ramar skilja sig från, vara olik, det som behandlas i en annan skola. De båda utbildningarna kan trots detta framstå som likvärdiga, då det gäller elevernas orientering inför val till gymnasieskolan eller chanser att klara gymnasieskolestudier eller få arbete. Men det finns samtidigt en gräns, där olikheten mellan utbildningarna blir så stor att de inte längre blir likvärdiga... det är viktigt att ytterligare decentralisera många organisationsbeslut inom skolan. Men det måste ske en avvägning mot kraven på likvärdig utbildningsstandard i olika skolor.

Likvärdighetsbegreppet blev allt tydligare riktat mot att skolan skall kunna fördela resurser och sätta in åtgärder med hänsyn till den enskilda elevens behov. Detta innebär att varje skola också måste få möjligheter att disponera resurser. Det ställer i sin tur nya krav på lärares kompetens, som kan uttryckas i termer av professionaliseringskrav. Och detta leder i sin tur till ett behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun å ena sidan och mellan politiker och professionella å den andra.

I budgetpropositionen 1986 presenteras riktlinjer och principer för en fortsatt decentralisering av skolväsendet (prop. 1985/86:100 Bilaga 10 s. 47–49). Ansvarsfördelningen måste göras tydligare liksom den politiska styrningen av skolan. En beredning av dessa frågor skulle äga rum.

Beredningen ledde fram till förslag i propositionerna om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4) och om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18). Genom riksdagsbesluten på grundval av dessa propositioner lades den ansvarsfördelning fast som nu gäller mellan dels stat och kommun, dels politiker och professionella.

- Staten skall ange mål och riktlinjer.
- I skollagen skall anges de grundläggande målen för utbildningen; grundläggande demokratiska värderingar, aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.
- Mål och riktlinjer skall anges i läroplaner för de olika skolformerna.

- Läroplanerna skall primärt riktas till lärare och skolledare men också till huvudmannen.
- Kommunerna skall ansvara för att verksamheten genomförs enligt de beslut riksdag och regering fattar.
- Kommunerna skall ha stor frihet att organisera verksamheten och vara skyldiga att använda lärare utbildade för den undervisning de skall bedriva.
- Kommunerna är skyldiga att ge lärare fortbildning.
- Ett nytt statsbidragssystem föreslås. Detta har senare ersatts av ett system för kommunal skatteutjämning.
- Kommunerna skall erbjuda alla barn, ungdomar och vuxna en utbildning inom kommunen eller efter överenskommelse i en annan kommun.
- Ett system för uppföljning och utvärdering skall tillskapas, som skall ge riksdag och regering en samlad bild av skolverksamheten.
- Den statliga skoladministrationen förändras.

I grova drag kan styrmodellen beskrivas utifrån två principer. Den ena principen avser mål- och resultatstyrning, den andra en tydlig ansvarsfördelning. Grundtanken är att skolutveckling sker genom att uppföljning och utvärdering ger underlag för beslut om förändring. Detta skall gälla på alla nivåer.

På den nationella nivån skall riksdag och regering styra genom skollag och förordningar utifrån nationell uppföljning, utvärdering och tillsyn. Skolverket skall ansvara för den nationella uppföljningen och utvärderingen. En nationell utvecklingsplan för skolområdet tas fram och underställs riksdagen.

På kommunal nivå skall kommunen upprätta en skolplan. Verksamheten skall ges tillräckliga resurser för att utbildningen skall kunna bedrivas i den omfattning som föreskrivs. Huvudmannen skall också ansvara för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningsföreskrifter vad avser mål och riktlinjer för utbildningen. Det måste med andra ord finnas en lokal tillsyn, uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning.

Styrning som en process förutsätter nämligen att resultat hela tiden bedöms och påverkar den fortsatta styrningen. Uppföljning och utvärdering har i detta perspektiv syftet att synliggöra resultat och ge underlag för förändringar. Att synliggöra resultat är inte bara en fråga om att kontrollera hur ansvaret fullföljs, det är också en fråga om hur arbetet skall drivas vidare. Uppföljning och utvärdering blir i detta per-

spektiv en del av den dagliga verksamheten, en del som behövs för att arbetet skall kunna utvecklas och ge resultat (ansvarspropositionen s. 102).

Skolan skall upprätta en lokal arbetsplan och följa upp och utvärdera sin verksamhet. Det skall finnas rektorer, vars ansvarsområden inte får göras större än att rektor kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.

Utgångspunkten för de ovan relaterade utredningarna och propositionerna var att genomförandet av skolverksamheten vilade på kommunerna. Genom senare beslut under 1990-talet har enskilda huvudmän fått möjlighet att verka bredvid de kommunala.

4.1.3 Ofullkomligheter i det nuvarande styrsystemet

Det har nu gått mera än tio år sedan det nuvarande systemet för styrning av skolan beslutades och infördes. Under denna tid har de olika skolformerna reformerats, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen förts över från socialtjänstlagen till skollagen, förskoleklassen tillkommit som en skolform och antalet fristående skolor ökat betydligt. Skollagen och skolformsförordningarna har förändrats dels på grund av skolreformerna, dels för att anpassas till det nya styrsystemet. Grundstrukturen har emellertid inte påverkats i någon högre grad.

Förutsättningar för att det statliga, alltmer målinriktade, styrsystemet skall fungera är att de statliga målen är tydligt formulerade och att huvudmän och profession lyckas konkretisera de mål som uttrycks i skollag, läroplaner och kursplaner. Genom denna lokala konkretisering vill man uppnå en "deltagande målstyrning".

Erfarenheterna av de dryga tio åren är blandade. Internationella undersökningar visar att svenska elever presterar jämförelsevis väl. Svenska studier visar också att det stora flertalet av eleverna trivs i skolan och är, liksom föräldrarna, nöjda med lärarna och undervisningen.

Enligt Skolverkets tillsyn och kvalitetsgranskning under 1990-talet har inte alla kommuner förmått ta sin del av ansvaret för en fungerande mål- och resultatstyrning. En del kommuner har saknat den uppföljning, utvärdering och egenkontroll av sin skolverksamhet som styrmodellen förutsätter. Detsamma har gällt på skolnivå. Detta kan bl. a. också ha lett till att elever inte nått de mål som satts upp för utbildningen på grund av att de inte fått det stöd de

haft rätt till för att nå dessa. År 2001 var det t.ex. närmare 26 % av eleverna i grundskolans årskurs 9 som inte nådde målen i ett eller flera ämnen.

Undersökningar visar också att många elever känner sig otrygga och utsatta för kränkande behandling i skolan (se avsnitt 11 Skolans arbetsmiljö).

Det går förmodligen inte att finna endast en orsak till den bristande måluppfyllelsen eller bara en ofullkomlighet i tillämpningen av det system för styrningen av skolan som vi nu har. Det är inte heller så enkelt att man kan peka ut en enda instans som brister vid tillämpningen av systemet, dvs. om det är staten, kommunerna, de enskilda huvudmännen, rektorerna, lärarna eller någon annan aktör.

Exempel på frågor man kan ställa sig är följande.

Är de nationella målen formulerade tydligt nog? Är de för högt ställda? Är målen tillräckligt kända?

Har de som skall arbeta mot målen tillräckliga kunskaper för att kunna göra det? Råder det brist på resurser och/eller fördelas dessa på fel sätt? Saknas andra förutsättningar och i så fall vilka?

Brister det i uppföljning och utvärdering av resultat, dvs. saknas det uppgifter om resultaten eller om orsakerna till de resultat man fått? Används kunskaperna från utvärderingen för att påverka det fortsatta arbetet?

När det gäller dessa frågor finns brister. Kommittén vill starkt betona vikten av forskning på dessa områden. Det empiriska underlag som idag finns för att belysa frågorna kan enligt kommittén dock sammanfattas så här:

Ett antal utredningar har visat att den länk i målutvecklingskedjan som brukar benämnas "lokalt läroplansarbete" är svag. Den s.k. deltagande målstyrningen har alltså haft svårt att förverkligas. Av olika skäl, där lärare och rektorer oftast anger brist på tid, har inte det lokala arbetet med att diskutera de nationella målen och överföra dem till lokala undervisningsmål kommit till stånd i nödvändig utsträckning. På motsvarande sätt kan lokala bearbetningar av nationella betygskriterier ha fått stå tillbaka. Från elevsynpunkt har detta inte sällan lett till att målen och kraven framstått som otydliga.

En av flera förklaringar till det bristande lokala läroplansarbetet kan vara att de nationella målen inte är tillräckligt tydliga. I så fall behöver t.ex. kursplaner och betygskriterier preciseras. Det är en uppgift för staten att formulera dessa på ett sådant sätt att de kan

fylla sin roll att främja en likvärdig utbildning, liksom det är statens uppgift att utvärdera hur kursplaner och betygskriterier fungerar.

För det lokala läroplansarbetet och skolans resultat är tillgången på utbildade lärare av stor betydelse. Här har staten och huvudmännen ett gemensamt ansvar. Staten för att det utbildas tillräckligt många lärare, huvudmännen för att de behöriga lärarna används på ett rationellt sätt.

I olika sammanhang, främst av riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, har Skolverkets roll granskats och befunnits mångtydig och splittrad. Verkets kontroll är, enligt granskarna, otillräcklig och bör mera koncentreras på uppföljning, utvärdering, kvalitetsgranskning och tillsyn. Det är mot denna bakgrund som regeringen i sin utvecklingsplan (skr. 2001/02:188) aviserat en uppdelning av Skolverkets nuvarande uppgifter på två myndigheter, där en av dessa främst skall ägna sig åt granskning och kvalitetsbedömning. Regeringen anser att staten tydligare bör ta sitt ansvar för en likvärdig utbildning med hög kvalitet i hela landet. Syftet med den föreslagna uppdelningen är att kontrollen av såväl de kommunala som de fristående skolornas måluppfyllelse skall förstärkas. Frågan är nu föremål för en särskild utredning (Dir. 2002:76). Utredningens uppdrag skall slutrapporteras maj 2003.

Det ankommer också på staten att uppmärksamma och bedöma konsekvenserna av den tidsstyrning som sker av grundskolan och gymnasieskolan till skillnad från förskolan, förskoleklassen och vuxenutbildningen. Även om de av staten formulerade målen inte är för högt satta generellt sett, kan de för många elever vara för höga i relation till den tid de får till sitt förfogande. Olika individer behöver olika lång tid för att kunna nå samma mål. I förskolan, förskoleklassen och vuxenutbildningen är detta i allmänhet möjligt att tillgodose. I grundskolan kan det ske endast med svårigheter. Det stora antal elever från grundskolan som skaffar sig den behövliga extra tiden genom att efter årskurs 9 gå ett individuellt program i gymnasieskolan eller – efter gymnasieskolan – komplettera på komvux kan vara ett tecken på en strukturell svaghet i skolsystemet.

Det finns således enligt kommitténs bedömning betydande svagheter inom det statliga ansvarsområdet. Det gäller lagstiftningens brist på tydlighet. Till otydligheter har också hört relationen mellan skolans läroplaner och kommunernas skolplaner. Nationella regleringar av organisationsfrågor, t.ex. tidsstyrningen, kan också i vissa fall hämma den lokala verksamhetsutvecklingen. Systemet

med nationella mål som skall preciseras på lokal nivå har också introducerats av staten vid en tidpunkt då kraftiga besparingar inom offentlig sektor skapat svårigheter att förverkliga intentionerna på kommunal nivå. Skolverket har inte i tillräcklig utsträckning kunnat utöva tillsyn över skolverksamheten. En annan svaghet är bristen på utbildade lärare och användningen av de utbildade lärarnas kompetens.

Kommittén lägger förslag till förändringar som berör dessa områden.

De brister i uppföljning och utvärdering som förekommer på kommun- och skolnivå kan ha en rad orsaker, främst brist på resurser och prioritering. Under de allra senaste åren har dock skett en förbättring i dessa avseenden. Med de förslag till tydligare nationella krav på de lokala kvalitetssystemen som kommittén lämnar bör denna positiva utveckling ytterligare förstärkas.

4.2 Styrning av utbildningen i framtiden

Kommittén utvecklar i det följande sina förslag beträffande styrningen av utbildningen i framtiden.

Den författningstekniska översynen av skollagen ger möjlighet till en minskning av författningsmassan i de olika kapitel som reglerar respektive skolform och framförallt i skolformsförordningarna.

Kommittén föreslår även avreglering av organisatoriska föreskrifter samt föreskrifter som gäller åligganden för rektor. Återstående regelsystem bör så långt möjligt gälla alla huvudmän.

4.2.1 Allmän bakgrund

Författningsmassan

Skollagen består av 17 kapitel innehållande sammanlagt ca 250 paragrafer. Med stöd av bemyndigande i skollagarna har regeringen utfärdat kompletterande föreskrifter i förordningar för de olika skolformer som omfattas av skollagen, s.k. skolformsförordningar. Sammanlagt finns elva skolformsförordningar innehållande totalt

ca 750 paragrafer. Härtill kommer ett antal lagar och andra författningar som reglerar särskilda förhållanden inom skolområdet, t.ex. lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan och lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Härtill kommer läroplaner och kursplaner, vilka även de utgör författningar. Skolorna har dessutom att tillämpa ett stort antal allmänna författningar, exempelvis arbetsmiljölagen (1977:1160).

Direktiven

Enligt direktiven skall, som nämnts ovan, kommitténs arbete med översyn av skollagstiftningen syfta till att åstadkomma förstärkt målstyrning. Med förstärkt målstyrning följer ökad avreglering. Vidare skall utredas om det finns bestämmelser som är överflödiga och kan tas bort.

I sammanhanget framhålls att Avregleringsutredningens betänkande (SOU 1998:105) utgör ett värdefullt underlag för detta arbete.

Avregleringsutredningen

Avregleringsutredningen har gjort en inventering av bl.a. författningar på skolområdet. Utredningen konstaterar att regleringen inom området som helhet är omfattande och detaljrik.

Avregleringsutredningen redovisar den kritik som från kommunalt håll framförs mot nuvarande reglering på skolområdet samt vad som allmänt framhållits från den kommunala sektorn. Utredningen framhåller därvid att bland aktörerna inom den kommunala sektorn finns en större acceptans för reglering som direkt berör myndighetsutövningen än för reglering av olika frågor av organisatorisk art. Vidare framgår att kritiken mot den statliga regleringen är särskilt omfattande inom bl.a. skolområdet. Utredningen understryker i sina överväganden att i all reglering som berör kommuner och landsting bör hänsyn tas till den kommunala självstyrelsens grundläggande princip om rätten att kunna göra lokala avvägningar samt att regler som begränsar eller inskränker den kommunala självstyrelsen måste vara väl motiverade.

4.2.2 Lagteknisk översyn

I direktiven för Skollagskommittén framgår att en av huvuduppgifterna är att se över lagstiftningens struktur. Genom att skollag och andra skolförfattningar byggts ut och förändrats utan att det skett någon övergripande lagteknisk översyn innehåller dessa ett stort antal bestämmelser med identiskt innehåll, upprepningar, onödiga hänvisningar m.m. Sådana bestämmelser kan upphävas utan några följder vad gäller författningarnas sakliga innehåll.

Kommittén föreslår att i ett av skollagens inledande kapitel (3 kap.) skall anges allmänna föreskrifter för utbildningen inom skolväsendet. En följd härav blir att vissa bestämmelser som reglerar samma ämne kan utmönstras i de olika skolformskapitlen i skollagen och i de olika skolformsförordningarna utan att detta leder till några förändringar i sak.

Kommittén vill i sammanhanget understryka att den avreglering som blir en följd av kommitténs förslag i huvudsak inte kommer att återspeglas i själva lagen utan främst ger underlag för minskning av författningstexterna i respektive skolformsförordning. Kommittén återkommer till detta i avsnitt 12 om de olika skolformerna.

4.2.3 Avreglering som innebär materiella förändringar

Vad tidigare sagts gäller avreglering som inte får några följdverkningar i sak. I fråga om avreglering i övrigt blir detta en avvägning mellan å ena sidan intresset av förstärkt målstyrning och å andra sidan kraven på rättssäkerhet och en likvärdig utbildning. De olika bestämmelser som i stor mängd förekommer i skolformskapitel och skolformsförordning kan mycket grovt indelas i följande.

1. Bestämmelser som gäller timplaner och avvikelser från timplanebestämmelser.
2. Samverkansformer; t.ex. elevvårdskonferens, skolkonferens.
3. Administrativa bestämmelser angående beslut om klasser och grupper, schema m.m.
4. Rätt till viss undervisning och elevernas valmöjligheter; modersmålsundervisning, svenska som andra språk, språkval m.m.
5. Särskilda stödinsatser.
6. Bestämmelser rörande elever: t.ex. inskrivning, uppflyttning, disciplinära åtgärder m.m.

7. Föreskrifter om betyg och betygsättning.

4.2.4 Kommitténs överväganden

Kommittén föreslår en utmönstring av regler. Exempelvis bör inte lagen reglera hur planering skall gå till och redovisas genom skolplan och arbetsplan. I förordningarna bör i förekommande fall bestämmelser om elevvårdskonferens, elevinflytande, klassråd och skolkonferens tas bort med hänvisning till nya bestämmelser i kommitténs lagförslag. Vissa bestämmelser kan även i övrigt tas bort enligt kommitténs förslag i de kapitel som rör de skilda skolformerna.

Återstående regelsystem bör däremot så långt möjligt gälla alla huvudmän. Skillnader i regelsystemet, exempelvis olika frihetsgrader, bör inte automatiskt vara knutet till ett visst huvudmannaskap. Tidigare har krav på lärarbehörighet för tillsvidareanställning gällt inom det offentliga skolväsendet men inte inom det fristående. Numera (från den 1 juli 2002, SFS 2002:159) gäller samma krav även i fristående skolor. Tydligast framträder nuvarande – enligt kommittén omotiverade – skillnader inom grundskolan och gymnasieskolan på följande två områden:

- Krav på att följa tim- och poängplanebestämmelser enligt skollagens bilagor i offentliga skolor men inte i fristående samt
- krav på att följa läroplanen, olika kursplaner och programmålsbestämmelser i offentliga skolor men inte i fristående.

Här bör samma regelverk gälla oberoende av huvudman.

Kommittén vill dock påpeka att detta givetvis inte betyder att kommittén föreslår att det i framtiden skall vara just dagens bestämmelser som skall gälla på dessa områden. Statsmakternas beslut om eventuella ändringar bör dock gälla alla skolor, oberoende av huvudman.

Kommittén återkommer nedan med sina överväganden avseende timplaner.

I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma att de nationella styrdokumentet för de kommunala skolorna ändrat karaktär och avreglerats under 1990-talet. Numera medger kursplaner och programmål stor frihet till utveckling, nya initiativ och idéer.

För enskild verksamhet är det oklart vilka begränsningar som gäller i möjligheten att lägga ut verksamhet på entreprenad. Kommittén föreslår i avsnitt 14 en särskild utredning om entreprenad inom skolverksamheten. Denna bör då också kunna ta upp entreprenadfrågan såvitt gäller enskilda huvudmän. I avvaktan på beslut efter denna utredning bör ingen regeländring dessförinnan införas för enskilda huvudmän.

Kommittén har funnit att det inte torde finnas något hinder mot att låta regleringen av rektors och lärares åligganden även omfatta enskilda skolor. Den professionella friheten för rektor och lärare garanteras därmed genom samma reglering i både offentliga och enskilda skolor. En analys av om en sådan reglering är förenlig med associationsrättslig lagstiftning och stiftelselagen finns i betänkandets bilagedel, bilaga 3, Rektor i enskilda skolor.

Kommittén tar i det följande upp de olika regelkomplex (p 1–7) som redovisats i slutet av föregående avsnitt (4.2.3).

Timplaner (p 1)

På timplaneområdet pågår t.o.m. 2005 en försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan (SFS 1999:903). Kommittén föreslår att timplanen regleras i skollagen vad avser ämnen och totaltid som skall erbjudas under skoltiden med möjlighet att ha egna ämnen med egna kursplaner inom ett tidsutrymme motsvarande t.ex. skolans val enligt nuvarande timplan (se exempelvis 7 kap. 3 §). Riksdag och regering förväntas senare ta ställning till om timplaner i någon form skall finnas kvar. Detta ställningstagande bör då utformas så att samma bestämmelser gäller oberoende av huvudman. I avvaktan på ett sådant ställningstagande bör för offentliga skolor timplanen tillsvidare gälla.

Samverkansformer och andra administrativa föreskrifter (p 2 och 3)

En naturlig följd av en förstärkt målstyrning är att regler som gäller organisation och administration bör avskaffas om detta inte möter sakliga invändningar. Kommitténs förslag till avreglering redovisas i avsnitt 12.12.

Kommittén lägger i avsnitt 8.1 fram förslag som gäller åligganden för rektor. Som närmare framgår där föreslår kommittén en allmän regel om att rektor beslutar i de frågor om enhetens inre organisation som följer av den pedagogiska ledningen. Detta ger möjligheter att avreglera föreskrifter som närmare gäller det pedagogiska lednings- och samordningsansvaret. Dessutom bibehålls rektors beslutanderätt i ärenden som rör myndighetsutövning.

Övriga typer av bestämmelser (p 4–7)

Vad sedan gäller övriga typer av bestämmelser, dvs. utbildningens innehåll, rätt till viss utbildning, stödinsatser, betyg och bestämmelser som direkt rör elevernas rättigheter, måste intresset av förstärkt målstyrning vägas mot andra intressen, främst kravet på en likvärdig utbildning och elevernas rättssäkerhet. I sammanhanget bör framhållas att i direktiven även anges att kommittén skall utreda hur elevernas rättssäkerhet skall stärkas.

Ett avskaffande av detaljregleringen medför givetvis ett större handlingsutrymme för huvudmannen eller i förekommande fall för rektor. Frågan blir ytterst hur stora olikheter som kan godtas utan att kravet på en likvärdig utbildning äventyras och vilka regler som krävs för att garantera de nationella målen för utbildningen. Beträffande vissa typer av bestämmelser som direkt gäller enskilda elevers rättigheter, såsom t.ex. intagning, uppflyttning, betyg, talar rättssäkerhetsaspekten för att sådana bestämmelser måste finnas kvar.

Huruvida en regel skall finnas kvar eller inte måste givetvis bedömas i varje enskilt fall. Hur kommittén i det enskilda fallet bedömer behovet av reglering följer av kommitténs förslag för reglering av de olika sakområdena och i de allmänna föreskrifterna.

4.3 Ansvarsfördelningen inom utbildningen

Kommitténs förslag: Huvudmannen har ett övergripande ansvar för utbildningen.

Ansvarsfördelningen mellan huvudmän och profession ligger fast. Professionens ansvar binds så långt möjligt till personal med föreskriven utbildning.

Rektors åligganden förtydligas.

Elevs och vårdnadshavares rätt förstärks genom ökade möjligheter till förvaltningsbesvär samt att skolhuvudmannen skall ha kända rutiner för handläggning av klagomål.

4.3.1 Allmän bakgrund

Inom det offentliga skolväsendet råder ett delat ansvar där kommunen (eller i vissa fall landstinget eller staten) har det övergripande ansvaret för utbildningen samt svarar för att denna erhåller erforderliga resurser medan professionen, dvs. rektor och lärare, i statliga författningar har tilldelats ansvaret för utbildningens genomförande.

Inom enskild verksamhet ligger idag ansvaret i princip odelat på huvudmannen.

Ansvarsfördelningen mellan den kommunala huvudmannen och professionen har närmare behandlats i två vägledande propositioner.

I styrningspropositionen (prop. 1988/89:4) sägs bl.a. följande under rubriken Ökat kommunalt ansvar att skolstyrelsen inte skall gripa in i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär men noga följa och låta utvärdera verksamhetens resultat och vid behov kräva förändringar och förbättringar.

Förhållandet huvudman – de professionella utvecklas sedan närmare i ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18). Där sägs bl.a. följande.

Kommunerna skall besluta om hur skolan skall organiseras och administreras samt hur resurserna skall fördelas och disponeras.

...

Lärare och skolledare är de som närmast skall ansvara för att verksamheten i skolan genomförs enligt läroplanerna och att utbildningen bedrivs i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

...

Det förhållandet att läroplanerna primärt riktar sig till lärarna innebär inte att lärarna skulle undantas från kommunernas ledning. Skolan skiljer sig i detta avseende inte från annan kommunal verksamhet. Om en lärare brister i sina åligganden enligt läroplanerna är det sålunda kommunens eller annan skolhuvudmans uppgift att, i första hand genom sin skolledning, inskrida för att åstadkomma rättelse.

I ansvarspropositionen framhålls också att det i skolverksamheten behöver fattas ett antal beslut som ofta berör enskilda elever och är av den karaktären att det inte alls bör ligga på en politisk instans eller i vart fall inte omedelbart bör ankomma på en sådan. Rättssäkerheten kräver här dels att beslutanderätten ligger på en rimlig nivå, dels att det är fullständigt klart vem som skall fatta beslut. Både för kvalitetens upprätthållande och för rättssäkerheten är det viktigt att det står klart vem som bär ansvaret för sådana avgöranden.

Rektors funktion behandlas i detta betänkande i avsnitt 8.1.

Lärares åligganden framgår till största delen av läroplaner, program mål och kursplaner.

Målen i kursplaner och program mål riktar sig naturligen i första hand till eleverna men kraven på måluppfyllelse riktar sig givetvis även till dem som leder undervisningen, dvs. lärarna.

Liksom för rektor konkretiseras lärarnas åligganden enligt läroplanerna i form av de riktlinjer som särskilt gäller denna yrkeskategori.

I sammanhanget bör även framhållas att hälso- och sjukvårdspersonal, skolläkare, skolsköterska och legitimerad psykolog, som är verksamma i skolan, har att följa de föreskrifter som gäller för hälso- och sjukvårdspersonal. Det gäller framförallt föreskrifter i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, patientjournallagen och föreskrifter som meddelas av Socialstyrelsen.

4.3.2 Kommitténs överväganden beträffande ansvarsfördelningen

Det nuvarande systemet för den politiska styrningen av skolan går tillbaka till riksdagsbeslut från slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Besluten om skolans utveckling och styrning samt om ansvaret för skolan innebar förutom övergången till en mål- och resultatbaserad styrning också en ny och tydligare fördelning av

ansvar mellan å ena sidan stat och kommun samt å den andra mellan politiker och professionella.

Inom skolans område var fördelningen av ansvar före styrreformen formellt sett relativt oklar. Mycket var uttryckt i termer av "skolan skall", vilket oftast tolkades som "rektor skall" eller "lärare skall". När det gällde beslut var det rektor som avsågs. Å andra sidan innebar merparten av besluten att rektor tillämpade det regelverk som då fanns. Rektor – och tjänstemännen i kommunen – hade i realiteten ett väldigt stort beslutsansvar med hänsyn tagen till det nämnda regelverket. Däremot hade politikerna som representerade huvudmannen, dvs. politikerna i fullmäktige och i skolstyrelserna, mera begränsat beslutsutrymme.

Förändringen till ett mål- och resultatbaserat styrsystem innebar också såväl en decentralisering av ansvaret för genomförandet av skolverksamheten från staten till kommunerna som en uppdelning av ansvar mellan politiker och de professionella. Med hänsyn till principen om en likvärdig utbildning "varhelst den anordnas i landet" förbehölls de professionella rätten att fatta beslut som fordrar pedagogiska insikter. Ett inslag i det nya styrsystemet är tydligheten i fråga om vem som har ansvar för vad. De läroplaner som idag gäller för grundskolan och gymnasieskolan är exempel på sådana tydligheter, såsom "Alla som arbetar i skolan skall ..." och "Läraren skall ...". Därutöver anges att rektorn har ansvaret för skolans resultat och därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för vissa särskilt angivna områden.

Riksdagsbeslutet om ansvarsfördelningen 1991 hade sina rötter i bedömningen att de förändringar samhället och arbetslivet genomgick, med avseende på kunskapstillväxten och förändringarna av kunskapens organiserande och struktur, krävde ett flexibelt skolsystem. Det blev då nödvändigt att överge tanken att staten kan detaljstyra innehållet i undervisningen eller hur den lokala organisationen skall utformas. När ett helt nytt ansvarssystem skulle utformas ansågs det också nödvändigt att – på skolområdet som på andra områden – skapa en bra balans mellan förtroendevalda och professionella; en balans som bygger på respekt och tydliga ansvarsförhållanden. Det skulle bli tydligt vem som har ansvaret för vad.

Den grunden lades i ansvarspropositionen. Genom att ta bort statliga regler om organisation och resursanvändning ville man ge så stor lokal frihet som möjligt för huvudmännen att utforma verksamheten inom ramen för nationell likvärdighet. Lärarnas profes-

sionella yrkesutveckling och ansvarstagande skulle främjas. Detta skulle ske genom att man skulle ta bort statliga anvisningar om stoff och metoder i undervisningen och i stället ge lärarna ansvar för ett lokalt läroplansarbete, byggt på det professionella samtalet och erfarenhetsutbytet om hur de nationella målen skall förverkligas.

Kommittén anser – liksom riksdagen hittills gjort – att det är nödvändigt och riktigt att slå vakt om och ytterligare utveckla denna tydlighet i ansvarsfördelningen. En lärare beslutar, efter samråd med eleverna, om hur undervisningen skall läggas upp, om vilket stoff som skall behandlas ingående eller mer översiktligt eller hur en elev med svårigheter skall hjälpas. Det vore, enligt kommitténs bedömning, inte rimligt om sådana fattades på delegation från lokala politiker och således skulle kunna överprövas och ändras av dem.

Det delade ansvaret mellan kommun och profession är emellertid inte alltid problemfritt. Särskilt tydligt blir detta i de fall ett beslut i en pedagogisk fråga, t.ex. ytterligare stödinsatser för en elev, har ekonomiska följder. Beslut om stödinsatser för en elev fordrar helt klart en pedagogisk bedömning och är också en fråga om rätts-säkerhet för en elev i behov av stöd. En elev får inte nekas stöd med hänvisning till att skolan saknar medel. Likväl är det kommunen – politikerna i kommunfullmäktige – som beslutar om kommunens budget. Inom skolan, skolstyrelsen eller kommunen blir det en fråga om resursfördelning och prioritering. Det som förefaller vara en inkonsekvens i systemet har således också sin rot i behovet att värna elevers rättssäkerhet.

Ansvarsfrågan ur ett rättsligt perspektiv

I det följande tar kommittén upp ansvarsfrågorna ur olika aspekter och analyserar frågor som har varit föremål för diskussion.

En målstyrd lagstiftning karaktäriseras av att lagstiftaren anger målen för verksamheten och ramarna för denna. Det ankommer sedan på den som är målstyrningens adressat att själv välja medlen och formerna för att nå målen. Trots den decentralisering av beslutsfunktionerna och den omfattande avreglering som skett, kan skolområdet inte definieras som utpräglat målstyrt. Tvärtom måste i skollag, läroplaner och skolförordningar enligt kommitténs

mening även i fortsättningen finnas regler om vem som skall svara för olika uppgifter.

Det föreligger idag viss oklarhet om vilka möjligheter som finns för statliga organ att ingripa i verksamheten och vilka möjligheter som föreligger för de enskilda intressenterna, dvs. elever och vårdnadshavare, att ta till vara sina rättigheter.

Av huvudmannaskapet för skolan följer ett övergripande ansvar för utbildningen. I detta ligger då även en rätt att meddela bestämmelser rörande målen för utbildningen med den begränsningen att dessa bestämmelser inte får strida mot de mål som anges i författningar, t.ex. i skollagen och läroplanerna. Som tidigare angetts är det målen i författningar som måste följas. Av 10 kap. 8 § 4 kommunallagen framgår att ett kommunalt beslut, som har överklagats, skall upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning. Till följd härav har i några fall kommunala beslut rörande skolplaner, vars innehåll kommit i konflikt med de mål som anges i skollagen och i läroplanerna, upphävts.

Någon annan möjlighet att i rättslig mening låta pröva kommunala beslut rörande målen för skolan finns inte eftersom det inte finns någon statlig myndighet som har befogenhet att förelägga den kommunala skolhuvudmannen att upphäva ett beslut som innehåller mål för utbildningen som strider mot de nationella styrdokument. Som tidigare sagts är det som regel en uppgift för rektor och/eller lärare att vidta de åtgärder som behövs för att målen skall nås. I sådana ytterst sällsynta fall där av kommunen angivna mål strider mot statliga författningar uppstår således en konflikt för dessa befattningshavare att å ena sidan följa arbetsgivarens instruktioner och å andra sidan efterleva gällande författningar.

Som framgår av avsnitt 15 föreslår kommittén i syfte att avhjälpa denna brist att tillsynsmyndigheten får möjlighet att meddela rättsligt bindande föreläggande mot huvudmän som inte följer nationella styrdokument och andra statliga författningar på skolområdet.

Någon möjlighet att i rättslig mening föra talan mot en kommun för att målen för utbildningen inte nås i erforderlig utsträckning finns inte. Här finns endast möjlighet för kommuninvånarna att utkräva politiskt ansvar vid allmänna val eller välja annan huvudman för sina barns skola. För huvudmannen för en enskild skola torde effekten av bristande måluppfyllelse i stället bli att dennas tjänster blir mindre efterfrågade eller ytterst att tillstånd eller bidrag dras in.

Då det gäller åsidosättande av föreskrifter rörande utbildningens bedrivande, dvs. hur målen för utbildningen skall nås, finns helt andra förutsättningar till rättsligt ingripande.

Även om kommunen har det övergripande ansvaret för utbildningen har professionen, dvs. rektor och lärare, i stort sett hela ansvaret för *hur* utbildningen skall bedrivas. Detta framgår av läroplaner och skolformsförordningar där rektor eller lärare utpekats som ansvariga. Härav följer att skolhuvudmannen inte kan ingripa i professionens åtgärder och inte heller meddela riktlinjer för hur verksamheten skall bedrivas så länge det rör sig om åtgärder för vilka rektor eller lärare utpekats som ansvarig i statliga författningar.

De argument som i citerade propositioner framförs för att behålla detta professionella ansvar är enligt kommitténs mening övertygande och kommitténs förslag innebär ingen ändring på denna punkt. I avsnitt 8.2 behandlar kommittén förslag som innebär att lärare med föreskriven utbildning eller lärare med tillsvidareanställning ges ett utökat ansvar.

Skolverket har i ett uppmärksammat tillsynsbeslut den 21 mars 2000 (dnr 1999:3598) som gällde tillämpning av gällande föreskrifter rörande betyg och utvecklingssamtal framhållit följande.

Skolverket vill i detta sammanhang notera att lagstiftaren valt att rikta de regler om vilka det är fråga till de professionella. Kommunen bör iakttäta stor försiktighet vad gäller att ge sådana direktiv som kan innebära att lärarna tvingas välja mellan lagstiftarens regler och kommunens direktiv.

Den kommunala huvudmannen har dock både möjlighet och en skyldighet att vidta åtgärder om denne anser att en lärare bryter mot gällande bestämmelser. Huvudmannen skall då i första hand genom sin skolledning verka för att verksamheten förändras, så att den ligger inom ramarna för de nationella normerna. Fortfarande har visserligen de professionella sin frihet att avgöra hur förändringen skall genomföras, men är skyldiga att efterkomma uppmaningen om den grundas på ett sakligt underlag. Sker inte den begärda rättelsen får huvudmannen vidta andra åtgärder i egenskap av arbetsgivare, t.ex. utbildning, ändrade arbetsuppgifter eller omplacering.

Någon möjlighet att från statens sida ingripa finns för närvarande endast om det föreligger sådana omständigheter som anges i 15 kap. 15 § skollagen, vari stadgas följande.

Har en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får regeringen meddela de föreskrifter för kommunen eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av första stycket, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten eljest skulle ha betalt ut till kommunen.

Denna bestämmelse har aldrig tillämpats.

Så länge det inte är fråga om myndighetsutövning har elever och föräldrar mycket små möjligheter att på rättslig väg påverka beslut av kommunala skolmyndigheter. Påverkan sker i stället genom de samrådsorgan som inrättas inom skolan.

Överklagande

Ansvarsfördelningen inom skolan får även betydelse för elevers och vårdnadshavares möjligheter att ta tillvara sina rättigheter. Beslut som fattas av den kommunala nämnden eller med stöd av kommunal delegation kan bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen om inte avvikande bestämmelser rörande överklagande har meddelats. Rätt att överklaga har dock endast den som är kommunmedlem och uppnått myndig ålder.

Såvitt gäller beslut som har meddelats av rektor eller lärare med stöd av statlig författning föreligger enligt nu gällande skolförfattningar med något undantag inte några möjligheter till förvaltningsbesvär. I syfte att förstärka de enskildas rättssäkerhet *föreslår kommittén* ökade möjligheter att anföra förvaltningsbesvär över beslut som fattats av rektor: beslut om åtgärdsprogram och befrielse från obligatoriska inslag. Kommittén föreslår även att möjligheter skapas för omprövning av betyg. Vidare föreslås att i skollagen tas in bestämmelser att skolhuvudmannen skall ha väl kända rutiner för att hantera klagomål mot skolan.

Tillsyn

Den enskilde har alltid möjlighet att anmäla missförhållanden till Skolverket. Verkets beslut är dock inte rättsligt bindande för skolhuvudmannen, även om de alltid efterlevs. Då fråga är om en fristående skola finns möjligheter att dra in bidragsrätten eller tillståndet

att driva verksamheten, om förhållandena är sådana att förutsättningar finns för ett sådant beslut.

Kommittén föreslår i avsnitt 15 möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela föreläggande som kan förenas med vite. Sådana förelägganden blir möjliga att överklaga för huvudmannen.

Skadeståndsansvar

Något som i sammanhanget har betydelse är även möjligheten att utkräva skadeståndsansvar av kommunen. I 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1992:207) stadgas följande.

Den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Motsvarande gäller i fall då arbetstagare i tjänsten vållar ren förmögensskada genom brott.

I fråga om skadeståndsansvar för staten eller kommun vid myndighetsutövning gäller vad nedan i detta kapitel sägs.

Här regleras således arbetsgivarens principalansvar för arbetstagares fel eller försummelse i tjänsten.

Då fråga är om *myndighetsutövning* har den enskilde betydligt större möjligheter att åstadkomma rättelse eller vidta rättsliga åtgärder mot skolmyndigheten. Förvaltningslagens bestämmelser rörande myndighetsutövning avser handläggning av ärenden.

Då det gäller skadestånd eller ansvar för brott har begreppet myndighetsutövning en annorlunda och vidare innebörd.

Med myndighetsutövning menas här beslut eller åtgärder som har rättsverkningar för den enskilde, vilka ytterst inträder i kraft av samhällets makt över medborgarna (prop. 1972:5 s. 498 f.). Bestämmelsen om ansvar vid myndighetsutövning får enligt förarbetena praktisk betydelse främst när det gäller skador som vållas genom sådana myndighetsbeslut i statlig eller kommunal verksamhet som grundar förpliktelser eller rättigheter för enskilda eller offentliga subjekt. Även underlåtenhet att fatta beslut eller vidta åtgärd omfattas av bestämmelsen. Som typfall inom skolväsendet då bestämmelsen kan tillämpas nämns i propositionen antagning av elever, beslut i övrigt rörande elevernas förhållanden vilka medför rättsverkningar för dem, däri inbegripet disciplinära åtgärder, samt tillämpning av ordningsföreskrifter. Omfattningen av bestämmelsen är inte begränsad till vad som direkt utgör myndighetsutövning utan det räcker att det skadevällande handlandet har visst samband

med myndighetsutövning för att skadan skall anses ha uppkommit ”vid myndighetsutövning”. Det innebär att bestämmelsen inkluderar åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentlighetsrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom också vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen (jfr HD 2001-11-28, T 351-01).

I 3 kap. 2 § skadeståndslagen stadgas följande:

Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Vad som sägs i första stycket om kommun gäller också landsting och kommunalförbund.

Kommunen blir skadeståndsskyldig för fel eller försummelse vid myndighetsutövning som begåtts av en befattningshavare i skolan, t.ex. rektor eller lärare, även om befattningshavaren enligt statlig författning har ansvaret för beslutet eller åtgärden. Detta framgår även av uttalanden i propositionen 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m. Där framhålls bl.a. att kommunerna i stor utsträckning bedriver verksamhet inte bara i kommuninvånarnas intresse utan även i statens intresse, t.ex. i fråga om sjukvård och skola. Kommunen ansvarar likväl för skada som uppstår i verksamheten. Såsom även framgår av lagtexten är för skadeståndsskyldigheten avgörande vem som svarar för verksamhetens fullgörande.

I fråga om skadeståndsansvar för kommunen har under senare tid väckts ett antal mål som gäller bristande åtgärder för att motverka mobbning. Högsta domstolen har i ett fall prövat en kommuns skadeståndsskyldighet vid hantering av mobbning (HD 2001-11-28, T 351-01). I denna typ av skadeståndsmål blir frågan om myndighetsutövning aktuell eftersom det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen här är utvidgat till att även omfatta förmögenhetsskada. Käranden har i det ovan nämnda målet i sin stämning mot kommunen yrkat ersättning för förmögenhetsskada. Domstolarna har i målet konstaterat att bristande åtgärder för att motverka mobbning är av den karaktären att det kan göras gällande skadeståndsansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Vad gäller huvudman för fristående skola föreligger skadeståndsskyldighet enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen. Frågan om ansvar vid delegerad myndighetsutövning kan här bli mer svårbedömd.

Tjänstefel

I 20 kap. 1 § brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för tjänstefel. Där stadgas i första stycket följande.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Ansvar för tjänstefel kan komma i fråga såväl för förtroendevalda som för anställd personal. Om ledamöter i en kommunal nämnd vid beslutsfattande eller i annat sammanhang åsidosätter sina skyldigheter kan ansvar uppkomma för enskilda nämndledamöter. Detsamma gäller givetvis för rektor, lärare eller annan skolpersonal. I praktiken synes dock åtal för tjänstefel inom utbildningssektorn vara mycket sällsynt förekommande.

Förutom anmälan till Skolverket kan den enskilde få frågan om felaktig myndighetsutövning bedömd av JO och JK, vilka även har rätt att i sådant fall väcka åtal för tjänstefel.

4.3.3 Sammanfattning

I direktiven anges att en utgångspunkt för kommitténs arbete skall vara att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ligger fast. Som tidigare nämnts har kommittén under sitt arbete inte funnit anledning föreslå några förändringar i de principer som redovisas i den tidigare återgivna ansvarspropositionen. Kommittén har således inte funnit skäl för att föreslå ändring i den nuvarande lagstiftningen enligt vilken skolhuvudmannen har det övergripande ansvaret, medan professionens åligganden preciseras i nationella styrdokument och andra statliga författningar. I fråga om ansvarsfördelningen mellan skolhuvudman och rektor har kommittén funnit att behov föreligger att i skollagen närmare precisera rektors åligganden. Kommittén återkommer till detta i avsnitt 8.1.

4.4 Det lokala ansvaret för planering, uppföljning och utvärdering

Kommitténs förslag: Den nationella regleringen av skolplan och arbetsplan upphör.

Bestämmelser om krav på att varje huvudman och skolenhet systematiskt skall följa upp och utvärdera utbildningen skärps och förtydligas i skollagen för att markera betydelsen av kvalitetsarbetet. Skriftlig kvalitetsredovisning skall upprättas årligen.

Elevernas rätt att medverka i arbetet med skolenhetens planering och kvalitetsredovisning förstärks.

Det skall finnas för elever och vårdnadshavare väl kända rutiner för hantering och utredning av klagomål.

4.4.1 Nuvarande reglering

På varje ansvarsnivå – verksamhetsnivån, huvudmannanivån och den nationella nivån – finns ett uppdrag att följa upp och utvärdera verksamheten utifrån de nationella målen. Att detta sker är nödvändigt för att styrningen av skolan skall fungera så att skolorna, skolhuvudmännen och staten får underlag för att förbättra och utveckla verksamheten.

Som en garanti för likvärdig utbildning av hög kvalitet har staten infört ett system som ålägger skolhuvudmännen och skolor att planera, följa upp och utvärdera sin verksamhet mot nationella och lokala mål och bestämmelser. Resultaten härav skall ge underlag för att bedöma om åtgärder behöver vidtas i olika avseenden.

Huvudmannanivån

Skollagen

Statens övergripande krav finns i 1 kap. 12 § skollagen.

Den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning.

I 2 kap. 8 § föreskrivs att det i alla kommuner skall finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen skall kontinuerligt följa upp och utvärdera planen.

Av förarbetena till bestämmelsen om skolplan framgår att avsikten inte bara är en utvärdering av skolplanen som styrinstrument utan också en utvärdering av den verksamhet som behandlas i skolplanen. Eftersom skolplanen skall ange vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att nå de nationella målen, är kravet således indirekt att utvärdera i vad mån kommunens skolväsende når nationella mål.

I prop. 1990/91:18 om ansvaret för skolan anges bl.a. följande om kommunal utvärdering.

Styrning som en process förutsätter ... att resultat hela tiden bedöms och påverkar den fortsatta styrningen. Uppföljning och utvärdering har i detta perspektiv syftet att synliggöra resultat och ge underlag för förändringar. Att synliggöra resultat är inte bara en fråga om att kontrollera hur ansvaret fullföljs, det är också en fråga om hur arbetet skall bedrivas vidare. Uppföljning och utvärdering blir i detta perspektiv en del av den dagliga verksamheten, en del som behövs för att arbetet skall kunna utvecklas och ge resultat.

...

Resultaten och verksamheten i skolan skall sålunda utvärderas mot de mål som ställs upp på olika nivåer i skolsystemet ... På kommunal nivå skall de mål och prioriteringar som görs i skolplanen utvärderas och på skolnivå skall de mål som lagts fast för den enskilda skolans verksamhet och för undervisningen utvärderas (s. 102).

Bestämmelserna i 1 kap. 12 § om huvudmannens ansvar och 2 kap. 8 § skollagen om skolplan gäller inte enskilda huvudmän, bestämmelsen om skolplan inte heller för landsting och statliga huvudmän. Däremot är fristående skolor enligt 9 kap. 11 och 13 §§ skollagen skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende. Kommunen förutsätts därvid ta hänsyn till den fristående skolans pedagogiska särart. Enligt samma paragrafer skall fristående skolor delta i den uppföljning och utvärdering som genomförs på nationell nivå.

Regering och riksdag bedömde efter hand att värdering och utveckling av kvaliteten i skolsystemet behövde förstärkas så att de

blir självklara inslag. Skolverkets tillsyn av kommuner från 1995 och framåt har visat på brister. Den huvudsakliga anledningen till kritik har varit att det i vissa kommuner helt saknades utvärderingar på kommunal nivå. I andra har kommunen angett att det genomförts utvärderingar men att det saknats dokumentation. I några kommuner hade utvärderingar genomförts men inte varit kopplade till kommunens skolplan. Skolplanerna har heller inte alltid varit möjliga att följa upp.

Den vanligaste bristen på skolnivå har bestått i att det också här helt saknades utvärderingar eller att de utvärderingsinsatser som genomförts inte var kopplade till vare sig nationella mål, mål i skolplanen eller den lokala arbetsplanen. I många fall saknades också dokumentation av det som genomförts. I andra fall saknades analyser och värderingar av de resultat som presenterats.

Förordningen om kvalitetsredovisning

Den 1 november 1997 trädde förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning i kraft. I förordningen anges att huvudmän och skolor årligen skall upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen. Redovisningen skall innehålla en bedömning av i vilken mån de nationella målen för utbildningen uppnåtts och en redogörelse för vilka åtgärder som behövs om målen inte uppnåtts.

Förordningen ligger väl i linje med vad som anförts i ansvarspropositionen även om kopplingen till skolplanen numera upphört (se nedan).

I regeringsskrivelsen (1996/97:112) som ger motiven till förordningen sägs bl.a.

Kvalitetsredovisningen är inte avsedd att ersätta utan bygga på olika andra lokala utvärderingar, egen tillsyn eller inspektion etc. inom områden som skolan eller kommunen själv anser särskilt viktiga ur kvalitetssynpunkt. Även om skolans eller huvudmannens personal har det primära ansvaret, bör i högre utsträckning än hittills också elever, föräldrar, arbetslivsföreträdare, forskare eller andra sakkunniga engageras, beroende på vad i verksamheten eller utbildningen som är föremål för utvärderingen (s. 102).

Förordningen gäller för både offentliga och enskilda huvudmän och skolor.

I sin lägesbedömning Barnomsorg och skola 2000 (oktober 2000) uppgav Skolverket att många kommuner utarbetat dokument som beskriver kommunernas kvalitetsarbete och hur arbetet med kvalitetsbedömningar ska bedrivas men att kommuner och skolor fortfarande har svårigheter att finna former för att följa upp och utvärdera sin verksamhet.

Hösten 2001 fick kvalitetsredovisningsförordningen en ny lydelse (SFS 2001:649) vilket medförde ett antal materiella förändringar.

1. Kvalitetsredovisningen är inte längre ett led i uppföljningen och utvärderingen av skolplanen respektive arbetsplanen, i stället av verksamheten.
2. Bedömningarna skall göras mot ”de nationella målen för utbildningen”. Tidigare skulle bedömningen ske mot ”målen för utbildningen” vilket skulle kunna innefatta även mål i skolplanen respektive arbetsplanen.
3. Kvalitetsredovisningen skall innehålla en redogörelse för vilka åtgärder skolan respektive skolhuvudmannen ”avser att vidta” om målen inte nåts. Tidigare skulle redovisas vilka åtgärder som ”behövs”. Denna förändring var en viktig skärpning genom att på ett annat sätt än tidigare kräva att något görs om målen inte nås.
4. Huvudmannens kvalitetsredovisning skall vara upprättad vid visst datum, senast den 1 maj varje år.
5. Huvudmannens redovisning skall avse föregående kalenderår.
6. Huvudmannens kvalitetsredovisning skall bygga på skolornas kvalitetsredovisningar.

Förändringarna avseende 1 och 2 torde hänga samman med en växande insikt om att skolplaner och arbetsplaner haft begränsad effekt på verksamheterna.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

Ovan redovisade bestämmelser om ansvaret på central kommunal nivå för planering, uppföljning, utvärdering och kontroll av det egna skolväsendet gäller inte för förskoleverksamheten och skol-

barnsomsorgen. Dessa omfattas således inte heller av kvalitetsförordningen. Däremot omfattar naturligtvis kommunallagens föreskrifter också dessa verksamheter.

Inte heller innan verksamheten överfördes till utbildningsområdet fanns någon sådan reglering t.ex. i socialtjänstlagen. I propositionen (prop.1993/94:11) om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m. framhölls följande beträffande den kommunala uppföljningen och utvärderingen av dessa verksamheter.

En mål- och resultatstyrning av barnomsorgsområdet innebär att verksamheten inte behöver och inte heller skall styras genom detaljerade regler och föreskrifter. I stället skall de uppsatta målen styra verksamheten genom att de ligger till grund för de verksamhetsmål och riktlinjer som utformas lokalt i kommunen. Graden av måluppfyllelse kan sedan bestämmas genom de utvärderingsmetoder av olika slag som utvecklas nationellt och lokalt. Utvärderingen skall ge signaler tillbaka till beslutsfattarna om var något behöver förbättras och var resurser skall sättas in.

Det är därför viktigt att ansvaret för uppföljning och utvärdering av barnomsorgsområdet tas såväl nationellt som lokalt och i den enskilda verksamheten. (s. 24).

Numera finns bestämmelser i 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Där sägs att verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Likande bestämmelser finns i 31 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Dessa bestämmelser gäller både offentliga och enskilda (privata) verksamheter.

Även om förskolan och fritidshemmet idag inte omfattas av krav på kvalitetsredovisningar görs emellertid redan sådana ute i kommunerna. *Kommittén föreslår* att skyldighet att upprätta kvalitetsredovisningar även införs för förskolan och fritidshemmet (3 kap. 1 §).

Uppföljningsansvar för fristående skolor

Enligt 9 kap. skollagen är fristående skolor skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

I utvecklingsplanen (skr. 2001/02:188 s. 23) anser regeringen att kommunerna bör ha ett övergripande ansvar för att lokalt följa upp och utvärdera all offentligt finansierad utbildning som ges i skolväsendet för barn och ungdom i kommunen inklusive fristående

skolor. Ett förslag med denna innebörd fanns i propositionen om fristående skolor men avlogs av riksdagen (prop. 2001/02:35).

Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) gäller för kommuner och landsting och reglerar mycket som gäller budget, utvärdering och internkontroll (se bilaga 3).

Verksamhetsnivån

Statens krav på verksamheternas planering, uppföljning och utvärdering kommer också till uttryck i läroplaner och skolformsförfordningar. Detta gäller samtliga skolformer. Nedan ges en exemplifiering utifrån den reglering som finns för grundskolan.

2 kap. 23 § grundskoleförordningen

För genomförandet av de fastställda målen för utbildningen skall det finnas en arbetsplan.

...

Rektor beslutar om arbetsplanen.

Arbetsplanen skall kontinuerligt följas upp och utvärderas.

Ytterligare precisering när det gäller uppföljningen och utvärderingen finns, som framgår av föregående avsnitt, i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

Lpo 94, avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppdrag, den enskilda skolans utveckling

Den dagliga pedagogiska ledningen av skolan och lärarnas professionella ansvar är förutsättningar för att skolan utvecklas kvalitativt. Detta kräver att undervisningsmålen ständigt prövas, resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder prövas och utvecklas. Ett sådant arbete måste ske i ett aktivt samspel mellan skolans personal och elever och i nära kontakt med såväl hemmen som det omgivande samhället.

Lpo 94, avsnitt 2.8 Rektors ansvar

Rektor ansvarar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen. Rektorn

har ansvaret för skolans resultat och har därvid, inom givna ramar ett särskilt ansvar för att ...

- upprätta, genomföra, följa upp och utvärdera skolans handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling, ...

Enskilda huvudmän och skolor är enligt nuvarande reglering inte skyldiga att ha vare sig skolplaner eller lokal arbetsplaner. Enligt kvalitetsredovisningsförordningen skall också de emellertid upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Vid Skolverkets regelbundna tillsyn av de fristående skolorna visar det sig inte sällan att skolans styrelse, med kommunerna som förebild, antagit en skolplan och att skolan därefter upprättat en arbetsplan utgående från skolplanen. Utan planer anser man sig nämligen inte ha något att utvärdera mot.

4.4.2 Kommitténs överväganden

Inledning

För att alla barn, ungdomar och vuxna skall kunna nå målen för utbildningen måste kvaliteten i utbildningen öka. Ett systematiskt kvalitetsarbete syftar till att åstadkomma en sådan förbättring. Detta kan ske genom att alla nivåer utvärderar resultat och måluppfyllelse, identifierar brister, analyserar orsaker till dessa och vidtar de åtgärder som behövs.

Kommittén har naturligtvis ställt frågan om kommunallagens reglering, i en strävan efter att ytterligare förstärka målstyrningen, är tillfyllest eller om den bör kompletteras med ytterligare föreskrifter i t.ex. skollagen.

Det kan då inledningsvis konstateras att kommunallagen inte gäller statliga och enskilda huvudmän och skolor. Redan härav följer att en särskild reglering erfordras. Sådana finns också, som tidigare redovisats, inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Kommunallagen tar inte heller den särskilda hänsyn som kommittén anser nödvändig för att säkerställa elevernas eller deras företrädares inflytande vid planering och uppföljning av verksamheter. Kommunallagens bestämmelser avseende brukarinflytande (6 kap. 8 och 38 §§) och självförvaltningsorgan (7 kap. 18–22 §§) är inte tvingande. Enligt kommitténs bedömning är dessa regler inte

tillräckliga härvidlag, så inte heller just nu pågående försöksverksamheter med lokala styrelser.

Systematiskt kvalitetsarbete

Planering av verksamheten

Kommittén finner inte skäl för att bibehålla nuvarande nationella bestämmelser om skolplan och arbetsplan. Denna bedömning har också gjorts tidigare i olika sammanhang, senast av regeringen i utvecklingsplanen (skr. 2001/2002:188 s. 22–23).

Svenska Kommunförbundet anger i *En ny skollag – några principiella utgångspunkter*, 1997 (s. 34) att skolplanen har en diffus ställning mellan målen i skollagen och läroplanerna och de lokala arbetsplanerna.

En arbetsgrupp föreslår i betänkandet *Samverkande styrning – om läroplanerna som styrinstrument* (Ds 2001:48 s. 124) som ett led i pågående decentraliseringsprocess att de nationella kraven på skolplan och arbetsplan avvecklas. Skolplanens funktion täcks enligt arbetsgruppen av kommunallagens mer generella krav på redovisning av kommunal verksamhet medan arbetsplanen bör ses som en integrerad del av kvalitetsredovisningen. Arbetsgruppen understryker samtidigt kravet på att upprätta kvalitetsredovisningar står fast och att dessa utvecklas.

För att underlätta kvalitetsarbetet föreslår regeringen i sin utvecklingsplan att de nationella kraven på skolplan och arbetsplan tas bort. På så sätt koncentreras kvalitetsarbetet kring kvalitetsredovisningarna. Det tydliggör också ansvarsfördelningen mellan stat och kommun genom att uppföljningen av lokala mål främst blir en fråga för skola och kommun.

Ett borttagande av föreskrifterna om kommunal skolplan och arbetsplaner på skolenheter innebär, enligt kommittén, inte att härav berörda huvudmän och skolor fritas från ansvaret att ha en planering av sin verksamhet. *Kommittén föreslår* i stället en allmän föreskrift om att varje skolhuvudman och skolenhet, offentlig såväl som enskild, skall systematiskt följa upp och utvärdera sin verksamhet och på basis härav årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Ett sådant arbete förutsätter att huvudmannen planerar sin verksamhet. För kommunala skolhuvudmän innebär förslaget i

princip inget ytterligare krav utöver vad som anges om plan för verksamheten i 8 kap. 5 § kommunallagen.

Vidare föreslår kommittén en bestämmelse (3 kap. 1 § tredje stycket) om att skolenhetens planering – och kvalitetsredovisning – skall genomföras under medverkan av lärare, övrig personal samt valda företrädare för elever och, på grundskolenivå, även elevernas vårdnadshavare. I förskolan och förskoleklassen skall i stället för elever valda företrädare för elevernas vårdnadshavare ges möjlighet att medverka. En sådan föreskrift stämmer väl överens med vad som i avsnitt 9.2 anförs om att eleverna skall kunna påverka sin utbildning och aktivt bidra till utbildningens utveckling. Elevernas medverkan skall anpassas efter deras ålder och mognad.

Uppföljning och utvärdering

I nuvarande skolförfattningar anges inte uttryckligen att verksamheten skall utvärderas. I skolhuvudmännens genomförandeansvar ingår emellertid att följa upp och utvärdera resultaten samt att rätta till fel och brister. Vare sig kommunallagstiftningen eller skolförfattningarna är heltäckande för alla de verksamheter som här föreslås omfattas av skollagen.

Kraven på likvärdighet, kvalitet och kraven på en heltäckande reglering som gäller alla verksamheter motiverar att ansvaret för uppföljning och utvärdering regleras i skollagen. Motsvarande bestämmelser finns på andra områden i lag, t.ex. beträffande socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

För att säkra dokumentationen föreslår kommittén att uppföljning och utvärdering skall innefatta skriftliga kvalitetsredovisningar enligt gällande förordning därom. Kravet på kvalitetsredovisningar tas in i skollagen (3 kap. 1 § första och andra styckena). Bestämmelserna avses gälla alla utbildningar inom skolväsendet samt såväl för offentliga som enskilda huvudmän.

Kvalitetsredovisningarna behövs dels som ett led i den nationella utvärderingen av skolan, dels också för huvudmännens möjligheter att göra en helhetsbedömning av kvaliteten i sina verksamheter.

Som tidigare nämnts föreslår kommittén att det av lagen skall framgå att skolenhetens planering och kvalitetsredovisning skall genomföras under medverkan av lärare, övrig personal samt valda företrädare för elever och/eller även elevernas vårdnadshavare.

Det är enligt kommitténs mening synnerligen angeläget att eleverna och deras företrädare, tillsammans med skolans personal, inte bara medverkar i analysen och bedömningen av utvärderingarnas resultat utan också bereds tillfälle att påverka *vad* som skall utvärderas. Elevinflytandet i vidare mening behandlas i avsnitt 9.2.

Skyldigheten att följa upp och utvärdera verksamheten och att upprätta kvalitetsredovisning omfattar även förskolan och fritidshemmet. Utbildningen vid fritidshemmet är ett komplement till förskoleklass, grundskola eller motsvarande utbildningar. Det är därför naturligt att fritidshemmet ingår i skolenhetens kvalitetsredovisningar för förskoleklassen, grundskolan eller motsvarande utbildningar.

Klagomålshantering

Den interna kontrollen kan naturligtvis ses som en del av uppföljningen och utvärderingen. Det är oftast genom uppföljning och utvärdering som det visar sig om det finns brister i verksamheten och det är huvudmannens ansvar att sådana rättas till. I kommunerna och landstingen prövar också revisorerna om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig (9 kap. 9 § kommunallagen).

På vissa områden finns reglerade möjligheter för enskilda som är missnöjda att vända sig till en annan instans med synpunkter och klagomål. T.ex. finns inom hälso- och sjukvården förtroendenämnder.

I några kommuner har man på skolområdet inrättat en instans dit elever och föräldrar kan vända sig med klagomål.

Att elever och föräldrar inte vänder sig till skolhuvudmannen när man är missnöjd med ett ärende för att redan där få ärendet utrett beror till stor del på att de inte vet att möjligheterna kanske finns och hur de skall gå till väga om de inte tycker att kontakterna på skolnivå räcker till. Det kan också bero på att elever och föräldrar inte uppfattar den politiska nämnden som en oberoende instans som objektivt skulle ta sig an deras klagomål utan mer som en del av myndigheten.

Vid Skolverkets granskning av inkommande anmälningar framkommer att i huvuddelen av fallen har skolhuvudmannen inte fått tillfälle att själv agera. Ofta har denne inte ens kännedom om ären-

det som nästan alltid rör förhållanden vid en särskild skolenhet. Skolverket hänskjuter i första hand dessa ärenden till skolhuvudmannen med hänvisning till dennes ansvar enligt nuvarande 1 kap. 12 § skollagen.

Kommittén föreslår en föreskrift om att huvudmannen skall ha för elever och vårdnadshavare väl kända rutiner för att ta emot och utreda klagomål. En tydlig information om vart de skall vända sig med klagomål och en intern ansvarsfördelning hos huvudmannen underlättar för huvudmannen att i ett tidigare skede utöva sin interna kontroll (3 kap. 2 §). Genom denna föreskrift kan elevers rättssäkerhet komma att öka. Något formkrav på huvudmannens hantering av klagomål erfordras inte.

4.5 Uppföljning, utvärdering och tillsyn på nationell nivå

Den nationella uppföljningen, utvärderingen och tillsynen utförs av Skolverket. På senare år har dessutom ett nytt instrument, kvalitetsgranskningar, tillkommit. Begreppens innebörd och kommitténs överväganden behandlas i avsnitt 15. Kommitténs lagförslag finns i kapitel 18 i den nya skollagen.

5 Lagstiftningens struktur

5.1 En ny skollag

Nuvarande skollag har blivit svåröverskådlig till följd av de stora förändringar som skett inom flera utbildningsområden. För att åstadkomma en lagtext som uppfyller krav på tydlighet och logisk uppbyggnad krävs en ny skollag.

Bestämmelserna i skollagen bör så långt möjligt vara desamma för all offentligt finansierad skolverksamhet. Även detta ställer krav på en ändrad struktur på skollagen.

Genom den föreslagna förändringen av skollagens uppbyggnad tydliggörs förskolans och fritidshemmets roll inom utbildningsväsendet.

5.1.1 Gällande regelsystem

De grundläggande bestämmelserna på skolans område finns i skollagen (1985:1100) som trädde i kraft den 1 juli 1986 och ersatte 1962 års skollag. Den kompletteras av skolformsförordningar för alla skolformer utom förskoleklassen. Det finns även en förordning för fristående skolor. Skollagen kompletteras av tre läroplaner som tillkom under 1990-talet; läroplanen för förskolan (Lpfö 98), läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) samt läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Läroplanerna är formellt sett förordningar, men vissa delar har riksdagen anslutit sig till. Slutligen finns andra författningar som kungjorts i svensk författningssamling (SFS) och Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

Skollagen

Den nuvarande skollagen tillkom efter en genomgripande lagteknisk översyn av Skolförfattningsutredningen. Vid sin tillkomst innehöll den endast regler rörande de obligatoriska skolformerna (grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan) och gymnasieskolan. Förutom att det skett stora ändringar i bestämmelserna rörande dessa skolformer har även nya verksamheter såsom vuxenutbildningen, förskoleklassen, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen förts in under lagen.

År 1991 ändrades ansvarsfördelningen för skolan mellan staten och kommunerna. Ansvaret decentraliserades och den statliga detaljregleringen minskade. Många och omfattande förändringar har gjorts av skollagen för att regelsystemet skall anpassas till det nya styrsystemet. Sammanlagt har skollagen ändrats nästan 70 gånger och endast två av skollagens ursprungliga 142 paragrafer kvarstår oförändrade.

Den nu gällande skollagen antogs av riksdagen efter förslag i proposition 1985/86:10 *Ny skollag m.m. Del A*. Bland de propositioner till riksdagen som legat till grund för de mer omfattande förändringarna i skollagen kan särskilt nämnas följande.

Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*. Här fastläggs ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Staten skall ange mål och riktlinjer, vilka skall anges i skollagen och i läroplaner för de olika skolformerna. Kommunerna skall svara för att verksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som läggs fast av regering och riksdag. Kommunerna får stor frihet att organisera skolverksamheten. Statsbidrag utgår i form av generellt finansiellt stöd till kommunen. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avvecklas. I stället inrättas en central statlig myndighet, Statens skolverk, vars uppgifter huvudsakligen skall vara utveckling och utvärdering av skolverksamheten.

Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*. Där fastläggs reglerna om att alla ungdomar mellan 16 och 20 år skall erbjudas utbildning i gymnasieskolan. Vidare tas reglerna om vuxenutbildning in i skollagen.

Prop. 1990/91:115 *Vissa skollagsfrågor m.m.* Där fullföljs tidigare principiella ställningstaganden genom ett stort antal ändringar och kompletteringar i skollagen.

Prop. 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor*. Den principiella utgångspunkten var att ge största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola, även en fristående skola.

Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*. Härigenom överförs bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg från socialtjänstlagen till skollagen. Den sexårsverksamhet som tidigare bedrivits inom ramen för förskoleverksamheten bildar en egen skolform, förskoleklassen.

Skolformsförordningarna

1962 års skollag kompletterades av skolförordningen (1971:235) som innehöll, förutom allmänna bestämmelser och bestämmelser om personalen, de närmare bestämmelserna om utbildningen i grundskolan och gymnasieskolan. Motsvarande bestämmelser om specialskolan var intagen i en separat förordning. För särskolan, som reglerades i lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, fanns en till den lagen anknyttande stadga. I privatskoleförordningen fanns bestämmelser för privatskoleverksamheten.

Den reformering som skett av skollagen har också inneburit att förordningarna för de olika skolformerna har gjorts om och anpassats. De nu gällande skolformsförordningarna har tillkommit under perioden 1992–1995. År 1996 tillkom förordningen om fristående skolor. Liksom skollagen har skolformsförordningarna varit föremål för omfattande tillägg och ändringar.

Läroplanerna

Sedan riksdagen 1993 anslutit sig till de i två propositioner presenterade grunderna för läroplanerna för de obligatoriska respektive de frivilliga skolformerna fastställde regeringen 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) och 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Dessa ersatte de tidigare gällande läroplanerna för grundskolan (Lgr 80), för gymnasieskolan (Lgy 70) och för kommunal och statlig vuxenutbildning (Lvux 82).

År 1998 utfärdades för första gången en läroplan för förskolan, Lpfö 98. Samma år reviderades Lpo 94 för att bli tillämplig också på

förskoleklassen och fritidshemmet. I övrigt har efter läroplanernas tillkomst endast enstaka ändringar gjorts i dessa.

5.1.2 Kommitténs överväganden

Sedan nuvarande skollag utfärdades 1985 har det skett omfattande förändringar, varigenom det stora flertalet av bestämmelserna i lagen har ändrats eller kompletterats. Trots detta har skollagen hittills inte varit föremål för någon lagteknisk översyn.

Som framhålls i direktiven har vissa delar av skollagstiftningen blivit svåröverskådliga och strukturen behöver ses över för att åstadkomma logik i uppbyggnaden. Kommittén har i sitt utredningsarbete inledningsvis haft anledning konstatera att en revidering med utgångspunkt från nuvarande lagtext skulle vara mycket komplicerad och sannolikt inte leda till en lagstiftningsprodukt som uppfyller rimliga krav på tydlighet och logisk uppbyggnad. Kommittén har av denna anledning valt att skriva en helt ny lagtext, varvid materiella ändringar begränsas till sådant som motiveras av kommitténs uppdrag enligt direktiven eller där nuvarande lagtext framstår som felaktig, missvisande, motsägelsefull eller otydlig.

En ny struktur på skollagen krävs också av andra skäl. Enligt gällande skollag står fristående skolor vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna och regleras i ett särskilt kapitel i skollagen. Detta var mot bakgrund av tidigare förhållanden naturligt. Som redovisats i avsnitt 2 var vid nuvarande skollags tillkomst antalet fristående skolor litet och omfattade fram till början av 1990-talet endast en halv procent av eleverna i Sverige. Skolornas ekonomi baserades främst på elevavgifter och statsbidrag beviljades endast skolor som byggde på en alternativ pedagogik som gjorde att skolan i något avseende skilde sig från de allmänna skolorna.

Synen på de fristående skolorna har emellertid successivt förändrats och genom ändrade regler för de fristående skolorna har dessa i dag möjlighet att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala skolorna. Antalet fristående skolor har under 1990-talet ökat väsentligt och i dag går ca 75 000 elever i fristående skolor.

I praktiken är i dag i många fall skillnaden mellan kommunala skolor och fristående främst en skillnad i huvudmannskap eftersom många fristående skolor följer de regler som gäller för det offentliga skolväsendet. Enligt kommitténs uppfattning, som närmare redovisas i avsnitt 7, bör mot bakgrund av den ställning fristående

skolor har i dag mål och övriga bestämmelser i skollagen så långt möjligt vara desamma för all offentligt finansierad skolverksamhet oavsett huvudmannaskap. En sådan reglering kräver en annan uppbyggnad av skollagen.

Inom förskolan och fritidshemmen har också som framgått av avsnitt 2 skett stora förändringar under senare år och deras roll inom utbildningsväsendet har förstärkts väsentligt. Enligt kommittén bör detta avspeglas i uppbyggnaden av den nya skollagen.

5.2 Den nya skollagens disposition

Kommitténs förslag: Den nya skollagen skall ha en disposition som gör den tydlig och lättläst.

I tre inledande kapitel finns bestämmelser som anger grunderna för skolväsendet, bestämmelser om skolhuvudmän och personal samt allmänna föreskrifter för utbildningen inom skolväsendet. Dessa kapitel innehåller bestämmelser som är gemensamma för utbildningen inom skolväsendet oavsett skolform och oavsett vem som är huvudman för utbildningen.

Härefter följer ett kapitel om skolplikt och motsvarande rätt till utbildning. Den nuvarande indelningen i särskilda kapitel för varje skolform bibehålls. Förskolan bildar en egen skolform. Den nuvarande skolformen särskolan delas upp i två skilda skolformer, grundsärskolan och gymnasiesärskolan, och får på så sätt två kapitel. Fritidshemmet, som endast kan förekomma som komplement till andra skolformer, regleras i kapitlen för de skolformer som fritidshemmet avser att komplettera.

Fristående skolor med offentligt stöd skall inte längre stå vid sidan av skolformerna utan skall ingå i respektive skolform. Kommittén föreslår att uttrycket fristående skola ändras till enskild skola. Begreppet fristående skola används i fortsättningen för en skola som ligger utanför skolväsendet och som inte är offentligt finansierad.

Bestämmelser rörande utbildning på entreprenad har samlats i ett kapitel.

I ett särskilt kapitel finns liksom i dag bestämmelser om vissa särskilda utbildningar. Hit har också förts bestämmelserna om familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet.

Därefter följer ett kapitel med bestämmelser om tillsyn och ett med bestämmelser om Skolväsendets överklagandenämnd.

Föreskrifter om vilka beslut i skollagen som kan överklagas har samlats i ett eget kapitel.

Lagen avslutas med ett kapitel med rubriken Övriga bestämmelser vari föreskrifter rörande bl.a. bemyndigande för regeringen skall ingå.

Utgångspunkten för en ny disposition av skollagen är att denna skall ha en logisk uppbyggnad samt vara tydlig och lättläst.

I likhet med gällande skollag inleds den nya skollagen med ett kapitel som innehåller grundläggande föreskrifter. Kapitlet innehåller bestämmelser som anger lagens tillämpningsområde och definitioner av övergripande och grundläggande termer som återfinns i skollagen. Vidare anges vissa övergripande mål för utbildningen. I kapitlet har också tagits in bestämmelser som hör samman med införandet av reglerna i FN:s barnkonvention. Här finns även vissa föreskrifter om bl.a. likvärdig utbildning och lika tillgång till utbildning.

I andra kapitlet finns inledningsvis bestämmelser om vem som kan vara huvudman för olika skolformer samt om villkor för godkännande av enskilda huvudmän. I kapitlet finns också en bestämmelse om huvudmannens övergripande ansvar för genomförandet av utbildningen. Vidare finns här regler om rektor och lärare samt om kompetensutveckling. Här finns också bestämmelser som reglerar elevhälsan och dess verksamhet. Till kapitlet har slutligen förts bestämmelser om registerkontroll av personal inom förskola och grundskola eller motsvarande utbildning. Dessa bestämmelser finns i dag i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

I tredje kapitlet med rubriken "Allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet" ges övergripande regler för genomförandet av målen för utbildningen. Till kapitlet har bl.a. förts föreskrifter om kvalitetssäkring av skolverksamheterna. Vidare samlas här vissa regler vilka nu återfinns spridda i de olika skolformsförordningarna. Hit hör även vissa nya föreskrifter av övergripande karaktär såsom möjligheterna till omprövning av betyg och regler som tar sikte på arbetsmiljön i skolan. Genom att gemensamma och övergripande föreskrifter för utbildningen samlas i ett av skollagens inledande kapitel tydliggörs vikten av dessa föreskrifter och

de blir möjliga att överblicka på ett helt annat sätt än vad som nu är fallet.

Fjärde kapitlet innehåller bestämmelser om skolplikten och motsvarande rätt till utbildning.

I femte till femtonde kapitlen finns de bestämmelser som är specifika för de olika skolformerna. Det gäller således förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, komvux, särsvux och sfi. De enskilda skolorna står inte – såsom är fallet i dag – vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna utan ingår i respektive skolform. Kapitlen för de olika skolformerna disponeras så att de innehåller dels bestämmelser som är oberoende av huvudman, dels bestämmelser som enbart gäller kommunala eller i förekommande fall statliga huvudmän, dels bestämmelser som enbart gäller enskilda huvudmän. Fritidshemmet skiljer sig från skolformerna genom att utbildning i fritidshem endast kan förekomma som komplement till andra skolformer. Detta markeras genom att fritidshemmet inte behandlas i ett eget kapitel. Dess reglering finns i stället i kapitlen om de skolformer som fritidshemmet avser att komplettera, dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

I sextonde kapitlet finns gemensamma bestämmelser för utbildning på entreprenad, vilka nu dels finns i en särskild lag, dels återfinns i olika skolformskapitel och skolformsförordningar.

I sjuttonde kapitlet finns bestämmelser om vissa former av utbildning eller pedagogiska verksamheter som inte ingår i skolväsendet. Förutom bestämmelser om sådana särskilda utbildningsformer som i dag regleras i kapitel tio i skollagen återfinns här bestämmelser bl.a. om familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet.

I artonde kapitlet finns bestämmelser om tillsyn.

Skolväsendets överklagandenämnd regleras i det nittonde kapitlet och i följande kapitel, kapitel tjugo, har samlats bestämmelser som gäller överklagande.

I tjugoförsta kapitlet med rubriken ”Övriga föreskrifter” skall finnas bestämmelser om bl.a. regeringens möjligheter att meddela föreskrifter med stöd av lagen. Här finns också bestämmelser som definierar begreppet hemkommun och som anger vem som skall anses bosatt i landet samt att med bosatt i landet skall likställas – utom så vitt gäller skolplikt – vissa kategorier barn och ungdomar vid tillämpning av skollagen. Vidare återfinns här vissa föreskrifter

om handläggning, om elevs talerätt, om information till hemmet rörande elevs frånvaro i visa fall, om anmälan till socialnämnden samt slutligen om tystnadsplikt.

5.3 Rättighets- och skyldighetslagstiftning

I lagtext skall eftersträvas att uttrycket elevs rätt, rättighet eller motsvarande endast används då det föreligger möjlighet till förvaltningsbesvär.

Nuvarande skollag innehåller såväl regler som anger kommunens skyldigheter som sådana regler som anger rättigheter för eleven. Flertalet regler handlar om skyldigheter. Skollagen har därför betraktats huvudsakligen som en skyldighetslag.

5.3.1 Innebörden av begreppen rättighets- och skyldighetslagstiftning

Det finns inte någon exakt definition av vad en rättighetslag eller en skyldighetslag är. Med rättighetslag förstås i allmänhet en lag som ger enskilda medborgare möjlighet att kräva ut en rättighet av något slag och med skyldighetslag en lag som anger en skyldighet för det allmänna utan att ge enskilda medborgare en individuell rätt att kräva fullgörelse.

Socialtjänstlagen (2001:453), och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är exempel på rättighetslagar. Av dessa är socialtjänstlagen mer allmänt hållen medan LSS anger konkret de insatser som de enskilda som tillhör lagens personkrets skall ha rätt till. Som exempel på en mer renodlad skyldighetslag kan nämnas hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, som anger landstingens och kommunernas ansvar för hälso- och sjukvården. Lagen innehåller bestämmelser om de krav som kan ställas på sjukvårdsverksamheterna men innehåller inte någon legal rätt till sjukvård. Den enskilde kan inte genom domstolsprövning kräva rätt till sjukvård. Ingen lag torde emellertid vara enbart av det ena eller det andra slaget utan vad som avses är vanligen vissa inslag i olika lagar.

Föreskrifter i lagar och andra författningar kan ibland vara formulerade så att de från språklig synpunkt närmast framstår som ”skyldighetsregler”. Om de gäller enskilds rätt och beslut med anledning av föreskriften kan överklagas av den enskilde genom *förvaltningsbesvär*, blir föreskriften från juridisk synpunkt likväl att karaktärisera som en ”rättighetsregel”.

Tilläggs skall att beslut som fattats på grundval av skyldighetsreglering inom det kommunala området också vanligtvis kan överklagas. Här handlar det dock om överklagande i den för laglighetsprövning gällande ordningen. Härvid prövas endast lagligheten av beslutet. Något nytt beslut kan inte sättas i det överklagades ställe. Se vidare avsnitt 9.4.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 9.4 föreligger rätt till förvaltningsbesvär då fråga är om en rättighet som enligt Europakonventionen är att anse som en civil rättighet.

Begreppet rättighetslagstiftning har behandlats bl.a. av Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) i delbetänkandet *Patienten har rätt* (SOU 1997:154) vari sägs bl.a. följande.

Med en legal rättighet avses inom den svenska förvaltningsrätten normalt en förmån som är klart definierad i lag till såväl förutsättningar som innehåll och som därtill är utkrävbar genom att den enskilde har möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut för att på så sätt få ut sin rätt. Den laglighetsprövning av beslut som kan ske enligt 10 kap. kommunallagen – s.k. kommunalbesvär – är som regel otillräcklig i detta sammanhang eftersom ett framgångsrikt överklagande endast kan leda till att beslutet ifråga upphävs. För att den enskilde skall kunna kräva ut en förmån som den beslutande myndigheten vägrat henne eller honom måste avslagsbeslutet normalt kunna överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Vid denna typ av besvär gör domstolen en allsidig prövning och har möjlighet att ersätta det överklagade beslutet med ett nytt, gynnande beslut.

Av visst intresse i detta sammanhang är vad Fredrik Sterzel i uppsatsen ”Rättighetslagar och skyldighetslagar”, 33 Rättsfondens skriftserie (1998); anför rörande en uppdelning i rättighetslagar och skyldighetslagar.

Sterzel menar att alla lagar och andra föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden på något sätt kan inordnas under begreppen rättighetslagar och skyldighetslagar. Enligt honom finns minst tre kategorier av rättighetslagstiftning varav två (biståndsbestämmelsen i socialtjänstlagen och LSS) kännetecknas av att de

kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Den tredje kategorin, till vilken hör den s.k. barnomsorgsgarantin (bestämmelser i dåvarande 13–14 §§ socialtjänstlagen, vilka i dag återfinns i 2 a kap. i skollagen om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg) kan däremot endast överprövas enligt 10 kap. kommunallagen. Att den senare lagstiftningen bör hänföras till rättighetslagstiftningen beror enligt Sterzel på att dessa lagbestämmelsers precisa och imperativa utformning ger underlag för en effektiv laglighetsprövning. Sterzel menar att det inte kan råda någon tvekan om att ett beslut i strid mot dessa bestämmelser löper samma risk att bli underkända av domstol som felaktiga beslut om socialt bistånd löper att ändras. En skillnad ligger i att domen i det ena fallet går ut på att beslutet upphävs som olagligt medan den i det senare fallet går ut på att beslutet ändras. En kommun kan möta en dom i ett biståndsmål med ”domstols-trots” likaväl som den kan strunta i en upphävande dom enligt 10 kap. kommunallagen dvs. underlåta att fatta ett nytt lagligt beslut. Det är dock enligt Sterzel naturligt och stämmer med gängse synsätt att anse barnomsorgsgarantin som rättighetslag vara svagare än de två förstnämnda eftersom överklagande genom förvaltningsbesvär alltid uppfattas som en förstärkning även om det inte alltid är så stor skillnad i praktiken.

En uppdelning på två kategorier – rättighetslagar och skyldighetslagar – innebär emellertid enligt Sterzel en stark förenkling. Istället bör man enligt honom tala om ett helt spektrum av kommunala skyldigheter där en ytterlighet är rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen eller LSS, rättigheter som kan krävas ut genom överklagande till domstol. En motsatt ytterlighet är den allmänt formulerade skyldigheten att utöva tillsyn enligt livsmedelslagen eller svara för folkbibliotek enligt bibliotekslagen, skyldigheter som i normala fall inte går att kräva ut, i vart fall inte genom talan av enskild. Sterzel menar att det ger en bättre bild att tala om en rättighetsstege med sex eller sju steg där man kan kliva upp från ett sämre skydd till ett starkare. Som en s.k. skyldighetslag med starkt skydd anger Sterzel bestämmelserna om skolskjuts i skollagen då dessa bestämmelser ger konkret underlag till domstolsprövning.

För att analysera en lagstiftnings rättighetskaraktär kan man såsom Anna Hollander redovisar i sin bok *Rättighetslag i teori och praxis* (1995) spjälka upp rättighetsbegreppet i följande fem komponenter.

1. Är förmånen formulerad som en individuell rättighet, eller är det frågan om en generell reglering?
2. Är förutsättningarna (kriterierna) för att erhålla förmånen angivna i lag?
3. Är förmånens innehåll angivet i lag?
4. Är förmånen beroende av budgetanslag?
5. Föreligger överklagningsrätt?

Dessa rättighetskomponenter kan som Hollander nämner kompletteras med ytterligare två komponenter. Den ena gäller förekomsten av statlig tillsyn och kontroll och den andra gäller i vilken mån lagstiftningen anger sanktionsmöjligheter gentemot verkställande myndigheter i samband med utkrävande av individuella rättigheter.

Syftet med rättighetslagstiftning är att garantera en viss samhällelig standard åt alla oavsett var de är bosatta. Det finns därför en inbyggd motsättning mellan rättighetslagstiftning och den kommunala självstyrelsen.

5.3.2 Rättighetslagstiftningen och den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det skall finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommuner och landsting.

Principen om den kommunala självstyrelsen kommer i dag till uttryck både i regeringsformen (RF) och i kommunallagen. I RF 1 kap. 1 § stadgas bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt statsskick och genom kommunal självstyrelse och i 1 kap. 7 § föreskrivs att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar samt att kommunerna får ta ut skatt för sina uppgifter. I 1 kap. 1 § kommunallagen fastslås att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen och i särskilda föreskrifter.

I förarbetena till 1991 års kommunallag förutsattes att den kommunala självstyrelsen aldrig kan bli total. Graden av självbestämmande avgörs ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn. I sista hand är det riksdagen som bestämmer var gränsen går.

Bestämmande för den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll är för det första vilka områden inom den offentliga förvaltningen som skall vara statliga respektive kommunala.

Härefter är avgörande för frågan om den faktiska självstyrelsens innehåll – hur pass långt den kommunala självstyrelsen skall tillåtas slå igenom inom det område som kommunerna respektive landstingen fått befogenhet eller ålagts att sköta.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd

1995 tillsattes en kommitté som hade till uppgift bl.a. att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen. Kommittén, som tog namnet Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, anförde i sitt betänkande *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) att kommunal självstyrelse var ett svårfångat begrepp, som används både för att beteckna en princip och som ett honnörssord. Kommittén formulerade följande sammanfattande beskrivning av den kommunala självstyrelsens innebörd.

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra* dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

Enligt Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd brukar statlig styrning motiveras av hänsyn till väsentliga allmänna intressen och de centrala politiska organens intresse av att kunna genomföra en fastställd politik för landet i dess helhet.

Således brukar anses att staten ansvarar för offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket, t.ex. utrikespolitik, försvar samt skyddet för medborgarnas liv, hälsa och sociala trygghet.

het samt att garantera rättssäkerheten. Ett annat skäl som motiverar statlig styrning anses vara statens ansvar för fördelningspolitiken. I dagens välfärdssamhälle har allmänhetens krav på en likvärdig och rättvis samhällsservice vuxit sig allt starkare. Ingripande för att garantera en viss samhällelig standard åt alla oavsett var de är bosatta har blivit ett av de viktigaste skälen för statlig styrning och därmed även ett avgörande skäl för en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Slutligen brukar behovet av statlig styrning motiveras av statens övergripande ansvar för samhällsekonomin.

Vad gäller rättighetslagstiftning anförde nämnda kommitté att en förekommande kritik mot denna typ av lagstiftning är att den strider mot grunderna för den kommunala självstyrelsen på det sättet att de lokala förhållandena och de lokala politiska bedömningarna ställs åt sidan för nationella, standardiserade krav. Kritikerna menar vidare att rättighetslagstiftningen i sin förlängning medför att det i realiteten är staten och förvaltningsdomstolarna som bestämmer detaljerna i den välfärdspolitik vars genomförande kommunerna har ansvaret för.

5.3.3 Kommitténs överväganden

På skolans område finns ett starkt nationellt intresse att garantera likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet över hela landet. Staten har också ett folkrättsligt ansvar för att de åtaganden som Sverige gjort genom att tillträda olika konventioner fullföljs nationellt. För att tillgodose dessa krav anser kommittén att skollagen inte endast skall ange vad skolhuvudmannen skall tillhandahålla utan även – i högre grad än i vad som är fallet i dag – tillerkänna eleverna vissa rättigheter.

Av den tidigare redogörelsen om rättighetslagstiftning och skyldighetslagstiftning framgår att i juridisk mening rätt till viss prestation från det allmännas sida endast föreligger om den enskilde har möjlighet att utkräva sin rätt även om den beslutande myndigheten motsätter sig detta. Om det skall vara fråga om en rättighetsregel måste myndighetens beslut därför kunna överprövas av domstol eller besvärsmyndighet och överinstansen måste ha möjlighet att fatta ett för underinstansen bindande beslut i sakfrågan. Det skall således som regel vara fråga om rätt till *förvaltningsbesvär*.

Om sådan rätt inte föreligger är det fråga om en skyldighetsregel, vilket på förevarande område innebär att skolhuvudmannen

ensam bedömer om den enskilde har rätt till begärd prestation och den enskilde har ingen möjlighet att få till stånd rättelse om inte beslutet är i formell mening olagligt. Nuvarande skollagstiftning är långt ifrån konsekvent på detta område.

Enligt direktiven skall kommittén analysera hur termerna elevs rätt och kommuns skyldighet används i skollagen samt vid behov föreslå de förändringar som krävs för en ökad tydlighet av dessa termer.

Vid en översyn av skollagstiftningen måste eftersträvas att föreskrifter som anger att den enskilde har rätt till viss prestation endast skall förekomma om denne samtidigt har rätt att anföra förvaltningsbesvär. I andra fall får föreskrivas att skolhuvudmannen eller rektor skall tillhandahålla viss angiven utbildningsåtgärd. En lagstiftning som innehåller bestämmelser vari anges att den enskilde har rätt till viss prestation medan det i själva verket är myndigheten som ensam bestämmer om detta kan i många fall vara vilseledande för den enskilde.

En lagstiftning av rättighetskaraktär innebär ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Vid en avvägning mellan det nationella intresset att tillgodose kraven på likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet och kommunens självstyrelseintresse finner emellertid kommittén det nationella intresset i vissa fall väga tyngre.

5.4 Harmonisering av föreskrifter i skollag, skolformsförordningar och läroplaner

Terminologin görs enhetlig med utgångspunkt i de i skollagen fastlagda termerna.

Eftersom läroplanerna är de styrdokument som mest används i skolorna bör texter som är identiska eller överensstämmer med förslagen i den nya skollagen inte tas bort från läroplanerna. Däremot bör i läroplanerna anges när fråga är om text i läroplanerna som överensstämmer med lagtext i skollagen. Till följd av ändringar i skollagen kan det bli aktuellt att göra konsekvensändringar i läroplanerna.

Bestämmelser som är gemensamma för alla skolformer har förts över till kapitlet "Allmänna föreskrifter för utbildningen inom skolväsendet" i den nya skollagen. Bestämmelser av betydelse för elevernas rättssäkerhet har även förts dit. Vidare föreslås en avreglering av organisatoriska bestämmelser i förord-

ningarna. I den nya skollagen tas vidare in en bestämmelse om rektors lednings- och samordningsansvar för det pedagogiska arbetet. Härigenom blir ett antal detaljföreskrifter som gäller rektors uppgifter överflödiga. En följd av dessa förslag blir att ett stort antal bestämmelser i förordningarna kan utgå och omfånget av dessa kan minskas.

5.4.1 Allmänna begrepp

Generella *föreskrifter* (normer) meddelas i *författning*. Sådana föreskrifter kännetecknas av att de är bindande för enskilda och myndigheter samtidigt som de är generellt tillämpliga. Med författning förstås lag eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen (RF). Följande terminologi gäller för författningar.

Lag är av riksdagen beslutade föreskrifter.

Förordning är av regeringen beslutade föreskrifter.

Föreskrifter är av myndighet beslutade föreskrifter.

Allmänna råd är av central myndighet utfärdade råd. Dessa utgör inte bindande föreskrifter utan rekommendationer hur myndighet eller enskilda lämpligen kan handla men utesluter inte andra handlingssätt (se Ds 1998:43 samt JO 1993/94 s. 346).

I stället för uttrycket "föreskrift", som således är den i RF fastlagda termen, används ofta såväl i dagligt tal som i offentliga texter orden regler resp. bestämmelser som synonyma begrepp.

5.4.2 Läroplanerna

Läroplanerna är förordningar som regeringen utfärdat sedan grunderna för dessa presenterats i propositioner till riksdagen.

Till sitt innehåll och till sin struktur avviker läroplanerna från traditionella författningar. De utgörs inte av paragrafer utan av löpande text där principerna för skolans arbete läggs fast. Den inledande delen av läroplanerna utgörs av skolans/förskolans värdegrund och uppdrag. I läroplanen för de frivilliga skolformerna används uttrycket uppgifter istället för uppdrag. Härfter anges målen för verksamheten. För de obligatoriska skolformernas del finns mål att sträva mot respektive mål att uppnå. *Mål att sträva mot* anger inriktningen på skolans arbete. De anger därmed en önskad kvalitetsutveckling i skolan. *Mål att uppnå* uttrycker vad elever-

na minst skall ha uppnått när de lämnar skolan. Det är skolans och skolhuvudmannens ansvar att eleverna ges möjlighet att uppnå dessa mål. I förskolan finns endast mål att sträva mot.

Läroplanerna innehåller vidare riktlinjer för dem som arbetar i skolan. Läroplanerna utmärks av en klar ansvarsfördelning. Av läroplanerna Lpo 94 och Lpf 94 framgår tydligt vilka riktlinjer som gäller alla som arbetar i skolan och vilka riktlinjer som särskilt riktas till läraren. Vidare är rektors ansvar noga angivet. I läroplanen för förskolan adresseras riktlinjerna till arbetslaget istället för till läraren. Den saknar vidare avsnittet om rektors ansvar eftersom nuvarande skollag inte innehåller några bestämmelser om rektor när det gäller förskolan.

5.4.3 Skolformsförordningarna

Utformningen av skolformsförordningarna är helt annorlunda. De utgörs av detaljföreskrifter, som kompletterar skollagens bestämmelser.

Skolformsförordningarna är i huvudsak uppbyggda efter samma struktur. De innehåller alla ett kapitel med allmänna föreskrifter och ett om utbildningens innehåll; det senare upptar en stor del av respektive förordning. Vidare återfinns i varje skolformsförordning bestämmelser om samverkansformer, lärotider, särskilda stödinsatser, eleverna och betyg. Samtliga skolformsförordningar avslutas med bestämmelser rörande överklagande. Vissa skolformsförordningar innehåller härutöver vissa ytterligare kapitel.

5.4.4 Kommitténs överväganden

Enligt direktiven skall kommittén föreslå förändringar för att harmonisera skollag, läroplaner, andra förordningar och föreskrifter. Vidare anges att kommittén skall föreslå de förändringar som behövs för att åstadkomma en enhetlig och tydlig terminologi och struktur i skollag, läroplaner och skolformsförordningar, så att dessa bättre harmoniserar med varandra och speglar enheten i skolväsendet.

Terminologin i skollag, skolformsförordningar och läroplaner måste givetvis vara enhetlig. Som framgår av avsnitt 5.5 föreslår kommittén vissa förändringar i terminologin i skollagen. De

föreslagna förändringarna måste givetvis även styra terminologin i läroplaner och skolformsförordningar.

Eftersom skollagen är en författning av högre valör kommer föreskrifter i denna att äga företräde framför föreskrifter i läroplanerna om föreskrifter i skollag och i läroplaner till följd av föreslagna ändringar i skollagen skulle bli motstridiga eller motsägelsefulla. Till följd härav bör göras nödvändiga konsekvensändringar i läroplanerna.

Skollagskommitténs lagförslag kommer i vissa delar att beröra ämnen som nu regleras i läroplanerna. Detta gäller framförallt de övergripande målen för utbildningen. Vidare kommer enligt kommitténs förslag bestämmelser av stor betydelse för elevernas rättssäkerhet att finnas i skollagen. Det gäller bl.a. föreskrifter rörande elevinflytande och lärares skyldigheter vad gäller betygsättning. Dessa ämnen berörs i nuvarande läroplaner. En av Skollagskommittén gjord enkätundersökning visar att läroplanerna är de dokument som är mest kända och används mest ute i skolorna. Detta motsvarar även en allmän uppfattning att läroplanerna är det styrdokument som de flesta i skolan kommer i kontakt med. Det förefaller därför inte lämpligt att ta bort texter ur läroplanerna även om dessa kommer att återfinnas i skollagen.

Självfallet måste undvikas att skollag och läroplaner innehåller identiska texter utan angivande av att så är fallet. Redan i nuvarande läroplaner finns texter som överensstämmer med bestämmelser i skollagen. I sådana fall har i läroplanerna återgetts föreskrifter i skollagen med hänvisning till denna t.ex. ”skollagen slår fast”. Alternativt har skett en hänvisning till den aktuella paragrafen i skollagen. Det förefaller lämpligt att motsvarande metodik används i de fall det nu kan bli aktuellt med ytterligare texter i skollag och läroplaner, vilka har i huvudsak samma innehåll.

Kommitténs förslag ger förutsättningar till väsentliga begränsningar av textmassan i skolformsförordningarna och en bättre anpassning till skollagen. Föreskrifter som nu finns i samtliga skolformsförordningar och som således är av övergripande natur har i kommitténs förslag förts över från förordningarna till ett gemensamt kapitel i skollagen med rubriken ”Allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet”. Enligt kommitténs förslag skall vidare föreskrifter om samverkansformer och andra föreskrifter av organisatorisk karaktär bli föremål för avreglering. Genom att i skollagen fastslå rektors lednings- och samordningsansvar för det pedagogiska arbetet kommer det inte längre att finnas behov av ett

antal detaljföreskrifter i förordningarna, vilka rör det pedagogiska ledningsansvaret. Vidare föreslår kommittén att föreskrifter som gäller särskilda stödinsatser för olika skolformer skall föras över till skollagen.

Skolformsförordningarna kommer härfter att till större delen bestå av bestämmelser rörande utbildningens innehåll och därigenom utgöra ett naturligt komplement till skollagen.

Den disposition av kapitlen i skollagen varigenom kommunal och enskild verksamhet regleras i samma kapitel får givetvis återverkningar på förordningstexterna.

5.5 Terminologi

För skollagstiftningen övergripande termer definieras i inledningen till skollagen.

5.5.1 Övergripande termer

Enligt direktiven skall kommittén föreslå de förändringar som behövs för att åstadkomma en enhetlig och tydlig terminologi. I första hand måste fastställas de termer som enligt direktiven för kommittén skall analyseras och definieras. Det gäller följande termer: *skola*, *skolform*, *undervisning*, *pedagogisk verksamhet*, *elev*. Vidare bör definieras termer som är specifika för skolområdet och är av övergripande natur.

I skollagstiftningen förekommer härutöver termer som är specifika för vissa skolformer. Sådana termer bör definieras i förordningstext om det bedöms föreligga behov av detta. Härvid kan erinras om att nuvarande skolformsförordningar inleds med definitioner av vissa termer.

Kommittén har gjort en noggrann genomgång av hur begreppen nedan hittills använts i skolförfattningarna och förarbetena till dessa. När det gäller begreppen utbildning, undervisning och pedagogisk verksamhet har också genomgåts hur dessa begrepp använts i Europakonventionen, regeringsformen och barnkonventionen. Sistnämnda material redovisas i separat bilagedel till betänkandet.

5.5.2 Skola, skolenhet och skolväsendet

Begreppet *skola* förekommer med olika innebörd i olika sammanhang. Sålunda kan begreppet skola innebära skolan som institution, skolans verksamhet samt de befattningshavare som är verksamma i skolan. Även om begreppet skola således är långt ifrån entydigt förefaller det inte ge anledning till svårigheter eftersom uttrycket skola tolkas utifrån det sammanhang vari det förekommer. Den omständigheten att begreppet skola inte är entydigt kan rimligen inte utgöra skäl för att i en skollag avstå från detta begrepp. Inte heller förefaller det realistiskt att i konformitetens intresse enbart använda begreppet skola i någon viss bestämd innebörd. Uttrycket skola bör dock ersättas med något annat uttryck om det förekommer i sådant sammanhang att det kan ge anledning till missförstånd. Särskilt kan så bli fallet då det gäller åligganden och förpliktiganden för dem som arbetar i skolan. Där kan benämningen skola ibland vara alltför svävande. I sådana sammanhang bör vid behov anges den befattningshavare eller den kategori av befattningshavare som avses med uttrycket. Om uttrycket åsyftar "alla som är verksamma i skolan" bör detta anges. Skola i betydelsen byggnad bör undvikas.

Genom kommitténs förslag kommer förskola och fritidshem att ingå i skolväsendet. I kommitténs förslag till ny skollag används därför begreppet skola i dessa verksamheter på samma sätt som det i dag används i de övriga verksamheterna inom skolväsendet.

Då det gäller en definition som motsvarar begreppet en lokalt begränsad skola bör termen *skolenhet* införas. Begreppet bör tydliggöras genom en definition i skollagen. Termen skolenhet har tidigare funnits med i förordningstexterna men togs fr.o.m. den 1 juli 1991 bort ur grundskoleförordningen och gymnasieförordningen i anslutning till att riksdagen beslutat om en mål- och resultatorienterad styrning av skolan.

Begreppet skolenhet skall stå för en av skolhuvudmannen bestämd organisationsenhet innefattande verksamheten i en skolbyggnad eller i flera närliggande skolbyggnader. Uttrycket skolenhet används enligt kommitténs förslag t.ex. i samband med elevens val av skola. All utbildning sker emellertid inte i skolbyggnader utan utbildningsverksamheten kan t.ex. vara förlagd till en arbetsplats. Vidare kan utbildning i vissa fall ske på distans. Även sådan utbildningsverksamhet hör organisatoriskt till en viss skolenhet. Att det till skolenheten kan vara knuten sådan verksamhet bör framgå av definitionen.

Uttrycket *skolväsendet* förekommer i dag som en sammanfattande benämning på vissa skolformer. Uttrycket är visserligen ålderdomligt men är praktiskt att använda framför allt som en sammanfattande beteckning. Uttrycket skolväsendet är inte otydligt och någon anledning att ersätta detta finns inte.

Vad som ingår i begreppet skolväsendet enligt kommitténs förslag klargörs genom den inledande paragrafen i den nya skollagen. Begreppet utvidgas jämfört med i dag till att omfatta även skolformen förskola liksom fritidshem. Vidare är begreppet inte längre förbehållet utbildning som ordnas av det allmänna utan i skolväsendet ingår även utbildning som anordnas av enskilda.

5.5.3 Utbildning, undervisning och pedagogisk verksamhet

Begreppet *utbildning* i nu gällande skollag är i första hand en samlingsbeteckning för olika verksamhetsformer i skolan. Kommittén anser att det även i den nya skollagen finns behov av en övergripande term på den verksamhet som omfattas av de i skollagstiftningen angivna övergripande målen och att denna term bör vara utbildning. Begreppet utbildning bör enligt kommittén ges följande innebörd: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

Begreppet utbildning kommer därmed att omfatta skolväsendet och vissa av de verksamheter som regleras i 17 kap. i förslaget.

Ordet utbildning behöver emellertid i lagtext i vissa fall kunna användas även i en annan betydelse. Det gäller t.ex. i bestämmelser som förekräver krav för att få anställas som rektor eller lärare. Skollagen bör därför inte innehålla någon uttrycklig definition av termen utbildning. Någon risk att oklarhet uppstår om i vilket avseende begreppet används föreligger inte enligt kommitténs mening.

Termen *undervisning* är ett centralt begrepp i de författningar som reglerar skolan.

Historiskt sett har den använts i alla läroplaner trots att dessa genomgått stora förändringar både till omfång och innehåll. Trots att både mål och arbetsmetoder förändrats har det varit naturligt att behålla undervisningsbegreppet som en sammanfattande beteckning för de läroplansstyrda processer under lärares ledning som syftar till fostran och inhämtande av kunskaper och värden.

Även om ordet undervisning ibland subjektivt uppfattats enbart som en form av s.k. katederundervisning, och inlärning som en

mekanisk process, finns ingen täckning för detta i dagens läroplaner för det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna. Med 1980 års läroplan för grundskolan breddades kunskapsbegreppet som i dag utgår från att människor är aktiva och kunskapsbyggande till sin natur och att skolarbetet därför skall organiseras så att det skapas möjligheter till ett aktivt kunskapsbyggande. Därmed betonas ett varierande arbetsätt med stort inslag av undersökande undervisningsmetodik, där eleverna med utgångspunkt i sina egna erfarenheter får möjlighet att utvidga och fördjupa sina tidigare erfarenheter.

Den gamla synen på undervisning som enbart förmedlande av kunskaper gäller inte längre. Begreppet täcker väl de processer där läraren ger information och fakta, men också vägleder eleverna så att de genom egen reflektion kan omvandla denna information till kunskap. Kommittén anser därför att termen undervisning även fortsättningsvis bör användas i skollagen och att den i dag innefattar den pedagogiska verksamhet som utvecklats de senaste decennierna.

Undervisningsbegreppet behandlades också i samband med att förskoleklassen infördes som en egen skolform. I regeringens proposition 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor* fastslogs att

verksamheten i förskoleklassen skall betraktas som undervisning i samma formella mening som den verksamhet som bedrivs i övriga skolformer inom det offentliga skolväsendet. Förskolans bredare syn på vad som anses vara pedagogisk verksamhet, där bl.a. leken, skapandet och barnets eget utforskande är viktiga beståndsdelar, bör inrymmas i undervisningsbegreppet.

Grundat på sitt ställningstagande i denna fråga gav regeringen BOSK (Barnomsorg och skolakommittén) i tilläggsdirektiv i uppdrag att se över undervisningsbegreppet i syfte att skapa förutsättningar för ett gemensamt synsätt på hur barn och unga lär och utvecklas.

BOSK anförde i sitt slutbetänkande *Att erövra omvärlden* (SOU 1997:157), mot bakgrund av kraven att förskolan och skolan nu skall mötas och berika varandra, följande.

Till det krävs ett gemensamt juridiskt regelverk och nya till varandra fogade måldokument. Att skapa möten som är berikande och möjliggör utveckling kräver ett gemensamt språkbruk; att begrepp ges enhetliga definitioner och betecknas med ord som gör begreppen användbara.

BOSK formulerade också i sitt betänkande en första approximativ definition av begreppet undervisning. Denna definition täckte in både den verksamhet som förutsattes i gällande läroplaner för skolan och i den av kommittén föreslagna läroplanen för förskolan. I den sistnämnda använde BOSK termen undervisning synonymt med pedagogiskt arbete, en term som länge nyttjats i förskolan.

Begreppet undervisning har utvecklats och breddats i alla skolformer. Det innefattar i dag bl.a. den syn på den pedagogiska verksamheten som formulerats i förskolan. Denna bygger på en helhetssyn på barnen och deras behov och utvecklingsmöjligheter. Leken, skapandet och barnets eget utforskande är grundstenar i förskolans undervisningsbegrepp och lusten och glädjen över nya rön är viktiga drivfjädrar. Verksamhetens former har ständigt utvecklats och varierats med hänsyn till barnens ålder och mognad. Till förskolans tradition hör också att personal med olika kompetenser, på ett framgångsrikt sätt, har bidragit i arbetet med att stödja och stimulera barnen i deras utveckling.

Mot bakgrund av detta och behovet av ett gemensamt språkbruk för alla skolformer anser kommittén att begreppet undervisning bör användas i skollagen också vad avser förskolan. En enhetlig terminologi underlättar samverkan mellan olika skolformer och ger lagtekniska fördelar men det innebär i sig inga krav på förändringar av arbetssätt eller metoder. Undervisningens former måste ständigt varieras bl.a. med hänsyn till elevernas ålder.

Användning av för förskolan delvis nya begrepp, som undervisning och elev, betyder inte att kommittén önskar att den tradition som utvecklats i förskolan skall brytas. Tvärtom är det önskvärt att den vinner ytterligare insteg också i andra skolformer. Det är de professionella som har ansvar för hur verksamheten utformas och utvecklas så att de uppställda målen kan nås. Det gäller varje skolform och det förutsätter professionell frihet att välja undervisningsmetod.

Kommittén föreslår att undervisning används genomgående från förskola till vuxenutbildning och definieras som sådana målbestämda processer som under lärares ledning syftar till inhämtande av kunskaper och värden.

5.5.4 Skolform

Sedan de riktade statsbidragen försvunnit har begreppet skolform inte någon materiell innebörd förutom att därav framgår att det rör sig om verksamhet som generellt omfattas av övergripande mål och regler i skollagstiftningen. Sin främsta betydelse har uttrycket såsom en definition av en i skollagstiftningen avgränsad och bestämd del av utbildningen, vilken beskrivs i ett särskilt kapitel i skollagen och som regel i en egen s.k. skolformsförordning.

Även om begreppet skolform inte har någon materiell innebörd är det dock från författningsteknisk synpunkt värdefullt att behålla en sådan typ av definition. Uttrycket skolform är välkänt och vedertaget. Skolform är också enligt kommittén en lämplig term för att markera att det är fråga om former av utbildning inom skolväsendet till skillnad från de särskilda utbildningsformer som enligt kommitténs förslag regleras i 17 kap.

5.5.5 Elev

Den utbildning som regleras i skollagen riktar sig till skilda ålderskategorier. Sålunda är förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet avsedda för barn. Grundskolan och motsvarande skolformer riktar sig till barn och ungdomar medan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är avsedda för ungdomar. Att vuxenutbildningen är avsedd för vuxna förstås av benämningen.

Som framgått tidigare skall enligt vad kommittén föreslår bestämmelser som är gemensamma för alla skolformer samlas i särskilda kapitel. Så har bl.a. allmänna föreskrifter om utbildning inom skolväsendet samlats i ett kapitel. I detta återfinns t.ex. bestämmelser om elevinflytande. Dessa regler gäller för samtliga skolformer. Ett annat exempel på en reglering som kommittén föreslår skall gälla samtliga skolformer är bestämmelserna om stöd för eleverna.

Enligt kommittén innebär det en stor författningsteknisk fördel om ett gemensamt begrepp kan användas för alla som deltar i utbildning enligt skollagen - oavsett skolform och individens ålder.

Uttrycket elev är redan allmänt vedertaget i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan och används i dag inom vuxenutbildningen. Vad kommittén nu måste överväga är om uttrycket elev kan tillämpas även inom förskolan och fritidshemmet.

När det gäller fritidshemmet har ovan klargjorts att kommittén anser att denna verksamhet skall innefattas i begreppet utbildning och att undervisningsbegreppet är tillämpligt också på den verksamhet som bedrivs i fritidshemmet. Det är vidare fråga om samma barn som redan finns i förskoleklassen eller någon annan skolform som fritidshemmet kompletterar, dvs. barn som redan benämns elever. Kommittén anser det därför naturligt att använda begreppet elev även för barn i fritidshemmet.

När det sedan gäller förskolan innebär kommitténs förslag att förskolan utgör en skolform inom skolväsendet. En logisk konsekvens av detta ställningstagande är att barnen i denna skolform – på samma sätt som i dag gäller för barn, ungdomar och vuxna i övriga skolformer – i föreskrifter på skolområdet kan benämnas elev när behov av detta föreligger. Ett gemensamt begrepp ger som nämnts lagtekniska fördelar men innebär inte någon förändring i arbetssätt eller i synen på barnen i förskolan.

Vad gäller användandet av vissa termer i en specifik verksamhet kan nämnas att BOSK i sitt förslag till läroplan för barn och unga 6–16 år föreslog att begreppet elev i läroplanen på flera ställen skulle bytas ut mot barn och unga. Regeringen ansåg emellertid att begreppet elev skulle bibehållas och framhöll därvid att läroplanen reglerar en eller flera individers rättigheter och skyldigheter i förhållande till en specifik verksamhet, nämligen skolan, och att det av BOSK föreslagna begreppet barn och unga hade en mer allmän betydelse, då det gäller barn och unga även i förhållande till föräldrar eller till hälso- och sjukvård osv.

Det kan också konstateras att de avtalsslutande parterna på skolans område, Svenska Kommunförbundet och lärarorganisationerna, i gällande avtal använder begreppet elev också för förskolans område.

Kommittén föreslår mot bakgrund av vad som ovan anförts att det i skollagen uttryckligt anges att med elev avses barn, ungdomar och vuxna som deltar i utbildning enligt lagen.

5.5.6 Vårdnadshavare, förälder och hemmet

Skolförfattningsutredningen, som i Ds U 1981:4 presenterade förslag till ny skollag, skrev i nämnda betänkande följande om begreppen föräldrar och vårdnadshavare:

Man måste skilja mellan vårdnad och förmyndarskap. *Vårdnaden* är begränsad till omsorg om och bestämmanderätt över ett barns person, bl.a. att svara för barnets utbildning och uppfostran (6 kap. 2 § FB). *Förmyndarskapet* är skyldigheten att förvalta barnets egendom och att företräda barnet i förmögenhetsrättsliga avseenden (13 kap. 1 § FB). - I detta sammanhang bör påpekas att de eller den som har vårdnaden om ett barn kan överlämna den dagliga omsorgen om barnet, *den faktiska vårdnaden*, till någon annan, t.ex. fosterföräldrar. Detta innebär emellertid ingen ändring i fråga om vårdnadshavarens rättsliga ställning i förhållande till barnet.

Föredragande statsrådet anförde i den efterföljande propositionen 1985/86: 10 Ny skollag m.m. bl.a.:

Vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och skall därvid i takt med barnets ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Om barnet har två vårdnadshavare gäller detta dem tillsammans.

Skollagen innehåller inga bestämmelser beträffande dem som är föräldrar utan att vara vårdnadshavare eller som har hand om andras barn utan att i juridisk mening vara vårdnadshavare. Det kan dock nämnas att det i skollagen finns allmänt hållna bestämmelser om samarbete mellan hem och skola. Ordet "hem" torde i detta sammanhang inbegripa även fall där någon utan att vara vårdnadshavare tar hand om barn för vård och fostran i sitt hem.

Det är barnets vårdnadshavare som enligt föräldrabalken har ansvaret för barnets utveckling. Därför är det ofrånkomligt att nästan alla bestämmelser i skolförfattningarna om skyldigheter och befogenheter i fråga om barnet gäller just vårdnadshavare, inte den som har den faktiska vården eller föräldrar oberoende av om de är vårdnadshavare eller inte. Vissa mindre ingripande beslut måste emellertid av praktiska skäl få fattas av den som har den faktiska vården. Och en förälder som inte är vårdnadshavare kan mycket väl ha del i skolans kontakter med hemmen.

Som framgått ovan är vårdnadshavare ett i lagstiftningen (föräldrabalken m.fl. lagar) fastlagt begrepp för att definiera den som har vårdnaden om en underårig. I vårdnadshavarens ansvar ligger rätten att bestämma om den underåriges utbildning. Vidare följer av vårdnadshavarens ansvar att vårdnadshavaren – med vissa begränsningar – har rätt till insyn i den underåriges angelägenheter även om det gäller sekretesskyddad information.

Då det gäller att bestämma om utbildningen för den underåriga, andra viktigare frågor rörande dennes förhållanden samt då det

gäller utlämnande av sekretesskyddad information bör därför användas begreppet *vårdnadshavare*. För mer informella kontakter och utlämnande av information, som inte är sekretesskyddad, bör det generellt inte finnas något krav på att skolans företrädare alltid skall ha kontakter med vårdnadshavaren utan inte sällan kan det räcka med kontakter med någon vuxen som sammanbor med den underårige, t.ex. vårdnadshavarens sambo, ”inackorderingsföräldrar” m.fl. För sådana situationer föreslås begreppet *hemmet*. I fråga om *förälder* vilken inte är vårdnadshavare och ej heller sammanbor med barnet bör – om behov av sådan författningsföreskrift uppkommer – i förekommande fall användas uttrycket ”förälder”.

Vårdnadshavare är ett i föräldrabalken definierat begrepp. Begreppen ”förälder” respektive ”hemmet” är allmänt förekommande och inte specifika för skolområdet. Kommittén anser därför inte att dessa termer bör definieras i skollagen. Däremot är det angeläget att respektive term konsekvent används på det sätt som föreslagits i föregående stycke.

5.5.7 Styrelsen för utbildningen, skolhuvudman och hemkommun

Kommunen har frihet att själv bestämma om den kommunala nämndorganisationen. Härav följer att kommunen även skall kunna bestämma namnet på sina egna nämnder. I nuvarande skollag har därför inte föreskrivits något namn på den nämnd som svarar för utbildningen utan den vanligen förekommande nämndbeteckningen *styrelsen för utbildningen* används för att ange till vilket kommunalt organ en bestämmelse riktar sig. Användandet av denna beteckning är inte konsekvent i skollagen utan den används omväxlande med uttrycket kommunen.

När det gäller utbildning med statlig huvudman avses med uttrycket styrelsen för utbildningen den myndighet som regeringen bestämmer.

Av kommunallagen följer att det alltid skall finnas en ansvarig nämnd för verksamheten. Kommittén har inte funnit det nödvändigt att rikta vissa bestämmelser i lagen till en sådan nämnd, utan vilket organ som skall handha uppgifterna i fråga följer av de interna kompetensfördelningsreglerna i kommunallagen.

Kommittén har valt att rikta bestämmelserna, inte till styrelsen för utbildningen, utan till huvudmannen. Den mer fullständiga

beteckningen skolhuvudmannen har undvikits, utom i en rubrik i det föreslagna andra kapitlet – eftersom detta begrepp framstår som tungt vid upprepad användning.

Den föreslagna ordningen innebär en förenkling då termen huvudman kan användas genomgående oavsett om föreskriften riktar sig till offentlig eller enskild huvudman och oavsett om den offentliga huvudmannen är kommunal eller statlig. Om en föreskrift rör kommunens ansvar för barn/elever som är bosatta i kommunen används beteckningen hemkommun. Vilken kommun som avses härmed anges i en särskild bestämmelse i lagen (21 kap. 2 §).