



Handläggare: Lisbeth Westerlund  
Telefon: 08-508 25 016

Till  
Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

## **Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet**

Svar på remiss av (Ds 2009:25)

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Gillis Hammar

Eddie Friberg

### **Sammanfattning**

Skollagsberedningen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag till en ny skollag för skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna som anordnas av det allmänna eller av enskilda. Förvaltningen tillstyrker i huvudsak förslaget till ny skollag. Det är bra att alla skolformer så långt det är möjligt föreslås få en gemensam reglering och att förskolan föreslås bli en egen skolform vilket förtydligar dess roll som det första steget i utbildningssystemet.



## Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden för yttrande remitterat ”Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet”, Ds 2009:25. Remisstiden går ut den 17 september 2009.

Ärendet har även remitterats till utbildningsnämnden och stadsledningskontoret.

## Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samarbete med arbetsmarknadsavdelningen och avdelningen för stadsövergripande sociala frågor.

## Ärendet

Skollagsberedningen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag till en ny skollag för skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna som anordnas av det allmänna eller av enskilda. Utgångspunkten för förslaget är att presentera en tydlig och enkel struktur, som i så stor utsträckning som möjligt är gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Förskolan blir en egen skolform och de fristående skolorna och förskolorna blir en del av skolväsendet.

I förslaget till ny skollag betonas skolans kunskapsuppdrag samt kvalitet, likvärdighet och valfrihet. Vidare betonas att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna och att utbildningen ska vara likvärdig och icke-konfessionell.

Många bestämmelser som idag regleras genom förordningar eller föreskrifter lyfts upp till lag genom att integreras i skollagen. De allmänna bestämmelserna om betyg föreslås t.ex. flyttas över från olika förordningar till skollagen.

Några av de mer omfattande förändringarna jämfört med dagens lagstiftning är följande:

- Alla skolformer ska i så stor utsträckning som möjligt ha en gemensam reglering.
- Kommunala och fristående skolor ska i så stor utsträckning som möjligt ha en gemensam reglering.
- Förskolan blir en egen skolform vilket förtydligar dess roll som det första steget i utbildningssystemet.
- Genom en tydlig koppling till barnkonventionen klargörs att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning.

- Rättssäkerheten för elever och vårdnadshavare stärks genom att betydligt fler beslut än idag kan överklagas, bland annat upprättande av åtgärdsprogram och beslut om skolplacering.
- Skolinspektionens möjligheter att bedriva en tydlig och effektiv tillsyn förbättras genom möjligheten att utdela viten samt vidta andra sanktioner.

Andra viktiga förändringar och nya bestämmelser gäller:

- tydligare lagfäst värdegrund för alla skolformer
- behörighetskrav för förskolechefer
- möjlighet till dispens från timplanen i grundskolan
- möjlighet att inrätta lokala styrelser
- krav på tillgång till skolbibliotek
- krav på att elevhälsan ska omfatta skolläkare, sjuksköterska, psykolog och kurator
- borttagande av kraven på kvalitetsredovisning och kommunal skolplan till förmån för nya bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete
- modersmålsstöd och modersmålsundervisning regleras i lag
- möjlighet att få befrielse från obligatorisk undervisning begränsas kraftigt
- befogenheter för rektor och lärare att vidta åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero
- skärpta regler om utredning inför beslut om mottagande i särskolorna.

### **Förvaltningens synpunkter**

Förvaltningen tillstyrker i huvudsak förslaget till ny skollag. Det är bra att alla skolformer så långt det är möjligt föreslås få en gemensam reglering och att förskolan föreslås bli en egen skolform vilket förtydligar dess roll som det första steget i utbildningssystemet.

Det är positivt att vuxenutbildningen inklusive svenskundervisning för invandrare (sfi) föreslås få en reglering som ligger nära regleringen av barn- och ungdomsskolan. Det gäller exempelvis gemensamma betygssteg och möjligheter till disciplinära åtgärder som avstängning av elev.

Skollagsberedningens förslag är inte konsekvent vid användning av beteckningarna funktionsnedsättning och funktionshinder i frågor som berör bestämmelser kring barn i behov av särskilt stöd. Socialstyrelsens rekommenderar användning av uttrycket ”person med funktionsnedsättning”. Uttrycket ”person med funktionshinder” är aktuellt när man beskriver situationen i mötet med miljöer/ omvärld som inte är tillgängliga för personen med funktionsnedsättning och således förorsakar ett hinder.



Förslaget till ny skollag är indelat i 28 kapitel. Ett antal bestämmelser som i nuvarande skollag upprepas under varje skolform är nu samlade i de inledande kapitlen och i kapitel 26. En nackdel med detta är att all viktig information som rör en skolform inte finns samlad i respektive skolforms kapitel.

Lagförslaget kommenteras i det följande kapitelvis. Endast de kapitel som gäller alla skolformer eller förvaltningens uppdrag tas upp. Eftersom förvaltningen i huvudsak instämmer i lagförslaget berörs endast förändringar och/eller punkter där förvaltningen har en uttalad synpunkt.

I **kapitel 1 Inledande bestämmelser** presenteras de övergripande målen för barn- och ungdomsutbildningen medan de övergripande målen för de olika skolformerna inom vuxenutbildningen finns i respektive skolformskapitel. Det är positivt att det i 1 § fastslås att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna.

Skollagsberedningen föreslår i 1 kap. 7 § ett antal gemensamma definitioner i syfte att skapa en gemensam terminologi. I tidigare skollag definierades inte undervisning vilket nu görs samtidigt som man skiljer mellan undervisning och utbildning:

”- *undervisning*: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, samt

- *utbildning*: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.”

Med utbildning avses även andra aktiviteter än själva undervisningen och enligt lagen ska undervisningen alltid vara icke-konfessionell men utbildningen i en fristående skola kan vara konfessionell.

Av 20 § i **kapitel 2 Huvudmän och ansvarsfördelning** framgår att eleverna ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning både inför planerade och under pågående studier. Endast behöriga studie- och yrkesvägledare ska kunna erbjudas tillsvidareanställning.

Det är positivt att skollagsberedningen föreslår bestämmelser om en samlad elevhälsa, 16 – 19 §§, där även psykologinsatser ska ingå. Den samlade skolhälsoorganisationen föreslås ha både ett förebyggande och hälsofrämjande syfte. Elevhäl-

san föreslås innehålla medicinska, psykosociala, psykologiska och specialpedagogiska insatser.

Skollagsberedningen föreslår en generell bestämmelse om lokaler och utrustning, § 27. För utbildningen ska finnas de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. För elever med olika typer av funktionsnedsättningar är skolornas tillgänglighet en mycket angelägen fråga. Det är nödvändigt att även elever med funktionsnedsättningar får tillgång till skolans samtliga lokaler och tillgång till läromedel utifrån sina behov. Tillgänglighetskravet borde regleras på ett mer tydligt sätt.

Det är mycket positivt att det i **kapitel 3 Barns och elevers utveckling mot målen** betonas att alla elever ska ges den ledning och stimulans de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att utifrån de egna förutsättningarna kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Alla elever i de obligatoriska skolformerna ska enligt förslaget ha en individuell utvecklingsplan. Däremot ska ett åtgärdsprogram avse endast en elev som är i behov av särskilt stöd eller på annat sätt uppvisar svårigheter i sin studiesituation. Programmet ska omfatta elevens hela skolsituation och således även t.ex. vistelsen i fritidshem. Fokus ska läggas på elevens hela studiesituation, inte enbart på den enskilda elevens svårigheter. I förslaget tydliggörs ansvaret samt föreslås krav på rutiner för att tidigt upptäcka elever i behov av särskilt stöd. Rektorn är ytterst ansvarig för beslutet om upprättandet av åtgärdsprogram. Beslutet om att upprätta eller att inte upprätta ett åtgärdsprogram föreslås kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Det är också bra att elever som når de kunskapskrav alla elever minst ska uppnå föreslås få ledning och stimulans för att få möjlighet att nå längre i sin kunskapsutveckling.

Vuxenutbildningen föreslås också omfattas av de nya betygsstegen – A, B, C, D, E och F där A är bäst och F står för icke godkänt resultat vilket ökar förutsättningarna att sätta ett rättvisande betyg. Idag har svenskundervisning för invandrare (sfi) endast två betygssteg godkänd och väl godkänd. De som inte klarar målen får intyg där det framgår vad de uppnått av kursmålen men inte betyg.

Det är också bra att rektors ansvar för att lärarnas betygssättning sker i enlighet med lag och andra författningar förtydligas och att eleverna får rätt att få information om grunderna för betygssättningen.

I **kapitel 4 Kvalitet och inflytande** fastslås att huvudmannen är skyldig att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och att det ska dokumenteras men kravet på att upprätta en årlig kvalitetsredovisning försvinner, likaså kravet på lokala arbetsplaner på enhetsnivå och en lokal skolplan på kommunnivå. Det är positivt att den enskilda huvudmannen och/eller enheten får större möjligheter att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån de lokala förutsättningarna. Dokument som kvalitetsredovisningen blir lätt blir mera plikt än stimulans till utveckling om de inte upplevs som relevanta. En risk med att ta bort kravet på dessa dokument är att det systematiska uppföljningsarbetet kan få lägre prioritet. Stockholms stad har dock ett väl utvecklat system för uppföljning och utvärdering av skolorna och därmed förutsättningar för att skapa andra redovisningsmodeller.

Positivt är också den vikt som i förslaget läggs vid inflytande för eleverna och ett systematiskt arbete med inflytandefrågor samt att det föreslås att det på varje skolenhet ska finnas minst ett forum för samråd.

Elevernas arbetsmiljö tas upp i **kapitel 5 Trygghet och arbetsro**. Utbildningen föreslås utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Det är bra att huvudmannen och rektor ges möjlighet att vidta åtgärder, exempelvis avstängning under allra högst fyra veckor, för att åstadkomma trygghet och arbetsro och för att komma till rätta med en elevs störande uppträdande.

Även om det endast vid ett fåtal tillfällen förekommer att elever i sfi uppträder hotfullt eller störande är det idag ett problem att varken rektor eller huvudman kan vidta några andra åtgärder än att göra en polisanmälan. Det är en stor förbättring att rektor enligt lagförslaget ska kunna besluta om avstängning helt eller delvis om en elev fuskar eller om en elev stör undervisningen eller om en elev kränker någon annan eller beter sig på ett sådant sätt att övriga elevers trygghet och studiero påverkas negativt.

Vissa bestämmelser inom detta kapitel föreslås dock inte gälla för utbildningar som anordnas för vuxna såsom paragraferna om ordningsregler, disciplinära åtgärder och omhändertagande av föremål – 5, 8 – 12, 21 – 23 §§. De gäller följaktligen inte för utbildning i svenska för invandrare och övrig vuxenutbildning.

**Kapitel 20** ägnas åt **Utbildning i svenska för invandrare**. Det nya lagförslaget innehåller inte så många förändringar utöver de som redan nämnts.



Beteckningen Svenskundervisning för invandare ersätts med Utbildning i svenska för invandrare. Förvaltningen är inte helt positivt inställd till namnbytet eftersom det nya namnet är så likt nuvarande beteckning att det är risk för förvirring och sammanblandning. Det hade varit mera djärvt och eventuellt också statushöjande att ändra namnet till utbildning i svenska som andraspråk. Förkortningen sfi tas bort ur styrdokumentet precis som förkortningarna särvux och komvux.

Förvaltningen anser att det är positivt att ett övergripande mål för utbildningen föreslås införas i 2 §: ”Utbildning i svenska för invandrare syftar till att vuxna invandrare stöds och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja den personliga utvecklingen. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.”

Syftet med utbildningen formuleras på följande sätt i 3§: ”Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket.

Utbildning i svenska för invandrare syftar också till att ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Läs- och skrivinläringen får ske på elevernas modersmål eller annat språk som eleven behärskar.”

Det är positivt att möjligheten till annat språk än svenska inte begränsas till modersmålet eftersom det i vissa fall kan vara bättre för individen att lära sig läsa på ett annat språk.

Det är däremot synd att man i målen inte har tydligare fokus på arbetsmarknad och arbetsliv. 7 § handlar förvisso om samverkan med arbetslivet men det är väldigt allmänt hållet. Huvudmannen ska tillsammans med arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildning i svenska för invandrare ska kunna kombineras med aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Detta förutsätter att arbetsförmedlingen får nödvändiga resurser och tydliga direktiv.

Nytt är att det för varje elev ska det finnas en individuell studieplan av vilken det framgår vilka utbildningsmål eleven har och planerad omfattning av studierna. Detta är positivt och något som Stockholm redan infört.



Förvaltningen är positiv till att utbildning i svenska för invandrare har samma betygssteg som övriga utbildningar A, B, C, D, E och F. F ges till elev som inte uppnått godkänt resultat.

Det är också positivt att en elev i utbildning i svenska för invandrare ska kunna få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Ett problem är dock att begreppet validering har flera olika betydelser varför lagtexten kan missförstås. Förvaltningen uppfattar att det här handlar om s.k. ämnesvalidering, dvs. en bedömning av vad eleven redan kan i svenska för att eleven ska veta vad han/hon behöver lära sig för att nå målen. Om det handlar om validering av elevens kunskaper och kompetens i allmänhet skulle det innebära stora kostnader.

Trots ambitionen att regelverket så långt som möjligt ska vara detsamma inom hela skolväsendet behandlas sfi annorlunda när det gäller rätten att delta i utbildningen (13 §) än den övriga vuxenutbildningen – kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. I båda dessa skolformer är ett kriterium för rätt till deltagande att eleven ska ”ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”. Det finns vuxna invandrare som fått börja på en kurs ett antal gånger utan att kunna tillgodogöra sig innehållet i kursen. Förvaltningen anser mot bakgrund av att utbildning i svenska för invandrare är en skolform – inte längre enbart ett instrument för introduktion – att förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen även ska ingå i kriterierna för att delta.

I **kapitel 21 Entreprenad och samverkan** förtydligas och sammanförs dagens bestämmelser om entreprenad vilket är positivt. Idag regleras entreprenadverksamhet på flera ställen i skollagen och i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan. Det har saknats en enhetlig definition av begreppet entreprenad vilket lett till tolkningssvårigheter.

**Kapitel 22** behandlar **Särskilda utbildningsformer** som internationella skolor och utbildning vid särskilda ungdomshem och utbildning för intagna i kriminalvård. När det gäller utbildning vid särskilda ungdomshem är innehållet detsamma som i 1985 års skollag. Paragrafen om utbildning för intagna i kriminalvård (10 §) är däremot ny och innebär att kriminalvården kan vara huvudman för kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

I ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän och som bygger på principen om mål- och resultatstyrning krävs en tydlig och effektiv **uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn.**





Detta **regleras i kapitel 24** där tillsyn definieras som en oberoende och självständig granskning som syftar till att den verksamhet som granskas uppfyller de villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift eller de särskilda villkor som har meddelats med stöd av en sådan föreskrift. Med tillsyn avses även beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den huvudman som bedriver verksamheten.

En likvärdig skola kräver att rättsäkerheten och kvaliteten i verksamheten kan säkerställas. Statens skolinspektion har tillsyn över och svarar för kvalitetsgranskning av skolväsendet m.m. En kommun har tillsyn över vissa utbildningar vars huvudman kommunen har godkänt.

Det är positivt att Statens skolinspektion föreslås få ökade möjligheter till sanktioner. Den föreslås få möjlighet till sanktioner som anmärkning och föreläggande. Om ett föreläggande inte respekteras ska tillsynsmyndigheten kunna utdöma vite. I allvarliga fall kan tillsynsmyndigheten när det gäller verksamhet som bedrivs av enskild besluta om att återkalla ett godkännande om utbildning eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten meddelat. När det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun kan Statens skolinspektion besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse om kommunen inte följt ett föreläggande eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter. Inspektionen kan i särskilda fall besluta om tillfälligt verksamhetsförbud.

Regeringen kan besluta om att Statens skolinspektion ska ta över den tillsyn som en kommun har.

Statens skolverk ska på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet samt övriga utbildningar och verksamheter som står under skolinspektionen.

**Kapitel 25** ägnas åt **Skolväsendets överklagandenämnd**. Vissa föreskrifter om Skolväsendets överklagandenämnd föreslås föras in i skollagen för att säkerställa att förfarandet vid nämnden uppfyller Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. Kraven på nämndledamöternas kompetens höjs, både ordförande och ersättaren för ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Detta är positivt.

I **kapitel 26** samlas **samtliga beslut enligt skollagen som kan överklagas** i den ordning som gäller för s.k. förvaltningsbesvär.



När diskrimineringslagen trädde i kraft 2009 upphävdes lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. De delar som handlade om diskriminering fördes in i diskrimineringslagen, de delar som behandlade annan kränkande behandling fördes in i skollagen. Denna senare del föreslås flyttas i stort sett oförändrad till **kapitel 27 åtgärder mot kränkande behandling**. I ett avseende föreslås däremot en ändring, nämligen bestämmelsen om anmälningsplikt för rektorer, förskolechefer, lärare och övrig personal. Detta är en positiv förändring.

10 § lyder: ” En lärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig har blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechef eller rektor. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Det som sägs i första stycket ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på ett sätt som avses i diskrimineringslagen (2208:567).”

## **Bilaga**

Sammanfattning av Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, Ds 2009:25