

Kommunstyrelsen

Er beteckn: U2009/4049/S

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

Den nya skollagen (Ds 2009:25)

Gotlands kommun har inbjudits att lämna synpunkter på Skollagsberedningens förslag till ny skollag.

Sammanfattande synpunkter

Skollagen är en sammanhållen lagstiftning som ska utgöra basen för kunskap, valfrihet och trygghet i de skolformer och andra verksamheter som omfattas av skollagen. Det är därför utomordentligt viktigt att den nya skollagen också innebär att reglering som idag finns i olika lagar och förordningar samlas på ett ställe, den nya skollagen. Det blir enklare för alla som berörs.

I de paragrafer där Gotlands kommun förutser en ökad kostnad utgår vi ifrån att finansieringsprincipen skall gälla

Gotlands kommun ser ett antal övergripande fördelar i förslaget till ny skollag:

- o Att förutsättningar och krav på verksamhet i kommunala och fristående verksamheter i mycket likställs och att det så långt möjligt finns en gemensam lagstiftning oavsett huvudman
- o Att förskolan föreslås bilda en egen skolform och att förskolans pedagogiska uppdrag tydliggörs. Gotlands kommun anser det däremot märkligt att förskoleklass skall bilda en "isolerad ö" mellan två skolformer. Förslaget hade därför vunnit på att göra förskoleklassen obligatorisk och därmed införa en 10-årig grundskola.
- o Att förslaget så konsekvent lyfter fram "barns bästa-perspektiv", och därigenom kopplingen till FN:s konvention om mänskliga rättigheter
- o Att förslaget medför ökad rättssäkerhet när det gäller att tillförsäkra elever rätt till den undervisning och utbildning lagen stadgar.

Synpunkter på förslaget kapitelvis

2. Huvudmän och ansvarsfördelning

- o Borttagande av skolplan är bra, eftersom det innebär att man kan undvika dubbleringar. Även utan skolplan har kommunen möjlighet/skyldighet att fastställa prioriterade områden.
- o När det gäller verksamhetens omfattning måste planeringsförutsättningarna för kommunala skolan beaktas med bl a hänsyn till skyldigheten att kunna tillgodose alla elevers rätt till utbildning.
- o Bra att man förtydligar rektors ansvar och bra att pedagogiska frågor särskiljs från nämnd och styrelse. Rektors ekonomiska ansvar inför huvudmannen räcker som reglering ifrån huvudmannen. Större möjlighet till delegering välkomnas, vilket också förtydligar rektors ansvarsområden.
- o Det är positivt med en tydligare ansvarsfördelning, där särskilt rektors/-förskolechefens roll ges ett ökat fokus. Samtidigt innebär sannolikt det tydliggjorda och i vissa fall utökade ansvaret att arbetsbelastning och utbildningsbehov utökas.
- o Bra att huvudmannen får ett tydligt ansvar för rektors utbildning och stöd.
- o Utbildning är en diffus benämning på vad som krävs för att bli rektor. Detta behöver förtydligas. Det är vidare olyckligt att det inte finns ett färdigt förslag för "ansvaret för undervisning".
- o Skollagens ökade krav på väl utbildade rektorer kommer enligt Gotlands kommun att medföra ökade kostnader. En utbildningsplats på rektorsprogrammet är avgiftsfri, men huvudmannen betalar för samtliga kringkostnader (resor, litteratur, logi). Varje plats på rektorsprogrammet beräknas kosta Gotlands kommun ca 240 000 kr.
- o Förslaget att behörighetskrav införs, för att få anställas som förskolechef och därmed jämföras med kraven på kompetens för en rektor, välkomnas
- o Gotlands kommun tillstyrker att dagens juridiska begrepp skolhälsovård föreslås bli elevhälsa men anser att det för regleringen av vilka insatser som ska kunna tillgodoses inte är nödvändigt att precisera ytterligare yrkesgrupper utöver det som finns i nuvarande skollag.
- o Förstärkt studie- och yrkesvägledning kommer att för Gotlands kommuns del betyda att det kommer att behövas fler vägledare. Arbetsuppgifterna som studie-

och yrkesvägledaren förväntas innebära att man måste ha färre elever/studie- och yrkesvägledare, eller att studie- och yrkesvägledarens arbetsuppgifter renodlas jämfört med idag. Då krävs andra tjänstemän för att göra de arbetsuppgifter som vägledaren gör idag. Varje elev ska ha tillgång till vägledning utifrån egna intressen och behov i förhållande till arbetsmarknaden. I dag har en studie- och yrkesvägledare oftast omkring 600 elever att vägleda, vilket torde vara omöjligt om uppdraget ska ges den dignitet som skollagen föreskriver.

- o Skollagsberedningens förslag rörande lokaler, utrustning och skolbibliotiken, samt därmed också den betoning av vikten att eleverna skall ha tillgång till skolbibliotek som framgår av skrivningen, välkomnas.

3. Barns och elevers utveckling mot målen

- o Till skillnad mot skollagsberedningen anser vi att möjligheten att överklaga rektors bedömning av särskilt stöd kommer att öka såväl arbetsbelastning som medföra en ökad kostnad för kommunen.
- o Frågan är om man kan klara byråkratin med överklagande om åtgärdsprogram? Eleven i gy-skolan kan hinna lämna skolväsendet innan saken utreds. Vad gör man med ett avgörande som kommer efter det att eleven slutat skolan? Vad innebär det i praktiken för elevens rätt?
- o Särskilt stöd är i princip ett oändligt stöd tills eleven når kunskapskraven. Detta kan bli en orimlig uppgift för gymnasieskolan som är en frivillig skolform. Stöd och hjälp bör ha en borte gräns inom gymnasiet. (även 3.3.1)
- o Omprövning av betyg kan bara bli fråga om genomgång av dokumentation. Muntliga prestationer kan omöjligt överklagas. Sannolikt kommer att innebära en byråkratisering av läraryrket i gymnasieskolan som blir betydande och detta förslag kommer också att innebära att endast prov blir vägledande för betygsättning. Detta förändrar i sin tur hela skolans sätt att arbeta. Det räcker att skriva in rektors ansvar att leda arbetet i en rättvis betygsättning och att utfärda ytterligare bestämmelser om de nationella proven som styrinstrument.
- o Elevens rätt till information om grunderna för betygsättning är inte detsamma som att eleven förstår grunderna. Vem har tolkningsföreträde?
- o Det är märkligt att ändringar endast får göras om det höjer ett betyg. Rättvisa betyg gäller inte bara den enskilde utan även gruppen i jämförelse med den enskilde. Det blir alltså till nackdel i ett större perspektiv om en elev som fått för högt betyg får behålla detta även om det är uppenbart felaktigt. (Situationen kan

t ex uppstå p g a lärare som är obehörig, eftersom det inte finns beslut om att de inte får sätta betyg).

4. Kvalitet och inflytande

- o I skollagsberedningens förslag framgår att "En enskild huvudman som bedriver utbildning vid endast en förskole- eller skolenhet bör kunna arbeta med planering, uppföljning, utvärdering och utveckling på huvudmannanivå och enhetsnivå. Kommunen bör inom ramen för sitt kvalitetsarbete kunna erbjuda huvudmannen för en sådan fristående verksamhet att ingå i kommunens kvalitetsarbete på huvudmannanivå, exempelvis vad avser uppföljning av utbildningen".

Gotlands kommun anser inte att den kommunala organisationen skall erbjuda utvecklingsstöd till fristående huvudmän, om de får ersättning för detta arbete genom elevbidraget.

- o Att skollagsförslaget fokuserar på en tydlig rätt för elevernas inflytande och delaktighet välkomnas men bör motsvaras av en skrivning om elevernas skyldigheter och förväntade motprestationer. Gotlands kommun ser dock att elevernas rätt till att delta i olika arbetsgrupper (elevråd, skyddsron, skolråd mm) och därefter ha rätt att få den undervisningstid de förlorat ersatt med "extraundervisning" kommer att innebära såväl ekonomiska som praktiska konsekvenser i en kommun med många små skolenheter och en lokaltrafik som inte passerar alla skolenheter.
- o Bra att detaljreglering av det lokala kvalitetsarbetet tas bort. Det är ytterst en fråga om hur många officiella dokument med delvis samma innehåll som ska skrivas av skolledningarna.

6. Skolplikt och motsvarande rätt till utbildning

Gotlands kommun efterlyser klagörande om vilka befogenheter skolhuvudmannen har om vitesföreläggande inte har avsedd effekt.

7. Förskola

- o Gotlands kommun är positiv till förslaget att förskolan skall bilda en egen skolform med mycket av regleringen likställd med andra skolformer.
- o Gotlands kommun välkomnar en tydligare "kravspecifikation" för att få anställas som förskolechef. Däremot ställer vi oss frågande till varför benämningen förskolechef skall regleras i lag.

- o Den tydliggjorda ansvarsfördelningen mellan personal i förskolan, där förskollärare har huvudansvaret för undervisningen, är positivt

8. Förskoleklassen

Gotlands kommun hade gärna sett att förskoleklassen blev ett första obligatoriskt år i grundskolan i och med att så gott som 100% av 6-åringarna redan deltar i den verksamhet som idag är frivillig. Förslaget i skollagen och styrdokumentet Lpo-94 skapar onödigt otydlighet.

9. Grundskolan

Huvudprinciperna för grundskolan i dagens skollag ska enligt förslaget ligga fast. Gotlands kommun delar denna uppfattning utom när det gäller nedanstående punkter:

- o Det föreslås att en grundskola oavsett huvudman skall kunna ansöka om att erbjuda ett lokalt tillval som skolans val utöver innehållet i de nationella kursplanerna. Det kan handla om ett speciellt område som **inte** täcks av kursplanerna. En del av eller hela utrymmet för skolans val ska kunna användas till sådant lokalt tillval. Idag finns möjligheten till profilering inom ramen för kursplaneämnena. Med hänvisning till det otroligt stora utbudet av valmöjligheter som idag finns i gymnasieskolan kopplat till förslaget till ny gymnasie-reform måste man ställa frågan vad ett sådant beslut kommer att innebära i praktiken.
- o Kostnadsfri skolskjuts är en viktig del av rätten till en likvärdig utbildning för elever i grundskola med offentlig huvudman. De senaste åren har det genom domstolspraxis skett en rättsutveckling som innebär att i fall då vårdnadshavare separerat men har fortsatt gemensam vårdnad och där barnet bor växelvis hos vårdnadshavarna, så kan barnet ha rätt till kostnadsfri skolskjuts från båda bostadsadresserna. Eleverna ska i detta sammanhang anses ha två likvärdiga hem. Rätten till skolskjuts vid dubbelt boende innebär en betydande merkostnad för en glest befolkad kommun som Gotland, där ofta taxi är enda möjligheten till skolskjuts, och där föräldrarna kan bo tiotals mil från varandra.
- o Gotlands kommun beklagar såväl att timplanen blir kvar som att frågan om mer flexibelt utbildningssystem får stå tillbaka för otidsenlig tidsstyrning genom en fast och styrande terminsindelning respektive läsårsindelning.

10. Grundsärskolan

Skrivningarna i den nya skollagen är bra och ger en större tydlighet. Det är även bra att lagen skärper kraven i processen runt mottagandet och vårdnadshavares inflytande. Det är positivt att begreppet intagning byts till antagning. Det förra kan ge märkliga associationer.

Skärpningen innebär samtidigt stora krav på grundskolan i det fall att föräldrar väljer grundskola istället för grundsärskola, trots att de sammantagna utredningarna påvisar en utvecklingsstörning. Här krävs då stora utbildningsinsatser av skolledare och personal.

Överhuvudtaget är det angeläget med utbildning i alla verksamheter runt utvecklingsstörning och dess konsekvenser för den enskilde. Regeringen behöver även se till att högskolor och universitet tar sitt fulla ansvar, bl. a. genom att erbjuda utbildningar inom dessa områden.

Namnändringen i obligatoriska särskolan till enbart grundsärskola innebär en skärpning av den individuella planeringen. Dock kan det vara knepigt att i mottagningsförfarandet avgöra exakt för vissa elever efter vilka ämnen, ämnesområden eller en kombination av dessa som den enskilde eleven ska läsa. Det kan ju även inträffa att vissa elever kan studera ämnen utifrån grundskolans kursplaner, vilket är bra. Det behöver därför finnas möjlighet att tillsammans med vårdnadshavare revidera mottagningsbeslutet och tillsammans komma överens om eventuella nya kombinationer efter en viss tid i grundsärskolan.

En smidigare variant i mottagningsförfarandet vore möjligen att när eleven blir mottagen i grundsärskola, i överenskommelse med vårdnadshavare, upprätta en individuell utvecklingsplan som efter hand kan kontinuerligt revideras i samband med utvecklingssamtal.

Det är bra att införa ämnet teknik i grundsärskolan, men det förutsätter naturligtvis utbildningsinsatser för personal, samt ekonomi för detta.

Rätten att under högst två år efter skolpliktens upphörande i årskurs 9, kunna fullgöra utbildningen är bra.

13. Fritidshemmet

- o Gotlands kommun ser positivt på förslaget att fritidshemmet får ett eget kapitel i skollagen och att man tydliggör kopplingen mellan skola och fritidshem, bl a genom att begreppet undervisning införs på fritidshem utan att därför ändra på synen i innehållet i fritidshemmets verksamhet.

- o Fristående skolor bör också vara skyldiga att ha fritidshem.

17. Utbildning på program i gymnasiesärskolan

- o Det är bra att förslaget om bestämmelser runt ansökan till gymnasiesärskolan föreslås ingå i skollagen.

18 Kommunal vuxenutbildning

18.5 Kommunernas skyldighet och syfte med utbildningen

- o För en liten kommun utan möjlighet till samverkan med angränsande kommuner kan det innebära ökade kostnader om det ej samtidigt finns en begränsning över vilka kurser som kommunen är skyldig att anordna.

18.7 Individuella studieplaner

Kommunen tillstyrker förslaget om individuell studieplan men vill samtidigt påpeka att allt fler studerande enbart är distansstuderande som vill studera en enstaka kurs under en termin. Att för dessa studerande upprätta en individuell studieplan enligt skollagsberedningens förslag synes vara överambitiöst. Det är ej heller ovanligt att distansstuderande är boende i annan kommun eller befinner sig utomlands. För denna kategori studerande bör det ges möjlighet att upprätta en förenklad studieplan.

18.10 Behörighet till utbildning på gymnasial nivå

Skollagsberedningen har behandlat just ovanstående kriterium, som även finns med i nuvarande förordning och påpekar att det finns stor orättvisa i landet. Vissa kommuner tillåter att en sökande får läsa upp redan godkända betyg medan andra ej tillåter detta. Samma orättvisa kommer att finnas kvar eftersom skollagsberedningen skriver att det inte ska vara möjligt att läsa upp ett godkänt betyg, dvs något av betygen B-E inom "en snar framtid" efter avslutad gymnasieskola. Utvecklingen inom främst det naturvetenskapliga området medför att redan efter några år, efter avslutade studier inom detta område, så är kunskaperna föråldrade. Kommunerna kommer därför att göra olika bedömningar när "en snar framtid" inträffar. Är det tre år eller sju år eller möjligen aldrig? En tydligare anvisning bör finnas med i ett kommentarmaterial om det inte är möjligt att precisera det i lagtext.

18.14 Prövning

Det bör framgå av lagtexten att sökande som ej är skriven i den kommun där prövning skall genomföras ska lämna in ansökan i hemkommunen och att i detta fall hemkommunen svarar för kostnaderna.

I nuvarande förordning finns angivet att kostnad för prövning högst får uppgå till 500 kr. I förslaget till ny skollag finns inga belopp angivna. Innebär detta att det är fritt för kommunerna att ta ut skäligen kostnad för prövning. Med de begränsningar som anges i lagtexten beträffande rätten att läsa upp tidigare godkända betyg kommer antalet personer som vill göra prövning att öka markant. Denna ökning medför även kraftigt ökade kostnader för kommunerna om det ej ges möjlighet att ta ut skäligen kostnad.

19. Särskild utbildning för vuxna

Det är bra med den tydligare skrivningen runt särskild utbildning för vuxna, och kommunens ansvar för detta.

20.5 Kommuners skyldighet att tillhandahålla utbildning

För en liten kommun, utan möjligheter att samverka med andra kommuner, innebär tremånadersregeln orimligt höga kostnader jämfört med de kommuner som kan sluta samverkansavtal. Att starta nya grupper för enstaka individer innebär att ytterligare lärare måste anställas. Gotlands kommun har på grund av små undervisningsgrupper redan nu mer än dubbelt så hög kostnad per heltidsstuderande i svenska för invandrare jämfört med kommungruppen. En lag om rätt till utbildning inom tre månader kommer att ge ytterligare ökad kostnad. Regeringen bör till dessa kommuner lämna ett ekonomiskt bidrag för att möjliggöra mindre studiegrupper.

Skollagsberedningen har ej behandlat frågan om invandrares förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen på samma sätt som förslaget för utbildning på grundläggande nivå. Samma regler bör inskrivas även för invandrare. Detta gäller främst för de personer som genomgått utbildning på en nivå i svenska för invandrare och bedöms att inte ha förutsättningar att tillgodogöra sig kursen även efter en omgång på samma nivå. Kommunen bör ha rätt att avsluta utbildningen för personer som bedöms ej ha förutsättning att klara kurserna inom svenska för invandrare.

23. Annan pedagogisk verksamhet

- o I skollagsberedningens förslag framgår att "I många kommuner använder familjedaghemmen den öppna förskolan som resurs och mötesplats. Där kan de under ledning av förskollärare få stöd för den pedagogiska utvecklingen av sin

egen verksamhet. Även andra former av pedagogisk omsorg bör kunna använda öppna förskolan som resurs för erfarenhetsutbyte, social gemenskap och som stöd för utvecklingen av sin verksamhet”.

- o I promemorian - Barnomsorgsplan och allmän förskola för 3-åringar anges ”på samma sätt som kommunala och enskilda familjedaghem har den som driver annan pedagogisk verksamhet möjlighet att anlita pedagoger om de själva saknar utbildning eller erfarenhet. Det kommer även för sådan verksamhet vara möjligt att vända sig till en öppen förskola för att få pedagogisk handledning”. Samtidigt finns följande motsägningsfulla skrivning: ”därutöver ska verksamheten uppfylla kraven på god kvalitet och säkerhet, varmed avses krav på personalens utbildning, erfarenhet och personliga lämplighet samt att lokaler och utrustning är ändamålsenliga”.
- o Kommunen ska inte vara skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän.
- o Gotlands kommun anser att det är bra att öppna förskolor kan användas som en resurs och mötesplats, men det är inte rimligt att lägga ansvaret för utveckling av enskilda verksamheter och annan pedagogisk verksamhet på den öppna förskolan.
- o Gotlands kommun avstyrker en lagreglering av omfattningen av omsorg utöver dagens lagstiftning för förskolan

24. Tillsyn

- o Skrivningen om kommunens ansvar och möjlighet till insyn i de enskilda verksamheterna välkomnas
- o När det gäller tillfälligt verksamhetsförbud står det i förslaget att tillsynsmyndigheten får förbjuda huvudmannen att tills vidare helt eller delvis driva verksamheten vidare, samt att ett sådant förslag ska gälla omedelbart och får, om inte annat beslutas, gälla i högst sex månader. En viktig fråga hur det skall tillämpas i praktiken med tanke på kommunens ansvar för alla elevers skolgång. Kopplingen till kommunens planeringsförutsättningar går inte att bortse ifrån.
- o Gotlands kommun ser positivt på förslagen men avstyrker vitesföreläggande

25. Skolverkets överklagandenämnd

Gotlands kommun ser positivt på förslagen till ökad rättssäkerhet för eleverna

26. Överklagande

Gotlands kommun ser positivt på förslagen till ökad rättssäkerhet för eleverna

27. Åtgärder mot kränkande behandling

Gotlands kommun välkomnar förslag om att använda evidensbaserade arbetsätt mot mobbning.

28. Övriga bestämmelser

- o Följande skrivning behöver förtydligas; "Med kommunal insyn avses härvid att kommunen fortlöpande ska kunna hålla sig informerad om hur verksamheten vid den fristående skolan, förskolan, förskoleklassen, eller det fristående fritidshemmet utvecklas ex. genom att ta del av dess räkenskaper för att kunna göra en rättvis bedömning av bidragsbehovet".
- o Gotlands kommun ser positivt på att friskolor skall överlämna betygsdokument till kommunen
- o Gotlands kommun anser att frågan om rätten till insyn och tillsyn samt skyldighet att följa upp verksamheten kvalitet och utveckling förefaller att ha ett långsökt samband med att bedöma bidragsbehovet. Detta särskilt sedan "lika villkor" införs 2010-01-01

29. Ekonomiska konsekvenser

Gotlands kommuns uppfattning är att alla kostnadsdrivande förändringar i lagförslaget måste kompenseras enligt finansieringsprincipen. Principens innebörd är att kommuner och landsting inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn, och gäller i båda riktningarna.

Kommunstyrelsen

Eva Nypelius
ordförande

Bo Dahllöf
regiondirektör