

11 Skolans arbetsmiljö

11.1 Arbetsmiljön i skolan

Kommitténs förslag: 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. I det sammanhanget bör också frågan om utökade rättigheter för elevskyddsombuden behandlas.

11.1.1 Inledning

Avsnitt 11 kommer att behandla tre huvudområden, nämligen arbetsmiljön i skolan generellt, kränkande behandling samt trygghet och arbetsro i skolan.

De övergripande bestämmelserna om arbetsmiljön i skolan finns i arbetsmiljölagen (1977:1160). I arbetsmiljölagens mening utgör skolan en arbetsplats i likhet med andra. Arbetsmiljölagen och anslutande författningar gäller därför arbetstagarna i skolan. Som framgår nedan likställs den som genomgår utbildning med arbetstagare och omfattas härigenom av arbetsmiljölagens bestämmelser utom såvitt gäller reglerna om skyddsombud, skyddskommittéer och åldersgränser. En genomgång av arbetsmiljölagstiftningen på skolområdet finns i betänkandets bilagedel, bilaga 7.

Även i skolförfattningarna finns vissa bestämmelser som tar sikte på arbetsmiljön i skolan. Det gäller bl.a. föreskrifter som

syftar till att motverka kränkande behandling. Genom dessa bestämmelser i skolförfattningarna, som gäller parallellt med annan lagstiftning, markeras att skolan har ett särskilt ansvar i dessa hänseenden.

11.1.2 Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen är en ramlag. Den innehåller grundläggande regler rörande arbetsmiljöns beskaffenhet. Till arbetsmiljölagen ansluter arbetsmiljöförordningen (1977:1166) som bl.a. innehåller bemyndiganden för Arbetsmiljöverket (tidigare Arbetarskyddsstyrelsen) att meddela föreskrifter om de närmare krav som skall uppfyllas i arbetsmiljöhänseende. För närvarande finns cirka 130 gällande föreskrifter och allmänna råd som utfärdats med stöd av sådana bemyndiganden.

I arbetsmiljölagens första kapitel anges lagens ändamål och tillämpningsområde. Den är tillämplig på samma sätt för offentlig verksamhet som för enskilda företag. I 1 kap. 1 § anges lagens grundläggande inriktning att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Då även mänskliga behov i vid bemärkelse förutsätts bli beaktade i arbetsmiljösammanhang anges i bestämmelsen också att lagens ändamål är att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Av kapitlet framgår vidare att elever i utbildning omfattas av huvuddelen av lagens bestämmelser.

Andra kapitlet innehåller allmänna föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet. I 1 § föreskrivs bl.a. att arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen, att arbetsförhållanden skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende och att arbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans arbete.

I tredje kapitlet preciseras vilka som har ansvar för arbetsmiljön. I 1 a § anges att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. I 2 § uttrycks principen att huvudansvaret för arbetsmiljön åvilar arbetsgivaren. Enligt denna bestämmelse skall arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Lokaler samt maskiner, redskap, skyddsutrustning och andra tekniska anordningar skall underhållas väl.

I 2 a § finns bestämmelser om arbetsgivarens ansvar för systematiskt arbetsmiljöarbete, om vissa krav på dokumentation av arbetsmiljön och arbetet med denna. Vidare skall enligt en nyinförd bestämmelse finnas tillgång till den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver (2 b §).

I femte kapitlet finns särskilda bestämmelser om minderåriga. Endast 1 § (vari anges att med minderårig avses den som inte fyllt 18 år) och 3 § gäller elever. Enligt den sistnämnda bestämmelsen får en minderårig inte anlitas till eller utföra arbete på sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan. Med stöd av bemyndigande i bestämmelsens andra stycke har dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen utfärdat föreskriften Minderåriga (AFS 1996:1 ändrad genom AFS 2000:31).

Regler om organiserad samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare finns i sjätte kapitlet.

Bland de föreskrifter som här är av intresse kan nämnas föreskrifterna av Arbetarskyddsstyrelsen om kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17) och om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

11.1.3 Konsekvenser på arbetsmiljöområdet av ett utvidgat utbildningsbegrepp

Kommittén har utvidgat begreppet utbildning till att omfatta även verksamheten i förskolan och fritidshemmet. Kommittén har också föreslagit att förskolan skall vara egen skolform och att fritidshemmet är en utbildning som kompletterar förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer.

Enligt 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen likställs *den som genomgår utbildning* med arbetstagare vid tillämpning av lagen utom när det gäller regler om skyddsombud, skyddskommittéer och åldersgränser. Ursprungligen gällde arbetsmiljölagen inte för elever i lägre årskurser än årskurs sju i grundskolan. Genom en lagändring 1990 togs denna begränsning bort. Detta innebar att arbetsmiljölagen kom att omfatta elever från och med grundskolans årskurs 1.

I samband med att förskoleklassen infördes som en skolform inom det offentliga skolväsendet 1998, uttalades i förarbetena att barn i förskoleklass får anses genomgå utbildning varför de torde omfattas av arbetsmiljölagen och därmed likställas med arbets-

tagare i många avseenden när det gäller arbetsmiljön (prop. 1997/98:6 s. 81).

Varken i texten i arbetsmiljölagen eller i motiven till lagen framgår klart vad som skall utgöra utbildning. Barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg anses dock falla utanför lagens tillämpningsområde.

Det utvidgade utbildningsbegrepp som kommittén föreslår kan få till konsekvens att arbetsmiljölagen anses omfatta barnen i förskolan och fritidshem i samma utsträckning som den i dag anses gälla för elever i förskoleklassen.

Barnombudsmannen (BO) har vid olika tillfällen framfört som sin ståndpunkt att även förskolebarn och barn i fritidshem bör omfattas av arbetsmiljölagstiftningen. Enligt BO ger läroplanen för förskolan tydligt uttryck för en tilltro till förskolebarns möjligheter att delta i miljöarbetet.

I Lpfö 98 anges under rubriken 2.3 Barns inflytande bl.a. följande.

I förskolan läggs grunden för att barn skall förstå vad demokrati är. Barnens sociala utveckling förutsätter att de alltefter förmåga får ta ansvar för sina egna handlingar och för miljön i förskolan. De behov och intressen som barnen på olika sätt ger uttryck för bör ligga till grund för utformningen av miljön och planeringen av den pedagogiska verksamheten.

Även dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen har framhållit att det är önskvärt att det skydd som följer av arbetsmiljölagen utvidgas till att omfatta även barnen i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I sin skrivelse till regeringen den 30 mars 2000 med förslag till vissa ändringar i arbetsmiljölagen anger styrelsen att den ställer sig positiv till en lagändring som innebär att arbetsmiljölagen utvidgas till att omfatta även barnen inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i motsvarande grad som den nu gäller för eleverna i skolan. Enligt styrelsen har samhället med tiden kommit att lägga allt större vikt vid det pedagogiska inslaget i verksamheten. Det framstår därför som omotiverat att barnen i denna verksamhet har ett sämre skydd mot olycksfall och ohälsa än barnen i skolan och i sexårsverksamheten.

Kommittén anser att det utvidgade utbildningsbegreppet bör få till konsekvens att arbetsmiljölagen omfattar även barn i förskolan och fritidshemmet. Mot bakgrund bl.a. av den integration mellan dessa verksamheter och förskoleklassen samt grundskolan som

redan föreligger och som ytterligare förstärks genom de förslag som kommittén lägger fram, framstår det som önskvärt och rimligt att barnen i förskolan och fritidshemmen omfattas av samma skydd. Här kan noteras att fritidshemmen ofta är lokalintegrerade med grundskolan. En ordning som innebär att olika regler skulle gälla i arbetsmiljöhänseende beroende på om barnet vid den aktuella tidpunkten deltar i fritidshemmets eller grundskolans verksamhet måste anses otillfredsställande.

Kommittén ser emellertid vissa svårigheter med att fullt ut tillämpa t.ex. de nu gällande bestämmelserna om samverkan i kap. 6 i arbetsmiljölagen när det gäller de yngsta barnen. I sammanhanget kan framhållas att BO också föreslagit att skyddsorganisationen inom förskolan, fritidshemmet och skolans årskurs 0–6 ska kompletteras med vuxna barnskyddsombud som representerar barnen.

Regeringen har i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) aviserat en översyn ur elevperspektiv av arbetsmiljölagen i syfte att förtydliga elevernas inflytande över arbetsmiljön. I skälen för regeringens bedömning att göra denna översyn redovisas bl.a. BO:s förslag att bestämmelserna i arbetsmiljölagen bör utvidgas till att också gälla barnen i förskola och fritidshem.

Kommittén anser att de förändringar i arbetsmiljölagen som kan föranledas av det utvidgade utbildningsbegrepp som kommittén föreslår bör behandlas inom ramen för den av regeringen aviserade översynen.

11.1.4 Behov av särskilda föreskrifter om arbetsmiljön i skollagen

Den genomgång som gjorts av arbetsmiljölagstiftningen visar allmänt att det finns en omfattande arbetsmiljöreglering som är tillämplig på förhållandena i skolan.

Brister i arbetsmiljöarbetet i skolorna har emellertid uppmärksamats vid upprepade tillfällen. Dessa brister kan till viss del tillskrivas okunnighet om bestämmelserna i arbetsmiljölagen och deras tillämplighet på skolområdet.

I en rapport av dåvarande Arbetarskyddsverket till regeringen den 14 januari 2000 med anledning av ett uppdrag att bl.a. redovisa verkets samlade kunskaper beträffande hot och våld i skolans arbetsmiljö anges att enligt verkets uppfattning har skolornas

samlade kunskap om arbetsmiljölagstiftningen ökat under den senaste tioårsperioden.

Enligt rapporten finns en medvetenhet om att arbetsmiljölagen och Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter gäller i skolan för såväl elever som personal, men tillämpningen bedöms inte fungera fullt ut. Handlingsplaner för miljöarbetet finns för flertalet skolor. Dokumenten är emellertid i stor utsträckning inaktuella och inte anpassade till gällande organisation. Personal och elever känner ofta inte till dokumenten eller deras innehåll.

Verket framhåller vidare i rapporten att det är angeläget att stärka kunskapen om arbetsmiljölagstiftningens intentioner bland skolans personal och elever för att det skall bli möjligt att integrera dessa i arbetet med att uppnå läroplanens mål. Gemensamma informationsinsatser med Skolverket kan stödja integrationen av regelverken i skolan.

Enligt kommitténs mening finns i arbetsmiljölagen och anslutande föreskrifter erforderliga bestämmelser för att såväl elevernas som personalens krav på en god och trygg arbetsmiljö skall kunna tillgodoses. Som framgått ovan är emellertid kunskapen om arbetsmiljölagstiftningen och dess tillämplighet i skolan fortfarande bristfällig på många håll även om medvetenheten om lagstiftningen tycks ha ökat.

För att tydliggöra att arbetsmiljölagen gäller på skolområdet *föreslår kommittén* att i det föreslagna kapitlet med allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet bör intas en bestämmelse vari erinras om att i arbetsmiljölagen finns föreskrifter om krav på en god arbetsmiljö.

I vissa fall kan det emellertid finnas skäl att även i skollagen ha en bestämmelse som rör arbetsmiljön för att markera skolans särskilda ansvar för sådana fall där förhållanden i skolan skulle strida mot arbetsmiljölagstiftningens krav. Som exempel kan nämnas den allmänna föreskriften om kränkande behandling, se vidare avsnitt 11.2. I skollagen bör därför i anslutning till nyssnämnda bestämmelse anges att för vissa frågor rörande arbetsmiljön finns dessutom särskilda föreskrifter i skollagen.

11.1.5 Arbetsgivaransvaret och behovet av förtydligande av ansvarsfördelningen

Arbetsgivaransvaret enligt arbetsmiljölagen

Enligt arbetsmiljölagen ligger huvudansvaret för arbetsmiljön på arbetsgivaren. I 3 kap. 2 § föreskrivs att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.

I 2 a § åläggs vidare arbetsgivaren att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller kraven i arbetsmiljölagen och anslutande föreskrifter. Arbetsgivaren skall fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras. Arbetsgivaren skall också i den utsträckning som verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner skall därvid upprättas.

I de fall en anställning föreligger framgår naturligen av anställningsavtalet vem som är arbetsgivare. Arbetsmiljölagen och dess skyldigheter för arbetsgivaren gäller emellertid även i vissa situationer som inte kan klassas som "anställning" såsom är fallet t.ex. beträffande den som genomgår utbildning. I sådana fall skall enligt 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen vad som i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver verksamheten, dvs. för skolans del skolhuvudmannen.

Inom det offentliga skolväsendet innebär detta i de flesta fall att ansvaret åvilar den eller de kommunala nämnder som ansvarar för skolverksamheten. Nämnden skall inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden skall också se till att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

För de fristående skolorna kan huvudmannen vara t.ex. ett aktieföretag, en stiftelse eller en ideell förening

Skolhuvudmannen har i de flesta fall delegerat arbetsmiljöansvaret till rektor som i sin tur kan fördela det dagliga tillsynsansvaret.

I förarbetena till arbetsmiljölagen (prop. 1976/77:149) har understrukits vikten av att det vid delegering av arbetsmiljöansvaret klargörs vem som i olika avseenden bär ansvaret för att arbetsmiljölagens bestämmelser följs. Det skall således inte kunna

komma i fråga att arbetsmiljöansvar delegeras till någon som inte är medveten om att han eller hon har detta speciella ansvar och om vad det innebär.

För att ett uppdrag skall få betydelse i straffrättsligt hänseende förutsätts att med delegering av ansvar följer tillräckliga beslutsbefogenheter. Med befogenhet menas såväl ekonomisk befogenhet som befogenhet i arbetsledningshänseende. Arbetsmiljöansvaret är aldrig mer vidsträckt än ramen för de tilldelade befogenheterna. Det förutsätts också att den till vilken delegering sker har behövlig erfarenhet och kunnande för uppgiften.

Oklarheter i fråga om delegering faller alltid inom ledningens ansvar. Frågan om arbetsgivaransvarets placering får avgöras med hänsynstagande till situationen i varje särskilt fall med beaktande var det reella inflytande över beslut och åtgärder ligger

I *Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete* (AFS 2001:1) utvecklas och preciseras hur arbetsgivaren skall gå till väga för att uppfylla sitt ansvar enligt arbetsmiljölagen.

Enligt dessa föreskrifter skall arbetsgivaren fördela uppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Arbetsgivaren skall vidare se till att de som får dessa uppgifter är tillräckligt många och har de befogenheter och resurser och den kompetens som behövs. Uppgiftsfördelningen skall dokumenteras om det finns minst 10 arbetstagare i verksamheten (6 §).

I kommentaren i de allmänna råden till 6 § sägs följande. Arbetsgivaren har alltid kvar sitt ansvar för miljön, även om olika arbetsuppgifter fördelas. I ett litet företag kan arbetsgivaren på ett enkelt sätt klargöra vem som skall göra vad i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren kan också välja att göra uppgiften själv. I större företag gäller uppgiftsfördelningen i första hand chefer och arbetsledande personal. De bedriver arbetsmiljöarbetet som en del i sin dagliga verksamhet, t. ex. vid beslutsfattande och arbetsfördelning. De kan i sin tur ofta lägga ut uppgifter på andra arbetstagare.

Chefer och arbetsledande personal skall ha de särskilda kunskaper som de behöver för sina uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet (7 §).

Enligt föreskrifterna skall arbetsgivaren varje år göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Om det inte fungerat bra skall det förbättras. Uppföljningen skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten (11 §).

På skolområdet betyder denna reglering att ansvaret för arbetsmiljön vilar på skolhuvudmannen. Skolhuvudmannen kan delegera ansvaret till t.ex. rektor vilket torde vara det normala. För att denna delegation skall uppfylla arbetsmiljölagsstiftningens krav måste skolhuvudmannen se till att den till vilken arbetsmiljöansvaret delegeras har de resurser, de befogenheter och den kompetens som behövs. Skolhuvudmannen har emellertid alltid kvar sitt ansvar för arbetsmiljön även om arbetsmiljöuppgifterna delegerats.

Kommitténs övervägande

Kommittén anser att regleringen av arbetsmiljöansvaret enligt arbetsmiljöförfattningarna är tydlig. Några bestämmelser som innebär avvikelse från denna reglering bör enligt kommittén inte tas in i skollagen.

I olika sammanhang har uppmärksammats att det brustit vid delegation av ansvaret för arbetsmiljön och utrustandet av den till viken delegering skett med nödvändiga befogenheter för att denne skall kunna fullgöra ansvaret. Enligt kommittén torde dessa brister främst bero på okunnighet om gällande bestämmelser. En erinran om arbetsmiljölagens tillämplighet på skolområdet föreslås som framgått tidigare tas in i skollagen.

11.1.6 Särskilt om elevskyddsombudens ställning

6 kap. arbetsmiljölagen innehåller regler om den lokala skyddsverksamheten i företag och förvaltningar. De bygger på principen om samverkan i organiserade former på jämställd bas mellan arbetsgivare och arbetstagare i arbetsmiljöfrågor. Bestämmelserna i kapitlet gäller inte för elever utom såvitt gäller reglerna om elevskyddsombud i kapitlets 17 och 18 §§.

Enligt 6 kap. 17 § skall de som genomgår utbildning av huvudmannen för utbildningen ges tillfälle att genom skyddsombud medverka i skyddsverksamheten på arbetsstället, om det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd.

Allmänt gäller att elevskyddsombuden skall beredas tillfälle att delta i skyddsarbetet i alla väsentliga avseenden. I detta ligger att delta i planeringen av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder eller arbetsförhållanden i övrigt.

Reglerna om organiserad elevmedverkan gäller inte elever i lägre årskurser än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning. I motiven betonas dock att de yngre eleverna bör i takt med sin mognad få möjlighet att delta i skolans miljöarbete i olika former vid sidan av det organiserade miljöarbetet.

Elevskyddsombuden utses av eleverna. Enligt 6 a § arbetsmiljöförordningen skall för varje årskurs på grundskolans högstadium och för varje linje eller specialkurs om minst ett år i gymnasieskolan två företrädare för eleverna utses som elevskyddsombud.

Huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget (6 kap. 18 § arbetsmiljölagen).

Elevskyddsombud skall vara med vid skyddskommitténs sammanträden. Antalet ledamöter i skyddskommittén regleras i avtal mellan arbetsmarknadsparterna. Eftersom denna möjlighet inte står öppen för eleverna stadgas i 8 a § arbetsmiljöförordningen att två elevskyddsombud får närvara och yttra sig vid skyddskommittésammanträdena.

I förarbetena anfördes att bestämmelserna i arbetsmiljölagen med en i huvudsak arbetsrättslig grund inte kan överföras till elevområdet. Detta gällde i synnerhet bestämmelsen om stopprätt.

Elevorganisationerna har vid upprepade tillfällen gjort framställningar om att stärka elevskyddsombudens ställning och utöka deras rättigheter. De har därvid framhållit att elevskyddsombuden bör få samma ställning som skyddsombuden, dvs. att de skall ha rösträtt vid skyddskommittémötena, att de på samma villkor som personalens skyddsombud skall kunna stoppa verksamheten om så krävs för att garantera en säker arbetsplats och att de skall kunna tillkalla yrkesinspektionen.

BO har också föreslagit att elevskyddsombuden skall få en förstärkt roll bl.a. genom att de får förslags- och beslutanderätt i skolans skyddskommitté eller motsvarande, att arbetsmiljölagens kap. 6 om samverkan ses över så att det också omfattar eleverna och att elevskyddsombuden skall få en förstärkt roll.

Kommittén anser att frågan om att ge elevskyddsombuden en starkare ställning är mycket angelägen. Som ovan nämnts avser regeringen emellertid ta initiativ till en översyn av arbetsmiljölagen ur ett elevperspektiv i syfte att förtydliga elevernas inflytande över sin arbetsmiljö (prop. 2001/02:14). Enligt kommitténs mening bör frågan om elevskyddsombudens ställning prövas inom ramen för

ovannämnda översyn eftersom den, enligt vad som framgår av propositionen, tar sikte just på dessa frågor.

11.2 Kränkande behandling

Kommitténs förslag: Den nuvarande bestämmelsen i skollagen om skyldighet för alla som verkar i skolan att aktivt motverka alla former av kränkande behandling överförs med en mindre justering till det inledande kapitlet i skollagen. Till skillnad från vad som gäller idag framhålls inte vissa former av kränkande behandling i den föreslagna paragrafen.

11.2.1 Nuvarande reglering

Bestämmelser som reglerar skolans arbete mot kränkande behandling finns dels i skollagen, dels i arbetsmiljölagen. Härutöver finns kompletterande bestämmelser i Lpo 94 och Lpf 94 samt i föreskrifter utfärdade av Arbetsmiljöverket och dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen.

Skollagen

I skollagen stadgas i 1 kap. 2 § att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Vidare föreskrivs att var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde. Enligt förarbetena till denna bestämmelse (prop.1990/91:18) måste aktningen för varje människas egenvärde räknas till skolans viktiga fostransmål. Skolan måste på alla sätt söka främja att människor av olika ursprung och bakgrund i vårt land innefattas i samhällsgemenskapen. Att kraftfullt motverka alla former av mobbning samt uttryck för rasism och främlingsfientlighet är enligt propositionen exempel på vad detta mål konkret innebär. Paragrafen gäller utbildning för barn och ungdom men motsvarande bestämmelse finns avseende utbildning för vuxna i 1 kap. 9 § skollagen.

Genom ett senare tillägg till dessa paragrafer markerades skyldigheten att inskrida mot kränkande behandling. Enligt detta tillägg skulle den som verkade i skolan särskilt bemöda sig om att

hindra varje försök från elever att utsätta andra för olika former av kränkande behandling. I förarbetena (prop. 1992/93:220) framhölls att de vuxna i skolan har ett stort ansvar för att uppmärksamma mobbning och för att gripa in om sådan märks. Vidare angavs att alla skolor borde ha ett åtgärdsprogram och därmed en handlingsberedskap om problem skulle uppstå. Ett klart uttalande i skollagen antogs bli ytterligare ett incitament för skolorna att utarbeta sådana åtgärdsprogram.

Regleringen har härefter ytterligare skärpts genom en lagändring som trädde i kraft 1998. Enligt den nya lydelsen skall den som verkar i skolan aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. I den proposition som låg till grund för lagändringen (prop.1997/98:6) konstaterades att trots att problemen med mobbning länge uppmärksammats och att många åtgärder vidtagits, visade en rad olika undersökningar på brister i skolans arbetsmiljö och att mobbning alltför ofta var allmänt förekommande. Ett skäl till att styrdokumentet inte efterlevdes kunde enligt regeringen vara att ansvarsfördelningen upplevdes som otydlig. Att ansvarsfördelningen var oklar i flera kommuner framgick bl.a. av Skolverkets tillsynsverksamhet.

Regeringen konstaterade vidare att mobbning inte bara förekom bland elever utan det var även alltför vanligt att elever kände sig kränkta av lärare. Kränkande behandling med rasistisk prägel uppgavs också ha blivit allt vanligare. Beteendet bedömdes som så allvarligt att en markering i portalparagrafen ansågs erforderlig. Den nya bestämmelsen avsåg också markera det förebyggande arbetets centrala betydelse. I anslutning till lagändringen gjordes även vissa ändringar i Lpo 94.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen omfattas inte av ovannämnda bestämmelser. Bestämmelserna gäller inte heller för fristående skolor men för dessa gäller som en av förutsättningarna för ett godkännande respektive bidrag att skolan svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildningen inom det offentliga skolväsendet.

Läroplanerna

I Lpo 94 och Lpf 94 stadgas att skolan skall främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Vidare framhålls att ingen i skolan skall utsättas för mobbning. Tendenser till trakasse-

rier skall aktivt bekämpas. Främlingsfientlighet och intolerans måste mötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.

För rektor anges ett särskilt ansvar för arbetet med mobbning och annan kränkande behandling bland elever och anställda. Detta ansvar preciseras till att upprätta, genomföra, följa upp och utvärdera skolans handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling, såsom mobbning och rasistiska beteenden bland elever och anställda.

Enligt uttalanden i propositionen 1997/98:6 skall handlingsprogrammet omfatta rutiner för skolpersonal vid hantering av frågor som rör kränkande behandling, t.ex. mobbning. Rutinerna skall klargöra hur personal skall hantera problemen när de upptäcker mobbning samt hur kommunikationen mellan rektor, personalen, eleverna och föräldrarna skall skötas i dessa ärenden. Programmet skall omfatta såväl förebyggande som akuta åtgärder samt en strategi för hur och när uppföljning och utvärdering skall genomföras. Handlingsprogrammet skall utformas i samarbete med övrig skolpersonal och elever.

Lärarna har i läroplanerna getts ett uttryckligt ansvar för att uppmärksamma och i samråd med övrig skolpersonal vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling.

I Lpo 94 föreskrivs vidare att läraren skall samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation och kunskapsutveckling samt att rektorn har ett särskilt ansvar för kontakten mellan skolan och hemmet om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan.

I Lpfö 98 slås fast att förskolans verksamhet skall utformas i överensstämmelse med grundläggande värderingar och att var och en som verkar inom förskolan skall främja aktningen för varje människas egenvärde och vår gemensamma miljö.

Arbetsmiljölagen

Som framgått av föregående avsnitt är skolan i arbetsmiljölagens mening en arbetsplats i likhet med andra arbetsplatser och elever likställs med arbetstagare såvitt gäller väsentliga delar av arbetsmiljölagen och anslutande författningar. Barn i förskoleverksamhet och i skolbarnsomsorg anses däremot falla utanför lagens tillämpningsområde.

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17)

Arbetskyddsstyrelsen har utfärdat föreskrifter om åtgärder mot kränkande behandling i arbetslivet och allmänna råd om tillämpning av dessa föreskrifter. Dessa gäller alltså också för skolan och omfattar såväl personal som elever.

Enligt 1 § i dessa föreskrifter avses med *kränkande särbehandling* återkommande klandervärda eller negativt präglade handlingar som riktas mot enskilda arbetstagare på ett kränkande sätt och kan leda till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.

I 2 § stadgas att arbetsgivaren skall planera och organisera arbetet så att kränkande särbehandlingar så långt som möjligt förebyggs. Arbetsgivaren skall vidare klargöra att kränkande särbehandling inte kan accepteras i verksamheten (3 §).

De följande bestämmelserna anger krav på rutiner och beredskap för att förebygga men också ta hand om missförhållanden, om sådana ändå skulle uppstå. Det skall finnas en beredskap att på ett tidigt stadium fånga upp signaler som visar på risker för kränkande särbehandling. Om det likväl inträffar kränkningar, skall det finnas beredskap att snarast vidta motverkande åtgärder samt följa upp att de verkligen får effekt. De som utsatts skall snabbt få hjälp och stöd. Det skall finnas utarbetade rutiner även för detta. Föreskrifterna om kränkande särbehandling i arbetslivet gäller alla former av kränkningar oberoende av anledningen till dessa kränkningar.

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2)

Enligt Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön skall arbetsgivaren utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. Arbetet skall ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som möjligt förebyggs.

Det skall finnas rutiner och beredskap för att förebygga att arbetstagare utsätts för våld eller hot om våld. Rutinerna skall hållas aktuella, följas upp fortlöpande och vara kända av alla som kan bli berörda av riskerna. Detta gäller både för det hot och våld som kan ske inom arbetsplatsen och det som kan komma utifrån. Vidare skall det ges stöd för dem som riskerar att utsättas för våld och det

skall finnas möjlighet att snabbt tillkalla hjälp vid vålds- eller hotsituationer.

Arbetsgivaren skall utreda och dokumentera tillbud och händelser med våld eller hot om våld. Vid allvarliga händelser skall under rättelse ske till Arbetsmiljöverket enligt 2 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

Om anmälan om arbetsskada föreskrives även i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt miljöarbete finns också bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att fånga upp signaler om samt åtgärda problem som kan orsaka kränkande behandling.

11.2.2 Tillsynen enligt skollagen och arbetsmiljölagen

Skolverket, som är den centrala myndighet som utövar tillsyn över skolväsendet, har inte hittills haft några sanktionsmöjligheter. Uttalad kritik av Skolverket förväntas dock leda till att skolhuvudmannen ändrar sin verksamhet så att den överensstämmer med gällande bestämmelser. Som framgår av avsnitt 15 föreslår kommittén att sanktionsmöjligheter införs.

Arbetsmiljöverket utövar den centrala tillsynen över att arbetsmiljölagen och anslutande författningar följs. Arbetsmiljöverket får meddela de förelägganden och förbud som behövs och även förena dem med vite samt också förordna om rättelse på den försumliges bekostnad.

På skolans område finns ytterligare en tillsynsmyndighet, nämligen Socialstyrelsen, som är den myndighet som har det centrala tillsynsansvaret över skolhälsovården.

11.2.3 Barnkonventionen

Enligt barnkonventionen skall barnet skyddas mot "alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende" (artikel 36). Av Barnkommitténs betänkande *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) framgår att skälet till att denna artikel ingår i konventionen var en oro för att samhällsutvecklingen skulle medföra nya områden där barn behövde skydd som inte täcktes av de sakartiklar i konventionen som specificerar situationer och förhållanden som barnet särskilt skall skyddas mot.

I sitt betänkande understryker Barnkommittén att barnen har en ovillkorlig rätt till skydd mot övergrepp i skolan och framhåller att skolan och det omgivande samhället har en absolut skyldighet att skapa sådana miljöer som skyddar barn och ungdomar. Målet kan därför inte vara att minska mobbningen utan målet måste vara att inget barn eller ung människa någonsin utsätts för mobbning. Det får enligt Barnkommittén inte råda minsta tvivel om att barns och ungdomars trygghet och välbefinnande har högsta prioritet i offentliga verksamheter som skolan.

År 1997 lämnade Sverige sin andra rapport till den FN-kommitté som övervakar barnkonventionens efterlevnad. I sina kommenterande slutsatser med anledning av rapporten har FN-kommittén uppmärksammat mobbningsproblemen. FN-kommittén uppmanar Sverige att fortsätta arbetet att förebygga mobbning i skolorna, att samla information om omfattningen av detta fenomen och att skapa särskilda former som möjliggör barns medverkan att på ett lämpligt sätt möta och lösa dessa problem.

FN-kommittén uttrycker även att den ser med oro på den ökning av rasism och främlingsfientlighet som äger rum i Sverige och uppmanar Sverige att vidta alla tänkbara åtgärder för att garantera att barn skyddas mot alla former av diskriminering.

11.2.4 Vissa rapporter m.m. om mobbning och annan kränkande behandling

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen (BO) har haft ett regeringsuppdrag att samordna de centrala myndigheternas insatser mot mobbning och att lyfta fram mobbningsfrågorna i den allmänna debatten. I sin rapport Blunda inte för mobbningen som överlämnades till reger-

ingen 1997 redovisade BO att 10 procent, eller ungefär 100 000 elever utsätts för mobbning. Enligt rapporten hade antalet inte ökat under senare år men inte heller minskat. Tendenser fanns också till att mobbningen blivit grövre, särskilt bland flickor.

Skolverkets Nationella kvalitetsgranskningar 1999

Under 1999 har Skolverket på regeringens uppdrag granskat kvaliteten i skolverksamheten hos några av landets kommuner och fristående skolhuvudmän med inriktning på läroplanernas värdegrund. Granskningen har bl.a. inriktats mot skolors arbete för att förebygga mobbning samt effekten av de skärpta bestämmelserna i skollagen och i Lpo 94. I uppdraget ingick inte att kartlägga förekomsten av kränkande behandling utan mera att granska skolornas arbete för att förebygga mobbning.

Skolverket fann att de öppna konflikterna var vanligast bland yngre elever. På denna nivå hade den ansvariga personalen i allmänhet god beredskap att både upptäcka och lösa konflikterna. I de högre åldrarna ändrades, enligt rapporten, kränkningarnas omfattning och karaktär och de riskerade att bli dolda och hårdare. Personalen syntes efter hand ägna allt mindre uppmärksamhet åt grupprocesser och sociala mål för utbildningen. Särskilt synliga var problemen när det gäller kränkande behandling i grundskolans senare år.

I övrigt konstateras i rapporten att det är stor skillnad mellan skolorna från mycket bra lösningar till avsaknad av handling när det gäller mobbning och kränkande behandling. Handlingsprogram mot mobbning finns i de allra flesta skolor men används inte överallt. När det gäller de äldre eleverna i grundskolan och gymnasieskolan saknas det förebyggande arbetet på många skolor. På skolor som arbetat framgångsrikt är ledningen tydlig, personalen har ett brett engagemang och eleverna är delaktiga i processen. Bristen på goda sociala relationer, trygghet, respekt för andras integritet, delaktighet och brister i den fysiska skolmiljön kan vara orsaker till att kränkande behandling uppstår.

Skolverkets "Attityder till skolan 2000"

Skolverket genomförde år 2000 den tredje undersökningen av allmänhetens, skolbarnsföräldrars, lärares och elevers attityder till den svenska grund- och gymnasieskolan. Resultatet av undersökningen och jämförelser med resultat från de två tidigare genomförda undersökningarna 1993/94 och 1997 presenteras i Skolverkets rapport nr 197 "Attityder till skolan 2000".

I rapporten konstateras att det – i likhet med undersökningen 1997 – är en större andel elever som känner sig mobbade av sina lärare än de som känner sig mobbade av andra elever. I båda fallen har andelarna ökat med 2 procentenheter sedan 1997. I undersökning 2000 uppger 6 procent att de känner sig mobbade av sina lärare och 4 procent att de känner sig mobbade av andra elever. Andelen elever som uppger att de antingen känner sig mobbade av elever eller lärare uppgår till 8 procent. Sammantaget handlar det enligt undersökningen i faktiska tal om närmare 50 000 elever i år 7–9 och gymnasieskolan som känner sig mobbade.

Av rapporten framgår vidare att samtidigt som en större andel av eleverna jämfört med undersökningen 1993/94 uppger att mobbning är ett stort problem på skolan (14 procent av eleverna) så är det en större andel elever (6 av 10) som tycker att skolan gör mycket att förhindra mobbning och annan kränkande behandling. Här kan vidare noteras att det är dubbelt så många elever på grundskolan som anser att mobbning är ett stort problem, jämfört med eleverna i gymnasieskolan. Undersökningen visar också skillnader mellan grundskoleelever och gymnasieelever när det gäller uppfattningen rörande skolans insatser. Enligt rapporten anser 7 av 10 grundskoleelever att skolan gör mycket för att förhindra mobbning och annan kränkande behandling. På gymnasienivå är motsvarande siffror 5 av 10.

Bland elever och lärare anser 2 av 10 att våld och rasism förekommer på skolan. Vidare uppger många lärare (nästan 2 av 10) att de under det senaste året blivit utsatta för hot och trakasserier, såväl av elever som av kollegor.

I rapporten anges att undersökningsresultaten på det här området pekar på att det är i grundskolans år 7–9 som det sociala klimatet tycks vara som mest problematiskt. Vidare tycks en ökad uppmärksamhet av kränkande behandling och mobbning ha skett och toleransen när det gäller mobbning förefaller ha minskat. Resultaten pekar dock enligt rapporten på att det fortfarande finns behov

av förbättringar av den sociala miljön, bemötande mellan elever men också bemötande mellan elever och lärare.

”En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering”

I regeringens skrivelse till riksdagen 2000/01:59 ”En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering” redovisas bl.a. de åtgärder som regeringen vidtagit mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering på grund av etnisk tillhörighet och sexuell läggning samt för gällande lagstiftning på området.

Regeringen uttrycker i skrivelsen att de senaste årens utveckling med ökad propagandaspridning och ett växande och allt grövre våld med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska förtecken liksom diskriminering av olika slag är djupt oroande. Denna utveckling måste enligt regeringen brytas. Regeringen formulerar därför en nationell handlingsplan mot dessa företeelser i syfte att effektivisera de samlade insatserna på området.

Handlingsplanen innebär för skolans del bl.a. att Skolverket fått i uppdrag att vidta åtgärder och göra riktade insatser för att komma till rätta med eventuella missförhållanden i skolan när det gäller främlingsfientlighet, rasism, homofobi samt etniskt och sexuellt relaterad mobbning. Frågorna skall ges särskild uppmärksamhet vid kompetensutveckling av rektorer.

Skolverket har vidare fått i uppdrag att, i samråd med berörda myndigheter och organisationer, kartlägga förekomsten av rasism, etnisk diskriminering, sexuella trakasserier, homofobi och könsrelaterad mobbning i skolan samt analysera och till regeringen redovisa vilka ytterligare insatser på området som kan behövas.

Offentlig utfrågning om mobbning

Riksdagens utbildningsutskott höll i mars 2001 en offentlig utfrågning om mobbning. Vid utfrågningen medverkade bl.a. olika forskare på området och chefen för Skolverkets tillsynsenhet samt representanter för olika departement, myndigheter, lärarfackliga organisationer, elevorganisationer, Barnombudsmannen och Svenska Kommunförbundet.

Vid redovisningen av Skolverkets tillsynsarbete framkom bl.a. att andelen anmälningar till Skolverket avseende kränkande behandling år 2000 utgjorde ca 35 procent, en tioprocentig ökning jämfört med de två närmast föregående åren. Ett problem som framkommit vid tillsynen var att skolorna fokuserade på mobbning och därför inte uppmärksammade andra former av kränkande beteenden. Ett generellt problem var också att skolorna ofta saknade system för att följa upp och utvärdera sitt arbete, såväl när det gällde enskilda fall som när det gällde det långsiktiga arbetet.

Skolverkets systematiska kommuntillsyner visade att det finns ett stort antal skolor som hanterar frågor rörande kränkande behandling på ett mycket bra sätt men att det även förekommer skolor som har problem i detta avseende.

Vid den offentliga utfrågningen berördes avslutningsvis frågan om eventuella brister i den nuvarande lagregleringen. Det framkom därvid att det var snarare andra insatser än skärpt lagstiftning som behövdes för att komma till rätta med problemen med kränkande behandling.

11.2.5 Kommitténs överväganden

Enligt kommitténs direktiv skall kommittén 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, särskilt avseende arbetsmiljö- samt hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Kränkande behandling utpekade särskilt i direktiven.

Som framgår av redogörelsen ovan har det författningsreglerade ansvaret för skolan vad gäller kränkande behandling förtydligats och skärpts genom olika ändringar i skolförfattningarna sedan den nu gällande skollagens tillkomst.

Numera omfattas också elever fr.o.m. förskoleklass av de flesta av arbetsmiljölagens bestämmelser och de till den lagen anslutande författningarna. Enligt kommitténs förslag bör med det utvidgade utbildningsbegreppet även barn i förskola och fritidshem komma att omfattas. Även i denna lagstiftning finns tydliga föreskrifter om ansvar och åtgärder för att förebygga och motverka kränkande behandling.

Trots olika vidtagna åtgärder är mobbning alltjämt ett stort problem inom skolan. En ökning av främlingsfientlighet har också

kunnat märkas. Även andra allvarliga former av kränkande behandling förekommer. Till exempel har framkommit genom rapporter från Skolverket och framhållits av elevorganisationerna att sexuella trakasserier utgör ett problem i skolan.

Enligt kommittén är det en självklar rättighet att slippa bli utsatt för t.ex. mobbning, rasistiska beteenden eller sexuella trakasserier. Varje form av kränkande behandling såväl mellan elever som mellan elever och vuxna strider mot gällande lag och mot skolans grundläggande värden. Det får därför inte råda någon tvekan om att skolan har ansvar för att både förebygga och ingripa mot sådana beteenden.

En bestämmelse som klart fastlägger skolans ansvar för att både förebygga, upptäcka och ingripa mot kränkande behandling i alla dess former måste därför finnas.

Den fråga som här inställer sig är om en bestämmelse av detta slag behövs i skollagen när motsvarande reglering - som dessutom i vissa avseenden även sträcker sig längre än skolförfattningarnas bestämmelser - redan finns i arbetsmiljölagstiftningen.

Kommitténs uppfattning i denna fråga är att eftersom skollagstiftningen är den centrala lagstiftningen på området kan en bestämmelse av detta slag inte undvaras i skollagen. *Kommittén föreslår* därför att nuvarande bestämmelser om skolans skyldighet att motverka kränkande behandling överförs till den nya skollagen och p.g.a. sin nära koppling till skollagens bestämmelser om grundläggande värden placeras i anslutning till dessa. Någon saklig förändring i föreskriftens innehåll jämfört med nuvarande 1 kap. 2 och 9 §§ föreslås inte.

Kommittén har emellertid övervägt lämpligheten av att vissa former av kränkande behandling särskilt framhålls i bestämmelsen, på sätt som sker idag beträffande mobbning och rasistiska beteenden.

De exempel som nu anges i skollagen infördes sedan bl.a. olika rapporter visat en ökande förekomst av dessa kränkningar och det framstod som angeläget att markera att ytterligare insatser från skolan var nödvändiga för att man skulle komma tillrätta med dessa problem. När även andra former av kränkningar visar sig utgöra allvarliga problem i skolan uppstår krav på att utöka denna uppräkningslista. Här kan nämnas att framställningar gjorts om att sexuella trakasserier bör uttryckligen anges i lagen liksom homofobi och kränkande särbehandling på grund av sexuell läggning.

Som ytterligare exempel på former av kränkande beteenden som skulle kunna ingå i uppräknningen kan nämnas kränkningar som har sin grund i de beteenden som beskrivs i regeringens tidigare nämnda handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering.

Enligt kommittén innebär ett förfaringsätt där vissa beteenden särskilt anges en risk att andra former av kränkande beteenden kan uppfattas såsom mindre allvarliga och därmed mindre otillåtna. Denna risk torde öka ju fler beteenden som räknas upp. Kommittén har därför funnit att man bör avstå från att särskilt ange vissa former av kränkningar i bestämmelsen.

Kommittén inser att det förhållandet att mobbning och rasistiska beteenden inte längre omnämns särskilt kan ge sken av att dessa problem har minskat i omfattning eller i betydelse. Som framgått av redogörelsen ovan är detta inte alls fallet. Kommittén bedömer emellertid att den medvetenhet som numera finns om det allvarliga problem som mobbning och rasistiska beteenden utgör och den intensifiering av arbetet på skolorna för att komma tillrätta med dessa problem inte kommer att påverkas negativt av att dessa beteenden inte särskilt anges i skollagen.

11.3 Trygghet och arbetsro i skolan

Kommitténs förslag: 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. Bestämmelserna tas in i 3 kap. Allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet.

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

11.3.1 Nuvarande reglering

Skollagen

I nu gällande skollag ges inte några materiella bestämmelser om åtgärder mot elever som uppträder störande eller missköter sig på andra sätt. I tredje kapitlet som handlar om skolplikt och motsvarande rätt till utbildning nämns disciplinär åtgärd i 11 § andra stycket. Här framgår att ”Disciplinär åtgärd mot en skolpliktig elev får avse elevens närvaro i skolan, dock endast i ringa omfattning”. Denna lydelse av paragrafen har funnits med sedan lagen trädde ikraft den 1 juli 1986.

Regeringen angav i prop. 1985/86:10 följande beträffande disciplinära åtgärder mot elever i grundskolan och förslaget att ta bort möjligheten till avstängning av en elev:

Från vissa håll har kritik riktats mot bestämmelserna om disciplinära åtgärder. Kritiken går ut på att bestämmelserna är uttryck för ett föråldrat synsätt och att avstängning rimmar illa med skolplikten.

Jag vill framhålla att problem som hänger samman med brister i en elevs uppförande i regel kan lösas av skolans personal genom samtal med eleven och andra metoder som inte har karaktär av disciplinära åtgärder.

I enstaka fall kan emellertid en sådan åtgärd som utvisning ur lärummet för återstoden av lektionen behöva tillgripas. En elev får inte genom störande uppträdande hindra undervisningen. Det måste därför – inte minst för andra elevers skull – finnas en möjlighet att tillgripa utvisning för att lektionen skall kunna genomföras. Att den utvisade eleven går miste om viss undervisning som han annars på grund av skolplikten skulle vara skyldig att delta i gör ingen skillnad därvidlag. Över huvud taget måste skolpersonalen få lösa akuta problem på det sätt omständigheterna kräver.

Med nuvarande regler kan utvisning från lärummet som reaktion mot något eleven sagt eller gjort under lektionen tillgripas också i rent bestraffningssyfte, alltså även om den fortsatta undervisningen under lektionen inte är hotad. Enligt min mening bör utvisning i rent bestraffningssyfte undvikas. Det kan emellertid i praktiken vara svårt att skilja mellan fall där den fortsatta undervisningen är hotad och andra fall. Härtill kommer att utvisning är en för eleven lindrig reaktion. Episoder med olämpligt uppträdande och åtföljande utvisning bör inte förstöras upp genom diskussioner i efterhand rörande grunden för utvisningen. Jag är alltså inte beredd att föreslå att nuvarande möjligheter till utvisning avskaffas eller inskränks.

Kvarhållande upp till en timme efter skoldagens slut är en åtgärd som knappast kan lösa akuta problem. Däremot kan den – inte minst genom sin avhållande effekt – vara ett icke överksamt disciplinärt medel. Kvarhållande ökar den tid som eleven på grund av skolplikten

måste vistas i skolan, låt vara att utökningen är endast marginell. Å andra sidan kan eleven under kvarhållandet få den undervisning som han kanske gått miste om under skoldagen genom egen förskyllan. Kvarhållande har då en funktion som ligger i linje med grunden för skolplikten. Kvarhållande är ett lindrigt reaktionsmedel. Jag är inte beredd att föreslå att det tas bort.

Avstängning är en mer ingripande åtgärd. Det är inte något medel för akuta situationer utan har funktionen som sista steget i en räkka åtgärder mot en elev med svårartade uppförandeproblem. Risken för avstängning lär inte avskräcka en sådan elev från fortsatt dåligt uppförande. Inte heller lär eleven förändra sitt uppträdande därför att han varit föremål för en sådan åtgärd. Genom avstängning kan skolan s.a.s. slippa ifrån en störande elev. Men detta gäller bara en tvåveckorsperiod. Avstängning kan alltså knappast ha någon praktisk funktion att fylla ur vare sig elevens eller skolans synvinkel. Problem av den art som ligger bakom tänkbara avstängningsfall måste angripas på annat sätt, om någon varaktig lösning skall åstadkommas. Jag anser därför att möjligheten till avstängning bör tas bort.

Vad jag här anfört beträffande grundskolan gäller i tillämpliga delar även andra motsvarande skolformer inom det offentliga skolväsendet.

Möjligheten att avstänga en skolpliktig elev under två veckor slopades i och med beslutet om 1985 års skollag och den togs därmed bort ur skolförordningen (dåvarande 6 kap. 30 §).

En annan disciplinär åtgärd som också togs bort ur skolförordningen var rektors möjlighet att tilldela en elev i grundskolan varning (dåvarande 6 kap. 29 §). Detta får ses som en konsekvens av att avstängning från undervisningen som sista åtgärd togs bort och det fanns därmed inte längre något att varna för.

Några ytterligare bestämmelser om disciplinära åtgärder än 3 kap. 11 § finns således inte i skollagen. Sådana finns istället i skolformsförordningarna.

Skolformsförordningarna

Grundskole- och gymnasieskolnivåerna

Bestämmelserna om disciplinära åtgärder kan beskrivas som uppbyggda i ett antal steg. Det första steget innebär att om en elev uppträder olämpligt eller gör sig skyldig till en mindre förseelse skall läraren uppmana eleven att ändra sitt uppförande. Detta första steg är gemensamt för grundskole- och gymnasieskolnivåerna även om de olika förordningstexterna uppvisar vissa språkliga olikheter.

Det andra steget för grundskolenivån innebär att om lärarens uppmaning enligt första steget inte hjälper skall läraren kontakta elevens vårdnadshavare. På gymnasieskolnivå innebär det andra steget att läraren skall försöka utreda orsaken till elevens beteende. Här föreskrivs inte någon kontakt med vårdnadshavare i detta steg.

För grundskolenivån med undantag för den obligatoriska sarskolan finns också en möjlighet för läraren att visa ut eleven från undervisningslokalen för högst återstoden av pågående undervisningspass eller att låta eleven stanna i skolan högst en timme efter skoldagens slut (kvarstannande). Också för gymnasieskolan och gymnasiesarskolan finns möjligheten att visa ut eleven för återstoden av undervisningspasset men där saknas möjligheten till kvarstannande.

Om en elev på grundskolenivå fortsätter att uppträda olämpligt eller gör sig skyldig till upprepade förseelser skall, i ett tredje steg, saken dels anmälas till rektorn, dels hänskjutas till elevvårdskonferensen. Om en elev gör sig skyldig till en allvarigare förseelse kan tredje steget användas redan som ett första steg. Elevvårdskonferensen skall kontakta elevens vårdnadshavare och försöka få eleven att bättra sig. Konferensens åtgärder skall anpassas efter elevens individuella förhållanden. Det senare torde innebära att konferensen inte kan tillgripa i förväg utformade generella påföljder.

Det tredje steget för gymnasieskolan innebär att rektorn skall försöka utreda orsaken till elevens beteende. Vid behov skall skol-läkare eller annan företrädare för elevvården medverka vid utredningen och med ledning av vad som framkommer skall rektorn försöka få eleven att bättra sig. Rektorn får i detta läge tilldela eleven en skriftlig varning. För gymnasieskolan finns inte samma krav på att kontakta vårdnadshavare i utredningsskedet, men beträffande omyndiga elever skall vårdnadshavarna snarast under-rättas om åtgärd som rektor vidtar med ledning av den utredning som gjorts.

Det beskrivna tredje steget för gymnasieskolan kan också vara det första steget om eleven har gjort sig skyldig till en allvarigare förseelse.

För grundskolenivån finns ett fjärde steg som det sista reglerade steget bland disciplinära åtgärder. Om de åtgärder som elevvårdskonferensen satt in inte hjälper skall konferensen anmäla förhållandet till styrelsen som har att överväga lämplig åtgärd. Vilka åtgärder som styrelsen förfogar över anges inte i författningarna, men den i inledningen nämnda bestämmelsen i 3 kap. 11 § andra stycket

skollagen medför att de åtgärder styrelsen vidtar inte får avse elevens närvaro i skolan annat än i ringa omfattning. Därav följer att avstängning från utbildningen inte är möjlig beträffande skolpliktiga elever.

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan däremot anvisas som ett fjärde steg att eleven får stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen om syftet med de åtgärder rektor vidtagit inte uppnås eller om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller det finns andra särskilda skäl. Eleven kan också förvisas från kommunens eller landstingets gymnasieskola för en viss tid, högst tre terminer utöver den termin när beslutet meddelades.

Fråga om avstängning och förvisning skall avgöras av styrelsen för utbildningen och i ärendet skall finnas en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Beslut om avstängning och förvisning kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Vuxenutbildningar

För komvux och för särvox gäller bestämmelser som delvis skiljer sig från vad som gäller inom utbildningen för barn och ungdom.

3 kap. 21 § vuxenutbildningsförordningen inleder de bestämmelser som rubriceras som disciplinära åtgärder. Av paragrafen följer att om en elev inte kan anpassa sig till de arbetsformer som undervisningen bedrivs i får eleven skiljas från utbildningen. Detsamma gäller i fall där arbetsplatsförlagd utbildning eller praktik ingår i utbildningen och eleven visar sig uppenbart olämplig i den praktiska tjänstgöringen. De situationer som avses i denna paragraf hänger inte nödvändigtvis samman med dåligt uppträdande eller förseelser. Bestämmelserna tar snarare sikte på situationer där eleven enligt skolan visar sig inte passa för den utbildning och den praktik eleven valt.

För utbildningen av vuxna finns inte någon reglering som motsvarar de ovan beskrivna tre första stegen bland disciplinära åtgärder mot barn och ungdom. För vuxna elever som gör sig skyldiga till upprepade förseelser, olämpligt uppträdande vid upprepade tillfällen, en allvarligare förseelse eller vars uppförande på annat sätt kan inverka skadligt på andra elever får avstängning i högst två veckor eller förvisning från huvudmannens vuxenutbild-

ning tillgripas. Förvisning skall ske för viss tid, högst ett och ett halvt år. Såväl beslut om skiljande från utbildningen, beslut om avstängning och om förvisning skall fattas av styrelsen för utbildningen. Kraven på allsidig utredning, på elevens möjlighet att muntligen yttra sig inför styrelsen m.fl. formella krav är desamma som de som gäller vid motsvarande beslut mot en elev i gymnasieskolan. Också här kan beslut om avstängning och förvisning överklagas genom förvaltningsbesvär.

För skolformen svenskundervisning för invandrare (sfi) saknas bestämmelser på det här området.

11.3.2 Rättspraxis

Allmänna förvaltningsdomstolar, JO och Skolverket har prövat ett antal anmälningar som rör disciplinära åtgärder mot skolpliktiga elever. Ett genomgående kännetecken i dessa prövningar är starka uttalanden om att skolplikten enligt 3 kap. 1 § skollagen motsvaras av en rätt till utbildning. Någon på författning grundad rätt att avstänga en skolpliktig elev finns inte.

När en elev av skolan försätts i en situation där han inte får delta i den vanliga undervisningen har skolan oftast gjort dels ett disciplinärt ingripande, dels en åtgärd för att ge eleven någon form av särskilt stöd.

Avstängning av elev i grundskolan

I JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 373 återges ett fall som JO lät utreda efter uppgifter som förekommit i massmedia. En åttaårig elev, "Erik", i grundskolan (en elev i årskurs 2) skulle ha varit avstängd från skolan under större delen av läsåret 1989/90 genom beslut av rektorn. JO:s utredning visade bl.a. att skolstyrelsens yttrande inte visade vilka beslut rektorn fattat rörande den påstådda avstängningen. I den akt som tillställts JO fanns dock ett delegationsbeslut av rektor om anpassad studiegång. Denna studiegång skulle innebära att eleven skulle tillbringa tre skoldagar/vecka med läraren och assistenten i aktiviteter förlagda utanför skollokalerna och två dagar/vecka i hemmet, där personalen skulle initiera arbetet med läxor och där föräldrarna skulle ha tillsyn. Rektors beslut på delegation hade fattats när skolan insett att någon samförstånds-

lösning med hemmet inte var möjlig att uppnå. Eleven hade svårt att umgås med jämnåriga och vuxna p.g.a. stor aggressivitet. Han genomgick därför en utredning inom BUP och denna utredning drog ut på tiden. Någon regelrätt undervisning kunde enligt skolan inte bedrivas på grund av störningar mellan eleven och andra elever och vuxna. Den största bidragande orsaken var dock att skolans resurser var uttömda.

I sin bedömning av ärendet anförde JO bl.a. följande:

[Rektors] beslut den 28 september 1989 var enligt rubriken ett delegationsbeslut om anpassad studiegång för "Erik". ... Beslutet innebar, att tidigare påbörjad anpassad studiegång för "Erik" skulle fortsätta till den 16 oktober, för att socialkontoret skulle få möjlighet att slutföra sin utredning. Skolstyrelsen har rätt i sin bedömning, att detta ingalunda var något formellt beslut om avstängning. ... Beslutet innebar i realiteten, att den anpassade studiegången upphörde för avsevärd tid, och att skolan inte ersatte den med någon annan typ av organiserad undervisning. Samtidigt var "Erik" uppenbarligen förbjuden att följa utbildningen i sin klass. Effekten av beslutet i kombination med skolledningens tidigare vidtagna åtgärder var alltså i princip densamma som av ett beslut om avstängning, även om det i formell mening var fråga om ett beslut om tidsbegränsad anpassad studiegång. ...

Jag vill i sammanhanget betona, att en pågående socialutredning rörande elevs förhållande inte fritar skolstyrelsen från dess ansvar för att skolpliktiga barn får adekvat utbildning.

JO:s bedömningar i detta ärende visar tydligt att ett från skolan ensidigt beslut om åtgärder, som i praktiken medför att en skolpliktig elev inte får/kan delta i undervisning, saknar författningsstöd och därför strider mot den gentemot skolplikten svarande rätten att få utbildning. Det är effekten av det ensidiga beslutet som är avgörande, inte hur beslutet rubricerats.

I ett ärende som Skolverket granskade (beslut den 27 september 1996, dnr 96:507) rörande en elev som enligt anmälan varit avstängd en tid för omplacering till annan skola anförde verket följande:

Av utredningen framgår att M varit avstängd från skolan under sex dagar. Det är inte tillåtet att utestänga en elev från utbildning under tiden eventuella åtgärder förbereds, i detta fall byte av skola. Om det bedöms inte vara möjligt att eleven följer ordinarie undervisning måste undervisning ordnas på annat sätt.

Detta fall visar att även en kortvarig avstängning inte är förenlig med gällande rätt.

Arbetsmiljökäl för avstängning, grundskolan

I ett fall som återges i JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 378 beskrivs en situation där en elev avstängts under en vecka från undervisning i grundskolan under hänvisning till arbetsmiljölagen. Som skäl för avstängningen av eleven i fråga hade åberopats arbetsmiljölagen (1977:1160) och en lagkonkurrens mellan å ena sidan skollagens bestämmelser om skolplikt och om motsvarande rätt till utbildning och å andra sidan arbetsmiljölagens bestämmelser om arbetsgivarens (skolhuvudmannens) skyldighet att förebygga att elever och lärare utsätts för ohälsa och olycksfall.

JO anförde följande efter en redogörelse för hur JO bl.a. resonerat i ett tidigare fall:

Min uppfattning är därför att arbetsmiljökäl och reglerna i arbetsmiljölagen inte kan åberopas som rättslig grund för att avstänga en elev från undervisningen. Visserligen måste skolledningen uppfylla arbetsmiljölagens krav på en god arbetsmiljö för såväl elever som lärare och annan personal. I detta syfte får skolledningen emellertid självfallet inte bryta mot andra regler.

JO:s och Skolverkets uttalanden visar tydligt att det i dagsläget inte finns någon rättslig grund för att skolan ensidigt skall kunna avstänga en skolpliktig elev från undervisning.

Formella brister, gymnasieskolan

Många av de disciplinära fall inom de frivilliga skolformerna som granskats av JO eller av Skolverket har handlat om avstängning eller förvisning. I flera fall påtalas brister i den formella handläggningen.

I ett fall som granskades av Skolverket 1998 (dnr 98:1173) hade rektor vid en gymnasieskola meddelat en elev tre på varandra följande beslut om interimistisk avstängning, vardera omfattande en period om två veckor, trots att författningen inte medger mer än högst två veckor av terminen. Orsaken till de upprepade besluten skall enligt utredningen i ärendet ha varit att den händelse som låg till grund för de disciplinära åtgärderna skulle utredas och att den utredningen blev klar först två månader efter händelsen.

Enligt gällande bestämmelser skall beslut om avstängning och förvisning fattas av styrelsen för utbildningen. Inför ett sådant beslut skall i ärendet finnas en allsidig utredning. Beträffande

omyndig elev skall styrelsen ha samrått med den kommunala nämnd som har hand om sociala frågor. Dessutom skall eleven, och i förekommande fall elevens vårdnadshavare, få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen.

Skolverket riktade kritik mot kommunen för handläggningen av detta ärende. Den omständigheten att utredningen ifråga inte blivit klar förrän efter två månader grundar inte någon rätt att avstänga eleven under längre tid än högst två veckor av terminen.

Beslut om avstängning och beslut om förvisning från huvudmannens gymnasieskola är för eleven en ingripande myndighetsutövning som ställer krav på en korrekt formell hantering. Att dessa beslut skall betraktas som principiellt viktiga framgår indirekt av ett ärende som granskats av JO (beslut den 29 september 2000, dnr 240-1999). Ärendet handlade om en rektors beslut, på delegation enligt kommunallagen från styrelsen, att förvisa en elev från gymnasieskolan. Beslutet hade överklagats till länsrätten som upphävde beslutet på formell grund. I sin dom anförde läsrätten att ett slutligt beslut om förvisning av en elev är ett sådant beslut av större vikt som inte får delegeras.

I det nu nämnda ärendet hos JO behandlade JO för egen del även en annan fråga, nämligen den om förvisningsbeslutets räckvidd i tiden. I sina uttalanden anförde JO bl.a. följande:

Ett beslut om förvisning av en elev från kommunens gymnasieskola är en tidbegränsad åtgärd för elevens tillrättaförande. I förevarande fall avsåg beslutet om förvisning två terminer. L (eleven i fråga) var således alltför passiv att anse som elev vid Västergårdsgymnasiet.

JO gjorde detta uttalande med anledning av att den förvisade eleven, som under förvisningstiden varit elev vid en annan kommuns gymnasieskola, önskade komma tillbaka till sin gamla skola men anmält detta önskemål så sent att där inte fanns plats för henne. JO ansåg att skolan som förvisat eleven skulle ha varit mer aktiv och JO anförde:

Enligt min mening har skolan i detta avseende varit alltför passiv i förhållande till L. I samband med planeringen inför höstterminen 1998 har det ålegat skolan att på eget initiativ kontakta L. för att efterhöra hennes inställning till fortsatta studier vid skolan.

”De disciplinära stegen”, gymnasieskolan

Ovan har disciplinbestämmelserna beskrivits som uppbyggda i ett antal ”steg”. I fråga om en allvarigare förseelse har sagts att det som i en kronologisk ordning är ”tredje steget” i vissa fall kan användas som ett ”första steg”. Ett sådant fall har behandlats av Kammarrätten i Stockholm i dom den 21 juni 2000 (mål nr 2766-2000).

Ärendet handlade om förvisning av en elev p.g.a. misshandel och hot. J. hade slagit sin flickvän och därefter stängt in sig med henne på skolans toalett. Utbildningsnämnden i kommunen beslutade att, direkt som en första åtgärd, förvisa J. från undervisningen vid kommunens gymnasieskola. Beslutet överklagades hos länsrätten som fann att utbildningsnämnden inte utnyttjat alla de möjligheter som gymnasieförordningen ger och att fog inte fanns för beslut att förvisa eleven. Även detta beslut överklagades och Kammarrätten i Stockholm prövade ärendet och anförde i sina domskäl bl.a. följande:

I målet har ingenting framkommit som ger kammarrätten anledning att betvivla de uppgifter som lämnats av personalen vid skolan. Det får således med hänsyn till dessa uppgifter samt mot bakgrund av vad som i övrigt förevarit i målet anses tillräckligt utrett att J. misshandlat en elev samt hotat en annan elev och skolans rektor på sätt som utbildningsnämnden gör gällande. Ett uppförande av sådan art måste uppenbart kunna antas inverka skadligt på andra elever. Förutsättningarna för att med stöd av 6 kap. 29 § gymnasieförordningen förvisa J. från skolan har således varit uppfyllda.

Kammarrätten upphävde länsrättens dom och fastställde utbildningsnämndens beslut om förvisning. Kammarrättens dom visar ett exempel när elevens uppförande varit sådant att det kan antas inverka skadligt på andra elever och då avstängning eller förvisning kan tillgripas. Självfallet skall ett sådant beslut grundas på en allsidig utredning och eleven skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen.

11.3.3 Kommitténs överväganden

Trygghet och arbetsro i skolan

De bestämmelser som nu föreslås placeras i 3 kap. och skall gälla alla skolformer. De flesta problemen har dock hittills funnits i grundskolan. Kommitténs överväganden i det följande tar därför

främst sikte på de skolformer där skolplikten kan fullgöras. Kommittén ser ingen anledning att formellt undanta förskolan från bestämmelserna, som är avsedda att ge alla trygghet och arbetsro. Åtgärderna måste självfallet anpassas efter elevens ålder. Det kan t.ex. aldrig komma ifråga att flytta yngre barn.

Genomgången av gällande bestämmelser och av ett antal rättsfall visar att bestämmelserna om disciplinära åtgärder kan medföra problem för många skolor. Lärares befogenheter att vidta disciplinära åtgärder, utvisning och kvarsittning, regleras visserligen uttryckligen i grundskoleförordningen men i övrigt finns inga anvisningar för vare sig rektor, elevvårdskonferensen eller styrelsen om vilka åtgärder som kan sättas in. Förarbetena ger dock viss vägledning. Där framgår att skolpersonalen måste få lösa akuta problem på det sätt omständigheterna kräver. Det finns också uttalanden i förarbetena om att utvisning i rent bestraffningssyfte bör undvikas.

Samtidigt sätter bestämmelserna och rättspraxis tydliga gränser i vissa avseenden:

- En skolpliktig elev får inte avstängas från undervisningen. Att avstängning tillkommit i pressade situationer har inte påverkat JO:s bedömning av sådana fall.
- Slutligt beslut om avstängning och förvisning från gymnasieskolan och vuxenutbildningen måste föregås av en allsidig utredning och eleven skall få möjlighet att muntligen yttra sig inför styrelsen.
- Förflyttning av en elev till en annan skolenhet i rent bestraffningssyfte får inte ske.

Bland annat förflyttning av elever på grundskolenivå har på senare tid lyfts fram som ett sätt att lösa upp svåra situationer med störande och mobbade elever. Som ren bestraffning är detta alltså inte tillåtet i dag.

Utbildningsutskottet har i sitt betänkande Hälsa, lärande och trygghet (bet. 2001/02:UbU6) behandlat frågor som i vissa avseenden ligger de disciplinära frågorna nära. Utskottet tar bl.a. upp frågan om att flytta elever som mobbar andra elever (s. 24) och anför därvid:

Regler om disciplinära åtgärder för elevers tillrättaförande finns i grundskoleförordningen (6 kap. 9 och 10 §§) respektive gymnasieförordningen (6 kap. 21–25 §§). Bestämmelser om avstängning av elev från undervisningen finns endast vad gäller gymnasieskolans elever. En

gymnasieelev får stängas av från undervisningen under högst tre terminer utöver den när beslutet meddelas. Avstängning får användas vid upprepade förseelser eller vid en allvarlig förseelse om eleven inte har bättrat sig eller om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller om det finns andra särskilda skäl. För en elev i grundskolan som gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller en allvarlig förseelse skall saken dels anmälas för rektorn, dels hänskjutas till elevvårdskonferensen. Konferensen skall efter kontakt med elevens vårdnadshavare försöka få eleven att bättra sig genom åtgärder som är avpassade till elevens individuella förhållanden. Om detta inte hjälper skall elevvårdskonferensen anmäla förhållandet till styrelsen för övervägande om lämplig åtgärd. Utskottet anser att det är viktigt att avstängning som en ren repressiv åtgärd mot en elev som inte bättrat sig genom de åtgärder som elevvårdskonferensen beslutat inte bör få förekomma. En eventuell flyttning av en elev skall vara en del i en väl genomtänkt plan för att få eleven att bättra sig och inte utsätta kamrater eller lärare för mobbning, övergrepp eller fara. Socialtjänstlagens stadgande om anmälningsplikt skall beaktas.

I ett stort antal disciplinärenden, som granskats och beskrivits i utredningar och rättsfall, framkommer att den elev som är föremål för disciplinära åtgärder i någon form redan tidigare uppvisat problem i sin skolgång. Det kan gälla skolk, mobbning, aggressivt uppträdande mot andra elever och personal eller andra former av dåligt uppförande. Det är dock inte alltid som dessa tidiga signaler lett fram till bedömningen att eleven har sådana svårigheter i skolarbetet att behov av en utredning om särskilt stöd föreligger. Kommittén menar att jämfört med att endast tillämpa bestämmelser om disciplinära åtgärder torde ett förhållningssätt, som går ut på att arbeta med elever med oacceptabelt uppförande utifrån målsättningen att stödja elevens sociala utveckling, öka möjligheterna att lyckas i avsikten att eleven tillägnar sig och värderar ett gott uppförande.

En trygg miljö i skolan är en viktig förutsättning för att eleverna skall kunna tillgodogöra sig kunskaper och utvecklas mot målen. I arbetsmiljölagen finns bestämmelser om krav på en god och trygg arbetsmiljö för såväl eleverna som personalen. Kommittén föreslår att det i skollagen tas in en erinran i 3 kap. 3 § om arbetsmiljölagens bestämmelser.

Enligt kommitténs mening skall det också i samband därmed finnas en bestämmelse i skollagen som rör arbetsmiljön för att markera skolans särskilda ansvar för sådana fall där verksamheten i skolan skulle strida mot arbetsmiljölagens krav.

Från och med förskoleklassen omfattas också eleverna av arbetsmiljölagens krav. Även eleverna har skyldigheter att främja trivsel och iaktta god ordning i skolan. Detta kan de göra utifrån skolans gemensamma normer och ordningsregler. Varje form av kränkande behandling är otillåten och i strid med de grundläggande värden som gäller för skolan. Skolans arbete skall präglas av nolltolerans mot mobbning. Detta gäller mellan elever, mellan vuxna och mellan vuxna och elever. Tydliga föreskrifter om mobbning och annan kränkande behandling finns, som nämnts ovan, i skollagen och läroplanerna.

Huvudmannen, eller rektor efter delegation, har ansvaret för arbetsmiljön. Rektor har enligt läroplanerna ett särskilt ansvar för skolans arbete mot alla former av kränkande behandling såsom mobbning. Det är då också rimligt att rektor, för att skapa trygghet och arbetsro för alla, ges möjlighet att ingripa mot elever som mobbar, uppträder störande eller är våldsamma. Om det skulle finnas behov av att ingripa mot lärare eller annan personal som uppträder stötande eller begår tjänstefel kan detta ske med stöd av bestämmelser i annan lagstiftning.

För att kunna göra akuta insatser behövs ett lagstöd. Det bör därför framgå av skollagen att rektor har befogenheter att vidta tillfälliga åtgärder för att trygga skolmiljön och komma tillrätta med problem med elever som uppträder hotfullt eller störande. Däremot kan det av lagen inte framgå vilka åtgärder som skall kunna vidtas i en viss akut situation men rektor måste få tillfälligt och snabbt lösa uppkomna problem på det sätt omständigheterna kräver. Rektor måste kunna ta beslut om en elevs skolgång i avvaktan på en i skollagen föreskriven utredning om en mer permanent lösning.

Enligt direktiven har kommittén i uppdrag att 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, särskilt avseende arbetsmiljölagstiftningen.

Kommittén finner det naturligt, mot bakgrund av vad som redovisats ovan, att överge konstruktionen med disciplinära åtgärder som sätts in i bl.a. bestraffningssyfte och istället i lagen förtydliga rektors och lärares skyldighet att skapa en trygg skolmiljö och arbetsro för alla elever och att ge de elever som behöver ett särskilt stöd i sin sociala utveckling ett sådant stöd. Rektor måste därför få möjlighet att i akuta situationer, men inom författningarna, vidta

olika tillfälliga åtgärder som rör eleverna eller en elevs hotande eller störande uppträdande. Det kan gälla att flytta eleven till en annan elevgrupp, göra omgrupperingar av elever, att göra en annan disposition av en elevs lektionstid eller skoldag.

Kommittén föreslår vidare att nuvarande förordningsbestämmelser om disciplinära åtgärder ersätts med bestämmelser i 3 kap. i en ny skollag, bestämmelser som möjliggör för rektor och lärare att tillfälligt lösa akuta problem på det sätt omständigheterna kräver. I övrigt skall behovet av tillrättaförande åtgärder tillgodoses genom lärarnas och skolpersonalens åligganden enligt läroplanerna och deras värdegrund och ytterst genom tillämpning av bestämmelserna i 3 kap. om särskilt stöd, i dessa fall stöd i den sociala utvecklingen.

I avsnitt 12 föreslår kommittén bestämmelser som tydliggör möjligheten att flytta en elev till en annan skolenhet för att bl.a. ge övriga elever en acceptabel skolmiljö. En sådan åtgärd kräver tid för utredning och överväganden och kan inte sättas in snabbt.

De åtgärder som, efter pedagogiska överväganden, vidtas med stöd av de bestämmelser som kommittén nu föreslår kan gälla hur och var utbildningen/lektionstiden tillfälligt skall anordnas och förläggas för en elev i avvaktan på utredning om hur en situation skall lösas. Det kan också handla om att temporärt lägga om undervisningen så att personal och elever får möjlighet att diskutera en uppkommen situation, speglad mot skolans värdegrund och utifrån gemensamma normer och ordningsregler som rektor, skolans personal, elever och vårdnadshavare gemensamt kommit överens om. Kommittén anser att det är av stort värde att det på den lokala skolan finns sådana i demokratisk ordning utarbetade ordnings- och trivselregler så att det för alla är känt vad som accepteras och inte.

I 3 kap. 5 § i kommitténs förslag finns en motsvarande bestämmelse om lärares befogenheter att agera. Lärares möjlighet att vidta åtgärder med stöd av denna bestämmelse begränsas till de egna undervisningstillfällena eller motsvarande tider när eleverna står under lärares direkta ledning.

Självfallet kan också finnas behov av tillfälliga åtgärder även vid andra tider än undervisningstid exempelvis under raster och skolmåltider. Kommittén utgår från att den personal som då har i uppdrag att vakta eller på annat sätt ansvara för ordningen ges instruktioner om hur de skall agera. Kommittén begränsar sina förslag till rektors och lärares möjlighet att vidta tillfälliga åtgärder för att upprätthålla en god ordning.

De åtgärder som vidtas av rektor och lärare förutsätter och kräver ett gott omdöme särskilt som det kan krävas att beslut fattas snabbt. Insatserna skall vara grundade på pedagogiska överväganden. Kollektiva åtgärder och bestraffningar är inte tillåtna. Avser åtgärder flera elever, skall åtgärderna bedömas var för sig.

Det skall särskilt framhållas att många av de åtgärder som idag anges i förordningarna som disciplinära åtgärder självfallet kan vidtas även fortsättningsvis utan att detta anges i lag eller förordning. Kommittén syftar här på åtgärder som lärarens uppmaning till elev att ändra sitt uppförande, kontakt med elevens vårdnadshavare och information till rektorn. Att sådana åtgärder skall vidtas följer redan av läroplanerna och av utbildningens värdegrund.

Däremot kan avstängning från undervisningen och förvisning från utbildningen inte tillgripas utan författningsstöd.

Särskilda bestämmelser för gymnasieskolan och vuxenutbildningen

Kommittén anser att avstängning från undervisningen och förvisning från utbildningen endast skall få förekomma inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen och en reglering av detta skall finnas i skollagen. En sådan reglering kan göras i lagens kapitel rörande just dessa utbildningar.

Samråd har skett med Gymnasiekommittén och med Utbildningsdepartementets arbetsgrupp för översyn av lagregleringen av det offentliga skolväsendet för vuxna och närmare förslag lämnas av dessa utredningar.

Omhändertagande av vissa föremål

I ökande grad tar elever idag med sig till skolan diverse oönskade föremål. Det kan vara sådana föremål som är störande för verksamheten i skolan och sådana som kan utgöra en fara för säkerheten och andra elevers behov av trygghet.

Det har under åren handlat om diverse föremål som störande leksaker, pipande klockor och just nu mobiltelefoner. Mobiltelefonen är inte bara störande utan kan också lätt bli ett otillåtet

hjälpmedel genom möjligheten att koppla upp sig mot Internet och att sända och ta emot textmeddelanden.

Vad gäller föremål som kan utgöra ett hot mot säkerheten, knivar m.fl. vapen, finns lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, knivlagen, som bl.a. förbjuder att knivar och andra farliga föremål innehas inom skolområde där grundskole- och gymnasieundervisning bedrivs. Föremål som innehas i strid med dessa bestämmelser skall förklaras förverkade. Detta förfaringsätt förfogar inte skolans personal över. För tillämpning av knivlagen måste skolan tillkalla polis.

I brottsbalken finns regler om nödvärn men de situationer som uppstår på skolor är vanligtvis inte så hotande att nödvärnsbestämmelserna kan tillämpas.

JO har granskat en skolas omhändertagande av egendom tillhörande en elev. Skolan hade omhändertagit en elevs laserpenna och den återlämnades inte förrän efter nästan ett och ett halvt år (JO 2001/02 s. 380). JO framhåller i sin bedömning att skolan kan anta egna ordningsregler som slår fast vilka typer av föremål som från ordnings- och säkerhetssynpunkt inte är tillåtna att inneha eller att använda inom skolans område. Sådana ordningsregler får självfallet inte vara utformade så att de strider mot lag eller annan författning. JO konstaterar att någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger skolan rätt att omhänderta elevers egendom av ordnings- eller säkerhetsskäl inte finns. Frågeställningen i ärendet föranledde JO till bl.a. följande kommentar.

Det kan inte vara ovanligt att det i skolan uppkommer situationer där det blir nödvändigt för personalen att ingripa mot en elev för att denne innehar föremål som antingen stör undervisningen eller utgör en fara för säkerheten. Med stöd av brottsbalkens nödregler kan föremål omhändertas för att avvärja omedelbar fara. I de fall det rör sig om föremål som är förbjudna att inneha enligt lag kan skolpersonalen vända sig till polisen som har rätt att ta föremålet i beslag. När det gäller möjligheten att ingripa mot andra typer av föremål och i situationer som inte är så allvarliga att de kan bedömas som nödsituationer synes rättsläget oklart. Om (de ovan angivna) föreskrifterna angående disciplinära åtgärder anses uttömda, eller inte användbara, kan det tyckas att skolpersonalen – som en absolut sista åtgärd – borde ha möjlighet att omhänderta ett föremål under den tid som är nödvändig för att komma till rätta med problemet.

Kommittén föreslår att en ny bestämmelse tas in i skollagen för att ge lärare och rektor en sådan möjlighet att ingripa som JO berör i

sitt beslut. Bestämmelsen återfinns i 3 kap. 6 § och skall gälla all verksamhet inom skolväsendet.

Med den lagbestämmelse som kommittén föreslår får rektor och lärare rätt att omhänderta sådana föremål som antingen är störande för undervisningen eller annan verksamhet i skolan eller som utgör ett hot mot säkerheten. Kommittén utgår från att det i ordningsregler som rektor, skolans personal, elever och vårdnadshavare utarbetar tillsammans behandlas vilka föremål och annat som kan anses störande eller utgör hot mot säkerheten. Därmed blir det känt för alla i skolan vilka slags föremål som det kan bli fråga om att omhänderta.

Omhändertagandet innebär att elevens besittning av föremålet rubbas och att skolan har laglig rätt att ha föremålet i sin besittning. Omhändertagandet syftar till att förhindra störning i verksamhet eller fara för säkerheten. När omhändertagandet inte längre kan motiveras med dessa syften skall föremålen återlämnas. Omhändertagande i rent bestraffningssyfte får således inte förkomma.

En längre tids omhändertagande av föremålet kan därför inte bli aktuellt enligt detta lagrum. Omhändertagna föremål bör återlämnas senast vid skoldagens slut, om inte särskilda skäl föranleder annat. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga om det är fråga om ett föremål som bör överlämnas till polisen, vid upprepade förseelser eller när vårdnadshavare behöver kontaktas innan föremålet återlämnas.

12 Skolformer

Kommitténs förslag: *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. Det gäller t.ex. övergripande mål, kvalitetssäkring, ledningen av utbildningen, kravet på personal, lokaler samt särskilt stöd.

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. Det gäller t.ex. ansvaret för att tillhandahålla förskoleklass som faller på barnets hemkommun, val av skolenhet samt möjligheten att gå i en annan kommuns förskoleklass.

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

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 *specialskolan* och *sameskolan* skall så långt möjligt överensstämma med bestämmelserna för övriga skolformer. Möjlighet till enskild sameskola införs.

12.1 Inledning

Kommittén har strävat efter att skapa en enhetlig och gemensam reglering av skolväsendet. Samtidigt är de formella förutsättningarna för de berörda utbildningarna inte identiska. De utbildningar där skolplikten fullgörs är obligatoriska till skillnad mot förskolan, förskoleklass och fritidshem. Möjligheten för kommunen att ta ut avgift skiljer också. Andra sådana skillnader gäller t.ex. rätten till skolskjuts. Det är ofrånkomligt att olikheter av detta slag påverkar utformningen av skollagens bestämmelser om respektive skolform, särskilt med beaktande av att skollagen främst reglerar de formella förutsättningarna för verksamheten såsom de enskildas rättigheter och skolhuvudmännens skyldigheter. Även när det gäller dessa formella förutsättningar finns det anledning att söka att – så långt det är möjligt – samordna bestämmelserna. Detta kan ske genom att använda gemensamma termer och att använda samma principer för att reglera vissa frågor. Det är mot denna bakgrund förslagen nedan skall ses.

12.2 Val av skolenhet inom kommunen

12.2.1 Nuvarande reglering

Plats i *förskoleklass* skall enligt 2 b kap. 3 § skollagen anvisas så nära barnets eget hem som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skall tas till vårdnadshavarnas önskemål.

I grundskolan och särskolan är formuleringen en annan. I 4 kap. 6 § tredje stycket sägs att vid fördelningen av elever på olika skolor skall kommunen beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Motsvarande bestämmelse finns för särskolan i 6 kap. 6 §. Där sägs dock att barnen skall tas emot vid en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på en så kort skolväg som möjligt åsidosätts eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Det finns således två principer för fördelningen, nämligen närhetsprincipen och valfrihetsprincipen. I propositionen Valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230 s. 73) utvecklas hur principerna förhåller sig till varandra. Vårdnadshavarnas val skall vara utgångspunkten men detta får inte gå ut över andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet.

Bestämmelsen anses med stöd av uttalanden i förarbetena vara tillämplig under hela skoltiden inte bara när eleven skall börja skolan (prop. 1990/91:115).

För specialskolan och sameskolan gäller särskilda förhållanden eftersom de är inriktade på speciella målgrupper.

12.2.2 Kommitténs överväganden

Kommittén anser att principer för fördelning av elever på skolenheter i förskoleklassen och grundskolan bör vara enhetliga. *Kommittén föreslår* att det för förskoleklassen skall finnas samma möjlighet som idag finns inom grundskolan för barnets vårdnadshavare att genom egna önskemål styra valet av skolenhet inom kommunen. Sett ur elevens synvinkel måste redan risken att få byta skola vid övergången från förskoleklassen till grundskolan på grund av olikheter i regelsystemet ses som en brist på integrering av verk-

samheterna. Det kan samtidigt konstateras att utvecklingen medfört att kommunerna ofta organiserar verksamheterna så att förskoleklassen finns på samma skolenhet som grundskolan.

Skolverket påpekar i en rapport till regeringen i maj 2001, *Att bygga en ny skolform för 6-åringarna*, att valet inte bara uppfattas som ett val till förskoleklassen utan också som ett val till grundskolan. I detta avseende uppmärksammas den kollision som kan uppstå mellan intagningen till förskoleklassen och bestämmelserna i skollagen om intagning i grundskolan.

I praktiken blir valet av förskoleklass också ett val av grundskola. En del i intentionerna med förskoleklass är att gruppen hålls samman i samband med skolstarten. Detta framstår särskilt tydligt i de fall förskoleklassens barn ingår i åldersblandade grupper tillsammans med barn i grundskolan.

Kommittén har begrundat de eventuella problem som skulle följa av om elever intagna i en förskoleklass också skulle garanteras fortsatt skolgång i den grundskoleenhet till vilken förskoleklassen kan vara knuten. Förskoleklassen är en för eleverna frivillig skolform medan grundskolan är obligatorisk. Några barn inom en grundskolenhets närområde kan tänkas välja att inte alls gå i förskoleklass, några andra väljer förskoleklass i ett annat område. Kommunen måste ha en beredskap att ta emot båda dessa grupper som enligt närhetsprincipen är berättigade att placeras vid grundskoleenheten ifråga. Att elever även från annat område efter deras eget val kan ha tagits in i förskoleklassen vid skolenheten påverkar inte denna rätt för eleverna inom närområdet.

Denna rätt är oomtvistlig. För att undvika problem senare måste kommunen planera intagningen av elever i förskoleklassen med hänsyn till att ytterligare elever kan tillkomma vid övergången till grundskolan. Det är också kommunen själv som bestämmer storleken på sina enheter och därmed när plats finns eller inte i en enhet. Om man skulle ha gjort en mindre felbedömning i prognosen om kommande elevantal har detta ingen annan konsekvens för intagningen av tillkommande elever än att elevantalet eventuellt utökas med någon elev.

Även om problem normalt inte uppstår fordrar givetvis en smidig och konfliktfri hantering att kommunen noga följer elevantalsutvecklingen och eventuella inflyttningstendenser i en skolas närområde. Detta sker också rutinmässigt. Så långt kommittén kunnat finna genom många kontakter med skolchefer i olika kommuner betraktas det redan som självklart inom skolväsendet

att elever intagna i en förskoleklass utan någon ny prövning skall kunna fortsätta sin grundskoleutbildning i samma enhet.

Mot denna bakgrund *föreslår kommittén* en bestämmelse om att en elev som mottagits i en förskoleklass vid en viss enhet i kommunen skall ha rätt att fortsätta i grundskolan som ges vid enheten såvida inte dess organisation ändras.

När det gäller grundsärskoleelevernas valfrihet vill kommittén framhålla följande. I de ovan nämnda förarbetena till bestämmelserna angavs (prop. 1992/93:230 s. 64) bl.a.

Jag är väl medveten om att mina förslag vad gäller rätten att välja särskola [här och i det följande torde avses enbart obligatoriska särskolan, anmärkning] endast kommer ett begränsat antal elever tillgodo. Det finns flera anledningar härtill. Bl. a. finns särskola i knappt hälften av landets kommuner. Dessutom anordnar många små kommuner särskoleundervisning vid endast en skola. Vidare vänder sig många särskolor till en begränsad elevgrupp, dvs. elever med likartade funktionshinder. En särskola som specialiserat sig på en viss elevgrupp, t.ex. grundsärskolans elever, bör därför enligt min mening inte vara skyldig att ta emot en elev som – enligt skolans uppfattning – inte kan tillgodogöra sig den undervisningen. Många elever kommer således inte att få någon reell möjlighet att välja särskola.

Anm: läsåret 2000/01 fanns obligatorisk särskola i 273 kommuner, gymnasiesärskola i 175.

De i propositionen uttalade farhågorna har i viss mån besannats. FUB (Föreningen Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna) har framhållit att bestämmelsen om val av skola är inte tillämpbar då eleven av skolhuvudmannen anses tillhöra en viss särskolegrupp för att där finns plats eller för att den gruppen bedöms bäst kunna tillgodose elevens behov. FUB anser att, i de fall där delade meningar rått om lämplig placering, har det varit svårt för vårdnadshavarna att använda skollagen som stöd.

Det har också ibland varit svårt för vårdnadshavarna att hävda rätten till den närmast hemmet belägna särskolegruppen då denna av skolhuvudmannen inte bedömts "passa". Om vårdnadshavarna då inte är nöjda med en placering längre bort från hemmet återstår för dem att låta barnet gå i grundskolan, ett alternativ som kanske inte är det bästa för eleven och vad vårdnadshavarna främst eftersträvat, eller att välja en fristående skola.

Även HO har i sin rapport *Stärk elevens rättigheter* anfört att konsekvenserna av ifrågakvarande bestämmelse blir "en skenbar valfrihet för barn med funktionshinder".

Särskoleelevers val inom den offentliga grundsärskolan begränsas ytterligare genom bestämmelserna om rätt till skolskjuts. En elev som väljer att gå i en annan särskola än den som kommunen annars skulle ha placerat eleven i om något önskemål om en viss skola inte framställts har ingen rätt till skolskjuts. Skolskjutsfrågor behandlas i avsnitt 12.4.

I det här sammanhanget vill kommittén peka på regeringens proposition 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken. I propositionen föreslår regeringen nationella mål och inriktning för handikappolitiken. Regeringen bedömer att insatserna under de närmaste åren bör koncentreras till företrädesvis tre huvudområden:

- att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- att skapa ett tillgängligt samhälle, samt
- att förbättra bemötandet.

Kommittén vill sammanfattningsvis framhålla vikten av att grundsärskoleelevers valfrihet inte onödigt begränsas på det ena eller andra sättet. Detta gäller också andra elever med funktionshinder. Sådana faktorer som t.ex. elevens kamratrelationer utanför skoltid bör särskilt beaktas vid sidan av de organisatoriska och pedagogiska bedömningar som görs.

Kommitténs förslag avseende elevs rätt att få gå i den av kommunens skolenheter där vårdnadshavarna önskar att eleven skall gå finns för grundskolans del i 7 kap. 12 § första stycket. Där föreslås också (punkt 3) att det skall finnas en möjlighet att frångå vårdnadshavarens önskemål om ”det finns andra särskilda skäl”. Sådana skäl kan vara att en elev allvarligt stör sina kamraters studiero eller utsätter sina kamrater och lärare för mobbning och trakasserier, övergrepp eller annan fara. Att på detta sätt flytta en elev mot dennes vilja till en annan skolenhet skall inte ses som en bestraffning av denne. Det rör sig om en åtgärd som är nödvändig för att ge andra elever de förhållanden de har rätt att kräva i skolan. Att en sådan förflyttning inte utgör en disciplinär åtgärd medför också att det inte går att säga att vissa typer av misskötsamhet alltid skall leda till förflyttning. Det är inte främst graden av misskötsamhet som styr om en förflyttning är motiverad. Avgörande måste i stället vara att det inte finns några andra sätt att ge övriga elever en acceptabel skolmiljö. För att avgöra detta krävs en samlad

bedömning av relevanta omständigheter i det enskilda fallet varvid särskilt måste beaktas möjligheten att genom andra, för den berörda eleven, mindre ingripande åtgärder nå det eftersträvade resultatet. Förslaget kommenteras vidare i specialmotiveringarna till 7 kap. 12 §.

I avsnitt 11.3.3 har kommittén föreslagit bestämmelser som möjliggör för rektor att vidta tillfälliga åtgärder i akuta situationer.

12.3 Val av skolenhet i annan kommun

12.3.1 Av hänsyn till personliga skäl

Nuvarande reglering

En kommun skall enligt nuvarande skollag 4 kap. 8 § i sin grundskola även ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola.

Kommitténs överväganden

Denna bestämmelse har ingen motsvarighet när det gäller förskola, förskoleklass eller särskolan. *Kommittén föreslår* att denna bestämmelse också skall gälla förskoleklassen (6 kap. 6 § första stycket) och grundsärskolan (8 kap. 6 §) och utformas som en överklagbar rättighet.

12.3.2 Utan angivande av skäl

Nuvarande reglering

Enligt 4 kap. 8 a § har en kommun rätt att i sin grundskola efter önskemål av vårdnadshavare ta emot en elev från en annan kommun utan att några skäl anförs. Motsvarande bestämmelse finns för särskolan i 6 kap. 6 a §. I sådana fall har kommunen rätt till ersättning för elevens utbildning från elevens hemkommun.

Bestämmelsen innebär ingen rätt för eleven till mottagande i en annan kommun. Den öppnar bara en möjlighet för andra kommuner att ta emot.

Kommitténs överväganden

Kommittén föreslår att denna möjlighet för en kommun att ta emot elever från andra kommuner också bör gälla förskoleklassen (6 kap. 6 §). Därmed skapas enhetlighet i regelsystemet och övergången från förskoleklassen till grundskolan underlättas.

12.4 Skolskjuts

12.4.1 Nuvarande reglering

Enligt huvudprincipen i nuvarande skollag 4 kap. 7 § är hemkommunen skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

Hemkommunens skyldighet omfattar inte sådana elever som väljer att gå i en annan grundskola än den som kommunen annars skulle ha placerat dem i om något önskemål om en viss skola inte framställts, eller elever som på eget initiativ går i annan kommuns grundskola. Inte heller vid val av skola med enskild huvudman är kommunen skyldig att ordna eller betala för skolskjuts.

En i huvudsak likartad reglering finns för särskolan. För förskoleverksamheten och förskoleklassen finns inga bestämmelser om skolskjuts.

12.4.2 Kommitténs överväganden

Skolskjuts utformas som en rätt för eleverna under förutsättning att de i bestämmelsen angivna villkoren är uppfyllda. För att göra bestämmelsen tydligare har preciserats att rätten till skolskjuts avser transporter mellan bostaden och den plats där utbildningen bedrivs. För elever som är folkbokförda i kommunen avses med bostad den adress där de är folkbokförda. Mer än en bostadsadress skall således inte kunna ligga till grund för bedömningen av rätten till skolskjuts. Liksom idag har kommunen självfallet möjlighet att organisera sin skolskjutsverksamhet med gemensamma uppsamlingsplatser.

De bestämmelser som föreslås för grundskolan föreslås också gälla för grundsärskolan.

Idag kan skolskjuts överklagas genom laglighetsprövning. Som nämnts ovan föreslås att bestämmelsen utformas som en rättighet för eleven som kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Vid val av instansordning, dvs. om överklagande skall ske till Skolväsendets överklagandenämnd eller till allmän förvaltningsdomstol, kan konstateras att redan nu har ärenden om skolskjuts prövats i allmän förvaltningsdomstol i tre instanser. Att föra dessa ärenden till överklagandenämnden, vars beslut inte avses kunna överklagas, skulle innebära en försämring när det gäller rättssäkerheten i förhållande till vad som gäller idag. Något krav på särskild skolkunskap, något som skulle tala för en prövning av överklagandenämnden, föreligger inte heller.

Rättigheten kan vidare anses ligga nära vad som räknas till civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen. Enligt nuvarande ordning har överklagande av beslut i sådana ämnen förts till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 9.4.4).

Även elever i sameskolan och specialskolan har rätt att kostnadsfritt erhålla för utbildningen erforderliga resor. Även denna rättighet görs överklagbar.

I avsnitt 17 redovisar kommittén några situationer där det är angeläget att pröva möjligheten att utvidga rätten till skolskjuts. Sådana reformer skulle medföra ökade kostnader och det har inte ingått i kommitténs uppdrag att föreslå sådana reformer beträffande skolskjuts.

Frågor om utökad rätt till skolskjuts vid val av skola har under åren tagits upp i riksdagen vid flera tillfällen. HO har påtalat att barn med funktionshinder inte har samma valfrihet som andra barn har, eftersom rätt till skolskjuts inte finns för de barn som väljer en annan skola än den kommunen annars placerar eleven i.

Kommittén vill framhålla att det är principiellt viktigt att sträva efter samma möjligheter för elever med funktionshinder att välja skolenhet oavsett om eleven går i grundskolan eller grundsärskolan. Elever med olika funktionshinder kan ha svårare än andra elever att förflytta sig mellan skolan och hemmet. Det är viktigt att kommunen beaktar detta i sina bedömningar. De flesta av de elever som här avses har redan skolskjuts varför några extra kostnader i enskilda fall kanske aldrig uppkommer.

Det är kommunens skyldighet att se till att eleven får det särskilda stöd som eleven har rätt till för att ha förutsättningar att nå målen. Kommitténs förslag om särskilt stöd (avsnitt 10.2) innebär att eleven och vårdnadshavarna skall medverka vid planeringen

och utformningen av stödinsatser. Då skola och hem i sådana fall kommer överens om att eleven kan ges de bästa förutsättningarna vid en annan skolenhet än den som ligger närmast hemmet, och kanske inte ens inom kommunen, har eleven självfallet rätt till skolskjuts. Tekniskt får detta ses som en grundplacering som kommunen gör för elevens bästa i en skolenhet längre bort. En sådan placering omfattas av rätten till skolskjuts.

Ingenting hindrar att kommunen erbjuder kostnadsfri skolskjuts när eleven valt en skola som ligger på jämförbart avstånd med den skolenhet som kommunen annars skulle placerat eleven i och detta erbjudande inte skulle medföra betydande merkostnader för kommunen. Sådana lösningar skulle självfallet underlätta elevens val av annan skolenhet.

12.5 Förskolan

12.5.1 Egen skolform

BOSK föreslog i sitt betänkande *Att erövra omvärlden* (SOU 1997:157) att förskolan bildar en egen skolform och att förskolans verksamhet i lagen skall benämnas utbildning. Kommitténs motivering för sitt förslag var följande.

För att ett gemensamt och integrerat utbildningssystem skall kunna uppnås är det nödvändigt att de olika pedagogiska verksamheterna för barn och ungdom har samma utgångspunkt och grundläggande värderingar. Detta skall avspeglas i lagen, måldokument och i den lokala utformningen av verksamheten. Härav följer att förskolan blir en del av utbildningssystemet.

Förskolan är viktig för barns utveckling och lärande. Det har många undersökningar visat. I flera olika sammanhang under 1990-talet har behovet av en gemensam grundsyn på barns utveckling och lärande från förskola och uppåt poängterats.

År 1998 fick förskolan sin första läroplan. Genom läroplanen intar förskolan sin plats som det första steget i det samlade utbildningssystemet för barn, ungdomar och vuxna. Avsikten var att de olika läroplanerna skall länka i varandra utifrån en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande. Detta har inneburit att det pedagogiska perspektivet har förtydligats och att förskolan i första hand är till för barnets egen skull – dess omsorg, utveckling och lärande.

En ny lärarexamen har införts vari ingår den tidigare barn- och ungdomspedagogiska examen. I propositionen om en förnyad lärarutbildning (prop. 1999/2000:135) uttalades följande.

I förskolan går barn för att lära och utvecklas. Förskolan blir därmed det första steget i det livslånga lärandet. ... Att förskolan nu utgör en del av samhällets samlade utbildningssystem innebär att personalen i förskolan skall arbeta i enlighet med läroplanen för förskolans mål och riktlinjer (Lpfö 98) vilket kommer att öka barnens elevernas möjligheter att nå målen i grundskolan.

Annat omfattande reformarbete har gjorts på förskolans område under senare år. Syftet med dessa reformer har varit att göra förskolan tillgänglig för alla barn från tidig ålder. Vid årsskiftet 2001/02 infördes maxtaxa i landets förskolor, familjedaghem och fritidshem. Samtidigt med maxtaxan infördes rätten till förskoleverksamhet för föräldraledigas barn, en rätt som barn till arbetslösa fått redan halvåret innan. Den 1 januari 2003 införs den allmänna avgiftsfria förskolan för alla barn i åldern fyra till fem år.

I den utveckling som pågår i kommunerna om samverkan och integration sker integration mellan förskola, förskoleklass och grundskola både pedagogiskt, verksamhetsmässigt och organisatoriskt. Förskolan ligger ofta under samma nämnd som förskoleklassen och grundskolan.

Syftet med att låta förskola bilda en egen skolform skulle framförallt vara att ytterligare betona förskolan som det första ledet i ett livslångt lärande och bekräfta önskemålet om en integration mellan förskola och skola i syfte att höja kvaliteten i båda verksamheterna.

Det framstår naturligt för kommittén att fullfölja reformarbetet genom att *föreslå* att förskolan bildar en egen skolform. Genom uppbyggnaden av den nya skollagen har de problem som BOSK uppmärksammade till stor del försvunnit.

12.5.2 Ansvar för att erbjuda förskola

Nuvarande reglering

Enligt nu gällande bestämmelser är det den kommun där barnet vistas som skall se till att det erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (2 a kap. 1 § skollagen). Detsamma gäller idag förskoleklassen. För övriga verksamheter med kommunal huvudman i skollagen vilar det grundläggande ansvaret i stället på

hemkommunen. Nuvarande skollag definierar vad som avses med hemkommun i 1 kap. 15 § första stycket. I första hand är det folkbokföringen som avgör vilken kommun som skall vara hemkommun.

Bakgrunden till att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har en annan reglering är följande. Genom 1975 års lag om förskoleverksamhet infördes en allmän förskola för sexåringar samt skyldighet för kommunerna att vidta särskilda insatser för förskolebarn med olika funktionshinder. Kommunens skyldighet skulle omfatta de barn som var kyrkobokförda i kommunen eller som stadigvarande vistades där. År 1977 ersattes förskolelagen av lagen om barnomsorg. Även i denna lag avsåg kommunernas skyldigheter barn som var kyrkobokförda i kommunen eller som stadigvarande vistades där. Vid den gamla socialtjänstlagens tillkomst 1980 fogades barnomsorgslagens bestämmelser in i denna. Härvid föreskrevs att kommunernas ansvar skulle omfatta de barn som stadigvarande vistades i kommunen. Anknytningen till kyrkobokföringen föll således bort. Inget i förarbetena tyder på att någon saklig förändring åsyftades. Slutligen flyttades bestämmelserna 1998 i princip oförändrade över till skollagen.

Kommitténs överväganden

Kommittén föreslår att bestämmelserna ändras så att det blir hemkommunen som blir ansvarig för att erbjuda plats i förskola till alla barn som har rätt till sådan. Vad som avses med hemkommun definieras i kommitténs förslag i 21 kap. 2 §. Skälen till förslaget är följande.

Skillnaderna mellan att det är hemkommunen och den kommun där ett barn stadigvarande vistas som har ansvaret för ett barns utbildning blir märkbar främst för barn som stadigvarande vistas i en annan kommun än sin hemkommun. Dessa barn är antagligen inte så många. För barn som stadigvarande vistas i sin hemkommun saknar skillnaden betydelse. Kommittén anser trots detta att övervägande skäl talar för att frågan regleras likartat för alla skolformer i hela skollagen. Genom enhetliga regler ökar förutsättningarna för integrationen mellan de olika verksamheterna. En viktig integrationsaspekt – sett ur elevens perspektiv – är naturligtvis möjligheten att få gå i förskolan, förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet vid samma skolenhet. Denna möjlighet ökas om det för

varje barn alltid är samma kommun, dvs. hemkommunen, som svarar för alla verksamheterna.

När det gäller vilken modell som skall användas för att placera ansvaret – hemkommun eller vistelsekommun – anser kommittén att modellen med hemkommun bör väljas. Fördelen med att utgå från folkbokföringen är, enligt kommitténs uppfattning, betydande. Härigenom erhålls en ordning som är entydig och förutsägbar. Några tveksamheter om vilken kommun som bär ansvaret skall inte behöva uppstå. Med tillämpning av folkbokföringslagens bestämmelser fastställs genom myndighetsbeslut var en person skall vara folkbokförd. En kommun har att utgå från detta beslut när den tar ställning till vilket ansvar den har för att erbjuda utbildning.

Som redan har framhållits är det troligen relativt sällsynt att barn stadigvarande vistas i en annan kommun än sin hemkommun. Bland dem som ändå gör det finns säkerligen ett antal barn vars situation är sådan att de också måste ha rätt att få sin plats i förskola i den kommun där de vistas. Även för andra barn kan det i vissa fall vara motiverat att få bli mottagen i en annan kommun. För att uppnå detta föreslår kommittén att bestämmelserna om skyldighet att erbjuda förskola kompletteras med en regel av samma typ som den som redan finns för bl.a. grundskolan. Förslaget innebär att ett barn, efter önskemål från vårdnadshavarna, skall tas emot i en annan kommun än sin hemkommun om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets förhållanden.

I frågan om vad som skall utgöra särskilda skäl som nu åsyftas kan ledning hämtas från motsvarande regel för grundskolan och den praxis som utvecklats. Motivuttalanden till bestämmelsen finns främst i propositionen. 1985/86:10 s. 38–40 och 98–100. Där framhölls att bedömningen av om det föreligger särskilda skäl alltid måste göras med hänsyn till barnets förhållanden. För små barn som det blir fråga om i förskolan kan bedömningen av om det föreligger särskilda skäl bli något annorlunda än för elever i grundskolan. Barnets personliga förhållanden måste närmare knytas till vårdnadshavarnas situation. Eftersom det inte finns någon motsvarighet till skolskjuts kan sådana omständigheter som var vårdnadshavarna arbetar och deras färdväg till arbetet påverka bedömningen om det föreligger särskilda skäl för barnet.

En fråga som under åren vållat många frågor och osäkerhet gäller vilken rätt ett barn som vistas växelvis i två olika kommuner, t.ex. därför att föräldrarna har gemensam vårdnad, har att bli mottagen

även i den av föräldrarnas hemkommuner där barnet inte är folkbokfört. För grundskolans del anses att ett sådant barn normalt inte kan ha särskilda skäl för att gå i grundskolan i den kommun där barnet inte är folkbokfört (prop. 1985/89:10 s.100). I avsnittet om grundskolan föreslår kommittén ingen ändring i detta avseende. Avsikten är inte heller att öppna en möjlighet att gå växelvis i två olika kommuners förskolor. För barn som bor växelvis hos sina föräldrar i olika kommuner skall således inte finnas någon rätt att gå växelvis i de olika kommunernas förskolor. Hänsynen till barnens utveckling förutsätter att barnet ges möjlighet att knyta nära kontakter med ett mindre antal vuxna i personalen och en någorlunda stabil kamratkrets. Möjligheten att ge utbildning av god kvalitet minskar också för personalen om barnet är på dennas förskola bara varannan vecka.

I det följande föreslår kommittén att ansvaret för att erbjuda förskoleklass och fritidshem också överförs till hemkommunen. Likaså införs möjligheter att tas emot i en annan kommuns förskoleklass och fritidshem. På så sätt ökar förutsättningar för integrering av förskola, förskoleklass och skola.

En av konsekvenserna med att införa hemkommun i förskola och förskoleklass blir att även interkommunala ersättningar motsvarande dem som finns för grundskolan införs. Problem i tillämpningen får lösas på samma sätt som för övriga skolformer. Kommittén har erfarit att Svenska Kommunförbundet avser att föra samtal med kommunerna om hur de gemensamt kan lösa ersättningsfrågorna.

I dag finns i skollagen för övrigt en särskild bestämmelse om kostnadsansvaret i förskolan för barn som placerats i familjehem eller hem för vård och boende i en annan kommun enligt socialtjänstlagen. Enligt 2 a kap. 9 § tredje stycket ansvarar idag placeringskommunen för det individuellt behovsprövade stöd som barnet kan behöva i förskolan. När man frångår vistelsebegreppet i förskolan bör de inblandade kommunernas ansvar för kostnaderna i denna paragraf ses över. Det kan också vara aktuellt med något motsvarande i övriga skolformer. Mot den bakgrunden har inte kommittén tagit med bestämmelsen i sitt lagförslag.

12.5.3 Rätten till förskola

De reformer som skett inom förskolan de senaste åren innebär en ökad tillgänglighet till förskolan. Reformerna och kommitténs förslag att förskolan bildar en skolform som ingår i utbildningssystemet väcker frågan om förskola skall vara en rätt även för alla barn i åldern 1–3 år. Kommitténs uppdrag att göra en lagteknisk översyn aktualiserar en del ändringar.

Nuvarande reglering

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall idag tillhandahållas barn som fyllt ett år i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Reformen om maxtaxa och allmän förskola m.m. som behandlades av riksdagen i november 2000, syftar bland annat till att öka tillgängligheten till förskolan (prop. 1999/2000:129, bet. 2000/01:UbU5, rskr. 2000/01:46).

Reformen innebär att barn vars föräldrar är arbetslösa fr.o.m. den 1 juli 2001 omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet. Vidare innebär reformen att barn vars föräldrar är föräldralediga fr.o.m. den 1 januari 2002 omfattas av samma kommunala skyldighet. Vid samma tidpunkt infördes maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Maxtaxan är frivillig för kommunerna att införa. De kommuner som tillämpar maxtaxa är berättigade till statsbidrag för att kompensera för inkomstbortfall. De är också berättigade till medel för kvalitetssäkring som kan användas för personalförstärkningar och kompetenshöjning av förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar inom verksamheten. Enligt budgetpropositionen (prop. 2002/03:1) har alla kommuner utom två infört maxtaxa den 1 januari i år och övriga har aviserat att de kommer att införa maxtaxa den 1 januari 2003.

Den 1 januari 2003 införs allmän förskolan för alla barn som fyllt fyra år. Den allmänna förskolan skall vara avgiftsfri minst 525 timmar om året. Kommunerna är skyldiga att informera föräldrar om verksamheten och avsikten med den. Den allmänna förskolan är obligatorisk för kommunerna men frivillig för barnen att delta i.

Kommitténs förslag

I kommitténs lagförslag försvinner begreppen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. *Kommittén föreslår* i princip ingen saklig förändring vad gäller förutsättningarna för barn att erhålla plats i förskola. Skillnaden mot nuvarande lagstiftning är dock att kommunen inte längre kan fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda plats i familjedaghem i stället för förskola.

Förslaget innebär följande. Kommunerna är skyldiga att erbjuda barn fr.o.m. ett års ålder förskola om barnet har ett eget behov eller om barnet behöver plats därför att vårdnadshavarna förvärvsarbetar, studerar eller av någon annan anledning inte kan ta hand om barnet. Barnets eget behov sätts i centrum. Med barnets eget behov avses ett eget särskilt behov hos barnet. Om förutsättningarna är uppfyllda är kommunen således skyldig att erbjuda förskola – och inte någon annan form – i den omfattning som behövs för att tillgodose behovet. Kommunen är också skyldig att erbjuda förskola till barn vars vårdnadshavare är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av annat barn. Förskola skall i det senare fallet omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

För alla fyra- och femåringar gäller alltid en rätt till förskola från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år. Den allmänna förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året.

Kommittén har också övervägt att införa en generell skyldighet för kommunen att erbjuda alla barn från ett års ålder förskola. En möjlighet för alla barn att få plats i förskola skulle vara en logisk följd av att förskolan blir en skolform. Förskolan är i första hand till för barnets egen skull – dess omsorg, utveckling och lärande. Frågan behandlas närmare i avsnitt 17.1 Framtida överväganden.

Rent principiellt kan också ifrågasättas om ett barns tillträde till utbildning skall vara beroende av barnets behov eller familjens förhållanden. I Europakonventionen anges att ”Ingen får förvägras rätten till undervisning” (artikel 2 första tilläggsprotokollet). Rätten till undervisning innebär en rätt att få tillträde till undervisning som faktiskt existerar vid en viss tidpunkt. Hans Danelius anger i sin bok *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 1997, att ”rätten till tillträde till tillgänglig undervisning gäller enbart – eller i vart fall huvudsakligen – den lägre grundläggande undervisningen, den som förövrigt i europeiska länder utgör en obligatorisk grundutbildning för alla barn”.

Huruvida en rätt till förskola som grundar sig på en prövning av behovet kommer i konflikt med konventionen är inte klarlagt. Danelius uttalande kan dock tolkas som att ett sådant krav inte är oförenligt med konventionen.

Familjedaghem

Som nämnts ovan innebär kommitténs förslag att kommunerna skall vara skyldiga att erbjuda plats i förskola och inte i någon annan verksamhet. Förslaget innebär en förändring i förhållande till idag som också kan medföra ekonomiska konsekvenser. *Kommittén föreslår* därför att under en femårig övergångsperiod skall det också vara möjligt för en kommun att erbjuda familjedaghem om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att bereda barnet plats i förskola. Utvecklingen på förskoleområdet i anledning av de nya reformerna om allmän förskola för 4–5-åringar och maxtaxa kan komma att innebära att barn som idag har familjedaghem kan antas vilja ha plats i förskola. Den 1 mars 2003 kommer uppföljningen av maxtaxan och de övriga reformerna att avrapporteras för första gången till regeringen.

Om vårdnadshavarna hellre önskar familjedaghem för sitt barn i stället för förskola skall kommunen se till att föräldrarnas önskemål tillgodoses om det inte finns praktiska hinder, t.ex. att det inte finns något familjedaghem att tillgå.

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd för sin utveckling

Barn i behov av särskilt stöd har alltid oavsett familjeförhållanden varit ett särskilt ansvar för förskoleverksamheten. *Kommittén föreslår* därför att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall redan före ett års ålder liksom hittills ha rätt till förskola, förutsatt att deras behov inte tillgodoses på något annat sätt.

I skollagen finns en bestämmelse om uppsökande verksamhet. I framtiden bör denna omfattas av den uppsökande verksamheten i socialtjänstlagen och således inte regleras skollagen. I sammanhanget kan också erinras om det i avsnitt 10.3 redovisade förslaget

från Kommittén mot barnmisshandel om att i bl.a. socialtjänstlagen och skollagen införa bestämmelser om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (SOU 2001:72).

Förskola på obekväm arbetstid

Idag innehåller bestämmelserna ingen begränsning när det gäller vilka dagar under veckan eller vilken tid på dygnet förskoleverksamhet skall erbjudas. Enligt 2 a kap. 6 § skall förskoleverksamhet tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

I samband med bestämmelsens tillkomst uttalade regeringen (prop. 1993/94:11) bl.a. att det givetvis vore önskvärt att verksamheten om möjligt även erbjuds till barn vars föräldrar har obekväma arbetstider eller till och med nattarbetar. Regeringen framhöll att det dock skulle leda för långt att uppställa ett generellt krav på att verksamheten skall kunna erbjudas även på andra tider än vad som kan anses som normal arbetstid på dagtid under vardagar.

Hösten 2001 fanns det 77 kommuner med förskolor med öppet-hållande på obekväma arbetstider. Därutöver tillhandahåller familjedaghem nattomsorg. Detta sker således utöver den skyldighet som har förutsatts i förarbetena.

I en motion 1999 begärdes ett tillkännagivande om rätt till barnomsorg för barn med föräldrar som har obekväma arbetstider (motion 1999/2000:Ub225). Motionen avslogs med motiveringen att behov av ytterligare reglering inte finns (2000/01:UbU5).

Skolverket har i ett tillsynsbeslut 2001-10-29 (dnr 2001:307) kritiserat en kommun som beslutat att avveckla sin kvälls- och helgomsorg. Verket fann att kommunen därefter inte tillhandahåller förskoleverksamhet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete.

Kommittén föreslår att lagstiftningen förtydligas i överensstämmelse med vad som angetts i dagens förarbeten. Detta innebär en skyldighet för kommunerna att tillhandahålla förskola under dagtid måndag-fredag. Förslaget skall ses mot bakgrund av att förskolan blir en del i utbildningssystemet och då är det naturligt att den i första hand drivs på dagtid och under normal arbetstid. Kommitténs förslag innebär ett minimikrav på kommunerna.

Om vårdnadshavare behöver omsorg utanför ordinarie arbetstid kan kommunen givetvis erbjuda förskola eller annan form av

omsorg, t.ex. familjedaghem under kvällstid, nattetid eller på helger. Detta är önskvärt av hänsyn till föräldrar som arbetar på obekväma arbetstider eller helger men inte själva kan ordna omsorg för sina barn. För kommunerna är det alltjämt en frivillig verksamhet där kommunen prövar behovet i det enskilda fallet och utformar verksamheten efter lokala förhållanden och förutsättningar. Något annat, dvs. en skyldighet för kommunerna, skulle medföra ökade kostnader. En sådan reform ligger inte inom kommitténs uppdrag.

Kommitténs förslag innebär ingen förändring i förhållande till vad som kommit till uttryck i förarbetena till nuvarande lagstiftning.

Om det skulle uppstå fall då kommunen inte erbjuder nattomsorg eller omsorg på helger trots att föräldrar behöver det, finns en möjlighet att få nattomsorg enligt annan lagstiftning, t.ex. som bistånd efter särskild prövning enligt socialtjänstlagen.

Sekretessfrågor

Inom förskoleverksamheten råder sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Det innebär att sekretess är huvudregel. Bestämmelsen återfinns i en särskild paragraf i sekretesslagen, 7 kap. 38 § som infördes i sekretesslagen i samband med att ansvaret för förskoleverksamheten överfördes till skollagen

För förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer samt skolbarnsomsorg gäller i huvudsak samma sekretessbestämmelser men med en svagare styrka. Därmed har integrationen mellan verksamheterna underlättats liksom samarbetet mellan olika personalkategorier.

Kommitténs förslag att förskolan bildar en skolform väcker frågan om sekretessbestämmelserna för förskolan bör överensstämma med den som gäller för förskoleklass och grundskola. Frågan övervägdes i samband med att bestämmelserna om förskoleklass och förskoleverksamhet infördes i skollagen. I förarbetena diskuterades om skolans sekretess skulle utgöra ett tillräckligt skydd för integritetskänsliga uppgifter inom förskoleverksamheten. Regeringen var dock inte beredd att föreslå en sådan förändring.

Kommitténs förslag förutsätter följdändringar i sekretesslagen bl.a. vad gäller terminologin. Detta bör tas upp i den utredning som

gör en översyn av sekretess i skolan (Dir 2002:130). I det sammanhanget bör också övervägas om den strängare sekretessen i förskolan bör behållas eller om bestämmelserna om sekretess i skolan också bör gälla förskolan. Kommittén anser för sin del att det alltså kan ifrågasättas om skolans sekretess utgör ett tillräckligt integritetsskydd i förskolan eftersom där finns barn i åldern 1-5 år, ibland yngre. Dessutom är skolans sekretess begränsad till att avse uppgifter i elevvården och i vissa disciplinära ärenden.

Enskilda skolor

Kommitténs förslag innebär att enskilda huvudmän som uppfyller kraven för godkännande får anordna förskolor inom skolväsendet med rätt till bidrag från barnens hemkommuner. Enskilda förskolor kommer därmed att behandlas på samma sätt som andra enskilda skolor när det gäller rätten till godkännande och bidrag.

Kravet på att utbildning som anordnas av en enskild huvudman skall vara öppen för alla som har rätt till motsvarande utbildning i en offentlig skola bör gälla även för enskilda förskolor. Denna princip har nära samband med de grundläggande demokratiska värderingar som gäller för skolväsendet.

En enskild förskola får inte neka att ta emot ett barn med funktionshinder eller särskilt stödbehövande barn. Liksom för andra enskilda skolor bör dock undantag göras för det fall att det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan att ta emot ett visst barn. Undantagen avser mycket speciella fall och motiveras av den begränsning av kommunens bidragsskyldighet som föreslås.

Det är rimligt att en enskild förskola som drivs av ett föräldra-kooperativ eller ett företag får begränsa sin verksamhet till barn vilkas föräldrar är medlemmar i kooperativet eller anställda i företaget. En enskild förskola bör även ha möjlighet att inrikta sin verksamhet på barn som behöver särskilt stöd för sin utveckling. För dessa och likartade fall bör det finnas en bestämmelse som ger kommunen rätt att medge undantag från kravet på öppenhet för en enskild förskola, om det är motiverat med hänsyn till skolans särskilda karaktär.

12.6 Förskoleklassen

12.6.1 Nuvarande reglering

När socialtjänstlagens bestämmelser om barnomsorg flyttades över till skollagen bildade den s.k. sexårsverksamheten en ny skolform benämnd förskoleklass. Förskoleklassen fick ett eget kapitel, 2 b kap. i nuvarande skollag. De överväganden som då gjordes framgår av utredningsbetänkandet *Samverkan för utveckling – om förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen* (Ds 1997:10), propositionen Förskoleklass och andra skollagsfrågor (prop. 1997/98:6) samt utskottsbetänkandet Förskoleklass, grundskolans timplan, mobbning m.m. (bet. 1997/98:UbU5).

Förskoleklassens integrering med förskolan, grundskolan och fritidshemmet har behandlats i avsnitt 2.3.

Förskoleklassen och de obligatoriska skolformerna har sedan 1998 en gemensam läroplan, Lpo 94, som också skall tillämpas inom fritidshemmet.

Trots en uttalad ambition om samverkan och integration mellan olika verksamheter som rör barn skiljer sig den nuvarande regleringen av förskoleklassen på åtskilliga punkter från vad som gäller för grundskolan. Det beror bl.a. på att bestämmelserna i socialtjänstlagen om förskola för sexåringar i stort sett överfördes oförändrade till skollagen. Förskoleklassen har inte någon särskild reglering i förordning utom vad som anges om fristående förskoleklass i 1 kap. förordningen om fristående skolor.

I respektive skolformsförordning anges att specialskolan och sameskolan efter avtal med en kommun får fullgöra kommunens uppgifter inom förskoleklassen.

12.6.2 Förskoleklassens ställning

I den allmänna debatten och i kommittén har det förts diskussioner om det lämpliga i att förskoleklassen är en egen skolform eller om verksamheten i stället organisatoriskt borde hänföras till förskolan eller grundskolan. Denna fråga aktualiseras också med anledning av kommitténs förslag att förskolan blir en skolform.

Kommittén har närmare övervägt gränserna för sitt uppdrag och därvid kommit fram till att frågan om förskoleklassens ställning måste anses falla utanför uppdraget såsom detta utformats i direktiven. Kommittén har därför i sitt arbete utgått från att förskole-

klassen alltjämt skall behålla sin självständiga ställning som en egen skolform.

De förslag som kommittén behandlat ovan innebär att 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. Det gäller t.ex. ansvaret för att tillhandahålla förskoleklass som faller på barnets hemkommun, val av skolenhet samt möjligheten att gå i en annan kommuns förskoleklass.

12.6.3 Modersmålsundervisning

Modersmålsundervisning regleras beträffande grundskolan och motsvarande skolformer i respektive skolformsförordning. Enligt Lpfö 98 skall förskolan bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål. I förskoleklassen finns ingen reglering av modersmålsundervisning. Kommittén anser att även barn i förskoleklass bör få möjlighet att utveckla sitt modersmål. *Kommittén föreslår* därför att det bör övervägas en skyldighet för huvudmännen att se till att eleverna i förskoleklassen får modersmålsstöd. En sådan bestämmelse tas in i lagen.

Kommitténs bedömning av kostnadskonsekvenserna redovisas i bilaga 1.

12.7 Grundskolan

12.7.1 Kunskapsmålens betydelse för rätt till utbildning

Nuvarande reglering

I nuvarande 4 kap. 10 § skollagen stadgas att om en elev inte tillfredsställande har slutfört årskurs 9 när skolplikten upphör, skall eleven – om denne bedöms ha förmåga att fullfölja utbildningen – beredas tillfälle att göra detta under högst två år efter det att skolplikten upphörde.

Kommitténs överväganden

Målstyrningen på skolans område har bl.a. inneburit att det har ställts upp mål för de olika utbildningarna: mål som skolan skall sträva mot och mål som eleverna skall uppnå under utbildningen. Till dessa senare mål och deras uppnående har också knutits rättsliga verkningar. Avgörandet av vilken typ av utbildning ett skolpliktigt barn skall få och vilka stödåtgärder en elev måste ha är exempel på när målen för de berörda utbildningarna direkt läggs till grund för bedömningen av vad en elev har rätt till. Även möjligheterna att läsa ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan är direkt knutna till uppfyllandet av vissa mål för utbildningen i grundskolan.

I avsnitt 10.2 har kommittén behandlat rätten till särskilt stöd. För grundskolan och motsvarande utbildningar för fullgörande av skolplikt innebär förslaget att eleven skall ges det särskilda stöd som behövs för att eleven utifrån sina behov och förutsättningar skall ha möjlighet att nå de mål som minst skall ha uppnåtts enligt läroplanen och kursplaner.

Kommittén anser att huvudmännen bör vara skyldiga att inom vissa ramar ge eleverna den tid de behöver för att nå skolans mål. Elever är olika och har olika förutsättningar. De har dock alla rätt till en fullgod utbildning. Det är därför, enligt kommitténs uppfattning, inte förenligt med ambitionen om en god skola för alla att rätten till utbildning är knuten enbart till elevens ålder. En sådan ordning stämmer även dåligt överens med det system eller den målstyrning som tillämpas inom skolan.

De regler som föreslås innebär dels att dessa görs mer enhetliga för alla tre skolformerna grundskola, grundsärskola och specialskola, dels att rätten att fullfölja utbildningen, grundsärskolan undantagen, knyts till kunskapsmålen för utbildningen.

Kommitténs förslag består av två delar. Den första innebär att alla elever skall ha rätt att gå i skolan så länge att de får gå högsta årskursen. Denna rätt skall gälla för alla elever oberoende av varför de inte har nått högsta årskursen innan skolplikten upphör. Orsakerna till detta kan vara många, men de är i princip utan intresse när det gäller elevens rätt att fullfölja utbildningen.

Den andra delen av förslaget innehåller, som idag, en rätt för elever i grundskolan att gå ytterligare två läsår efter det att skolplikten upphörde, om de inte har nått upp till kunskapsmålen för skolformen. Med kunskapsmål avses såväl kunskapsmålen i kurs-

planerna som de i läroplanen. Även denna rätt skall gälla för alla i den beskrivna situationen oberoende av varför de inte har nått kunskapsmålen. Motsvarande rätt föreslås för elever i grundskolan och specialskolan, se nedan. Genom förslagen ges alla elever en möjlighet att nå upptill kunskapsmålen. Bestämmelserna tas in i 4 kap. 9 §.

Kommittén behåller av rättssäkerhetsskäl begreppet "årskurs". Detta är nödvändigt för att på ett precist sätt reglera elevernas rättigheter och skyldigheter och ange den position i systemet där en elev befinner sig, t.ex. för att ange när betyg skall sättas eller nationella prov hållas. Eftersom det tar olika lång tid för olika elever att uppnå målen för grundskolan, kan dessa positioner inte knytas till hur länge eleven har gått i grundskolan. I stället används begreppet årskurs.

Det kan finnas anledning att även i detta sammanhang erinra om att begreppet årskurs sedan många år inte står för ett centralt fastställt undervisningsinnehåll. Vilken undervisning en viss årskurs skall innehålla ankommer på de professionella i skolorna att bestämma lokalt utifrån de kunskapsmål som eleven skall ha uppnått vid utbildningens slut och vad eleven redan har tillägnat sig.

12.7.2 Utbildningens omfattning och innehåll

Nuvarande reglering

Bestämmelser om timplaner finns i bilaga 3 till skollagen. I timplanen anges vilka ämnen som skall läsas i grundskolan samt det minsta antalet timmar läroledd undervisning som varje elev är garanterad under grundskoletiden, dels totalt, dels för respektive ämne eller ämnesgrupp.

En försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan pågår för närvarande fram till utgången av juni 2005.

Nuvarande kursplaner ger, eftersom kursplanerna är målbestämda, utrymme för en grundskola att utforma utbildningens innehåll efter lokala förutsättningar framför allt genom att använda friheten inom skolans val och elevens val.

Kommitténs övervägande

Kommittén föreslår att timplanen regleras i skollagen endast vad avser ämnen och totaltid som skall erbjudas under skoltiden, dvs. samma reglering som för de skolor som ingår i timplaneförsöket. Detta förslag införs för enskilda skolor.

Timplaneförsöket bör fullföljas och utvärderas innan ställning definitivt tas till timplanens framtid. Därför bör för den kommunala skolans del nu gällande timplan tillsvidare fortsätta att gälla.

De nationella kursplanerna ger stor frihet till utveckling, nya initiativ och idéer. Redan idag finns möjligheter för kommunala skolor att arbeta med särskilda profiler och inriktningar inom skolans val och elevens val.

Som utvecklats i avsnitt 7 föreslår kommittén att en kommunal skola, liksom en enskild skola idag, också skall kunna ha ett eget ämne med en egen kursplan och egna betygskriterier inom ett tidsutrymme motsvarande skolans val enligt nuvarande timplan. Huvudmannen skall kunna fatta beslut om att en klass inrättas där undervisningen bedrivs med andra pedagogiska principer eller att en klass inrättas i enlighet med t.ex. Waldorfskolornas läroplan och kursplaner. Detta är att se som alternativ och en elev skall alltid kunna välja skola och kunna gå i en klass som enbart följer de nationella kursplanerna.

12.8 Grundsärskolan – en ny skolform

12.8.1 Utgångspunkter

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning (Carlbeck-kommittén, Dir. 2001:100). Det övergripande uppdraget är att föreslå hur den framtida utbildningen bör utformas t.ex. i fråga om mål, innehåll, organisation och personalens kompetens. Kommittén skall arbeta med två parallella alternativ, nämligen att särskolan och särvux kvarstår alternativt upphör som egna skolformer samt ta ställning för ett av alternativen samt lämna författningsförslag beträffande båda alternativen. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 oktober 2004.

Skollagskommittén har ett vidare uppdrag och skall se över skollagen utifrån bl.a. lagstiftningens struktur. Mot den bakgrunden vill kommittén redovisa följande beträffande särskolan.

12.8.2 Särskolans nuvarande reglering

År 1973 fick särskolan sin första läroplan, vilken gällde fram till år 1990. Då infördes den andra, Läroplan för den obligatoriska särskolan 1990 (Lsä 90) som i hög grad efterliknade Läroplan för grundskolan 1980 (Lgr 80). Både grundsärskolan och träningssskolan fick så småningom, genom bland annat lokalmässiga och individuella integreringar, allt större anknytning till grundskolan. I och med införandet av vår nuvarande skollag den 1 juli 1986 överfördes särskolan från omsorgslagen till skollagen. Genom införandet av Lpo 94 gäller nu samma läroplan för grundskolan och den obligatoriska särskolan.

Särskolan utgör för närvarande en egen skolform (1 kap. 1 § skollagen) och omfattar och är ett samlingsbegrepp för den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan (6 kap. 3 § skollagen).

Den obligatoriska särskolan är i sin tur uppdelad i grundsärskolan och träningssskolan och regleras förutom i 6 kap. skollagen också i särskoleförordningen (1995:206). De två delarna inom den obligatoriska särskolan kan ses som olika inriktningar eller verksamhetsgrenar.

I grundsärskolan går elever med lindrig utvecklingsstörning. Eleverna undervisas ungefär i samma ämnen som grundskolans elever. Kursplanerna är anpassade för elevgruppen och kan ytterligare anpassas individuellt efter varje elevs förutsättningar.

Eleverna i träningssskolan har funktionshinder som gör att de inte kan tillgodogöra sig undervisningen i grundsärskolan. Istället för enskilda ämnen rymmer kursplanen i träningssskolan fem ämnesområden som tillsammans skall ge individen förutsättningar för en god helhetsutveckling. De fem områdena är estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning.

Enligt 3 kap. 3 § skollagen skall barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda tas emot i särskolan. Genom lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång har emellertid föräldrarna fr.o.m. den januari 1996 getts möjlighet att bestämma att ett barn skall gå i grundskolan även om de annars skulle tillhöra särskolan. Lagen gäller, efter beslut om förlängning våren 2000, t.o.m. utgången av juni 2005.

Skolverket har på regeringens uppdrag följt upp och utvärderat lagen. Rapporten (Uppföljning och utvärdering av försöksverk-

samheten med ökat föräldrainsflytande över val av skolform för utvecklingsstörda barn, 1999-06-30, dnr 96:565) visar bl.a. att många föräldrar inte anser sig få tillräcklig information om skolformerna och att av de elever som placerats i grundskola i stället för särskola är det nästan ingen som når upp till grundskolans kunskapsmål. Då barnet behöver mera stöd än vad grundskolan kan erbjuda känner sig föräldrar manade att byta skolform för barnet.

Särskolans innehåll och reglering kan illustreras av nedanstående tablå.

Särskolan 6 kap. skollagen	Förordning	Bilagor till resp.förordning
Obligatoriska särskolan	Särskoleförordningen	Grundsärskolan (egen timplan, 7 400 h) Träningskolan (egen timplan, 7 020 h)
Gymnasiesärskolan	Gymnasiesärskoleförordningen	Nationella, specialutformade eller individuellt program, timplaner.

Huvudmannaskapet för särskolan flyttades 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 (SFS 1992:598).

Antalet elever i den obligatoriska särskolan har enligt Skolverket ("Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan", 2000-09-29, dnr 2000:2037) ökat från 8 200 läsåret 1992/93 till närmare 12 500 läsåret 1999/2000, vilket motsvarar en ökning med drygt 50 %. Det skall jämföras med ökningen i den vanliga grundskolan som under samma tid var ca 18 %.

Skolverket har i juni 2001 fastställt Allmänna råd med kommentarer om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan.

I en rapport till regeringen ("Kvalitet i särskola – en fråga om värderingar", 2001-10-04, dnr 2000:2037) framhåller Skolverket att kommunaliseringen av särskolan har medfört att allt fler rektorer och lärare, som inte tidigare kommit i kontakt med särskolan, nu ansvarar för undervisning av särskoleelever. Studien visar att brister i kunskap om särskolans nationella styrdokument riskerar att försämra undervisningen för eleverna. I rapporten framhålls vidare

de begränsade valmöjligheterna för elever i den obligatoriska särskolan, både i fråga om val av skola och tillgång till elevens val.

12.8.3 Kommitténs överväganden

Obligatoriska särskolan blir egen skolform med beteckningen grundsärskola

Särskolan är en av de skolformer som enligt 1 kap. 1 § nuvarande skollagen bildar det offentliga skolväsendet. Sjätte kapitlet i skollagen har rubriken "Särskolan" och behandlar både den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan med olikartade regleringar och med skilda förordningar. Det framgår inte helt klart vilka bestämmelser som gäller för respektive "skolform". Även i 9 kap. skollagen (om fristående skolor) råder vissa oklarheter. Där används genomgående begreppet "särskola" för den obligatoriska särskolan.

Den obligatoriska särskolan, i vilken skolplikt kan fullgöras, omfattar grundsärskola och träningsskola. Det finns flera skäl till att i det här sammanhanget ompröva begreppet "obligatorisk". Begreppet är missvisande dels i det avseendet att skolplikt kan fullgöras på flera andra sätt, dels att den obligatoriska särskolan innehåller en tionde frivillig årskurs.

Som jämförelse kan nämnas att den "frivilliga särskolan" blev "gymnasiesärskola" genom prop. 1992/93:250 om den nya läroplanen.

Kommittén föreslår med hänvisning till ovanstående att den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan skall betraktas som skilda skolformer och ges skilda kapitel i en ny skollag. I praktiken förhåller det sig delvis så redan idag då de har skilda förordningar, sarskoleförordningen och gymnasiesarskoleförordningen.

I syfte att tydliggöra den "obligatoriska sarskolans" plats i systemet bör skolformen i stället benämnas "grundsarskola". Härigenom blir den en tydlig parallell till grundskolan. Grundskola och grundsarskola korresponderar väl mot gymnasieskola och gymnasiesarskola.

Tränings skolans innehåll blir en inriktning inom grundskolan

Genom att låta benämningen för en del av den obligatoriska skolan, grundskola, omfatta hela skolformen uppstår frågan vad man skall ha för beteckning för denna del för att kunna särskilja den från tränings skola. Samtidigt är begreppet ”träningsskola” mindre lämpligt i det avseendet att det leder tanken till att det betecknar en särskild skolform.

Kommittén föreslår att denna fråga löses på så sätt att det i skollagen anges att det inom grundskolan finns två inriktningar. Timplanerna för nuvarande grundskola och tränings skola anger utbildning i *ämnen* respektive *ämnedområden*. Kommittén föreslår med hänvisning härtill att den förra verksamheten benämns *utbildning i ämnen*, den senare *utbildning inom ämnedområden* (8 kap. 2 § andra stycket). Härmed tonas skillnaden mellan eleverna i nuvarande grundskola och tränings skola ner.

Eleverna i nuvarande grundskola och tränings skola utgör en mycket heterogen grupp där varje elev har sin speciella förutsättning och behov. Kommittén föreslår därför att även en möjlighet ges för en elev att kombinera utbildning inom de båda inriktningarna vilket på ett flexibelt sätt kan möta individuella behov och dessutom skall kunna bidra till integration inom den nya skolformen. Förslaget innebär att en individuell studieplan blir nödvändig för varje elev inom grundskolan. Denna skall utarbetas tillsammans med eleven och vårdnadshavaren och fastställas av rektorn. Av planen skall bl.a. framgå den inriktning elevens utbildning skall ha. Kommittén föreslår också att planen skall omprövas minst en gång per läsår.

Förslaget om individuell studieplan ligger i linje med de ”individuella utvecklingsplaner” som många lärare redan idag upprättar för sina elever (”Kvalitet i skola – en fråga om värderingar”. Regeringsuppdrag om skolan. Skolverket 2001-10-04, dnr 2000:2037).

Grundskolan blir nioårig

Den obligatoriska skolan skall enligt 6 kap. 3 § andra stycket skollagen ha tio årskurser. Eftersom skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det kalenderåret då barnet fyller 16 år är

årskurs 10 frivillig. Kursplanerna anger sedan den 1 juli 2002 de mål som eleverna skall ha då skolgången avslutas.

Av Skolverkets rapport *Kvalitet i särskolan* (1999-06-30, dnr 1996:565) framgår att cirka hälften av eleverna i grundsärskolan och cirka 15 % av eleverna i träningsskolan avslutar skolgången efter årskurs 9. Timplanerna (bilagor till särskoleförordningen) omfattar årskurserna 1–10. Detta innebär att timplanernas funktion att garantera alla elever en viss undervisningstid blir ofullständig jämfört med vad som gäller för andra skolformer. De elever som avslutar sin skolgång efter årskurs 9 får inte sin i timplanen angivna garanterade undervisningstid.

Skolverket har till regeringen (2001-03-05, dnr 99:1634) redovisat en översyn av kursplaner för obligatoriska särskolan. I redovisningen anges bl.a. att grundsärskolans totala timantal i runda tal motsvarar den garanterade undervisningstiden i grundskolan med ett påslag om en niondedel. Skolverket menar, med hänvisning till att så få elever går den frivilliga årskurs 10, att den minsta totala undervisningstiden bör anges för nio skolår, men att denna bestämmelse kompletteras med en garanti för att eleven kan få ytterligare ett visst angivet antal timmar under ett tionde skolår. I redovisningen ingår en bilaga med förslag till hur en sådan timplan skulle kunna se ut. Här föreslås också att den totala tiden för träningsskolan höjs till den som gäller för grundskolan. Den ojämlikhet som tidigare rått mellan dessa inriktningar har under årens lopp ifrågasatts, inte minst från vårdnadshavare till barn i träningsskolan.

Som jämförelse kan framhållas att den minsta garanterade undervisningstiden i gymnasiesärskolan är densamma, 3 600 timmar, oavsett program.

Kommittén föreslår att grundsärskolan bör liksom grundskolan omfatta nio årskurser och ha samma totala undervisningstid som grundskolan. För att inte denna förändring skall leda till att grundsärskoleelevers rätt till utbildning försämras jämfört med vad som gäller idag bör eleverna ges en rätt motsvarande den som införs för eleverna i grundskolan dvs. att gå ytterligare två läsår efter det att skolplikten upphörde, om de inte har nått upp till kunskapsmålen för skolformen.

Grundsärskolans kursplaner har tidigare varit knutna till "slutet av det nionde skolåret". Sedan den 1 juli 2002 har de anpassats till vad som anges i läroplanen att uppnåendemålen skall avse vad eleverna, efter sina förutsättningar, skall ha uppnått "när de lämnar

särskolan" (Lpo 94). I kursplanerna anges det numera "då skolgången avslutas".

Förbehållet "efter sina förutsättningar" i både läroplan och kursplaner talar för att rätten till ytterligare två läsår efter skolpliktens upphörande inte bör knytas till huruvida eleverna nått målen eller inte. Syftet med utbildningen är att ge eleverna "en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan" (6 kap. 1 § nuvarande skollag). För övrigt är den nuvarande rätten till årskurs 10 ovillkorlig och inte kopplad till huruvida eleven inte nått några uppsatta mål. Bestämmelserna tas in i 4 kap. 9 §.

Den här föreslagna förändringen bör förenas med en tydlig information till elever och vårdnadshavare.

Förslaget innebär ett steg i närmandet av grundsärskolan till grundskolan vilket också ligger i linje med nuvarande försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång. Det skall ses mot bakgrund av att kommittén har strävat efter så långt möjligt enhetliga principer för regleringen jämfört med grundskolan.

Som framgår av kostnadsberäkningarna kan förslaget komma att innebära ökade kostnader. Redan idag har skolhuvudmannen skyldighet att vidta olika åtgärder för att eleverna i den obligatoriska särskolan skall ha möjlighet att nå målen "efter sina individuella förutsättningar". Rektor kan t.ex. besluta att eleven inte skall flyttas till närmast högre årskurs om detta är lämpligast för eleven med hänsyn till elevens allmänna utveckling. Kommunen har också skyldighet att efter skolpliktens upphörande bereda dessa elever utbildning i gymnasiesärskolan eller eventuellt genom särskilt tillrättalagd utbildning inom ramen för individuella program. Det extra år som eleverna kan antas gå kan medföra att den totala skoltiden inte förändras i förhållande till idag. Kommittén ser inga skäl att särskilja eller särbehandla den obligatoriska särskolans elever i förhållande till grundskolans elever vad gäller rätten till fortsatt utbildning.

12.9 Specialskolan

12.9.1 Bakgrund

I betänkandet *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan* (SOU 1998:66), föreslogs att specialskolan skulle upphöra som egen skolform. Detta motiverades med att målen för och kraven på utbildningen skulle vara desamma som för det offentliga skolväsendet för barn och ungdom i övrigt. De principiella utgångspunkterna var att handikapp kan och skall minimeras genom förändringar och anpassningar av miljö och bemötande, att den enskildes behov och situation skall bedömas i ett helhetsperspektiv samt att insatserna ska vara icke-segregerande.

Utredningen föreslog att elever beroende av teckenspråkig miljö skulle få en utbildning vid fem teckenspråkiga grundskolor samt vid Åsbackaskolan. Huvudmannskapet föreslogs bli kommunalt. Verksamheten skulle finansieras dels med ett statligt verksamhetsstöd, dels av de kommuner som hade elever vid skolorna.

I propositionen *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:105), föreslogs att specialskolan som skolform skulle behållas för döva och hörselskadade elever men upphöra för elever med synskada och språkstörning. Vissa övergångsbestämmelser för synskadade och språkstörda elever som påbörjat sin skolgång inom specialskolan föreslogs. Så beslutade också riksdagen.

I samband med detta beslut skrevs skollagen och specialskoleförordningen om. De nya bestämmelserna gäller fr.o.m. den 1 juli 2000. En ny myndighet inrättades kallad Specialskolemyndigheten (SPM).

12.9.2 Nuvarande reglering

Specialskolan utgör idag en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och regleras i 7 kap. i nuvarande skollag. Syftet är att ge barn och ungdomar med dövhet eller hörselskada en utbildning som så långt möjligt motsvarar den som ges i grundskolan.

Godkännande av fristående specialskolor regleras i 9 kap. i nuvarande skollag. Specialskolemyndigheten godkänner sådana skolor. Däremot saknas bestämmelser om rätt till bidrag.

De kursplaner som regeringen fastställt för grundskolan skall också tillämpas i specialskolan. Det finns även särskilda kursplaner för specialskolan (*Specialskolan – kursplaner och betygskriterier 2000/2002*) i ämnena teckenspråk, svenska, modersmål, engelska, moderna språk samt rörelse och drama (motsvarar musik i grundskolan).

Enligt specialskoleförordningen kan även särskolans kursplaner tillämpas om eleven har en utvecklingsstörning. Specialskolan har tio årskurser.

Specialskola som egen skolform finns inte på gymnasienivå utan då hänvisas eleverna till gymnasieskola eller gymnasiesärskola. I 9 kap. gymnasieförordningen, Utbildning för döva och hörselskadade, finns bestämmelser om de riksrekryterande gymnasieutbildningar för dessa elever som Örebro kommun har i uppdrag att anordna.

Tidigare har även elever med synskada tagits emot i specialskolan. Så sker inte längre men elever som påbörjat sin utbildning före den 1 juli 2001 enligt övergångsbestämmelserna till 7 kap. skollagen (1999:886) har rätt att fullfölja sin utbildning inom specialskolan.

Även gravt språkstörda elever har tidigare tagits emot i specialskolan. De gravt språkstörda elever som före den 1 juli 2002 påbörjat sin utbildning i specialskolan får avsluta sin utbildning inom specialskolan enligt samma övergångsbestämmelser.

Staten är huvudman för specialskolan.

Läsåret 2001/2002 går, enligt Specialskolemyndighetens årsredovisning, 640 elever i specialskolan. Av dem bor drygt 70 procent i sina föräldrahem. Övriga elever bor i elevhem i anslutning till skolan. 60 % av eleverna har en annan hemkommun än den där skolan ligger.

Det finns fem regionala skolor för döva eller hörselskadade elever, Birgittaskolan, Manillaskolan, Östervångsskolan, Vänerskolan, Kristinaskolan och en riksskola, Åsbackaskolan, samt en skola för synskadade elever med ytterligare funktionshinder vid Resurscenter syn i Örebro. En skola för elever med grav språkstörning finns vid Resurscenter tal och språk i Sigtuna.

Därutöver finns Nya Broskolan i Stockholms kommun som är en fristående grundskola med inriktning mot elever med hörselskadade. Skolan erbjuder en teckenspråkig miljö. Hösten 2002 har Nya Broskolan enligt rektor 17 elever. Dessa elever får idag bidrag från sina resp. hemkommuner med belopp som fastställs i individu-

ella avtal för varje elev. I skolan finns elever som är döva, har cochlea-implantat eller en hörselnedsättning.

I Göteborgs kommun finns en kommunal grundskola, Kannebäcksskolan, med bl.a. döva och hörselskadade elever som också erbjuder en teckenspråkig miljö. Skolan får, utöver bidrag från kommunen, bidrag från staten för att kunna bedriva denna skola. Skolan läser efter grundskolans timplaner. Vid betygsättning tillämpas de undantagsbestämmelser som finns i grundskolan. Undervisningen sker på teckenspråk.

För förskoleklass och fritidshemsverksamhet får Specialskolemyndigheten upprätta avtal med en kommun för att fullgöra kommunens uppgifter för dessa verksamheter. Specialskolemyndigheten har samarbetsavtal och även entreprenadavtal med aktuella kommuner. Fritidshemsverksamheten anordnas vanligen i anslutning till respektive specialskola. Blivande elever i specialskolan är vanligen integrerade med andra barn i hemkommunen när de går i förskoleklassen.

12.9.3 Kommitténs överväganden

Kommitténs strävan har varit att bestämmelserna för specialskolan så långt möjligt skall överensstämma med bestämmelserna för övriga skolformer. Vissa bestämmelser om elevinflytande, rätt att fullfölja utbildningen, samt överklagandebestämmelser regleras i de gemensamma föreskrifterna för skolväsendet. Även vissa av bestämmelserna som idag finns i specialskoleförordningen återfinns där.

Portalparagrafen (1 §) om specialskolans utbildning har förtydligats på ett par punkter. Kommittén har ansett att det skall framgå av 1 § att specialskolan även omfattar elever som är dövblindfödda. Av paragrafen framgår även att specialskolan erbjuder en teckenspråkig miljö.

Utgångspunkten är att elever med dövhet eller hörselskada skall gå i specialskola om de inte kan gå i grundskola. Specialskolan är även öppen för elever med utvecklingsstörning och andra handikapp men det är hörselskada eller dövhet som är kriteriet för att gå i specialskola.

I ett avseende skiljer sig bestämmelserna åt för specialskolans elever och andra elever i skolpliktig ålder. Specialskolans elever har idag tioårig skolplikt. Skälen för detta är bl.a. att eleverna under

skoltiden utvecklar tvåspråkighet och att eleverna därför behöver ett extra år för att utveckla grundläggande kunskaper. Timplanen innehåller ytterligare ett ämne, Teckenspråk på 710 timmar, vilket i sig kan motivera ett tionde läsår. Målen i specialskolan skall ju vara desamma som i grundskolan.

Kommittén har diskuterat om det tionde året ska erbjudas som en rättighet dvs. vara frivilligt eller om det tionde året skall vara en skyldighet, en plikt. Fördelen med att alla elever är skyldiga att gå i skolan under tio år är att utbildningen fördelas under tio år och inte under nio år. Specialskolan är dessutom den enda skolform som har ytterligare ett ämne.

Kommittén har haft hearings med rektorer och lärare från specialskolan samt med Sveriges Dövas Riksförbund angående denna fråga.

I och med att en elev i specialskolan, liksom i grundskolan, har rätt att avsluta sin skolgång innan skolplikten upphör, under förutsättning att eleven uppnått målen, kan elevens rättighet att ha möjlighet att gå i skolan under 9 år i stället för 10 år anses vara tillgodosedd.

Kommittén har efter noggrant övervägande ansett att specialskolans elever även i fortsättningen skall ha rätt till en tioårig skolgång och ha en tioårig skolplikt trots att bestämmelserna i specialskolan härigenom skiljer sig från bestämmelserna om skolplikt för grundskolans och särskolans elever.

I syfte att harmonisera bestämmelserna om godkännande av enskilda skolor föreslås att Skolverket i stället för Specialskolemyndigheten, men efter hörande av Specialskolemyndigheten, godkänner en enskild specialskola. Kommittén föreslår vidare att en bestämmelse om rätt till bidrag för enskild specialskola införs eftersom en sådan bestämmelse saknats tidigare. Se vidare avsnitt 7.

Kommittén föreslår i avsnitt 12.11 att fritidshemmet skall ingå som en frivillig utbildning som ett komplement till förskoleklass, grundskola eller motsvarande utbildningar.

Utgångspunkten är att huvudmannen för skolan där eleven går skall erbjuda fritidshem. Det innebär att såväl offentliga som enskilda huvudmän, de senare efter vissa övergångsbestämmelser, blir skyldiga att erbjuda verksamheten. Integrationstanken talar för att eleven skall erbjudas plats vid eller i nära anslutning till den skolenhet där eleven får sin huvudsakliga utbildning. Om en elev går i en enskild skola skall eleven, enligt förslaget, ändå ha möjlig-

het att, om han så önskar, gå i ett kommunalt fritidshem. Detsamma bör gälla för elev i specialskolan.

För att markera fritidshemmets nära anknytning till skolverksamheten placeras regleringen av fritidshemmet i respektive skolformskapitel, således också i kapitlet om specialskolan.

Kommittén föreslår inga ändringar vad avser huvudmannaskap för förskoleklassen eftersom de statliga specialskolorna har ett regionalt upptagningsområde. I de fall en specialskola med statlig huvudman bedriver skolverksamhet på samma ort som förskoleklassen kan avtal träffas enligt 1 kap. 4 § specialskoleförordningen.

12.10 Sameskolan

12.10.1 Sameskolans årskurser 1–6

Nuvarande reglering

Sameskolan regleras i 8 kap. i nuvarande skollag. Staten är huvudman för sameskolan (1 kap. 7 §) och elevens hemkommun skall betala ersättning till staten (8 kap. 7 §).

I skollagen saknas bestämmelser om möjligheten att anordna fristående sameskola.

Utbildningen syftar till att ge samers barn en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen till och med årskurs 6 i grundskolan. Även andra än samers barn kan få fullgöra skolplikten i sameskolan om det finns särskilda skäl.

Det finns också en särskild sameskolförordning (1995:205) med ett innehåll som till stora delar motsvarar vad som finns i grundskoleförordningen

Enligt läroplanen Lpo 94 (avsnitt 2.2) skall sameskolan, utöver vad som gäller för grundskolan, ansvara för att varje elev efter genomgången sameskola är förtrogen med det samiska kulturarvet samt kan tala, läsa och skriva på samiska.

Samtalsspråket och undervisningsspråket i årskurserna 1–3 är samiska. Årskurserna 4–6 har i allmänhet svenska som undervisningsspråk. Vid behandling av samiskt stoff inom olika ämnen och vid projekt är det dock naturligt att till stor del använda samiska.

Sameskolan har samma kursplaner som grundskolan men med en samisk inriktning samt en särskild kursplan för samiska. Det diagnostiska material och de ämnesprov som är avsedda för grundskolan kan också användas i sameskolan.

Efter årskurs 6 får eleven ett intyg på genomgången utbildning i sameskolan.

Antalet elever vid sameskolan läsåret 2001/02 uppgick till 177 fördelade på sex skolor: Karesuando, Lannavaara, Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Tärnaby. 23 av eleverna gick i förskoleklass.

Integrerad samisk undervisning förekom läsåret 2000/01 med stöd av 8 kap. sameskolförordningen vid ytterligare 16 skolor i nio kommuner inom hela renskötselområdet för 181 elever. Sameskolstyrelsen fördelar medel för denna verksamhet och tecknar avtal med kommunerna. Eftersom kommunerna har skyldighet att anordna undervisning i modersmål för alla samiska elever som önskar sådan undervisning omfattar avtalen inte ersättning för modersmålsundervisningen.

Uppgifter i detta avsnitt om sameskolans aktuella situation har hämtats från Skolverkets redovisning 2001-02-20 (dnr:2000:3438) till regeringen avseende utvecklingen av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning avseende de nationella minoritetsspråken.

Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag till reglering av sameskolan följer de huvudlinjer som för övrigt föreslagits för de obligatoriska skolformerna.

Kommittén har konstaterat att sameskolan är den enda skolform för barn och ungdomar som inte får anordnas av enskild huvudman. Kommittén anser att samma möjligheter till enskilt huvudmannaskap skall finnas för sameskolan som för övriga skolformer. Se vidare avsnitt 7.

12.10.2 Förskola, förskoleklass och fritidshem för samiska barn

Enligt 2 kap. 3 § sameskolförordningen får sameskolstyrelsen efter avtal med en kommun fullgöra kommunens uppgifter inom förskoleklassen, förskole- och fritidshemsverksamheten för samiska barn. Verksamheten anordnas i sådana fall i anslutning till respektive sameskola.

I lagen om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar (1999:1175) får samiska ett eget förvaltningsområde, nämligen kommunerna Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk och

Kiruna. Av lagen (8 §) följer att när dessa kommuner erbjuder plats i förskoleverksamhet enligt 2 a kap. 1 och 7 §§ skollagen skall kommunen ge barn vars vårdnadshavare begär det möjlighet till plats i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på samiska.

Enligt propositionen om nationella minoriteter (prop. 1998/99:143) kan omfattningen av verksamheten variera beroende på antalet barn och tillgången på språkkunnig personal. Om det finns tillräckligt många barn och tillräckligt mycket personal som behärskar samiska kan verksamheten bedrivas mer organiserat i särskilda grupper eller på särskilda tvåspråkiga daghemsavdelningar eller helt tvåspråkiga daghem. Propositionen bygger på Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk.

För elever i *sameskolan (årskurs 1–6)* betalar hemkommunen ersättning till staten enligt förordningen (SKOLFS 1995:50) om ersättning för elever i sameskolan. Beloppet är f.n. ca 52 000 kr/elev och år. Sameskolstyrelsen får sitt anslag från Utbildningsdepartementet. Anslaget påverkas inte av mindre fluktuationer i elevantalet.

För de elever i *förskoleklassen och förskole- och fritidshemsverksamheten*, för vilka Sameskolstyrelsen sluter avtal med en kommun, betalar hemkommunen det belopp man kommit överens om till Sameskolstyrelsen. Kommittén har erfarit att det varit problem att teckna avtal med några kommuner på en nivå som täcker Sameskolstyrelsens kostnader för dessa verksamheter. Vad gäller elever i förskoleklassen har svårigheterna dock efter hand lösts. När det gäller förskole- och fritidsverksamheten kvarstår däremot problemet och avtal har inte kunnat tecknas.

Ett skäl kan vara att ett redan lågt antal barn i verksamheten försvårar för kommunen att upprätthålla den egna organisationen om avtal skulle tecknas med Sameskolstyrelsen. Kommittén har erfarit att Sameskolstyrelsens framfört önskemål till Utbildningsdepartementet om att få anordna förskoleverksamhet, förskoleklass och fritidshemsverksamhet.

Kommittén föreslår i det följande avsnittet 12.11 att fritidshemmet skall ingå som en frivillig utbildning i skolväsendet som ett komplement till förskoleklass, grundskola eller motsvarande utbildningar. För att markera fritidshemmets nära anknytning till skolverksamheten placeras regleringen av fritidshemmet i respektive skolformskapitel, således också i kapitlet om sameskolan.

Förslaget innebär för sameskolans del att förordningen (SKOLFS 1995:50) om ersättning för elever i sameskolan bör anpassas till de nya förhållandena.

Såvitt kommittén erfarit finns idag avtal mellan Sameskolstyrelsen och elevernas hemkommuner om förskoleklass för samiska barn. *Kommittén föreslår* därför inte några förändringar avseende förskoleklassen och sameskolan.

Kommittén har i avsnitt 12.5. föreslagit att förskolan bildar en egen skolform inom skolväsendet. Ansvaret för att erbjuda förskola överförs till hemkommunen. När samers barn börjar i förskoleklassen är ofta språkskillnaderna stora. Språkfärdigheten i samiska varierar enligt Skolverket (rapport till regeringen 2001-02-20, dnr 2000:3438) mellan elever som förstår enstaka ord, förstår men inte talar samiska, talar och använder samiska på lektioner men inte gärna bland kamrater och ute i samhället eller är helt samisktalande.

Som nämnts ovan finns det exempel där vårdnadshavare önskar förskoleplacering för sina barn vid sameskolor men inte medges detta p.g.a. att avtal mellan hemkommunen och Sameskolstyrelsen inte har kunnat tecknas.

Kommittén finner med hänvisning till ovanstående att skäl talar för att låta Sameskolstyrelsen få anordna förskola. Då kommittén inte haft möjlighet att utreda konsekvenserna av ett sådant förslag nöjer sig kommittén med detta uttalande. Om regeringen under den senare beredningen finner att Sameskolstyrelsen bör få anordna förskola bör, för enhetlighetens skull, övervägas att låta styrelsen även anordna förskoleklass.

12.11 Fritidshemmet

12.11.1 Nuvarande reglering

Skollagen använder ordet "skolbarnsomsorg" som en samlad beteckning på olika former av verksamhet som riktar sig till skolbarn i åldrarna till och med tolv år under den skolfria delen av dagen och under lov. Med skolbarn avses även barn i förskoleklass. Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet (2 a kap. 2 §). Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen (2 a kap. 3 §).

Lpo 94 skall tillämpas även inom fritidshemmet. Det innebär således att fritidshemmet är en läroplansstyrd utbildning.

I Skolverkets allmänna råd för fritidshem (1999:2) sägs följande.

Fritidshemmets uppgift att komplettera skolan bör ses både tids- och innehållsmässigt så att verksamheterna tillsammans bidrar till barnens allsidiga utveckling och lärande med fokus på att barnen upplever kontinuitet och sammanhang i tillvaron. Verksamheten i fritidshem pågår under den skolfria delen av dagen och året, dvs. under morgontimmar, eftermiddagar, lov och studiedagar. Men fritidshemmet kompletterar även skolan genom att delvis ge barnen andra erfarenheter och kunskaper än de normalt får i skolan. Fritidshemmet har möjlighet att erbjuda andra aktiviteter och tyngdpunkten i verksamheten är en annan. Skolan och fritidshemmet ger barnen delvis olika erfarenheter och kunskaper och kompletterar därmed varandra.

I respektive skolformsförordning anges att specialskolan och same-skolan får efter avtal med en kommun fullfölja kommunens uppgifter också inom fritidsverksamheten.

12.11.2 Kommitténs överväganden

Fritidshemmen har under senare år knutits allt närmare skolan och de båda verksamheterna har i stor omfattning samordnats organisatoriskt. I de flesta kommuner sorterar fritidshem och skola under samma nämnd. Allt oftare har verksamheterna lokalintegrerats och fått gemensam arbetsledning. Förändringarna har medfört att samverkan har utvecklats även på verksamhetsnivå. Graden av och formerna för samverkan varierar mellan och inom kommunerna.

Enligt en av Skolverket 1998 genomförd utvärdering omfattande tolv kommuner (*Finns fritids?*, rapport nr 186) har den lokalmässiga integrationen haft stort genomslag. Av de 200 fritidshem som fanns i kommunerna var det bara tre som inte var lokalintegrerade med skolan.

Av rapporten framgår att den verksamhetsmässiga integrationen varierar. Vid skolor där sådan integration förekommer bedrivs arbetet i arbetslag i vilka både lärare och fritidshemspersonal ingår. Det kan innebära att barn i en klass, också bildar ett fritidshem, eller en avdelning inom fritidshemmet. Klassen kan vara åldersblandad eller bestå av barn från endast en årskurs. Fritidspedagogen deltar i skolans undervisning under vanliga lektioner. I andra fall arbetar fritidspedagogen med teman i samarbete med läraren där

fritidspedagogerna står för ”den praktiska delen av undervisningen”. Det förekommer också att man organiserar skolarbetet så att fritidspedagogen arbetar med eleverna i halvklass för att läraren skall kunna arbeta med en mindre grupp elever, samt under lunchraster, utflykter osv.

Kommittén föreslår att fritidshemmet skall ingå som en frivillig utbildning i skolväsendet. Elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan skall erbjudas utbildning i fritidshemmet den del av dagen då de inte är i skolan och under lov. Plats i fritidshem skall erbjudas eleverna i den omfattning som behövs med hänsyn till barnets eget behov eller vårdnadshavarnas förvärvsarbete eller studier.

Fritidshem skall erbjudas t.o.m. vårterminen det år eleverna fyller 13 år. För elever från tio års ålder kan fritidsverksamheten även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet, se avsnitt 13.

Förslaget innebär att fritidshemmet blir kvar som en verksamhet men bildar ingen egen skolform. Det ingår i skolväsendet som en läroplansstyrd utbildning där barnen vistas under den skolfria delen av dagen och under loven. Skillnaden mellan fritidshem och den fritidspedagogiska verksamheten som integreras under schemalagd tid med undervisning i grundskolan behålls. Den innebär att fritidshemmets personal deltar i grundskolans arbete; ett sätt för kommunerna att organisera arbetet i skolan. Formellt ligger sådana insatser av fritidspedagoger under grundskolan. Skolplikten omfattar inte enbart minsta garanterad undervisningstid enligt timplanen utan även den tid därutöver som kommunen beslutar. Sådan tid kan t.ex. omfatta insatser i skolarbete av fritidspedagoger. Detta måste självfallet rymmas inom vad som föreskrivs om skolplikten angående högsta antal dagar per läsår, högsta antal timmar per dag som eleverna är skyldiga att delta i.

Utgångspunkten är att huvudmannen för skolan där eleven går skall erbjuda fritidshem. Det innebär att såväl offentliga som enskilda huvudmän är skyldiga att erbjuda verksamheten. Skyldigheten föreslås emellertid inte gälla redan befintliga fristående skolor. Om en fristående skola som godkänts före ikraftträdandet av detta lagförslag ändå väljer att anordna fritidshem har eleven rätt att gå där.

Integrationstanken talar för att eleven skall erbjudas plats i fritidshemmet vid eller i nära anslutning till den skolenhet där eleven får sin huvudsakliga utbildning. Det kan dock föra för långt att kräva att kommunerna skall anordna fritidshem på varje skolenhet. När eleven valt skolenhet skall fritidshem erbjudas så nära

skolan som möjligt. Skälig hänsyn skall tas till vårdnadshavarnas önskemål. Det kan t.ex. vara så att en elev på grund av avståndet till sin nuvarande skola hellre skulle vilja ha sin fritidsverksamhet på en plats närmare hemmet och där han har de kamrater som han naturligt umgås med på sin fritid utanför skolan. Om en elev går i en enskild skola skall eleven ändå ha möjlighet att, om han så önskar, gå i ett kommunalt fritidshem.

I de fall en elev tas emot i en annan kommuns skola på grund av särskilda skäl eller i mån av plats är det naturligt att mottagandet även omfattar plats i fritidshem.

Som nämnts ovan behålls nuvarande krav att tillträde till fritidshem skall vara beroende av barnets behov eller familjens förhållande. Kommittén har också övervägt att införa en rätt för alla elever att få plats i fritidshem. Det skulle vara en logisk följd av att fritidshemmet blir en utbildning och knyts till den huvudverksamhet där eleverna går dvs. förskoleklass och grundskola eller motsvarande skolformer. Idag är det sällsynt att en elev som önskar plats i fritidshem nekats detta. En sådan reform skulle emellertid formellt innebära ökade skyldigheter för kommunerna vilket medför kostnader som kommunerna skall kompenseras för enligt finansieringsprincipen. Kommittén har därför avstått från att föreslå en sådan reform. Frågan behandlas i avsnitt 17.

Kommitténs förslag i 2 kap. skall även gälla fritidshem, dvs. bestämmelserna om kvalitetssäkring, ledning av utbildningen, behörig personal, kompetensutveckling, registerkontroll.

I fritidshemmet ingår också annan verksamhet än undervisande moment. Förslaget hindrar inte att annan personal än fritidspedagoger t.ex. barnskötare anställs vid fritidshemmet för denna del av verksamheten. Det är en fråga för huvudmannen att bedöma relationen mellan fritidspedagogerna och annan personal med hänsyn till verksamhetens art och innehåll.

De allmänna föreskrifterna i 3 kap. gäller för all utbildning inom skolväsendet och skall således omfatta även fritidshemmet, t.ex. föreskrifter om lokaler, elevinflytande och särskilt stöd. Det förutsätts samarbete mellan skolan och fritidshemmet när särskilt stöd utreds i skolan så att också förhållanden på fritidshemmet beaktas. När särskilt stöd sätts in i skolan kan åtgärder behövas även under den tid som eleven vistas på fritidshemmet. En elevs behov av särskilt stöd kan också uppmärksammas på fritidshemmet och initieras därifrån. I sammanhanget bör också noteras att läroplanen kan behöva anpassas till den föreslagna regleringen.

För att markera fritidshemmets nära anknytning till skolverksamheten placeras regleringen av fritidshemmet i respektive skolformskapitel.

Föräldrars och elevers önskemål om plats i familjedaghem i stället för fritidshem kan kommunerna tillgodose även i framtiden. Bestämmelser om öppen fritidsverksamhet finns i 17 kap., liksom regler om familjedaghem.

12.12 Regelförenklingar

Kommittén har i avsnitt 4 framhållit att den avreglering och regelförenkling 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 nuvarande skolformsförordningar. Avregleringen och regelförenklingarna återspeglas i kommitténs förslag på två sätt. Båda har sin grund i en strävan att förstärka målstyrningen, minska regel- och detaljstyrningen samt harmonisera bestämmelserna mellan de olika skolformerna.

Reglering tas bort

Det första sättet är att reglering i nuvarande skollag – och skolformsförordningar – helt enkelt tas bort. Kommitténs förslag innebär att från nuvarande *skollag* tas bort bl.a. bestämmelser om skolplan, om planering av *personalens kompetensutveckling* och om den undervisande *personalens insikter* i gällande föreskrifter. Bestämmelser om behörighetsbevis för lärare bör flyttas till högskolelagstiftningen.

Lagförslagets nya struktur har också medfört förenklingar i det avseendet att ett antal regler om huvudmän och övergripande mål samlats på ett ställe i lagförslaget.

Kommitténs förslag om kvalitetsarbetet innebär att bestämmelser om arbetsplan i skolformsförordningarna bör tas bort. Från skolformsförordningarna bör också rensas bort bestämmelser om *lärotider, lov- och studiedagar och friluftsverksamhet samt samverkan mellan intressentgrupper*.

För grundskolan, sameskolan och specialskolan preciseras i skolformsförordningarna krav på *läromedel*. Kravet innebär ingen skärpning av bestämmelsen i skollagen om fria läromedel utan

snarare tvärtom. Kommittén bedömer att bestämmelserna om läromedel i skolformsförordningarna kan tas bort.

Kommitténs förslag om att *elevvårdskonferensen*, eller något motsvarande samrådsorgan, inte regleras centralt innebär att 16 paragrafer i skolformsförordningarna också bör tas bort.

Samordning av reglering

Det andra sättet att åstadkomma avreglering eller förenkling är att sakfrågor som nu regleras både i skollag och skolformsförordning, eller i flera skolformsförordningar, har sammanförts i förslaget till ny skollag. I samband därmed blir det möjligt att ta bort ett stort antal detaljbestämmelser, som idag reglerar medel snarare än mål och organisation snarare än resultat eller i största allmänhet uttrycker regelstyrning. Den totala textmassan kan därmed minskas betydligt.

Detaljerade föreskrifter om rektor och *rektors beslutsfattande* ersätts med en regel om att rektor skall leda och samordna det pedagogiska arbetet och därvid också besluta om enhetens inre organisation. Härigenom blir ett stort antal bestämmelser av administrativ karaktär som riktar sig till rektor överflödiga t.ex. om schema, lästider, fördelning av elever på klasser och grupper, fördelning av timmar på ämnen, arbetsplatsförläggning av utbildning, etappläsning m.fl. Även avsnittet i läroplanerna om rektors uppgifter kan kortas ner betydligt.

Reglering av skolans insatser för *elever i behov av stöd* i olika former är spridd i skollagen och skolformsförordningarna. Bestämmelserna formuleras på olika sätt och reglerna om vem som fattar beslut om särskilda stödåtgärder är inte enhetliga och uppfattas ofta som otydliga. Oftast är det olika organisatoriska lösningar och pedagogiska insatser som anvisas. För de verksamheter som berör barn och ungdomar finns sex paragrafer i skollagen och ca 15 i skolformsförordningarna. Dessa paragrafer ersätts i förslaget av tre paragrafer som stärker elevens rätt till stöd. Samtidigt innebär förslaget att detaljerade organisatoriska och administrativa regler kan tas bort.

Elevinflytande regleras i nuvarande skollag och skolformsförordningar i ca 25 paragrafer. *Kommittén föreslår* att dessa ersätts med två som ger en helt annan tyngd åt elevinflytandet än nuvarande regler. Med dessa sammanhållna och långtgående bestämmelser i

skollagen stärks elevernas inflytande reellt medan ett antal bestämmelser om formerna och dubbelregleringar kan tas bort.

Elevhälsans medicinska insatser får i kommitténs förslag tre paragrafer och motsvaras i nuvarande skollag huvudsakligen av skolhälsovården, som omfattas av åtta paragrafer i skollagen och sex i skolformsförordningarna.

Bestämmelser som uttalar krav på att det för utbildningen skall finnas ändamålsenliga *lokaler och utrustning* för en tidsenlig utbildning finns i skolformsförordningarna för grundskolan och obligatoriska särskolan men saknas för förskoleklassen, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt för hela vuxenutbildningen. För förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen anges att lokalerna skall vara ändamålsenliga. Kommitténs förslag, som inte innebär någon materiell förändring i sak, omfattar en paragraf som gäller alla skolformerna.

Ett antal preciserade processföreskrifter i skolformsförordningarna rörande *disciplinära åtgärder* ersätts i kommitténs förslag av tre paragrafer under rubriken Arbetsmiljön i 3 kap.

Vissa grundläggande bestämmelser i skolformsförordningarna om *betyg och betygsättning* har samordnats och tagits in i den nya skollagen. Detta leder till färre bestämmelser och klarare regler. Detsamma gäller föreskrifterna om utvecklingssamtal och dokumentationen av överenskommelser vid utvecklingssamtalen.

Bestämmelser om *skolpliktiga elevers ledighet* för enskilda angelägenhet, vilka nu finns i såväl skollag som skolformsförordningar, sammanförs och förenklas genom en paragraf i skollagen. Förslaget ersätter bestämmelserna i skolformsförordningarna.

Kommitténs förslag förutsätter en översyn av skolformsförordningarna. Sammanfattningsvis innebär förslaget att drygt hälften av bestämmelserna i t.ex. grundskoleförordningen kan tas bort. Motsvarande utrensning av regler bör också ske i övriga förordningar.

Som kommittén tidigare har redovisat i bl.a. avsnitt 7 skall så långt möjligt det förenklade regelsystemet som *kommittén föreslår* gälla oberoende av huvudman. Genom förslaget uppnås ett enhetligt regelsystem och för elevernas skull skall samma rättssäkerhet gälla oavsett var eller hos vem eleven går i skolan. Förslaget innebär också att de bestämmelser som idag finns i 9 kap. skollagen och förordningen om fristående skolor tas bort och har inarbetats i de gemensamma bestämmelserna.

13 Särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet

Kommitténs förslag: 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 förslag till ny skollag finns sålunda 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 med stöd av skollagen uppstår bidrag från det allmänna men där skolplikten kan fullgöras.

13.1 Inledning

Kommitténs förslag innebär att skollagen kommer att innehålla ett särskilt kapitel, 17 kap., som behandlar sådana verksamheter som inte utgör egna skolformer men som ändå skall ges viss egen lagreglering.

Jämfört med dagens bestämmelser som finns i 10 kap. skollagen kommer vissa verksamheter att även fortsättningsvis få sin lagreglering i ett motsvarande kapitel. Vissa nya verksamheter kommer att föras dit samtidigt som regleringen för en av de nuvarande särskilda utbildningsformerna förs till andra kapitel i lagen. Den verksamhet som får sin reglering flyttad är riksinternatskolorna. Kvar i kapitlet blir bestämmelserna om undervisning vid särskilda ungdomshem, om särskild undervisning (på sjukhus eller motsvarande), om fullgörande av skolplikt i särskilda resurscenter och om fullgörande av skolplikt på annat sätt än som annars anges i skollagen.

Till 17 kap. förs inledningsvis nya bestämmelser om familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet. Hit förs vidare bestämmelser om verksamhet som motsvarar förskola, förskoleklass och fritidshem och som anordnas för barn som vårdas på sjukhus.

Slutligen ges förslag om bestämmelser för internationella skolor och för fristående skolor som inte med stöd av skollagen uppbär bidrag från det allmänna men där skolplikten kan fullgöras.

13.2 Nya bestämmelser och kommitténs överväganden om dessa

13.2.1 Familjedaghem

Familjedaghem är idag en verksamhetsform som ingår i samlingsbegreppen *förskoleverksamhet* och *skolbarnsomsorg* i 2 a kap. skollagen. Därmed berörs familjedaghemmen av alla bestämmelser som behandlar förskoleverksamhet respektive skolbarnsomsorg. Denna konstruktion togs oförändrad in i skollagen från socialtjänstlagen den 1 januari 1998. I Skollagskommitténs förslag används inte de nämnda samlingsbegreppen utan ingående verksamheter behandlas var för sig och förskola behandlas som en egen skolform. Familjedaghem som alternativ till förskola och till fritidshem föreslås inte ingå i skolväsendet.

Kommittén har i avsnitt 12.5 föreslagit att kommunerna skall vara skyldiga att erbjuda barn förskola eller fritidshem om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Om vårdnadshavarna hellre önskar familjedaghem för sitt barn skall kommunen se till att önskemålet tillgodoses om det inte finns praktiska hinder, t.ex. att det inte finns något familjedaghem att tillgå. Lagförslaget har utformats på så sätt att en kommun skall sträva efter att i stället för förskola erbjuda ett barn familjedaghem, om vårdnadshavarna hellre önskar den omsorgsformen för sina barn.

Därutöver skall finnas möjlighet för kommunen under en fem-årig övergångsperiod att erbjuda familjedaghem istället för förskola om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att bereda barnet plats i förskola.

Familjedaghemmens uppgift att genom pedagogisk verksamhet och omsorg stimulera barns utveckling och lärande skall framgå av

skollagen. Av lagen skall även framgå att verksamheten i familjedaghem skall utgå från varje barns speciella behov.

Genom att ta in grundläggande bestämmelser för familjedaghem i skollagen kan lagens bestämmelser om s.k. registerkontroll och om krav på lokaler göras tillämpliga på familjedaghemmen.

Lagbestämmelser för familjedaghem föreslås bli placerade i 17 kap.

Bestämmelserna bör liksom idag kompletteras med allmänna råd från Skolverket.

13.2.2 Öppen förskola och öppen fritidsverksamhet

Öppen förskola respektive öppen fritidsverksamhet är verksamheter som liksom familjedaghem ingår i samlingsbegreppen *förskoleverksamhet* och *skolbarnsomsorg* i 2 a kap. skollagen. De öppna verksamheterna berörs därmed av alla bestämmelser där samlingsbegreppen förekommer. I kommitténs förslag används inte samlingsbegreppen och de öppna verksamheterna föreslås inte utgöra eller ingå i skolformerna. Därmed behöver grundläggande bestämmelser för de öppna verksamhetsformerna redovisas i 17 kap.

Kommittén föreslår att en kommun liksom idag kan anordna pedagogisk verksamhet och omsorg i form av öppen förskola och öppen fritidsverksamhet. För dem som skall anställas för sådan öppen verksamhet skall bestämmelserna om registerkontroll tillämpas. Av skollagen skall framgå att lokalerna där verksamheterna skall bedrivas skall vara ändamålsenliga.

Av lagen skall även framgå att en huvudman för en enskild grundskola eller grundsärskola får erbjuda öppen fritidsverksamhet för sina elever från 10 års ålder till och med vårterminen det år eleven fyller 13 år.

Kommittén utgår från att det även fortsättningsvis skall finnas allmänna råd för verksamheterna.

13.3 Nuvarande bestämmelser och kommitténs överväganden utifrån dessa

13.3.1 Riksinternatskolor

Riksinternatskolor behandlas i nuvarande 10 kap. 1–1 c §§ skollagen. De kan anordnas av kommun eller enskilda och har till uppgift att ge utbildning som motsvarar grundskolan och gymnasieskolan, för i första hand utlandssvenska elever. I kommitténs förslag definieras inte skolformerna utifrån vem som är huvudman. Riksinternatskolorna blir därmed grundskolor respektive gymnasieskolor och inte som hittills utbildningar som ”motsvarar” dessa.

Kommittén föreslår att riksinternatskolorna ingår i grundskolan respektive gymnasieskolan. Riksinternatskolorna kommer därmed att tillhöra skolformerna och ingå i skolväsendet. Särskilda bestämmelser kan behövas avseende mottagande och urval till riksinternatskolor. Bemyndigande för regeringen att meddela sådana bestämmelser bör tas in i skollagen.

De speciella bestämmelserna om bidrag och villkor för statsbidrag till riksinternatskolor regleras som hittills i förordningen om riksinternatskolor.

13.3.2 Utbildning vid särskilda ungdomshem

Utbildning vid särskilda hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga torde i viss mån kunna sägas vara särskilda utbildningar. I den del sådan utbildningsverksamhet riktar sig till skolpliktiga skall den, visserligen med nödvändiga avvikelser, motsvara utbildningen i grundskolan. Det är således med nu gällande bestämmelser fråga om ett komplement till grundskolan och det är aldrig fråga om en hel nioårig egen utbildning. Bestämmelserna om utbildning för barn och ungdom vid särskilda ungdomshem är främst inriktad på skolpliktiga barn och hänvisar då till utbildningen i grundskolan.

Icke längre skolpliktiga som vistas vid särskilda ungdomshem skall genom huvudman försorg ges möjlighet att få ”sådan utbildning som de behöver och inte lämpligen kan få på annat sätt”.

Kommittén föreslår att bestämmelser om undervisning vid särskilda ungdomshem placeras i 17 kap.

För de barn vid särskilda ungdomshem som annars skulle ha deltagit i utbildning i grundsärskolan eller specialskolan bör

bestämmelserna om utbildningen vid ungdomshem hänvisa till dessa skolformer.

Icke längre skolpliktiga som vistas vid särskilda ungdomshem skall ges möjlighet att delta i kompletterande utbildning på grundskolenivå eller motsvarande eller i sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan.

13.3.3 Särskild undervisning

Grundskole- och gymnasieskolnivå

För sådana elever i grundskolan, särskolan, specialskolan och same-skolan som på grund av sjukdom eller av liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete anordnas enligt 10 kap. 3 § skollagen särskild undervisning på sjukhus eller motsvarande, i elevens hem eller på annan lämplig plats. Sådan undervisning ingår inte i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Däremot behandlar skolformsförordningarna särskild undervisning som en del av det offentliga skolväsendet. Enligt de olika förordningarna är särskild undervisning en form av särskilt stöd inom respektive skolform. Lagtext och förordningstext överensstämmer därför inte i detta avseende, något som bör tillrättaläggas i en ny lagstiftning.

Särskild undervisning för skolpliktiga skall enligt 10 kap. 3 § skollagen anordnas av skolhuvudmannen, som får överlåta åt sjukvårdshuvudmannen eller någon annan att anordna sådan undervisning ”enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer”.

Motsvarande undervisning för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skall enligt respektive skolformsförordning anordnas, men förordningarna anger inte av vem. Möjlighet att överlåta åt sjukvårdshuvudman eller annan att anordna den särskilda undervisningen finns inte på gymnasienivå.

Kommittén föreslår att särskild undervisning alltjämt är ett alternativt sätt att temporärt anordna och erbjuda undervisning inom olika skolformer som eleverna redan tillhör. Bestämmelser för särskild undervisning kan utformas enhetligt för de olika skolformerna. Med tanke på bl.a. det särskilda anordnaransvar som nedan föreslås för den kommun där sjukhuset eller motsvarande institution är beläget föreslår kommittén att bestämmelserna placeras i 17 kap.

Kommitténs förslag innebär att nuvarande bestämmelser om särskild undervisning i skolformsförordningarna kan tas bort.

Ansvar för att anordna särskild undervisning

En central fråga när det gäller särskild undervisning är frågan om anordnaransvaret. När nuvarande bestämmelser i 10 kap. 3 § skollagen lägger detta ansvar på "skolhuvudmannen" avses skolhuvudmannen i det offentliga skolväsendet, närmare bestämt elevens skolhuvudman. Om samma begrepp skulle användas i en ny skollag skulle detta - med kommitténs förslag till reglering oavsett huvudman - innebära att anordnaransvaret för särskild undervisning på exempelvis ett större sjukhus skulle kunna komma att ligga på ett stort antal huvudmän, såväl offentliga som enskilda, allt beroende på var eleverna annars "går i skolan". En sådan ordning leder inte till en effektiv och överblickbar verksamhet.

Kommittén föreslår att anordnaransvaret för särskild undervisning på sjukhus eller annan institution läggs på den kommun där sjukhuset eller motsvarande institution är beläget. Sjukhuset behöver därmed bara en part att samverka med för att eleverna skall få den undervisning de har rätt till.

Kommunen, dvs. den kommun där sjukhuset ligger, skall få ersättning för sina kostnader från elevens skolhuvudman. Om den särskilda undervisningen skall ges i elevens hem ligger anordnaransvaret på elevens skolhuvudman.

Förskola, förskoleklass och fritidshem för elever på sjukhus

En motsvarighet till särskild undervisning finns i nuvarande 2 a kap. 4 § och 2 b kap. 4 §. I den först nämnda bestämmelsen föreskrivs att om ett barn vårdas på sjukhus eller i någon annan institution, skall huvudmannen för institutionen sörja för att barnet får tillfälle att delta i verksamhet som motsvarar den som erbjuds i förskola eller fritidshem. I den senare bestämmelsen ges en likalydande föreskrift, men där för verksamhet som motsvarar den som erbjuds i förskoleklassen.

Medan bestämmelserna om särskild undervisning för barn och ungdomar på grundskole- och gymnasieskolnivå omfattar dem som är "elever" riktar sig bestämmelserna i 2 a och 2 b kap. inte enbart

till barn som deltar i förskola, fritidshem och förskoleklass utan till alla barn. Bestämmelserna i dessa kapitel omfattar således alla barn som vårdas på sjukhus eller i någon institution, alltså helt oberoende av om barnet i vanliga fall går i förskola eller förskoleklass eller är inskrivet vid ett fritidshem. Anordnaransvaret ligger på huvudmannen för institutionen och inte på skolhuvudmannen som fallet är vid särskild undervisning.

Kommittén föreslår att nuvarande bestämmelser i 2 a och 2 b kap. om verksamhet som närmast motsvarar särskild undervisning överförs till en ny skollag och placeras där i 17 kap. Motiven för att dessa verksamheter på sjukhus eller motsvarande inte föreslås få sin reglering i respektive kapitel för de olika skolformerna utan istället här i 17 kap. är följande:

Verksamheten anordnas av sjukvårdshuvudmannen eller motsvarande, alltså en huvudman som är ”främmande” som anordnare av förskola, fritidshem och förskoleklass. Det saknas anledning att ändra på sjukvårdshuvudmannens ansvar.

Verksamheten riktar sig till *alla* barn, alltså inte endast till dem som är inskrivna i förskola, förskoleklass eller fritidshem.

Verksamheten föreslås inte ingå i skolväsendet.

13.3.4 Utbildning vid särskilda resurscenter

Utbildning enligt 10 kap. 3 a § vid särskilda resurscenter riktar sig till barn som är synskadade eller gravt språkstörda. 10 kap. 3 a § första stycket har följande lydelse:

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

Ur ett skollagsperspektiv är utbildning vid resurscenter en ny verksamhetsform fr.o.m. 2000-07-01. Tidigare ingick motsvarande undervisning i specialskolan. Staten är genom Specialpedagogiska institutet huvudman. Till nuvarande lagreglering finns kopplat övergångsbestämmelser.

Även här handlar det om att anordna utbildning som motsvarar i skollagen reglerade skolformer, i detta fall grundskolan respektive särskolan (grundårskskolan enligt kommitténs terminologi). Det är således inte fråga om ”särskilda utbildningar” i egentlig mening utan om särskilda eller alternativa sätt att dels anordna och erbjuda

undervisning inom skolformer som ingår i skolväsendet, dels sättet att fullgöra skolplikten. De elever som undervisas vid resurscenter är fortfarande elever i sina respektive hemkommuner.

Regeringen tillsatte i mars 2002 en särskild utredare med uppgift att vidareutveckla formerna för visstidsplaceringar vid resurscenter. I direktivens bakgrundsbeskrivning sägs bl.a.

En placering vid resurscentret avses ingå som ett led i det åtgärdsprogram som hemkommunens skola upprättat för eleven och bygger på att resurscentret, kommunen, eleven och dennes vårdnadshavare är överens om syftet med vistelsen. Vistelsens längd skall styras av de behov eleven har.

I november 2002 har utredningsuppdraget redovisats i betänkandet Visstidsutbildning vid statliga resurscenter (SOU 2002:106). I betänkandet lämnas förslag till vissa ändringar i 10 kap. 3 a § skollagen innebärande bl.a. att målgruppen vad gäller synskadade begränsas.

Kommittén föreslår, mot bakgrund av att betänkandet om utbildning vid resurscenter helt nyligen lämnats och för att inte föregripa den fortsatta beredningen av detta betänkande, att nuvarande övergripande bestämmelser om resurscenter överförs oförändrade till kommitténs förslag till ett nytt 17 kap.

13.3.5 Fullgörande av skolplikt på annat sätt än som annars anges i skollagen, "hemundervisning"

En verksamhet som inte ingår i skolväsendet är den som regleras i nuvarande 10 kap. 4–6 §§, s.k. hemundervisning. Skolhuvudmannen i barnets hemkommun skall visserligen vara aktiv och involverad genom att lämna medgivande till verksamheten och utöva någon form av tillsyn men undervisningen anordnas inte av någon skolhuvudman i lagens bemärkelse.

Kommittén föreslår att "hemundervisning" även fortsättningsvis regleras i skollagen i ett nytt 17 kap. på sätt som motsvarar nuvarande reglering.

13.4 Kommitténs överväganden om vissa skolor vid sidan av skolväsendet

13.4.1 Fristående skolor och internationella skolor

Fristående skolor som inte berättigar till bidrag från det allmänna

Enligt 9 kap. 6 § fjärde stycket skollagen kan en huvudman för en godkänd fristående skola skriftligen avstå från medelstillelse. Huvudmannen har därmed rätt att ta ut elevavgifter för att täcka kostnaderna för utbildningen.

Någon sådan verksam fristående grundskola eller särskola finns inte idag, även om det finns ett par grundskolor som fått godkännande men inte fått rätt till bidrag eftersom verksamheten av Skolverket bedömts medföra påtagliga negativa följder för skolväsendet i berörd kommun.

Möjligheten att stå under statlig tillsyn men vara privatfinansierad, finns även på gymnasial nivå i enlighet med 3 kap. förordningen om fristående skolor.

Kommittén anser att skolplikt skall kunna fullgöras även i en enskild skola, kallad fristående skola, som anordnas vid sidan av skolväsendet. Dessa skolor skall inte berättiga till offentliga bidrag.

Skolan skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som motsvarande skolform inom skolväsendet skall förmedla. Dessa villkor överensstämmer med de krav som idag ställs på utbildningen för fristående skolor i 9 kap. 1 § skollagen. Bestämmelserna om att läroplanernas allmänna mål och värdegrund skall efterlevas skrivs in som villkor för godkännande. Se 17 kap. 11 § 1 och 3.

Internationella skolor

Internationella skolor regleras idag i 9 kap. 5 § skollagen vad gäller godkännande av skola för skolpliktiga barn. Internationella skolor på gymnasienivå regleras enbart i förordning (1996:1398) om statsbidrag till internationella skolor. Uppgifter om godkännande, urval, tillsyn, bidrag och omfattning se avsnitt 7 samt betänkandets bilagedel, bilaga 2.

Internationella skolor är i första hand avsedda för elever vars utbildning i Sverige skall syfta till att underlätta deras skolgång

utomlands. Även andra elever kan fullgöra sin skolplikt vid en internationell skola. Eleverna följer andra länders läroplaner eller internationella läroplaner och andra länders kursplaner. Skolorna utfärdar betyg i enlighet med dessa läroplaner och kursplaner.

För vissa elever som fortsätter sin utbildning i Sverige kan detta medföra problem. De två internationella gymnasieskolorna har av detta skäl, efter medgivande av regeringen, fått rätt att utfärda även svenska slutbetyg.

Kommittén anser att möjligheten att fullgöra skolplikten i en internationell grundskola skall regleras i 17 kap. 9 § tredje stycket i den nya skollagen. Internationella grundskolor och gymnasieskolor skall inte ingå i skolväsendet. Villkor för godkännande och rätt till statsbidrag regleras i 17 kap. 11 § 2 och 3 respektive i förordning. I förordningen kan även bestämmelser om mottagande och urval preciseras.

Bestämmelserna om att de svenska läroplanernas allmänna mål och värdegrund skall efterlevas, oavsett om skolan använder ett annat lands eller en internationell läroplan, skrivs in som villkor för godkännande.

14 Utbildning på entreprenad

Nuvarande regler om entreprenad förtydligas och sammanförs till ett kapitel i skollagen.

Möjlighet att lägga ut utbildning på entreprenad till att omfatta ytterligare skolformer 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.

14.1 Entreprenadens kännetecken

Entreprenad definieras enligt Svenska Akademiens ordlista som "ett arbets- eller leveransbeting av *större omfattning*". Entreprenader förekommer i ett stort antal former. För olika verksamhetsområden kan entreprenadbegreppet preciseras och ges en snävare och mer distinkt definition.

I skollagen används inte ordet "entreprenad", utan förhållandet omskrivs på olika sätt som "... kommuner får uppdra åt andra att anordna ...", "... får sluta avtal med någon annan att utföra ...". Däremot finns ordet nämnt i den särskilda lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan, men enbart i titeln.

Den helt övervägande delen av det offentliga skolväsendet ligger under kommunalt huvudmannaskap och kommunerna har erfarenhet av entreprenadverksamhet inom ett stort antal verksamheter. Svenska Kommunförbundet har som stöd för kommunernas hantering av entreprenader utarbetat en handbok *Kommunala drift-entreprenader*. I denna analyseras entreprenadbegreppet och ges för kommunal verksamhet följande allmänna definition.

En entreprenad föreligger när en kommun anlitar en extern producent vilken åtar sig att för kommunens räkning, varaktigt och självständigt, utföra en eller flera tjänster i en sammanhållen verksamhet. Entrepren-

nörens uppdrag är att driva en kommunal verksamhet med kommunen som huvudman. Kommunen behåller sitt ansvar gentemot de användare som omfattas av den entreprenaddrivna verksamheten. Kommunen beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning, utvärdering och eventuella kompletterande insatser.

Det saknas i skollagen och andra skolförfattningar en definition av företelsen "entreprenad". Vad som är kännetecknande för entreprenad av en viss verksamhet kan dock uttryckas i tre villkor.

- *Utförandet av en kommunal verksamhet överläts helt eller delvis till någon annan att utföra.*
Detta framgår uttryckligen av bestämmelser i skollagsstiftningen.
- *Kommunen eller landstinget behåller huvudmannaskapet och därmed ansvaret för verksamheten.*
Detta står ej uttryckligen i lagtexterna men framgår tydligast av lagen om entreprenadförhållanden inom skolan (1993:802) som endast tillåter överlåtande av viss undervisning inom gymnasieskolan. I förarbetena (prop. 1992/93:230) anges vidare att rektors uppgifter inte bör läggas ut på entreprenad. "... rektor skall alltid vara anställd hos kommunen ... har det pedagogiska ansvaret".
- *En upphandling och ett avtal mellan kommunen eller landstinget och entreprenören utgör grundvalen för en entreprenad.*
Såvitt gäller kraven på avtal framgår detta i skollagen avseende t.ex. förskoleverksamheten och i entreprenadlagen.

Upphandling regleras i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

14.2 Nuvarande reglering av entreprenader

14.2.1 Kommunallagen

Av 3 kap. 16 § kommunallagen framgår att uppgifter inom det specialreglerade kommunala området, dit det offentliga skolväsendet hör, inte får överlåtas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk eller ideell förening, eller till en enskild individ (alla i det följande sammantaget benämnda enskild), om det i en författ-

ning angetts att ett visst kommunalt organ skall ha hand om uppgiften. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Kommunen ansvarar i egenskap av huvudman för verksamhetens innehåll. Enligt 3 kap. 19 § ansvarar kommunen för kontroll och uppföljning av att entreprenören verkligen fullföljer sina åtaganden enligt avtalsvillkoren. Den ansvariga nämnden skall enligt 6 kap. 7 § se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Kommunen skall vidare beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur entreprenören utför uppgiften (3 kap. 19 a §).

14.2.2 Skolförfattningarna

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt förskoleklassen

Enligt 2 a kap. 5 § skollagen får kommunen sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Genom ett sådant avtal får en kommun också tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte med stöd av denna bestämmelse lämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. Exempel på sådana uppgifter är beslut om avgifter och tilldelning av plats.

Bestämmelserna har sin grund och motsvarighet i socialtjänstlagen. I samband med att det i början på 1990-talet klarlades i socialtjänstlagen att entreprenad var tillåten i sådan verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning uttalades följande

Även om det numera framgår tydligt av kommunallagen att kommuner och landsting kan lägga ut verksamhet som inte innebär myndighetsutövning på privaträttsliga subjekt, finns det en osäkerhet om hur långt möjligheterna sträcker sig. Det gäller särskilt i de fall där det har föreskrivits särskilt att kommunen eller landstinget skall svara för en viss verksamhet eller att en eller flera nämnder skall fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunen eller landstinget enligt den särskilda lagstiftningen (prop. 1992/93:43).

För förskoleklassen stadgas i 2 b kap. 2 § tredje stycket att kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter beträffande förskoleklassen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till enskilda.

Bestämmelserna om entreprenad är således idag likalydande för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt förskoleklassen.

De obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan

För grundskolan och motsvarande skolformer där skolplikt kan fullgöras samt för gymnasieskolan saknas möjligheter att lägga utbildning på entreprenad, se dock nedan, angående regeringens möjlighet att meddela undantag.

Här är huvudprincipen att kommunen skall driva verksamheten i egen regi. Undervisningen skall bedrivas med lärare som är kommunalt anställda (prop. 1990/91:18 s. 38).

Gymnasieskolan

Enligt lagen om entreprenadförhållanden inom skolan (i det följande kallad entreprenadlagen) får kommuner och landsting sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne skall bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Avtalet får endast avse undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil. I propositionen ges också en bakgrund till och motivering av entreprenadlagen. Där framhåller föredragande statsrådet följande

Som jag redovisat finner jag det angeläget att öka möjligheterna till entreprenad inom det offentliga skolväsendet. Förutom vuxenutbildningen, där detta redan i dag är möjligt, anser jag att det största behovet av att anlita utomstående finns inom gymnasieskolan. Det område i gymnasieskolan som jag framförallt tänker på är yrkesutbildningsområdet. Inom detta område kan en del företag erbjuda mer kvalificerade och moderna resurser i form av teknisk utrustning och kompetens än skolan har möjlighet att göra. I en del fall kan skolan helt sakna modern utrustning och också adekvat lärarkompetens.

Som framgår av propositionen bör en entreprenad också kunna ge en möjlighet till bättre utbildning även på andra områden än inom det område entreprenaden omfattar p.g.a. en mer aktiv samverkan mellan skolan och arbetslivet. Det kan också, enligt propositionen, vara mer ekonomiskt fördelaktigt för en kommun eller ett landsting att lägga ut viss undervisning på en entreprenör än att själv bedriva den.

I propositionen framhålls vidare följande.

Den undervisning som läggs ut på entreprenad skall ingå i det offentliga skolväsendet. Elevernas rättigheter och kommunernas och landstingens skyldigheter skall vara desamma som om undervisningen bedrivs av kommunen eller landstinget i egen regi.

Kommunen eller landstinget är fortfarande huvudman för utbildningen. Undervisningen bedrivs inom huvudmannens gymnasieskola. Skollagens bestämmelser om utbildning som anordnas inom det offentliga skolväsendet gäller för undervisningen liksom exempelvis gymnasieförordningen, läroplanen och gymnasieskolans kursplaner. Det görs dock undantag från skollagens krav på att använda behöriga lärare.

I en särskild bestämmelse i entreprenadlagen görs nämligen undantag från skollagens krav i 2 kap. 3 § på att lärare skall ha utbildning avsedd för den undervisning som de i huvudsak skall bedriva. I stället gäller att för undervisningen skall användas lärare som har kompetens för den undervisning de skall bedriva.

Av 3 § entreprenadlagen följer också att om en kommun eller ett landsting överlämnar uppgiften att bedriva undervisning till enskilda får också den myndighetsutövning som hör till uppgiften överlämnas. Här avses lärarnas myndighetsutövning, främst betygssättning.

Komvux, särsvux och sfi

Skollagen ger här i närmast identiska formuleringar möjlighet för kommuner och landsting att lägga ut utbildning på entreprenad för

- kommunal vuxenutbildning i 11 kap. 6 §,
- vuxenutbildning för utvecklingsstörda i 12 kap. 9 §, och
- svenskundervisning för invandrare i 13 kap. 9 §.

För sådan vuxenutbildning som anordnas av någon annan än en kommun eller ett landsting gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 4–7 §§ om behörighet för olika anställningsformer och vissa krav avseende kompetensutveckling för personalen.

Av respektive förordningar framgår att bestämmelserna i förordningen gäller även utbildning som anordnas av annan än kommun eller landsting. Vidare anges att bestämmelser om rektor alltid avser den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledningen av utbildningen (jfr t.ex. 2 kap. 8 § förordningen om kommunal vuxenutbildning).

Många kommuner har förlagt utbildning inom kunskapslyftet till externa anordnare, när möjligheterna har varit större att nå kvalitetsmålen på det sättet än med verksamhet i egen regi. I propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) påpekar regeringen vikten av mångfald av utbildningsanordnare för att skapa förutsättningar för ett individuellt anpassat stöd för lärandet.

Regeringens möjlighet att medge undantag från huvudregeln i entreprenadlagen

I entreprenadlagen ges en möjlighet för kommuner och landsting att för de olika skolformerna få dispens från skollagens bestämmelser. Där anges i 2 §.

Om det finns särskilda skäl får regeringen på ansökan av en kommun eller ett landsting i andra fall än som anges i 1§ medge att kommunen eller landstinget får sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Regeringen kan således medge att entreprenad får användas även inom grundskolan och särskolan om det finns särskilda skäl. Som exempel anges i förarbetena önskemål från ett föräldrakooperativ att bedriva undervisning i ett hemspråk i egen regi eller andra sådana fall där någon har kompetens att bedriva en del av undervisningen bl.a. i grundskolan. Dispens kan också avse annan undervisning i gymnasieskolan än den som generellt medges i lagen. Som exempel anges att en entreprenör kan, utöver att undervisa i sådana ämnen som generellt får läggas ut på entreprenad, ha kompetens att bedriva viss undervisning i ett ämne som har nära anknytning till

ett yrkesämne. Dispensen kan även avse en annan kommun, ett landsting eller ett statligt organ.

Sju ansökningar om dispens har sedan lagens ikraftträdande den 1 januari 1994 inkommit till Utbildningsdepartementet. Regeringen har fattat avslagsbeslut i fem ärenden, medan ett ärende fortfarande handläggs på regeringskansliet. Två ansökningar har återkallats.

I det följande redovisas i korthet för de ärenden som inte återkallats.

Grundskola och entreprenad

Två kommuner har ansökt om medgivande att driva en grundskola i kommunen på entreprenad.

Som skäl för sin ansökan uppgav den ena kommunen bl.a. att möjligheten att driva en grundskola på entreprenad skulle medföra en vitalisering av verksamheten, att ett breddat utbud av anordnare kan påskynda skolutvecklingen, att ett alternativ med ett ökat antal fristående skolor riskerar att skapa tomma skollokaler samt att fler aktörer ger högre kostnadseffektivitet.

Den andra kommunen uppgav bl.a. att möjligheten att driva en grundskola på entreprenad skulle skapa utrymme för nytänkande och kreativitet i syfte att förbättra skolans kvalitet, att erfarenheten av att driva förskolor och gymnasieskolans nationella program på entreprenad medfört positiv överspridning till annan kommunal verksamhet, att valfriheten genom inrättandet av profilklasser i skolor drivna på entreprenad skulle öka, att ett alternativ med ett ökat antal fristående skolor riskerar att öka kommunens kostnader samt att ett alternativ med entreprenad innebär stora möjligheter för huvudmannen att hålla de ekonomiska konsekvenserna under kontroll.

Enligt regeringens mening anförde inte någon av kommunerna sådana särskilda skäl att ett medgivande kunde lämnas. Mot denna bakgrund avslogs ansökningarna.

Fristående skolor och entreprenad

En kommun har ansökt om medgivande att få sluta avtal med fristående skolor om att bedriva undervisning för elever i behov av särskilt stöd i särskilda undervisningsgrupper.

Som skäl för sin ansökan uppgav kommun bl.a. att kommunövergripande undervisningsgrupper finns i flera kommunala grundskolor som blir fristående skolor fr.o.m. läsåret 2001/2002, att berörda rektorer önskar behålla nuvarande elever inom de särskilda undervisningsgrupperna även om skolan övergår till att bli en fristående skola samt att kommunen liksom tidigare avser att besluta om in- och utskrivning av elever i särskild undervisningsgrupp.

Enligt regeringens mening anförde inte kommunen sådana särskilda skäl att ett medgivande kunde lämnas. Ansökan avslogs därför.

Kommunalförbund

Ett kommunalförbund ansökte om medgivande att få sluta avtal med två kommuner om att bedriva undervisning i ämnet modersmål.

Som särskilda skäl anförde kommunalförbundet modersmålsundervisningens speciella karaktär och rekryteringsproblem, att en samverkanslösning som kräver att medlemskommunernas modersmåls lärare måste anställas i förbundet är till nackdel för lärarna samt att den föreslagna entreprenaden endast till ringa del skiljer sig från villkoren i regeringens proposition 1990/91:18 om betygssättning som myndighetsutövning.

Regeringen avslog ansökan.

Gymnasieskola och entreprenad

Individuella programmet

En kommun har ansökt om regeringens medgivande att sluta avtal med enskilda fysiska eller juridiska personer om undervisning i kärnämnen på entreprenad för elever på individuella program (IV).

Som skäl för sin ansökan har kommunen uppgett bl.a. att man vill ha en IV-organisation som kännetecknas av en varierad struktur och en individualiserad träning som beaktar elevens totala situation

och att man därför vill pröva att hos små externa utbildningsanordnare ge vissa IV-elever, som ej önskar gå i en vanlig gymnasieskola, möjlighet att få speciell undervisning. I dag har kommunen små möjligheter att erbjuda samma alternativ inom den egna organisationen.

Regeringen ansåg att kommunen inte anfört sådana särskilda skäl som innebar att medgivande om undantag kunde meddelas. Ansökan avslogs därför.

Lokal inriktning

En kommun har anhållit om regeringens medgivande att lägga ut utbildning inom naturbruksprogrammet i sportfiske med inriktning turism på hel entreprenad under läsåren 2002–2004.

Regeringen ansåg inte att kommunen anfört sådana särskilda skäl som behövs för ett medgivande. Ansökan avslogs.

Kärnämnen m.m.

En kommun har ansökt om generell dispens, alternativt en dispens för enbart vissa i ansökan angivna kurser, att få sluta avtal med vissa utbildningsföretag och offentliga institutioner om att dessa skall bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Vidare har kommunen ansökt om att få sluta avtal med SSV om att bedriva undervisning på distans i gymnasieskolan i kärnämneskurserna svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik, idrott och hälsa, naturkunskap, samhällskunskap och religionskunskap. Slutligen har kommunen även ansökt om dispens att få sluta avtal med vissa offentliga institutioner om att bedriva undervisning i estetisk verksamhet.

Ärendet handläggs för närvarande på Utbildningsdepartementet.

Andra bemyndiganden

Enligt 15 kap. 2 § skollagen får regeringen meddela föreskrifter om möjlighet att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka inslag i verksamheten inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

14.3 Omfattningen av entreprenadverksamhet på skolområdet

Basen för Statistiska Centralbyråns (SCB) statistik över kommunernas utnyttjande av annan anordnare är kostnaderna. För varje kommun finns publicerat kostnaderna årsvis för varje skolform och hur stor del av det som används för köp av utbildning av annan anordnare än kommunernas egna skolor. I den posten ingår kostnaderna för entreprenadverksamhet. Där finns dock även kostnaderna för andra samverkansformer mellan kommuner som inte är entreprenad. Huvudmannaskapet behålls nämligen inte i dessa fall. Dessa samverkansformer finns för alla skolformer och är av betydande omfattning. För gymnasieskolan där det regleras av samverkansavtal tar det mer än en fjärdedel av kommunernas totalkostnader för gymnasieutbildning.

Statistiken för kostnaderna innehåller också kostnaderna för sådan entreprenad av stödfunktioner till utbildningen som fastighetsförvaltning, snöröjning, städning, skolskjutsar, elevmåltider och elevhälsovård.

1999 köpte de svenska kommunerna utbildning av andra till en kostnad som var 7,8 % av den totala utbildningskostnaden. För de olika skolformerna var kostnadsandelen för köp följande.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen	8,4 %
Förskoleklassen	3,5 %
Grundskolan	5,7 %
Särskolan	19,6 %
Gymnasiesärskolan	41,3 %
Gymnasieskolan	31,0 %
Komvux totalt	27,0 %
(varav kunskapslyftet)	25,4 %
Särvux	10,2 %

I två fall går det dock att få ett mått på omfattningen av entreprenadverksamhet som är mer preciserat.

Använder man uppgiften om köp av utbildning i gymnasieskolan från enskilda företag när man nära den entreprenad som avses i entreprenadlagen. Omfattningen är 3,3 % av totalkostnaden. I denna post ingår också kostnaderna för entreprenad av övriga stödfunktioner vilket leder till slutsatsen att entreprenad av under-

visning i gymnasieskolan är av mycket begränsad omfattning. Det rör sig högst om ett par procent.

För den gymnasiala vuxenutbildningen har Skolverket gjort en uppföljning våren 2000, "Tre år med kunskapslyftet". En specialundersökning visar att kommunerna våren 2000 upphandlade 25,4 % av gymnasial vuxenutbildning hos andra utbildningsanordnare än kommuner och landsting. Störst var andelen upphandlade kurser hos "annan utbildningsanordnare", 19,9 %. Folkhögskolor och studieförbund svarade för övriga 5,5%.

14.4 Andra samverkansformer än entreprenader

14.4.1 Samverkan mellan kommuner

Det är sällan möjligt för en kommunal huvudman att i egen regi erbjuda sina invånare alla olika utbildningsmöjligheter inom det offentliga skolväsendet. Därför har det alltid funnits samverkan mellan kommuner, mellan landsting, mellan kommuner och landsting samt mellan kommuner respektive landsting och enskilda. Behovet av samverkan är fortfarande i högsta grad aktuellt och samverkan mellan de inblandade parterna är mycket omfattande.

Dominerande samverkansformer inom den offentliga utbildningsverksamheten är de som regleras av bestämmelserna i skollagen. Samverkan bygger på överenskommelser mellan parterna. Sådana förekommer från förskolan till vuxenutbildningen, dock ej sfi. Vanligast är sådana som gäller gymnasieskolan där samverkan sker inom ramen för samverkansavtal (5 kap. 5 § skollagen).

Skollagens bestämmelser om samverkan mellan kommuner och landsting, när det gäller utbildningar inom det offentliga skolväsendet, består till en del av lagfäst rätt och skyldighet men baseras också på överenskommelser mellan kommunerna och landstingen. Gemensamt är dock att den anordnande kommunen har huvudmannaskapet för utbildningen vilket skiljer denna samverkan från entreprenad.

Distansundervisning i gymnasieskolan

Utvecklingen av etermedia och datateknik som grund för distansundervisning har förändrat förutsättningarna för en utbildningsknytning till en viss kommun. Distansundervisning går ju regel-

bundet över gränserna. I förordningen (2000:158) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan ges föreskrifter om en försöksverksamhet. Med distansundervisning i gymnasieskolan menas i förordningen att en elev, som är intagen i en kommuns skola skall kunna få undervisning med stöd av informations- och kommunikationsteknik i den egna gymnasieskolan av en lärare, som är anställd i en annan kommun eller i en fristående skola.

Gemensam nämnd och kommunalförbund

Det finns också andra former för kommunal samverkan inom utbildningssektorn, nämligen gemensam nämnd och kommunalförbund, som regleras i kommunallagen.

14.4.2 Samverkan med andra än kommuner

Arbetsplatsförlagd utbildning

En form av samverkan sker inom gymnasieskolan mellan kommuner/landsting och arbetslivet i form av APU (arbetsplatsförlagd utbildning). APU är en obligatorisk verksamhet för alla elever i gymnasieskolans yrkesförberedande program (5 kap. 15 § gymnasieförordningen). Den skall omfatta minst 15 veckor. Kommunen är huvudman men utbildningen bedrivs av arbetsplatsens instruktörer. Kommunen överlämnar ingen myndighetsutövning.

Om APU skall ses som entreprenad är oklart. Utbildningen uppfyller de tre kriterierna för entreprenad som tidigare nämnts. Den regleras närmare i gymnasieförordningen. Vidare var syftet med APU att arbetslivet skulle ställa platser till förfogande utan kostnad. Det är här istället blivit så att kommunerna vanligen köper platserna med tillhörande utbildningstjänster

Det pågår också en försöksverksamhet med lärande i arbetslivet inom gymnasieskolan enligt en särskild förordning (SFS 2000:690). Med lärande i arbetslivet avses enligt förordningen att en elev på ett nationellt eller specialutformat program som innehåller yrkesämnena får en utbildning under minst 30 veckor på en arbetsplats. Kommuner och landsting samt fristående gymnasieskolor som bedriver motsvarande utbildning kan delta i försöket. För varje utbildningsplats i försöket skall det upprättas ett utbildningskon-

trakt mellan skolan, en ansvarig företrädare för arbetsplatsen och eleven.

Läringsutbildning

Samverkan mellan skola och arbetsplats sker även i form av läringsutbildning (2 kap. 21 § gymnasieförordningen). Eleven är anställd i ett företag där utbildningen inom karaktärsämnena ges, medan skolan står för undervisningen inom kärnämnen. Styrelsen för utbildningen ansvarar för att utbildningen uppfyller de krav som finns på utbildningen

Vissa stödfunktioner

Det är inte ovanligt att kommuner och även enskilda huvudmän köper in olika tjänster som inte direkt berör den egentliga utbildningen. Till sådana tjänster kan räknas stödfunktioner som fastighetsskötsel, städning, bevakning, skolbespisning och skolskjutsar. Av tradition har dock dessa stödfunktioner ansetts kunna uppdras till andra att utföra utan att behöva ta hänsyn till skollagens bestämmelser om entreprenad. I ett rättsfall (RÅ 1989 ref. 89) har Regeringsrätten fastställt att stödfunktioner till kärnverksamheten som exempelvis städning alltid får läggas ut på entreprenad.

Kommittén har gjort den bedömningen att stödfunktionerna skolskjuts och skolmåltider inte faller inom utbildningen och utbildningsbegreppet. Eftersom all utbildning är avgiftsfri har därför i nuvarande skollag särskilt föreskrivits att elever i grundskolan och särskolan under vissa förutsättningar skall ha rätt till kostnadsfri skolskjuts. På samma sätt regleras kostnadsfria skolmåltider i både offentliga och enskilda skolor. Kommittén föreslår inga ändringar i dessa delar.

Kommittén bedömer att här behandlade stödfunktioner kan läggas ut på entreprenad utan särskild reglering i skollagen, men för kommunerna enligt kommunallagens bestämmelser.

Uppdragstagare

Begreppet entreprenad skall inte förväxlas med att skolhuvudmannen anlitar en enskild fysisk person, s.k. uppdragstagare, för att utföra uppgifter som annars utförs av någon anställd hos skolhuvudmannen.

JO har utförligt behandlat och klarlagt denna fråga i sitt beslut 2001-04-04, Dnr 2598-2000, 2617-2000 som avsåg möjligheten för socialnämnderna att uppdra åt privata företag och enskilda personer att utföra utredningar inom nämndernas verksamhetsområden. JO anför följande.

Vad som nu har sagts innebär att en kommun inte kan överlämna sådana utredningsuppdrag som är aktuella i detta ärende till ett bolag eller annat privat rättssubjekt. Detta gäller även om kommunen i och för sig behåller huvudansvaret för att uppgiften utförs. Kommunen har däremot möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Bestämmelserna i sekretesslagen blir därmed direkt tillämpliga på uppdragstagaren. Vidare gäller förvaltningslagens regelsystem för hans eller hennes arbete och de handlingar som uppdragstagaren upprättar anses ha tillkommit i myndighetens verksamhet och därmed vara allmänna. Även andra grundläggande regler, t. ex. bestämmelserna i brottsbalken om tjänstefelsansvar och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar blir direkt tillämpliga i förhållande till en sådan uppdragstagare eller någon som på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet. Han står även under min tillsyn i den del han utför arbete åt socialnämnden.

En företeelse som tillkommit och ökar i omfattning under senare år är anlita av personal, främst lärare av olika slag, från bemaningsföretag i den direkta undervisningen.

Rättsläget är för närvarande oklart vad gäller möjligheten att i det offentliga skolväsendet använda lärare som inte är anställda hos kommunen. Skollagen innehåller idag inte något krav på att de lärare som kommunen använder också skall vara anställda hos kommunen. Av förarbetena framgår att regeringsformens regler torde innebära att någon annan ordning inte är möjlig.

I 11 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs:

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Sådant lagstöd finns inte på skolans område med undantag för entreprenadlagen.

Lärares arbetsuppgifter innebär myndighetsutövning t.ex. betyg-sättning (jfr avsnitt 9 om betyg). Detta talar för att möjligheten att använda inhyrda lärare från bemanningsföretag är mycket begränsat. Frågan har såvitt kommittén funnit inte prövats i domstol.

Å andra sidan har JO prövat frågan inom socialtjänsten genom det ovan återgivna JO-fallet. JO har där visat på möjligheten att använda sig av uppdragstagare oavsett om uppgiften innefattar myndighetsutövning eller inte. Det är då som nämnts ovan inte fråga om entreprenad. JO:s uttalande är av principiell innebörd och bör enligt kommitténs mening kunna vara vägledande även inom skolområdet.

Under begreppet uppdragstagare kan även inräknas t.ex. de enskilda läkare och skolpsykologer som anlitas av skolhuvudmän utan att de formellt är anställda.

Enskilda skolor

Redogörelsen och resonemangen ovan avser kommunernas möjligheter att använda uppdragstagare. De bör emellertid också ha betydelse för enskilda skolors möjlighet att använda lärare som inte är anställda hos den enskilda huvudmannen.

I samband med förslaget om skolhälsovård för förskoleklassen framgår av propositionen Hälsa, lärande, och trygghet (prop. 2001/01:14) att skolhälsovård kan anordnas genom att tjänsten köps t.ex. från en närbelägen skola.

De fristående skolorna har också möjlighet att träffa avtal med någon annan om modersmålsundervisning, 1a kap. 5 § förordningen om fristående skolor.

14.5 Kommitténs överväganden

14.5.1 En splittrad bild

Bestämmelser om entreprenad finns i dag i skollagen på fem olika ställen och dessutom i entreprenadlagen.

Bestämmelserna om entreprenad inom de skolformer, där sådan är tillåten, skiljer sig ofta formuleringsmässigt åt i viss utsträckning, men har sakmässigt likartat innehåll. Lagstiftningen har tillkommit

vid olika tidpunkter för de olika skolformerna och under olika politiska majoritetsförhållanden. Det kan vara en förklaring till de olikheter som präglar entreprenadbilden. En annan är naturligtvis de skillnader som finns mellan skolformerna i olika avseenden som obligatorium/frivillighet, snäv yrkesutbildning/bred allmänutbildning med starkt inslag av fostrande utveckling etc.

Som sammanfattning av bestämmelserna om entreprenad på skolområdet kan följande konstateras.

- Det är tillåtet att sluta avtal om driften av förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet på entreprenad. Inom vuxenutbildningen är det tillåtet att lägga all utbildning på entreprenad.
- Det är tillåtet att lägga ut undervisning på gymnasieskolan i ämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil på entreprenad. För övriga ämnen finns en möjlighet för regeringen att medge undantag från huvudregeln. Något sådant medgivande har ännu inte lämnats.
- Det är inte tillåtet att lägga utbildningen i grundskolan, sarskolan och gymnasiesarskolan på entreprenad utom när regeringen efter ansökan finner att särskilda skäl föreligger att medge undantag.
- Förskola, förskoleklass och fritidshem och utbildningar på vuxennivå får lämnas på entreprenad till andra utan inskränkningar. Undervisning inom gymnasieskolan med yrkesinriktad eller estetisk profil får ges i uppdrag enbart till enskild fysisk eller juridisk person. Kommunala, landstingskommunala eller statliga enheter utesluts därmed om inte regeringen efter ansökan medger undantag.
- På förskolenivå får uppgifter som avser myndighetsutövning inte överlåtas till enskild etc. vid entreprenad. Enligt entreprenadlagen får myndighetsutövning som hör till undervisningen överlämnas.
- För sådan vuxenutbildning som anordnas av någon annan än en kommun eller ett landsting gäller inte 2 kap. 4–7 §§ om behörighet och vissa krav på kompetensutveckling för personal t. ex. 11 kap. 7 §. Vid entreprenad inom gymnasieskolan regleras behörigheten på ett annat sätt. Enligt entreprenadlagen gäller inte bestämmelsen i 2 kap. 3 § skollagen. I stället gäller att för undervisningen skall användas lärare som har kompetens för

den undervisning de skall bedriva. I realiteten kan inte heller skollagens paragrafer om behörighet och villkor för anställning bli aktuella hos entreprenörer inom gymnasieskolan (prop. 1992/93:230 s. 90).

- Tystnadsplikt finns föreskriven för lärare och annan personal vid entreprenad på gymnasienivån men saknas på förskole- och vuxennivån.
- Regeringen har rätt att utfärda ytterligare föreskrifter om entreprenad när det gäller vuxenutbildning och gymnasieundervisning men inte när det gäller utbildning på förskolenivån.

Mot bakgrunden av uppdragets direktiv om att harmonisera, förenkla och förtydliga föreslår kommittén att bestämmelserna om entreprenad i skolan förtydligas och samlas i ett nytt kapitel i skollagen. Nuvarande bestämmelser bör så långt möjligt utformas i likalydande lagtext för de olika skolformerna.

14.5.2 Kommitténs lagförslag

Definition

Kommittén föreslår att begreppet entreprenad definieras i skollagen. En kommun eller ett landsting får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med annan om att utföra uppgifter inom utbildningen. Begreppet skulle därmed få stadga i skollagstiftningen och tolkningssvårigheter undviks.

Bibehållit huvudmannaskap innebär att när en entreprenör ges i uppdrag att utföra uppgifter inom utbildningen är det fortfarande fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till eleverna och vårdnadshavarna. Kommunen ansvarar i egenskap av huvudman för verksamhetens innehåll men låter någon annan sköta själva utförandet. Som tidigare nämnts ansvarar kommunen även enligt 3 kap. 19 § kommunallagen för kontroll och uppföljning av att entreprenören verkligen fullföljer sitt åtagande enligt avtalsvillkoren. Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen skall den ansvariga nämnden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter i övrigt som gäller för verksamheten. Nämnden skall också se till att verksamheten

bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Den skall också se till att avtalet utformas så att medborgarna tillförsäkras insyn i hur entreprenören utför uppgiften.

De bestämmelser som finns för utbildningen skall även gälla vid entreprenad t.ex. 1–3 kap. skollagen, läroplaner och kursplaner samt andra författningar på skolområdet. Det innebär att t.ex. bestämmelserna om registerkontroll i 2 kap. 19–21 §§ i kommitténs förslag också skall tillämpas av en entreprenör. Rektors ledningsansvar skall som idag ligga kvar hos rektor vid skolenheten som är berörd av entreprenaden.

Entreprenad skall inte sammanblandas med bidragsfinansierad enskild verksamhet som föreligger när kommunen ger bidrag till enskilda juridiska eller fysiska personer som bedriver egen verksamhet utan något uppdrag från kommunen, t.ex. fristående skolor enligt 9 kap. i nuvarande skollag. I dessa fall är kommunen inte huvudman eftersom utbildningen inte bedrivs på uppdrag av kommunen.

Gränsen mellan förskola eller fritidshem på entreprenad, som bygger på ett avtal mellan kommunen och entreprenören, och enskild förskola eller fritidshem som bygger på ett ensidigt beslut av kommunen om bidrag enligt 2 a kap. 17 §, är idag oklar. Genom kommitténs förslag om godkännande av enskilda förskolor och fritidshem, skyldigheten för kommunen att ge bidrag till sådan verksamhet samt förslaget att samla bestämmelserna om entreprenad i ett eget kapitel blir gränsen tydligare på detta område. En definition av entreprenad i lagen tydliggör också skillnaden.

Myndighetsutövning

Förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får endast överlämnas till enskilda juridiska eller fysiska personer om det finns lagstöd.

Styrelsen och rektor har ansvar för vissa beslut som gäller myndighetsutövning. Dessa befogenheter skall inte kunna överlämnas till en entreprenör. Detta bör framgå tydligt av lagstiftningen. Lärarnas myndighetsutövning, främst betygsättning, hör intimt samman med dennes undervisningsuppgifter. Det är därför naturligt att den får överlämnas. Utfärdande av betygsdokument är däremot rektors uppgift och stannar hos denne.

För vuxenutbildningen saknas idag bestämmelser om möjlighet att överlämna uppgift som innebär myndighetsutövning till entreprenör. *Kommittén föreslår* att enhetliga bestämmelser, dvs. att lärare vid entreprenad får utföra den myndighetsutövning som hör till lärarens åligganden, skall gälla även vuxenutbildningen. De lärare som är verksamma hos en entreprenör bör ha samma ansvarsområde som lärare anställda hos kommunen.

Behöriga lärare

Som beskrivits ovan gäller i dag olika krav för behörighet och kompetens för lärare hos entreprenörer som anlitas i olika skolformer. *Kommittén föreslår* att samma regler skall gälla för entreprenören som för huvudmannen. Det innebär att de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 11–15 §§ skollagen gäller även för undervisning som läggs ut på entreprenad. Även de föreslagna bestämmelserna om vem som får sätta betyg blir tillämpliga hos entreprenören.

14.5.3 Förslag om särskild utredning

Vid kommitténs översyn av lagstiftningen rörande entreprenadförhållanden i skolan har uppkommit fråga om rätt för kommuner och landsting att lägga ut utbildning på entreprenad i vidare utsträckning än vad nu är fallet. Kommittén har funnit att frågan är så komplicerad att den bör bli föremål för särskild utredning. Möjligheten att utöka kretsen av entreprenörer till att även omfatta annan kommun, landsting eller statliga organ bör också övervägas. Här kan konstateras att gymnasiekommittén skall utreda behovet av utökad möjlighet för kommuner att samverka om delar av utbildningen i gymnasieskolan.

I en sådan utredning bör också göras en samlad bedömning av huruvida det är möjligt att harmonisera de krav som gäller för behörighet och kompetens för lärare hos entreprenörer som anlitas i olika skolformer. Det gäller främst yrkesinriktade utbildningar inom gymnasieskolan men även inom vuxenutbildningen.

Även möjligheten för enskilda skolor att lägga ut verksamhet på entreprenad bör utredas.

15 Tillsyn och sanktioner

Kommitténs förslag: Skolverkets tillsynsansvar regleras i skollagen. Skolverkets tillsyn 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.

15.1 Inledning

Statlig tillsyn har behandlats i olika utredningar och i andra sammanhang under senare år. Här kan nämnas bl.a. Riksdagens revisorers rapport om tillsynen som sådan (1994/95:RR9), Riksrevisionsverkets rapport *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel* (RRV 1996:10), Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten* (SOU 1997:57) och Statskontorets rapport *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner* (1998:8) som gjordes på uppdrag från Avregleringskommittén och Den parlamentariska regionkommittén (PARK).

Tillsynsverksamheten på skolområdet har vid olika tillfällen granskats av Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer. De två senast genomförda granskningarna redovisas i Riksrevisionsverkets rapport *Skolverkets tillsyn* (RRV 2001:24) respektive Riksdagens revisorers rapport 2001/02:13 *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*.

Tillsynsutredningen

I september 2000 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontroll och genomförande av demokratiskt fattade beslut. Utredningen har tagit namnet Tillsynsutredningen.

Bakgrunden till utredningens uppdrag var att flera utredningar visat att tillsynen är svag på många områden. Detta anges kunna t.ex. vara en följd av att riksdag och regering inte gett verksamheten nödvändiga förutsättningar i form av tydligt författningsstöd. I många fall har myndigheterna brustit genom att inte ge tillsynen tillräckligt hög prioritet. Vidare anges att begreppet tillsyn är oklart och att det ger dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som för den som har till uppgift att utföra tillsynen eller är föremål för den. Oklarheten uppges förstärkas av att tillsynsarbetet i praktiken utförs mycket olika inom olika områden samt att riksdag och regering inte använt enhetliga begrepp i sina försök att konkretisera dess innehåll. Dessa förhållanden kan enligt direktiven ha bidragit till att tillsynen är svag på många områden, vilket är allvarligt då den statliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter riksdag och regering beslutat. Den skall bidra till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.

Tillsynsutredningen skall belysa bl.a. tillsynens syfte, inriktning och omfattning samt tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering. I ett delbetänkande *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14) som lämnades i februari 2002 avrapporteras den första delen av arbetet som består bl.a. i en kartläggning av den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. Några av utredningens slutsatser har betydelse för Skollagskommitténs överväganden och redovisas nedan i avsnitt 15.2.3. För den andra delen av arbetet avser regeringen lämna tilläggsdirektiv.

15.2 Tillsyn

15.2.1 Skolverkets uppdrag och möjligheter att påverka skolhuvudmän

Skolverket inrättades 1991 som en följd av riksdagsbeslutet om ansvaret för skolan, där styrprinciper och ansvarsförhållanden mellan stat, skolhuvudmän och professionella lades fast. Verkets övergripande uppdrag var att inom ramen för detta ansvarssystem verka för att nationella mål och riktlinjer för skolväsendet skulle förverkligas.

Det som styrde verkets uppbyggnad var bl.a. den s.k. ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) och dess behandling i utskottet, där väsentliga förändringar i förhållande till propositionen gjordes när det gällde verkets regionala organisation (bet. 1990/91:UbU4), samt Skolverksutredningen som förberedde själva inrättandet. Utifrån dessa riktlinjer och utifrån hur verket resonerade de första åren kan följande bild tecknas, när det gäller verkets styrande och påverkande roll.

En grundläggande uppgift som från början ålades verket har varit att beskriva och analysera skolan och dess resultat på nationell nivå, så att alla ansvariga och intresserade får tillgång till god och tillförlitlig kunskap om verksamheten. I den *nationella uppföljningen* redovisas regelbundet verksamhetens förutsättningar och resultat, dels nationellt, dels för varje huvudman i form av jämförelsetal. Genom *nationella utvärderingar* granskas mer ingående olika företeelser eller delar av utbildningssystemet. Utvärderingarna sker på nationell nivå.

Skolverkets *nationella utvecklingsuppdrag* angavs främst vara att dels implementera, följa och initiera utveckling av de nationella styrdokumenterna, dels stödja kompetensutveckling och utvecklingsarbete inom nationellt prioriterade områden.

Vart tredje år skulle Skolverket i sin fördjupade anslagsframställning ge en samlad bild av sin sektor¹. Bilden skulle ligga till grund för regeringens utvecklingsplan, som i väsentliga delar skulle underställas riksdagen. Utvecklingsplanen skulle vara statsmakternas policydokument och ge signaler till bl.a. skolhuvudmännen om angelägna utvecklingsområden.

Skolverkets kommunikativa påverkan på skolhuvudmännen, i enlighet med mål- och resultatstyrningens principer, betonades

¹ Fördjupade treåriga anslagsframställningar förekommer inte längre.

starkt redan från början. Genom att aktivt återföra information och kunskap från nationell uppföljning och utvärdering skulle Skolverket ge huvudmännen inspiration, kunskapsunderlag, referenspunkter och metodstöd till sin egen uppföljning och utvärdering som underlag för beslut om förbättringsinsatser.

I nationell uppföljning och utvärdering ligger också en kontrollerande funktion t.ex. genom att avvikelser från nationella normer redovisas. Detta tillsammans med skolhuvudmännens och skolornas egen uppföljning och utvärdering bedömdes kunna säkerställa att brister skulle upptäckas och rättas till.

Som ett komplement till statens uppföljning och utvärdering behövdes dock, angavs det, en aktiv *tillsyn*, som skulle hävda statens krav och kontrollera att de uppfylldes och att de regler som måste finnas också i ett mål- och resultatstyrt system efterlevdes.

Skolverkets tillsyn skulle inriktas mot styrsystemets ”spelregler” – att den kommunala och lokala styrningen och egenkontrollen fungerade – och att enskilda elevers rätt respekterades. I tillsynen vänder sig Skolverket direkt till en viss bestämd huvudman. Eventuell kritik åtföljs av en begäran om besked om vilka åtgärder huvudmannen avser att vidta. Skolverket bedömer sedan om åtgärderna är tillräckliga och kontrollerar också att de genomförs.

Skolverket har i tillsynen hållit sig till vad skolförfattningarna uttrycker som miniminivå i statens krav, vad som är tillåtet respektive otillåtet osv. Uttalanden om lämplighet eller kvalitetsomdömen utöver om statens krav är uppfyllda eller inte har därför inte ansetts tillhöra tillsynens område, liksom inte heller råd, rekommendationer och stöd av olika slag. I arbetsfördelningen inom verket har detta i stället hört hemma i den nationella utvärderingen och – senare – i kvalitetsgranskningen samt i verkets arbete med stöd till skolutveckling.

Utvecklingen sedan 1997

I regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – Kvalitet och likvärdighet (skr. 1996/97:112) – ägnade regeringen stort utrymme åt styrningen av skolan. Under mitten av 1990-talet gjordes nedskärningar i resurserna till skolan och från många håll framfördes klagomål över och oro för de konsekvenser detta kunde få. Skolverkets tillsyn visade att den styrning kommunerna själva skulle utöva ofta inte vilade på någon djupare kunskap

från egen uppföljning och utvärdering. Mål- och resultatstyrningen fungerade inte som tänkt. Utvecklingsplanen angav därför skärpta krav på alla nivåer när det gällde kvalitetsarbete.

För kommuner och skolor infördes kravet på årliga kvalitetsredovisningar. Detta krav kan ses som ett förtydligande av de skyldigheter som redan åvilade kommun respektive skola när det gäller att följa upp och utvärdera verksamheten. Arbetet med kvalitetsredovisningar skulle sporra de ansvariga att utveckla sin styrning genom att fokusera på verksamhetsresultaten, värdera dessa utifrån uppsatta mål och finna vägar att nå högre måluppfyllelse.

Skolverket skulle utveckla ett nationellt kvalitetsindikatorsystem och stödja huvudmännen i arbetet med kvalitetsredovisningar.

Skolverket fick också ett nytt instrument, *kvalitetsgranskning* genom statliga utbildningsinspektörer, vilket kan ses som statlig utvärdering på skol- och kommunnivå. Detta hade dittills ansetts vara skolenhetens respektive huvudmannens ansvar och utbildningsutskottet hade bara ett par år tidigare avvisat förslag om regelbundna inspektioner från statens sida (bet. 1994/95:UbU1). Utbildningsinspektörerna rekryteras delvis från andra samhällsområden än skolan – näringsliv, forskning osv. – och från andra länder. Bedömningskriterierna skulle alltså inte enbart vara de nationella målen och riktlinjerna; även professionella kriterier skulle kunna användas för omdömen och rekommendationer från företrädare för en statlig myndighet. Kvalitetsgranskningen sker utifrån teman angivna av regeringen och har styrts av en särskild kvalitetsgranskningsnämnd inom Skolverket. Återrapportering sker på enhetsnivå, kommunnivå och nationell nivå.

I utvecklingsplanen 1997 anges en utvidgad – barnomsorgen fördes över från Socialstyrelsen – och förändrad roll för Skolverket. Regeringen ville se en mer aktiv myndighet som tydligt tog ställning till måluppfyllelse och kvalitet inom sin sektor. En stark statlig företrädare för skolan hade delvis saknats, angavs det.

Enligt RRV:s tidigare nämnda rapport *Skolverkets tillsyn* (RRV 2001:24) kan införandet av kvalitetsgranskningen, liksom andra inslag i utvecklingsplanen 1997, ses som uttryck för en önskan att påverka Skolverkets samlade kontrollverksamhet, i synnerhet uppföljning och utvärdering, för att i större utsträckning rikta in denna mot mål, resultat och kvalitet. Den statliga uppföljningen och utvärderingen hade inte fyllt den värderande funktion som de såsom kontrollinstrument hade förväntats göra. Detta kom i stället att falla på tillsynen, som ju dock i sina bedömningar stannade vid

vad författningsbestämmelserna angav som minimikrav från statens sida.

Regeringen har alltsedan regleringsbrevet för 1994/95 begärt att Skolverket skall prioritera tillsynen resursmässigt. Regeringens styrning av tillsynens inriktning har också ökat. Ett krav sedan senare hälften av 1990-talet har varit att en sjättedel av kommunerna skall bli föremål för en systematisk tillsyn varje år. Enligt RRV:s studie har dock denna styrning snarast minskat utrymmet för tillsynsinsatser inom områden där det kommer nya signaler om brister. Det kan noteras att antalet anmälningar sedan en längre tid tillbaka ökat, ökningen har varit särskilt markant under de senaste åren.

Skolverket har på olika sätt utvecklat sitt arbete för att motsvara utvecklingsplanens intentioner om en mer aktiv och synlig myndighet, starkt inriktad mot frågor om måluppfyllelse och kvalitet. Som exempel kan nämnas en informationstjänst på nätet med resultat- och kvalitetsinformation på såväl skolnivå, kommunnivå som nationell nivå, ett kvalitetsindikatorsystem för användning inom olika skolformer samt en årlig samlad bild och värdering av barnomsorg, skola med tonvikt på kvalitet och likvärdighet.

I utvecklingsplanen 1997 betonas att den kvalitetsutveckling som måste komma till stånd är ett gemensamt ansvar för staten och kommunerna. Skolverket skulle inta en aktivare och skarpare hållning och fick också sitt uppdrag breddat. Genom kvalitetsgranskningarna skulle verket, som nämnts, börja genomföra utvärderingar också på lokal nivå. En ytterligare breddning av uppdraget kan sägas ha skett genom det särskilda utvecklingsuppdrag om riktat stöd, som regeringen gav i slutet av år 2000. Skolverket skall fram till den 1 juli 2003 förändra sitt sätt att arbeta med stöd till skolutveckling. Stödet skall riktas mot kommuner och skolor som uppvisar bristande måluppfyllelse och utformas efter lokala behov, så som de framträder efter analyser som genomförts gemensamt mellan huvudman, lokal enhet och Skolverket. Ansvar för genomförandet av insatserna ligger kvar hos huvudmännen och de professionella. Uppdraget syftar till att åstadkomma en varaktig omorientering av verksamhetsformerna för att stödja skolutveckling och skall utvärderas av bl.a. från Skolverket oberoende utvärderare. Det skall redovisas till regeringen den 1 oktober 2003. En delrapport har lämnats den 1 mars 2002.

Sammanfattningsvis har Skolverkets uppdrag under de gångna tio åren förtydligats men också breddats med avsikten att åstad-

komma en ökad statlig styrning och påverkan. En ökad statlig synlighet i verksamheten har eftersträvats. Tillsynen, som avser att kontrollera att skolhuvudmannen håller sig inom ramen för gällande föreskrifter, och den nationella utvärderingen, som bedömer standarden på nationell nivå, har kompletterats med kvalitetsbedömningar på lokal nivå. Parallellt med att den granskande och kontrollerande rollen skärpts har den stödjande funktionen också betonats starkare. Skolverket skall i dialog med huvudmän och enheter utforma ett riktat stöd där behovet av ökad måluppfyllelse är störst.

Denna ambitionshöjning av såväl kontroll som stöd ställer ökade krav på att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun upprätthålls och att myndighetsintegriteten i den kontrollerande funktionen inte äventyras. Skolverket har därför under senare år organiserat tillsynen i en särskild avdelning, dels för att effektivisera arbetet och höja kvaliteten men också för att minska risken för en sammanblandning av roller. Enligt RRV finns skäl för att hålla samman båda typerna av verksamhet inom samma myndighet. Också Tillsynsutredningen gör denna bedömning, under förutsättning av ett tydligt tillsynsbegrepp och att en myndighets olika deluppgifter liksom sambandet dem emellan tydliggörs.

Aviserade förändringar

I regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning Utbildning för kunskap och jämlikhet (skr. 2001/02:188) framhålls att Skolverkets uppgifter att dels följa upp, utvärdera, granska och utöva tillsyn, dels stödja kommunerna i deras utvecklingsarbete kan för kommuner och andra intressenter framstå som svåra att förena och att Skolverkets roll som en stark statlig tillsynsmyndighet riskerar att bli otydlig, när verket samtidigt arbetar med allt fler utvecklingsuppgifter.

Enligt regeringens uppfattning skall Skolverkets uppgifter koncentreras till kvalitetskontroll genom uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn och verkets nuvarande uppgifter när det gäller utvecklingsstöd skall överföras till en ny myndighet.

En huvuduppgift för Skolverket bör enligt regeringen vara att granska utbildningens kvalitet och resultat i kommuner och skolor samt utöva tillsyn över verksamheten. Verket skall därutöver genom uppföljning och utvärdering ge en god bild och bedömning

av verksamheten i förskola, skolbarnsomsorgen, skola och vuxenutbildningen på såväl nationell och lokal nivå. Skolverket skall också fortsättningsvis ha till uppgift att utveckla styrdokument såsom t.ex. kursplaner och betygskriterier samt svara för prövningen av ärenden av fristående skolor.

Den nuvarande tematiska kvalitetsgranskningen inom prioriterade områden bör enligt regeringen genomföras även i framtiden. Kvalitetsgranskningen bör emellertid stärkas och tillsammans med regelbundna granskningar av kommunens kvalitetsarbetet bli en central uppgift för Skolverket.

Vad gäller Skolverkets tillsyn anger regeringen att den skiljer sig från kvalitetsgranskningen bl.a. genom att dess fokus är att garantera rättssäkerheten för den enskilde. Regeringen förutsätter att den kompetens som behövs byggs ut för att tillsynen skall få en klar inriktning på enskilda elevers rätt samt på grundläggande förutsättningar för likvärdighet och på så sätt komplettera kvalitetsgranskningen.

I juni 2002 beslutade regeringen om direktiv till en särskild utredare som skulle förbereda för Skolverkets förändrade roll och bildandet av en ny skolutvecklingsmyndighet. Den nya myndigheten skall enligt direktiven kunna inrättas senast den 1 mars 2003. Utredarens uppdrag skall slutrapporteras den 1 maj samma år. Av de två delrapporter som utredaren lämnat under hösten 2002 framgår att Skolverket bör utveckla en utbildningsinspektion som regelbundet granskar alla skolhuvudmän och – i princip – alla skolor. Utbildningsinspektionen skall innefatta såväl tillsyn som kvalitetsgranskning och utgöra Skolverkets viktigaste funktion.

15.2.2 Författningsreglering av Skolverkets tillsyn

Skolverkets tillsynsmandat finns i verkets instruktion. Enligt 4 § i instruktionen skall Skolverket ha tillsyn över

1. det offentliga skolväsendet och barnomsorgen, (med barnomsorg avses här enligt definitionen i instruktionens 1 § den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen),
2. kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning,

3. utbildning vid sådana skolor med enskild huvudman (fristående skolor) som avses i 9 kap. skollagen (1985:1100),
4. utbildning vid riksinternatskolor,
5. utbildning vid särskilda ungdomshem enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
6. särskild undervisning enligt 10 kap. 3 § skollagen för skolpliktiga elever på sjukhus eller motsvarande,
7. kommunernas handläggning av frågor enligt 10 kap. 4 § skollagen,
8. Nationellt centrum för flexibelt lärande, såvitt gäller utbildning som kompletterar den gymnasiala vuxenutbildningen, och
9. vissa andra statsunderstödda skolor och utbildningar för barn, ungdomar och vuxna i den omfattning som följer av särskilda bestämmelser eller särskilda beslut.

Skolverkets tillsyn har idag inte stöd i lag med undantag av den del som avser tillsynen av fristående skolor som regleras i 2 b kap. 8 § och 9 kap. 11 § i nuvarande skollag.

Det finns inte någon fastlagd gräns för vilka lagar som tillsynen kan åberopa. De vanligaste författningsgrunderna som anges i tillsynsärenden är skollagen, skolformsförordningarna, läroplanerna och i förekommande fall förvaltningslagen och vissa delar av kommunallagen.

Skolverkets tillsyn riktar sig mot skolhuvudmännen. Enligt nuvarande 1 kap. 12 § första stycket skollagen ansvarar den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelser i denna lag och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. I tillsynsbesluten kritiserar aldrig rektor, men i förekommande fall kritiserar hans överordnade såsom varande ”ytterst” ansvarig.

Tillsynsbeslutens överklagbarhet

Om det inte finns särskilda föreskrifter i specialförfattning om överklagande eller överklagandeförbud kan ett beslut av Skolverket enligt 22 a § förvaltningslagen överklagas till allmän förvaltnings-

domstol om beslutet i övrigt uppfyller förutsättningarna för överklagbarhet.

För Skolverkets tillsynsbeslut saknas särskilda föreskrifter om överklagande. Emellertid krävs enligt allmänna grundsatser bl.a. att ett beslut är förenat med en inte alltför obetydlig verkan mot parten eller andra för att beslutet skall kunna överklagas. I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 5026-2000) fastslogs att ett beslut av Skolverket vari verket uttalat viss kritik mot en kommunal skolhuvudman inte kunde överklagas. Kammarrätten motiverade sitt avgörande med att underlåtenhet att följa Skolverkets anmodan kunde inte utlösa någon sanktion, att beslutet inte heller skulle läggas till grund för senare avgörande av någon myndighet och att det inte heller i övrigt hade framkommit något som visade att beslutet hade några rättsverkningar för kommunen.

15.2.3 Tillsynsbegreppet och tillsynens roll

Som antytts tidigare har innebörden i begreppet ”tillsyn” debatterats mycket i den förvaltningspolitiska diskussionen under 1990-talet mot bakgrund av att olika myndigheter med tillsynsuppdrag givit det olika innebörd. Skolverkets begreppsbestämning har tidigare redovisats; *tillsynen är en kontroll av att den verksamhet en huvudman bedriver sker inom ramen för statliga bestämmelser*. Kvalitetsvärderingar därutöver eller råd och stöd ingår inte i tillsynen, däremot i andra delar av myndighetens uppdrag.

I betänkandet *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14) görs en analys av hur den statliga tillsynen bör bestämmas som begrepp och vad gäller dess roll som medel i förvaltningspolitiken. Tillsyn är enligt utredningen ett samhällsstyrande instrument i situationer där staten garanterat medborgarna att en viss verksamhet skall nå upp till en viss standard. Enligt utredningen är tillsyn ett system som innefattar fyra element och tre relationer.

De fyra elementen är:

- En medborgare som är berörd av en verksamhet vars egenskaper skall uppfylla normer som är fastställda av staten.
- Ett tillsynsobjekt, den verksamhet som är föremål för de av staten fastställda normerna.

- En objektsansvarig, den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för att tillsynsobjektet uppfyller statens krav.
- Ett tillsynsorgan, som med statens mandat granskar huruvida tillsynsobjektet uppfyller ställda krav och i direkt kommunikation med den objektsansvariga klargör om detta är fallet eller inte.

De tre relationerna är:

- Den mellan tillsynsobjektet och den objektsansvarige, som har ansvar för att objektet uppfyller kraven.
- Den mellan medborgaren och tillsynsobjektet. Medborgaren har förväntningar på att tillsynsobjektet skall uppfylla statens krav.
- Den mellan tillsynsorganet och tillsynsobjektet/objektsansvarig. Tillsynsorganet har ett mandat i förhållande till objektet/objektsansvarig som ytterst grundas på lag. Mandatet innebär att tillsynsorganet får granska tillsynsobjektet och på grundval av denna granskning fatta beslut, riktat till den objektsansvarige, som avser utformningen av tillsynsobjektet. Mandatet anger vilka tvångsmedel (sanktioner) som tillsynsorganet förfogar över i förhållande till tillsynsobjekt och objektsansvarig. Dessa tvångsmedel kan avse såväl möjligheten att granska tillsynsobjektet (tillträde till lokaler m.m.) som möjligheten att t.ex. stänga verksamhet eller vitesförelägga om ändring av förhållandena eller egenskaperna hos tillsynsobjektet. Enligt utredningen bör all form av tillsyn vara förknippad med någon form av möjlighet till sanktion.

Kärnan i tillsynsrelationen är alltså enligt utredningen rätten för ett tillsynsorgan att granska ett tillsynsobjekt och att rikta krav mot den för tillsynsobjektet ansvarige. Relationen är offentlig och känd vad avser såväl mandatets utsträckning som de fastställda normernas innehåll. Den är kontinuerlig – inte ad hoc. Relationen gäller på samma sätt i förhållande till alla tillsynsobjekt inom området. Relationen kännetecknas också av att tillsynsmyndighetens ställningstagande har formen av ett myndighetsbeslut där ställning tas till om tillsynsobjektet uppfyller fastställda krav eller inte. Beslutet är i princip ”binärt” – ja eller nej.

Att tillsynsrelationen grundas på lag kommer enligt utred-

ningen till uttryck på tre sätt. För det första är, som sagts, tillsynsorganets mandat givet i lag, men ofta också preciserat i andra bestämmelser. För det andra är inriktningen, dvs. valet av de aspekter som tillsynen avser och som ligger till grund för granskningen, angiven i lag och ofta i kompletterande bestämmelser. För det tredje kan de kriterier mot vilka tillsynsobjektet värderas härledas till lag. (Vanligen är dessa kriterier ett resultat av en process med utfyllande beslut, där mandatet för denna normering ges i lag.)

Enligt utredningen är det som redovisats ovan det som skall känneteckna begreppet statlig tillsyn. Det som idag benämns tillsyn men som inte motsvarar beskrivningen bör inte fortsättningsvis kallas tillsyn. Utredningen menar att ett uttryck för denna precisering kan vara en särskild lag, som ger en generell reglering av de yttre formerna för hur myndigheternas tillsynsverksamhet skall bedrivas och vilka medel som dessa har att tillgå.

15.2.4 Skollagskommitténs bedömning

Skollagskommittén finner Tillsynsutredningens ovan redovisade resonemang relevant för skolområdet. Ett statligt kontrollverktyg av detta slag är en nödvändig del av mål- och resultatstyrningen tillsammans med nationell uppföljning, utvärdering osv. De nationella kraven måste hävdas aktivt och staten måste fordra att åtgärder vidtas när kraven inte är uppfyllda.

På ett par punkter motsvarar inte Skolverkets tillsyn tillsynsutredningens beskrivning. För att så skall ske skulle, för det första, Skolverkets tillsyn över offentliga skolhuvudmän behöva regleras i lag, något som även RRV (RRV 2001:24), Riksdagens revisorer (2001/02:13), Tillsynsutredningen (SOU 2002:14) liksom Svenska Kommunförbundet (Kommunal självstyrelse Statlig tillsyn av kommunerna – delrapport, 1994) framfört. Även regeringen redovisar denna uppfattning i sin senaste utvecklingsplan (skr. 2001/02:188).

Idag är enbart tillsynen av fristående skolor lagreglerad medan tillsynsuppdraget i sin helhet anges i verkets instruktion. Kommittén föreslår därför att det i skollagen införs en bestämmelse som tydliggör Skolverkets mandat att utöva tillsyn. Bestämmelsen bör utformas så att tillsynen avser efterlevnaden av skollagen, före-

skrifter som meddelats med stöd av lagen samt bestämmelser om utbildningen som kan finnas i annan författning. (Från Skolverkets tillsynsområde undantas genom en uttrycklig bestämmelse i samma paragraf sådan utbildning som skall godkännas av kommunen, se vidare nedan.)

Kommittén anser att den föreslagna bestämmelsen inte innebär att Skolverket i sin tillsyn skall ta ställning till tvister mellan kommuner eller mellan kommuner och enskilda som gäller ekonomiska mellanhavanden. Detta anses idag falla utanför Skolverkets tillsynsområde och kommittén har inte avsett någon förändring härvidlag. Kommittén har vidare erfarit att Svenska Kommunförbundet avser att utarbeta riktlinjer för interkommunala ersättningar.

Kommittén föreslår också en bestämmelse som ger Skolverket rätt att få upplysningar, att få ta del av handlingar och annat material som behövs för tillsynen samt att inspektera verksamheten. Även om det inte framkommit att Skolverket stött på svårigheter i dessa hänseenden anser kommittén det rimligt att tydliggöra denna rätt genom en bestämmelse i skollagen.

Skolverkets tillsynsområde föreslås inte omfatta sådan verksamhet för vilken kommunen skall pröva frågan om godkännande, dvs. enskilda förskolor eller enskilda förskoleklasser som inte anordnas vid en skolenhet med grundskola eller motsvarande skolformer. Enligt nuvarande bestämmelser i skollagen utövas tillsyn över sådan verksamhet i stället av kommunerna. Enligt kommitténs mening saknas anledning att flytta tillsynsansvaret över dessa - oftast små och till antalet betydande - enheter från kommunen till Skolverket. Skolverket har dock att tillse att kommunen fullgör sin tillsynsskyldighet enligt lagen.

15.3 Sanktioner

15.3.1 Inledning

Möjligheterna att tillgripa sanktioner mot offentliga skolhuvudmän som inte fullgör sitt ansvar har diskuterats under flera år.

I samband med riksdagsbeslutet 1991 om det kommunala ansvaret och ett nytt statligt sektorsbidrag för skolan infördes en möjlighet för regeringen att för en kommun som åsidosatt sina skyldigheter hålla inne eller, om rättelse inte gjordes, dra av en del av

statsbidraget. (En liknande regel hade även funnits tidigare.) När sektorsbidraget avskaffades 1992 ersattes denna bestämmelse med nuvarande regel i 15 kap. 15 § skollagen enligt vilken regeringen har möjlighet att ålägga en kommun, som grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter, att vidta en viss åtgärd. Regeringen kan också besluta om åtgärder som skall vidtas på kommunens bekostnad.

Under 90-talet har gjorts framställningar från olika organisationer, t.ex. Elevorganisationen, Lärarförbundet och Föräldraföreningen Mot Mobbning om att Skolverket skulle förses med egna sanktionsinstrument mot offentliga skolhuvudmän. Frågan har också aktualiserats av Barnombudsmannen och Handikappombudsmannen.

Regeringen gav 1997 Skolverket i uppdrag att bl.a. utreda behovet av att vidta sanktioner. I sin redovisning hösten 1998 bedömde Skolverket att det fanns ett sådant behov och föreslog att verket skulle bemyndigas att utfärda vitesförelägganden mot offentliga skolhuvudmän. Verket föreslog också att frågan skulle beredas vidare inom den kommande skollagsöversynen, vilket även blev regeringens beslut. Direktiven till Skollagskommittén anger att kommittén ”skall utreda om statens sanktionsmöjligheter behöver stärkas”. Av sammanhanget framgår att det är sanktioner mot kommuner som avses. Några uttalanden i frågan därutöver, förutom en hänvisning till Skolverkets redovisning, finns inte i direktiven.

Skolhuvudmannen är, oavsett vilka sanktionsmöjligheter staten har, alltid skyldig att följa gällande bestämmelser. Syftet med sanktioner är att, om det behövs, framtvinga att bestämmelserna efterlevs.

Skollagskommittén har diskuterat behovet av sanktionsåtgärder mot s.k. domstolstrots inom skolområdet, bl.a. mot bakgrund av de utvidgade möjligheter till överklaganden, som kommittén föreslår. Domstolstrots inom skolområdet skulle innebära att en skolhuvudman inte rättar sig efter beslut av Skolväsendets överklagandenämnd eller förvaltningsdomstol. En nyligen genomförd kartläggning av förekomsten av domstolstrots inom bl.a. skolområdet har inte funnit något exempel på sådant (Ds 2000:53 s. 90). Kommittén anser inte att det finns skäl för att överväga sanktioner mot domstolstrots. Den situation som kommitténs följande diskussion avser är s.k. lagtrots, dvs. när en huvudman, trots påpekanden från tillsynsmyndigheten, inte uppfyller kraven i skolförfattningarna.

Statliga sanktionsmöjligheter gentemot huvudmän – även offentliga – i motsvarande situationer förekommer inom andra samhällssektorer. Socialstyrelsen får förelägga vårdgivare att avhjälpa missförhållanden och även helt eller delvis förbjuda verksamheten. Vite får sättas ut (6 kap. 13 § lagen [1998:531] om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.) Länsstyrelsen får förelägga kommun att avhjälpa brister i hemtjänst eller meddela förbud, dock inte sätta ut vite (13 kap. 6 § socialtjänstlagen [2001:453]). Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar meddela förelägganden eller förbud för att arbetsmiljölagen m.m. skall efterlevas. Vite får sättas ut (7 kap. 7 § arbetsmiljölagen [1977:1160]).

15.3.2 Nu gällande sanktionssystem

Sanktioner mot kommuner som skolhuvudmän

Enligt nu gällande skollag har som tidigare nämnts regeringen möjlighet att ålägga en kommun, som grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter, att vidta en viss åtgärd. Regeringen kan också besluta om åtgärder som skall vidtas på kommunens bekostnad. I förarbetena till bestämmelsen angavs, att regeringen utgick från att brister och försummelser skulle komma att avhjälpas genom att de uppmärksammades i samband med den kontroll och det kvalitetsarbete som bedrivs på olika ansvarsnivåer. Med det yttersta ansvar för skolväsendet som statsmakterna har fanns det likafullt ett behov av mer konkreta korrektionsåtgärder om huvudmannen trots allt inte vidtar någon rättelse. Inte minst skulle sådana möjligheter fylla en funktion som ett yttersta skydd för de svagaste grupperna.

Bestämmelsen har hittills aldrig tillämpats.

Sanktioner mot landsting och staten som skolhuvudmän

Nämnda bestämmelse avser bara kommuner. Följaktligen finns inga sanktionsmöjligheter gentemot landsting eller staten som skolhuvudman.

Sanktioner mot fristående skolor

En fristående skola som inte uppfyller de statliga krav som ställs och som efter påpekande inte rättat till bristerna drabbas av sanktioner. För fristående skolor som motsvarar grundskolan och särskolan och för internationella skolor kan godkännandet återkallas helt. En annan sanktion är att rätten till bidrag från elevernas hemkommuner (för internationella skolor statsbidraget) återkallas. Till sin följd torde sanktionerna vara likartade. För fristående eller internationella gymnasieskolor och gymnasiesärskolor är sanktionen förlorad bidragsrätt medan en s.k. kompletterande utbildning kan gå miste om den speciella form av statligt stöd den åtnjuter.

Det är att märka att samtliga sanktionsbefogenheter gentemot fristående skolor (med undantag av återkallande av statsbidrag till internationella skolor och riksinternatskolor) numera ligger på Skolverket, från att tidigare delvis ha legat på regeringen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det råder stora olikheter mellan skolhuvudmän när det gäller de sanktioner de riskerar att utsättas för från staten. Särskilt stora framstår skillnaderna mellan offentliga och enskilda huvudmän.

15.3.3 Behov av utökade sanktionsmöjligheter

Vid en diskussion om eventuellt utökade sanktionsmöjligheter från statens sida kan man i och för sig överväga sådana både för regeringen och för Skolverket. Regeringens sanktionsrätt enligt nuvarande skollag har, som nämnts, hittills inte kommit till användning, av skäl som närmare kommer att beröras i det följande. Kommittén har inte funnit skäl att överväga några förändringar när det gäller regeringens befogenheter. Den fortsatta diskussionen gäller därför utökade sanktionsmöjligheter för Skolverket, i första hand genom införandet av sådana gentemot offentliga skolhuvudmän.

Skäl för utökade sanktionsmöjligheter

Behov av sanktionsmöjlighet för att uppnå rättelse

För att det skall finnas skäl att införa sanktionsmöjligheter när det gäller offentliga skolhuvudmän gäller som första förutsättning att det överhuvudtaget finns ett behov av sådana åtgärder.

Skolverkets uppföljningar av tillsynsbeslut som rör kommunala skolhuvudmän visar att besluten genomgående diskuteras på politisk nivå och att man därifrån begär förslag från ansvariga tjänstemän. De åtgärder som sedan vidtas har hittills som regel bedömts tillräckliga när Skolverket kontrollerat dem.

Det finns dock enligt Skolverket sedan ett par år tendenser till att kommuner inte alltid rättar till konstaterade brister så snabbt och målmedvetet som man har rätt att kräva. Som redovisats i avsnitt 4 finns också på senare tid exempel på kommunala direktiv som står i strid med lagstiftningen. Det förekommer vidare att samma typ av problem återkommer hos samma huvudman och skola.

RRV framhåller att det förhållandet att tillsynsuppdraget saknar lagstöd är unikt jämfört med andra områden. RRV konstaterar också att Skolverket i förhållande till kommunerna saknar sanktionsmöjlighet för att sätta tyngd bakom kritiken. Enligt RRV finns det dock inte några principiella hinder för att bedriva aktiv och angelägen tillsyn också med svagt lagstöd, men RRV framhåller samtidigt att sådant stöd är väsentligt för att stärka Skolverkets och tillsynens auktoritet och initiativkraft.

Även om det således inte för närvarande kan konstateras ett akut behov av sanktionsmöjligheter kan en utökad tillsyn medföra att sanktionsmöjligheter behövs för att ge sådan tyngd åt tillsynsbesluten att konstaterade brister som kräver åtgärder av mer omfattande och kostsamt slag rättas till.

Symbolvärde och preventiva syften

I Skolverkets tillsyn av den kommunala skolan påvisas ofta brister i förhållande till de nationella kraven. Av ärenden som utretts efter klagomål från framför allt föräldrar – ofta om bristande stöd eller mobbningsproblem – leder en övervägande del till kritik. Detsamma gäller även klagomål på fristående skolor. I Skolverkets planlagda tillsyn av kommunala skolhuvudmän granskas deras styrning

och egenkontroll liksom något tematiskt tillsynsområde, t.ex. elevers möjligheter att nå kunskapsmålen. Dessa utredningar leder nästan utan undantag till kritik. Däremot är det bara ca 10 % av de fristående skolorna som får kritik vid Skolverkets planlagda tillsyn. Det är omöjligt att veta vilken roll sanktionsinstrumentet mot fristående skolor spelar i detta sammanhang, men skillnaden är påfallande. Det skall dock påpekas att det rör sig om två olika slag av tillsynsutredningar som inte är helt jämförbara, bl.a. då antalet författningsbestämmelser är fler för de offentliga skolhuvudmännen än för de fristående.

Även om kritiken oftast leder till att bristerna åtgärdas, är det otillfredsställande att efterlevnaden av de nationella bestämmelserna inte är bättre. Enligt Skolverket är orsakerna inte i första hand resursbrister, även om sådana indirekt kan spela in. Inte sällan är orsakerna i stället bristande kunskaper om statens krav, andra kompetensbrister eller att man inte anser att det är så viktigt att följa bestämmelserna.

Existensen av sanktioner understryker vikten av att uppfylla statens krav och att staten ser allvarligt på om gällande bestämmelser inte följs. Införandet av sanktionsmöjligheter kan ses som en markering av utbildningsfrågornas tyngd. Det kan medföra att de ansvariga lägger större vikt vid att uppmärksamma och utveckla kompetensen, att vara vaksamma mot brister i verksamheten och att ta itu med dem redan innan de hunnit utvecklas till allvarliga problem. Detta "signalvärde" gäller inte bara i förhållande till de ansvariga. Det är också ett besked till medborgarna. Som nämnts har flera organisationer samt statliga ombudsmän aktualiserat sanktionsfrågan på skolområdet och den finns ofta med i den offentliga debatten.

Beslut om sanktioner mot en huvudman kan förväntas väcka stor uppmärksamhet. Spridningseffekterna av Skolverkets ställningstaganden kan därmed bli större jämfört med idag.

Behov av komplement till befintliga instrument

Det skulle kunna vara påkallat med en sanktionsmöjlighet som ligger mellan ett kritiserande uttalande mot en kommun i ett tillsynsbeslut från Skolverket och ett tvångsingripande från regeringen. Det förra är formellt inte bindande, det senare kan uppfattas som

mycket dramatiskt. Spännvidden mellan dessa två åtgärdsalternativ är så stor att ett mellanting kan vara befogat.

Ett mer enhetligt kontrollsystem

Skollagskommittén har som en viktig utgångspunkt för sina förslag att nationella mål, krav och andra bestämmelser så långt möjligt bör vara desamma för offentliga och enskilda skolor och skolhuvudmän. Detta bör också gälla för den statliga kontrollen av verksamheten.

Skolverkets nationella uppföljning och resultatredovisning behandlar skolor och skolhuvudmän likvärdigt. I den statliga kvalitetsgranskningen av skolor, genom utbildningsinspektörer, ingår såväl kommunala som fristående skolor. Detsamma gäller nationella utvärderingsprojekt, t.ex. de nationella utvärderingarna av grundskolan.

Den statliga tillsynen av fristående skolor sker delvis på annat sätt än för offentliga. Skälet till detta är, att fristående skolor inte får starta sin verksamhet (grundskolor, särskolor) eller inte får rätt till bidrag (gymnasieskolor, gymnasiesärskolor) utan ett beslut från Skolverket. Sådana tillstånd ges utifrån en ansökan innan själva verksamheten har kommit igång. Det är därför angeläget att tidigt göra en kontroll av att skolan i praktiken verkligen lever upp till kraven. Efter denna första tillsyn, som sker under skolans andra verksamhetsår, behandlas fristående skolor på likvärdigt sätt med de offentliga. Det innebär att de ingår, tillsammans med kommunala skolor, i skolorvalet i den tillsyn av en sjättedel av kommunernas utbildningsväsende som Skolverket hittills genomfört varje år och som fortsättningsvis kommer att genomföras som en breddad utbildningsinspektion. Därutöver genomförs tillsyn om det finns signaler om brister, vilket också gäller för både offentliga och enskilda skolor.

Om tillsynen visar att en fristående skola inte uppfyller de statliga kraven och bristerna inte rättas till efter påpekanden, skall Skolverket återkalla godkännandet respektive rätten till bidrag. Detta är naturligtvis en mycket kraftig sanktionsmöjlighet. Hittills, efter tio år med huvudsakligen nuvarande bestämmelser och då omkring 600 nya fristående skolor tillkommit, har den kommit till användning ungefär tio gånger.

Att införa en ordning där även offentliga skolor måste godkännas för att få bedriva verksamhet och där staten kan stänga dem som sanktionsåtgärd, bedömer kommittén som helt orealistiskt. Förutom att det skulle strida mot ansvars- och kompetensfördelningen mellan stat och kommun skulle det äventyra elevernas rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet. På denna punkt kan alltså reglerna inte bli gemensamma. Däremot skulle ett införande av ett sanktionssystem gentemot offentliga skolhuvudmän, utformat efter deras förutsättningar, innebära en större enhetlighet i statens samlade kontrollsystem för offentligt respektive enskilt bedrivna skolor. Som tidigare nämnts har Tillsynsutredningen angivit att tillsynsrelationen bör gälla på samma sätt mellan tillsynsorganet och alla tillsynsobjekt.

Skäl emot utökade sanktionsmöjligheter

Kommittén är medveten om att det kan finnas samhällsfilosofiska och konstitutionella aspekter på frågan om statliga sanktioner mot offentliga organ. Hur rimligt är det att en del av det allmänna (staten) ingriper tvångsmässigt mot en annan del (kommunerna) eller att staten tillgriper sanktioner mot sig själv som skolhuvudman för t.ex. specialskolan eller sameskolan? Vilka restriktioner följer av principen om kommunal självstyrelse?

I sammanhanget skall noteras att två andra myndigheter som också bedriver tillsyn inom skolans område, Arbetsmiljöverket, som utövar tillsyn över arbetsmiljölagens efterlevnad och Socialstyrelsen, som har tillsynen över skolhälsovården, kan meddela föreläggande och förbud och förena dessa med vite. Någon åtskillnad när det gäller sanktionsinstrumenten mellan offentligt eller enskilt bedriven verksamhet görs inte i de lagar som styr deras tillsynsverksamhet.

Nedan redovisas de mer praktiska och skolpolitiska argument som kan anses tala emot ett införande av utökade sanktionsmöjligheter.

Inga akuta behov

Som ovan framhållits har skolhuvudmännen hitintills som regel rättat sig efter Skolverkets kritik, om än inte alltid så snabbt och målmedvetet som vore önskvärt. Något akut behov av sanktionsmöjligheter kan därför inte anses föreligga.

Befintlig sanktionsmöjlighet har aldrig utnyttjats

Ett argument som ligger nära det föregående kan vara att den möjlighet som skollagen erbjuder redan genom bestämmelsen i 15 kap. 15 § aldrig har kommit till användning. Det kan därför hävdas att det vore ologiskt att förstärka sanktionsmöjligheterna när de befintliga inte är prövade.

Försvagning av icke tvingande styrmedel

En negativ effekt av att utöka statens sanktionsmöjligheter skulle vara att de ”reguljära” kommunikativa styrmedlen – information, statlig uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning med resultatåterföring osv. – försvagades. Även enbart kritiserande tillsynsbeslut kunde förlora i kraft. Huvudmännen skulle kunna välja att ta intryck först om Skolverket tog till sitt sanktionsinstrument. Detta kunde i sig leda till, att verket såg sig tvingat att tillgripa detta oftare än i rena undantagsfall, vilket bör vara utgångspunkten för nyttjandet av ett sanktionsinstrument. Det skulle innebära en oönskad förskjutning från kommunikativa till tvingande styrmedel. Man kan teoretiskt också tänka sig, att ett kalkylerande beteende utvecklas, där kommunen väger t.ex. en ekonomisk sanktion mot kostnaden för att rätta till en påtalad brist.

Ökat domstolsförfarande inom utbildningsområdet

Om Skolverket förses med sanktioner måste verkets beslut om sådana kunna överklagas. Detta innebär en risk för ökad belastning på förvaltningsdomstolarna och därmed ökade kostnader för domstolsväsendet.

Införandet av sanktionsmöjligheter utreds för närvarande

Tillsynsutredningen behandlar i sin utredning bl.a. frågan om vite och sanktionsavgifter som sanktionsmedel. Vite förekommer bl.a. inom miljö- och arbetsmiljöområdena och inom hälso- och sjukvården.

Rätt att förelägga *vite* förutsätter lagstöd. Närmare bestämmelser finns i lagen (1985:206) om vite. Av den framgår bl.a. att frågan om vite som regel prövas av länsrätten på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet eller, om detta skett efter att föreläggandet överklagats, av den myndighet som prövat frågan i första instans. Ett system med vite innebär således i princip att varje enskilt fall kan komma att handläggas i två skilda förfaranden, ett som avser själva utfärdandet av ett vitesföreläggande och ett som rör utdömandet av vitet.

Enligt Tillsynsutredningen kan viteshotet vara verkningsfullt, men systemet uppges också ha vissa brister. Det anses tidsödande och tungrott att gå vidare med vite i de fall den berörda inte efterlever föreläggandet.

Systemet med *sanktionsavgifter* är ett relativt nytt inslag i den svenska rättsordningen. De förekommer bl.a. inom arbetsmiljölagens och miljöbalkens tillsynsområden. Denna ekonomiska sanktion utfaller vid rättsstridigt beteende. Ansvar är vanligtvis strikt, dvs. betalningsskyldighet åläggs när en regelöverträdelse objektivt sett konstaterats. Sanktionsavgiften har regelmässigt både ett repressivt och ett vinstbegränsande syfte. Här skall noteras att efter förslag i regeringens proposition Åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122) har den tidigare möjligheten till vitesföreläggande mot domstolstrots på LSS- och socialtjänstområdet ersatts med en sanktionsavgift. En fördel med sanktionsavgifter angavs vara att sanktionsavgiften kan få effekt som påtryckningsmedel på ett tidigare stadium och att den administrativa hanteringen sannolikt skulle bli enklare. Regeringen anförde att det kunde göras gällande att det av principiella skäl kunde te sig främmande att rikta vad som ligger mycket nära straff mot kommuner och landsting, men övervägande skäl talade för att sanktionsavgiften är en effektivare åtgärd mot domstolstrots.

Enligt Tillsynsutredningen uppfattas sanktionsavgifterna som en lämplig metod för att åstadkomma en effektiv reglering med stor preventiv verkan. Bland annat brukar påpekas att avgifterna kan

”skräddarsys” för ett särskilt rättsområde och möjliggöra punktinsatser mot vissa lagöverträdelser.

Enligt Tillsynsutredningen bör frågan om viten och sanktionsavgifter i tillsynssammanhang bli föremål för fortsatt utredning inom ramen för arbetet med en mer samlad lagstiftning om den statliga tillsynen. En ambition enligt utredningen bör vara att reducera de problem som är förknippade med fullföljande av vitesföreläggande.

Kommitténs bedömning

Kommittén anser att det finns giltiga skäl både för och emot ökade statliga sanktionsmöjligheter.

Bland skälen *för* anser kommittén att de preventiva syftena och symbolvärdet samt principen om att tillsynen över såväl offentliga och enskilda verksamheter bör omfattas av samma regelsystem väger tyngst.

Kommitténs förslag till ny skollag innebär en fortsatt avreglering. Kvarvarande krav och regler inriktas framför allt mot att tydliggöra ansvar och rättigheter samt att stärka målstyrningen. Att dessa nationella bestämmelser verkligen efterlevs är avgörande för att styrningen skall fungera och för medborgarnas tilltro till en samhällssektor, som har stor och växande betydelse för välfärd och individuella livsmål. Den primära kontrollen av detta måste utövas av huvudmännen själva. Staten måste emellertid, med sitt yttersta ansvar, själv kunna inskrida på ett effektivt sätt mot skolhuvudmän som allvarligt brister i sitt ansvarstagande. De metoder som staten skall kunna använda i detta sammanhang bör vara så likvärdigt utformade som möjligt för olika skolhuvudmän.

De starkaste skälen *emot* ökade sanktioner finner kommittén i riskerna för en förskjutning mot tvingande styrmedel och svårigheten att hitta ett effektivt och väl avvägt sanktionsmedel.

Kommittén är övertygad om att kvalitetsutveckling inom utbildningssystemet gynnas bäst av samtal och diskussion mellan alla berörda, där goda argument, baserade på fakta och gedigna analyser av verksamhet och resultat utifrån uppställda mål, kan tydliggöra vad som är nödvändigt, möjligt och önskvärt att åstadkomma. Reflektion, kritik och uppmuntran är självklara inslag i en sådan dialog. Tvångsmedel bör däremot bara komma ifråga i rena undantagsfall. En utveckling mot att sådana blir vanliga vore mycket negativ. Det skulle kunna försvaga den ”kunskapskomponent” som

är den starka inneboende kraften i mål- och resultatstyrningen av utbildningssystemet.

I en avvägning mellan skälen för och emot utökade sanktionsmöjligheter har kommittén sökt bedöma sannolikheten för de risker som diskuterats. Enligt Skolverket finns sedan ett par år en positiv tendens när det gäller huvudmäns och skolors förmåga att redovisa och bedöma sin utbildningsverksamhet och dess måluppfyllelse och att använda denna kunskap för utvecklingsåtgärder. Arbetet med kvalitetsredovisningar bedöms här ha haft stor betydelse. Det pågår alltså en förstärkning av kunskapsbasen för mål- och resultatstyrningen. Detta är en tendens som motverkar risken för en förskjutning mot tvingande styrmedel, om dessa skulle utökas. Den preventiva effekten av sanktioner kan bedömas ytterligare minska denna risk. Som tidigare berörts har de sanktionsmöjligheter som Skolverket förfogar över gentemot fristående skolor bara behövt tillgripas i mycket liten utsträckning. Kommittén bedömer att en sanktionsrätt för Skolverket gentemot offentliga skolhuvudmän kommer att behöva användas så sällan, att det samlade styrsystemet och dess logik inte hotar att snedvridas.

När det gäller det faktum att den sanktionsmöjlighet som regeringen redan har utnyttjats kan konstateras, att det viktigaste skälet enligt Skolverket är, att skolhuvudmännen rättat sig efter verkets kritik. I vissa fall har dock Skolverket nödgats upprepa och skärpa kritiken eller begära ett sammanträffande med kommunens högsta ledning för att göra klart att bristerna måste rättas till. Sådana extra åtgärder gör att ärendet drar ut på tiden, vilket är allvarligt. Detta kan också bli fallet om ärendet förs upp till regeringen.

En begäran hos regeringen att besluta om åtgärder som en huvudman skall tvingas vidta kan vidare, som påpekats, uppfattas som en ganska dramatisk upptrappning. Den passar inte heller som lösning i alla situationer, t.ex. i brådskande fall eller när sådana tvångsåtgärder inte står i proportion till problemets omfattning. En ytterligare komplikation kan vara att ett regeringsbeslut om tvingande åtgärder gentemot en kommun med annan politisk majoritet än regeringen i vissa fall skulle kunna leda till en olycklig politisering av frågan. En sanktionsmöjlighet för Skolverket kan därför vara ett lämpligt komplement.

Slutligen finner kommittén att ytterligare argument för sanktioner mot offentliga skolhuvudmän tillkommer om Tillsynsutredningens analys av statlig tillsyn accepteras av statsmakterna. Enligt

utredningen bör, som nämnts, all statlig tillsyn innefatta sanktioner och tillsynsrelationen bör gälla på samma sätt i förhållande till alla tillsynsobjekt.

Att frågan om statliga sanktionsmöjligheter mot offentliga skolhuvudmän inte är enkel framhåller regeringen i sin utvecklingsplan (skr. 2001/02:188). Å ena sidan kan enligt regeringen hävdas att en tillsynsmyndighet bör ha möjlighet att använda sanktioner för att det skall bli kännbart om kommuner inte vidtar åtgärder efter tillsynsbeslut. Inte minst likvärdigheten och rättssäkerheten för elever som går i kommunala och fristående skolor talar för detta. Å andra sidan har kommunerna hittills i mycket hög grad rättat sig efter Skolverkets kritik i samband med tillsyn. Därtill måste ett sanktionssystem vara väl avvägt med avseende på effektivitet och proportionalitet och samtidigt inte mer än nödvändigt inverka på den kommunala självstyrelsen. Frågan kräver därför enligt regeringen noggranna överväganden.

Med hänsyn till de svårigheter som regeringen antytt ovan skulle man även kunna tänka sig en ordning där Skolverket ges möjlighet att utfärda föreläggande för en kommun att vidta åtgärder men där denna möjlighet inte förenas med en rätt att sätta ut vite. I skollagen skulle vidare uttryckligt anges att föreläggandet kan överklagas. Vad som kan vinnas härmed är att ett föreläggande av detta slag kan förväntas ge större tyngd åt Skolverkets kritik än enbart den form av uttalande som ges idag. Det förhållandet att Skolverkets föreläggande kan prövas rättsligt skulle också kunna bidra till detta.

Ett sådant instrument skulle ligga mellan kritikuttalanden och ett föreläggande som förenas med någon form av sanktion. Då en skolhuvudman oavsett utgången av en eventuell prövning i flera instanser ändå inte kan med tvång förmås rätta sig efter föreläggandet framstår emellertid detta instrument som tämligen uddlöst.

I sammanhanget kan också noteras att Riksdagens revisorer framhåller i sin rapport (2001/02:13) att en ordning med lagreglerad tillsyn, sanktionsmöjligheter och möjligheter att överklaga Skolverkets beslut innebär att ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna blir tydligare.

Kommittén finner vid en sammanvägning av skälen för och emot utökade sanktionsmöjligheter att skälen för väger tyngre. Kommittén föreslår därför att statens sanktionsmöjligheter mot offentliga skolhuvudmän utökas. Det bör ske genom att Skolverket förses med sådan sanktionsrätt.

15.3.4 Utformning av utökade sanktionsmöjligheter

Skollagskommitténs uppdrag är att utreda om statens sanktionsmöjligheter bör öka och kommittén har bedömt att så bör ske. Frågan är då hur det nya sanktionsinstrumentet bör konstrueras.

Skolverket bör ges rätt att meddela förelägganden som kan förenas med vite

Det behov som enligt Skollagskommittén föreligger är ett instrument gentemot offentliga skolhuvudmän, som ligger mellan Skolverkets kritik och ett regeringsingripande. Vid övervägandet av valet av sanktionsform, då närmast valet mellan vite och sanktionsavgifter, synes enligt kommittén föreskrifter om vite vara den lämpligaste sanktionsformen. Det är den vanligast förekommande sanktionen i tillsynssammanhang. Vite är också det sanktionsinstrument som Skolverket föreslog i redovisningen av sitt regeringsuppdrag rörande behovet av sanktioner. Även om sanktionsavgifter såsom nyss redovisat har vissa fördelar är kommittén inte beredd att för närvarande föreslå detta sanktionsmedel på skolområdet.

Kommittén föreslår därför att Skolverket får rätt att i vissa situationer förelägga en huvudman att fullgöra sina åligganden. Ett föreläggande kan också ha formen av ett förbud, t.ex. mot att ta ut otillåtna avgifter.

Ett föreläggande blir bindande för huvudmannen. Föreläggandet får förenas med vite, som utgör själva sanktionsmedlet. I vissa fall kan det vara aktuellt med förelägganden som inte är förenat med vite.

Genom detta förslag kompletteras Skolverkets och regeringens styrmedel och möjligheten för Skolverket att utifrån situationen i det enskilda fallet välja den lämpligaste åtgärden ökar. Proportionalitetsprincipen skall naturligtvis tillämpas, så att inte starkare åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning. Problem som kommer till Skolverkets kännedom kan ofta lösas genom att verket uppmärksammar kommunen på problemet, ställer frågor osv. Vissa ärenden blir föremål för tillsynsutredningar som kan utmynna i kritik. Ofta blir bristerna åtgärdade redan under utredningens gång, annars som en följd av kritiken.

En regel om vite har i första hand till uppgift att vara förebyggande. Redan förekomsten av en sådan regel torde i de flesta fall vara ett tillräckligt påtryckningsmedel för att förmå den som omfattas av tillsynen att rätta till de missförhållanden som tillsynsmyndigheten funnit och begärt åtgärdade. Förelägganden med vitessanktioner torde därför behöva tillgripas endast i undantagsfall. I en extrem situation finns även en möjlighet för Skolverket att föreslå regeringen – om huvudmannen är en kommun – att ingripa med beslut om direkta åtgärder som skall vidtas inom huvudmannens ansvarsområde.

Möjligheten att tillgripa föreläggande som kan förenas med vite tar i första hand sikte på att säkerställa att huvudmannen fullgör sitt ansvar för utbildningen som helhet och eleverna som kollektiv. Avsikten är alltså inte att förelägganden skall tillämpas i elevärenden där lagstiftningen anvisat en särskild överklagandemöjlighet. (Skolverket tar idag inte heller i sin tillsyn upp ärenden som är under prövning av rättslig instans.) Om en skolhuvudman visar sig systematiskt brista när det gäller enskilda elevers rättigheter kan detta dock vara ett förhållande som skall granskas inom tillsynen och som skulle kunna leda till ett föreläggande.

Det är Skolverket som i sin tillsynsverksamhet bör fatta beslut om ett vitesföreläggande och – om föreläggandet inte följs av adressaten – besluta om framställan hos länsrätten om att vitet skall dömas ut, i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten. Inom hälso- och sjukvården respektive arbetsmiljöområdet har Socialstyrelsen respektive Arbetsmiljöverket motsvarande beslutsrätt.

Överklagande

Av rättssäkerhetsskäl bör Skolverkets beslut om föreläggande kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Här skall noteras att om en tillsynsmyndighet har möjlighet att meddela vitesföreläggande men avstår i det aktuella fallet från att sätta ut vite, kan föreläggandet överklagas.

Ett föreläggande skall endast tillgripas om andra medel för att få huvudmannen att åtgärda bristerna har prövats eller bedöms som verkningslösa. Det är därför viktigt att ärendet inte fördröjs genom att föreläggandet överklagas. Ett föreläggande bör därför kunna

gälla omedelbart även om det överklagas. Så är fallet även inom hälso- och sjukvården samt arbetsmiljöområdet.

Adressat för föreläggandet bör vara skolhuvudmannen

Föreläggandet bör riktas mot skolhuvudmannen som varande ytterst ansvarig för utbildningen. Förelägganden bör däremot inte kunna riktas direkt till rektorn, trots de statligt reglerade beslutsbefogenheter denne har. Även om huvudmannen inte kan fatta beslut som åvilar rektorn, har huvudmannen rätt och skyldighet att kräva att fel, som rektorn gjort sig skyldig till rättas till.

Generell eller specificerad sanktionsrätt?

En viktig fråga gäller om sanktionsrätten skall vara generell och gälla alla de bestämmelser som Skolverket har tillsyn över eller om den skall vara begränsad till vissa särskilt angivna bestämmelser.

Praktiska skäl talar för att sanktionsrättsområdet skall vara det samma som tillsynsområdet. Skollagskommittén lämnar inte några förslag till nya bestämmelser på förordningsnivå men bedömer att sådana måste kunna ingå bland de bestämmelser där vitesföreläggande skall kunna ske. En generell sanktionsrätt ger också en större flexibilitet i tillsynsmyndighetens repertoar av åtgärder.

Socialstyrelsens rätt till vitesföreläggande inom hälso- och sjukvården inträder om en vårdgivare inte uppfyller kraven på god vård och om missförhållandena är av betydelse för patientsäkerheten. Arbetsmiljöverkets motsvarande befogenheter gäller förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Dessa myndigheter har alltså generellt utformade sanktionsmöjligheter.

Det som kan komplicera en generell rätt till vitesföreläggande är reglerna om överklagande. Redan idag kan vissa för en enskild elev ingripande beslut överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd eller länsrätt och Skollagskommittén föreslår en utvidgning av överklagandemöjligheterna. Genom att ett föreläggande kan överklagas hos länsrätt skulle samma fråga kunna komma att prövas av två olika instanser eller kunna komma under prövning i samma instans genom två olika förfaranden. Som redan framhållits avses emellertid möjligheten till förelägganden inte tillämpas i enskilda

elevärenden, t.ex. när det gäller det stöd en viss elev har rätt till. Ett föreläggande när det gäller rätten till stöd skulle däremot kunna gälla om t.ex. en kommun ställt upp regler om att läkarintyg krävs för vissa stödinsatser och inte tagit bort regeln efter kritik.

I andra frågor råder överklagandeförbud, i dag kan t.ex. en kommuns beslut om intagning av en elev till gymnasieskolan inte överklagas. Inte heller sådana beslut skall kunna leda till något föreläggande från Skolverket. Däremot skulle ett föreläggande kunna utfärdas om t.ex. en kommun infört egna behörighetsregler eller urvalsbestämmelser till gymnasieskolan, som strider mot de nationellt fastställda och inte rättat sig efter kritik.

Skollagskommittén anser att de nu redovisade svårigheterna kring överklagandefrågor kan lösas genom kommitténs förslag till lagbestämmelse tillsammans med tydliga motiv till bestämmelsen. Kommittén bedömer att en generell rätt till vitesföreläggande bör vara utgångspunkten.

Allmänt sett bör vitesförelägganden, i de undantagsfall de måste tillgripas, bli aktuella om skolhuvudmannen allvarligt åsidosatt sina skyldigheter så att påtagliga negativa effekter för utbildningsverksamheten eller för eleverna riskeras. De allvarliga företeelser det handlar om gäller om skolhuvudmannen brister i sitt ansvar att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning av godtagbar kvalitet, där problemen hänger samman med hur huvudmannen skapat villkoren och agerat.

Skolhuvudmannens ansvar i dessa delar kan sammanfattas i följande punkter där även exempel på viktiga tillsynsfrågor ges. Hur de nationella kraven bör formuleras har kommittén lämnat förslag om i kapitlet om allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet och i de olika kapitlen för respektive skolform i skollagen. De förekommer också på förordningsnivå.

– *Tillgång till utbildning*

Erbjuds förskola i föreskriven omfattning?

Tillser kommunen att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt?

Tillgodoses rätten att välja skola? Informerar kommunen om de valmöjligheter i grundskolan eleven har rätt till och erbjuds dessa val, t.ex. språkval och elevens val? Erbjuds undervisning enligt författningarna i modersmål och svenska som andraspråk och ges studiehjälp till dem som behöver det? Respekteras reglerna om avgiftsförbud?

- *Elevers möjligheter att nå kunskapsmålen*
Tydliggörs kunskapsmål, genomförs och kommuniceras kunskapsbedömningar enligt bestämmelserna? Ges särskilt stöd till de elever som har rätt till det?
- *Ansvar för att motverka kränkande behandling*
Finns ett aktivt arbete för att motverka alla former av kränkande behandling?
- *Elevers och föräldrars inflytande och rättssäkerhet*
Tillgodoses rätten till information och inflytande? Fattas beslut på ett rättssäkert sätt och lämnas upplysningar om möjlighet till överklagande?
- *Styrning och egenkontroll*
Bedrivs uppföljning och utvärdering enligt statens krav? Upprättas kvalitetsredovisningar enligt bestämmelserna? Följs bestämmelserna om kompetenskrav för rektorer och lärare?

Regeringens sanktionsmöjlighet bör bibehållas

Några skäl till att förstärka regeringens sanktionsmöjligheter har inte framkommit. Kommittén anser inte heller att de bör tas bort. Det kan finnas behov av att i extrema situationer kunna föreskriva eller på kommunens bekostnad vidta åtgärder. Ett sådant förfarande närmar sig vad som kan kallas "tvångsförvaltning" och bör förbehållas regeringen.

15.3.5 Utökade sanktionsmöjligheter mot fristående skolor

På samma sätt som spännvidden mellan ett kritiserande tillsynsbeslut och ett regeringsingripande mot en kommun framstår som stor är steget också långt mellan ett kritiserande beslut mot en fristående skola och ett beslut om återkallande av godkännande eller rätt till bidrag. Det kan därför hävdas att det finns behov av ytterligare, men i detta sammanhang "mildare", sanktioner också mot fristående skolor. Det kan nämnas att en kommun enligt nuvarande 2 a kap. 16 § skollagen kan förelägga den som ansvarar för enskilt bedriven förskola eller fritidshem att avhjälpa eventuella missförhållanden.

Skolverket kan meddela tillsynskritik mot en fristående skola utan att aktualisera frågan om återkallande av godkännande. Hittills har sådana beslut alltid hörtsammats av skolhuvudmannen. Om så ändå inte skulle ske är verket hänvisat till ett förfarande som hotar skolans hela existens. Ett alternativt sanktionsinstrument som ligger nära till hands vore även här vitesföreläggande.

De symbolvärden och preventiva syften som utgör skäl för sanktionsmöjligheter mot offentliga skolhuvudmän har redan uppnåtts med nuvarande bestämmelser för fristående skolor. Skollagskommitténs direktiv innehåller inte något uppdrag att lämna förslag om nya sanktioner mot skolor med enskilda huvudmän. Kommittén anser likafullt att de skäl som redovisats ovan, liksom principen om samma regelsystem för offentliga och enskilda huvudmän, talar för att Skolverkets rätt till vitesföreläggande även skall gälla enskilda skolor.

16 Skolväsendets överklagandenämnd

Kommitténs förslag: För att säkerställa att en prövning vid Skolväsendets överklagandenämnd uppfyller Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning bör grundläggande föreskrifter om nämnden tas in i skollagen.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen gäller att envar vid prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott, är berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Konventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.

16.1 Allmänt om Skolväsendets överklagandenämnd

Skolväsendets överklagandenämnd, som inrättades i samband med omorganisationen av den statliga skoladministrationen år 1991, har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom det offentliga skolväsendet, se även avsnitt 9.4.4.

Nämnden har under de senaste åren handlagt mellan 600 och 700 ärenden per år. Ärendena har fördelat sig mellan olika typer av frågor ungefär på följande sätt:

- mottagande av elev i gymnasieskolan (55 % av nämndens ärenden),
- mottagande av elev i komvux (35 %),
- frågor om Sfi, mottagande av elev i grundskola i annan kommun, mottagande av elev i särskolan och mottagande av elev i specialskola (5%) samt
- övriga frågor (5%).

16.1.1 Nuvarande reglering av nämnden

I skollagen stadgas att nämnden har till uppgift *att* pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område, *att* nämndens ordförande skall vara jurist och ha erfarenhet som domare samt *att* nämndens beslut i anledning av ett överklagande dit inte får överklagas (1 kap. 14 §).

Vilka beslut som får överklagas till nämnden framgår huvudsakligen av skollagen men i vissa fall av anslutande skolförfattningar. Här skall noteras att det är endast den enskilde eleven eller företrädare för denne som kan överklaga beslut till nämnden, alltså inte kommunen eller annan skolhuvudman.

Den närmare regleringen av nämnden återfinns i förordningen (1991:1122) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd. Där föreskrivs bl.a. följande. Nämnden skall bestå av en ordförande och fem andra ledamöter, av vilka en skall vara ersättare för ordföranden. Den ledamot som är ersättare för ordföranden skall uppfylla samma krav som ställs på ordföranden. Vidare får finnas högst två ersättare för tjänstgöring när annan ledamot än ordföranden har förhinder. Ledamöterna och ersättarna utses av regeringen för bestämd tid. Nämnden är beslutför när ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande. Nämnden får emellertid i arbetsordningen eller genom särskilda beslut lämna över till ordföranden att avgöra ärenden som inte är av det slaget att de skall prövas av nämnden.

Nämnden har sitt kansli hos Skolverket, som med sin personal ombesörjer kansligöromålen för nämnden i enlighet med vad nämndens ordförande begär. Ärendena avgörs efter föredragning. Denna utförs av personal vid Skolverket, som utsetts av verket efter samråd med nämndens ordförande.

För nämnden gäller vidare vissa bestämmelser i verksförordningen (1995:1322).

Förvaltningslagen (1986:223) reglerar handläggningen vid nämnden om inte annat föreskrivits i lag eller förordning.

16.2 Närmare om Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning och en rättssäker process

16.2.1 En oavhängig och opartisk domstol upprättad enligt lag

Att artikel 6.1 är tillämplig innebär bl.a. att den som gör gällande en civil rättighet eller skyldighet har rätt till en prövning av en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Begreppet *domstol* är inte klart definierat. Enligt avgöranden från Europadomstolen avses med domstol inte bara domstol av traditionellt slag som ingår i ett lands domstolsorganisation. Som domstol har också godtagits t.ex. en medicinsk besvärsnämnd bestående av läkare och jurister, en motsvarande nämnd för disciplinärenden mot advokater samt en nämnd för frågor om tillstånd till förvärv av fast egendom sammansatt av jurister, tjänstemän och lekmän.

I regeringens proposition Ändringar i brottsskadelagen (prop. 1998/99:41), vari bl.a. föreslogs vissa lagändringar för att säkerställa att en prövning vid Brottsoffermyndigheten står i överensstämmelse med Europakonventionen, gjordes en genomgång av de krav som uppställs i konventionen. Beträffande begreppet *domstol* anfördes därvid följande.

Av Europadomstolens praxis framgår att det för bedömningen av om ett organ är att betrakta som en *domstol* saknar betydelse hur det är klassificerat enligt den nationella lagen. Det avgörande är dess funktion. De krav som ställs för att ett organ skall betraktas som en domstol är att det har en i lag grundad befogenhet att avgöra ärenden inom sitt kompetensområde, att avgörandena är bindande för parterna och att förfarandet styrs av bestämda regler (se t.ex. *Campbell och Fell mot Storbritannien*, dom 1984-06-26, Ser. A Vol. 80, § 76 och *Sramek mot Österrike*, dom 1984-10-22, Se. A Vol. 84, § 36).

I propositionen anfördes vidare beträffande kravet på *oavhängighet* följande.

Att domstolen skall vara *oavhängig* innebär att den skall vara självständig i förhållande till regering, myndigheter och parterna i målet. Det är inte tillräckligt att den nationella lagen föreskriver att den skall vara självständig. För att domstolen skall betraktas som självständig måste man också kunna konstatera att den faktiskt är självständig när den utövar sin funktion. Vid bedömningen av om en domstol är oavhängig beaktas hur ledamöterna utses och för hur lång tid, om det finns garantier mot påverkan utifrån samt om organet utåt ger intryck av att vara självständigt (se *Campbell och Fell mot Storbritannien*, § 78).

Vad gäller sättet för hur ledamöterna utses godtas utnämningar av regeringen, vilket förfaringssätt även torde vara det normala (DJ Harris m.fl., *Law of the European Convention on Human Rights*).

När det sedan gäller mandattiden har Europadomstolen t.ex. i fallet Campbell och Fell mot Storbritannien godtagit en period om tre år. I samma fall uttalade Europadomstolen att det inte krävdes någon lagbestämmelse om oavsättlighet under mandattiden utan det var tillräckligt att detta var erkänt i praktiken och att andra nödvändiga rättssäkerhetsgarantier förelåg.

Kravet på *opartiskhet*, som ofta sammanhänger med kravet på oavhängighet, innefattar dels ett subjektivt moment, dels ett objektivi- tvt moment som innebär att varje rimligt tvivel hos en objektiv iakttagare i fråga om domarens opartiskhet måste kunna uteslutas. Den subjektiva opartiskheten presumeras föreligga till dess att motsatsen visats. På denna punkt har hitintills konventionsbrott aldrig konstaterats. Vad gäller den objektiva opartiskheten innefattar prövningen om det med hänsyn till några särskilda omständigheter, objektivi- tvt sett, finns rimlig anledning att frukta att domaren inte är opartisk.

Frågan om domstols opartiskhet har uppkommit bl.a. i fall där det i domstolarna ingått ledamöter som har anknytning till särskilda myndigheter eller intressegrupper. Europadomstolen har inte ställt sig kritisk till systemet med intresseledamöter som sådant men har i enskilda fall bedömt att domstolen i det särskilda fallet varit att betrakta som partisk (Se målet Holm mot Sverige, dom 1993-11-25, Ser. A Vol. 279, §§ 30–33 och målet *Langborger mot Sverige*, dom 1989-06-22, Ser. A No. 155).

Vad slutligen gäller kravet att domstolen skall ha *upprättats enligt lag* syftar detta till att ge skydd mot tillskapande av extraordinära domstolar för särskilda tvister eller i akuta krislägen. Detta innebär emellertid inte att alla detaljer i domstolssystemet måste regleras i lag, förutsatt att de grundläggande reglerna rörande organisation och befogenheter finns i lag.

16.2.2 En rättvis och offentlig förhandling

Förutom att konventionen uppställer vissa krav i fråga om själva organet för att detta skall kunna anses som domstol i konventionens bemärkelse ställs även vissa krav på själva förfarandet. I artikel 6.1 föreskrivs bl.a. att en prövning inför domstol skall äga rum vid en rättvis och offentlig förhandling.

Rätten till en *rättvis förhandling* innebär att en part måste få möjlighet att på ett uttömmande sätt lägga fram sin sak inför domstolen och att förfarandet måste uppfylla högt ställda krav på rätts-säkerhet. I rätten till en rättvis förhandling ingår också ett krav på kontradiktoriskt förfarande och på parternas likställdhet i processen dvs. att den ene inte gynnas procedurmässigt på den andres bekostnad. Det kontradiktoriska förfarandet syftar till att garantera att båda parter får kännedom om allt material i processen och att de får tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt att de har lika goda möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan i processen (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 1997).

Rätten till *offentlig förhandling* innefattar dels att parterna skall få framträda direkt inför en domstol för att muntligen få lägga fram sin sak, dels att rättegången skall vara tillgänglig för allmänheten.

Vad beträffar rätten att muntligen få lägga fram sin sak framgår av Europadomstolens hittillsvarande praxis att en part i princip har rätt till muntlig förhandling i åtminstone en instans. Om parten avstår från muntlig förhandling behöver dock inte någon sådan förhandling hållas.

Rätten till en offentlig förhandling innebär bl.a. att förhandlingen skall vara tillgänglig för allmänheten. Som undantag från denna regel föreskrivs i artikel 6.1 i Europakonventionen att pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle. Det-samma gäller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv kräver det eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

Vidare skall enligt artikel 6.1 en dom avkunnas offentligt. Av Europadomstolens praxis framgår emellertid att det inte alltid är nödvändigt att den avkunnas muntligen av domstolen. Huvudsaken är att domen blir offentlig (Danelius).

16.3 Uppfyller Skolväsendets överklagandenämnd Europakonventionens krav?

Kommitténs bedömning: Det är inte uteslutet att Skolväsendets överklagandenämnd redan med nuvarande reglering skulle kunna anses uppfylla de krav som Europakonventionen ställer på organet i fråga för att rätten till domstolprövning enligt artikel 6.1 skall vara tillgodosedd. Att vissa grundläggande bestämmelser om domstolens organisation finns i förordning och inte i lag innebär dock en viss osäkerhet i fråga om överensstämmelse med konventionen.

När det gäller själva förfarandet vid Skolväsendets överklagandenämnd tillgodoser den i huvudsak konventionens krav. Vissa brister finns dock när det gäller kravet på offentlighet.

Befogenheten för Skolväsendets överklagandenämnd att pröva överklaganden av vissa beslut på skolområdet är fastlagd i skollagen. Nämndens avgöranden är vidare bindande för parterna och förfarandet i nämnden regleras – bortsett från vissa bestämmelser i nämndens instruktion och i verksförordningen – genom föreskrifterna i förvaltningslagen. Under förutsättning att vissa andra rättssäkerhetsgarantier enligt artikel 6.1 i Europakonventionen föreligger torde nämnden uppfylla de krav som konventionen ställer för att ett organ skall kunna betraktas som domstol.

Vad härefter gäller kravet på oavhängighet och opartiskhet kan konstateras följande. Skolväsendets överklagandenämnd består av sex ledamöter. Enligt skollagen skall ordföranden för Skolväsendets överklagandenämnd vara jurist med erfarenhet som domare. I förordningen med instruktion för nämnden stadgas om motsvarande krav för den ledamot som skall ersätta ordföranden. Den nuvarande sammansättningen av nämnden ser ut på följande sätt. Nämndens ordförande och vice ordförande liksom en av de övriga ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. I övrigt består nämnden av en rektor, en skolöverläkare och en enhetschef vid dåvarande SIH (Statens Institut för Handikappfrågor i skolan). Vidare är de två ersättarna i nämnden jurister.

Nämnden är beslutförför när ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande. Ledamöter och ersättare utses av regeringen för bestämd tid. Någon minsta mandattid är inte föreskriven. Förordnandena har emellertid som regel avsett en period om tre år.

Undantagsvis har förekommit förordnanden för kortare tid. Det har varit aktuellt t.ex. i samband med att en ledamot på egen begäran avgått i förtid. Förordnandet för dennes efterträdare har därvid kommit att gälla en kortare tid än tre år för att samtliga förordnanden skall ha samma slutpunkt.

Det finns inte någon regel som garanterar att ledamöter inte entledigas under förordnandetiden. Som angetts ovan är en lagbestämmelse härom dock inte nödvändig. Något entledigande annat än på begäran av den enskilde har inte förekommit och torde i praktiken aldrig heller komma i fråga.

Det förhållandet att Skolverket skall sörja för att kansligöromålen, föredragning av ärenden och därmed sammanhängande sysslor utförs åt nämnden kan knappast betraktas som ett hot mot ledamöternas självständighet. Motsvarande ordning finns stadgad bl.a. beträffande Högskoleverket och Högskolans överklagandenämnd.

Här skall också noteras att enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får ingen myndighet och inte heller riksdagen bestämma hur nämnden skall besluta i ett särskilt fall. Vidare kan framhållas kravet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen att beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet.

16.3.1 Kommitténs bedömning

Sammanfattningsvis gör kommittén den bedömningen att det inte är uteslutet att Skolväsendets överklagandenämnd uppfyller de krav som Europakonventionen ställer på organet i fråga för att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 skall vara uppfyllt. Att vissa grundläggande regler om nämndens organisation, såsom t.ex. bestämmelserna om dess sammansättning och hur ledamöterna utses finns i förordning och inte i lag innebär dock en viss osäkerhet i fråga om överensstämmelse med konventionens krav.

Vad härefter gäller frågan om Skolväsendets överklagandenämnd uppfyller de krav på förfarandet som uppställs i artikel 6.1 anser kommittén att såvitt gäller kravet på en rättvis förhandling får detta anses tillgodosett främst genom förvaltningslagens bestämmelser som garanterar klaganden en rätt att få ta del av alla handlingar i ärendet och eventuell utredning som nämnden härutöver inhämtat samt att klaganden får tillfälle att yttra sig över allt som tillförts ärendet av annan innan ett ärende avgörs.

Vad däremot gäller kravet på offentlig förhandling kan konstateras att förvaltningslagen inte ger klaganden rätt att kräva ett formligt sammanträde eller en muntlig förhandling. Bestämmelserna i förvaltningslagen kan således inte sägas garantera klaganden den rätt till muntlig förhandling som en part har enligt artikel 6.1.

Att Europakonventionen gäller som svensk lag från och med den 1 januari 1995 innebär emellertid att konventionen är direkt tillämplig. Någon särskild bestämmelse om muntlig förhandling är därför i och för sig inte nödvändig för att konventionens krav skall anses uppfyllda.

Förhandlingarna vid Skolväsendets överklagandenämnd är inte tillgängliga för allmänheten. I detta hänseende står således förfarandet vid nämnden i strid mot konventionen. Nämndens avgöranden är däremot offentliga.

En prövning vid Skolväsendets överklagandenämnd torde således i huvudsak tillgodose konventionens krav på rätten till en rättvis och offentlig förhandling. Dock föreligger vissa brister när det gäller kravet på offentlighet.

16.4 Hur skall Europakonventionens krav tillgodoses?

Kommitténs förslag: För att säkerställa att en prövning vid Skolväsendets överklagandenämnd uppfyller Europakonventionens krav bör grundläggande bestämmelser om nämnden finnas i skollagen. Den nuvarande regleringen av nämnden i skollagen bör därför kompletteras med vissa föreskrifter om nämndens sammansättning och hur den utses, om krav – inte bara på ordföranden såsom är fallet i dag – utan även på ersättaren för ordföranden och om minsta mandattid för nämndens ledamöter.

Vidare bör rätten till muntlig förhandling förtydligas genom en föreskrift härom i skollagen. Även bestämmelser om offentlighet och sekretess bör tas in. Slutligen bör införas en bestämmelse om möjlighet att få ersättning för sin inställelse vid nämnden.

Som framgått av avsnitt 9.4 torde visserligen flertalet beslut på skolområdet gälla sådant som i dag inte anses hänförligt till civila rättigheter och skyldigheter i den mening detta begrepp har enligt Europakonventionen. Som också framgått innebär emellertid den

rättsutveckling som sker genom Europadomstolens praxis att det är svårt att säkert förutsäga vilka rättigheter och skyldigheter som framdeles kommer att anses falla in under detta begrepp med därav följande rätt till domstolsprövning. Mot bakgrund av denna osäkerhet bör därför eftersträvas att utforma regleringen av nämnden och förfarandet vid denna så att en prövning av överklaganden vid denna instans inte strider mot rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.

Såsom tidigare redovisats har Europadomstolens avgöranden tolkats så att grundläggande bestämmelser om domstolens befogenhet och organisation bör anges i lag. I den nu gällande skollagen fastslås befogenheten för Skolväsendets överklagandenämnd att överpröva vissa beslut inom skolväsendets område samt anges det krav som ställs på nämndens ordförande. Bestämmelser varav detta framgår bör därför ingå i skollagen även i fortsättningen. Enligt kommittén bör emellertid, för att säkerställa överensstämmelse med Europakonventionen, även bestämmelsen som anger kravet på den som skall vara ersättare för ordföranden tas in i skollagen. Detsamma bör enligt kommitténs mening även gälla bestämmelsen om antalet ledamöter och om hur ledamöterna skall utses. De ytterligare regler som nu föreslås bli intagna i skollagen finns i dag i förordningen med nämndens instruktion. Någon egentlig ändring i sak av dessa bestämmelser föreslås således inte utan endast att dessa skall ges lagform. Kravet på nämndens ordförande och ersättaren för denne bör emellertid uttryckas så att dessa skall vara eller ha varit ordinarie domare. Detta innebär teoretiskt sett viss skärpning i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse men överensstämmer å andra sidan med det förhållande som alltid rått i nämnden.

Kommittén anser härutöver att mot bakgrund av konventionens krav bör även lagregleras den kortaste period ett förordnande kan avse. I dag finns överhuvudtaget inte någon bestämmelse om kortast tillåtna mandattid för ledamöterna i Skolväsendets överklagandenämnd. Den tidsperiod som ett förordnande minst bör avse bör lämpligen vara tre år. En mandatperiod av sådan längd har godtagits i Europadomstolens praxis. Denna tidsperiod överensstämmer dessutom med den tid som förordnandena för nämndens ledamöter hitintills som regel avsett.

Även om det inte kan utläsas av Europadomstolens praxis att det är ett absolut krav att samtliga ovan föreslagna bestämmelser skall finnas i form av lag anser kommittén befogat att införa föreslagna

kompletterande regler för att undanröja eventuell osäkerhet på detta område.

Med hänsyn till den förstärkta roll Skolväsendets överklagandenämnd får genom kommitténs förslag vill kommittén understryka att det är av stor vikt att nämnden genom sin sammansättning tillförsäkras kunskap på alla berörda områden. Förutom jurister bör således liksom i dag i nämnden ingå ledamöter med särskild sakkunskap på skolområdet både vad gäller skolverksamheten och vad gäller elevers förhållanden och behov.

Vad härefter gäller reglerna för förfarandet vid Skolväsendets överklagandenämnd uppfyller som framgått ovan de nu gällande bestämmelserna i vissa avseenden inte Europakonventionens krav. Det gäller framförallt kravet på att förhandlingen skall vara tillgänglig för allmänheten. Vad beträffar rätten till muntlig förhandling bör rätten här till tydliggöras.

Bestämmelser om muntlighet och offentlighet vid prövning hos Brottsoffermyndigheten infördes i brottsskadelagen efter förslag i proposition 1998/99:41 för att säkerställa att förfarandet vid myndigheten tillgodosåg Europakonventionens krav. I propositionen anfördes beträffande bestämmelsen om muntlig förhandling bl.a. följande.

Brottskadelagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om handläggningsform. De handläggningsregler som gäller för Brottsoffermyndighetens prövning i ärenden om brottsskadeersättning finns i förvaltningslagen. Enligt 14 § första stycket förvaltningslagen har sökanden rätt att lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Någon rätt till muntlig förhandling finns däremot inte enligt förvaltningslagen. Från och med den 1 januari 1995 gäller dock Europakonventionen som svensk lag, och den rätt som konventionen ger bl.a. till en offentlig förhandling gäller alltså oavsett om det finns några särskilda föreskrifter om detta för Brottsoffermyndigheten.

Som regeringen ser saken är det viktigt att det för brottsoffrens del görs helt klart vilka möjligheter det finns att få till stånd en muntlig förhandling. Därför bör rätten till muntlig förhandling i ärenden om brottsskadeersättning tas in i en särskild bestämmelse i brottsskadelagen.

Kommittén anser att även i skollagen bör införas en särskild bestämmelse som tydliggör den rätt klaganden har till muntlig förhandling vid en prövning inför Skolväsendets överklagandenämnd.

Eftersom förvaltningslagen inte innehåller några bestämmelser om offentlighet och sekretess vid förhandlingar bör skollagen även kompletteras med vissa sådana regler. Bestämmelserna bör utformas i enlighet med vad som gäller för förvaltningsprocessen.

För att möjligheten att utnyttja rätten till muntlig förhandling inte skall bli alltför begränsad bör – i likhet med vad som gäller för parts inställelse till en förhandling vid allmän förvaltningsdomstol – finnas vissa möjligheter att ersätta en enskild part för dennes kostnader för inställelsen. Det bör därför även införas en bestämmelse enligt vilken ersättning för inställelse kan utgå efter samma principer som i förvaltningsprocesslagen.

17 Konsekvenser av förslagen

Utgångspunkten för kommitténs arbete har varit att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ligger fast. Kommitténs förslag innebär ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen utöver vad som redan gäller enligt nuvarande skollagstiftning. Det enda fallet som kan uppfattas som ett ingripande gentemot kommunerna är förslaget om vissa rättigheter för eleverna, t.ex. möjligheten att överklaga åtgärdsprogram. Förslaget motiveras av att kommittén enligt direktiven skall öka rättssäkerheten för eleverna. Samtidigt innebär kommitténs förslag att detaljregler kan rensas bort i skolförordningarna vilket ökar den lokala friheten.

17.1 Framtida överväganden

Det har inte ingått i kommitténs uppdrag att föreslå kostnadsdrivande reformer. Kommittén har däremot ansett att förslag om ökad rättssäkerhet för eleverna såsom omprövning av betyg och möjlighet att överklaga åtgärdsprogram kan vara motiverade med hänsyn till uppdraget att stärka elevernas rätt. Detsamma gäller modersmålsstöd i förskoleklassen eftersom det torde vara ett förbiseende att förskoleklassen inte i dag omfattas av i vart fall samma krav på modersmålsstöd som förskolan. Kommittén har redovisat kostnadskonsekvenserna i bilaga 1.

Kommittén vill emellertid framhålla vissa frågor där en förändring i nuvarande reglering är angelägen men där kommittén inte kunnat lägga något förslag på grund av att förslagen skulle leda till ökade kostnader.

17.1.1 Rätt till förskola

Kommittén har övervägt att införa en generell skyldighet för kommunen att erbjuda alla barn från ett års ålder förskola. En möjlighet för alla barn att få plats i förskola skulle vara en logisk följd av att förskolan blir en skolform. Förskolan är i första hand till för barnets egen skull – dess omsorg, utveckling och lärande.

En lösning som innebär att förskolan görs tillgänglig för alla barn från ett års ålder, dvs. även för 1–3 åringar en viss tid, skulle också ge förutsättningar för en lagtekniskt enkel reglering.

En sådan reform skulle innebära utökade skyldigheter för kommunerna. Den utökade skyldigheten avser i och för sig en liten grupp barn som inte redan idag har plats inom förskoleverksamheten men som kan antas komma att efterfråga plats i förskola. Reformen innebär dock ekonomiska konsekvenser som har beräknats till ca 40 miljoner kronor (se bilaga 2). Enligt finansieringsprincipen skall kommunerna kompenseras för dessa kostnader.

Kommittén har därför valt att behålla nuvarande system med prövning av behovet av plats i förskola. Kommittén vill emellertid visa hur en bestämmelse som innebär att förskolan blir tillgänglig för alla barn skulle kunna se ut.

Från och med ett års ålder skall barn som är bosatta i landet erbjudas förskola under dagtid måndag-fredag. Erbjudandet skall ges den omfattning som behövs med hänsyn till barnets behov eller vårdnadshavarnas förhållanden. Oavsett behov skall erbjudandet alltid omfatta minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

Barn har från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år rätt till avgiftsfri utbildning i förskola under minst 525 timmar om året (allmän förskola).

17.1.2 Rätt till fritidshem

Kommittén har också övervägt att införa en rätt för alla elever att få plats i fritidshem. Det skulle vara en logisk följd av att fritidshemet enligt förslaget blir en utbildning och knyts till den huvudverksamhet där eleverna går dvs. förskoleklass och grundskola eller motsvarande skolformer. I dag är det sällsynt att en elev som önskar plats i fritidshem nekats detta. En sådan reform skulle emellertid formellt innebära ökade skyldigheter för kommunerna vilket även

här medför kostnader som kommunerna skall kompenseras för enligt finansieringsprincipen, se kostnadsberäkningar i bilaga 2.

17.1.3 Ökade möjligheter till skolskjuts

Elever i förskoleklass

Elever i förskoleklassen har inte rätt till skolskjuts i dag. Kommittén anser att skolskjuts i förskoleklassen är en förutsättning för att alla elever skall ha möjlighet att delta i utbildningen och för den integrering som eftersträvas mellan förskoleklass och grundskola.

Vid val av annan skolenhet

Frågor om utökad rätt till skolskjuts vid val av skolenhet har under åren tagits upp i riksdagen vid flera tillfällen. Utbildningsutskottet har anfört att det skulle föra mycket långt och kunna åsamka kommunerna stora kostnader, om skyldigheten att sörja för skolskjuts utvidgades till att gälla även elever som väljer annan skolenhet än den som kommunen annars skulle ha anvisat. Samtidigt har utskottet framhållit att ingenting självfallet hindrar en kommun från att åta sig att stå för skolskjuts till en elev i t.ex. en fristående grundskola, om kommunen finner det skäligt, t.ex. därför att den närmaste kommunala skolenheten är så belägen, att eleven, om han eller hon hade gått där, skulle varit berättigad till skolskjuts (bet. 2000/01:UbU 9).

Kommittén vill, trots att frågan om utvidgad rätt till skolskjuts för inte så länge sedan behandlats av riksdagen, peka på några situationer där rätt till skolskjuts ånyo bör prövas.

Situationer som kommittén i detta avseende vill lyfta fram är

- när en elev med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att bli mottagen i en annan kommun än hemkommunen,
- när en elev väljer att gå kvar i sin skolenhet sedan familjen flyttat, samt
- när en elev skulle haft rätt till skolskjuts till sin naturliga skolenhet men aktivt valt en annan skolenhet i kommunen eller en enskild skola på jämförbart avstånd (ev. bidrag till sina

transportkostnader, motsvarande vad skolskjutsen till den första skolan skulle ha kostat).

När en elev med hänvisning till personliga skäl önskar och tas emot i annan kommun kan det finnas många särskilda och beaktansvärda motiveringar för önskemålet. Detsamma gäller också när en elev flyttar med sin familj men önskar gå kvar viss tid i sin gamla skola.

Kommittén har i avsnitt 12.2 framhållit vikten av att grundsärskoleelevers frihet att välja skolenhet inte onödigt begränsas och att detta också gäller för andra elever med funktionshinder. En viktig utgångspunkt är här att elever med olika funktionshinder kan ha svårare än andra elever att förflytta sig mellan skolan och hemmet. Det är angeläget att kommunen beaktar detta i sina bedömningar. I sammanhanget kan nämnas att de elever som här avses i de flesta fall redan har skolskjuts varför några extra kostnader i enskilda fall kanske aldrig uppkommer.

HO har i sin rapport Stärk elevens rättigheter påtalat att barn med funktionshinder inte har samma valfrihet som andra barn har, eftersom rätt till skolskjuts inte finns för de barn som väljer en annan skola än den kommunen annars placerar eleven vid.

Av de kostnadsberäkningar som kommittén låtit göra framgår att det är svårt att uppskatta de extra kostnaderna för reformer på skolskjutsområdet. Statistiska underlag saknas i många fall. Kostnaden påverkas också av om skjutsar får erbjudas med någon form av begränsning i t.ex. avstånd mellan hem och skola eller som enbart reseersättning eller terminskort. För funktionshindrade elevers rätt till skolskjuts vid val av annan skolenhet beräknas dock den ökade kostanden till ca 25 miljoner kronor (bilaga 2).

17.2 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar

De flesta enskilda skolor kan i vissa avseenden jämföras med små företag. För läsåret 2001/2002 är t.ex. det genomsnittliga antalet elever i en fristående grundskola 109 elever (jämfört med 219 elever i en kommunal grundskola). Det genomsnittliga antalet elever i en fristående gymnasieskola är 303 elever (jämfört med 1 052 elever i en kommunal gymnasieskola).

I avsnitt 7 föreslås nya bestämmelser för skolor inom skolväsendet med enskild huvudman. Bakgrunden till detta, vilket beskrivs i

avsnitt 7, är framför allt att alla elever skall erbjudas en likvärdig utbildning och att samma regler för elevernas rättsäkerhet skall gälla oavsett om eleven går i en offentlig eller en enskild offentligt finansierad skola.

I avsnitt 9.3 har kommittén föreslagit att den som är huvudman för en enskild skola regelbundet skall lämna sådan information till Skolverket eller till den kommun där skolan är belägen som behövs för att ge allmänheten insyn i verksamheten. Kommittén har föreslagit att regeringen eller den myndighet som regeringen föreslår meddelar föreskrifter om vilken information och vilka handlingar som en fristående skola skall vara skyldig att lämna.

Enskilda skolor lämnar redan idag information till Skolverket i samband med Skolverkets uppföljning, utvärdering och tillsyn samt upprättar årligen en skriftlig kvalitetsredovisning. Visst nytt uppgiftslämnande kan dock komma att bli aktuellt för skolor med enskild huvudman.

Beroende på omfattningen av dessa föreskrifter kan sådana bestämmelser medföra en ökad administrativ arbetsbörda för de enskilda huvudmännen. Det är viktigt att regeringen, eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter, uppmärksammar dessa eventuella konsekvenser.

I avsnitt 9.3 har kommittén föreslagit att endast lärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 13 och 14 §§ får sätta betyg samt ompröva betyg.

Eftersom dessa förslag är nya för alla skolor har kommittén beräknat kostnadskonsekvenserna av dessa förslag (se bilaga 1). Andelen obehöriga lärare är högre i fristående skolor¹ än i kommunala skolor² generellt sett. Bestämmelserna kan eventuellt medföra vissa administrativa och ekonomiska konsekvenser för små fristående skolor. Om sådana effekter uppstår bör det tas i beaktande då bidrag till enskilda skolor fastställs.

I avsnitt 10.2 föreslår kommittén att en skola skall vara skyldig att utreda en elevs behov av särskilt stöd. Ett skriftligt åtgärdsprogram skall utarbetas och fastställas av rektor eller den rektor utser. Vissa beslut skall även kunna överklagas.

Detta ställer krav på den enskilda skolan att upprätta handlingar, ha handlingar ordnade och tillgängliga för berörda vilket kan medföra en ökad administrativ arbetsbörda. Idag omfattas de enskilda

¹ 32 procent i fristående grundskolor och 44 procent i fristående gymnasieskolor.

² Ca 18 procent i grundskolan och ca 21 procent i gymnasieskolan.

skolorna inte av bestämmelserna vare sig i tryckfrihetsförordningen (offentlighetsprincipen) eller i arkivlagen.

I samband med implementering av den nya skollagen är det viktigt att ovanstående konsekvenser beaktas särskilt när det gäller bestämmelser om utredningskrav då stödinsatser för elever planeras och genomförs, krav på lärarbehörighet vid betygsättning och omprövning av betyg. Samråd med berörda intresseorganisationer bör ske liksom *särskilda informationsinsatser* speciellt riktade till huvudmän för enskilda grundskolor och gymnasieskolor.

Eftersom kommitténs förslag innebär generella förändringar av vilka bestämmelser i skollagen som skolor med enskild huvudman skall följa, har kommittén föreslagit att *övergångsbestämmelser* skall införas för de skolor som är godkända idag efter äldre bestämmelser.

De enskilda skolornas efterlevnad av skollagen och effekterna av den nya skollagens bestämmelser för de enskilda skolornas villkor bör uppmärksammas och granskas i samband med Skolverkets *tillsyn och kvalitetsgranskning* av de enskilda skolorna.

Kommitténs bedömning är att förslagen i någon utsträckning och inom vissa ovan angivna områden kan påverka små enskilda skolors arbetsförutsättningar och villkor.