

Stockholm den 21 september 2005

Yttrande över utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag (dnr U2005/5584/S)

Friskolornas riksförbund (förbundet), som har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade förslag till lagrådsremiss, får anföra följande.

Förslaget innefattar enligt förbundets uppfattning flera förbättringar, bl.a. uppvisar lagförslaget en mer överskådlig struktur än gällande skollag. Vissa förbättringar i sak föreligger också. Dock ser förbundet en stor fara i att man genom att tvinga på skolorna läroplaner, kursplaner och timplaner hindrar den pedagogiska utvecklingspotential som ligger i ett levande och dynamiskt skolväsende. Förbundet vill i stället se att förutsättningarna främjas för ett nyskapande och kreativt utvecklande av nya pedagogiska metoder, något som måste ske i den oerhörda samhällsutveckling som vi ser framför oss.

Vad gäller en av de mest avgörande frågorna för friskolorna, att få sina bidrag prövade genom förvaltningsbesvär istället för genom laglighetsprövning, finner vi inget förslag till ändring.

Benämningen ”fristående skolor”

För friskolorna är det av yttersta vikt att det inarbetade och entydiga begreppet ”fristående skolor” får finnas kvar och förbundet tillstyrker förslaget i den delen.

Individuella program

Förbundet ser positivt på förslaget att även fristående gymnasieskolor skall få anordna det individuella programmet. De fristående gymnasieskolorna lägger allt större vikt vid de yrkesinriktade programmen. Många av dessa skolor har förutom intresse och engagemang även stor kunskap som kan hjälpa elever som inte nått målen på grundskolan till en värdefull och givande utbildning på gymnasieskolan. Förbundet tillstyrker den föreslagna lagändringen vad gäller anordnande av individuella program som enligt förbundets mening innefattar stora positiva effekter för både elever och friskolor.

Adressatfrågan

Förslaget innebär att beslutsbefogenheter och ansvar enligt skollagen i allt större utsträckning läggs över på rektor. Enligt förbundets uppfattning är detta ett problematiskt ställningstagande eftersom följden kan bli konflikter mellan nämnda lag och de associationsrättsliga regelverk som ligger till grund för de fristående huvudmännens verksamhet. Det juridiska och ekonomiska ansvaret för verksamheten vilar alltid på huvudmannen medan huvudmannen enligt de föreslagna bestämmelserna skulle sakna befogenheter att fatta vissa betydelsefulla beslut som rör verksamheten. Den grundmurade principen att ansvar och befogenheter skall följas åt skulle härigenom åsidosättas. Detta skulle med största sannolikhet innebära svåra konsekvenser för huvudmannen i förhållande till tredje man såsom banker och andra intressenter i verksamheten, eftersom ett stort mått av osäkerhet vad gäller huvudmannens förmåga att ha fullständig kontroll över sin ekonomi skulle bli följden. Än allvarigare är att huvudmannen skulle kunna riskera att få sitt tillstånd indraget genom att felaktiga beslut kan fattas av en person som har egna befogenheter utan att huvudmannen kan ingripa.

Om en konflikt mellan huvudmannen och rektor skulle uppstå kan följden bli att huvudmannen måste reagera och låta rektorns anställning upphöra. Arbetsrättsligt skulle detta kunna medföra risk för stora skadestånd, en kostnad som skulle kunna innebära allvarliga konsekvenser för många fristående skolor.

När det gäller den grundläggande frågan om styrningen av skolan i bemärkelsen till vilken nivå som ansvar och befogenheter riktas, är det förbundets bestämda uppfattning att lagstiftningen ska rikta sig till huvudmannen, som i sin tur kan delegera till professionen. Förbundet avstyrker förslaget i denna del.

Prövning av rätt till bidrag

En fristående skola, som blir godkänd av Skolverket, skall enligt förslaget också få rätt till bidrag, detta i motsats till vad som gäller i den nuvarande skollagen där rätten till bidrag prövas separat. I den framtida tillståndsprövningen kommer enligt förslaget även att beaktas om etablering av en skola innebär påtagliga negativa konsekvenser för kommunen. Samma prövning kommer således att göras som sker idag men skillnaden blir att godkännandet och förklaring om rätt till bidrag ingår i ett och samma beslut

Enligt förbundets mening bör man behålla den separata prövningen för rätt till bidrag eftersom tillståndsprövningen och prövning om rätt till bidrag är av helt olika karaktär. Tillståndsprövningen tar ju enbart sikte på huvudmannens förutsättningar och möjligheter att uppfylla skollagens krav. Prövningen huruvida rätt till bidrag föreligger är beroende av hur begreppet ”påtagliga negativa följder” för lägeskommunen tolkas. Någon tydlig praxis angående denna tolkning står inte att finna. Denna prövning är av en helt annan art och tar sin utgångspunkt i förhållanden i en kommun och i den aktuella kommunens egna ställningstagande när det gäller etablering av en ny skola. I denna prövning får kommunen närmast ställning som part och kan enligt gällande regler överklaga Skolverkets beslut. Det kan också vara gynnsamt ur rätts-säkerhetssynpunkt att den enskilde huvudmannen i ett särskilt beslut får ett klart och tydligt besked om att huvudmannens egna förutsättningar håller måttet för att få tillstånd att driva skolverksamheten.

Tid för ansökan

Reglering av tid för inkommande av tillståndsansökan skall enligt förslaget flyttas till förordning, där man även har för avsikt att ge besked om när den sökande senast ska ha fått sitt beslut.

Förbundet skulle hellre se att bestämmelsen om senaste ansökningsdag liksom nu regleras genom lag och att detsamma får gälla även den nya bestämmelsen om senaste beslutstidpunkt.

Det är av största vikt för en huvudman som vill starta skola att få beslutet i skäligen tid och förbundet anser att det är angeläget att denna fråga blir föremål för riksdagens ställningstagande.

Läroplaner

Enligt förslaget skall den nationella läroplanen i motsats till vad som är fallet i dag gälla alla skolor. Undantag kommer endast att göras för fristående skolor med speciell pedagogik, vilka kan ansöka om att få följa en egen läroplan. Förbundet anser att det är av avgörande betydelse för skolutvecklingen att möjligheten finns för alla skolor att utveckla egna läroplaner och avstyrker bestämt förslaget i denna del.

När det gäller skolor med speciell pedagogik, som alltså föreslås bli undantagna från kravet på att följa den nationella skolplanen, är det värt att uppmärksamma den skärpning som det innebär att skolans läroplan skall vara *likvärdig* med den nationella läroplanen. Idag är kravet att den fristående skolans utbildning ska ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen *svarar mot* kunskaper och färdigheter som grundskolan ska förmedla och även i övrigt svara mot de mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Den skärpta formuleringen innebär i sig en risk för en inskränkning i den fristående skolans frihet att bedriva sin specialpedagogik

Vad gäller skolor som inte sökt tillstånd i kategorin för speciell pedagogik innebär ju kravet att följa den nationella läroplanen, enligt förbundets mening, en direkt begränsning av möjligheten till pedagogiskt nyskapande.

Kursplaner

Förbundet avstyrker förslaget att fristående skolor, liksom de offentliga, skall följa de nationella kursplanerna. Enligt förbundets mening skulle detta innebära att möjligheterna hämmas att utveckla befintliga pedagogiska inriktningar och att införa nya. Förbundet föreslår istället att de offentliga skolorna skall få samma frihet att avvika från de nationella kursplanerna som de fristående skolorna har idag.

Egna ämnen inom ramen för skolans val

En grundskola skall enligt förslaget kunna ansöka om att få arbeta med ett lokalt tillval som skall förläggas inom ramen för skolans val och som ej får betygsättas.

Detta innebär en begränsning för de fristående skolorna jämfört med dagens regler. Förbundet anser att det är angeläget att möjligheten att ha egna ämnen och att också sätta betyg i dessa ämnen ska finnas. En begränsning i detta avseende vore ogynnsam för skolväsendet i dess helhet och förbundet avstyrker förslaget i denna del.

Timplaner

Förbundet anser att all tidsstyrning bör tas bort ur skollagen och avstyrker därför en i lagen reglerad timplan för såväl offentliga som fristående skolor. Det är inte antalet undervisningstimmar som avgör om de uppsatta målen nås utan undervisningens innehåll och pedagogens förmåga att fånga elevernas intresse och uppmärksamhet. Olika elever kan också ha olika behov av tid för att utföra sina uppgifter. Tendenserna i arbetslivet idag är också att arbetstagarna ges större frihet att under eget ansvar utföra det förväntade arbetet på det mest effektiva sättet.

Lagstadgade timplaner tillsammans med kursplaner riskerar att hindra nytänkande och kreativitet på inläringens område. Förbundet föreslår att regeringen avvaktar resultatet av timplanedelegationens arbete.

Behörighet

Förbundet anser att det behövs en bredare definition av behörighetsbegreppet. Det borde enligt vår uppfattning vara en större fokusering på kompetens istället för behörighet i den snäva betydelse som är fallet idag. Sverige är en del av det globala samhället och här finns en mångfald av lärare från olika länder, obehöriga men med stor kompetens inom olika undervisningsområden. Stor kompetens finns även hos ett stort antal inhemska obehöriga lärare som kan ha lång erfarenhet av undervisning i olika ämnen samtidigt som det i många ämnen inte finns behöriga lärare att tillgå. Intresset borde riktas på en lärares kompetens och förmåga att förmedla kunskaper istället för att ensidigt ta sikte på om läraren har dokument på sin behörighet. Att en lärare är kompetent behöver inte betyda att han eller hon är utbildad på en svensk lärarhögskola. Att en lärare är behörig behöver inte betyda att han eller hon är bättre än en kompetent lärare utan behörighet. Enligt förbundets uppfattning borde en kompetent icke behörig lärare få möjlighet att få sina kunskaper prövade och validerade.

Förbundet ifrågasätter också påbudet att varje huvudman ska sträva efter att anställa lärare som har forskarutbildning, som t.ex. att om sökande till en lärartjänst i övrigt har jämbördiga meriter, den med forskarutbildning skall ha företräde. Varje skola måste efter egen bedömning ha rätt att anställa den som är mest lämpad för en given tjänst

Betyg

Enligt förslaget skall, till skillnad från idag, enbart skolor med speciell pedagogisk inriktning kunna undantas från bestämmelserna angående betyg. Förbundet avstyrker förslaget i denna del eftersom möjligheten att efter prövning undantas från kravet att sätta betyg i enlighet med skolans bestämmelser, inte bör vara beroende av skolans inriktning.

Förslaget att betyg inte får sättas självständigt av obehöriga lärare avstyrks bestämt av förbundet. En obehörig lärare som under lång tid haft undervisning i en klass borde ha bättre förutsättningar att bedöma elevernas kunskaper än någon utomstående medbedömare. Enligt förbundets mening skulle beslut angående vem som är mest lämplig att sätta betyg kunna fattas av rektor, som är den som har det övergripande ledningsansvaret för skolan och därmed ansvarar för att skolverksamheten bedrivs på ett rättssäkert sätt.

Lokaler och utrustning för undervisning

Enligt förslaget ska det för utbildningen finnas de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen skall kunna uppfyllas.

Förbundet har självfallet ingen erinran mot att de fristående skolorna åläggs en skyldighet att tillhandahålla eleverna de lokaler och den utrustning som krävs för att syftet med utbildningen skall kunna uppfyllas. Den föreslagna formuleringen kan dock ge intryck av att alla lokaler som används i undervisningen måste finnas vid själva skolan. Många mindre skolor har dock inte möjlighet att själva ha alla typer av lokaler utan hyr i stället av andra skolor, t.ex. när det gäller lokaler för undervisning i slöjd, hem- och konsumentkunskap, idrott, musik, fysik, kemi o.s.v. Detta medför en effektivare resursanvändning än om varje skola tvingas bygga eller hyra dyra lokaler som står tomma under stor del av skoltiden. Vi föreslår därför formuleringen att ”det ska finnas tillgång till lokaler”.

Sameskola resp specialskolan

Enskilda huvudmän skall enligt förslaget inte kunna vara huvudmän för sameskolan och specialskolan, något som förbundet avstyrker då det innebär en inskränkning i näringsfriheten. Många etniska och språkliga grupper i Sverige driver mycket framgångsrikt fristående skolor och förbundet finner det märkligt att en huvudman som skulle vilja driva en samisk skola inte skulle ha möjlighet till detta.

Förbundet har samma invändning när det gäller förbudet för enskilda att driva verksamhet inom ramen för specialskolan. Att sådana enheter skulle bli för små för att kunna tillhandahålla en god undervisning i teckenspråk motsägs av det faktum att det redan idag framgångsrikt bedrivs sådan undervisning i Nya Broskolan i Fruängen i södra Stockholm (som egentligen är landets enda specialskola i enskild regi trots att den inte har kategoriserats som en sådan av Skolverket).

Entreprenader

Förbundet kan inte se att förslaget åtgärdar de hinder som finns för fristående skolor att använda sig av entreprenader på samma villkor som de offentliga skolorna. I en lagstiftning som strävar efter att alla huvudmän skall behandlas lika måste de fristående skolorna likställas även i detta avseende.

Förskolor

I ett lagstiftningsförslag som strävar efter en enhetlig behandling av alla skolformer och där även förskolan skall utgöra en skolform ser förbundet inget skäl för att just enskilt drivna förskolor skall ansöka om tillstånd hos kommunen. Det vore enligt förbundets uppfattning lämpligare att även dessa ärenden handläggs av Skolverket. Härigenom skulle man även uppnå en klar gränsdragning mellan förskola bedriven genom entreprenad respektive av enskild huvudman,

Fritidshem

Förbundet ser positivt på att fristående skolor föreslås få rätt att anordna fritidshem och tillstyrker att tillståndsprövningen sker hos Skolverket i enlighet med förslaget. Det är av yttersta vikt att en uttrycklig bestämmelse om ersättning från hemkommunen för denna verksamhet införs i skollagen och att ersättningen tar sin utgångspunkt i kommunens kostnader för motsvarande verksamhet.

Särskilt stöd

Enligt förslaget skall rektors beslut om särskilt stöd till elev kunna överklagas till Skolverkets överklagandenämnd. Denna prövning är dock endast avsedd att vara av formell art, någon materiell prövning av rektors beslut föreslås inte. Innebörden av detta är att rektors beslut kan upphävas om nämnden finner att det strider mot lag men att något nytt beslut inte kan sättas i dess ställe. Den föreslagna prövningsrätten kan synas öka elevernas rättssäkerhet men i praktiken skulle en sådan bestämmelse inte innebära någon större förbättring av den nuvarande osäkerheten vad gäller friskoleelevernas möjlighet att få sin lagstadgade rätt till särskilt stöd.

Först och främst innebär avsaknaden av materiell prövning av ärendet att ett nytt beslut av rektor skall fattas i frågan. Detta kan i princip också uppfattas som felaktigt av den berörda eleven och överklagas på nytt o.s.v. För att elevernas rättssäkerhet i detta avseende skall öka krävs enligt förbundets mening att nämnden tar ställning till lämpligheten i beslutet och fattar ett nytt beslut med materiellt innehåll, d.v.s. anger vilket stöd som eleven har rätt till.

Ett annat problem för eleven är ju att om nämnden finner att rektors beslut är felaktigt, oavsett i vilken form prövningen gjorts, så innebär detta inte någon skyldighet för skolan att ge eleven det särskilda stödet om inte skolan får ersättning från kommunen. Kommunen är heller inte skyldig att betala ersättning för elevens stöd till den fristående skolan om det skulle innebära svårigheter av organisatorisk eller ekonomisk art för kommunen. I förlängningen kan detta innebära att eleven måste placeras i en kommunal skola för att få sin rätt till särskilt stöd. Elevens fria val att gå i kommunal eller fristående skola är då helt försatt ur spel. Även detta är en fråga om rättssäkerhet.

I det fall kommunen väljer att inte åberopa möjligheten att ta in eleven i den kommunala verksamheten utan istället vägrar att medge ersättning för elevens särskilda behov, kan prövning av den kommunala nämndens beslut i frågan endast ske genom laglighetsprövning. Förbundet har i

sitt tidigare remissyttrande över skollagskommitténs förslag noggrant redogjort för de rättssäkerhetsproblem som denna processordning medför, förutom vad gäller ersättning för särskilt stöd, även för elevbidragen i allmänhet. I första hand gäller detta de elever som inte får sin lagstadgade rätt till undervisning på likvärdiga villkor som i den kommunala skolan men även de fristående skolorna drabbas genom att ständigt tvingas ta strid mot kommuner som inte vill ge rättvisa bidrag till friskoleelevernas utbildning. På sidan 264 i utkastet till lagrådsremissen uttalas följande: ”En genomgående ambition i regeringens förslag till ny skollag är att stärka elevernas rättigheter.” Här handlar det om rätten för kommunala elever att få kostnadsfri skolskjuts. Förbundet skulle gärna se att regeringens ambition vad gäller elevers rättigheter även skulle omfatta friskoleelevernas möjligheter att genom förvaltningsbesvär kunna få fastställt vilka bidrag de har rätt till enligt skollagen.

Skolverkets skilda roller

Förbundet konstaterar att de för friskolorna centrala frågorna om tillståndsprovning, tillsyn, inspektion och återkallande av tillstånd inte i något avseende blivit utredda i Skollagskommitténs arbete med att utforma en ny skollagstiftning. Inte heller i utkastet till lagrådsremiss tas dessa frågor upp till behandling.

Skolverket fungerar i förhållande till friskolorna förutom som hjälpande hand också som utredare, föreläggande granskare, åklagare och domare. Detta är funktioner som i sig är oförenliga om kravet på rättssäkerhet skall kunna upprätthållas. Friskolornas riksförbund anser att det är av synnerlig vikt att en genomgripande utredning genomförs när det gäller Skolverkets skilda och i många fall motstridiga roller och hur de olika funktioner som finns samlade hos Skolverket ska kunna fullgöras utan att kravet på rättssäkerhet åsidosätts.

FRISKOLORNAS RIKSFÖRBUND

Gert Assermark

Helena Otterclou