

INFÖR EN NY SKOLLAGSTIFTNING

En policyskrift



LÄRARNAS
RIKSFÖRBUND



Lärarförbundet

Grafisk form: Annette Krahner InfoForm
Tryck: Nordisk Bokindustri AB, Stockholm
1998-08, 4 000 ex.

Policy i skollagstiftningsfrågor

Förord

NU GÄLLANDE SKOLLAGSTIFTNING bygger till såväl struktur som innehåll på den lagstiftning som i vissa delar går tillbaka ända till tiden för grundskolans införande. Det innebär att lagstiftningen till en del speglar ett regelstyrt system snarare än den mål- och resultatstyrning som statsmakterna beslutat ska prägla skolväsendet i landet.

Många större ändringar har gjorts i skollagstiftningen under årens lopp. Den förändrade ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna, införandet av mål- och resultatstyrning på skolans område ledde i början av 1990-talet till omfattande förändringar i skollagen. Flera nya skolformsförordningar och nya läroplaner har ersatt de tidigare. Nyligen har bestämmelser om förskola och fritidshem samt förskoleklass införts i skollagen. På så sätt har lagen kommit att bli något av ett lappverk.

Det är nu på tiden att en genomgripande översyn av hela skollagstiftningen genomförs. Om detta råder det stor enighet bland skolans intressenter och en sådan förbereds också inom utbildningsdepartementet. Vad översynen ska leda till är dock inte lika självklart. Här finns olika uppfattningar.

Läraryrket och Lärarnas Riksförbunds förbundsstyrelser är eniga i sin syn på vad en ny skollagstiftning bör innehålla och vi presenterar i den här skriften våra förslag.

Vi förutsätter att förbunden kommer att få stort inflytande i arbetet med att formulera den nya lagstiftningen och hoppas att skriften också ska kunna bidra till att frågor kring skolans styrning intensifieras i den utbildningspolitiska diskussionen på det lokala planet.

CHRISTER ROMILSON

Förbundsordförande

Läraryrket

TOMAS JOHANSSON

Förbundsordförande

Lärarnas Riksförbund

Ett nytt regelsystem

SKOLAN ÄR EN MÅLSTYRD nationell verksamhet. Därför måste staten stå som garant för likvärdig utbildning av hög kvalitet över hela landet och fördela lagfäst destinerat ansvar och riktade skyldigheter till kommun, rektor och lärare. De styrinstrument som reglerar skolans verksamhet ska vara så tydliga och gedigna att värdegrunden för all skolutbildning, likvärdighet över landet, inte äventyras.

Den nuvarande lagstiftningen på skolans område, som delvis är föråldrad, måste dock justeras på vissa väsentliga områden, t.ex. när det gäller rektors beslutanderätt, som ska vara lagfäst, liksom kompetenskrav för lärare och skolledare och bestämmelser om lärares och skolledares kompetensutveckling. Statens sanktionsmöjligheter mot kommunerna ska säkras i lag och lärares inflytande ska ökas.

Regelsystemet ska innehålla bestämmelser om vad som ska göras men inte hur det ska göras. Lärarorganisationerna anser att den professionella friheten begränsas i ett system som innehåller alltför mycket av detaljreglering. Därutöver anser förbunden att regelsystemet ska vara politiskt stabilt och enkelt. Det ska främja

- ◆ *nationell likvärdighet*
- ◆ *kvalitet*
- ◆ *rättssäkerhet*
- ◆ *professionalism för lärare och skolledare*
- ◆ *inflytande för lärare*
- ◆ *skolutveckling*

Ett enkelt och politiskt stabilt system

MED SKOLLAGSTIFTNING ska förstås skollag, förordningar och läroplaner. Styrningen av skolan ska, enligt lärarorganisationernas uppfattning, i första hand ske genom skollagen och läroplanerna.

Den reglering som förekommer i skollagen ska rikta sig till skolhuvudmännen, rektorerna och lärarna. I skollagen ska också regleras elevernas rättigheter och skyldigheter.

Läroplanerna fyller två funktioner. De ska tydliggöra statens uppdrag till skolhuvudmännen avseende undervisningens kvalitet formulerad i mål för verksamheten. De ska också rikta sig till de professionella i skolan – lärare och skolledare.

Förordningar bör komma till användning i begränsad omfattning och användas för bestämmelser som naturligt inte hör hemma i skollagen och läroplanerna.

Nationell likvärdighet

LÄRARORGANISATIONERNA ANSER att utbildningen inom varje skolform i det offentliga skolväsendet och de med offentliga medel helt eller delvis finansierade skolorna ska vara likvärdig och av hög kvalitet var än den anordnas i landet.

Skollagens nuvarande bestämmelser, att alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning, är betydelsefulla. Detsamma gäller motsvarande bestämmelser för vuxna i lagen.

Likvärdigheten innebär också att målen för utbildningen ska vara desamma i hela landet. De nationella målen slås fast i läroplanerna som däremot inte ska reglera hur målen ska nås.

En minsta garanterad undervisningstid på kurserna i gymnasieskolan ska säkras för eleverna, så att den inte generellt kan reduceras av besparingsskäl.

Likvärdigheten är intimt förknippad med kvalitet i verksamheten. Frågan om kvalitet behandlas i särskild ordning nedan. Här ska bara antydast att faktorer av avgörande betydelse för upprätthållandet av en god kvalitet är kompetenta lärare och skolledare. Detta kräver i sin tur att grundutbildningen och fortbildningen av dessa grupper håller hög klass och att kompetenskrav regleras i lag.

Som ett led i arbetet med att främja den nationella likvärdigheten finns bestämmelser i skollagen om skolplan samt om sanktioner mot de skolhuvudmän som åsidosätter sina skyldigheter enligt skollagen.

Kravet på en av kommunfullmäktige antagen skolplan infördes i slutet av 1980-talet. Hittills har skolplanen knappast kommit att bli det planerings- och styrinstrument som lagstiftaren avsåg, nämligen det dokument i vilken kommunens mål och prioriteringar för skolverksamheten tydliggjordes.

Bestämmelsen om en av kommunfullmäktige antagen skolplan bör finnas i skollagen. Det är emellertid viktigt att kommunerna vid utformningen av den lever upp till lagstiftarens intentioner när det gäller innehåll och utvärdering.

Den skolhuvudman som åsidosätter sina skyldigheter, enligt skollagen, kan redan idag bli föremål för sanktioner från statens sida. Regeringen kan meddela de föreskrifter för kommunen eller på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen. Hittills har denna bestämmelse i skollagen inte tillämpats.

Lärarorganisationerna anser att någon form av sanktionsmöjlighet måste finnas i skollagen. Bl.a. har frågan om möjligheten att ställa en kommuns skolväsen under tvångsförvaltning diskuterats. Skollagens bestämmelser om sanktioner innebär emellertid åtgärder, som är så ingripande i den kommunala verksamheten, att de kan jämföras med tvångsför-

valtning. Lagstiftningen finns men viljan att tillämpa den saknas uppenbarligen. Staten måste här ta ett betydligt större ansvar för att säkra kvalitet och likvärdighet över landet.

Kvalitet

DEN KVALITET SOM skolverksamheten ska uppnå finns definierad i form av läroplans- och kursplanemål och i skollagens portalparagraf. Utöver detta behövs en mer utvecklad lagreglering av uppföljnings- och utvärderingsarbetet på samtliga nivåer inom styrsystemet.

Skolverket har i åtskilliga sammanhang påtalat att det finns stora brister i kommunernas sätt att arbeta med uppföljning och utvärdering, något som lärarorganisationerna verkligen kan instämma i. Behovet av en lagstiftning på detta område är därför mycket angeläget. Det är den lokala nivåns resultat som i högre grad måste ställas mot de mål som riksdag och regering slagit fast. Lärarorganisationerna anser att kommunerna därutöver behöver kompletterande utvärderings- och uppföljningsinstrument för att rätt kunna budgetera och prioritera inom den egna skolverksamheten.

Styrinstrumenten ska främja en hög kvalitet inom utbildningsväsendet. En hög kvalitet som förutsätter

att eleverna når de nationella och lokala målen

att eleverna stimuleras till ett livslångt lärande

att elevernas personliga utveckling främjas

att eleverna trivs i skolan och att ingen utsätts för

kränkande behandling

att skolan har tillgång till välutbildad personal

att skolorna följer upp och utvärderar sina resultat

Lärarna och skolledarna

– den viktigaste kvalitetsfaktorn

LÄRARNÄ OCH SKOLLEDARNÄ utgör den viktigaste enskilda kvalitetsfaktorn i skolan. Det är därför väsentligt att kommunerna anställer lärare med adekvat kompetens. Skollagens 2 kap 3–4 §§ är inte tillräckligt tydligt utformade. Vissa kommuner anser att paragraferna ger dem mycket vida ramar att avgöra om läraren har den rätta utbildningsbakgrunden med hänsyn till den undervisningsuppgift som ligger i den utanronserade lärartjänsten. Andra kommuner tolkar samma paragrafer väldigt snävt, vilket i sin tur leder till att läraren sällan får tillgodoräkna sig fort- och vidareutbildning.

Lärarorganisationerna anser att dessa paragrafer i skollagen måste omarbetas för att lärarkompetensen i utbildningsväsendet ska kunna skärpas och säkras.

* Detta gäller också kompetenskraven för studie- och yrkesvägledare. Utbildningskraven behöver tydliggöras i skollagen.

Även för skolledare ska det finnas kompetenskrav i skollagen. Skolledare ska ha pedagogisk insikt och relevant erfarenhet som ledare av pedagogisk verksamhet.

Rättssäkerhet

SKOLAN ÄR EN VERKSAMHET som till vissa delar är obligatorisk för alla barn och ungdomar i landet. Den innehåller också inslag av myndighetsutövning mot enskilda. Detta sammantaget gör att det finns goda skäl till att ställa krav på det regelsystem som finns för verksamheten att det ska främja rättssäkerhet och trygghet för den enskilde eleven.

När det gäller elevernas personliga trygghet finns redan idag bestämmelser i både skollag, arbetsmiljölag och läroplan med förbud mot att utsätta någon för kränkande behandling i

någon form. Lärarorganisationerna anser att dessa bestämmelser är tillräckliga och menar, i likhet med vad som anförts ovan i annat sammanhang, att bestämmelser finns men att det brister i tillämpningen av dessa.

En förutsättning för rättssäkerhet är att de som är verksamma i skolan känner till de bestämmelser som gäller för verksamheten, att de vet att rätt tillämpa dem samt att de inser de maktförhållanden som råder i skolan, där eleverna befinner sig i en beroendeställning till lärare och skolledare. Om detta kan man inte lagstifta, men lärarorganisationerna anser att denna typ av frågor måste få ett ökat utrymme inom lärarutbildningen och kontinuerligt finnas med i fortbildningen av lärare och skolledare.

I begreppet rättssäkerhet ligger rätten att kunna överklaga ett beslut som gått sökanden emot. Beslut kan överklagas antingen genom förvaltningsbesvär eller genom laglighetsprövning. Förvaltningsbesvär innebär att rätten att överklaga tillkommer den som saken rör samt att prövande instans kan sätta annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Laglighetsprövning innebär att rätten att överklaga tillkommer medlem i kommunen samt att prövande instans vid bifall inte sätter något nytt beslut i det tidigare beslutets ställe utan bara upphäver det tidigare beslutet.

Flera bestämmelser i skolformsförordningarna som ger rektor rätt att fatta beslut av myndighetsutövande karaktär går emellertid inte att överklaga. Beslut av rektor, enligt vissa av dessa bestämmelser, borde kunna överklagas av eleven eller dennes vårdnadshavare genom förvaltningsbesvär. Exakt vilka bör bli föremål för ytterligare utredning.

Lärarprofessionalism

LAGSTIFTNINGEN MÅSTE vara så utformad att den lämnar utrymme för lärarnas frihet att forma skolarbetet i samverkan med eleverna och deras föräldrar. Lärarorganisationerna tar bestämt avstånd från lagparagrafer eller förordningstexter som binder lärarna vid vissa arbetssätt eller arbetsmetoder.

Professionella ska ledas av professionella

DET MÅSTE FINNAS klara statliga krav på skolledare, såväl som på lärare, eftersom de ska leda en statligt målstyrd verksamhet som handhas av professionella lärare. De ska ha pedagogisk insikt och relevant erfarenhet av pedagogisk ledning.

Inflytande

NUVARANDE LAGSTIFTNING har nyligen ändrats till förmån för ett stärkt elev- och föräldrainflytande. Nu är det hög tid att lagstiftningen ses över med hänsyn till lärarnas behov av inflytande för att kunna utveckla skolverksamheten. Skolan är fortfarande för hierarkisk och tungrodd som arbetsplats för kreativa lärare. Lagstiftningen lämnar i själva verket en allt för liten arena för lärarna att spela på.

För en skolutveckling som innebär att lärare, enskilt eller i olika konstellationer, tar ett större ansvar för verksamheten finns behov av en lagstiftning som ger möjlighet att tillgodose dessa behov. Därför bör rektor ges befogenhet att vidaredelegera rätt att fatta beslut dels i frågor där rektor fått sin beslutanderätt på delegation från styrelsen för utbildningen, dels i vissa av de frågor där rektors beslutanderätt grundar sig på bestämmelser i respektive skolformsförordning, t.ex. om budget och resursfördelning, planering och samordning av verksamhet och övergripande pedagogiska frågor.