



JÖNKÖPING UNIVERSITY

*School of Education and
Communication*

Skolans juridifiering

Ett skolchefsperspektiv

Stephan Rapp & Peter Skoglund

Skolchefsinstitutet rapport 1:2017

Skolans juridifiering

Ett skolchefsperspektiv

Stephan Rapp & Peter Skoglund
Skolchefsinstitutet rapport 1:2017

Skolans juridifiering – Ett skolchefsperspektiv
Skolchefsinstitutet rapport 1:2017

Copyright: Författarna och Skolchefsinstitutet
Ansvarig utgivare: Nomen Förlag/Books on Demand
Tryckt i Riga, Lettland

ISBN: 978-91-88559-85-2

Förord

Även om skolchefens roll i den svenska skolan inte är specifikt lagreglerad så har skolchefen som huvudmannens företrädare ansvar för att värna skolans likvärdighet och elevernas kunskapsutveckling. Just likvärdigheten och kunskapsutvecklingen är basen för Sveriges skolor och också centralt i rättsreglerna om skolan.

Det finns inga juridiska krav på att en huvudman måste anställa en skolchef på samma sätt som är fallet med till exempel plan- och bygglagens krav på stadsarkitekt, vilken oftast har chefsställning. Det finns inte heller någon nationell reglering av behörighetskrav eller vilket ansvar som ligger på en skolchef. Trots detta har landets kommuner genomgående valt att anställa skolchefer, vilket möjligen kan hänga samman med att kommunallagens regler om delegation av en nämnds beslutsbefogenheter tycks förutsätta att nämnden har en förvaltningschef.

Skolchefen har utifrån sin position som huvudmannens företrädare stora möjligheter att påverka den lokala skolans utveckling och dess innehåll. Det visas genom att de beslut som huvudmannen fattar bereds av skolförvaltningen och att skolchefen där har att, som främsta tjänsteman, ta ställning till vilka förslag som presenteras för huvudmannen inför dennes beslutsfattande.

Samtidigt omgärdas skolan av en omfattande juridisk reglering. Det visas genom att skolan som myndighet, förutom kommunallagen, styrs av lagar som skollagen, förvaltningslagen, lagen om offentlighet och sekretess, diskrimineringslagen, m. fl. Därutöver finns en mängd författningar som på olika nivåer styr upp skolans verksamhet: skolformsförordningar, läroplaner med kursplaner, allmänna råd, etc.

I den mer skolspecifika lagstiftningen pekas ofta rektor ut som exklusiv beslutsfattare, vilket dock inte hindrar att skolchefen – utöver sitt inflytande på huvudmannanivå – får en betydelsefull roll i att skapa förutsättningar för ett lagenligt och bra beslutsfattande på skolensnivå.

Den här rapporten visar att den icke lagreglerade tjänstemannen – skolchefen – har ett stort ansvar men också stora möjligheter att påverka skolans innehåll och därmed säkerställa att barn och elever får del av sina rättigheter. Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till en diskussion om hur skolchefen kan arbeta för att öka skolornas likvärdighet och elevernas kunskapsutveckling.

Jönköping den 15 januari 2017

Stephan Rapp och Peter Skoglund

Sammanfattning

Allt fler stämmor höjs mot det som man upplever som en juridifiering av skolväsendet och kritik riktas mot att skolans personal inte har tid med pedagogiska frågor då de måste hålla koll på juridiken. Samtidigt finns andra röster som säger att i en verksamhet med myndighetsutövande inslag måste arbetet styras av en juridisk reglering. I den här rapporten gör vi inledningsvis en historisk tillbakablick i syfte att bättre försöka förstå bakgrunden till skolans förändrade juridiska styrning. Härigenom kan vi också kasta ljus över varför juridiken allt mer kommit att fokuseras i skolan under senare tid. Vi kommer vidare att på ett konkret plan redovisa delar av den juridiska regleringen av skolans verksamhet och diskutera det som idag allt mer kommit att benämnas som en juridifiering av skolväsendet.

Vad handlar då denna juridifiering om? Det som ofta diskuteras är en starkare central styrning men detta räcker inte för att förstå de pågående förändringarna. Ett ökat fokus på den enskilde elevens rättigheter är ett kännetecken för den pågående juridifieringen. Det handlar om rättigheter till korrekt behandling, stöd och möjligheter att överklaga beslut. Ett förtydligande av individens rättigheter bör ses som en positiv utveckling av verksamheten även om det innebär ett mer omfattande regelverk. En annan förändring, och kanske bidragande orsak till att regelverket förstärks, är möjligheten för privata aktörer att inordna sig i ett förvaltningsrättsligt regelsystem som tidigare i stort sett varit förbehållet den offentliga sektorn. Detta ökar samtidigt kraven på rättssäkerhetsregler för att skapa ett gemensamt ramverk inom vilket skolverksamheten ska ske.

Mot bakgrund av den ökade juridifieringen blir det intressant att diskutera skolchefens roll och möjligheter att påverka. Skolchefs-

uppdraget är till skillnad mot rektorsuppdraget inte reglerat i lag men samtidigt har skolchefen en central position som huvudmannens företrädare. Och det är i huvudmannens intresse att värna om elevernas rättigheter. I detta arbete utgör juridifieringen ett viktigt skyddsnät men de huvudsakliga frågorna bör handla om att stärka pedagogik, lärande och ett gott ledarskap i skolan.

Författarpresentationer

Stephan Rapp är docent, vd och akademisk ledare för Högskolan för lärande och kommunikation vid Jönköping University. Han är vidare adjungerad professor i utbildningsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Han har en bakgrund som lärare, rektor, utbildningsdirektör samt utbildningschef vid Domstolsverket.

Peter Skoglund är lärare och ämnesansvarig i juridik vid Linnéuniversitetet, där han undervisar bland annat vid rektorsutbildningen. Han är förordnad av regeringen som särskild ledamot av förvaltningsrätten i Växjö i mål om laglighetsprövning och har tidigare varit chef för en enhet för rättsliga frågor vid Boverket samt adjungerad ledamot av Kammarrätten i Jönköping.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.	5
Författarpresentationer	7
Skolans juridifiering	11
Bakgrund	13
<i>På väg mot en decentralisering</i>	15
<i>De fristående skolornas framväxt.</i>	18
<i>Åter mot centralisering</i>	19
Myndighetsutövning i skolan och rättsliga befogenheter för skolchef, rektor och lärare	23
<i>Högre rättslig status för vissa regler</i>	27
Förtydligade rättsliga processer i skolan	29
<i>Särskilt stöd.</i>	29
<i>Disciplinärenden</i>	30
<i>Ärende om kränkande behandling.</i>	32
<i>Reflektioner om juridifiering genom processuella regler</i>	33
Utökade möjligheter till överklagande	35
Legitimationskrav och ny rättslig prövningsinstans.	38
Juridifiering utanför skoljuridikens speciella del	40
Juridifiering från ett huvudmannaperspektiv	41
Juridifieringen och de fristående skolorna.	44
Juridifieringen av skolan jämfört med andra rättsområden	46
Avslutning	47
Referenslista	49
Bilaga 1. Processkarta särskilt stöd	54

Skolans juridifiering

När man talar om juridifieringen av den svenska skolan är det lätt att tankarna förs till sådant som detaljstyrning, paragrafexercis, krångel och liknande. Kanske man också uppfattar begreppet som uttryck för något som står i konflikt med fokusering på pedagogik, lärande och gott ledarskap i skolan. Det ger ett intryck av att efterlevande av skollagen genom planer, rutiner och dokumentation dominerar över ett självständigt ledarskap. Regelverks- och dokumentationsfokus uppfattas som något kontraproduktivt i den svenska skolan. Det man då kanske bortser ifrån är det faktum att lagstiftningen är ett av de viktigaste styrinstrumenten för att säkerställa de värden som man eftersträvar. Det man till förstone kanske dömer ut som klåfingrig detaljstyrning eller överdrivna krav på planer, rutiner och dokumentation kan vid närmare analys visa sig vara viktiga och ofta nödvändiga regler för att värna värden. Som exempel kan nämnas:

- rätten till särskilt stöd för elever som riskerar att inte uppnå grundkraven (3 kap. skollagen)
- rätten för elever att skyddas från diskriminering och kränkande behandling (diskrimineringslagen och 6 kap. skollagen)
- rektors och förskolechefs autonomi inom sin enhet och vid myndighetsutövning (2 kap. skollagen samt särskilda stadganden i samma lag och i regeringsformen, 1974:152)
- undervisningens och betygsättningens kvalitet (2-4 kap. skollagen)
- föräldrar och elevers inflytande över skolverksamheten (4 kap. skollagen)
- trygghet och studiero för eleverna (5 kap. skollagen)
- föräldrar och elevers rättssäkerhet (olika regler i skollagen och förvaltningslagen (1986:223) om processen vid beslutsfattande och om överklagande)
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap. skollagen).

Juridifieringen har alltså ett innehåll som formulerats av staten (riksdag och regering samt i viss mån Skolverket genom dess föreskriftsrätt) för att styra skolverksamheten enligt värden, vilka till stor del torde omfattas av konsensus i det svenska samhället. Emellertid är det i denna rapport av särskilt intresse att närmare undersöka på vilket sätt statens styrning med rättsliga medel förändrats och kommit till uttryck genom i första hand den reform som ikraftträdandet av den senaste skollagen (2010:800) innebar. Är det till exempel så att rättsreglerna gått från att se helheter och vara jämlikhetskapande, till att nu – i enlighet med "private good" (jfr Englund, 1995) – mer ta sikte på den enskildes rättigheter? I vilken utsträckning har skolans myndighetsutövande roll ökat? Vad har reformen inneburit i fråga om rättslig styrning av de enskilda skolorna? Och vad har detta för betydelse för skolchefen i dennes uppdrag att värna skolans likvärdighet och elevernas kunskapsutveckling? ¹

1 Efter att det svenska skolsystemet avreglerades 1991, finns inga juridiska krav på en huvudman att anställa en skolchef (Nihlfors 2003). Det är trots detta vanligt att huvudmännen har behållit skolchefen. Det är varje huvudman som fattar beslut om vilken kompetens skolchefen ska ha. Med skolchef avses den/de tjänstemän som är chefer för rektorer och/eller förskolechefer.

Bakgrund

För att förstå bakgrunden till skolans förändrade juridiska styrning gör vi här en kort historisk tillbakablick. Rapporten har inte för avsikt att belysa framväxten av det svenska skolsystemet och hur detta under olika tider varit juridiskt reglerat. Startpunkten tas i stället i den senare delen av 1900-talet och då med utgångspunkt i 1970- och 1980-talen i det som kommit att kallas kommunaliseringen av den svenska skolan.

Den statliga myndighet som vid denna tid ansvarade för det offentliga skolväsendet var Skolöverstyrelsen (SÖ). Myndigheten bildades redan 1920 och ansvarade inledningsvis för bland annat folkskolor och läroverk men fick senare också ansvaret för grundskolan och gymnasieskolan. Den regionala organisationen under SÖ var länskolnämnderna vilka inrättades år 1958. En viktig orsak till att länskolnämnderna kom till var utbyggnaden av enhetsskolan som senare kom att bli grundskolan (Richardsson, 1994).

Den svenska skolan hade under SÖ:s tid ett dubbelt huvudmannaskap. Med det avses att ansvaret var delat mellan stat och kommun. På den statliga nivån fanns, förutom riksdag och regering, de ovan nämnda myndigheter som sorterade under den politiska makten och på den kommunala nivån fanns kommunfullmäktige och den skolstyrelse som hade det omedelbara driftsansvaret av skolan. Riksdagen stiftade då – liksom nu – lag, regeringen utfärdade förordningar, bland annat i form av tillämpningsbestämmelser samtidigt som SÖ utarbetade läroplaner med mål- och riktlinjer, allmänna anvisningar samt timplaner. Under SÖ:s långa tid som statlig skolmyndighet tillkom också ett antal läroplaner vilka hade något olika innehåll och betoningar. Läroplan för grundskolan 1962 (Lgr 62) var tämligen detaljerad och

essentialistisk, med andra ord ämnesbaserad till sin karaktär. Läroplan för grundskolan 1969 (Lgr 69) var mer progressivistisk med större betoning av samordning mellan ämnen. Läroplan för grundskolan 1980 (Lgr 80) var en blandning av de två förra läroplanerna men hade också ett rekonstruktivistiskt drag (Englund, 1995, s. 129).

I enlighet med det dubbla huvudmannaskapet utövades tillsynen över skolan på nationell nivå av SÖ och på regional nivå av länskolnämnderna. Samtidigt hade den kommunala skolstyrelsen det omedelbara driftsansvaret vilket bland annat innefattade lokalfrågor och en del av skolans specialpedagogiska insatser (Richardsson, 1994). Under den tid det offentliga skolväsendet leddes av SÖ fanns detaljregler och riktlinjer för hur verksamheterna skulle utformas. Ett sådant exempel är fördelning av statsbidrag till skolhuvudmän och till skolor (SFS 1983:238). Ett annat exempel är den statliga regleringen av lärartjänster som gällde vid denna tid.

I sammanhanget ska nämnas att utbyggnaden av den förskola som idag räknas till skolväsendet tog fart med barnstugeutredningens betänkande (SOU1972:27; Rapp, Ståhlkrantz & Wargren, 2013). Under denna tid sågs förskolans utbyggnad företrädesvis som en del inom det familjepolitiska området och låg under Socialdepartementets ansvarsområde. Förskolan styrdes då av ett så kallat allmänt råd (1987) som var utfärdat av Socialstyrelsen. Förskolans pedagogiska ansvar kom dock att allt mer accentueras och i början av 1990-talet fördes förskolan över till Utbildningsdepartementets ansvarsområde. Förskolan har sedan dess räknats som en del av utbildningskedjan och styrs numera av en egen läroplan (Lpfö 98/2016). I skollagen (SFS 2010:800) är förskolan också utpekad som en egen skolform.

På väg mot en decentralisering

Under 1970-talet tog debatten om en decentraliserad offentlig sektor ordentlig fart. Det visades exempelvis i utredningen om skolans inre arbete, SIA (SOU 1974:53), vilken bars av tanken att den dåvarande regelstyrningen gjorde det omöjligt att utnyttja resurserna effektivt. Argument fördes fram för större möjligheter till lokala anpassningar vilket krävde en decentralisering av besluten. För skolan innebar den då nya filosofin att:

- staten skulle fastställa mål och innehåll i skolan för att garantera en likvärdig utbildning för alla elever,
- kommunen – och inte längre staten – skulle ta på sig det direkta driftansvaret för den pedagogiska verksamheten,
- statsbidragssystem skulle utformas så att kommunerna skulle få större möjligheter att fritt disponera skolans resurser och därmed skapa önskvärda lokala variationer (Richardsson, 1994 s. 97).

Sammantaget innebar detta att utvecklingen framdeles skulle ske på lokal nivå, vilket medförde att den centralistiska styrningen skulle ersättas av ett decentraliserat beslutsfattande. Det ekonomiska ansvaret skulle dock ligga kvar på staten. Denna under 1970-talet accentuerade utveckling mot en minskad statlig reglering gick sedan vidare under 1980-talet och en ny modell för styrningen av skolan presenterades i SOU (1988:20), *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Den följdes av Regeringens proposition (1988/89:4) *om skolans utveckling och styrning* som låg till grund för riksdagens beslut 1989. De grundläggande principerna för skolan skulle bland annat vara:

- ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten
- en utveckling från regelstyrning mot målstyrning med färre regler och tydliga mål

- en mer målmedveten utvärdering
- en förstärkt skolledning
- en bättre information och förstärkta fortbildningsinsatser om skolans mål samt
- en effektivare tillsyn av skolans verksamhet

Vid denna tid fattades således ett antal beslut som har kommit att påverka skolans styrning i grunden. Dessutom meddelade den dåvarande skolministern Göran Persson vid Socialdemokraternas partikongress 1990, att Skolöverstyrelsen skulle läggas ned och att det i dess ställe skulle bildas två nya myndigheter, Statens skolverk och Statens institut för handikappfrågor (Lundgren, 2010). År 1991 ersattes Skolöverstyrelsen av Statens skolverk.

Med detta hade det svenska skolsystemet gått in i en ny era vilken kan sammanfattas med att skolans styrning nu decentraliserats till lokala huvudmän samtidigt som detaljregleringen minskats avsevärt. Staten skulle styra genom så kallad målstyrning och man angav därmed vilka mål som skulle uppnås. Så var de då nya läroplanerna uppbyggda – Läroplan för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) och Läroplan för det frivilliga skolväsendet (Lpf 94). Båda dessa läroplaner var, i jämförelse med tidigare läroplaner, mycket tunna och bestod endast av totalt 17 sidor vardera. Nordin (2014) skriver att med lanseringen av 1994 års läroplaner så lämnade Sverige en lång tradition av innehållsstyrning och införde vad som kom att benämnas ”deltagande målstyrning” (s. 34) och frånvaron av auktoritativa preciseringar öppnade upp för stort tolkningsutrymme på den lokala arenan (Englund, 1995). Läroplanerna innehöll ett dubbelt målsystem med ”mål att uppnå” och ”mål att sträva mot”. Ingen av 1994 års läroplaner innehöll några kursplaner utan tanken var att dessa skulle utformas på den lokala arenan, det vill säga i varje skola eller rektorsområde, och många är de skolledare och lärare som har minnen av att ha utformat och dokumenterat

de kursplaner som skulle gälla på den egna skolan. Timplanen för grundskolan – som var en bilaga till skollagen – blev samtidigt en ramtimplan som fastställde att grundskolan skulle erbjuda varje elev totalt 6 665 timmar under grundskoletiden. Hur dessa timmar skulle fördelas mellan åren var ett beslut för varje lokal huvudman.

Tanken i början av 1990-talet var att huvudmannen skulle ta fullt ansvar för utbildningsverksamheten. Därmed blev det allt viktigare för centrala aktörer att i efterhand kunna kontrollera att resultatet blev som det var tänkt. För att staten – genom myndigheten Statens skolverk – vid den här tiden skulle göra en tillsyn krävdes att någon form av anmälan var gjord. Annars stannade myndigheten ”vid kommungränsen” och lät huvudmannen ta ansvar (Skolinspektionen, 2016). Nordin (2014) uttrycker detta med att den centraliserade innehållsstyrningen och deltagande målstyrningen var oförenliga principer där mål- och resultatstyrningen ställde nya krav på centrala aktörer att kunna överlåta organiseringen av skolans inre arbete till lärarna (s. 34).

Debatten som under 1970- och 80-talet fördes i Sverige och den decentraliseringsvåg som följde hade också en motsvarighet i övriga delar av Västeuropa. Wahlström (2009) menar att Storbritannien var det land som var först med att reformera sin offentliga sektor. Denna modell som kom att kallas New Public Management (NPM) har fått många efterföljare.

Englund (1995) skriver att det senaste decenniets omstrukturering av det svenska utbildningsväsendet innebär ”en tendentiell förskjutning från att se utbildning som ’public good’ till att i högre grad betrakta utbildning som ’private good’” (s. 107). Med ”public good” avses att den gemensamma skolan som växte fram under efterkrigstiden skulle vara jämlikhetsskapande och ge medborgerlig fostran. Utbildning

som ”private good” – vilken kom att ta ordentlig fart under 1900-talets senare del – utgår från det alternativa system som erbjuds genom privata/fristående skolor vilka bygger på föräldrars och deras barns prioriteringar och framtidsbedömningar. Skolan är i detta perspektiv en familjeinvestering där adekvat skolgång avvägs i förhållande till bedömningarna om möjlighet till framtida karriär (Englund 1995, s. 108). Därmed har utbildning förskjutits från att vara en social, kollektiv rättighet till att allt mer bli en civil, individuell rättighet (a.a. s. 118).

De fristående skolornas framväxt

Richardsson (1994) skriver att den svenska skolans historia visar att utbildning i hög grad varit en angelägenhet för det allmänna, det vill säga för stat och kommun, och att privata inslag har varit begränsade. Under lång tid gick de privata skolorna under beteckningen *skolor med enskild huvudman* men detta kom att ändras i början av 1980-talet då de fick benämningen *fristående skolor*. 1991 beslutade riksdagen att kommunerna borde fördela statsbidrag efter behov till samtliga skolor med skolpliktiga elever oavsett om de var offentliga eller fristående. Genom ett riksdagsbeslut 1992 (prop. 91/92:95) garanterades fristående skolor som var godkända för skolpliktiga elever medel motsvarande 85 procent av kostnaden för hemkommunens kostnad för motsvarande stadium. Från 2010 är det lagstadgat att kommunen ska ge ersättning till samtliga skolor – oavsett om de är offentliga eller fristående – utifrån samma grunder (prop. 2008/09:171). Här-efter har antalet fristående skolor ökat avsevärt och enligt Skolverket (2014) ligger andelen elever som går i fristående grundskolor på 14 procent. Skolverket noterar att andelen elever i fristående skolor varierar stort mellan kommunerna och att medianvärdet är 4.1 procent av eleverna i fristående skolor. Det är också mer vanligt att elever i befolkningsmässigt stora kommuner går i fristående skolor.

Ovan nämndes att år 2010 infördes nya bestämmelser i skollagen (1985:1100) som innebär att fristående skolor, förskolor och annan pedagogisk verksamhet har rätt till lika bidrag i förhållande till kommunala skolor och förskolor. Samtidigt gavs huvudmän för sådan enskilt bedriven verksamhet rätten att överklaga en kommuns beslut om bidragets storlek hos allmän förvaltningsdomstol enligt förvaltningslagens regler (2010:800, kap 28, § 5, p. 2). Enligt skolförordningen (2011:185) ska en kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola eller i annan pedagogisk verksamhet med en enskild huvudman, kunna redovisa hur bidraget har beräknats för den enskilda huvudmannen. Detsamma gäller för fristående gymnasieskolor enligt gymnasieförordningen (2010:2039). Redovisningen ska som huvudregel innehålla beloppen för kostnadsposterna var för sig. Enligt skollagen ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten (lika-behandlingsprincipen). Av propositionen framgår vidare att en kommun ska kunna redovisa hur bidraget har räknats ut med avseende på de kostnadsposter som regeringen föreslår.

Åter mot centralisering

Med SIA-utredningen (SOU 1974:53) och åren därefter följde en decentralisering av ansvaret för skolan och huvudmän i form av kommunala politiska församlingar tog över den direkta ledningen av verksamheterna. Budskapet som då trummades ut var entydigt med att de lokala parterna skulle ta ansvaret för skolans arbete och kvalitet. Man kan dock säga att detta inte kom att gälla för särskilt lång tid och efterhand kunde man märka att staten gjorde ansatser att återta styrningen av skolan. Detta syns bland annat genom nya statliga regleringar i form av allmänna råd, ny skollag, nya läroplaner och inte minst genom inrättandet av Skolinspektionen. Ett av de mest

effektiva sätten att styra är genom uppföljning och utvärdering och här har staten flyttat fram sina positioner under senare år.²

Bakgrunden till Skolinspektionens inrättade står att finna i det faktum att riksdag och regering började efterfråga en förstärkt granskning av de lokala skolorna. Vilka mål uppnåddes egentligen? Inledningsvis var det den dåvarande tillsynsmyndigheten, Skolverket, som fick i uppdrag att utöka sin tillsyn. Efterhand ökade dock oron allt mer för de svenska elevernas kunskapsresultat samtidigt som det fanns en oro över ökade variationer i kvalitet såväl inom som mellan kommuner och skolor. Det var ett skäl till att den borgerliga regeringen som tillträdde 2006, beslutade att inrätta en ny oberoende tillsynsmyndighet och Statens skolinspektion startade hösten 2008 (Skolinspektionen, 2016).

Denna statliga förstärkning av resultatuppföljning ska också betraktas i ljuset av de allt mer uppmärksammade internationella mätningarna som Sverige deltar i. Exempel på sådana mätningar är PISA (Programme for Student International Assessment) och TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Studies). För Sveriges del har resultaten i dessa internationella jämförelser varit nedslående då svenska elevers resultat försämrats avsevärt jämfört med andra länder. Med 2015 års PISA-undersökning har dock den negativa trenden brutits och resultaten är nu tillbaka på motsvarande nivå för 2009.

År 2011 ersattes läroplanerna från 1994 med nya läroplaner. Nu försvann det dubbla målsystemet med mål att uppnå respektive sträva mot och ersattes av kunskapskrav. Med den nya läroplanen följde – till skillnad mot 1994 års läroplaner – också kursplaner. Därutöver arbe-

2 Att staten ser uppföljning och utvärdering som ett starkt styrinstrument visas exempelvis i SOU (2004:116): När ledningen ser till att verksamhetens mål och dess processer följs upp, granskas och utvärderas använder den det kanske allra starkaste och bästa styrmedel den har till sitt förfogande (a.a. s. 52-53).

tade den centrala skolmyndigheten Skolverket fram kommentarmaterial till kursplanerna. Man utarbetade också ett allmänt råd för hur lärare bör arbeta med planering, genomförande, kunskapsbedömning, uppföljning och dokumentation (Skolverket, 2011).

Även om staten inte har återtagit alla de detaljregleringar som gällde under SÖ:s tid, kan man notera att man allt mer kopplat greppet kring verksamheterna. Detta syns exempelvis genom den tydligare lagstiftningen, de nya läroplanerna med kursplaner samt att man styr verksamheterna med riktade statsbidrag och beslutade kompetensutvecklingsinsatser. Till de senare anslår staten medel och dessa genomförs sedan av Skolverket – ofta i samverkan med universitet och högskolor.³ En sådan statlig utbildningsinsats som Skolverket ansvarar för är det statliga rektorsprogrammet som i sin nuvarande form startade år 2009. Programmet är obligatoriskt för rektorer samtidigt som det är frivilligt för förskolans chefer. Nyanställda rektorer måste börja utbildningen senast ett år efter tillträde (2010:800, kap. 2 §12). Att genomgå utbildningen tar tre år och programmet består av tre delar:

1. skoljuridik och myndighetsutövning
2. mål- och resultatstyrning
3. skolledarskap.

3 Ett exempel på ett försök till detaljstyrning visas också genom de riktmärken för barngruppernas storlek i förskolan som Skolverket tagit fram på uppdrag av regeringen. Man skriver i pressmeddelande (2016-02-12) att dessa inte är tvingande utan ska ses som ett stöd för att skapa lagom stora barngrupper. Riktmärkena finns i Skolverkets (2016) Allmänna råd med kommentarer förskolan. Man ska komma ihåg att de allmänna råden är styrande. Visserligen är de inte tvingande men huvudmannen måste ändå – om man väljer att inte följa dem – vid exempelvis en tillsyn kunna visa att man på något annat sätt uppfyller de krav som finns uttryckta i de lagregler som råden bygger på. Med centralt formulerade kommentarmaterial och allmänna råd tar staten åter ett kliv in på den lokala arenan och styr de professionella – lärares och skollärares – möjlighet att fatta beslut på den lokala arenan. Det är därmed staten och styrdokumentet som ska se till att den likvärdiga skolan upprätthålls.

Nordin (2014) argumenterar för att trots de senaste decenniernas decentraliseringsreformer inom utbildningsområdet så låter sig frågan om decentralisering inte reduceras till en fråga om mer eller mindre förstatligande (s. 39). Det visar sig bland annat genom att friskolereformens decentraliserade marknad under senare år blivit allt mer centraliserad genom att allt färre aktörer äger allt fler skolor (Englund, 2012). Det visar sig vidare genom att det frirum och tolkningsutrymme som skapades för lärare med 1994 års läroplaner allt mer kommit att kringkärvas. Att minska det friutrymmet sågs som viktigt och i SOU (2007:28, s. 191) anförs att risken för att eleverna inte erbjöds en likvärdig utbildning fanns i det förra systemet.

Så långt har i denna rapport utifrån några årtiondens juridiska förändringar tecknats en översiktlig bild av skolans styrning. Sammantaget visas att Sverige runt 1990 gick från en stark central styrning till en decentralisering med borttagande av många regleringar. Denna decentralisering har under senare tid allt mer kommit att mötas av en återgång till större juridisk reglering och samtidigt av allt starkare statliga myndigheter. Dessa myndigheter (exempelvis Skolverket) ger statliga bidrag till olika utvecklingsinsatser och utfärdar så kallade allmänna råd. Skolinspektionen har bland annat uppdraget att inspektera skolor.⁴ Detta är ett par skäl till att det idag talas allt mera om att skolan juridifierats (Colnerud, 2014; Novak, 2016).

4 Det finns flera sätt att styra huvudmän och skolor. Basen är den juridiska regleringen – lagar och förordningar – som utökats genom skollagen (2010:800) och mer omfattande läroplaner. Staten ger också huvudmän möjlighet att ta del av riktade statsbidrag. Det kräver ofta att huvudmannen eller skolan deltar i en specifik satsning, exempelvis lärarlyftet, matematiklyftet, förskolelyftet, etc. Skolinspektionen styr genom regelbunden tillsyn. Vid dessa beslut myndigheten vad en huvudman eller en skola måste utveckla. De gör vidare inspektioner inom särskilda områden och ger ut rapporter. Genom det senare blir myndigheten både normgivande och inspekterande. Barn- och elevombudet har möjlighet att föra talan mot en huvudman som man anser inte levt upp till kraven om åtgärder vid kränkande behandling (2010:800, kap. 6). Med den nämnda skollagen har också möjligheter till att överklaga beslut utökats. Allt detta är delar av den så kallade juridifieringen.

Myndighetsutövning i skolan och rättsliga befogenheter för skolchef, rektor och lärare

Skolans huvudman är enligt skollagen den lokala politiska styrelsen vilken ofta har en tjänsteman – en skolchef⁵ – som sin exekutör. Denne skolchef finns inte reglerad i skolans styrdokument och har således inte några direkta uppdrag från den statliga nivån. Det är dock vanligt att huvudmannen delegerar beslutanderätt till skolchefen. Till skillnad från skolchefen är rektors ansvar tydligt uttryckt i styrdokumentet och rektor utpekas som exklusiv beslutsfattare i ett antal ärenden. Det innebär att rektor i dessa ärenden har en suverän beslutsrätt härledd direkt från lagen, vilken rektors överordnade – till exempel den politiska styrelsen eller skolchefen – inte har rätt att kringskära eller på annat sätt styra över. Det senare följer av den svenska grundlagen, i vilken det stadgas att ”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild” (12 kap. 2 § regeringsformen, 1974:152 – en regel som härstammar från Axel Oxenstiernas organisering av den svenska statsförvaltningen i mitten på 1600-talet). I de ärenden som här avses är rektor (liksom i många ärenden där rektor har fått delegation från den för skolverksamheten i kommunen ansvariga politiska styrelsen) att anse som företrädare för förvaltningsmyndigheten och det är i högsta grad också fråga om myndighetsutövning mot enskild, det vill säga mot elever och vårdnadshavare. I följande ärenden har rektor ett sådant eget ämbetsansvar för handläggning och beslut:

5 Skolchefen kan tituleras på olika sätt. Vanliga titlar är barn- och utbildningschef, förvaltningschef, utbildningsdirektör och skoldirektör. Numera syns även titeln bildningschef.

- elevs befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen
- åtgärdsprogram för särskilt stöd åt elev
- placering av elev i särskild undervisningsgrupp
- anpassad studiegång för elev
- flertalet disciplinära åtgärder för trygghet och studiero
- ledighet för elev
- beslut om att ej flytta upp till nästa årskurs
- utfärdande av slutbetyg
- beslut om hur skolans val får användas.

Beträffande vissa av dessa ärenden är rektors beslutsbefogenhet dessutom exklusiv på så sätt att beslutsbefogenheten enligt en uttrycklig bestämmelse i lagstiftningen inte får delegeras (något som är möjligt i övriga ärenden av detta slag). Exempel på ärenden som inte får delegeras är att anpassa studiegången för en elev och/eller att placera denne i en särskild undervisningsgrupp, att stänga av en elev och att bevilja en elev ledighet i mer än 10 dagar.

En annan beslutsbefogenhet som finns särskilt reglerad i skollagen (och som infördes genom en särskild lag någon tid innan nya skollagen trädde i kraft) är möjligheten för både rektorer och lärare (men inga andra personalkategorier trots att Lagrådet föreslog detta i lagförarbetet) att omhänderta farliga och störande föremål (5 kap. 22 § skollagen). Denna beslutsbefogenhet är till sin karaktär helt unik på så sätt att den ger, om än i begränsad form, lärare och rektor en befogenhet att vidta en tvångsåtgärd som inskränker den enskildes förfoganderätt till sin egendom – en befogenhet som annars med stor restriktivitet är förbehållen de rättsvårdande myndigheterna, främst polisen.

Ovan nämnda beslutsbefogenheter är nogta preciserade, vilket är allmänt önskvärt från rättssäkerhetssynpunkt när det gäller åtgärder

som innefattar myndighetsutövning. Vad menas då egentligen med myndighetsutövning? Det finns ingen lagreglerad definition av detta begrepp men enligt förvaltningsrättslig doktrin och praxis kan man i viss mån fortfarande använda sig av en legaldefinition från äldre rätt som löd: ”Utövande av befogenhet att för enskild bindande bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Det som är utmärkande för myndighetsutövning är att det handlar om samhällets maktbefogenheter i förhållande till en fysisk eller juridisk person där den senare är i ett visst beroendeförhållande gentemot myndigheten (Engström & Hellman, 2013).

En mer allmänt hållen regel som kan synas ha bäring på myndighetsutövning finns numera i 5 kap. 6 § skollagen. Enligt denna får en rektor eller lärare ”... vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande”. Lagregeln är ny såtillvida att den saknade motsvarighet i den äldre skollagen (1985 års skollag) men med sin allmänna utformning ger den knappast i sig själv några nya konkreta befogenheter för rektor eller lärare – i varje fall inte på så sätt att den ger stöd för tvångsåtgärder som skulle komma att stå i strid med grundlagsskyddade fri och rättigheter (exempelvis skyddet för kroppslig integritet). Därtill krävs enligt vedertagna rättssäkerhetsprinciper betydligt mer preciserade och tydliga lagregler (jfr ovan nämnda lagregel om omhändertagande av farliga eller störande föremål eller till exempel polislagens eller rättegångsbalkens (1942:740) regler om tvångsmedel). Det skulle föra för långt att här närmare gå in på vilka möjligheter rektor och lärare har att till exempel använda fysiska medel för att upprätthålla ordning i skolan men utan tvekan kan man konstatera att utrymmet för att tillgripa kroppsliga ingrepp enligt rättspraxis är klart begränsat (se till exempel Högsta domstolens dom i rättsfallen NJA 1988 s. 586

och NJA 2009 s. 776). Den nyinförda paragrafen torde alltså inte göra någon större skillnad i detta avseende. I förarbetet till paragrafen uttalas att det vid tillämpning av den kan handla om tillrättavisningar eller omflyttningar i klassrummet för att sära på elever eller situationer när en rektor eller en lärare behöver sära på två elever som bråkar eller förhindra elevers pågående skadegörelse (prop. 2009/10:165 s.680). Sådana åtgärder torde dock ha kunnat vidtas även enligt äldre rätt och numera även med stöd av andra lagregler, till exempel om nödvärnsrätt.

De ovan behandlade befogenheterna härleds alltså från bestämmelser i skollagen och skolförordningen. Om man räknar antalet bestämmelser i skollagen där rektor direkt pekas ut, kan man konstatera att dessa ökat väsentligt i antal jämfört med 1985 års skollag. Enligt Nilsson (2014) nämns idag rektor på 115 olika platser i lagtexten, vilket ska jämföras med den äldre lagen där rektor nämndes endast 20 gånger och Nilsson menar att ansvaret inom skolan därmed blivit mer individualiserat även om det yttersta ansvaret för verksamheten fortfarande ligger på huvudmannen som sådan (a. a. s. 88). Om denna individualisering, som i någon mening måste anses vara ett uttryck för en ökad statlig styrning, också är ett uttryck för juridifiering kan dock diskuteras.

Utöver de direkt lag- eller förordningsstadgade befogenheterna för rektor och lärare, är det vanligt förekommande att den lokala politiska styrelsen delegerar huvudmannens beslutsbefogenheter enligt skollagen till rektor eller annan funktionär i skolan (till exempel specialpedagog). Det gör styrelsen i dessa fall med stöd av regler i kommunallagen (6 kap. 33-38 §§). Såvitt det gäller myndighetsutövning mot enskilda elever och vårdnadshavare kan det handla om följande ärenden:

- vitesföreläggande att fullgöra skolplikt
- fullgörande av skolplikten på annat sätt än genom vanlig skolgång
- tillhandahållande av skolskjuts
- inackorderingsstöd
- utredning och åtgärder vid kränkande behandling (6 kap. skollagen) och vid trakasserier och diskriminering enligt diskrimineringslagen.

När det gäller det sistnämnda exemplet är det visserligen fråga om lagstiftning som tagits fram vid sidan om arbetet på den nya skollagen men icke desto mindre är det exempel på rättsliga förfaranden som förtydligats under tidigt 2000-tal. Vi ska nedan närmare gå in på sådana rättsliga förfaranden i syfte att illustrera hur juridifieringen tagit sig uttryck i processuella regler som förtydligar hur rättsliga ärenden ska hanteras i skolan.

Högre rättslig status för vissa regler

Genom den reform av skollagstiftningen som den senaste skollagen och de till denna kopplade nya skolformsförordningarna (skolförordningen, 2011:185; gymnasieförordningen, 2010:2039 m. fl.) innebar, lyftes många av de mer eller mindre detaljerade reglerna i de tidigare gällande skolformsförordningarna (grundskoleförordningen, 1994:1194 m. fl.) upp till lagnivå, det vill säga de togs upp i den av riksdagen beslutade skollagen istället för att ligga kvar på den av regeringen kontrollerade förordningsnivån. Följande regler i den nya skollagen är exempel på detta (siffror inom parentes avser kapitel- respektive paragrafnummer i skollagen):

- krav på att rektor ska benämnas just rektor (2:9)
- krav på att elever och vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om barnets eller eleven utveckling (3:4)

- regler om särskilt stöd och åtgärdsprogram samt särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång (3:7-12)
- regler om vilken lärare som ska sätta betyg (3:16) samt när och hur betyg ska sättas (3:19, 10:15-16 och 10:19-22 m.fl. lagrum) och om prövning av betyg (10:23)
- regler om särskild undervisning vid sjukdom m.m. (24:17-21)
- regler om elevers arbete med frågor av gemensamt intresse och om elevföreträdares ledighet (4:10-11) samt forum för samråd (4:13)
- rektors befogenhet och skyldighet att besluta om ordningsregler (5:5)
- lärares rätt att utvisa elev ur undervisningslokal och att besluta om kvarsättning (5:7-8)
- möjlighet att integrera elev i annan skolform (7:9)
- information till vårdnadshavare om ogiltig frånvaro (7:17)
- rätt till modersmålsundervisning (10:7 m.fl. lagrum)
- regler om utvecklingssamtal (10:12-13 m.fl. lagrum).

Har då dessa reglers upphöjning till lag relevans för juridifieringen? Enligt regeringens motiv till förändringarna får de nya lagreglerna en mer generell karaktär, samtidigt som de områden som berörs bedöms som så viktiga ur rättssäkerhetssynpunkt att de bör regleras i lag istället för i förordning (prop. 2009/10 s. 253). Frågan är emellertid berättigad eftersom reglerna genom reformen inte förändrades i sak mer än marginellt och/eller språkligt/redaktionellt. Inte heller innebar stathöjningen att reglerna blev mer bindande eller tvingande än tidigare för skolmyndigheterna eller andra berörda – de var lika bindande och tvingande i sin gamla förordningsform. Emellertid får man nog ändå säga att det faktum att landets lagstiftande organ – Riksdagen – behandlade och beslutade om dessa regler är ett uttryck för att statsmakterna alltmer lagt ökad vikt vid att styra skolans verksamhet och därvid inte drar sig för att på högsta nivå styra med även ganska detaljerade rättsregler (även om de nu aktuella reglerna i propositionen anses ha fått en mer generell karaktär än tidigare).

Förtydligade rättsliga processer i skolan

Ett uttryck för juridifiering kan sägas vara när lagstiftaren – ofta av rättssäkerhetsskäl – väljer att relativt detaljerat reglera processuella förfaranden i olika verksamheter, något som genom den senaste skollagen kommit att gälla för vissa beslutsprocesser som är bindande för såväl offentligt som enskilt bedriven skolverksamhet. Här åsyftas inte det faktum att vissa delar av förvaltningslagens mer allmänna regler för myndighetsutövning numera uttryckligen gäller även för fristående skolor (se härom nedan). Istället kommer detta avsnitt att behandla några av de mer specifika processregler som gäller vissa typer av elevärenden.

Särskilt stöd

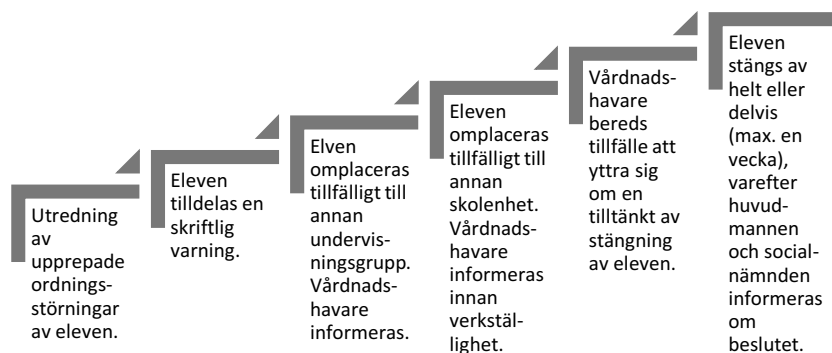
När det gäller elevers rätt till särskilt stöd stadgas till att börja med anmälningsskyldighet för skolans personal så fort man har anledning att befara att en elev inte kommer att uppnå de obligatoriska kunskapskraven (förutsatt att extra anpassningar av undervisningen inte varit tillräcklig hjälp eller sådana anpassningar bedöms otillräckliga utan att ha prövats). Anmälan ska göras till rektor och utlöser följande process enligt bilaga 1.⁶

Det kan noteras att denna väl definierade process för ärenden om särskilt stöd inte har någon motsvarighet i förskolan. I skollagens förskolekapitel (8 kap.) finns visserligen en regel om att förskolebarn har rätt till särskilt stöd och att förskolechefen är skyldig att se till att barnet får sådant stöd, men några processregler om hur detta ska gå till finns inte.

6 Processkartläggningen är hämtad från Jönköpings kommuns utbildningsförvaltnings arbete med särskilt stöd.

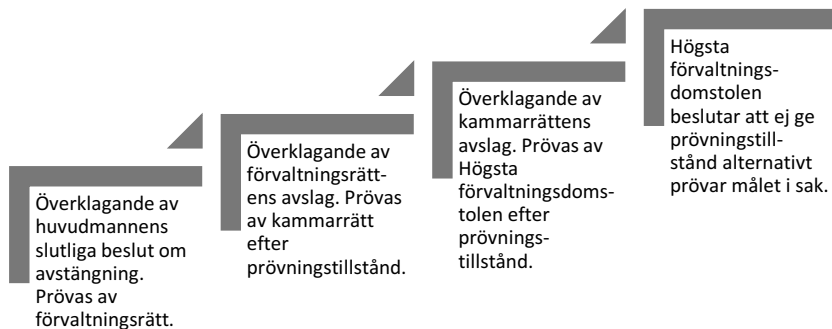
Disciplinärenden

Nedan illustreras hur lagstiftaren har tänkt sig att en process för ett disciplinärende skulle kunna utveckla sig i ett fall där en grundskoleelev inte låter sig tillrättaföras förrän i stort sett alla disciplinåtgärder i den nya skollagen (5 kap.) vidtagits. Rektor är beslutande i samtliga fall.



Den ovan illustrerade processen kallas ofta ”Åtgärdstrappan”, en term som dock är något missvisande eftersom det ibland finns rättslig grund att gå direkt på de översta stegen i trappan (avstängning) utan att de åtgärder som representeras av de nedre stegen i trappan blir aktuella att använda. Så är till exempel fallet när det bedöms nödvändigt att en elev stängs av från skolan för att tillförsäkra övriga elever trygghet och studiero (5 kap. 14 § skollagen). I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och utbildningsformer för vuxna, tillkommer vid avstängning minst ett steg eftersom det är huvudmannen som är beslutande medan rektor kan fatta ett interimistiskt beslut som gäller till dess huvudmannen prövat saken. Härtill kommer att samtliga avstängningsbeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol varvid den processordning som gäller vid förvaltningsprocess tar vid efter rektor eller huvudmans handläggning (för vilken förvaltningslagen gäller). Denna efterföljande process skulle, i varje fall teoretiskt,

kunna se ut på följande sätt beträffande en elev som stängts av från gymnasieskolan och där beslut och domar överklagas så långt det är möjligt.⁷



Det kan tilläggas att sedan alla rättsmedel uttömts i en sådan process som ovan beskrivs, återstår möjligheten att klaga till Europarådets domstol för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg. Det är dock sällsynt att ett sådant mål prövas fullt ut i nämnda domstol och i vart fall är handläggningstiden där så lång att en gymnasieelev torde ha fullgjort sin skolgång vid tidpunkten för en eventuell dom.

7 Detta kan också gälla överklagande av rektors interimistiska beslut om avstängning.

Ärende om kränkande behandling

Nedan beskrivs hur ett ärende om kränkande behandling kan utvecklas i enlighet med reglerna i skollagen (6 och 26 kap).



När det gäller den senare delen av den ovan beskrivna processen – när huvudmannen krävs på skadestånd på grund av brister vid utredning och åtgärder vid kränkande behandling – kan konstateras att lagstiftaren valt att i den annars offentlighetsreglerade skollagen lägga in civilrättsliga materiella regler i sanktionssystemet och föreskriva att eventuella tvister ska handläggas av domstol i den för tvistemål stadgade ordningen. Denna processordning infördes genom lagen

om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (prop. 2005/06:38) men har sedermera överförts till skollagen.

Reflektioner om juridifiering genom processuella regler

Man kan diskutera vilken betydelse det har om ett verksamhetsområde är väl reglerat i fråga om processuella förfaranden eller inte. Det kan självfallet finnas olika behov av att detaljreglera processer beroende på många faktorer i verksamheten. Som ovan nämnts är handläggningen av ärenden om särskilt stöd välreglerad inom grund- och gymnasieskola medan förskolans arbete med barn som har behov av särskilt stöd är i stort sett oreglerad – något som förefaller vara helt medvetet från lagstiftarens sida (se prop. 2009/10, s. 350). Ur rättssäkerhetssynpunkt torde det dock för det mesta vara att föredra relativt detaljerade regler med inbyggda kontrollstationer för till exempel elever och vårdnadshavare. Visserligen finns det en allmän regel i förvaltningslagen om rätt för den som är part i ett ärende att ta del av allt material i ärendet och beredas tillfälle att yttra sig över det innan beslut fattas (17 § förvaltningslagen). Emellertid är det – så länge vi talar om regler i ett rättssamhälle – oftast den som är part i ett ärende som gynnas rättssäkerhetsmässigt av att lagstiftaren i speciallagstiftningen förtydligar processen och gör den handläggningmässigt mer förutsägbar än vad detta allmänna lagrum anger. Som ett exempel på detta kan man jämföra de mycket detaljerade reglerna i rättegångsbalken (1942:740) om hur en förundersökning hos polisen ska genomföras (23 kap.) med den totala avsaknaden av lagregler om hur en utredning av anmäld kränkande behandling i skolan ska genomföras. Hur avsaknaden av sistnämnda regler kan resultera i stor rättsosäkerhet för en part (i detta fall en elev som misstänks vara förövare i ett kränkingsärende), illustreras väl av följande tillsynsärende från Skolinspektionen.

I en kommunal skolas likabehandlingsplan beskrevs hur samtal med elever skulle genomföras vid uppgifter om kränkande behandling. När eleven hämtas för samtal skulle den vuxne inte svara på några frågor och den vuxne skulle bestämma var eleven skulle sitta under samtalet. Samtalet skulle inte vara i dialogform utan kort, koncist och överrumplande. Det fanns en uppsättning frågor/påståenden som skulle framställas till eleven, bl. a. "Vet du varför du är här?", "Det finns en i din klass som mår dåligt. Vet du vem det är?", "Vi vet att du har gjort det här. Det stämmer eller hur?" och "Vi ser allvarligt på det här. Vad tänker du göra åt det?". Enligt planen skulle det inte tas någon kontakt med föräldrar inför samtalet med eleven. Det skulle ske först vid ett senare tillfälle. Skolinspektionen fann att dessa utredningsmetoder – som skolan i och för sig hade slutat att tillämpa – inte var förenliga med skolans värdegrund och att sådana således inte skulle användas. Användning av metoderna skulle enligt Skolinspektionen i sig kunna innebära en kränkning av den elev som förhördes. Vidare påminde inspektionen om att om ett barn eller en elev upplever sig ha blivit utsatt för trakasserier eller kränkande behandling eller om en elev har kränkt en annan elev så är det viktigt att berörda vårdnadshavare informeras så skyndsamt som möjligt. Inspektionen uttalade också att begrepp som behandlare eller behandlingssamtal är olämpliga att använda i samband med att skolan utreder uppgifter om kränkande behandling. Kommunen förelades att inkomma med en reviderad plan mot kränkande behandling. (Skolinspektionens beslut 2010-01-19, dnr 41-2009:3017)

Det kan beträffande detta fall konstateras att den utredningsmodell som tillämpades på nästan alla punkter hade varit lagstridig om det varit fråga om en förundersökning i brottmål, varför således en motsvarande reglering i skollagen hade varit till förmån för den utpekade eleven. Denna aspekt bör man ta i beaktande när man analyserar och diskuterar juridifieringen av skolans processer.

Utökade möjligheter till överklagande

Det sägs ofta att det på senare år är fler beslut i skolan som kan överklagas. Detta är helt riktigt och oftast syftar man på så kallade förvaltningsbesvär, det vill säga överklaganden som grundas på överklaganderegler i skollagens 28 kapitel. Bland de beslut som genom detta kapitel i den nya skollagen blev överklagbara, kan nämnas beslut om upprättande av åtgärdsprogram och vissa beslut om skolplacering – något som i förarbetet till den nya lagen betecknades som en förstärkning av rättssäkerheten för elever och vårdnadshavare (prop. 2009/10:165 s. 203). Redan genom kommunaliseringen av skolan vid decennieskiftet 1980/90, blev det dock möjligt att överklaga alla beslut som fattas inom den kommunala utbildningsnämndens beslutsområde genom det förfarande som förr kallades 'kommunalbesvär' men som numera betecknas 'laglighetsprövning' och som regleras i 10 kap. kommunallagen (1991:900). Det har gällt till exempel beslut rörande rätten till skolskjuts, vilken visserligen reglerades i skollagen även tidigare men däremot inte omfattades av någon överklaganderegler i denna lag och därför föll under reglerna för laglighetsprövning enligt kommunallagen. I den nya skollagen infördes en sådan överklaganderegler varför beslut om skolskjuts alltså numera kan överklagas som förvaltningsbesvär. Både laglighetsprövning och förvaltningsbesvär prövas av förvaltningsdomstolarna, det vill säga förvaltningsrätt, kamrarrätt och – efter prövningstillstånd – Högsta förvaltningsdomstolen. Vissa förvaltningsbesvär på skolans område – sådana som lagstiftaren bedömt kräver särskild kunskap om skolan – överklagas dock till Skolväsendets överklagandenämnd (SÖN), en domstolsliknande instans som inrättades när Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna lades ner 1991. Genom sin sammansättning av nämndens ledamöter – vars ordförande ska var lagfaren – har nämnden sådan särskild sakkunskap på skolområdet som anses krävas för ärenden som överklagas dit.

Vad är det då för skillnad på laglighetsprövning och förvaltningsbesvär? Förenklat kan man säga att domstolen vid förvaltningsbesvär gör en mer ingående sakprövning som också innefattar prövning av det överklagade beslutets lämplighet. Vid laglighetsprövning gör – som namnet antyder – domstolen endast en prövning av beslutets formella laglighet, till exempel om beslutet tillkommit i rätt ordning eller om det direkt strider mot lag eller ligger utanför den kommunala kompetensen. Det finns också vissa processrättsliga inskränkningar i laglighetsprövningen. Sammantaget innebär detta att man ändå kan säga att överklagandemöjligheterna har ökat eftersom den nya skollagen pekar ut fler beslut som överklagbara jämfört med tidigare, vilket innebär att fler beslut numer prövas som förvaltningsbesvär med den konsekvensen att prövningen blir mer allsidig och förmånlig för den klagande från processuell synpunkt. Det sägs uttryckligen i förarbetet till den nya skollagen att syftet med detta har varit att erbjuda den som vill överklaga rätt till en fullständig överprövning där även skälighets- och lämplighetsbedömningar som har gjorts av beslutsfattaren kan bli föremål för prövning (prop. 2009/10:165, s. 565).

Beträffande flera av de nya överklagandemöjligheterna, ska överklagandet prövas som förvaltningsbesvär av SÖN. Därigenom avsåg lagstiftaren att tillgodose det ovan nämnda kravet på särskild kompetens inom skolområdet hos den prövande instansen. Det gäller bland annat följande ärenden:

- mottagande i grundsärskola och tillhörighet till särskolans målgrupp
- uppskjuten eller förlängd skolplikt samt upphörande av skolplikt
- mottagande av elev från annan kommun
- placering vid annan skolenhet än vårdnadshavaren önskar i vissa fall
- rektorsbeslut i fråga om åtgärdsprogram för elev
- rektorsbeslut i fråga om elevs placering i särskild undervisningsgrupp och om anpassad studiegång för elev

Som exempel på ärenden som istället prövas av förvaltningsdomstol som förvaltningsbesvär, kan följande nämnas (där kommunens utbildningsnämnd är beslutande om inget annat nämns):

- godkännande av enskilda som huvudmän för olika skolformer samt återkallelse av godkännande (beslut av Skolinspektionen eller beträffande enskilda förskolor av utbildningsnämnd)
- bidrag till enskilda huvudmän som godkänts och bedriver fristående förskolor och skolor (beslutsinstanser enligt ovan)
- avstängning av elev (beslut av utbildningsnämnd eller rektor)
- föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter i fråga om barns skolplikt
- rätt till skolskjuts och inackorderingsbidrag
- medgivande att fullgöra skolplikt på annat sätt än genom vanlig skolgång
- befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen (beslut av rektor)
- tvångsmedel mot skolhuvudmän såsom vitesföreläggande, tillfälligt verksamhetsförbud (beslut av Skolinspektionen eller beträffande enskilda förskolor av utbildningsnämnd)
- avslag på ansökan om lärarlegitimation (beslut av Skolverket)

Om man till ovanstående exempel på överklagandemöjligheter enligt skollagen (som alltså inte utgör en helt fullständig uppräkningslista), lägger möjligheterna för varje kommunmedborgare att begära laglighetsprövning av de kommunala utbildningsnämndsbeslut som ej kan överklagas som förvaltningsbesvär (även sådana beslut som fattats av till exempel rektor på delegation från nämnden), är det tämligen uppenbart att dagens regler om överklagande inom skolan också är ett bidrag till det vi här kallar för juridifiering.

Legitimationskrav och ny rättslig prövningsinstans

En av de större lagstiftningsreformerna inom skolans område på senare år är behörighetskravet att undervisande lärare ska ha lärarlegitimation utfärdad av Skolverket efter prövning enligt mycket detaljerade regler om kompetenskrav. Vi ska inte här gå in närmare på de regler som styr denna prövning, vilka infördes 2011, men det kan utan vidare konstateras att denna reform innefattar en inte oväsentlig utökning av regelstyrningen av hur kommunerna får bedriva skolverksamheten som i detta fall gäller vilken personal som ska anställas för undervisande uppgifter. I samband med reformen inrättades också en särskild instans, Lärarnas Ansvarsnämnd (LAN), som fick som huvudsaklig uppgift att pröva frågor om återkallelse av en utfärdad lärarlegitimation (eller pröva om en varning istället kan utfärdas).

Genom denna reform infördes alltså ett nytt förfarande för situationer där en lärare på något sätt har eller påstås ha misskött sig i något avseende eller visat prov på inkompetens. Vi kan därmed konstatera att det numera finns fyra olika rättsliga förfaranden som kan bli aktuella vid fall av misstänkt eller konstaterad misskötsamhet från en lärares sida, nämligen:

- arbetsrättslig process som kan leda till varning, uppsägning eller avskedande
- kränkingsärende som kan leda till skadeståndsskyldighet för huvudmannen
- straffprocessrättsligt förfarande som kan leda till böter, fängelse eller annan påföljd
- prövning av legitimationen i LAN som kan leda till varning eller återkallad legitimation

Vilken eller vilka av dessa processer som aktualiseras i det enskilda fallet varierar självfallet med arten eller graden av misskötsamhet, men i viss utsträckning kan det vara tillfälligheter som avgör vilken eller vilka processer som initieras. En faktor som spelar in härvidlag är självfallet i vilken mån misskötsamheten blir föremål för anmälan eller annan uppmärksamhet. Det kan mycket väl förekomma att ett fall av misskötsamhet endast blir föremål för en av nämnda processer (eller ingen av dem varvid läraren undkommer eventuell sanktion) medan ett nästan identiskt fall blir föremål för alla processerna (och kanske fyra olika sanktioner inklusive civilrättsligt skadestånd grundat på brott).

Juridifiering utanför skoljuridikens speciella del

Skolans ledare behöver, som ovan antytts, inte bara ha kunskap om skoljuridiken i form av skollag, skolförordning, gymnasieförordning, läroplaner och kursplaner. Det är många andra rättsområden som aktualiseras i skolverksamhet, varav några har utvecklats i hög grad de senaste decennierna. Exempel på dessa är arbetsmiljölagstiftningen och miljölagstiftningen liksom, för att nämna specifika lagar, personuppgiftslagen och upphandlingslagen. Beaktar man även arbetsrättens utveckling – som skolans ledare måste ha kunskap om i egenskap av arbetsgivarföreträdare – och den svårbemästrade sekretesslagstiftningen, förstår man att juridiken på bred front tränger långt in i skolans verksamhet. I den mån skolans ledare också fått ansvar för om- och tillbyggnad av skolans lokaler, vilket torde vara snarare regel än undantag, kan man till uppräknningen lägga även plan- och bygglagstiftningen som relativt nyligen reformerats. Utifrån dessa perspektiv sträcker sig alltså juridifieringen långt utöver den egentliga skollagstiftningen.

Juridifiering från ett huvudmannaperspektiv

Skolområdet torde tillhöra de kommunala verksamhetsområden som är mest reglerade av staten genom lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Det här innebär att utrymmet för den kommunala skolhuvudmannen, företrädd främst av den lokala politiska styrelse inom kommunen som svarar för skolväsendet, att ta egna initiativ och göra egna prioriteringar är starkt begränsat. Det samma torde i princip också gälla den fristående skolhuvudmannen.

En faktor som bidrar till att den begränsning av friutrymmet som lagstiftningen innebär också upprätthålls i praktiken är förstås den numera ganska omfattande och mycket ingående tillsynsverksamhet som bedrivs av Skolinspektionen, vilken ganska nyligen fått förstärkta sanktionsmöjligheter gentemot huvudmän som man anser brister i laguppfyllnad. Det hindrar inte att det finns många exempel på huvudmän som testat gränserna för lagstiftningen genom att besluta om egna mål, prioriteringar och olika former av policyregler. Emellertid har då ofta dessa beslut kommit i konflikt med lagstiftningen, något som Skolinspektionen lyft fram som ett problem i sina rapporter eftersom man funnit att de lokala besluten ibland trängt undan eller till och med åsidosatt lagstiftningens krav. I sin årsrapport skriver Skolinspektionen (2015) följande: ”Hos en del huvudmän har vi sett målformuleringar som skymmer de nationella målen för utbildningen eller som innebär lägre förväntningar än att alla elever lägst ska nå kunskapskraven. Vi kan också konstatera att det finns huvudmän som stannat vid en lägre ambition än att alla elever garanteras en studiemiljö som präglas av trygghet, studiero och frihet från kränkningar” (a. a. s. 9).

Ett av de krav som skollagen ställer på huvudmannen är att resurserna inom kommunen (och inom skolenheten) ska fördelas efter barnens och elevernas behov, bland annat med beaktande av de varierande socioekonomiska förhållandena i en kommun. Detta krav har förstärkts i skollagen ganska nyligen. Huvudmannen har alltså inte frihet att fördela resurser som man själv vill – i varje fall inte efter någon schablonmässig metod som inte beaktar nämnda förhållanden. Detta är exempel på lagreglering som Skolinspektionen lägger stor vikt vid och, när huvudmän eller enskilda skolor inte uppfyller lagens krav, har möjlighet att vidta skarpa tillsynsåtgärder gentemot skolhuvudmannen. Inte heller har skolhuvudmannen frihet att organisera sin verksamhet som man själv vill. Det gäller även om man bortser från regler om olika skolformer och liknande som funnits under lång tid. I den nya skollagen finns till exempel regler om indelning i förskole- och skolenheter, om vem som ska leda och samordna arbetet inom en enhet (förskolechef respektive rektor som måste benämnas på detta sätt), om vem som beslutar om en enhets inre organisation (förskolechef och rektor) och om möjligheten för förskolechef och rektor att delegera (den politiska styrelsens möjligheter att delegera styrs av kommunallagen).

En fråga som i skrivande stund är föremål för rättslig prövning är i vilken utsträckning kommunala huvudmän får inrätta särskilda skolenheter för elever som är föremål för särskilt stöd genom åtgärdsprogram, så kallade resursskolor, med egen rektor för de elever som går på skolan. Det finns en regel i skollagen om att fristående huvudmän får organisera det särskilda stödet på detta sätt men i avsaknad av en sådan uttrycklig regel beträffande kommunala huvudmän har Skolinspektionen i ett uppmärksammat tillsynsärende drivit ståndpunkten att det är förbjudet för kommunala huvudmän att göra detsamma. I detta ärende har Skolinspektionen utfärdat ett vitesföreläggande på 700 000 kronor gentemot en kommun som inrättat en sådan resurs-

skola – ett vitesföreläggande som efter överklagande eventuellt kommer att bli föremål för prövning av Högsta förvaltningsdomstolen.

Att en lagstiftning följs upp noggrant av en tillsynsmyndighet är självfallet något som är både legitimt och önskvärt eftersom det ofta krävs för att lagreglerna ska få ordentligt genomslag i praktiken. Emellertid kan man ha förståelse för att nyvalda politiska nämndsledamöter ibland – såsom författarna till denna rapport erfarit – efter en tid med sitt nya uppdrag kan bli något besvikna över möjligheterna att 'göra skillnad' genom att vara aktiv genom olika initiativ som kommunal förtroendevald. Detsamma kan eventuellt tänkas gälla för en nyvald ledamot av styrelsen för en fristående skolhuvudman. I vilket fall är det uppenbart att det finns ett klart utbildningsbehov även för ledamöter i nämnder och styrelser inom skolområdet vad gäller de rättsliga förutsättningarna för verksamheten.

Juridifieringen och de fristående skolorna

I det historiska perspektivet i inledningen beskrivs hur de fristående skolorna och förskolorna i samband med reformeringen av skollagstiftningen i början av 2000-talet fått jämställda ekonomiska villkor i förhållande till kommunala förskolor och skolor. I propositionen med förslag till ny skollag – som antogs av riksdagen utan annat än helt marginella ändringar – uttalade regeringen att det av bland annat rättssäkerhetsskäl var viktigt att skyldigheterna och villkoren för skolor med offentlig och med enskild huvudman är gemensamma i så stor utsträckning som möjligt (prop. 2009/10:165, s. 206). Detta kommer till uttryck i lagen också på så sätt att alla regler gäller både offentliga och enskilda huvudmän om det inte genom rubriker eller på annat sätt anges att regeln/reglerna gäller endast viss huvudman. Exempel på en regel som gäller generellt är förbudet mot konfessionella inslag i undervisningen. Samtidigt finns det en regel om konfessionella inslag som utgör exempel på att fristående skolor i vissa fall har specialregler som avviker från de generellt gällande reglerna – nämligen regeln som säger att det i fristående förskolor och skolor får förekomma konfessionella inslag i den del av utbildningen som inte utgör undervisning förutsatt att deltagandet i sådana inslag är frivilligt. Det förekommer också regler som gäller endast för kommunala huvudmän.

Det faktum att huvuddelen av reglerna i den svenska skollagstiftningen och, som framgår nedan, viktiga regler i förvaltningslagen numera gäller även fristående skolor, kan i sig ses som en slags juridifiering av den del av skolväsendet som utgörs av fristående förskolor och skolor. Särskilt anmärkningsvärt i detta sammanhang är det faktum att det genom gällande skollag numera finns ett tydligt uppdrag till de fristående skolorna att svara för myndighetsutövning i förhållande till elever och vårdnadshavare på samma sätt som myndighetsutöv-

ning länge har förekommit i kommunala skolor. Det gäller flertalet av de ärenden som ovan räknats upp rörande myndighetsutövning i skolan och som innefattar beslut om skyldigheter, förmåner, disciplinåtgärder och liknande, till exempel ledighet, betygsättning, åtgärdsprogram, anpassad studiegång, omhändertagande av föremål, omplacering och avstängning av elev, det vill säga beslut som oftast ankommer på rektor att fatta. Att befogenheten att besluta om denna typ av åtgärder gäller fullt ut också för rektorer (och lärare i vissa fall) i fristående skolor följer dels av att skollagens regler om nämnda myndighetsåtgärder gäller generellt för alla skolhuvudmän, dels av att enskilda huvudmän pekats ut i 29 kap. 10 § skollagen, där det sägs att även dessa huvudmän i ärenden om myndighetsutövning ska tillämpa vissa särskilt angivna rättssäkerhetsregler i den svenska förvaltningslagen (1986:223).

Att ett enskilt rättssubjekt – som de fristående förskolorna och friskolorna utgör – anförtros att tillämpa regler om myndighetsutövning mot enskild, är tämligen unikt i svensk rättstradition. Bland de få exempel som finns på att detta förekommit i annan lagstiftning är att fordonsbesiktning överlämnats till AB Bilprovning och numera även till vissa andra besiktningsföretag liksom i viss utsträckning till vissa verkstäder. Även om jämförelsen haltar kan det alltså konstateras att det också på ett principiellt viktigt område – myndighetsutövning – skett en juridifiering i den meningen att en privat sektor i samhället fått inordna sig i ett förvaltningsrättsligt regelsystem som tidigare i stort sett varit förbehållet den offentliga sektorn.

Juridifieringen av skolan jämfört med andra rättsområden

Ett område som är naturligt att jämföra med i detta sammanhang är hälso- och sjukvården som varit föremål för betydande reformer i form av ny lagstiftning, inte minst i syfte att stärka patientsäkerhet och rättssäkerhet för patienterna (jfr rättighets- och rättssäkerhetsregler till skydd för elever). Exempel på ny lagstiftning är patientlagen (SFS 2014:821), förordningen om vårdgaranti (SFS 2010:349), patientsäkerhetslagen (SFS 2010:659) med tillhörande förordning och lagstiftningen rörande den nya Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Nilsson (2014) jämför rättsutvecklingen på hälso- och sjukvårdsområdet med motsvarande utveckling på skolans område och anser att flera av de lagstiftningsprodukter som tagits fram på dessa båda områden liknar varandra, varvid skollagen då skulle vara den ramlag som motsvarar hälso- och sjukvårdslagen. Andra verksamhetsområden som Nilsson pekar ut som exempel på förtydligande av den rättsliga styrningen är försäkringskassans och arbetsförmedlingens verksamhet (s. 87). Om man ska se ökad rättslig styrning som uttryck för politiskt intresse och fokus i den allmänna politiska debatten, kan man dock göra den reflektionen att det fokus som tidigare varit på vård- och omsorgsfrågor i debatten uppenbart har förskjutits i riktning mot skolan som välfärdsfaktor. Det kan till och med ifrågasättas om inte skolfrågorna fått nära nog samma betydelse i den politiska diskussionen som tidigare varit förbehållen främst frågor om arbetsmarknad och sociala ersättningssystem.

Avslutning

Under senare tid har begreppet juridifiering vunnit allt mer mark och vi har i denna rapport försökt förstå detta utifrån de ändrade krav som kom med skolans decentralisering runt 1990. Det finns de som agiterar för att skolans juridik idag får ett allt för stort utrymme och att det riskerar hämma skolans arbete. Skolan är dock en myndighet med rätt att såväl tvinga elever som att bestämma om förmåner för dessa.⁸ Att en myndighet med maktbefogenheter inte skulle kontrolleras samt att de som blir föremål för myndighetens beslut inte skulle ha möjlighet att få sin sak prövad (överklaga beslut) överensstämmer inte med fundament för en rättsstat. Inte många i samhället skulle förespråka att andra myndigheter, exempelvis polis eller sociala myndigheter, skulle kunna fatta beslut som inte omfattas av ordinära rättssäkerhetsgarantier. Ur det perspektivet är det inte konstigt att även skolans juridiska regelverk kommit att utökas och att användandet av detta kommit att ändras. Vad handlar då juridifieringen om? Vi har diskuterat det svenska skolsystemets återgång mot en starkare centralisering. En återgång till en tydligare central styrning räcker dock inte för att förstå de pågående förändringarna i styrning och reglering. Det vi som författare upplever som nytt och som eventuellt också ger substans till begreppet juridifiering är att det med åren blivit ett allt starkare fokus på den enskilde elevens rättigheter. Det handlar således om varje elevs rätt att bli korrekt behandlad, varje elevs rättighet till stöd, varje elevs rättighet att överklaga beslut, etc. Att barn och unga, och därmed elever, ska behandlas i enlighet med våra lagar är en truism. Om det är detta som avses då vi talar om skolans juridifiering så är en ökad juridifiering en positiv utveckling av verksamheterna.

8 Detta kan exemplifieras med grundskolans skolplikt och rätt till utbildning (2010:800, kap. 7), skolans rätt att utdela disciplinära åtgärder (kap. 5) samt fatta beslut om särskilt stöd (kap. 3).

Avslutningsvis noterar vi att det är i denna kontext landets skolchefer har att verka. Samtidigt som skolchefsuppdraget – till skillnad mot rektorsuppdraget – inte är lagreglerat så har skolchefen som huvudmannens företrädare en avgörande roll i att värna skolans likvärdighet och elevernas kunskapsutveckling. Här finns en möjlighet att skolchefen, genom en skollagsreglering, tilldelas den legala roll och därmed det mandat som krävs för att axla uppdraget fullt ut.

Referenslista

Colnerud, G. (2014) *Skolans juridifiering – Om styrning av lärarprofessionen*. www. <http://www.skolaochsamhalle.se/flode/skolpolitik/gunnel-colnerud-skolans-juridifiering-om-styrning-av-lararprofessionen/>

Englund, T. red. (1995): *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS förlag.

Englund, T. (2012): *Utbildningspolitisk monopolism – nya utmaningar för läroplansteorin*: I Tomas Englund, Eva Forsberg & Daniel Sundberg, Red.

Engström, F. & Hellman, P. (2013): *Myndighetsutövning i skolan*. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Lgr 62. *Läroplan för grundskolan 1962*. Stockholm: Kungliga Skolöverstyrelsens skriftserie 60

Lgr 69 *Läroplan för grundskolan 1969* Stockholm: Skolöverstyrelsen

Lgr 80 *Läroplan för grundskolan 1980* Stockholm: Liber förlag

Lpf 94. *Läroplan för de frivilliga skolformerna. Gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, den kommunala vuxenutbildningen, statens skolor för vuxna och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda*. Stockholm: Fritzes

Lpo 94. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Fritzes

Lpfö 1998/2016. *Läroplan för förskolan*. Stockholm: Skolverket

Lundgren, U. P. (2010) http://www.lararnashistoria.se/sites/www.lararnashistoria.se/files/artiklar/Skolans%20huvudmannaskap%20och%20styrning_0.pdf

Nihlfors, E. (2003) *Skolchefen i skolans ledning och styrning*. Uppsala: Uppsala Universitet. Studies in Education 102.

Nilsson, N. (2014): Med lagen som rättesnöre? I Törnsén, M. & Årlestig, H. (red.) *Ledarskap i centrum*. Malmö: Gleerups

NJA 1988 s. 586

NJA 2009 s. 776

Nordin, A. (2014) Centralisering i en tid av decentralisering. Om den motsägelsefulla styrningen av skolan. *Utbildning & Demokrati* 23 (2), 27-44.

Novak, J. (2016): Skolan och rättssäkerheten. I Gustavsson, M. Österman, T. & Hållén, E. (red). *Vad ska en svensk kunna? Utbildningens dilemma – intressenas spel*. Göteborg: Daidalos.

Proposition (1988/89:4) *Om skolans utvecklings och styrning*. Sveriges Riksdag

Proposition (1991/92:95) *Om valfrihet och fristående skolor*. Sveriges Riksdag

Proposition 2005/06:38 – Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever

Proposition (2008/09:171) Offentliga bidrag på lika villkor. Sveriges Riksdag.

Proposition 2009/10:165 – Den nya skollagen för kunskap, valfrihet och trygghet

Rapp, S. Ståhlkrantz, K. & Wargren, E. (2013). Skolledarskap och ledarskap. I Rapp, S. *Skolledarskap. Om att leda förskolans och skolans utvecklingsarbete*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Richardsson, G (1994) Svensk utbildningshistoria. Lund: Studentlitteratur

SFS 1942:740. *Rättegångsbalken*

SFS 1974:152. *Regeringsformen*

SFS 1983:238. *Förordning om särskilt statsbidrag till lokal skolutveckling*. Stockholm: Regeringskansliets rättsdatabaser

SFS 1985:1100. *Skollag*

SFS 1986:223. *Förvaltningslag*

SFS 1991:900. *Kommunallag*

SFS 1994:1194. *Grundskoleförordning*

SFS 2010:349. *Förordning om vårdgaranti*

SFS 2010:659 *Patientsäkerhetslagen*

SFS 2010:800. *Skollag*

SFS 2010:2039. *Gymnasieförordning*

SFS 2011:185. *Skolförordning*

SFS 2014:821. *Patientlagen*

Skolinspektionens beslut 2010-01-19, dnr 41-2009:3017

Skolinspektionens årsrapport 2015 Ökat fokus på skolor med större utmaningar -Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015. <https://www.google.se/#q=skolinspektionens+erfarenheter+2015>

Skolinspektionen (2016) *Historik*. <https://www.skolinspektionen.se/sv/om-oss/var-verksamhet/historik/>

Skolverket (2011) *Skolverkets allmänna råd. Planering och genomförande av undervisning – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2014) <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/nyhetsarkiv/nyheter-2014/elevekning-i-grundskolan-1.217106>

Skolverket (2016) Allmänna råd med kommentarer förskolan. www.skolverket.se

Socialstyrelsens allmänna råd (1987:3) *Pedagogiskt program för förskolan*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU (1972:27) *Förskolan del 2. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*. Stockholm: Allmänna förlaget.

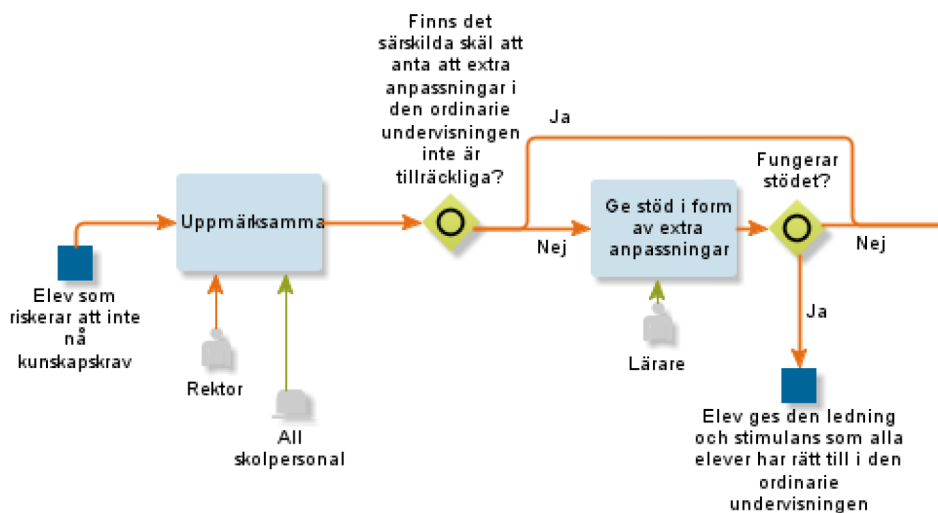
SOU (1974:53) *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet om utredning av skolans inre arbete – SIA*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU (1988:20) *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.

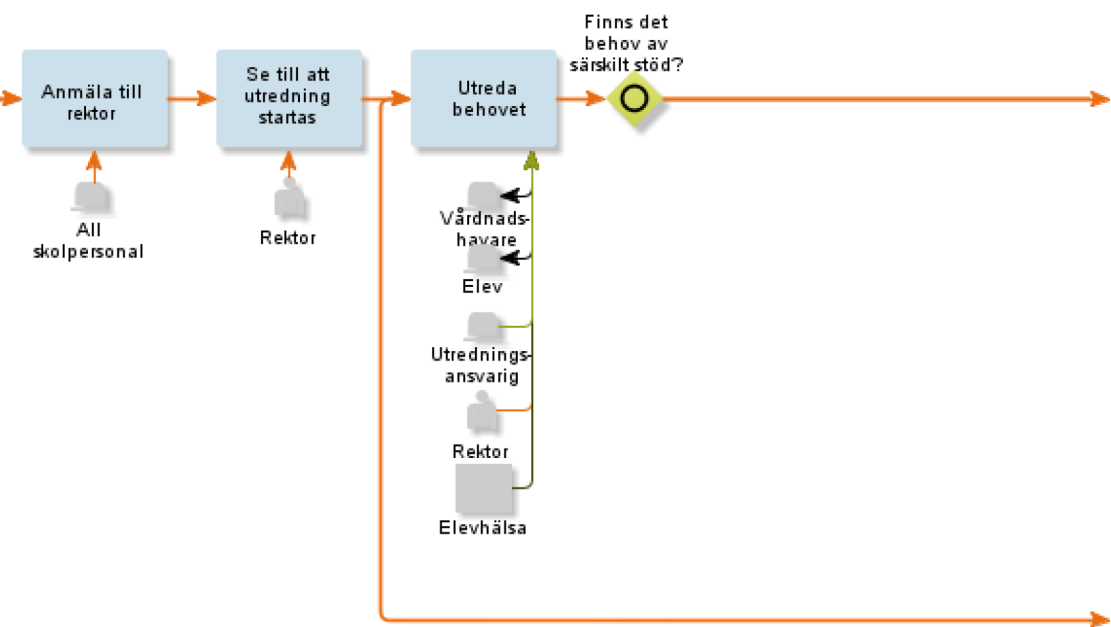
SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i skolan*. Stockholm: Fritzes.

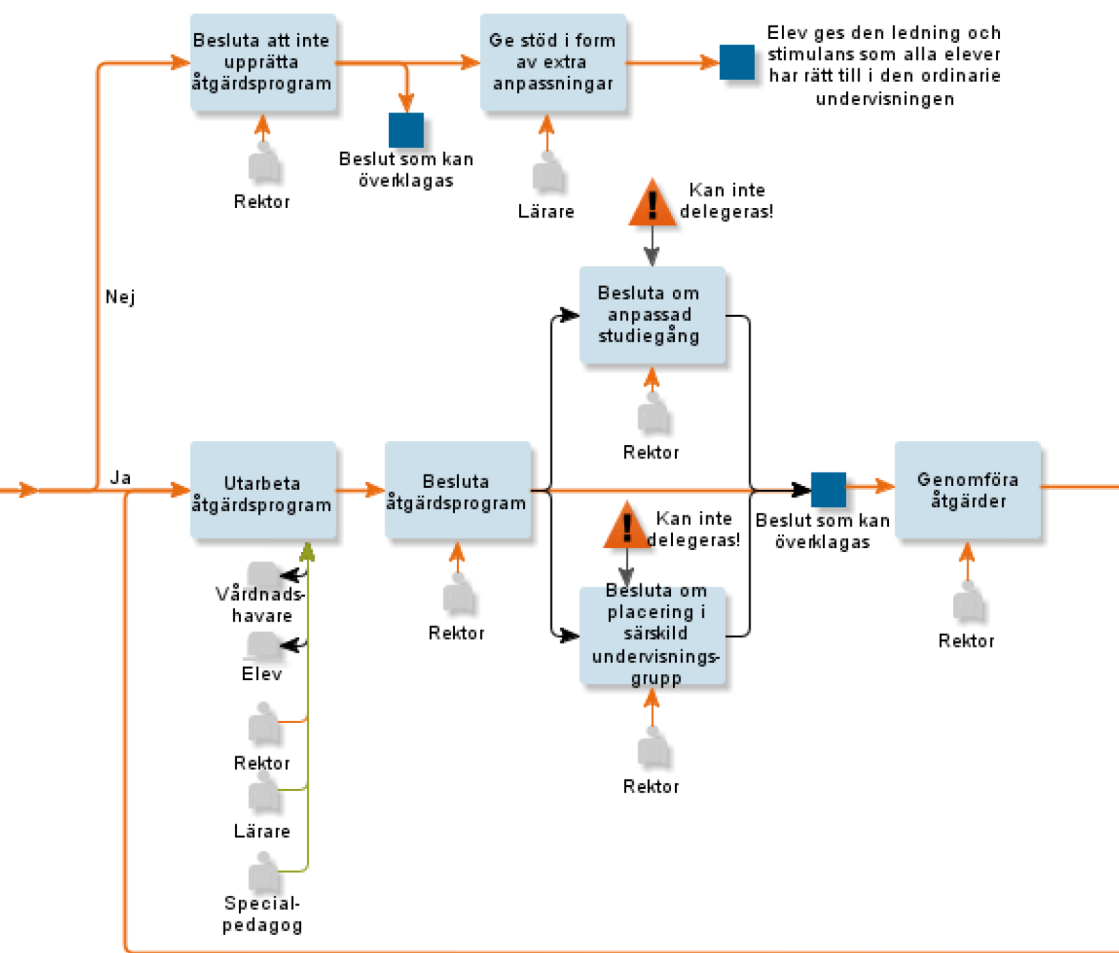
Wahlström, N. (2009) *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos.

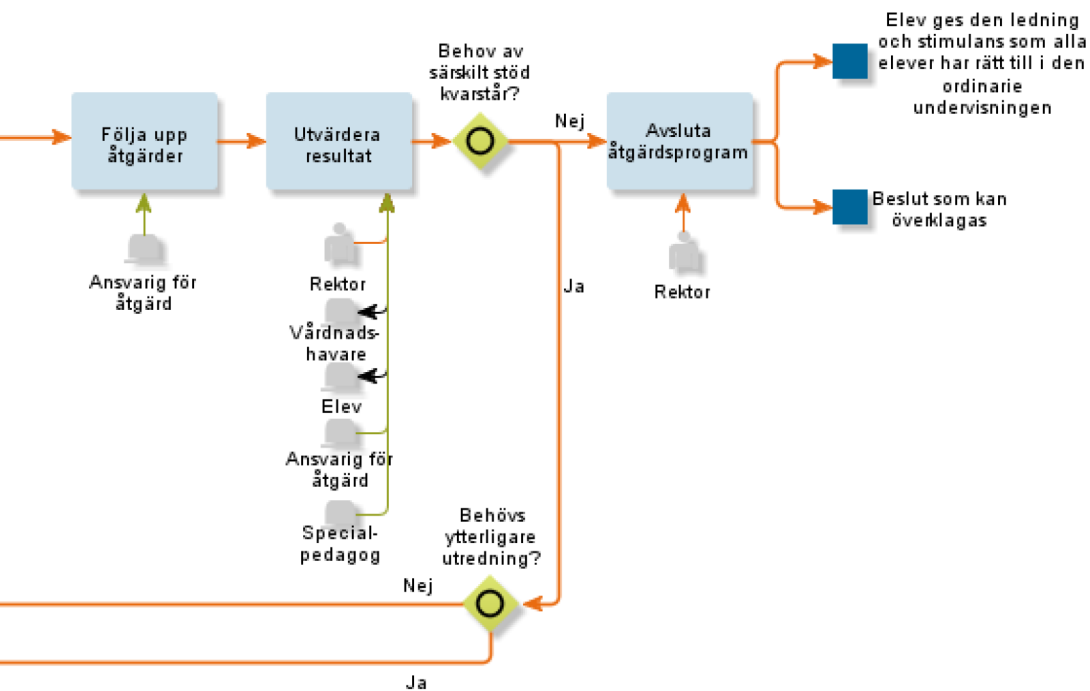
Bilaga 1. Processkarta särskilt stöd*



* Processen är omfattande och beskrivs över flera sidor







SKOLCHEFSINSTITUTET

Skolchefsinstitutet finns vid Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping University. Institutet vänder sig till dem som är ledare för rektorer och förskolechefer i offentlig eller privat verksamhet och har som yttersta syfte att stärka dem i sitt ledarskap.

www.skolchefsinstitutet.se

ISBN 978-91-88559-85-2



9 789188 559852 >