

BARNVERKET
www.barnverket.nu
Box 171 29
104 62 Stockholm

YTTRANDE
2003-09-13 (SOU 2002:121)

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkande av 1999 års skollagskommitté: Skollag för kvalitet och likvärdighet
(SOU 2002:121)

Sammanfattning

Barnverket, som är ett riksomfattande nätverk för föräldrar, personal och andra engagerade i barnens situation på förskola, skola och fritids, instämmer med skollagskommittén i att:

- enhetliga bestämmelser bör gälla för offentlig finansierad skolverksamhet oavsett huvudman
- Skolverket bör få möjlighet att ingripa även mot kommuner
- barnperspektivet bör förstärkas och komma till klart uttryck i den nya skollagen
- genom att låta förskolan vara en egen skolform möjliggörs dess egenart bäst

Barnverket anser inte att skollagskommittén med sitt förslag lyckats förena utgångspunkten enhetlighet och förenkling med direktiven om förstärkt målstyrning utifrån förutsättningen att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ligger fast tillräckligt väl. De frågor/områden vi anser vara otillräckligt beaktade i förslaget sammanfattas i punktform nedan och behandlas därefter utförligare i den löpande texten.

- Det enskilda barnets rätt till kvalitet, likvärdighet och måluppfyllelse i förhållande till faktorer som gruppstorlek och personaltillgång måste ge avtryck i den nya lagen.
- Ansvarsförhållandet mellan stat, kommun och/eller andra huvudmän och förskolors/skolors/fritidsgårdars rektorer och föreståndare är fortfarande inte tillräckligt tydligt presenterat i det nya lagförslaget.
- Harmoniseringen av terminologin för alla skolformer motverkar syftet att bevara förskolans egenart.
- Små barn kan inte själva föra sin egen talan. För att barnens rättssäkerhet inte ska hotas bör föräldrar ges lagstadgad rätt att företräda sina barns intressen vad gäller kvalitet, form och innehåll för såväl omsorgs- som skolverksamhet. Föräldramedverkan bör således ses som ett led i förstärkningen av barnets / elevens rättssäkerhet

Iakttagelser, erfarenheter och synpunkter att beakta kring ansvarsfördelning

Det är till kommunerna i första hand kritik ska riktas och ansvar ska utkrävas om något anses fel i förskola/skola och det är kommunerna som har det samlade ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med lagens bestämmelser.

Barnverket anser att det är bra att Skollagskommitténs förslag innebär att man kan anmäla missförhållanden i *alla* förskolor/skolor till Skolverket – oavsett om det handlar om kommunala eller privata förskolor/skolor. Tidigare har föräldrar med barn på privata förskolor hamnat mellan stolorna – mellan kommunen och Skolverket. Det är också bra att föräldrar kan anmäla sin *kommun* direkt till Skolverket för strukturella missförhållanden och slippa gå omvägen att anmäla enskilda förskolor/skolor. Vi menar att förskolor/skolor knappast kan ställas till ansvar för att de dagligen tvingas att bryta skollagen och förhindras att följa läroplaner då de inte tilldelas tillräckligt mycket resurser av kommunerna. Dessutom kan det vara svårt att för föräldrar att anmäla "sin" förskola/skola, i och med att man står i ett komplext beroendeförhållande till varandra. Det är även positivt att Skolverket kan utmäta sanktioner och inte bara rikta kritik.

Ett viktigt huvudproblem kvarstår dock. Det "dubbelkommando" som används idag, det vill säga att förskolechefer/rektorer får sitt uppdrag *både* från staten och kommunen, bidrar till stor osäkerhet och frustration som skapar konflikter mellan flera parter, nämligen; 1) stat 2) kommun 3) skolornas personal och 4) föräldrar. Den fortsatt oklara ansvarsfördelningen gör att det är svårt för föräldrar att agera och att finna sin egentliga motpart – är det rektor, kommun och/ eller stat som ska ställas till svars?

Fortfarande tilldelas förskolechefer/rektorerna ett antal skyldigheter, utan att de följs av några direkta resurser. Pengarna ska fortfarande komma från de kommunala budgetarna, vilket gör förskolecheferna/rektorerna ekonomiskt beroende av kommunerna men beslutsmässigt beroende av staten. Det gör att förskolecheferna/rektorerna får ett mycket otydligt mandat som försätter dem i en svårhanterlig position mellan den som bestämmer och den som betalar.

Vissa kommuner satsar mer pengar än andra på sina förskolebarn och variationen är stor – med skillnader på över 50%. Enligt "Nyckeltal för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg" som SCB tagit fram för 2001, varierar det mellan 69667 SEK/heltidsbarn i förskola i Täby till 134399SEK i Svedala. Det gör naturligtvis att förutsättningarna för att bedriva förskoleverksamhet och att kvaliteten inom barnomsorgen skiljer sig i hög grad åt. I Vellinge tvingades t ex 5-åringar att börja skolan för att kommunen inte ansåg sig ha råd att erbjuda förskoleplatser.

Vi vill gärna ge ett konkret exempel hämtat från Eslöv på detta problematiska "dubbelkommando". Barn och utbildningsnämnden i Eslövs kommun gav förra året konsulterna Ernst & Young i uppdrag att utvärdera förvaltningens organisation och ekonomi. Konsulterna kom bland annat fram till följande:

Det finns en tydlig struktur för kvalitetsstyrning av förskolan, fritidshem och skolverksamheterna. Styrkedjan ska hänga samman från de nationella uppdragen (skollag och läroplan mm) till skolplanerna och de lokala arbetsplanerna. Uppföljning ska ske på olika sätt exempelvis genom nationella prov och kvalitetsredovisning. **Det framgår också att skolplanerna ska ha en tydlig koppling till budgeten och den ekonomiska uppföljningen.**

Kvalitetskraven och de ekonomiska förutsättningarna måste vara i harmoni med varandra, i annat fall blir uppdragen till skolor och förskolor omöjliga att uppnå. Vad ska exempelvis rektorn göra när resurserna inte möjliggör måluppfyllelse? Vilka styrsignaler ska rektorn fånga, de som signalerar att alla elever med stödbehov ska få hjälp, eller de som anger att budgeten till varje pris inte får överskridas? Hur ska rektorn tolka sitt uppdrag?

Situationen känns igen från många håll och Barnverket anser att det är beklagligt att staten tillåter att kommuner åsidosätter barnens behov och förskolor och skolors uppdrag p.g.a. ekonomiska överväganden. Vi vill gärna stärka statens inflytande mera så att utbildningen och omsorgen blir likvärdig var än den bedrivs och oavsett huvudmannaskap.

Kvalitetsparagrafen – barngruppernas storlek och strävansmål

Även om förslaget gör det möjligt att anmäla fler aktörer till Skolverket – inskränker förslaget möjligheterna att anmäla missförhållande, som t ex problem med stora barngrupper, att måluppfyllelsen är låg vad gäller läroplaner och skollag, att barnens behov underordnas ekonomiska överväganden. När kommunerna visat gång på gång att de inte klarat av att sköta sina åtaganden, menar Barnverket att staten bör träda in med nationella riktlinjer. Vi föräldrar runt om i Sverige vill inte utelämnas till kommunernas godtycke och ekonomiska ställning i dessa viktiga frågor som formar våra barn och deras framtid!

Barnverket vill främst uppmärksamma att förslaget försämrar lagskyddet för förskolebarnen och skolbarnomsorgen genom att den sk ”kvalitetsparagrafen” tas bort. Den nuvarande kvalitetsparagrafen säger bland annat att förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen skall utgå från varje barns behov och att barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning.

Barnverket vet att det är oerhört svårt för föräldrar runt om i Sverige att hävda att barngrupperna är för stora, trots stöd från skollagen och senare tids forskning. Våra medlemmar har erfarit att det inte är barnens förutsättningar och behov som styr barngruppernas storlek, utan att det i praktiken är kommunernas ekonomi. Vi har ofta mött stor oförståelse från politiker och ekonomiskt ansvariga tjänstemän som hävdar att regelverken följs och att det finns god kvalitet i verksamheten, trots att det i barngrupperna i förskolan kan finnas 18 till 22 (eller ännu fler) barn varav många (ibland hälften) är småbarn. I rena småbarnsgrupper kan det finnas 14 eller fler småbarn. Skolverket har också tagit fram statistik som visar att barngruppernas storlek har ökat över tid – och att antalet barngrupper med mer än 22 barn har 8-dubblats.

Dagens författningar och regelverk är ”luddiga” och tolkas mycket fritt. Det förekommer också stora variationer inom och mellan kommuner. Skolverket ger mycket sällan kritik mot gruppstorlek och gruppammansättning, och det sker i princip aldrig i deras egeninitierade granskningar. Denna situation gör oss föräldrar mycket oroad och frustrerade!

Kvalitetsparagrafen, som Barnverket anser bör förstärkas, saknas helt i detta förslag. Som Barnverket ser det, finns inget i den nya skollagstexten som skyddar våra barn från att hamna i alltför stora barngrupper. Varken i förskolan eller i skolan.

För politiker är det bekvämt med regelverk och målsättningar som på papperet låter bra, men som är så ”luddiga” att de lämnar full frihet åt politiker och tjänstemän att låta ekonomi och godtycke avgöra till vilken grad som de måste efterlevas.

Låt oss ge ett konkret exempel av behovet av en förstärkt kvalitetsparagraf: I Lund anmälde föräldrar kommunen till Skolverket. I anmälan åberopades skollagens text om att "*Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek*", samt att man för barnen i barngruppen inte i tillräcklig grad kan uppnå målsättningarna i läroplanen lpfö98. I inledande samtal med Skolverket fick föräldrarna svaret att "lagen är otydlig och lämnar stort utrymme för tolkningar", samt att läroplanen för förskolan endast innehåller mål att sträva mot, och att det var mycket osäkert om Skolverket över huvud taget skulle utreda.

Skolverket utredde till slut fallet efter upprepade påtryckningar och riktade kritik mot kommunen för att ha satt samman barngruppen på förskolan utifrån i huvudsak ekonomiska skäl och inte beaktat de författningar som gäller att barngrupper skall ha lämplig sammansättning och storlek. Observera att Skolverket använde den del av skollagen som skollagskommittén valt att ta bort!

Det är därför med största oro vi läser det nya förslaget till skollag. Istället för att stärka barnens rätt att vistas i barngrupper som är avpassade efter deras förutsättningar och behov har man i förslaget tagit bort det "skydd" som ändå finns i den nuvarande skollagstiftningen. Man tar bort föräldrarnas enda möjlighet att komma åt och anmäla att barngrupperna har en olämplig sammansättning.

Barnverket anser i stället att man i skollagen borde ange nationella riktvärden (inte max-värden) på gruppstorlekar i förskolan [Se www.barnverket.nu!].

För att återgå till Lund-exemplet. Efter kraftig föräldraopinion och efter att Skolverket riktat kritik har Lunds kommunalpolitiker svängt i sin uppfattning och fastställt riktlinjer vad gäller gruppstorlek i förskolan:

En avdelning med större barn (3-5 år) i Lunds kommun skall normalt inte innehålla fler än 16 barn; småbarnsavdelningar (1-3 år) inte fler än 11 barn; och blandade grupper (1-5 år) däremellan - beroende på samansättningen av gruppen.

Dessa normer för gruppstorlekarna är inte absoluta. Respektive förskolechef beslutar, efter samråd med personalen, om barnantal på sin enhet, utifrån dessa riktlinjer. En väl fungerande barngrupp kan vara större än en barngrupp med utåtagerande eller passiva barn som behöver mer stöd av vuxna. Lokalernas storlek och utformning bör också beaktas.

Det är också viktigt att personaltätheten är tillräckligt hög. Varje avdelning bör ha motsvarande minst 2,75 heltidstjänster för barnverksamheten.

Detta är föredömligt, anser Barnverket, men hur ser det ut i de övriga 288 kommunerna? Hur stora variationer skall vara tillåtna och accepterade för riket som helhet? Vi måste tillåta oss att ställa frågan: Hade dessa riktlinjer införts om inte Skolverket riktat kritik mot Lunds kommun för att man bröt skollagen?

Riktlinjer för gruppstorlek och personaltäthet borde anges i skollagen även för förskoleklasser, skolbarnomsorg/fritids och grundskolan. Idag finns det t.ex. inget regelverk som hindrar undervisningsgrupper om 30-35 barn med enbart en lärarresurs. Mindre grupper hjälper alla barn att

uppnå målen. Dagens barn har också, på gott och ont, mindre respekt för vuxen auktoritet, vilket i för stora grupper gör inlärningsmiljön och arbetsklimatet mycket tufft och stökigt till förfång för de flesta barn och lärares hälsa, trivsel och lärande.

Mål att uppnå

I läroplanen finns för de obligatoriska skolformernas del mål att sträva mot respektive mål att uppnå. *Mål att sträva mot* anger inriktningen på skolans arbete. De anger därmed en önskad kvalitetsutveckling i skolan. *Mål att uppnå* uttrycker vad eleverna minst skall ha uppnått när de lämnar skolan. Trots att detta alltså anges finns en utbredd "acceptans" för att 10% av eleverna inte når målen. Barnverket ställer sig frågande: Var är uppföljningen? Vilka konsekvenser innebär det för skolan att den misslyckas i detta hänseende? **Det är också anmärkningsvärt att för förskolan finns det endast mål att sträva mot. Även här borde det formuleras mål att uppnå.** Detta gör kravet på uppföljning starkare och svårare. När har man i tillräcklig grad uppnått målsättningarna i en läroplan? Idag kan man i förskolan genom att uppnå målsättningarna "lite grann" hävda att man nått målen, att kvaliteten är god. För övrigt känns det nästan som lyx att tala om pedagogisk verksamhet - nu när grupperna blivit så stora att personalen knappt hinner med de basala behoven och omsorgen. När det gäller barn och barns behov är gränsen passerad på många håll.

I det nya förslaget till skollag kan man läsa att "*alla barn, oberoende av geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång...*" till utbildning. "*Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig varhelst den anordnas i landet.* Men hur säkerställer man detta? Idag är förutsättningarna för barnen i förskolan inte likvärdig inom och mellan olika kommuner. Med det nya förslaget till skollag, verkar det dessvärre inte bli någon likvärdighet i fortsättningen heller.

För att säkerställa att alla barn får likvärdig och lika tillgång till barnomsorg och utbildning, måste regler, kvalitetsbegrepp och målsättningar i lagtexter och läroplaner, i större utsträckning preciseras så att de är möjliga att kontrollera och avgöra när de är uppnådda. Skolverket måste ha ett tydligt uppdrag att kontrollera att strukturella förutsättningar finns för att kunna tillgodose barnens behov, och tillse att regelverk och målsättningar kan uppfyllas. Sådana formuleringar saknar vi i skollagskommitténs förslag.

Elever är också barn!

Förskolan är, och skall vara, en del av skolan. Förskoleåren är oerhört viktiga i det livslånga lärandet. Vi vill förstås att personalen i förskolan i hög grad skall vara utbildade förskollärare, men vi menar att man ska vara uppmärksam på hur man brukar språket, och känner tveksamhet till att beteckna barn i förskola för "elever" och inte för barn. Visserligen blir ett barn en elev i förhållande till sin förskollärare, men de är och förblir ändå barn. Det känns märkligt att tala om elev när man syftar på ett litet barn i 1- eller 2-års åldern. Att kalla förskolebarn för "elever", förstärker de krafter som vill skolifiera förskolan. **Att försvara barnet i förskolan innebär snarare att ta strid för den lilla människan och för mjuka värden som handlar om närhet, omsorg och det livslånga lärandet! Det handlar om känslor och om barns rätt att vara barn. Elever hinner de med att vara senare i livet.** Visst är förskolan en plats att väcka nyfikenhet – men vi vill inte att barn ska börja med ämnesmässig kunskapsinhämtning från att de är dryga 12 månader...

En viktig skillnad är också att ”elev” är en åldersneutral kategori, medan ”barn” tar hänsyn till ålder.

Dagbarnvårdare, öppen förskola och ”nattis”

Skollagskommittén har förordat att dagbarnvårdarna ska tas bort och inte vara en skyldighet för kommunen att erbjuda. Detta kan inte Barnverket ställa sig bakom. Vi som föräldrar måste få avgöra vad som är bäst för våra barn. Det måste finnas *valfrihet* av olika slags barnomsorg och därför vill Barnverket att dagbarnvårdare ska finnas kvar även i fortsättningen. Alla barn trivs inte i stora grupper och det måste finnas alternativ. Trots att Barnverket främst företräder förskola, skola och fritids, skulle vi i många fall rekommendera föräldrar att välja dagbarnvårdare i stället för de stora barngrupper som många förskolor erbjuder just nu. Det vore en skymf mot alla dagbarnvårdare som gör ett viktigt arbete om förslaget går igenom. Barnverket vill också att staten värnar den öppna förskolan och nattöppen barnomsorg.

Föräldramedverkan

Barnverket saknar genomgående förstärkta skrivningar om föräldrars inflytande och medverkan i betänkandet vad gäller förskolan, förskoleklass och de tidiga skolåren. Med lagstadgad föräldramedverkan skapas förutsättningar att förena statliga regelverk med lokalt självbestämmande och ansvarstagande vad gäller kvalitet, former och innehåll i omsorgs- och skolverksamhet samtidigt som de yngre barnens behov och rättigheter företräds.

För Barnverket 2003-09-13

Ulf Jederlund, ordförande i nationella samordningsgruppen

Tillsammans med
Eva Datta, Barnverket i Stockholm
Josefin Rönnbäck, Barnverket i Luleå
Magnus Nilsson, Barnverket i Lund