



Undervisningsministeriet  
Att. Mads Bentzen

27. marts 2009

PR. MAIL

Vedr. Sags. Nr. 104.53A.021

**Høring over udkast til lov om ændring af lov om folkeskolen (præcisering af ansvarsforholdene i folkeskolen m.v.)**

Hermed fremsendes Skole og Samfunds bemærkninger til udkast af 110309 til forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (Præcisering af ansvarsforholdene i folkeskolen m.v.)

Den overordnede virkning af de ændringer i skolens styrelse, der foreslås i lovudkastet, er en svækkelse af elevernes og forældres retsstilling og af den folkelige indflydelse gennem skolebestyrelsen. Dette sker på et tidspunkt, hvor det bliver stadig mere velbelyst, hvor vigtigt det gode samarbejde mellem elevernes forældre og skolen er for elevernes læringsresultater. Svækkelsen af dette samarbejde vil med andre ord føre til dårligere resultater for eleverne i skolen.

Lovudkastet svækker elevernes og forældres retsstilling, idet det

- fratager forældrene muligheden for at indanke skolelederens beslutninger vedr. den enkelte elev til kommunalbestyrelsen
- fjerner forældrenes indflydelse på, om en elev skal flyttes en klasse op eller ned

Lovudkastet svækker skolebestyrelsens indflydelse, idet det

- de facto indskrænker skolebestyrelsens mulighed for at føre tilsyn med skolen
- indskrænker skolebestyrelsens mulighed for at udtale sig til kommunalbestyrelsen om forhold på skolen

## Skolesynet

De nuværende regler om skolens styrelse stammer i hovedsagen fra lov nr. 348 af 24. maj 1989.

I bemærkningerne til denne lov gøres det klart, at Folketinget ønsker i videst muligt omfang at overlade det til den enkelte skole at træffe økonomiske og pædagogiske beslutninger inden for de mål og rammer, der er udstukket af kommunalbestyrelsen. Det gøres i lovbemærkningerne klart, at **den enkelte skoles ledelse består af skolebestyrelsen og skolelederen.**

(Folketingstidende, spalte 5174 ff.).





Baggrunden for disse bestemmelser var et ønske om at se skolen først og fremmest som lokalområdet skole, hvis virksomhed skal tilpasses de lokale behov.

Det foreliggende lovudkast fjerner alle henvisninger til "den enkelte skole" (herunder skolebestyrelsen), og tildeler skolelederen den kompetence, der hidtil har ligget her. Samtidig understreges det i lovbemærkningerne, at skolelederen skal opfattes som en kommunal leder på linje med andre kommunale ledere. Idealet om, at mest mulig kompetence skal lægges ud til den enkelte skole er også forladt. I stedet understreges kommunalbestyrelsens kompetence over skolen. Den ses altså ikke længere som lokalrådets skole, men som et kommunalt servicetilbud på linje med andre servicetilbud.

Oven i købet undlader lovudkastet at præcisere, hvad der skal forstås ved begrebet "en skole". Den uklarhed, der hersker i folkeskoleloven herom, udnyttes af nogle kommuner til at sammenlægge mange skoler til én institution med mange afdelinger. Det forringer på vigtige områder forældres og elevers retsstilling og forældrenes indflydelse gennem skolebestyrelsen. Lovforslaget forsømmer helt at tage fat på dette problem.

I Skole og Samfund er vi bekymret for, at virkningen af disse ændringer bliver en øget bureaukratisering af og en mindre folkelig indflydelse på skolen.

Lovudkastet ser helt bort fra den afgørende betydning for børnenes læring, som samarbejdet mellem skolens ansatte og elevernes forældre har. Skolerådets årsberetning for 2009 konkluderer således, at 25 % af forskellene mellem de enkelte skolers resultater kan tilskrives forskelle i forældrenes opbakning til og engagement i deres børns skolegang. Ændringerne i lovgivningen er med andre ord med til at forringe elevernes læring, fordi mulighederne for et godt og ligeværdigt samarbejde om undervisningen mellem skole og forældre forringes.

### **De facto forringelse af skolebestyrelsens mulighed for at øve indflydelse på skolen**

Af de generelle bemærkninger til lovudkastet fremgår det, at lovforslaget ikke indebærer nogen begrænsninger i skolebestyrelsens kompetenceforhold. Dette er imidlertid en rent de jure-betragtning, idet lovforslaget på en række områder vil begrænse skolebestyrelsens de facto indflydelse. Vi frygter, at denne forringelse af skolebestyrelsens kompetence vil vanskeliggøre rekrutteringen af nye skolebestyrelsesmedlemmer.

I den nugældende lov bestemmes det, at skolebestyrelsen fører tilsyn med skolens virksomhed – uden nogen form for begrænsning (§ 44, stk. 1). I bemærkningerne til lov nr. 348 fra 1989 præciseres det, at "skolebestyrelsen kan tage alle spørgsmål af betydning for undervisningen op til drøftelse med





skolens leder, herunder konkrete spørgsmål, der hører under skolelederens beslutningskompetence.” (Folketingstidende, sp. 5187)

I lovudkastets § 1, nr. 22 undtages personale- og elevsager fra skolebestyrelsens tilsyn. Der gives ikke nogen nærmere begrundelse for denne indskrænkning af skolebestyrelsens indflydelse, idet det hele tiden har stået klart, at skolebestyrelsen ikke har nogen beslutningskompetence i personale- og elevsager.

Der findes imidlertid talrige eksempler fra praksis på, at skolebestyrelsen har taget konkrete sager vedr. enkeltpersoner eller – elever op med skolelederen. Dette fører ofte til, at denne bliver opmærksom på problemer eller spørgsmål vedrørende disse personer, eller i visse tilfælde fører det til, at skolebestyrelsen går videre med sagen til kommunalbestyrelsen eller den kommunale forvaltning, som så evt. kan træffe konkrete beslutninger i sagen.

Her bringes nogle eksempler fra virkeligheden på, hvordan skolebestyrelsens tilsyn med skolen kan medvirke til at få løst problemer:

1. En forælder henvender sig til skolebestyrelsen ang. bekymring for en lærer med alkoholproblemer.
  - Skolebestyrelsen rejser sagen over for skolelederen som en tilsynssag
  - Skolelederen bliver opmærksom på problemet og følger op
2. Forældre og elever i en klasse trives ikke med en lærers undervisning og klager til skolebestyrelsen
  - Skolebestyrelsen rejser sagen over for skolelederen som en tilsynssag
  - Skolelederen bliver opmærksom på sagen og igangsætter efteruddannelse
3. En gruppe lærere vil gerne lave udvidet team-samarbejde, men føler ikke ledelsens opbakning
  - Skolebestyrelsen spørger ind til sagen og bakker lærerne op
  - Skolelederen træffer beslutning om at tillade det udvidede team-samarbejde

Hvis skolebestyrelsen afskæres fra at rejse tilsynssager, som involverer konkrete personers forhold – enten personale eller elever – så afskæres skolebestyrelsen i praksis fra næsten enhver form for tilsyn med skolens virksomhed, fordi tilsynet meget ofte tager udgangspunkt i konkrete sager, og fordi det er meget vanskeligt at tænke sig sager vedr. skolens virksomhed, der ikke på den ene eller den anden måde involverer konkrete personer.





Der er i øvrigt et modsætningsforhold mellem formuleringen i nr. 22 ("fører tilsyn med alle dele af skolens virksomhed, dog undtagen personale- og elevsager") og nr. 23 ("Skolebestyrelsen kan fra skolens leder indhente enhver oplysning om skolens virksomhed, som er nødvendig for varetagelsen af tilsynet".) Det fremgår af bemærkningerne til nr. 23, at "Under iagttagelse af sin tavshedspligt kan skolelederen... fortsat videregive også personhenførbare oplysninger, i det omfang det er berettiget". Spørgsmålet er imidlertid hvem det er, som afgør, om videregivelse af sådanne oplysninger er berettiget. I Skole og Samfund frygter vi, at nogle skoleledere under henvisning til ændringerne i nr. 22 vil afvise at give de personhenførbare oplysninger, som skolebestyrelsen efterspørger.

I nr. 26 indskrænkes skolebestyrelsens mulighed for at afgive udtalelse og stille forslag til kommunalbestyrelsen. I henhold til gældende lov har skolebestyrelsen ret til at afgive udtalelse og stille forslag om alle spørgsmål, der vedrører den pågældende skole. I lovudkastet indskrænkes denne ret til kun at omfatte alle spørgsmål, der vedrører skolebestyrelsens virksomhed.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at der med forslaget ikke tilsigtes nogen realitetsændring. Men i Skole og Samfund frygter vi, at nogle skoleledere vil forsøge at anvende bestemmelsen til at afskære skolebestyrelsen fra at behandle forslag om henvendelse til kommunalbestyrelsen, eller at kommunale embedsmænd vil bremse sådanne henvendelser med henvisning til, at de ikke vedrører skolebestyrelsens virksomhed.

### **Forringelse af forældres og elevers retsstilling**

Lovudkastet rummer en række bestemmelser, som forringer elevers og forældres retsstilling.

I nr. 5 bestemmes det, at beslutning om, at en elev skal gå en klasse om træffes af skolens leder efter samråd med forældrene. En sådan beslutning kan efter gældende lov kun træffes, såfremt forældrene tilslutter sig den.

I nr. 29-30 fjernes forældrenes adgang til at påklage skolelederens beslutninger vedr. enkeltelever til kommunalbestyrelsen. Det drejer sig om så indgribende beslutninger som klasseindplacering, henvisning til specialundervisning samt ikke mindst iværksættelse af overflytning til anden skole som en disciplinær foranstaltning.

I Skole og Samfund støtter vi bestræbelserne for at fremme en stærk og synlig skoleledelse, således som det fremgår af de generelle bemærkninger til lovudkastet. Men dette behøver ikke ske på bekostning af elevers og forældres retsstilling, som bliver afgørende forringet med de foreslåede bestemmelser. Det er et almindeligt princip, at afgørelser – og specielt afgørelser, der har karakter af straf – kan indbringes til prøvelse ved en højere instans. I disse for eleven meget indgribende sager vil skolelederen imidlertid være både anklager og dommer, og der vil ikke være nogen form for forsvarer. Skoleledere er kun mennesker og kan tage fejl. Og med de foreslåede bestemmelser er der ingen mulighed for, at disse fejl bliver rettet.





Såfremt forældrenes mulighed for at indbringe skolelederens afgørelser for kommunalbestyrelsen fjernes, må der i stedet indføres en anden form for klageadgang. Evt. ved at lovfæste en statslig klageinstans på linje med Klagenævnet vedr. vidtgående specialundervisning.

I denne sammenhæng kan det være relevant at gøre opmærksom på, at skolelederens beslutning helt eller delvis omgøres i to ud af tre tilfælde af de sager, der indbringes for Klagenævnet for den vidtgående specialundervisning. 3 ud af 4 af disse sager er behæftet med fejl i sagsbehandlingen. (ifølge Klagenævnets årsberetning for 2008).

I Skole og Samfunds Forældrerådgivning, hvor forældre kan henvende sig, hvis de eller deres børn kommer i klemme i skolesystemet, er der desværre mange eksempler på, at skoleledere reagerer uhensigtsmæssigt over for elever og forældre.

Blandt disse eksempler kan nævnes:

- Tre drenge i 6. klasse bliver bortvist p.g.a en episode på en skolerejse. Der har aldrig før været noget at udsætte på drengene. Det ender med, at skolelederen vælger at smide dem ud. De bliver tilbudt enkeltmandsundervisning på skolen, indtil der er fundet en løsning på en ny skole. Forældrene henvender sig til forvaltningschefen og får etableret et møde med denne om sagen. På mødet får forældrene lejlighed til at fremlægge sagen fra deres og deres drenges synspunkt. Forvaltningschefen giver dem ret i, at sagen ikke er håndteret korrekt. Hun vil formidle kontakt til skolelederen og anmode om, at drengene igen kan komme til at gå på skolen.
- En pige i 7. klasse bliver smidt ud af skolen. Skolen har ikke levet op til en aftale med en rådgiver fra socialforvaltningen om at inddrage og orientere denne, når der opstod problemer i skolen. Lang tid efter bortvisningen og mangel på tilbud om enkeltmandsundervisning modtager familien besked om, at datteren skal starte på en skole, som familien havde afvist som en mulighed ved tidligere møder. Moderen klager over dette og andre forhold ved den tidligere skole til kommunen. Datteren bliver herefter tilbudt at komme på en anden skole.
- Moderen til en dreng på ti år, som går i en specialklasse, har gennem et par år sagt til skolelederen på den skole, hvor han går, at hun ønsker et skoleskift. Hun er blevet overhørt. På et møde med skoleforvaltningen klager moderen over de forhold, drengen bliver budt på skolen, og over det dårlige samarbejde, hun har med især skolelederen og en enkelt lærer. Moderen kan dokumentere med eksempler og akter, som skolen





ikke har sendt til forvaltningen til belysning af sagen. Moderen bliver hørt og stillet i udsigt at få et skoleskift snarest.

Betydningen for børnenes læring af hjemmets opbakning til skolens projekt er veldokumenteret i forskningen.

Forældres involvering og opbakning er med til at motivere, opmuntre og støtte eleverne i deres hverdag i skolen, og det har beviseligt meget stor betydning for elevernes udbytte af undervisningen.

Derfor mener vi at det er vigtigt at involvere forældrene i alle beslutninger vedrørende det enkelte barn i skolen.

Skole og Samfund finder derfor at forældrenes samtykke fortsat bør være nødvendigt, før der træffes beslutning om at flytte en elev en klasse op eller ned, og derfor mener vi, det er rimeligt at forældre kan anke beslutninger, som de finder uhensigtsmæssige eller urimelige, til en højere instans.

Ingen tvivl om at skolelederen er den der har det overordnede ansvar på enhver skole. Men det bør være i et stærkt og nært samarbejde med forældrene om det enkelte barn. Hvis man fratager forældrene ansvaret, bliver det meget vanskeligt for dem at give barnet den opbakning og støtte til skolegangen, som er helt nødvendig for at opnå gode læringsresultater.

### **Bemærkninger til de enkelte bestemmelser:**

#### **Ad §1 nr. 5:**

Ønsket om at give skolelederen mulighed for mod forældrenes ønske at træffe beslutning om, at et barn skal gå en klasse om eller springe en klasse over begrundes med hensynet til elevens bedste.

Efter Skole og Samfunds opfattelse strider en sådan lovændring mod folkeskolens formålsparagraf, der bestemmer, at skolen udfører sin opgave i samarbejde med forældrene. Der er mange andre hensyn at tage end de strengt fag-faglige, når det gælder en så indgribende beslutning som at lade et barn gå en klasse om. Disse hensyn har forældrene et langt bedre indblik i end skolens leder og personale, og forældrenes stemme bør derfor tillægges lige så stor vægt som skolelederen, når beslutningen træffes.

Af bemærkningerne til forslaget fremgår det, at det formentlig i praksis kun vil forekomme sjældent, at forældre ikke vil give deres samtykke i sådanne sager. Denne bemærkning ser vi som et argument imod at indføre den foreslåede, meget indgribende ændring.

I Skole og Samfund kan vi frygte, at nogle skoler, som er resurse-mæssigt klemte, vil vælge at lade fagligt svage elever gå en klasse om, frem for at tilbyde den nødvendige specialundervisning, eller iværksætte den nødvendige undervisningsdifferentiering.



**Ad § 1, nr. 18:**

Forældre med børn i specialklasser har interesser, der adskiller sig fra forældre med børn i normalklasser. Forslaget ses som en forbedring af disse forældres muligheder for at få deres interesser varetaget. Skole og Samfund kan derfor støtte forslaget.

**Ad § 1, nr. 19 og 20:**

Skole og Samfund støtter varmt muligheden for at indføre forskudte valg til skolebestyrelsen. Forskudte valg giver mulighed for en højere grad af kontinuitet i skolebestyrelsens arbejde, samtidig med at bibeholdelsen af fireårige valgperioder betyder, at skolebestyrelsesmedlemmerne opnår den nødvendige viden om arbejdet i skolebestyrelsen.

Skole og Samfund hilser ligeledes muligheden for at påbegynde skolebestyrelsens valgperiode på et andet tidspunkt end 1. april velkommen. Det vil være mere naturligt for nye skolebestyrelsesmedlemmer at påbegynde deres arbejde efter sommerferien.

Endelig er vi meget tilfredse med indførelsen af muligheden for, at opstilling af kandidater til skolebestyrelsen kan foregå på almindelige klasseforældremøder. Dette vil efter vores mening øge forældrenes interesse i at stille op som kandidater til skolebestyrelsen. Vi medvirker meget gerne i arbejdet med at udforme nærmere regler for valg til skolebestyrelsen.

**Ad § 1, nr. 21:**

Skole og Samfund lægger vægt på at bevare hvervet som medlem af en skolebestyrelse som borgerligt ombud. Skolebestyrelsesmedlemmer udfører et vigtigt og krævende stykke arbejde, og hvervet som skolebestyrelsesmedlem bør derfor fortsat tillægges alvor og betydning i lovgivningen.

Vi kan dog støtte en fjernelse af henvisningen til lov om kommunale valg, således at reglerne om fritagelse for hvervet som skolebestyrelsesmedlem kan gøres mere fleksible.

**Ad § 1, nr. 22 og 23**

Som nævnt ovenfor under afsnittet om forringelser af skolebestyrelsens mulighed for at øve indflydelse på skolen, finder Skole og Samfund, at indskrænkningerne i skolebestyrelsens muligheder for at føre tilsyn med skolens virksomhed udgør en alvorlig svækkelse af skolebestyrelsens indflydelse. Dette betyder ikke blot en svækkelse af den folkelige indflydelse på skolens drift, men også en forringelse af kommunalbestyrelsens muligheder for at blive opmærksom på u hensigtsmæssige forhold på den enkelte skole.

I stedet for de foreslåede lovændringer foreslår vi en tilsynsmodel, som er inspireret af tilsynet med de frie skoler. Her fører kommunalbestyrelsen et overordnet tilsyn, mens det daglige tilsyn – uden nogen form for indskrænkning – påhviler skolens bestyrelse og forældrekreds.



**Ad § 1, nr. 24:**

Skole og Samfund prioriterer arbejdet for trivsel og bekæmpelse af mobning i skolen meget højt. På denne baggrund er det positivt, at lovudkastet indfører et nyt begreb, "værdiregelsæt", og forpligter skolebestyrelsen til at vedtage et sådant værdiregelsæt. Lovbemærkningerne definerer begrebet "værdiregelsæt" som "retningslinjer for god adfærd på skolen og pejlemærker for, hvordan der opnås trivsel for eleverne og de ansatte..." Det er i denne forbindelse vigtigt at understrege, at værdiregelsættet bør gælde for alle på skolen – både elever og personale. Bekæmpelse af mobning foregår først og fremmest ved at fremme en kultur på skolen, hvor alle behandler hinanden med respekt – lærere såvel som elever.

Skole og Samfund er ligeledes enig i, at skolebestyrelsen bør inddrages i udarbejdelsen af skolens undervisningsmiljøvurdering, således som det fastsættes i lovbemærkningerne.

**Ad § 1, nr. 26:**

Som nævnt ovenfor under afsnittet om forringelser af skolebestyrelsens mulighed for at øve indflydelse på skolen, finder Skole og Samfund, at indskrænkningen af skolebestyrelsens mulighed for at afgive udtalelse til kommunalbestyrelsen til kun at gælde spørgsmål vedrørende skolebestyrelsens virksomhed er en alvorlig svækkelse af skolebestyrelsens kompetence. Forslaget om at give skolebestyrelsen mulighed for at fremkomme med forslag til skolens leder er i bedste fald meningsløst, idet folkeskolelovens § 45, stk. 1 bestemmer, at skolens leder er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen.

Det fremgår ganske vist af lovbemærkningerne, at der med forslaget ikke tilsigtes nogen realitetsændringer. Men i Skole og Samfund frygter vi, at nogle skoleledere vil anvende bestemmelsen til at afskære skolebestyrelsen fra at behandle forslag om henvendelse til kommunalbestyrelsen, idet skolelederen vil henvise til, at sagen ikke vedrører skolebestyrelsens virksomhed. Såfremt der ikke er tilsigtet nogen realitetsændring bør formuleringen i den nugældende lov fastholdes.

**Ad § 1, nr. 29 og 30:**

Som anført ovenfor i afsnittet om forringelse af elevers og forældres retsstilling er vi i Skole og Samfund stærkt betænkelige ved den forringelse af forældres og elevers retsbeskyttelse, som forslaget er udtryk for.

Såfremt retten til at påklage skolelederens afgørelser fjernes, bør der derfor indføres en anden form for ankemulighed, fx til én eller anden form for statsligt eller uafhængigt ankenævn. En anden mulighed kunne være at lovfæste kommunens pligt til at indføre en "borger-ombudsmandsinstitution" i kommunen. En sådan kommunal embedsmand, der skal være uafhængig af det øvrige







embedsværk, kunne tildeles rollen som ankeinstans for beslutninger om den enkelte elev, truffet af skolelederen.

I nr. 30 nævnes det specifikt, at skolelederens beslutninger skal ligge inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte mål og rammer. Såfremt ændringen af § 45 fastholdes bør skolebestyrelsens principper ligeledes specifikt nævnes.

Det er således vigtigt at anvise skolebestyrelsen handlemuligheder i de tilfælde, hvor skolelederens konkrete beslutninger ikke ligger inden for rammerne af de beslutninger, der er truffet af skolebestyrelsen, fx i form af udformningen af principper.

Praksis viser, at det er meget vanskeligt for en skolebestyrelse at få en skoleleder til at omgøre sådanne beslutninger. Da der, såfremt § 45 ændres som foreslået, fremover i sådanne tilfælde vil være tale om en strid mellem to selvstændige forvaltningsenheder, vil det være naturligt, at sådanne stridspunkter afgøres af et uafhængigt klageorgan.

Med venlig hilsen

Niels-Christian Andersen  
Sekretariatschef

Direkte tlf. 3386 0202  
Email: [nca@skole-samfund.dk](mailto:nca@skole-samfund.dk)

