

Särskilt yttrande från sakkunnige Louise Fernstedt

Kommitténs förslag andas en djup misstro mot den kommunala huvudmannen. Lagförslaget är i allt väsentligt en kommunikation riktad från staten direkt till professionen förbi huvudmannen. Kommittén föreslår också införandet av sanktioner och ny statlig reglering av förskolan. I dessa delar tar jag avstånd från kommitténs förslag. Skälen för detta är följande.

Adressaten för lagstiftningen

Gällande lagstiftning ålägger den politiska nivån i kommunen det samlade ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med lagens bestämmelser. Det är också till kommunen kritik riktas och av kommunen som ansvar utkrävs när brister i verksamheten uppdragas. Merparten av de beslutsbefogenheter som behövs för fullgörandet av uppdraget riktas emellertid direkt till rektor. I dessa beslut är rektor suverän.

En lagstiftning som riktar sig direkt till professionen förbi den demokratiska nivån är en för skolan unik och mycket svårförståelig konstruktion och är dessutom ett anmärkningsvärt avsteg från de demokratiska principer som råder i vårt land. Kommittén har i sitt förslag valt att bibehålla denna ordning. Jag anser att detta får ett antal allvarliga följder, främst följande.

Otydliga ansvarsförhållanden

Enligt förslaget ska kommunerna också fortsättningsvis ha det samlade ansvaret för att utbildningen bedrivs i enlighet med bestämmelserna medan merparten av beslutsbefogenheterna också framledes ska riktas direkt till rektorerna. Samtidigt som staten riktar uppdraget direkt till rektor är rektor för fullgörandet av uppdraget också fortsättningsvis beroende av resurser från den kommunala huvudmannen. Lagstiftaren förser därmed både huvudmän och rektorer med ett mycket otydligt mandat.

Medan rektor i den kommunala skolan på detta sätt får sitt uppdrag från två håll går idag hela uppdraget för de fristående skolorna till huvudmannen. I kommitténs betänkande konstateras att ledningsstrukturen idag är tydlig och fungerar väl på fristående skolor medan rektors roll i den kommunala skolan bedöms vara problematisk. Det är anmärkningsvärt att kommittén, i stället för att ta intryck av de positiva erfarenheterna av ledningsorganisationen på de fristående skolorna, föreslår att den otydliga ansvarsreglering som gäller för kommunala skolor nu ska införas även på de fristående skolorna.

Att både huvudmän och anställda har en oklar roll i styrsystemet främjar varken en god arbetsmiljö eller en god utveckling i övrigt av skolan. Oklara, odemokratiska och rättsosäkra system skapar snarare otrygghet för alla berörda. Redan dagens l,[dubbelkommandor rymmer stor osäkerhet och frustration och bidrar sannolikt på sina håll också till konflikter mellan politik och profession.

Kommittén föreslår nu att direktstyrningen från staten till rektor ska ytterligare förstärkas.

Svag rättssäkerhet

Otydliga ansvarsgränser i samhällsarbetet medför ofta att rättssäkerheten för den enskilde försvagas. Utöver otydliga ansvarsgränser rymmer det föreliggande lagförslaget ytterligare brister när det gäller elevernas rättssäkerhet. De beslutsbefogenheter som enligt kommitténs förslag också fortsättningsvis ska gå direkt från staten till rektor kommer inte att kunna omprövas i demokratisk ordning och kan därmed heller inte bli föremål för laglighetsprövning. Rektors beslut är suveränt. I en verksamhet som inte bara är en rättighet utan också ett tvång för eleven är det särskilt allvarligt om beslut som fattas inte kan ifrågasättas och omprövas. Att kommittén på vissa punkter föreslår vidgade möjligheter att överklaga beslut hos domstol förändrar inte denna, i själva systemet inbyggda, rättsosäkerhet. Rättssäkerhet är något som ska fungera i vardagen.

Ibland anförs just rättssäkerhetsskäl för att man vill direktadressera visst beslutsfattande till rektor. Från juridisk synpunkt saknar ett sådant resonemang fog. Det är dessutom att gravt underkänna vårt demokratiska system där en av de viktigaste uppgifterna just är att värna individens rättssäkerhet mot eventuella förvaltnings- och myndighetsövergrepp.

Mot bl.a. denna bakgrund har jag hävdad att en framtida lagstiftning bör förändras så att uppdraget i sin helhet riktas till den kommunalpolitiska nivån på samma sätt som gäller för all övrig lagstiftning på det kommunala området. Jag menar att detta är en förutsättning för både rättssäkerhet, likvärdighet och rektorers rättmätiga krav på en god arbetsmiljö. Det är också en förutsättning för att de kommunala beslutsfattarna ska kunna ha kontroll över den verksamhet de är satta att ta ansvar för.

Med en sådan ordning skulle ansvar, befogenheter och ekonomi gå hand i hand, något som idag ter sig självklart i de flesta organisationer. Det skulle givetvis inte innebära att de beslut som lagstiftaren idag riktar direkt till rektor skulle fattas av någon annan än just rektor. På samma sätt som inom andra kommunala verksamheter skulle uppdraget att genomföra verksamheten självfallet åvila rektor via delegation. Men det skulle bli på kommunens uppdrag, i ett system där kommunen hade det övergripande ansvaret också för de beslut som rektor fattar. Jag ser detta som en grundläggande förutsättning för en trygg och god arbetsmiljö för rektor. Med en sådan ordning skulle beslut också kontinuerligt återredovisas till den politiska nämnden och skulle också kunna bli föremål för laglighetsprövning. Jag ser detta som en grundläggande förutsättning också för elevernas rättssäkerhet i vardagen.

Ny reglering inom förskolan

Kommittén har haft i uppdrag att pröva om onödiga regler kan undvaras och på vissa punkter föreslår man avreglering. Påtaglig är emellertid den nya reglering som föreslås tillkomma, inte minst på förskoleområdet. Förskolan är den verksamhet som får bäst

omdömen i en rad undersökningar. Det är anmärkningsvärt att kommittén, i stället för att dra lärdom av de positiva erfarenheter som utvecklingen av förskolan givit, föreslår att förskolan nu i stället ska pressas in i det system som gäller för grundskolan, med allt vad det innebär av otidsenliga regler, terminologi och synsätt. Utöver att övertygande argument för detta saknas i betänkandet finns det också skäl att känna oro inför vad detta leder till för den svenska förskolan som just i sin nuvarande utformning röner stor erkänsla, såväl i Sverige som internationellt.

Kommittén föreslår att bestämmelserna om etablering av enskilda förskolor i huvudsak ska följa samma regelsystem som idag gäller för fristående skolor. Jag bedömer att detta kan få betydande negativa konsekvenser för både kommuner och deras förskolebarn. Jag vill framhålla att Kommunförbundet inte har några principiella invändningar emot att också andra än kommunen bedriver förskoleverksamhet. Regelsystemen måste dock utformas så att det blir möjligt för kommunen att planera och ha kontroll över hur kommunmedborgarnas skattemedel används, något som bl a entreprenadlösningar möjliggör. Idag är sådana lösningar möjliga inom barnomsorgen.

Även om dagens bidragssystem på friskoleområdet förvisso rymmer en hel del problem för kommunerna är det ändå så att man på skolans område vid varje tidpunkt vet exakt hur många elever som kommer att delta i verksamheten och vad detta sammanlagt kostar. Systemet med fristående skolor kan därför i det här avseendet ses som främst en omfördelning av elever och resurser mellan fristående och kommunala huvudmän. På förskolans område finns inte motsvarande lovolymtaklg. Då vistelsetiderna i förskolan varierar för olika barn finns det heller inga förutsebara uppgifter om vad varje barn kostar. Kommitténs förslag bidrar till att ytterligare försvåra kommunernas planeringsförutsättningar och kan därför komma att innebära både kostnadsökningar och icke önskvärda flyttningar av barn.

Tillsyn och sanktioner

Kommittén föreslår att det ska införas sanktionsmöjligheter för Skolverket. Det är svårt att förstå vilka rättssäkerhetsskäl eller andra argument som motiverar detta, särskilt då kommittén själv konstaterar att det hittills inte finns några exempel på att kommuner trotsat tillsynsbeslut från Skolverket. Jag tar starkt avstånd från ett lagförslag som ytterst måste ses som i huvudsak repressivt mot huvudmannen. Med hänsyn till att det just nu pågår en omfattande översyn för hela det statliga tillsynsområdet anser jag att man i första hand bör avvakta resultaten av denna innan beslut fattas på skolans område.

Ekonomiska konsekvenser

Kommittén lämnar ett antal förslag som leder till ökade kostnader. De ekonomiska konsekvenserna av dessa förslag är dock i nuläget svårbedömda. Jag förutsätter därför att ett införande av kommitténs förslag föregås av noggranna överläggningar mellan staten och

kommunerna utifrån finansieringsprincipen.

Sammanfattande bedömning

Kommitténs förslag andas en djup misstro mot den kommunala huvudmannen och enligt min uppfattning därmed indirekt också mot hela den kommunala demokratin. Kommitténs förslag till ny skollag är i huvudsak riktad från staten direkt till professionen. Huvudmannens roll blir att tilldela resurser, stå till svars för brister och felaktigt agerande och dessutom i vissa fall betala viten och skadestånd CE dock utan att kunna påverka verksamheten på annat sätt än genom att säga upp anställda eller att innehålla resurser. Den kommunala självstyrelsen förutsätter att det finns ett politiskt handlingsutrymme för den valda politiska församlingen och deras medborgare. Då kommitténs förslag inte rymmer något sådant handlingsutrymme vill jag ifrågasätta att skolan med den konstruktion som kommittén föreslår alls kan betecknas som kommunal.

Detta, tillsammans med de ytterligare repressiva skärpningar som föreslås i form av sanktioner, rättighetslagstiftning och tillkommande statlig reglering, kan också få den allvarliga följden att de lokalt förtroendevaldas intresse för skolan minskar och att förtroendeklyftan mellan kommunala beslutsfattare och anställda ytterligare ökar.