

Var-dags-inflytande i förskola, skola och vuxenutbildning (Ds 2003:46)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid 23 februari 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Erik Nilsson anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har från Utbildningsdepartementet fått departementsskrivelsen Var-dags-inflytande (Ds 2003:46) för yttrande.

Utbildningsdepartementet tillsatte i mars 2003 en intern arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att öka barn- och elevinflytandet samt föräldrainflytandet. Arbetsgruppens förslag är enligt följande: Skrivningarna i de olika läroplanerna förtydligas vad avser rektors ansvar för att främja och utveckla ett aktivt elev- och föräldrainflytande. Kursplanerna för de samhällsorienterande ämnena i samtliga skolformer ändras till att tydligt inbegripa bl.a. elevernas kunskaper i skoldemokrati. Inflytanderåd med lokal frihet avseende deras utformning införs samtidigt som klassråd och skolkonferens i enlighet med Skollagskommitténs förslag avskaffas. Försöksverksamheten med lokala styrelser med elev- eller föräldramajoritet permanentas. Området bör tydligare regleras i samband med ny skollagstiftning. Rätten till stödundervisning för elever med förtroendeuppdrag införs enligt Skollagskommitténs förslag på ett enhetligt sätt i alla skolformer. Skolverket erhåller uppdrag att utarbeta informationsmaterial och skall ägna särskild uppmärksamhet åt uppföljning/utvärdering av området elev-/föräldrainflytande. Myndigheten för skolutveckling erhåller uppdrag att särskilt implementera mål och syfte samt reglerna för ökat inflytande och delaktighet.

Sammanfattning av utredningens förslag - *bilaga*.

Remisser

Ärendet har remitterats till Farsta stadsdelsnämnd, Kista stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret.

Farsta stadsdelsnämnd tillstyrker utredningens förslag. Nämnden betonar att inflytande och demokrati i verksamheterna är prioriterade utvecklingsområden.

Kista stadsdelsnämnd ställer sig positiva till utredningens förslag och bedömer att förslagen i remissen är positiva för utvecklingen i skolan.

Norrmalms stadsdelsnämnd tillstyrker utredningens förslag. Nämnden anser att det krävs aktiva insatser för att öka elevers inflytande.

Utbildningsnämnden tillstyrker förvaltningens förslag som gör bedömningen att arbetsgruppens förslag kommer att bidra till ett ökat elev- och föräldrainflytande och tillstyrker därför utredningens samtliga förslag.

Stadsledningskontoret tillstyrker utredningens förslag som anses ligga i linje med de intentioner som uttrycks i gällande budget för staden.

Mina synpunkter

Jag ser mycket positivt på utredningens förslag. För mig är det viktigt att elvers och föräldrars inflytande i förskolan, skolan och vuxenutbildningen ökar och då både på individnivå, gruppnivå och verksamhetsnivå.

Målstyrning är det som ska styra dagens skola och regler som alltför hårt styr formen för hur skolan ska arbeta strider mot detta. Förslaget med inflytanderåd är därför positivt, där den enskilda skolan har möjlighet att forma sitt råd efter sina egna förutsättningar.

Arbetsgruppen föreslår en ändring av kursplanerna för de samhällsorienterade ämnena med en betoning på att ge eleverna kunskaper i lokaldemokrati. Kunskaperna ska avse både skolnivå och kommunnivå. Detta uppfattar jag som en förbättring av dagens läroplaner vilket kan ge eleverna bättre kunskap om sina möjligheter att aktivt medverka i ett demokratiskt samhälle.

I utredningen föreslås att försöksverksamheten med lokala styrelser blir permanentat och att regler tas fram för dessa i samband med Skollagskommitténs förslag om ny skollag. Vi har ett antal skolor i Stockholm med lokal styrelse och jag uppfattar att dessa fungerar mycket väl och ser positivt på förslaget i utredningen.

De uppdrag som arbetsgruppen föreslår att skolverket och myndigheten för skolutveckling ska få kan ge en god grund för idéutbyte och kunskap om fortsatt behov av utveckling.

Min uppfattning är att innehållet i utredningen ligger i linje med de intentioner som staden har i att öka brukarinflytandet i alla stadens verksamheter och jag är därför positiv till arbetsgruppens förslag.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 5 februari 2004

ERIK NILSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå föredragande borgarråds förslag till beslut
2. som svar på remissen anför följande.

Alla barn och ungdomar ska kunna påverka sin situation i skolan. Detta sker bäst så nära elevernas vardag som möjligt. För de allra flesta elever är valfrihet i skolan och lärande i egen takt mycket viktigare än budgetansvar och möjligheten att styra skolorna administrativt. Skolan ska

styras av professionen och därför måste förslaget om ett permanentande av lokala styrelser med elevmajoritet skall avslås. Vi avvisar därför även förslaget att rektorerna ska åläggas att inrätta särskilda råd för inflytande för elever och föräldrar. All erfarenhet visar att lokal, nära demokrati varken kan eller bör byggas ovanifrån. Alla "råd" som är framgångsrika bygger på engagemang underifrån, inte regler ovanifrån.

ÄRENDET

Stockholms stad har från Utbildningsdepartementet fått departementsskrivelsen Vardags-inflytande (Ds 2003:46) för yttrande.

Utbildningsdepartementet tillsatte i mars 2003 en intern arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att öka barn- och elevinflytandet samt föräldrainflytandet. Arbetsgruppens förslag är enligt följande: skrivningarna i de olika läroplanerna förtydligas vad avser rektors ansvar för att främja och utveckla ett aktivt elev- och föräldrainflytande. Kursplanerna för de samhällsorienterande ämnena i samtliga skolformer ändras till att tydligt inbegripa bl.a. elevernas kunskaper i skoldemokrati. Inflytanderåd med lokal frihet avseende deras utformning införs samtidigt som klassråd och skolkonferens i enlighet med Skollagskommitténs förslag avskaffas. Försöksverksamheten med lokala styrelser med elev- eller föräldramajoritet permanentas. Området bör tydligare regleras i samband med ny skollagstiftning. Rätten till stödundervisning för elever med förtroendeuppdrag införs enligt Skollagskommitténs förslag på ett enhetligt sätt i alla skolformer. Skolverket erhåller uppdrag att utarbeta informationsmaterial och skall ägna särskild uppmärksamhet åt uppföljning/utvärdering av området elev-/föräldrainflytande. Myndigheten för skolutveckling erhåller uppdrag att särskilt implementera mål och syfte samt reglerna för ökat inflytande och delaktighet.

REMISSER

Ärendet har remitterats till Farsta stadsdelsnämnd, Kista stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret.

Farsta stadsdelsnämnd beslutade den 22 januari 2004 att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag till remissvar, överlämnar det till kommunstyrelsen samt anför därutöver följande.

Nämnden har beslutat att inflytande och demokrati i verksamheterna är prioriterat i vp för 2004. Vi delar förvaltningens synpunkter att detta är viktiga utvecklingsområden. I utlåtandet har förvaltningen citerat Lpo 94 "Det är inte tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värderingar. Undervisningen ska bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna för ett aktivt deltagande i samhällslivet."

Förvaltningen är avvisande till utredningens förslag om obligatoriskt inflytanderåd på varje skola. Nämnden har noterat utredningens skrivningar t ex sid 64: "Verksamheterna ser olika ut, har olika behov och har kommit olika långt i sitt arbete med inflytandefrågor. Det bör därför beslutas lokalt på förskolan eller skolan hur inflytandet skall utformas både när det gäller det individuella inflytandet och det kollektiva. Det är då viktigt att diskutera hur man vill arbeta och vad man vill ha inflytande över. Det kan däremot inte lämnas öppet om man vill arbeta med inflytandet. Sid 74: "Alla förskolor och skolor skall åläggas att ha inflytanderåd för det kollektiva inflytandet, men hur detta skall utformas skall lämnas öppet. En skolenhet kan välja att ha ett inflytanderåd eller flera råd med olika funktioner."

Nämnden delar utredningens uppfattning att demokratiska arbetsformer måste finnas samt att dessa kan utformas olika beroende på situationen inom varje enhet. Rektor eller motsvarande verksamhetschef har ansvaret för att inflytandefrågorna utvecklas så att berörda har ett reellt inflytande i frågor som på något sätt berör deras situation.

Reservation anfördes av *Madeleine Sjöstedt m fl* (fp), *Birgitta Holm m fl* (m) och *Bertil Fredriksson* (kd) till förmån för yrkande enligt förvaltningens förslag.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 30 december 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Läroplanerna

Elevers rätt till inflytande både över det egna lärandet och inflytandet på grupp- och skolnivå finns uttryckt i skollagen såväl som i läroplanen.

I skollagen 4 kap. 2§ kan man läsa:

”Eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande ska anpassas efter deras mognad och inflytande”

I Lpo 94 framgår att:

”skolan ska sträva efter att varje elev successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan, har kunskap om demokratins principer och utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former.”

” Det är inte tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värderingar. Undervisningen ska bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna för att aktivt delta i samhällslivet.”

Man skriver vidare att ”läraren ska se till att alla elever oavsett kön, social och kulturell bakgrund får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll.”

Därutöver har rektor enligt Lpo 94 det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen och att skolans arbetsformer utvecklas, så att ett aktivt elevinflytande gynnas.

Förvaltningens uppfattning är därför att de befintliga skrivningarna i skolans styrdokument beträffande elevers inflytande, redan är tillräckligt tydligt formulerade. De brister som finns kring elevers möjligheter att kunna påverka den dagliga situationen i skolan, är av praktisk karaktär och rör tillämpningen av regelverket snarare än reglerna i sig.

Däremot är föräldrars rätt till inflytande inte uttryckligt skrivet vare sig i skollag eller läroplaner. Formuleringarna framstår i jämförelse med elevernas rätt till inflytande som tämligen diffusa. Här är ett förtydligande berättigat, likväl som rektors särskilda ansvar för frågan.

Kursplanerna

Vad beträffar kursplanerna i de samhällsorienterade ämnena, är de idag befintliga skrivningarna kring de grundläggande demokratibegreppen i samhället redan utförligt och väl formulerade. Förvaltningen instämmer dock med utredningens förslag om att ett tillägg bör göras i kursplanerna om att kunskaper om och ett aktivt arbete med lokal demokrati bör vara ett tydligt mål för de samhällsorienterade ämnena.

Inflytanderåd

Utredningens förslag om att ett obligatoriskt inflytanderåd ska inrättas på varje skola, ställer sig förvaltningen direkt avvisande till. Idén påminner mycket om de förvaltningsråd, som infördes på skolorna för ett antal år sedan. Erfarenheterna av dessa har varit blandade. På vissa skolor har förvaltningsråden fungerat alldeles utmärkt och lever vidare medan de på andra skolor ersatts av andra samverkansformer, som är bättre anpassade till lokala förutsättningar.

Ett vanligt sådant exempel är att skolorna istället anordnar klassombudsmöten, där ett eller två föräldraombud per klass kallas till månatliga möten med skolans ledning. Utöver ombuden är

alla intresserade föräldrar välkomna till dess möten. Där kan föräldrarna väcka frågor de finner angelägna och skolledningen informera om den löpande verksamheten.

Skolan ansvarar för att protokoll skrivs, som distribueras till samtliga föräldrar.

Klassombudsmöten uppfattas av många som en mer levande form av föräldrainflytande och de minimerar också bekymret med vidarerapportering, som många föräldrarepresentanter upplever i förvaltningsråden och liknande mindre grupper för inflytande.

Därför vill förvaltningen istället förordna en modell, där skyldigheten för varje skola att upprätta fungerande metoder för elevers och föräldrars inflytande är tydligt formulerad i de allmänna styrdokumenterna för skolan men att metoderna för att nå denna, överläts till varje skola att avgöra.

Kista stadsdelsnämnd beslutade den 29 januari 2004 att godkänna förvaltningens förslag till remissvar.

Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förslagen i remissen sammanfattas genom följande sju punkter:

1. Rektors ansvar

Arbetsgruppens förslag: Rektor skall ges ett ansvar för att främja och utveckla ett aktivt elevinflytande både när det gäller inflytandet över det egna lärandet och inflytandet på grupp- respektive skolnivå. Vidare skall rektor ha ansvar för att eleverna får information om rätten till inflytande och huvuddragen i de bestämmelser som styr utbildningen. Läroplanerna för såväl de obligatoriska som de frivilliga skolformerna, Lpo 94 och Lpfö 98, bör ändras så att detta framgår. I Lpo 94 föreslås att tillägget även gäller föräldrars inflytande och rätt till information.

2 Ändring i kursplanerna

Arbetsgruppens förslag: Skolverket ges i uppdrag att utreda en ändring i kursplanen för de samhällsorienterande ämnena i samtliga skolformer där kursplaner förekommer. Vikten av att eleverna får kunskaper i lokal demokrati bör betonas. Kunskaperna bör avse både skolnivå och kommunnivå. De bör vidare gälla såväl kunskap om regler och processer som hur man som elev eller medborgare själv aktivt kan medverka.

3 Inflytanderåd

Arbetsgruppens förslag: I skollagen införs en bestämmelse att det på varje förskola och skola skall finnas en organisation för arbetet med inflytandefrågorna och att det i denna skall ingå ett eller flera inflytanderåd. Rådet skall behandla frågor som är viktiga för verksamheten och som kan ha betydelse för barn, elever och föräldrar. Från förskoleklassen t.o.m. den kommunala vuxenutbildningen skall detta råd tillgodose elevernas kollektiva inflytande. Från förskolan upp till och med grundskolan och motsvarande skolformer skall det syfta till att ge vårdnadshavarna ett kollektivt inflytande. Det skall vara rektors ansvar att se till att inflytanderåd inrättas. När verksamhet inom förskolan eller skolbarnsomsorgen inte leds av en rektor, skall denna skyldighet i stället falla på den som har motsvarande ledningsuppgifter på enheten. Rektor skall innan beslut fattas i frågor som är av betydelse för eleverna eller deras vårdnadshavare informera inflytanderåden om förslag till beslut. Detta skall ske i sådan tid innan det verkliga beslutet fattas och i sådan ordning att de som ingår i rådet ges en reell möjlighet att redovisa sina synpunkter och därigenom påverka beslutet. För förskolans och fritidshemmens del bör informations-skyldigheten gälla den som har de ledningsuppgifter som motsvarar rektor. Informations-skyldigheten bör här omfatta frågor som är av betydelse för barnen eller deras vårdnadshavare.

4 Lokala styrelser

Arbetsgruppens förslag: Försöksverksamheten med lokala styrelser permanentas. För gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen bör de lokala styrelserna ha elevmajoritet. För förskoleklassen, grundskolan och särskolan bör styrelserna ha föräldramajoritet. Även för de statliga skolformerna, specialskolan och sameskolan, bör det övervägas att skapa någon motsvarande form för föräldrainflytande. Förslaget innebär att skolans undantag från kommunallagens regler om självförvaltningsorgan bör bestå.

5. Elevers rätt till stödundervisning

Arbetsgruppen instämmer i Skollagskommitténs förslag om en enhetlig lagreglering för alla skolformer av elevers rätt till den stödundervisning som de kan behöva på grund av sitt uppdrag att företräda andra elever.

6 Uppdrag till Skolverket m.m.

Arbetsgruppens förslag: Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett informationsmaterial som skall ge övergripande kunskap dels om utbildningssystemet som sådant dels om hur de olika delarna relaterar till varandra och till de övergripande mål och intentioner som finns. Informationsmaterialet skall riktas till följande målgrupper: till föräldrar om förskolan, till elever och föräldrar om skolan och till vuxenstuderande om vuxen. Skolverket bör kontinuerligt ägna särskild uppmärksamhet åt att följa upp, utvärdera och analysera arbetet med barns, elevers och föräldrars inflytande. Särskild uppmärksamhet skall vidare ägnas åt att ta fram kvalitetsindikatorer för att följa upp barns, elevers och föräldrars inflytande.

7. Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling

Arbetsgruppens förslag: Myndigheten för skolutveckling ges i uppdrag att förstärka sitt stöd till förskolor, skolor och vuxenutbildning i arbetet med att implementera mål och syfte samt reglerna för inflytande och delaktighet.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen bedömer att förslagen i remissen är positiva för utvecklingen i skolan och föreslår stadsdelsnämnden att godkänna förslaget till remissvar och överlämna det till kommunstyrelsen.

Norrmalms stadsdelsnämnd beslutade den 22 januari 2004 att remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Gunilla Reuterskiöld m.fl.* (fp), *Sebastian Cederschiöld m.fl.* (m) och *Anders Broberg* (kd) till förmån för eget beslut enligt följande.

Vi anser att stadsdelsnämnden skulle ha beslutat följande

1. Förvaltningens förslag till beslut avslås.
2. Stadsdelsnämnden anför därutöver följande.

Alla barn och ungdomar ska kunna påverka sin situation i skolan. Detta sker bäst så nära elevernas vardag som möjligt. För de allra flesta elever är valfriheten i skolan, lärande i egen takt och inflytande över schemaläggning mycket viktigare än budgetansvar och möjligheten att styra skolorna administrativt. Vi delar lärarfackens åsikt att skolan ska styras av professionen och därmed att förslaget om ett permanentande av lokalstyrelser med elevmajoritet skall avslås. Förslaget syns också oklart med tanke på den nya skollagen.

Vi vill också påpeka det ironiska i att i denna fråga, som handlar om inflytande, så har inga elever tillfrågats. Att se inflytande som en garanti för att besluten är tänkta att vara till det bästa för barn är bara en del av inflytandet. Att fråga dem om hur de vill ha det handlar om att ge dem rätt att definiera vad de vill och att kvalitetssäkra beslutsunderlagen. I den s k barnchecklistans

ruta med frågan ”Har barn och ungdomar getts möjlighet att uttrycka sin mening ?” ikryssats med svaret nej....

Särskilt uttalande gjordes av *Jan Valeskog m.fl. (s)*, *Ulla Dahl (mp)* och *Hans Enroth (v)* enligt följande.

Förskolan och skolan, tillsammans med hemmet, är viktiga platser där barnens grundläggande värderingar skapas. För att kunna fostra demokratiska medborgare krävs därför att barn och elever får möjlighet att påverka sin vardag redan från förskoleålder. I takt med barnets utveckling och mognad är det viktigt att möjligheterna att delta i beslutsfattande ökar och att man som elev hela tiden känner att man har inflytande och möjligheter att påverka. För yngre barn så intar föräldrarna en viktig roll och får i många sammanhang föra barnets talan. Denna form av brukarinflytande är relativt väl utvecklad och fungerande på Norrmalm. Eleverna i högre årskurser i stadsdelens skolor känner dock många gånger vanmakt och brist på inflytande.

Möjligheterna för elever att påverka sin situation i skolan är i praktiken ofta begränsad. För högstadeelever behövs det ett forum där elever, lärare och skolledning kan mötas och diskutera på ett sådant sätt så att eleverna känner att de har ett reellt inflytande över viktiga funktioner i skolan. Elevråd finns på många skolor, men deras arbetssätt och utformning behöver utvecklas. Ett exempel på en fråga där skolelever känner vanmakt är i fall då eleverna känner sig missnöjda med en lärare. På detta område finns det önskemål från stadsdelens elever om att utarbeta former för inflytande. Det är viktigt att förvaltningen och skolorna ser detta behov av att utveckla ett sådant forum och aktivt tar tag i frågan om att öka elevers inflytande i skolan.

Normmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Betänkandet ger en mycket bra sammanfattning av de olika former av inflytande som förekommer inom såväl förskoleverksamhet som övriga former av skolverksamhet och även av de bestämmelser som reglerar frågan om inflytande för barn, elever och föräldrar. Betänkandet ger också en bra bild av de erfarenheter som finns från olika typer av både formella och informella organ för inflytande och samverkan.

Det är givetvis angeläget att i all kommunal verksamhet försöka öka brukarinflytandet och delaktigheten i utformningen av verksamheten. Som påpekas i betänkandet är dock skolan det kommunala verksamhetsområde där man sannolikt kommit längst vad gäller brukarinflytande.

Förvaltningen delar arbetsgruppens uppfattning om att det inte saknas regler och bestämmelser för både barns, elevers och föräldrars inflytande och att det inte är formerna för inflytande som är avgörande. Vad gäller elevers inflytande anser förvaltningen att detta redan idag är tillräckligt tydligt formulerat i de lager och övriga styrdokument som reglerar skolans verksamhet. Som framgår av betänkandet är däremot föräldrars rätt till inflytande inte lika tydligt uttryckt varken i skollagen eller skolans läroplaner och i detta fall behövs ett förtydligande.

Från förvaltningens sida är vi positiva till arbetsgruppens förslag om att en ändring görs i skolans kursplaner för de samhällsorienterande ämnena för att poängtera vikten av att eleverna får kunskap i lokal demokrati. Goda kunskaper i hur den demokratiska processen fungerar är grundläggande för förståelsen för hur man som enskild medborgare kan påverka och bli delaktig i de beslut som fattas.

Förvaltningen delar förslaget om att i Skollagen införa en bestämmelse om att det på varje förskola och skola ska finnas en organisation för arbetet med inflytandefrågor. Enligt förslaget ska det vara rektors ansvar att se till att inflytanderåd inrättas. Förvaltningen anser att rektor självklart ska ha ansvaret för att erbjuda fora för information, samråd och inflytande och också vara pådrivande i dessa frågor. Vid ett eventuellt inrättandet av inflytanderåd är det dock viktigt att ha tydliga rutiner för hur elev- och föräldrarepresentanter utses till rådet så att de inte enbart företräder sina egna eller det egna barnets intressen.

Förvaltningen har inget att invända mot att försöksverksamheten med lokala styrelser permanentas och delar förslaget om att skollagens undantag från kommunallagens regler om självförvaltningsorgan bör bestå. Som framgår av betänkandet har intresset av att inrätta såväl lokala styrelser som självförvaltningsorgan varit tämligen ringa men för de verksamheter där dessa former av inflytande bedöms vara de mest lämpliga inom Norrmalms stadsdelsnämnds verksamhetsområde finns inga planer på att inrätta självförvaltningsorgan eller lokala styrelser. Det finns redan nu väl fungerande former för samråd och inflytande och från föräldrahåll finns för närvarande inga önskemål om mera formaliserade former för inflytande.

Vad gäller förslaget om att elever ska ha rätt till den stödundervisning de kan behöva till följd av sitt uppdrag som företrädare för andra elever har vi från förvaltningens sida inga invändningar.

Förvaltningen är positiv till förslaget om att Skolverket ska ges i uppdrag att utarbeta ett informationsmaterial som ska ge föräldrar respektive vuxenstuderande övergripande kunskaper om utbildningssystemet och dess mål och intentioner. Som arbetsgruppen framhållit är kunskaper om verksamhetens mål och intentioner en grundförutsättning för att kunna utöva ett reellt inflytande. För att lokala styrelser eller självförvaltningsorgan ska fungera är det, enligt förvaltningens uppfattning, dock inte tillräckligt med övergripande kunskaper. Brukarrepresentanterna, särskilt då dessa är i majoritet, måste i dessa sammanhang ha gedigna kunskaper inte bara om verksamheten i fråga utan även om bestämmelser som reglerar en kommunal verksamhet rent allmänt.

Utbildningsnämnden beslutade den 22 januari 2004 följande

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas till kommunstyrelsen som remissvar avseende departementsskrivelsen DS 2003:46 om utökat elev- och föräldrainflytande.

Reservation anfördes av *Jan Björklund m.fl.* (fp), *Mikael Söderlund m.fl.* (m) och *Jona Vikman* (kd) till förmån för eget beslut enligt följande.

Vi reserverar oss mot utbildningsnämndens beslut då vi yrkade att nämnden skulle besluta

1. att avslå förvaltningens förslag till beslut, samt
2. att anföra följande:

Alla barn och ungdomar ska kunna påverka sin situation i skolan. Detta sker bäst så nära elevernas vardag som möjligt. För de allra flesta elever är valfrihet i skolan och lärande i egen takt mycket viktigare än budgetansvar och möjligheten att styra skolorna administrativt. Vi menar att skolan ska styras av professionen och därmed att förslaget om ett permanentande av lokala styrelser med elevmajoritet skall avslås.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till utbildningsnämnden remitterat departementsskrivelsen "Var-dags-inflytande i förskola, skola och vuxenutbildning (DS 2003:46).

Under mars månad 2003 tillsattes en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet med uppgift att utreda möjligheterna till utökat barn-, elev- och föräldrainflytande i förskola, fritidshem, skola och vuxenutbildning. Arbetsgruppens förslag föreslås beredas tillsammans med bl.a. Skollags- och Gymnasiekommittéernas förslag.

Rektors ansvar

Arbetsgruppens förslag

Rektor föreslås få ett ansvar för att främja och utveckla ett aktivt elevinflytande både när det gäller inflytandet över det egna lärandet och inflytandet på grupp- och skolnivå. Rektor föreslås även få ansvar för att eleverna får information om rätten till inflytande och huvuddragen i de bestämmelser som styr utbildningen. Läroplanerna för de obligatoriska och de frivilliga skolformerna bör ändras så att detta tydligt framgår. För den obligatoriska skolan skall tillägget även omfatta föräldrarnas inflytande och rätt till information.

Förvaltningens synpunkter

Under rubriken "Elevernas ansvar och inflytande" (avsnitt 2.3) i läroplanen för de frivilliga skolformerna återfinns mål och riktlinjer som riktar sig till skolan, alla som arbetar i skolan och dessutom specifikt till lärarna. Under avsnitt 2.6, "Rektors ansvar" står bl.a. att skolans arbetsformer skall utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas. Motsvarande skrivningar återfinns i läroplanen för förskolan och läroplanen för de obligatoriska skolformerna. Arbetsgruppens förslag innebär ett förtydligande av rektors ansvar särskilt i de delar som avser information till eleverna om rätt till inflytande och information till eleverna om huvuddragen i de bestämmelser som styr skolan. Arbetsgruppens förslag överensstämmer med de förslag skollagskommittén tidigare lagt. Förvaltningen tillstyrker ett sådant förtydligande även i läroplanerna.

Ändring i kursplanerna

Arbetsgruppens förslag

Skolverket föreslås få i uppdrag att utreda en ändring i kursplanen för de samhällsorienterande ämnena i samtliga skolformer där kursplaner förekommer. Vikten av att eleverna får kunskaper i lokal demokrati bör betonas. Kunskaperna bör avse både skolnivå och kommunnivå. De bör omfatta såväl kunskap om regler och processer som hur man som elev eller medborgare själv aktivt kan medverka.

Förvaltningens synpunkter

Att i de nationella kursplanerna för samhällsorienterande ämnen lägga in bl a kunskap om regler och processer för elevinflytandet och hur man som elev aktivt kan medverka i demokratiutvecklingen på skolan skulle underlätta arbetet med ett ökat elevinflytande. För närvarande arbetar förvaltningen och ett antal gymnasieenheter med verktygen introduktionsprogram och lokal kursplan i elevdemokrati. De föreslagna justeringarna av de nationella kursplanerna skulle ge ett helt annat genomslag. Förvaltningen tillstyrker förslaget.

Inflytanderåd

Arbetsgruppens förslag

I skollagen föreslås en bestämmelse införas att det på varje förskola och skola skall finnas en organisation för arbetet med inflytandefrågorna och att det i denna skall ingå ett eller flera inflytanderåd. Rådet skall behandla frågor som är viktiga för verksamheten och som kan ha betydelse för barn, elever och föräldrar. Från förskoleklassen till den kommunala vuxenutbildningen skall detta råd tillgodose elevernas kollektiva inflytande. Från förskolan upp till och med grundskolan och motsvarande skolformer skall det syfta till att ge vårdnadshavarna ett kollektivt inflytande. Rektor ansvarar för att inflytanderåd inrättas.

Rektor skall innan beslut fattas i frågor som är av betydelse för eleverna eller deras vårdnadshavare informera inflytanderåden om förslag till beslut i sådan ordning att de som ingår i rådet ges en reell möjlighet att redovisa sina synpunkter och därigenom kunna påverka beslutet.

Förvaltningens synpunkter

Inflytanderåden skulle enligt förslaget dels vara ett forum där elever/ föräldrar kan framföra förslag och synpunkter i frågor som berör dem, dels vara ett forum för information från skolan inför kommande beslut. Arbetsgruppen lämnar inga närmare förslag på hur råden skall organiseras eller exakt vilka frågor som skall behandlas i rådet. Detta skall enligt förslaget avgöras lokalt. Avsikten är att komma ifrån dagens formella/byråkratiska ordning och ersätta den med en mer flexibel verksamhet som kan finna praktiska former för ett reellt inflytande. Föreskrifter om inflytanderåd avses ersätta nuvarande bestämmelser om klassråd och skolkonferens. Förslaget överensstämmer med Skollagskommitténs förslag om att elevernas företrädare skall informeras inför för dem viktiga förändringar och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas. Arbetsgruppens förslag innebär att en formell form för elevinflytandet, inflytanderådet, skall finnas, men att rådet kan organiseras utifrån de former och den sammansättning som man lokalt finner praktiskt fungerar för att säkra ett reellt elev-/föräldrainflytande. Förvaltningen tillstyrker förslaget.

Lokala styrelser

Arbetsgruppens förslag

Försöksverksamheten med lokala styrelser föreslås bli permanentad. För gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen bör de lokala styrelserna ha elevmajoritet. För förskoleklassen, grundskolan och särskolan bör styrelserna ha föräldramajoritet.

Förvaltningens synpunkter

Förslaget innebär att lokala styrelser med föräldra- eller elevmajoritet kommer att finnas kvar som en möjlighet. Permanent regler om lokala styrelser bör enligt arbetsgruppen införas i samband med Skollagskommitténs förslag till ny skollag. Där bör ett angivande av vilka beslut som får överlämnas till en lokal styrelse anges, samt de följdföreskrifter på förordningsnivå som blir nödvändiga. Arbetsgruppen anser också att man vid utformningen av den framtida regleringen av lokala styrelser bör överväga om elever/föräldrar skall ha majoritet i den lokala styrelsen eller om man kan tänka sig en annan fördelning av rösterna. Skolverket förordar här en styrelsekonstruktion med balans mellan brukare och skolledning där ordförandeposten inte är utslagsgivande. Förvaltningen tillstyrker förslaget om permanentning av den nuvarande försöksverksamheten samt de synpunkter arbetsgruppen framför i samband med en eventuell framtida reglering i skollag och förordning.

Elevers rätt till stödundervisning

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen instämmer i Skollagskommitténs förslag om en enhetlig lagreglering för alla skolformer av elevers rätt till den stödundervisning som de kan behöva på grund av sitt uppdrag att företräda andra elever.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inte någon avvikande synpunkt på arbetsgruppens förslag.

Uppdrag till Skolverket och Myndigheten för skolutveckling

Arbetsgruppens förslag

Skolverket föreslås få i uppdrag att utarbeta ett informationsmaterial vilket skall ge övergripande kunskap om utbildningssystemet som sådant och om hur de olika delarna relaterar till varandra och till de övergripande mål och intentioner som finns. Materialet skall riktas till föräldrar om förskolan, till elever och föräldrar om skolan och till vuxenstuderande om vuxenutbildning. Skolverket bör kontinuerligt ägna särskild uppmärksamhet åt att följa upp, utvärdera och

analysera arbetet med barns, elevers och föräldrars inflytande och att ta fram kvalitetsindikatorer för uppföljning av detta inflytande.

Myndigheten för skolutveckling föreslås få i uppdrag att förstärka sitt stöd till förskolor, skolor och vuxenutbildning i arbetet med att implementera mål och syfte samt reglerna för inflytande och delaktighet.

Förvaltningens synpunkter

Inte heller här har förvaltningen någon avvikande mening.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 7 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Förslagen i denna departementsskrivelse är inriktade på förändrade arbetssätt när det gäller samverkan mellan skola och elever/föräldrar. I allt väsentligt gäller skrivelsen förtydliganden och utveckling av gällande regelverk och arbetssätt. Innehållet i skrivelsen ligger också i linje med de intentioner som uttrycks i gällande budget för staden. Ett utvecklat brukarinflytande bör bidra till ökad kvalitet och borde inte medföra några merkostnader för utbildningsverksamheten i staden.

Bakgrund

Utbildningsdepartementet tillsatte i mars 2003 en intern arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att öka barn- och elevinflytandet samt föräldrainflytandet. Inflytandet inom skolväsendet är en viktig fråga både ur ett demokratiperspektiv och för utvecklingen av skolans kvalitet.

I denna departementsskrivelse (Ds 2003:46) lämnas förslag på hur ett tydligare reellt barn-, elev- och föräldrainflytande i förskola, skola och vuxenutbildning ska åstadkommas.

Förslag till förändringar

Rektors ansvar

Rektor skall ges ett tydligare uppdrag att främja och utveckla ett aktivt elevinflytande, både när det gäller inflytande över det egna lärandet och inflytande på grupp- respektive skolnivå. Vidare skall rektor ha ansvar för att eleverna får information om rätten till inflytande och huvuddragen i de bestämmelser som styr utbildningen. Läroplanerna för de obligatoriska (Lpo 94) och de frivilliga skolformerna (Lpf 94) bör därför ändras så att detta framgår.

Inflytanderåd

I skollagen införs en bestämmelse om att det på varje förskola och skola skall finnas en organisation för arbetet med inflytandefrågor och att det i denna skall ingå ett eller flera inflytanderåd. Råden skall behandla frågor som är viktiga för verksamheten och som kan ha betydelse för brukarna. Det skall vara rektors ansvar att se till att inflytanderåd inrättas.

Lokala styrelser

Försöksverksamheten med lokala styrelser permanentas. I gymnasieskolan och inom Komvux bör de lokala styrelserna ha elevmajoritet. Förslaget innebär att kommunallagens regler om självförvaltningsorgan bör bestå.

Elevers rätt till stödundervisning

Arbetsgruppen instämmer i Skollagskommitténs förslag om en enhetlig lagreglering för alla skolformer av elevers rätt till den stödundervisning som de kan behöva på grund av sitt uppdrag att företräda andra elever.

*Uppdrag till Skolverket och Myndigheten för skolutveckling
ändringar i kursplanerna*

Skolverket ges i uppdrag att utreda en ändring i kursplanen för de samhällsorienterande ämnena i samtliga skolformer där kursplaner förekommer. Vikten av att eleverna får kunskaper i lokal demokrati bör betonas. Kunskaperna bör avse både skolnivå och kommunnivå samt kunskap om de regler och processer som styr hur man som elev eller medborgare själv aktivt kan medverka i utvecklingen av skola och samhälle.

Informationsmaterial

Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett informationsmaterial som skall ge övergripande kunskap dels om utbildningssystemet som sådant, dels om hur de olika delarna relaterar till varandra och till de övergripande mål och intentioner som finns.

Uppföljning och kvalitetsindikatorer

Skolverket bör kontinuerligt ägna särskild uppmärksamhet åt att följa upp, utvärdera och analysera arbetet med barns, elevers och föräldrars inflytande. För detta ändamål bör också särskilda kvalitetsindikatorer tas fram.

Utveckling av inflytande

Myndigheten för skolutveckling ges i uppdrag att förstärka sitt stöd till förskolor, skolor och vuxenutbildning i arbetet med att implementera mål och syfte med inflytande och delaktighet samt reglerna för detta.

Sammanfattning av DS 2003:46 Var-dags-inflytande i förskola, skola och vuxenutbildning.

Arbetsgruppens förslag

Rektors ansvar

Arbetsgruppens förslag: Rektor skall ges ett ansvar för att främja och utveckla ett aktivt elevinflytande både när det gäller inflytandet över det egna lärandet och inflytandet på grupp- respektive skolnivå. Vidare skall rektor ha ansvar för att eleverna får information om rätten till inflytande och huvuddragen i de bestämmelser som styr utbildningen. Läroplanerna för såväl de obligatoriska som de frivilliga skolformerna, Lpo 94 och Lpf 94, bör ändras så att detta framgår.

I Lpo 94 föreslås att tillägget även gäller föräldrars inflytande och rätt till information. Den kanske viktigaste delen av elevinflytandet är den del som handlar om det som sker i klassrummet, d.v.s. inflytandet över lärandeprocessen. Detta kan ses som en del av det individuella inflytandet. I Lpo och Lpf återfinns skrivningar om elevens ansvar för sina studier och inflytande över sin utbildning och att eleverna skall ha ett inflytande över arbetssätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen. Detta är frågor som ofta diskuteras i skolorna och metoder som t.ex. portfolio som betonar elevens kunskap om sitt eget lärande har blivit mycket populära. Kännetecknande är att det finns en god kommunikation mellan lärare och elev samt att man arbetar tillsammans. Gruppen anser att ansvaret för att främja och utveckla inflytandet över det egna lärande bör förtydligas i läroplanerna för grund- och gymnasieskolan. Statens uppgift i detta sammanhang blir att betona vikten av att man på kommunal och lokal nivå arbetar med att utveckla och följa upp inflytandet för elever och föräldrar i förskola och skola. Denna del av elevinflytandet skall tas med i den organisation och i de övervägande som görs på en skola när man planerar och sedan redovisar elevernas individuella inflytande. Lärarnas och skolläraledningens engagemang och kunskaper om hur elevers lärande kan främjas genom inflytande är centralt. Detta är en fråga som även behöver diskuteras i termer av kompetensutveckling samt inom lärarutbildningar och rektorsutbildning.

Som arbetsgruppen redan tidigare har påpekat finns många exempel på ett bra och inspirerande arbete både när det gäller barns, elevers och föräldrars inflytande. Men det kan samtidigt konstateras att många undersökningar visar att både elever och föräldrar säger att de vill ha ett större inflytande än de tycker att de faktiskt har. Många rektorer och lärare framhåller svårigheten att engagera elever och föräldrar i samrådsorgan och lokala styrelser. De flesta skolor genomgår såväl perioder när elever respektive föräldrar är mycket aktiva som perioder när skolan får övertala någon att ställa upp som representant till en samrådsgrupp. En hörnsten för att kunna utveckla inflytandet är att förbättra informationen och kommunikationen mellan parterna både när det gäller skolan som system och om det som planeras och är på gång i den enskilda förskolan och skolan. En annan hörnsten är att stärka och uppmuntra det engagemang som finns hos elever och föräldrar. Även om engagemanget ytterst måste komma från dem som vill ha inflytandet så kan man från professionen underlätta och skapa förutsättningar för ett sådant engagemang bl.a. genom att ha tydliga och väl kända rutiner för inflytandearbetet. Målet att alla elever och föräldrar skall engagera sig uppnås oftare på den individuella nivån medan ett engagemang för de mer övergripande frågorna periodvis upplevs som för svårt eller tidskrävande av eleverna eller av föräldrarna. Man deltar i bästa fall mer aktivt under några år i elevrådet eller föräldraföreningen men känner sedan att någon annan får ta vid eller så slutar eleven på skolan. Det är rimligt att utgå från att elevers och föräldrars intresse för inflytandefrågorna i skolan skiftar över tid. Personal och rektor måste stå för kontinuiteten och i bästa fall ingår inflytandet som en så naturlig del av skolans arbete att det inte kan väljas bort. Det är därför rimligt att ansvaret läggs på rektor att se till att uppmuntra och stärka elever och föräldrar.

Förskolan och skolan bör också ha en organisation för hur man kan stödja inflytandearbetet på olika plan. När det gäller val till representanter till det inflytanderåd som föreslås nedan måste förskolan/skolan stödja elever, studerande och föräldrar så att de kan genomföra demokratiska val av sina representanter. Den tid man på en skola kan lägga för att engagera de olika

intressenterna måste avvägas mot andra uppgifter men ett kontinuerligt arbete bör ske med dessa frågor. Det finns behov av erfarenhetsutbyte och utvecklingsarbete mellan skolor och kommuner. Myndigheten för skolutveckling bör kunna stödja ett sådant arbete. Arbetsgruppens förslag överensstämmer i denna del med Skollagskommitténs förslag att eleverna skall få information om sin rätt till inflytande, om huvuddragen i de bestämmelser som styr utbildningen, samt kontinuerlig information om frågor som berör dem. Att ansvaret läggs på rektor är också i enlighet med kommitténs förslag eftersom inflytandefrågorna ingår i det pedagogiska ledningsansvaret.

Ändring i kursplanerna

Arbetsgruppens förslag: Skolverket ges i uppdrag att utreda en ändring i kursplanen för de samhällsorienterande ämnena i samtliga skolformer där kursplaner förekommer. Vikten av att eleverna får kunskaper i lokal demokrati bör betonas. Kunskaperna bör avse både skolnivå och kommunnivå. De bör vidare gälla såväl kunskap om regler och processer som hur man som elev eller medborgare själv aktivt kan medverka. Både Sveriges Skolledarförbund, Elevorganisationen och Sveriges elevkårer (SVEA) har påpekat att aktiviteter för eleverna, främst de äldre eleverna i grundskolan och i gymnasieskolan, som inte gynnar betygen har en tendens att sjunka i prioritet både för eleverna själva och för lärarna. Demokratiundervisning skall även omfatta skolans arbetssätt. I grundskolan och motsvarande skolformer bör man, som i flera gymnasieskolor, kunna lägga in speciella moment i undervisningen är skolans lokala inflytande och styrsystem ingår. Kunskaper om samt ett aktivt arbete med lokal demokrati, både i skolan och i kommunen bör vara ett tydligt mål för de samhällsorienterande ämnena.

Det finns också i regeringens proposition Demokrati för det nya seklet (2001/02:80) ett förslag att god kunskap om alla samhällsnivåer bör ges i skolan. Vid en revidering av grundskolans kursplaner bör betydelsen av kunskap om de olika nivåerna tydliggöras. Behovet av kommentar och referensmaterial för att stödja en sådan undervisning i grundskolan och gymnasieskolan bör också ses över. För förståelse av politik och samhälle krävs kunskaper om samtliga samhällsnivåer och relationerna mellan dem. Arbetsgruppen anser att ett krav på kunskaper om den lokala nivån måste innefatta både skolnivå och kommunnivå.

Inflytanderåd

Arbetsgruppens förslag: I skollagen införs en bestämmelse att det på varje förskola och skola skall finnas en organisation för arbetet med inflytandefrågorna och att det i denna skall ingå ett eller flera inflytanderåd. Rådet skall behandla frågor som är viktiga för verksamheten och som kan ha betydelse för barn, elever och föräldrar. Från förskoleklassen t.o.m. den kommunala vuxenutbildningen skall detta råd tillgodose elevernas kollektiva inflytande. Från förskolan upp till och med grundskolan och motsvarande skolformer skall det syfta till att ge vårdnadshavarna ett kollektivt inflytande. Det skall vara rektors ansvar att se till att inflytanderåd inrättas. När verksamhet inom förskolan eller skolbarnsomsorgen inte leds av en rektor, skall denna skyldighet i stället falla på den som har motsvarande ledningsuppgifter på enheten. Rektor skall innan beslut fattas i frågor som är av betydelse för eleverna eller deras vårdnadshavare informera inflytanderåden om förslag till beslut. Detta skall ske i sådan tid innan det verkliga beslutet fattas och i sådan ordning att de som ingår i rådet ges en reell möjlighet att redovisa sina synpunkter och därigenom påverka beslutet. För förskolans och fritidshemmets del bör informationsskyldigheten gälla den som har de ledningsuppgifter som motsvarar rektor. Informationsskyldigheten bör här omfatta frågor som är av betydelse för barnen eller deras vårdnadshavare. För att föräldrar och elever skall få möjlighet att utöva inflytande så krävs att man har kunskaper om hur systemet fungerar. Rätten till information och samråd skall garanteras genom att rektor fortlöpande ger elever och vårdnadshavare information och tillfälle att komma med synpunkter. Bestämmelsen om inflytanderåd bör utöver det offentliga skolväsendet även omfatta motsvarande verksamheter som bedrivs av enskilda huvudmän. Alla förskolor och skolor skall åläggas att ha inflytanderåd för det kollektiva inflytandet, men hur detta skall utformas skall lämnas öppet. En skolenhet kan väja att ha ett inflytanderåd eller flera råd med olika funktion. De föreslagna inflytanderåden bör ha två huvuduppgifter. Den ena innebär att

utgöra en arena där elever och föräldrar kan föra fram förslag och synpunkter i frågor som berör dem. Den andra huvuduppgiften bör vara att ge information om kommande beslut i frågor som är av intresse för de grupper som finns representerade i rådet. Härigenom ges dessa en möjlighet att påverka besluten. Det är inte ändamålsenligt – eller ens möjligt – att genom generella författningsbestämmelser exakt ange inför vilka beslut denna informationsskyldighet skall fullgöras. Det måste avgöras från fråga till fråga beroende på omständigheterna och syftet med inflytanderåden, nämligen att ge de berörda grupperna ett reellt inflytande i sådana frågor som de har ett intresse av därför att de på något sätt berör deras situation. Med hänsyn till den ansvarsfördelning som gäller är det naturligt att ansvaret läggs på rektor, eller motsvarande chefsjänsteman för förskola och fritidshem, för att dessa råd inrättas och verkar på ett målmedvetet sätt för att ge elever och föräldrar inflytande. Dessa ledare har enligt gällande regler att fatta beslut i och ansvara för det stora flertalet frågor som kommer att bli aktuella att behandla inom ramen för de föreslagna rådens arbete. Rektor har redan enligt skollag och läroplan ansvaret för att undervisningen utvecklas, och att arbetsformer anpassas efter elevernas skiftande behov och förutsättningar samt att skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas. Hur inflytandearbetet närmare organiseras måste avgöras lokalt inom respektive verksamhet. Däremot bör det ställas upp ett krav på att det på varje enhet finns en organisation för hur man avser att arbeta med inflytandet på enheten och som innefattar inflytanderåd. Om rådet är inrättat enbart för dessa frågor eller också skall ha andra uppgifter måste avgöras lokalt. Detsamma gäller om det skall finnas ett eller flera råd för en viss verksamhet. Inte heller hur det skall vara sammansatt, vilka arbetsformer det skall tillämpa eller hur det benämns bör föreskrivas nationellt.

Det centrala är att det ges en sådan utformning att kravet på att ge elever respektive deras vårdnadshavare möjligheter till inflytande över verksamheten kan uppfyllas. För att nå detta övergripande mål måste man beakta en rad olika omständigheter vid utformningen av inflytanderådets verksamhet. Enhetens storlek, elevernas ålder och mognad, deras tidigare erfarenheter av inflytandearbete måste vägas in liksom vårdnadshavarnas förhållanden och erfarenheter. Hur och för hur lång tid elevernas och föräldrarnas företrädare skall utses, vilka som därutöver skall ingå, hur ofta detta inflytanderåd skall sammanträda, hur frågorna skall beredas och resultaten redovisas är exempel på sådant som säkerligen får sin mest ändamålsenliga utformning om de lokala förutsättningarna kan beaktas. I de fall inflytanderådet består av företrädare för olika grupper skall dessa själva på demokratisk väg utse sina representanter. En särskild aspekt måste beaktas när det gäller organisationen av inflytanderåd inom vuxenutbildningen. Den kommunala huvudmannen får utan begränsningar välja att anlitä entreprenörer för att utföra hela eller delar av den kommunala verksamheten. Av detta följer också att det står huvudmannen fritt att så ofta denne anser det lämpligt byta entreprenör. Dock gäller för alla de tre skolformer som ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna att om verksamheten anordnas av någon annan än kommunen skall det alltid finnas en av kommunen anställd rektor som ansvarar för ledningen av utbildningen. Genom att också knyta ansvaret för att det finns fungerande inflytanderåd till rektorn vinns således viss kontinuitet i dessa råds verksamhet även om kommunen byter entreprenör för hela eller delar av verksamheten i övrigt. Inflytandet bör organiseras på ett sådant sätt att inflytande är möjligt oavsett om kommunen valt att anlitä andra anordnare än den egna regin och oavsett var lärandet sker.

Även när det gäller avgränsningen av elevernas respektive föräldrarnas medverkan i dessa inflytanderåd har arbetsgruppen kommit fram till att det måste finnas visst utrymme för anpassningar efter de förutsättningar som råder. När barn och ungdomar själva skall få bestämma eller när de i stället skall företrädas av vårdnadshavarna kan inte avgöras enbart genom att sätta upp en åldersgräns. Frågans vikt och den unges mognad måste beaktas. Gruppen har dock kommit fram till att ramarna bör sättas så att skolan skall vara skyldig att ha inflytanderåd som syftar till att ge eleverna kollektivt inflytande när det gäller förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda och svenskundervisningen för invandrare. Inflytanderåd som syftar till att ge vårdnadshavarna inflytande skall finnas inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan

och sameskolan. Det skall inte uteslutas att det kan uppstå situationer när det inte kan bedömas som rimligt, eller ens möjligt, att inrätta inflytanderåd. Det kan t.ex. gälla när föräldrar trots aktiva insatser inte förmås delta i ett råd. Rektor eller motsvarande har ett stort ansvar att anpassa utformningen efter de förutsättningar som gäller i varje enskild situation. Självklart måste verksamheten ges en sådan utformning som är anpassad till t.ex. de berördas ålder och mognad. Att hänvisa till att barnen inte har nått tillräcklig mognad för att kunna medverka, kan således inte normalt godtas som ett skäl för att inte inrätta någon form av inflytanderåd. Trots de anpassningar som nu har nämnts, måste det vid enstaka tillfällen kunna inträffa att det inte visar sig vara möjligt att få till stånd något råd. För dessa situationer kan det vara befogat med ett särskilt undantagsstadgande i den föreskrift som nu föreslås. Den skulle kunna utformas så att skyldigheten att inrätta inflytanderåd bortfaller när det finns sådana särskilda omständigheter att det inte är rimligt att kräva att sådana inrättas.

Som redan har framhållits spänner tillämpningsområdet för de tänkta inflytanderåden över mycket omfattande verksamhet med skiftande karaktär; från vårdnadshavare till barn i förskolan över elever i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan till vuxenstuderande. Det är självklart att de frågor som är av intresse för olika grupper varierar. Detta måste beaktas vid bedömningen av när information skall lämnas inför ett beslut. Samtidigt är det väsentligt att den information som lämnas anpassas till den grupp som den lämnas till. Avsikten med förslaget är att ta bort dagens formella och ibland onödigt byråkratiska ordning och ersätta den med en mer flexibel och målstyrd verksamhet som tar sin utgångspunkt i att det väsentliga är att finna praktiskt anpassade former som kan leda till ett verkligt inflytande. Dessa kan inte vara identiska överallt. En förutsättning för att inflytanderåden skall kunna fylla sin viktiga funktion är att de inte av förskolechefer och skolledarna uppfattas som onödigt svårhanterliga och hämmande samt att de grupper som de avser att ge ett reellt inflytande också uppfattar att de får ett sådant. I linje med vad som nu har sagts innebär arbetsgruppens förslag att föreskrifterna om inflytanderåd skall ersätta de mer detaljerade bestämmelser som i dag finns för vissa skolformer om formella samverkansorgan såsom klassråd och skolkonferens. Arbetsgruppens förslag överensstämmer i denna del med skollagskommitténs förslag att elevernas företrädare skall informeras inför för eleverna viktiga förändringar och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan sådana beslut fattas.

Lokala styrelser

Arbetsgruppens förslag: Försöksverksamheten med lokala styrelser permanentas. För gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen bör de lokala styrelserna ha elevmajoritet. För förskoleklassen, grundskolan och särskolan bör styrelserna ha föräldramajoritet. Även för de statliga skolformerna, specialskolan och sameskolan, bör det övervägas att skapa någon motsvarande form för föräldrainflytande. Förslaget innebär att skollagens undantag från kommunallagens regler om självförvaltningsorgan bör bestå. Riksdagen fattade 1996 beslut om försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet inom grund- och särskolan och 1997 ett beslut om lokala styrelser med elevmajoritet inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Bakgrunden var Skolkommitténs delbetänkanden om föräldrars och elevers rätt till inflytande.²⁵ Lokala styrelser skulle bedrivas i form av en försöksverksamhet under fem respektive fyra år. Regeringen föreskrev i särskilda förordningar²⁶ vilka uppgifter som får överlåtas på en lokal styrelse. Den lokala styrelsen kan behandla de flesta frågor som är viktiga för skolan. Den kommunala nämnden har fortfarande det övergripande ansvaret för verksamheten. Lokala styrelser med föräldramajoritet och med elevmajoritet finns i sammanlagt cirka 270 skolor. De utvärderingar som genomförts visar flera positiva erfarenheter, framför allt att de elever som sitter i en lokal styrelse känner att de fått ett större inflytande i och med försöksverksamheten. Föräldrar som sitter i en lokal styrelse har också upplevt arbetet positivt och fler föräldrar är mer engagerade än tidigare. Vissa problem har dock visat sig i utvärderingarna som t.ex. nyformationsspridningen, både inom styrelsen och ut till övriga grupper på skolorna. Enligt Statskontoret är den vanligaste formen för samråd brukarråd som inte bygger på regler om villkorad delegation eller lokal styrelse. De flesta rektorer anser att brukarnas engagemang är lågt. Tröskeln för att sitta i en lokal föräldrastyrelse upplevs som högre än att sitta i ett brukarråd och en lokal styrelse uppfattas som mer byråkratisk och

formalistisk. Engagemanget kommer ofta som reaktion på en konkret händelse, men när det handlar om löpande frågor ses arbetsbelastning och ansvaret som alltför betungande. Statskontorets slutsats är att den huvudsakliga orsaken till det låga antalet lokala styrelser hänger samman med ett alltför svagt engagemang från brukarna. För dem som deltar i arbetet – brukare eller rektorer – upplevs inte skillnaden mellan ett brukarråd och en lokal styrelse som särskilt stor. Det finns t.o.m. en viss förvirring i vilken form man har sitt samråd. Samma slags frågor tas upp i alla brukarorgan.

Lokala styrelser kan ses som den form av inflytanderåd som går längst och där elever eller föräldrar även deltar i beslutsfattandet. Kommunerna är positiva, men graden och sättet att aktivera frågan skiljer sig. De intervjuade kommunerna anser att lokala styrelser bör finnas kvar som en möjlighet men inte som ett krav.

Av en utvärdering om lokala styrelser framgår att man i föräldrastyrelser framförallt behandlat pedagogiska frågor, organisatoriska frågor och miljöfrågor. Pedagogiska frågor innebär diskussioner om arbetsplaner, timplaner och läromedel men mest i ett informationsperspektiv. Organisationsfrågor avser bemanning och lärartillsättningar och ligger egentligen utanför en styrelses mandat. På några skolor har man behandlat omorganisationer, nedläggning av skolan m.m. som inte lett till några beslut i styrelsen men ofta till uppvaktningar av kommunala företrädare. Miljöfrågor är vanliga och kan handla om skolväg, skolgården, lekredskap, skoltröjor m.m. Många styrelser har varit mycket aktiva på detta område. Rätten att välja och kunna bli vald är central. Hittills har resonemangen utgått från att elever eller föräldrar är en homogen grupp (vilket inte är sannolikt). Det är viktigt att styrelsens representanter är representativa för olika intressen i elevgruppen eller föräldragruppen. Det finns exempel på att de funktionshindrade eleverna inte varit representerade och att deras situation inom en skola därför inte beaktats. Ambitionen måste vara att alla elever och föräldrar skall få ett ökat inflytande över skolan. Regleringen att elevföreträdare får ingå i styrelser med föräldramajoritet bör ändras till att elevföreträdare skall ingå. Styrelsen måste vara en del av hela skolans verksamhet och också engagera dem som inte sitter i styrelsen. Valet till den lokala styrelsen måste vara en demokratisk process. Skolledningen bör stödja elever respektive föräldrar med att organisera valet. Misstankar om att personerna handplockats får inte uppstå. Antalet röster vid val av föräldrastyrelse bör alltid utgå från antalet elever. Arbetsgruppen har kommit fram till att möjligheten att inrätta en lokal styrelse med elev- eller föräldramajoritet vilka har formell beslutanderätt bör finnas kvar. Det bör vidare övervägas om den inte skall utvidgas till att även omfatta vissa utbildningar där det i dag inte finns några sådana möjligheter. I de förordningar som reglerar försöksverksamheterna anges genom uppräknings vilken beslutanderätt som får flyttas från den politiska nämnden och rektorn till den lokala styrelsen. För övrig kommunal skolverksamhet, t.ex. förskoleklass och gymnasiesärskola, får det inte tillskapas några lokala styrelser eller självförvaltningsorgan. Arbetsgruppen föreslår ingen ändring för förskolan och fritidshemmen när det gäller möjligheten för föräldrar att delta i beslutsfattandet på en enhet. Arbetsgruppen anser således att det även i framtiden bör vara tillåtet att bilda självförvaltningsorgan enligt kommunallagen för förskole- och fritidshemsenheter. Kunskapen att denna möjlighet finns för förskolan och fritidshemmet att inrätta ett brukarorgan behöver dock öka bland anställda, föräldrar och politiker. För dessa båda verksamhetsformer bör skollagen inte heller fortsättningsvis innehålla något undantag från kommunallagens föreskrifter om självförvaltningsorgan. För de kommunala skolformer där undantaget finns i dag bör dock även fortsättningsvis detta undantag finnas kvar. I stället bör för samtliga dessa finnas en möjlighet att inrätta lokala styrelser. Regleringen av de lokala styrelserna bör dock inte ske i form av en försöksverksamhet utan regler om dessa kan lämpligen tas in i skollagen. I samband härmed bör övervägas att utvidga möjligheterna att anordna lokala styrelser med föräldramajoritet till att omfatta även vissa kommunala skolformer som inte omfattas av dagens försöksverksamhet, nämligen förskoleklassen och gymnasiesärskolan. Det är vidare angeläget att samordna de möjligheter till inflytande som kan finnas inom de olika verksamhetsgrenarna i en skola. Förskolan och fritidshemmen bör därför kunna ingå i en eventuell lokal styrelse på skolan dit verksamheten är förlagd. När det gäller de statliga skolformerna specialskolan och sameskolan kan inte de nu behandlade formerna med självförvaltningsorgan och lokala styrelser användas

eftersom bestämmelserna om dessa samverkansformer knyter an till den kommunalrättsliga regleringen. Arbetsgruppen anser att det är önskvärt att närmare undersöka förutsättningarna för att införa motsvarande möjlighet till lokala styrelser med föräldramajoritet för specialskolan och sameskolan. Däremot ställer sig arbetsgruppen tveksam till att genom ändringar i skollagstiftningen söka styra vilken beslutsordning som skall gälla för de juridiska personer som utgör huvudmän för fristående skolor. En sådan lagstiftning skulle säkerligen bli rättsligt komplicerad. Detta hänger bl.a. samman med att aktiebolagslagstiftningen innehåller tvingande regler om den verkställande direktörens uppgifter och ansvar inför styrelsen. Det går i sammanhanget inte heller att bortse från det förhållandet att alla elever i fristående skolor söker sig dit frivilligt. För de fristående skolornas del kan arbetsgruppens slutsatser därför sammanfattas så att kravet på inflytanderåd skall gälla på samma sätt som för offentliga skolor, men att någon reglering av särskilda styrelseformer som en lokal styrelse inte bör övervägas. När det gäller den närmare bestämmelser om lokala styrelser som arbetsgruppen menar bör tas med i en tänkt ny skollag har gruppen kommit fram till följande. I fråga om de inflytanderåd som gruppen menar bör bli obligatoriska har tidigare föreslagits att regleringen görs mycket öppen, d.v.s. att den inte belastas med detaljföreskrifter utan mer utgår från syftet med dessa råd. Denna metod kan dock inte användas när det gäller de lokala styrelserna. Detta hänger samman med att dessa utgör ett undantag från de grundläggande regler i kommunallagen som annars gäller generellt för all kommunal verksamhet. Därför föreligger ett särskilt krav på tydlighet. Det måste i lagtexten göras klart vilka beslut som får anförtros till en lokal styrelse. Arbetsgruppen anser att permanenta regler om lokala styrelser skall införas i samband med den stora översyn av skollagsstiftningen som pågår bl.a. med anledning av Skollagskommitténs förslag till ny skollag. Kommittén har föreslagit att framförallt rollfördelningen mellan den politiskt ansvariga nämnden och rektor lagtekniskt regleras på ett annat sätt än vad som görs i dag. Ett angivande i författning av vilka beslut som får överlämnas till en lokal styrelse måste nära ansluta till denna reglering och utformningen av de följdföreskrifter som kan bli nödvändiga på förordningsnivå. Innan dessa föreligger är det inte möjligt – eller meningsfullt – att söka närmare precisera hur en författningsreglering om de lokala styrelserna skall utformas. Arbetsgruppen anser att man vid utformningen av den framtida regleringen av lokala styrelser bör överväga om elever eller föräldrar skall ha majoritet i den lokala styrelsen eller om man istället kan tänka sig en annan fördelning av rösterna. Skolverket förordar en styrelsekonstruktion med balans mellan brukare och skolledning, där ordförandeposten inte är utslagsgivande utan argumenten istället får vara bärande. I andra länder som t.ex. Österrike har personal och föräldrar hälften var av rösterna och de måste därför komma fram till konsensus. Om detta inte går flyttas beslutet upp en nivå. Den främsta anledningen till att man tidigare valde majoritet för brukarna i försöksverksamheten var att självförvaltningsorgan enligt kommunallagen redan hade denna modell. Brukarna avses i självförvaltningsorganen ersätta politikerna i nämnden som företrädare för väljarna.

Elevers rätt till stödundervisning

Arbetsgruppen instämmer i Skollagskommitténs förslag om en enhetlig lagreglering för alla skolformer av elevers rätt till den stödundervisning som de kan behöva på grund av sitt uppdrag att företräda andra elever. En väsentlig faktor för att elever skall åta sig uppdrag som elevföreträdare är att deras förutsättningar att klara utbildningen inte äventyras genom deras engagemang. I dag finns en särskild reglering om stödundervisning som kompensation för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för elevföreträdare i skolkonferens, elevskyddsombud eller de som har liknande uppdrag, om det behövs, att kunna få ersättning för de delar av utbildningen som de gått miste om på grund av sina uppdrag. Möjligheten för elever att få stödundervisning som kompensation för vad de går miste om på grund av sina uppdrag bör även lyftas fram för elever i den obligatoriska skolan. Arbetsgruppen ansluter sig därför till Skollagskommitténs förslag till en enhetlig reglering av elevers rätt till den stödundervisning som de kan behöva på grund av sina uppdrag att företräda andra elever.

Uppdrag till Skolverket m.m.

Arbetsgruppens förslag: Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett informationsmaterial som skall ge övergripande kunskap dels om utbildningssystemet som sådant dels om hur de olika delarna relaterar till varandra och till de övergripande mål och intentioner som finns. Informationsmaterialet skall riktas till följande målgrupper: till föräldrar om förskolan, till elever och föräldrar om skolan och till vuxenstuderande om vuxenutbildning. Skolverket bör kontinuerligt ägna särskild uppmärksamhet åt att följa upp, utvärdera och analysera arbetet med barns, elevers och föräldrars inflytande. Särskild uppmärksamhet skall vidare ägnas åt att ta fram kvalitetsindikatorer för att följa upp barns, elevers och föräldrars inflytande. Grundläggande kunskaper om verksamhetens mål, styrdokument och var olika beslut fattas är en grundförutsättning för att kunna utöva sina möjligheter till inflytande. Vem som fattar beslut i en viss fråga avgör vart man skall vända sig. Kunskaper om verksamheten behövs för att kunna avgöra vilka frågor som är viktiga och vilka som är av mindre betydelse. Arbetsgruppen anser att det är en statlig uppgift att tillhandahålla övergripande information om skolsystemet som finns tillgängligt för elever, föräldrar och studerande oberoende av kommunernas egen uppgift att informera om verksamheterna på lokal nivå. Staten bör ta ett ansvar för att alla föräldrar får en kortfattad skriftlig information om förskolans och skolans uppdrag och styrsystem samt föräldrarnas rättigheter och ansvar. Likaså bör elever i i grundskolan, gymnasiet och vuxenstuderande kunna få motsvarande information. Ett basinformationsmaterial bör utarbetas som kommuner och andra huvudmän kan beställa till en låg kostnad. Någon form av informationskanal bör upprättas mellan staten och brukarna för att förklara motiv och syfte bakom regeringens olika beslut inom detta område. Skolverkets eller Utbildningsdepartementets hemsida bör kunna användas för denna information. Skolverkets eller Utbildningsdepartementets nyhetsbrev bör i minst ett nummer per år rikta sig direkt till brukarna. Uppdraget bör utföras i samverkan med lärarförbunden, skollidarna, elev- och föräldraorganisationerna.

Inspiration kan t.ex. hämtas från Storbritannien där Department for Education and Skills har en hemsida som riktar sig till föräldrar, The Parent Centre som vänder sig till föräldrar som är intresserade av skola och lärande. Hemsidan ger information, stöd och råd till föräldrar om verksamheten och det engelska skolsystemet. Där finns också en sida med alla broschyrer som föräldrar kan beställa gratis. Department for Education and Skills ger bl.a. ut en tidning som riktar sig till föräldrar, Parents and schools magazine. Skolverkets nationella kvalitetsgranskning avseende information med syftet att stödja dialog och inflytande visar att som verksamheterna fungerar idag finns en risk att barns, elevers, föräldrars och vuxenstuderandes rättigheter till inflytande inte kommer till uttryck och genomförs. Kommunikation är en förutsättning för dialog, inflytande och handling. Inflytande börjar med en god information och att elever och föräldrar inbjuds till dialog och kan göra sina röster hörda i ett inflytanderåd. Elever och föräldrar skall känna sig förtrodda med förskolans och skolans mål och verksamhet.

Den informationsinsats som Skolverket föreslås få i uppdrag att genomföra skall ge övergripande kunskap om förskola och skolväsendet samt hur de olika delarna hänger ihop d.v.s. ge en övergripande systemkunskap. Det är också viktigt att beslutsgången och styrsystemet förklaras samt vilket ansvar som ligger på de olika nivåerna. Likaså bör en kortfattad beskrivning om Skolverkets och Myndighetens för skolutveckling ansvarsområden finnas med. I regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning aviseras att kvalitetsarbetet skall stärkas på alla nivåer i utbildningssystemet. Skolverket har redan idag ett uppdrag att utreda och utveckla systemet för resultatinformation för förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Uppdraget avser kvalitetsindikatorer men berör även det nationella provsystemet och de internationella kunskapsmätningarna. I uppdraget ingår att ge förslag till indikatorområden och kvalitetsindikatorer samt förslag om kvalitetsindikatorer för nationell nivå. Uppdraget skall redovisas den 1 februari 2004. I uppdraget ovan till Skolverket ingår att utreda och utveckla systemet för resultatinformation. Arbetsgruppen föreslår att särskild uppmärksamhet fortsatt skall ägnas åt att ta fram kvalitetsindikatorer samt uppföljning av de nationella mål som finns för barns, elevers inflytande och föräldrars inflytande. Arbetsgruppen ser ett tydligt samband mellan barns och elevers lärande och deras möjlighet till inflytande. Inflytandefrågorna är därför ett område som har stor betydelse i verksamheternas kvalitetsutveckling. För att verksamheterna skall förbättras och utvecklas, och där elevernas

utveckling mot de nationella målen står i centrum, måste resultaten av arbetet med elev- och föräldrainflytandet följas upp och utvärderas.

Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling

Arbetsgruppens förslag: Myndigheten för skolutveckling ges i uppdrag att förstärka sitt stöd till förskolor, skolor och vuxenutbildning i arbetet med att implementera mål och syfte samt reglerna för inflytande och delaktighet. Myndigheten för skolutveckling föreslås få ett uppdrag att förstärka sina insatser att stödja utvecklingen av förskolors och skolors arbete för att baren/ eleverna/ vuxenstuderande och föräldrarna skall bli delaktiga i skolans processer och medvetna om vilka förutsättningar och kunskaper som krävs. Myndigheten kan bl.a. lyfta fram lärande exempel från olika verksamheter.

Arbetet med och synen på inflytandefrågor både på individuell nivå och på kollektiv nivå varierar mellan verksamheter och även inom dessa. Kunskapen om vilka regler som gäller är dålig på många håll. För många som arbetat med att öka inflytandet för t.ex. elever har upptäckten av frågans komplexitet ganska snart blivit tydlig. Det behövs kunskaper och diskussioner om mål och syfte samt utbyte av erfarenheter för att intensifiera arbetet med inflytandefrågor på alla nivåer.

Ekonomiska konsekvenser

De förslag som presenteras i denna skrivelse är inriktade på förändrade arbetssätt och avser främst inställning och samverkan. Den samverkan som föreslås och förordas medför inga merkostnader.

Förskolans och skolväsendets arbete med inflytandefrågor föreslås bli mer medvetet och målinriktat. Verksamheterna har redan i dag ett stort ansvar för att enligt gällande författningar samverka med barn, elever och vuxenstuderande samt föräldrar. Uppdragen till Myndigheten för skolutveckling samt Skolverket beräknas inrymmas i den ordinarie budget som finns för dessa myndigheter.