



Handläggare: Gunilla Schedin
Tfn: 08-508 09 015

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

Utbildningsdepartementets betänkande "Var-dags-inflytande" - yttrande till kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Annette Luengo
avdelningschef

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet tillsatte i mars 2003 en arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att öka barns, elevers och föräldrars inflytande i förskola, skola respektive vuxenutbildning. Arbetsgruppens arbete har nu avslutats och redovisas i ett betänkande som remitterats till bl.a. Norrmalms stadsdelsnämnd för yttrande. I betänkandet föreslås en rad olika åtgärder för att främja och stärka barns, elevers och föräldrars möjligheter till samverkan och medinflytande. Förvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till de förslag arbetsgruppen lagt fram och delar i allt väsentligt de synpunkter som redovisas i betänkandet.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen i samråd med barn- och ungdomsavdelningen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från stadsdelsnämnderna i Norrmalm, Farsta och Kista samt från utbildningsnämnden och stadsledningskontoret med anledning av utbildningsdepartementets betänkande ”Var-dags-inflytande”.

Utbildningsdepartementet tillsatte i mars 2003 en intern arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att öka barn- och elevinflytandet samt föräldrainflytandet i förskola, skola och vuxenutbildning. Enligt arbetsgruppens direktiv ska förslag lämnas om ett tydligare reellt barn-, elev- och föräldrainflytande. I uppdraget har även ingått att lämna förslag till en tydligare reglering av barns, elevers och föräldrars rätt till inflytande och förskolans, skolans och vuxenutbildningens skyldigheter att möjliggöra ett ökat reellt inflytande. Arbetsgruppen har vidare haft i uppdrag att föreslå hur och i vilken form lokala styrelser med elevmajoritet respektive föräldramajoritet kan ingå i en fortsatt permanent reglering av elev- och föräldrainflytande. Arbetsgruppens uppdrag har nu avslutats och redovisats i ett betänkande.

Betänkandet i sammanfattning

Förskolan och skolan ska fostra demokratiska medborgare, vilket förutsätter att de redan från förskoleåldern har inflytande genom att kunna påverka sin egen situation och verksamhetens innehåll.

Bestämmelser om barns och elevers inflytande i skolan finns på åtskilliga ställen i skollagstiftningen, inte bara i skollagen utan även i olika skolformsförordningar och i läroplanerna. Regleringen av föräldrars inflytande förekommer däremot inte alls i samma omfattning. Föreskrifter finns dock bl.a. i läroplanerna och i skollagens s.k. portalparagraf samt i förordningen om försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet. Skollagens bestämmelser omfattar förskoleklass, grundskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasieskolan. Däremot finns inte några motsvarande bestämmelser för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och inte heller för fristående skolor.

Enligt kommunallagens bestämmelser kan fullmäktige besluta att självförvaltningsorgan får inrättas inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. En kommunal nämnd kan delegera ärenden till ett självförvaltningsorgan i samma omfattning som det är möjligt att delegera ärenden till anställda. Bestämmelserna om självförvaltningsorgan kan enligt skollagen inte tillämpas inom en kommuns offentliga skolväsende.

För grundskolan, den obligatoriska särskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen finns däremot möjlighet att, som försöksverksamhet, inrätta lokala styrelser med elev- resp. föräldramajoritet. Enligt Skolverkets uppgifter finns ca 230 lokala styrelser med föräldramajoritet i grundskolan (av totalt 4 600 grundskolor) och ca 40 lokala styrelser med elevmajoritet i gymnasieskolan (av totalt 500 gymnasieskolor). Det låga antalet lokala styrelser är dock inget belägg för att föräldrainflytandet

skulle vara begränsat. I flertalet kommuner finns någon form av samverkansorgan även om brukarinflytandet inte är organiserat i form av en lokal styrelse.

Skolverket har föreslagit att möjligheten att inrätta lokala styrelser ska finnas kvar men förespråkar en modell utan föräldramajoritet som till hälften består av föräldrar och till hälften av professionella utan utslagsröst för ordföranden. Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 aviserat sin avsikt att permanenta möjligheten till lokala styrelser.

Vad gäller förskoleklass, gymnasiesärskolan, vuxenutbildning för utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare, och utbildningsformer som inte har kommunala huvudmän, t.ex. friskolor, kan varken bestämmelserna om självförvaltningsorgan eller lokala styrelser användas.

En form av inflytande som är möjlig inom alla kommunala verksamheter och reglerad i kommunallagen är s.k. villkorad delegation, vilket betyder att nyttjarna av en tjänst får utöva inflytande utan formell beslutanderätt. En nämnd kan t.ex. överlåta beslutanderätten till en anställd, t.ex. rektor, med krav på att brukarna får lägga fram förslag och yttra sig innan beslut fattas (samråd). En nämnd kan på samma sätt överlåta beslutanderätten till en anställd med krav på att beslut får fattas endast om brukarna tillstyrker beslutet, i annat fall flyttas beslutanderätten tillbaka till nämnden (samråd med veto).

Ett avgörande hinder för att inrätta någon form av brukarorgan är ofta brist på intresse och personligt engagemang hos brukarna, vilket kan bero på att elever och föräldrar i första hand engagerar sig i frågor som mer direkt berör den egna eller det egna barnets skolgång. Erfarenheterna visar att föräldrar på skolor med brukarråd ofta inte vill utveckla rådet till en lokal styrelse eftersom de är nöjda med det inflytande de redan har. Det finns exempel på skolor som övergett den lokala styrelsen och övergått till brukarråd.

Regeringen tillsatte 1999 den parlamentariskt sammansatta ”Skollagskommittén” som i december 2002 presenterade sitt betänkande ”Skollag för kvalitet och likvärdighet”. I betänkandet föreslås att bestämmelser av organisatorisk karaktär tas bort från skollagen. Detta innebär bl.a. att kraven på lokal arbetsplan och skolplan, elevråd, klassråd och skolkonferens försvinner och att den närmare utformningen av elevernas inflytande ska utformas på varje skola. Ett fåtal bestämmelser om elevinflytande ska gälla alla utbildningsformer och för alla huvudmän, således även för friskolor. Föräldrars inflytande berörs dock inte i betänkandet. Kommittén tar heller inte ställning till den pågående försöksverksamheten med lokala styrelser.

Arbetsgruppen konstaterar att det inte saknas regler för barns, elevers och föräldrars inflytande. Innehållet och möjligheterna till inflytande är, enligt arbetsgruppen, långt viktigare än formerna. Arbetsgruppen anser att lokala styrelser kan vara bra för att öka det formella inflytandet men att det ibland kan vara lämpligare att utveckla andra former

av samråd än att bilda en lokal styrelse med beslutanderätt. Möjligheten att inrätta lokala styrelser bör finnas kvar men andra former av samråd och inflytande behöver utvecklas utifrån lokala intressen och förutsättningar. Vad gäller brukarinflytande mera generellt framhåller arbetsgruppen att det är viktigt att komma ihåg att skolan, jämfört med andra kommunala verksamheter, utmärker sig som ett exempel där inflytande finns och fungerar relativt väl.

Arbetsgruppen poängterar vikten av att kommunerna är vaksamma inför olika brukarorgans påverkan på den kommunala politiska processen och att det är viktigt att säkerställa att vissa föräldrar och elever inte får större inflytande på kommunala beslut och prioriteringar än andra föräldrar, elever eller andra medborgare. Kommunala politiker och centrala tjänstemän bör vara uppmärksamma på att brukarorgan kan få ett inflytande långt utöver det som är tänkt. Det är också viktigt att säkra representativiteten så att den lokala styrelsen inte blir alltför beroende och styrd av eldsjälar eller att föräldrarepresentanterna är självnominerade eller har övertalats att ställa upp.

Arbetsgruppen framhåller att diskussionerna om det kollektiva inflytandet i skolan till stor del kommit att handla om hur formerna ska se ut, att det blivit en teknisk diskussion. Den slutsats arbetsgruppen drar av de olika utvärderingar som gjorts är att man borde fokusera mer på innehållet, vilka frågor som ska tas upp och vad som är angeläget att behandla gemensamt och anser att formen i praktiken har litet intresse. En formfråga som arbetsgruppen anser måste uppmärksammas är valet av representanter för elever och föräldrar till samrådsgrupper och inte minst till lokala styrelser. Representanterna måste vara demokratiskt valda och ha möjlighet att ta reda på vilka åsikter som finns i den grupp de företräder.

Arbetsgruppen anser att utbildningsväsendets skyldighet att främja och skapa goda förutsättningar för elevers och föräldrars inflytande behöver tydliggöras, vilket främst sker genom att ge bra information och erbjuda former för samråd. Rektor ska, enligt arbetsgruppens uppfattning, ha ansvar för att erbjuda samråd inför viktiga beslut och bör även ha ansvar för att utveckla former för inflytande. Det bör dock vara fritt för rektor att besluta om formerna för samråd. Arbetsgruppen framhåller att formerna för inflytande inte är ett mål i sig, det väsentliga är inflytandet.

Arbetsgruppen ger följande konkreta förslag:

- Rektor ges ansvar för att främja och utveckla ett aktivt elevinflytande både över det egna lärandet och inflytandet på grupp- respektive skolnivå. Vidare ska rektor ha ansvar för att eleverna får information om rätten till inflytande och huvuddragen i de bestämmelser som styr utbildningen. Läroplanen för såväl den obligatoriska skolan som de frivilliga skolformerna bör ändras så att detta framgår.
- Skolverket ges i uppdrag att utreda en ändring i kursplanen för de samhälls-orienterande 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.

- 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 informationsskyldigheten gälla den som har de ledningsuppgifter som motsvarar rektor. Informationsskyldigheten bör här omfatta frågor som är av betydelse för barnen eller deras vårdnadshavare.

- 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.
- 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
- Skolverket ges i uppdrag att utarbeta ett informationsmaterial som ska ge övergripande kunskaper dels om utbildningssystemet som sådant dels om hur de olika delarna relaterar till varandra och till de övergripande mål och intentioner som finns. Informationsmaterialet ska riktas till följande målgrupper: till föräldrar om förskolan, till elever och föräldrar om skolan och till vuxenstuderande om vuxenutbildningen.

Skolverket bör kontinuerligt ägna särskild uppmärksamhet åt att följa upp, utvärdera och analysera arbetet med barns, elevers och föräldrars inflytande. Särskild

uppmärksamhet ska vidare ägnas åt att ta fram kvalitetsindikatorer för att följa upp barns, elevers och föräldrars inflytande.

- 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.

Betänkandet omfattar drygt 100 sidor och biläggs inte detta tjänsteutlåtande. Den som vill ta del av betänkandet i dess helhet kan ta kontakt med nämndsekreteraren eller gå in på Utbildningsdepartementets hemsida: utbildning.regeringen.se. Betänkandet kommer även att finnas tillgängligt vid stadsdelsnämndens sammanträde.

Förvaltningens synpunkter

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 bör naturligtvis möjligheten finnas kvar. Vad gäller de pedagogiska verksamheterna 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.

Bilagor

Barnchecklista