

Till statsrådet Thomas Östros

Den 18 mars 2003 förordnade chefen för Utbildningsdepartementet, statsrådet Östros, en arbetsgrupp (U2003/1238/DK) inom departementet med uppgift att utreda möjligheten till utökat och reellt barn, elev- och föräldrainflytande i förskola, fritidshem, skola och vuxenutbildning. I arbetsgruppen har följande personer ingått: Annika Bengtsson, departementssekreterare vid gymnasieenheten, Jesper König, departementssekreterare vid enheten för studiefinansiering och vuxnas lärande, Lars Werner, ämnessakkunnig vid rättssekretariatet och Margareta Wiman, departementssekreterare vid skolenheten och ordförande.

Arbetsgruppen får härmed redovisa sitt uppdrag.

Stockholm den 30 oktober 2003

Margareta Wiman

Annika Bengtsson

Jesper König

Lars Werner

Innehåll

1	Arbetsgruppens uppdrag och arbete	5
1.1	Uppdraget.....	5
1.2	Utredningsarbetet.....	6
1.3	Definition av några begrepp.....	6
2	Utgångspunkter	9
2.1	Demokrati och grundläggande värden.....	9
2.2	Inflytande på lärandet.....	10
2.3	Barns och elevers inflytande.....	11
2.3.1	Vuxenstuderande	13
2.4	Föräldrainflytande	15
3	Inflytande idag	17
3.1	Nuvarande reglering	17
3.1.1	Barnkonventionen.....	17
3.1.2	Regler om barns, elevers och föräldrars inflytande i skollagen, skolformsförordningarna och läroplanerna	18
3.1.3	Lokala styrelser och självförvaltningsorgan	23
3.1.4	Villkorad delegation.....	26
3.1.5	Vetorätten mot särskoleplacering samt möjligheten att välja skola	26
3.1.6	Arbetsmiljölagen.....	27
3.2	Erfarenheter av dagen system	28
3.2.1	Attityder till skolan	28
3.2.2	Några studier om inflytande	30
3.2.3	Lokala styrelser med föräldramajoritet.....	33
3.2.4	Lokala styrelser med elevmajoritet	39
3.2.5	Hinder för ökat inflytande	40
3.2.6	Lokala styrelser och andra brukarorgan	42
3.2.7	Lokala styrelser och representativ demokrati	46

4	Skollagskommitténs förslag om elevinflytande.....	49
4.1	Sammanfattning av remissinstansernas svar	54
5	Arbetsgruppens överväganden och slutsatser	55
5.1	Vikten av att betona arbetet med inflytandefrågor	58
5.2	Vikten av information.....	60
5.3	Deltagarnas engagemang	62
5.4	Formerna för samråd och inflytande är inte det centrala.....	63
5.5	Författningsreglering och lagstiftningssituationen.....	65
6	Arbetsgruppens förslag	69
6.1	Rektors ansvar	69
6.2	Ändring i kursplanerna	71
6.3	Inflytanderåd	73
6.4	Lokala styrelser	78
6.5	Elevers rätt till stödundervisning	83
6.6	Uppdrag till Skolverket m.m.	84
6.7	Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling	86
7	Ekonomiska konsekvenser.....	89

Bilagor

Bilaga 1	Praktiska exempel på arbetet med inflytande...91
	Förskola
	Grundskola
	Gymnasieskola.....
	Fristående skola.....
	Kommunal vuxenutbildning
Bilaga 2	Författningsbestämmelser om inflytande.....103

1 Arbetsgruppens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utbildningsdepartementet tillsatte en intern arbetsgrupp den 18 mars 2003 för att utreda möjligheterna att öka barn- och elevinflytandet samt föräldrainflytandet i förskola, skola och vuxenutbildning. Inflytandet inom skolväsendet är en viktig fråga både ur ett demokratiperspektiv och för utvecklingen av skolans innehåll och kvalitet. Skolans demokratiuppdrag innebär att skolan både skall ge eleverna kunskaper om demokrati och mänskliga rättigheter och fungera demokratiskt.

Enligt arbetsgruppens direktiv skall bl.a. förslag lämnas om ett tydligare reellt barn-, elev- och föräldrainflytande i förskola, skola och vuxenutbildning. Arbetsgruppen skall även lämna förslag på en tydligare reglering av barns, elevers och föräldrars rätt till inflytande samt förskolan, skolans och vuxenutbildningens skyldighet att ge möjligheter att öka det reella inflytandet. Skyldigheten skall utgå från att alla kommuner och enheter skall ha en organisation för elev- och föräldrainflytande men att de själva i samråd med elever och föräldrar avgör hur den skall utformas.

Arbetsgruppen skall vidare föreslå hur och i vilken form lokala styrelser med elevmajoritet respektive föräldramajoritet kan ingå i en fortsatt permanent reglering av elev- och föräldrainflytandet.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetsgruppen inledde sitt arbete med att utarbeta förslag om fortsatt giltighet för förordningarna med lokala styrelser inom grundskolan, obligatoriska särskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Regeringen beslutade i mars 2003 att förordningarna skall gälla till utgången av juni 2007.¹

För att få underlag och bakgrund till frågeställningarna har arbetsgruppen valt att träffa några nyckelorganisationer och myndigheter. Detta gjordes vid en hearing i mars 2003 dit olika intressenter inbjudits, främst organisationer för elever, föräldrar, lärare och skolledare. De synpunkter som kom fram under hearingen har vägts in i arbetsgruppens ställningstaganden. Gruppen har vidare gjort genomgångar av befintliga undersökningar om inflytandearbete bl.a. från Skolverket och Statskontoret.

Därutöver har särskilda möten genomförts med företrädare för Elevorganisationen, Sveriges elevråd, Vuxenstuderandes kårorganisation riks och Elevkårernas centralorganisation. Arbetsgruppen har även träffat några forskare inom området samt besökt verksamheter från förskola till vuxenutbildning för att få en bild av hur man arbetar i praktiken.

Familjedaghem har inte tagits med i översynen men arbetsgruppen vill ändå framhålla Skolverkets Allmänna råd för familjedaghem där samarbete med föräldrarna och barns inflytande och ansvar tas upp. De förslag som läggs bör även kunna omfatta familjedaghem i tillämpliga delar.

1.3 Definition av några begrepp

I den följande texten används begrepp som hämtats ur skollagen. För att undvika missförstånd definieras vad som avses i denna skrivelse med vissa begrepp.

Begreppet *skola* står som samlande beteckning för skollagens skolformer och motsvarande verksamhet vid fristående skolor. De skolformer som förekommer i skollagen är förskoleklassen,

¹ SFS 1996:605 med ändring 2003:94 och SFS 1997:642 med ändring 2003:93.

grundskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda och svenskundervisningen för invandrare.

Med *elever* avses de barn, ungdomar och vuxna som deltar i utbildning inom någon av de skolformer som skollagen reglerar eller i verksamhet hos fristående huvudmän som motsvarar utbildning inom någon av dessa skolformer.

När inte annat sägs ryms inom begreppet elever även de barn som går på fritidshem.

Med *barn* avses barn i förskolan.

När begreppet *föräldrar* används avses vårdnadshavarna för den omyndige.

2 Utgångspunkter

2.1 Demokrati och grundläggande värden

Det finns många argument och motiv varför barns, elevers och föräldrars inflytande och delaktighet inom förskola och skola är viktiga och betydelsefulla. Det mest grundläggande skälet till barns och elevers inflytande är att det är en mänsklig rättighet.

Förskolan och skolan skall fostra demokratiska medborgare. Förskola och skola har ett viktigt socialisationsuppdrag och skall utifrån en demokratisk utgångspunkt förmedla och levandegöra de grundläggande värden som är fastslagna i läroplanerna². Skolans demokratiuppdrag och elevernas inflytande är starkt kopplat till varandra. Demokratiuppdraget att förankra, levandegöra och förmedla de grundläggande demokratiska värdena handlar om att arbeta med inflytande, jämställdhet mellan könen och människors lika värde. Att fostra barn till demokratiska medborgare förutsätter att de redan från förskoleåldern har inflytande genom att kunna påverka sin egen situation och verksamhetens innehåll. Skolan skall ge eleverna både kunskaper om demokrati, mänskliga rättigheter m.m. och bemöda sig om ett demokratiskt arbetssätt. Fostran till demokrati angår både barnen och de vuxna i verksamheten.

Ett annat motiv finns inbyggt i skolans styrsystem. I början av 1990-talet förändrades detta, delar av ansvaret flyttades från stat till kommun och man övergick från en detaljerad regelstyrning

² *Läroplan för förskolan (Lpfö 98), Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidsbemmet (Lpo 94), 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).*

till en mål- och resultatriktad styrning. I propositionen Skolans ansvar och styrning³ betonades nödvändigheten av att ansvaret för skolan ligger hos dem som är verksamma i den. Med de verksamma avses de professionella och brukarna.

Värdegrunden i läroplanerna skall påverka skolans alla delar och har konsekvenser för läroplansmålen och kursplanerna. Läroplanerna ställer krav på att den pedagogiska verksamheten och undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och skall förbereda eleverna på att aktivt delta i samhällslivet. Förskola och skola skall utveckla barns och ungas förmåga att ta ett personligt ansvar. De som får erfarenhet av ett demokratiskt arbetssätt får också förväntningar på ett demokratiskt samhälle.

Undersökningar⁴ visar att skolan spelar en viktig roll för ungdomars inställning till demokratifrågor. Elevernas kunskaper om demokrati och elevernas uppfattning om klassrumsklimatet påverkar t.ex. synen på kvinnors och invandrades rättigheter. Ju mer öppet eleverna upplever klassrumsklimatet desto mer toleranta är de. Hur skolan fungerar som social institution är betydelsefullt för elevernas demokratiska kompetens.

Pedagogerna har ett ansvar att inspirera till aktiviteter som bygger på barnens egna idéer. Att ha ett barnperspektiv när man talar om barns möjlighet till inflytande är en väsentlig utgångspunkt. När det gäller mindre barn står ofta de vuxna för barnperspektivet. Det finns dock en skillnad mellan att ha barnperspektiv och att ta barnets perspektiv.

2.2 Inflytande på lärandet

Målen i läroplaner och kursplaner utgår från att barnens och elevernas behov och intressen skall ligga till grund för utformningen av den pedagogiska verksamheten. I takt med elevernas utveckling skall de få ansvar för sitt lärande och inflytande över utbildningens utformning. Det är en viktig uppgift för pedagogerna att ta tillvara barns och ungdomars egna intressen och

³ Proposition 1990/91:18.

⁴ Skolverkets rapport 210: *Ung i demokratin*.

samtidigt skapa intresse för det innehåll de vill att barnen skall utveckla förståelse om⁵. Läroplanerna ställer krav på att förskolan och skolan skall stimulera barnen och eleverna att påverka sitt lärande. Forskning har visat att en elev måste vara engagerad och delaktig i det hon studerar för att lära sig något i en djupare mening. Bl.a. visas⁶ att när eleverna involveras i sitt lärande vill de arbeta med områden som omfattar flera skolämnen och att de utvecklar kunskaper och färdigheter som de nationella målen strävar efter. Eleverna får härmed en fördjupning och breddning av sitt lärande, de blir bättre på att följa och delta i beslutsprocesser och de får också en bättre tilltro till sin förmåga. Elever med erfarenhet av inflytande klarar bättre att göra egna val, söka information, lära av varandra, diskutera innehåll och ta reda på hur man når kunskap, att samarbeta och ta ställning till undervisnings innehåll. Den ökade uppmärksamheten på barns och ungas upplevelse av stress i förskolan och skolan har även ett samband med inflytandet för elevgruppen. Inom arbetslivsforskningen är det känt att stress framkallas av hög arbetsbelastning och låg grad av inflytande. Delaktighet i lärprocesserna är därför centralt både för elevernas välbefinnande, för kvaliteten i lärprocessen och resultaten.

2.3 Barns och elevers inflytande

Att barn och unga skall uttrycka sina synpunkter och kunna påverka botten i den förändrade syn på barn som vuxit fram under 1900-talet. Sedan slutet av 60-talet har debatten om elevernas rätt till inflytande förts i skolan. Klassråd och elevråd har bildats med varierande engagemang och framgång.

Det är inte ovanligt att barn och ungdomar inbjuds att sitta med i olika grupper eller uppmanas att säga vad de tycker om en viss fråga. Risken är stor för att deras deltagande blir mer av dekoration än en verklig möjlighet till inflytande. Om inte barnen eller de unga inbjuds att medverka utifrån sina förutsätt-

⁵ Pramling Samuelsson och Sheridan: *Lärandets grogrund*.

⁶ Selberg, G: *Främja elevers lärande genom elevinflytande*.

ningar och frågorna inte anpassas efter deras ålder och mognad så blir inflytandet endast skenbart. För ett mer verkligt inflytande behövs att eleverna informeras, får delta i beslutsprocesserna samt att deras åsikter beaktas.

När det gäller barnens inflytande i förskolan är ibland uppfattningen att de är så små att de varken kan eller skall påverka hur verksamheten ser ut. Men det finns samtidigt inom förskolepedagogiken en lång tradition att diskutera barns inflytande. På ett teoretiskt plan finns bland personalen oftast konsensus om att även de små barnen skall vara delaktiga men svårigheten är hur och i vilken grad. Man möter också uppfattningen att de vuxna anser att de vet vad barnen vill och att barnen därför får inflytande genom de vuxnas syn på dem.

I förskolan skall barn tillsammans med andra barn och vuxna aktivt delta i beslut som rör den pedagogiska miljöns utformning, tillsammans diskutera regler för trivsel och samvaro, välja tema, medverka i utformningen av temats innehåll och ha möjlighet att välja mellan olika aktiviteter och material. Det betyder att även om det finns övergripande mål att sträva mot som inte är förhandlingsbara så skall barnen vara delaktiga i att välja innehåll och uttrycksformer.

Många svenska förskolor har observation och pedagogisk dokumentation som en grundbult. Den pedagogiska dokumentationen, som innebär att man skriver ned eller på annat sätt dokumenterar det man gör, ger en möjlighet att reflektera över praktiken och har lett till en ökad medvetenhet om konsekvenser av olika slags handlande. Synen på barnet som medkonstruktör av kultur och kunskap har lett till ett annat och delvis större ansvar för pedagogerna. Förskolan måste ta vara på barnens nyfikenhet och undran.

Flera undersökningar visar att eleverna skulle vilja ha ett större inflytande än de faktiskt har. Det finns samtidigt också skäl varför ett större inflytande skulle vara positivt för lärandet, skolan och samhället. Om elevernas möjlighet till inflytande skall öka kan inte inflytande och delaktighet ses som en isolerad del av skolans uppgift. Den skolutveckling och den pedagogiska

utvecklingen som bedrivs är grunden för en ny syn på inflytandefrågorna.

2.3.1 Vuxenstuderande

Även inom vuxenutbildningen ligger tonvikten för inflytandet på samma områden som i barn- och ungdomsskolan, d.v.s. innehåll, arbetsätt m.m. Inflytandearbetet inom den kommunala vuxenutbildningen skiljer sig dock i vissa avseenden från barn- och ungdomsskolan, t.ex. behöver inflytandearbetet ibland genomföras på andra sätt. Orsaken är att målgruppen är avsevärt mer heterogen, till ålder och ämnesval såväl som till skälen för att delta i utbildning.

Paralleller bör dras med studentkåren på universitetet eller högskolan snarare än med eleverna i grundskolan. Inte minst är kraven från de vuxenstuderande avsevärt högre. Många av deltagarna har erfarenheter från arbetslivet och den naturliga följden blir att betrakta utbildningsplatsen som en arbetsplats och ställa motsvarande krav på organisation, kommunikation och inflytande som arbetstagar och fackförbund gör på en arbetsplats.

För närvarande pågår stora förändringar i den kommunala vuxenutbildningen som syftar till att möta den studerande med flexibla och individanpassade strukturer. Formen för lärandet är underordnad den studerandes förutsättningar och mål. I den nya förordningen om kommunal vuxenutbildning som gäller fr.o.m. 1 jan. 2003 (SFS 2002:1012) anges att kommunens stöd till vuxnas lärande skall utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar och kan ha formen av undervisning, handledning och vägledning samt bedömning av måluppfyllelse och kunskaper. Det innebär att vuxenutbildningen i en kommun i mindre utsträckning än tidigare kommer att vara samlad under ett tak. Den traditionella klassrumsundervisningen utgör endast en av många tänkbara former för vuxnas lärande. Den traditionella "skolan" kommer därför inte att samla alla vuxenstuderande utan endast de som väljer traditionell klassrumsundervisning.

Det individuella inflytandet går således längre inom vuxenutbildningen än inom barn- och ungdomsskolan. Möjligheterna för den enskilde att få det stöd eller den utbildning som han eller hon önskar har ökat. Men ett större individuellt inflytande på det egna lärandet får inte innebära att ansträngningarna för att underlätta ett kollektivt inflytande upphör.

En annan omständighet är att det blivit vanligare för kommunerna att upphandla vuxenutbildningen. Det innebär att de fysiska och organisatoriska strukturerna förändras med vissa mellanrum. Inflytandearbetet inom den kommunala vuxenutbildningen måste därför utformas så att det är oberoende av de studerandes form för lärande och byten av utbildningsanordnare i samband med upphandlingar. Ett försök till det senare har gjorts i bl.a. Göteborg, vilket beskrivs i bilaga 1.

Skillnader jämfört med ungdomsskolan finns också i de vuxenstuderandes engagemang för inflytandefrågor. Elevkårerna för inte sällan en tynande tillvaro, vilket av dem själva förklaras med att studier inom den kommunala vuxenutbildningen är något som man försöker ta sig igenom fortast möjligt. Många har familj och arbete vid sidan av studierna och lever med en ansträngd ekonomi. Det gäller då att vara så effektiv som möjligt i sina studier vilket bidrar till att inflytandearbetet får låg prioritet. Andra läser bara något eller några enstaka ämnen för att kvalificera för högre studier och ser därför sitt deltagande i vuxenutbildningen som ytterst tillfälligt.

Ett av sätten att uppmuntra och stödja det kollektiva inflytandet är att erbjuda lokala kurser i elevdemokrati⁷. Företrädare för elevkårerna upplever stora svårigheter att få de studerande att engagera sig i inflytandearbetet. De lokala kurserna i elevdemokrati kan göra det lättare för de studerande att engagera sig eftersom de inte behöver göra det på sin fritid och även kan få poäng för sitt engagemang. Dessutom ges det genom de kunskaper som förvärvas genom kursen bättre förutsättningar att bedriva in-

⁷ Dessa kurser kan ha olika namn som t.ex. föreningskunskap, elevdemokrati eller elevkårsarbete men avser i princip samma typ av insats.

flytandearbete. En nackdel är dock att den studerande får finansiera sitt kursdeltagande med studiemedel.

2.4 Föräldrainflytande

Föräldrar har det övergripande ansvaret för sina barns fostran och utveckling enligt föräldrabalken. Föräldrars inflytande i förskola och skola grundar sig främst, enligt förarbetena till den nuvarande skollagen, på att de går in i barnets ställe då barnet på grund av sin ålder inte själv kan utöva sitt inflytande i full utsträckning. Grunden för föräldrars inflytande respektive barns och elevers inflytande har delvis olika utgångspunkter.

Barnen och eleverna är de egentliga brukarna och skall med ökad ålder och mognad ha inflytande både över den dagliga verksamhetens uppläggning och över sitt eget lärande. När det gäller de yngre barnen är föräldrarna barnens ställföreträdare. Detta skäl för föräldrars inflytande minskar i betydelse i takt med att barnens ålder ökar och barnen själva kan bevaka sina intressen och uttrycka sig. Föräldrar har dessutom i sin roll som just föräldrar och ansvariga för barnets fostran en annan utgångspunkt. I denna roll är föräldrarna en av flera intressenter i skolans värld.

Inom förskolan finns många tillfällen för personal och föräldrar att träffas eftersom föräldrar varje dag kommer för "hämtning" och "lämning". Denna kontakt brukar dock bara användas för kort information medan andra former behövs för inflytande och delaktighet. Föräldramöten av olika slag är vanligt förekommande i förskolan. Även en typ av utvecklingssamtal har börjat förekomma i en anpassad utformning som en mer strukturerad form för kontakt där samtalet skall handla om barnets trivsel, utveckling och lärande. För att föräldrar skall kunna få inflytande krävs att personalen presenterar den pedagogiska verksamheten och berättar hur den är organiserad.

Skolan skall i samarbete med hemmen främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. Föräldrar är därför viktiga samarbetspartner för skolan genom att det undervisande och uppfostrande uppdraget över-

lappar varandra. Läraren skall samverka med föräldrarna och informera om elevens skolgång i utvecklingssamtalet. Kravet på samband mellan de olika delarna av elevernas olika liv har ökat.

När det gäller samverkan kring det enskilda barnet är föräldrarna oumbärliga partner. Föräldrars engagemang har avgörande betydelse för hur barnen uppfattar skolan och vilka resultat de når. Föräldrars stöd är särskilt viktigt för de barn som känner olust eller har svårigheter i skolan. Kontakten mellan lärare och föräldrar behöver utvecklas och i högre grad forskas kring. I andra länder, mer än i Sverige, ser man föräldrarna som samarbetspartner kring barnens lärande och det finns en internationell forskning om "parental involvement". En modell som utvecklats i Sverige för att närma föräldrar och skolan till varandra är föräldracirklar/studiecirklar. Dessa cirklar utgår ifrån ett särskilt studiematerial⁸ och erbjuds föräldrarna klassvis.

Föräldrar kan även genom att de har erfarenheter från andra verksamheter se skolan från en annan utgångspunkt och bidra till att utveckla verksamheten för barnen och ungdomarna. Mötet mellan föräldrars perspektiv och personalens perspektiv kan bidra till ökad kvaliteten i verksamheten.⁹

⁸ T.ex. Lund och Nilsson: *Växa tillsammans*.

⁹ Andersson, B: *Föräldrar som skolans förtrogna*.

3 Inflytande idag

3.1 Nuvarande reglering

Skollagstiftningen och kommunallagen innehåller de författningsbestämmelser som utgör den formella grunden för elevers och föräldrars inflytande i skolan. Vissa lag- och författningstexter presenteras i bilaga 2. I detta avsnitt kommer dessa att redovisas kortfattat. Vidare sammanfattas FN:s konvention om barnets rättigheter samt bestämmelser om elever i arbetsmiljölagen.

3.1.1 Barnkonventionen

En av grundprinciperna i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) är att alla barn har rätt att göra sin röst hörd och få sin åsikt beaktad. Vuxna har alltså en skyldighet, inte bara att låta barnen komma till tals, utan även att beakta deras åsikt. Barn skall med stigande ålder och mognad ges ökad självständighet. Kopplingen till läroplanerna där inflytande och ansvar skall kopplas till stigande ålder och mognad är tydlig. I förskolans läroplan står t.ex. att alla som arbetar i förskolan skall verka för att det enskilda barnet utvecklar förmåga och vilja att ta ansvar och utöva inflytande samt verka för att barnens uppfattningar och åsikter respekteras. Läroplanen för den obligatoriska skolan säger att skolan skall sträva efter att elevernas successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan. Barnkonventionen betonar främst barnets

rättigheter medan läroplanerna ofta nämner ansvar före inflytande.¹⁰

De olika artiklarna i Barnkonventionen har prägel av absoluta rättigheter och rättigheter av målsättningskaraktär enligt Barnombudsmannen (BO). De absoluta omfattar de medborgliga och politiska rättigheterna och måste respekteras oavsett landets resurser. Artikel 2 handlar om rätt till icke-diskriminering och alla barns lika värde och lika rättigheter. Artikel 12 handlar om rätten till självständighet och självbestämmande. Barnet skall höras innan beslut fattas. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till dess mognad och ålder. Artikel 12 bör tolkas som en absolut rättighet enligt BO.

Barns rätt till inflytande är en mänsklig rättighet enligt Barnkonventionen och Sverige har åtagit sig att följa konventionens bestämmelser. Konventionen slår fast att med barn avses varje människa under 18 år samt att barn med stigande ålder och mognad skall ges ökande självständighet t.ex. möjligheten till inflytande och delaktighet.

3.1.2 Regler om barns, elevers och föräldrars inflytande i skollagen, skolformsförordningarna och läroplanerna

Bestämmelser om barn-, elev- och föräldrainflytande finns på åtskilliga ställen i skollagstiftningen. Inte bara skollagen utan även de olika skolformsförordningarna och läroplanerna innehåller sådana. Till detta kommer föreskrifterna om lokala styrelser, vilka behandlas i nästa avsnitt.

Reglering om föräldrainflytande förekommer inte alls i samma omfattning. Föreskrifter finns dock bl.a. i läroplanerna och i den så kallade portalparagrafen i skollagens inledning samt i förordningen om försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet.

¹⁰ Göteborgs universitet, Värdegrunden: *Rapport 4, Barnets rättigheter*.

Skollagen och skolformsförordningarna

Skollagens så kallade portalparagraf för förskolan och ungdomsskolan (1 kap. 2 §) innehåller en föreskrift om att utbildningen – i samråd med hemmen – skall främja elevernas harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I förarbetena till den nuvarande utformningen av bestämmelsen¹¹ framhålls att skolans fostran självfallet måste ske i samarbete med de omyndiga elevernas vårdnadshavare eftersom det är dessa som i första hand är ansvariga för barnens uppfostran medan skolans insats utgör ett stöd eller ett komplement.

Bestämmelsen omfattar förskoleklassen, grundskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasieskolan. Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen faller inte under föreskriften. Någon motsvarande bestämmelse finns av naturliga skäl inte heller för de utbildningsformer som vänder sig till vuxna.

Åtskilliga av skollagens kapitel om de olika skolformerna innehåller uttryckliga föreskrifter om att eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas. För de skolformer som vänder sig till omyndiga elever och elever med funktionshinder har regeln kompletterats med olika utformade tillägg om att inflytandet skall anpassas till elevernas ålder, mognad eller förutsättningar. Sådana bestämmelser finns i skollagen för grundskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt svenskundervisning för invandrare. Däremot finns inte någon motsvarighet för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Inte heller för fristående skolor finns det några regler av denna typ i skollagen.

Dessa bestämmelser kom till i samband med den reformering av skollagen som genomfördes med början 1991. Om bakgrunden uttalade det föredragande statsrådet att i alla utbildningsformer är ett inflytande för eleverna på utbildningens innehåll

¹¹ Proposition 1990/91:18 s. 29.

och organisation, liksom på det inre arbetet i skolan så väsentligt att det borde lagfästas. Föreskrifterna om elevinflytande sågs också som en förlängning av den del av portalparagrafen som säger att verksamheten i skolan skall utformas i enlighet med grundläggande demokratiska värderingar. Statsrådet uttalade:

Men skolan måste även i praktiken kunna visa vad demokrati innebär. Ett sätt att till eleverna förmedla demokratiska värderingar är givetvis att i undervisningen använda ett demokratiskt arbetssätt. Demokrati i det praktiska arbetet är enligt min åsikt den i särklass bästa vägen för skolan att få eleverna att omfatta demokratiska värderingar. --- Sammanfattningsvis anser jag att elevinflytandet har ett värde i sig; skall skolan kunna fostra till fria och självständiga människor måste skolan själv fungera demokratiskt. (Prop. 1990/91:115 s. 53.)

Om föräldrarnas roll framhölls i den citerade propositionen att deras rätt till inflytande bör ses från delvis andra utgångspunkter. Det påpekades att det bara är tillsammans med föräldrarna som en bra skola kan skapas för alla elever. Skolan kan aldrig ersätta föräldrarna som huvudansvariga för barnens fostran. Till detta kommer att föräldrarna också kan ses som ställföreträdare för sina barn, särskilt när de är yngre.

När det gällde hur det föreskrivna elevinflytandet skall utformas betonades att ett reellt inflytande inte kan organiseras fram. Det föredragande statsrådet anförde:

För egen del är jag övertygad om att utvecklingen av elevinflytandet måste ske på lokal nivå för att kunna bli framgångsrik. Själva utvecklingsprocessen som sådan är väsentlig för att eleverna skall bli delaktiga i ett demokratiskt synsätt. En central reglering av elevinflytandet med centralt givna institutioner kan ge en bild av att demokratins former är givna en gång för alla. Ett elevengagemang också i utvecklingen av formerna för demokratin i skolan kommer att bidra till att elevinflytandefrågorna hålls levande i skolan, samtidigt som det bidrar till ett praktiskt lärande i hur ett demokratiskt

samhällsliv formas och utvecklas. I någon mening skulle man kunna säga att varje elevgeneration på så sätt själv får erövra demokratin. (Prop. 1990/91:115 s. 55.)

I konsekvens med dessa uttalanden har i åtskilliga av de förordningar som reglerar de skolformer som ingår i det offentliga skolväsendet tagits in en föreskrift om samverkan mellan olika intressegrupper i skolan. För grundskolans del har den följande lydelse.

Formerna för samverkan mellan olika intressegrupper inom en rektors arbetsområde skall utvecklas med beaktande av de lokala förhållandena. Detta gäller om det inte i författning eller kollektivavtal finns särskilda bestämmelser för behandling av en viss fråga. (3 kap. 2 § grundskoleförordningen.)

I stort sett likalydande bestämmelser finns också i de olika förordningarna för särskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda. Någon motsvarande reglering finns inte i förordningarna om gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning och svenskundervisning för invandrare. Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen saknar över huvud taget förordningsreglering av verksamheten.

Ur de olika skolformsförordningarna har också avlägsnats åtskilliga bestämmelser om olika samverkansformer, vilka tidigare varit reglerade mer eller mindre i detalj. För de obligatoriska skolformerna – grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan – är den nuvarande regleringen likartad. Utöver föreskrifter om elevvårdskonferensen finns en paragraf om elevinflytande. I denna sägs att i varje klass eller undervisningsgrupp skall eleverna ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna. Den närmare utformningen av detta inflytande skall, enligt bestämmelsen, anges i arbetsplanen.

Gymnasieskolan och gymnasieskolan har båda regler om elevvårdskonferens, klassråd och skolkonferens. Klassrådet skall bestå av samtliga elever i klassen och deras klassföreståndare eller

motsvarande. Klassrådet skall behandla frågor som är av gemensamt intresse för klassens elever. Skolkonferensen är ett organ för att behandla vissa frågor som är av stor betydelse för eleverna samt informationsutbyte, samråd och diskussioner.

För de skolformer som vänder sig till vuxna finns inte några samverkansformer reglerade i respektive skolformsförordning. Detsamma gäller för fristående skolor.

Läroplanerna

Även läroplanerna innehåller olika föreskrifter om inflytande för barnen och eleverna, och i vissa fall deras föräldrar. Alla läroplaner är förordningar och således bindande statliga författningar för offentliga skolhuvudmän. De är dock inte formellt bindande för de fristående skolorna.

Läroplanen för förskolan har två underavsnitt med rubrikerna Barns inflytande respektive Förskola och hem. I det första av dessa anges som ett mål för förskolan att denna skall sträva efter att varje barn utvecklar sin förmåga att förstå och att handla efter demokratiska principer genom att få delta i olika former av samarbete och beslutsfattande. Vidare finns ett antal riktlinjer som syftar till att alla barn skall få möjlighet att efter ökande förmåga påverka verksamhetens innehåll och arbetssätt samt delta i utvärderingen av denna. I det andra föreskrivs att arbetslaget skall ge föräldrarna möjlighet att utöva inflytande över hur målen för förskolan konkretiseras i den pedagogiska planeringen, beakta föräldrarnas synpunkter när det gäller planering och genomförande av verksamheten samt se till att föräldrarna blir delaktiga i utvärderingen av verksamheten.

Även läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet har två avsnitt som behandlar elevernas respektive föräldrarnas inflytande. I det första slås fast att de demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktig skall omfatta alla elever. Ett mål är att skolan skall sträva efter att varje elev successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan. Alla som arbetar i

skolan åläggs att främja elevernas förmåga och vilja till ansvar och inflytande över den sociala, kulturella och fysiska skolmiljön. I riktlinjerna för lärarna anges att dessa bl.a. skall se till att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll. Avsnittet med rubriken Skola och hem ålägger alla som arbetar i skolan att samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla innehåll och verksamhet. I den del av läroplanen som räknar upp vad varje rektor har ett särskilt ansvar för anges allra först att denne skall se till att skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas.

Läroplanen för de frivilliga skolformerna slår också fast att de demokratiska principerna att kunna påverka, vara delaktig och ta ansvar skall omfatta alla elever. Vidare sägs att elevernas inflytande på såväl innehåll som former skall vara viktiga principer i utbildningen. Skolan skall därför sträva mot att varje elev aktivt utövar inflytande över sin utbildning. Lärarna åläggs att se till att alla elever får ett verkligt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen. Slutligen föreskrivs att rektorerna har ett särskilt ansvar för att utbildningen organiseras så att den så långt som möjligt anpassas efter elevernas önskemål och att skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas samt att föräldrar får insyn i elevernas skolgång.

3.1.3 Lokala styrelser och självförvaltningsorgan

Den lagtekniska konstruktionen för de lokala styrelserna är komplicerad, men kan kortfattat beskrivas så här. Kommunallagen innehåller, som redovisas nedan, regler om självförvaltningsorgan. Skollagen innehåller i 2 kap. 1 § andra stycket en bestämmelse som innebär att kommunallagens bestämmelser om självförvaltningsorgan inte skall tillämpas inom en kommuns offentliga skolväsende. Utanför denna inskränkning i möjligheten att använda självförvaltningsorgan faller bl.a. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg eftersom dessa verksamheter, enligt skollagen, inte ingår i skolväsendet. När det gäller förskola

och fritidshem får således fullmäktige besluta att det skall inrättas självförvaltningsorgan enligt kommunallagens regler.

För grundskolan, den obligatoriska särskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, för vilka självförvaltningsorgan enligt kommunallagen inte får förekomma, finns i stället en möjlighet att som försöksverksamhet inrätta lokala styrelser med elev- respektive föräldramajoritet. Sedan 1996 pågår en försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan. Denna utvidgades 1997 till att också omfatta gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Bestämmelser om försöksverksamheten finns i två särskilda förordningar (1996:605 för grundskolan och den obligatoriska särskolan och 1997:642 för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen). I de förordningar som reglerar försöksverksamheterna anges genom uppräknig 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.

Försöksverksamheten innebär att en kommun får – på de villkor som följer av försöksförordningarna – inrätta lokala styrelser. I en lokal styrelse för en grundskola eller en obligatorisk särskola skall ingå företrädare för elevernas vårdnadshavare och för de anställda. Rektorn skall alltid vara ledamot. Även företrädare för eleverna får ingå i styrelsen. Företrädarna för vårdnadshavarna skall vara fler än övriga ledamöter. När det gäller en lokal styrelse för en gymnasieskola eller en enhet inom komvux föreskriver försöksförordningen att den lokala styrelsen skall bestå av företrädare för eleverna och för de anställda samt att rektorn alltid skall ingå. Företrädarna för eleverna skall vara fler än övriga ledamöter.

De båda förordningarna om försöksverksamheten räknar upp de olika beslut som får läggas på den lokala styrelsen. Det rör sig om uppgifter som enligt respektive skolformsförordning eller läroplan annars skulle ankomma på styrelsen för utbildningen eller på rektorn. Förordningarna innehåller vidare föreskrifter

om anmälan om deltagande i försöksverksamheten till Myndigheten för skolutveckling, om ekonomiska förmåner till ledamöterna samt om att det i elevernas slutbetyg skall antecknas om eleven deltagit som ledamot i en lokal styrelse. Regeringen har beslutat om förlängning av försöksverksamheten vid två tillfällen först till och med juni 2003 och nu senast till utgången av juni 2007. Regeringen har också i budgetpropositionen för 2003 aviserat sin avsikt att permanenta möjligheten till lokala styrelser.

I kommunallagen (1991:900) finns bestämmelser om självförvaltningsorgan. Förenklat innebär dessa att fullmäktige kan besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Det åligger nämnden att i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid. Självförvaltningsorganet skall bestå av företrädare för dem som brukar anläggningen eller institutionen och för de anställda där. Företrädarna för brukarna skall vara fler än dem som företräder de anställda. Det är nämnden som – efter förslag från brukarna respektive de anställda – utser ledamöterna i självförvaltningsorganet. Självförvaltningsorganen enligt kommunallagen har nyligen fått vidgade möjligheter till inflytande.¹² De kommunala nämnderna kan delegera ärenden till självförvaltningsorgan i samma omfattning som det är möjligt att delegera ärenden till anställda. Inom denna ram är det endast ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda som inte får delegeras till brukare.

Sammanfattningsvis ser möjligheterna till inflytande genom självförvaltningsorgan eller lokala styrelser ut på följande sätt för de olika utbildningsformerna: Självförvaltningsorgan enligt kommunallagen får inrättas för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Lokala styrelser enligt försöksförordningarna är möjliga inom grundskolan, den obligatoriska särskolan, gymnasieskolan och komvux. Inget av alternativen får användas för förskoleklassen, gymnasiesärskolan, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda eller svenskundervisningen för invandrare. Några

¹² SFS 2002:249.

motsvarigheter finns inte heller för de utbildningsformer som inte har kommunala huvudmän, såsom specialskolan, sameskolan och fristående skolor.

3.1.4 Villkorad delegation

En form för inflytande som är möjlig för alla kommunala verksamheter finns reglerad i kommunallagen (6 kap. 38§). Det är villkorad delegation som innebär att nyttjarna av en tjänst får utöva inflytande utan formell beslutanderätt. En nämnd kan överlåta beslutanderätten till en anställd (t.ex. rektor) med krav på att brukarna får lägga fram förslag och yttra sig innan beslut fattas (samråd). Ett mer långtgående brukarinflytande är krav på att beslut får fattas endast om brukarna tillstyrker beslutet; annars flyttas beslutsrätten tillbaka till nämnden (samråd med veto). Denna form av inflytande praktiseras i några kommuner för skolområdet. En utvärdering¹³ av en försöksverksamhet i Stockholm på tio skolor visar att arbetsformerna för råden inte förändrades så mycket. Formalia blev tydligare men innehållet var detsamma. Man kunde dock se en tendens till att attityderna förändrades både i elev och föräldragruppens egna förväntningar och i skolans större intresse för deras synpunkter.

3.1.5 Vetorätten mot särskoleplacering samt möjligheten att välja skola

En speciell form av inflytande för föräldrar över hur deras barns utbildning utformas är det som brukar kallas för föräldrars veto-rätt mot att deras barn placeras i särskolan.

Grundprincipen när det gäller i vilken skolform ett barn skall fullgöra sin skolplikt finns i skollagen. Av 3 kap. 3 § följer att barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i särskolan. Från 1996 pågår en försöksverksamhet som innebär att

¹³ Stockholms stad, FoU-rapport 1996:22: *Medbestämmande i skolan*.

inget barn får placeras i särskolan utan att dess vårdnadshavare medger en sådan placering. Kravet på medgivande gäller såväl när ett barn första gången tas emot i särskolan som under pågående skolgång där.

Bestämmelser om vetorätten finns i förordningen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång. Efter en förlängning 2000 gäller försöksverksamheten till och med utgången av juni månad 2005.

Vidare finns det olika regler för skilda skolformer om möjligheter dels att få utbildning i en annan kommun än hemkommunen, dels att välja vid vilken skolenhet utbildningen skall ges. Bestämmelserna sträcker sig olika långt för olika utbildningar. Så länge eleverna är omyndiga tillkommer denna valmöjlighet formellt deras vårdnadshavare, därefter eleverna själva. Slutligen kan också vårdnadshavaren alternativt eleven välja att söka till en fristående skola i stället för att eleven går i en kommunal skola. Det finns fristående skolor som motsvarar förskoleklassen, grundskolan, särskolan och gymnasieskolan.

3.1.6 Arbetsmiljölagen

I arbetsmiljölagen (AML) jämställs elever med arbetstagare åtminstone vad gäller lagens skyddande regler. Huvuddelen av lagens regler gäller elever i samtliga årskurser och förskoleklassen, medan reglerna om elevskyddsombud är avgränsade till elever i årskurs 7 och däröver. Genom ändring av AML 1990 bjöds eleverna in till arbetsmiljöarbetet i skolan med rätt att på olika sätt medverka i arbetsmiljöarbetet genom valda elevskyddsombud. I arbetsmiljöförordningen anges hur många elevskyddsombud som ska väljas i olika utbildningar, att de får närvara och yttra sig på skyddskommittésammanträden och hänvisningar görs till bestämmelser i skolförfattningar som handlar om elevernas rätt till ledighet för att fullgöra uppdraget som elevskyddsombud. Möjligheten för elevskyddsombud att få stöd- undervisning som kompensation för vad de går miste om på grund av sina uppdrag är reglerad för elever i gymnasiet och

gymnasiesärskolan. Skolverket har nyligen presenterat ett förslag till föreskrifter om elevmedverkan i skolans arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud (2003-09-29).

3.2 Erfarenheter av dagens system

3.2.1 Attityder till skolan¹⁴

Skolverket har genomfört tre undersökningar av allmänhetens, skolbarnsföräldrars, lärares och elevers attityder till den svenska grund- och gymnasieskolan 1993/94, 1997 och 2000. De elever som är tillfrågade går i grundskolans åk 7–9 och i gymnasieskolan. De frågor som i den senaste undersökningen tar upp inflytandet i skolan visar att lärarna är nöjda med sitt inflytande över undervisningen men tycker att de får bestämma mindre över skolans resurser än tidigare. Bilden av elevernas möjlighet att bestämma i skolan är positiv i jämförelse med den första undersökningen men uppvisar små förändringar i jämförelse med 1997.

Några motsvarande undersökningar av attityder till förskolan eller vuxenutbildningen finns inte på nationell nivå.

Elevinflytandet

Den senaste attitydundersökningen visar att arbetet med elevinflytandet inom skolan verkat avstanna under slutet av 90-talet och att elevernas vilja till inflytande i vissa avseenden minskat. Andelen elever som upplevde att de fått ett större inflytande ökade mellan 1993/94 och 1997 medan man mellan 1997 och 2000 kan se en stagnation. Eleverna tycker främst att de *kan* vara med och bestämma arbetssätt (59 %), läxor och prov (43 %) samt vad de får lära sig i olika ämnen (35 %). Elevernas vilja till inflytande har minskat på ett antal områden sedan 1997. Eleverna *vill*, i fallande skala, ha inflytande över:

¹⁴ Skolverkets rapport 197: *Attityder till skolan 2000*.

1. arbetssätt (80 %)
2. vad de får lära sig (73 %)
3. läxor och prov (70 %)
4. skolmaten (64 %)
5. skolmiljön (62 %)
6. regler (58 %)

Vilka områden de helst vill påverka och vilka områden de tycker att de faktiskt kan påverka skiljer något mellan grundskolans elever (årskurserna 7–9) och gymnasieskolans elever. Grundskoleelever tycker att de i högre grad kan påverka skolmiljön och reglerna medan gymnasieeleverna i högre grad anser att de kan påverka arbetssätt och läxor och prov.

Flickor vill vara med och bestämma i högre grad än pojkar inom alla områden som de tillfrågats om. En stabil andel är nöjda med sitt inflytande medan en mindre andel är direkt missnöjda. Hälften av alla elever har någon gång deltagit i något råd.

Elever, lärare och föräldrar är positivt inställda till varandras inflytande. Trots detta anser hälften av lärarna att eleverna inte klarar att ta det ansvar som krävs för ett ökat inflytande. Även en tredjedel av föräldrarna instämmer i att eleverna inte klarar att ta ansvar.

Föräldrainflytandet

Skolbarnsföräldrar visar en ökad vilja att vara med och bestämma och engagera sig personligen i sitt barns skola. De upplever däremot inte att deras inflytande har ökat utom när det gäller möjligheten att välja skola. Föräldrarna är positiva till att de kan fatta beslut i lokala styrelser.

Undersökningen visar ett ökat avstånd mellan vad föräldrar vill och vad de tycker att de kan vara med och bestämma om jämfört med 1997. Skillnaden mellan vad de vill vara med och påverka och vad de kan påverka är större än för elevgruppen. Det område som ökat mest är önskan att bestämma vad deras barn skall lära sig. Men jämfört med eleverna är föräldrar inte lika

intresserade av att vara med och bestämma över arbetssätt, vad man lär sig i ämnena och läromedel.

Föräldrarna är främst nöjda med att *kunna* välja skola (45 %) och möjligheten att få stöd till det egna barnet (24 %). Föräldrar upplever att det är viktigt att få information om det egna barnet, bra utvecklingssamtal och att personal lyssnar på den enskilde föräldern. Föräldrar *vill* främst, i fallande skala, ha inflytande över:

1. det egna barnets möjlighet till stöd (91 %)
2. storlek på klassen (74 %)
3. att kunna välja skola (74 %)
4. normer och regler i skolan (62 %)
5. skolmiljön (55 %)
6. vilka lärare barnen har (55 %)

På frågan om föräldrarna kan tänka sig att göra en personlig insats på skolan svarar 86 procent ja och 45 procent kan tänka sig att sitta i en lokal styrelse. När det gäller inflytande på skolnivå tycker över 80 procent att en lokal styrelse kan ges möjlighet att besluta i frågor som rör skolmiljön, storlek på grupper och skolans regler. Däremot tycker nästan hälften av föräldrarna att en lokal styrelse inte skall kunna besluta om frågor som rör undervisningen.

3.2.2 Några studier om inflytande

Några andra studier som arbetsgruppen tycker är relevanta i detta sammanhang redovisas nedan. Dessa undersökningar visar på några svårigheter med att ge plats för barns och ungdomars intressen i det dagliga arbetet, sambandet mellan elevers inflytande i skolan och inställningen till möjligheten att kunna påverka. Vidare belyses betydelsen av pedagogernas inställning till föräldraskapet samt några olika innebörder man kan ge föräldrars inflytande vilket sedan i sin tur bestämmer hur man inriktar sina insatser.

Barn- och elevinflytande

I en undersökning av barns möjligheter att vara delaktiga och påverka tillfrågades barn i femårsåldern om vad de tyckte det innebar att bestämma.¹⁵ De flesta barnen menade att bestämma är att göra något och att göra vad man helst av allt vill göra. Enligt svaren på frågan om de trodde att personalen visste vad barnen helst ville göra framgår att barnen tydligt insåg att det är de vuxna som ytterst bestämmer. Undersökningen visade att i förskolor med hög kvalitet blir barnen mer bekräftade, deras röster är i högre grad hörda än barnen på förskolor av låg kvalitet. Slutsatsen av undersökningen är att barnen har rätt att medverka och uttrycka sin åsikt inom fler områden än vad de gav uttryck för att de faktiskt fick. Eftersom verksamheten skall planeras med utgångspunkt i barnens intressen krävs att pedagogerna verkligen tar reda på vad barnen är intresserade av. Detta innebär att det finns ett utrymme för att i mycket högre grad utgå från barnens intressen i planeringen av verksamheten än vad som faktiskt sker.

Ett annat arbete om barns inflytande och delaktighet på några förskolor har visat att regler som arbetslaget sätter upp för det dagliga arbetet hindrar den enskilda pedagogen att låta barnet påverka vad som skall hända.¹⁶ I ett utvecklingsarbete inom en förskola har man istället för regler frågat barnen efter lösningar. Pedagogerna samtalar med barnen och bemöter deras förslag med stor respekt. Man påpekar att arbetet med att utveckla barns inflytande och delaktighet inte är en metod utan ett förhållnings-sätt. Utvecklingsarbetet resulterade i att barngruppen blev lugnare och att stressen försvann för både barn och vuxna.

En undersökning av elevers syn på lärande om demokrati och inflytande i skolan visar att eleverna är kritiska till sitt inflytande i skolan.¹⁷ Det inflytande som finns gäller främst skolmiljön och aktiviteter. När det gäller hur arbetet skall läggas upp är de mer tveksamma till graden av sitt inflytande. Men de anser samtidigt

¹⁵ Sheridan: *A study of children's conceptions of participation and influence in pre-school.*

¹⁶ E. Arnér, Pedagogiska institutionen, Örebro universitet.

¹⁷ Demokratiforum, Fridolf, M: *Vem ansvarar för den framtida demokratin?*

att de får reflektera och ta ställning samt att både eleverna och läraren står för beslutsfattandet under lektionerna. Undersökningen visar också ett samband mellan inflytandet i skolan, demokrati i undervisningen och elevernas kunskaper i förhållande till synen på sin möjlighet att bestämma och ha kontroll över fri- och rättigheter och den totala beslutsförmågan. Pojkar och flickor skiljer sig åt när det gäller attityder till inflytande i skolan. Flickor är mer intresserade av att ha inflytande än pojkar. Det gäller framför allt möjligheten till egna val och undervisningen. Flickorna tycker också att de faktiskt kan påverka arbetssätt, normer och regler. Skilda uppfattningar mellan pojkar och flickor visar på vikten av att ha ett genusperspektiv i arbetet med inflytandefrågorna.

Föräldrainflytande

Föräldrarollen för föräldrar med små barn har förändrats i hög grad sedan 1970-talet då utbyggnaden av förskolan tog fart. Enligt forskaren Christina Gars har både barndomen och föräldraskapet blivit offentliga.¹⁸ Pedagogernas tilltro till verksamhetens nytta inverkar på hur de ser på föräldrauppgiften och vilka lösningar man föreslår för olika praktiska problem. Detta har naturligtvis betydelse för kontakten mellan föräldrarna och förskolepersonalen.

Lars Erikson vid pedagogiska institutionen vid Örebro universitet behandlar relationen mellan föräldrar och skola i sin kommande avhandling. Relationen mellan föräldrar och skola kan betraktas och ges olika innebörd beroende på sammanhanget. Eriksson visar på komplexiteten genom att närmare undersöka olika principer för hur man kan tolka relationen mellan föräldrar och skola. Hur man tolkar relationen blir avgörande för vilka insatser man inriktar sig på.

Partnerskapsprincipen där tyngdpunkten ligger i skolans och hemmets delade och gemensamma ansvar. Man eftersträvar en

¹⁸ Gars, C: *Delad vårdnad? – Föräldraskap och förskolläraryuppgift i den offentliga barndomen.*

större närhet mellan hem och skola. Utgångspunkten är hemmiljöns starka betydelse för barnens framgång i skolan. Föräldrar och lärare blir partners för att ge alla barn jämlika möjligheter att uppnå goda skolprestationer.

Brukarinflytandepincipen handlar om ett formellt föräldrainflytande med möjligheter att delta i olika rådgivande eller beslutande organ. Den bärs upp av decentraliseringssträvanden, deltagardemokratiska föreställningar och lokalt brukarinflytande.

Valfrihetsprincipen betonar det individuella inflytandet i ett mer konsumentorienterat utbildningssystem där utbildning primärt ses som en familjeangelägenhet. Föräldrarätten ställs i centrum och valhandlingen ses som en drivkraft i utbildningssystemet.

Isärhållandets princip framhäver skolans och hemmets olika karaktärer och att hemmet och skolan, läraren och föräldern, har olika "uppgifter". Här uppmärksammas värdet och betydelsen av en åtskillnad mellan hem och skola.

3.2.3 Lokala styrelser med föräldramajoritet¹⁹

Antalet skolor som anmält till Skolverket att de bildat en lokal styrelse är förhållandevis lågt. Av landets nära 4600 skolor har uppskattningsvis 230 deltagit i försöksverksamheten (nov. 2002). Några skolor har avvecklat sin lokala styrelse, andra har sannolikt inte anmält sitt deltagande i försöksverksamheten. Styrelserna är visserligen få till antalet, men de är väl utspridda i landet. Omkring 40 procent av landets kommuner deltar med en eller flera lokala styrelser. Det kan betraktas som ett gott resultat eftersom det inte funnits några ekonomiska incitament för deltagandet i form statliga bidrag. Skolverket har granskat de kommuner och skolor som deltagit i försöksverksamheten, hur försöksverksamheten inletts och utvecklats, föräldrarepresentationen i styrelsen, etc. Arbetsgruppen sammanfattar nedan Skolverkets iakttagelser.

¹⁹ Skolverket: *Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet.*

I vilka kommuner finns de lokala styrelserna?

Under försöksperiodens första 18 månader visade industrikommuner, landsbygdskommuner och mindre övriga kommuner störst intresse för att delta i försöksverksamheten. Efter denna inledande period ökade istället antalet anmälningar från medelstora och större städer kraftigt. Deltagandet från glesbygdskommuner har varit konstant lågt, endast i två procent av glesbygdskommunerna har lokala styrelser kommit till stånd, sannolikt i syfte att slå vakt om den egna nedläggningshotade skolan. Storstäderna Stockholm, Malmö och Göteborg med förortskommuner har under hela försöksperioden endast ca 17 procentandelar av de anmälda lokala styrelserna. En jämförelse kan göras med spridningen av fristående grundskolor över landet. 38 procent av landets kommuner har varken lokala styrelser eller fristående grundskolor. Hälften av de kommuner som har fristående skolor har inte någon lokal styrelse. Skolverket anser att förekomsten av lokala styrelser med föräldramajoritet och fristående skolor är kompletterande då 109 kommuner har endera lokal styrelse eller fristående skola.

Vilka skolor har lokal styrelse?

Generellt kan man säga att lokala styrelser förekommer i små och medelstora skolor. Det genomsnittliga antalet elever i deltagande skolor uppgår till drygt 200. Hela 59 procent av de anmälda skolorna är 1–6 skolor. F-9 skolor utgör 15 procent och 7–9 skolor endast 4 procent. Detta kan tyda på att föräldrarnas intresse att engagera sig i en lokal styrelse avtar med barnens stigande ålder.

Lokala styrelser finns endast i två särskolor och i 10 grundskolor med integrerad särskoleverksamhet. Detta kan förklaras med att antalet särskolor är lågt i förhållande till antalet grundskolor och att föräldrar till barn i den obligatoriska särskolan under barnets hela skoltid ofta sedan tidigare har ett mycket nära samarbete med skolans personal.

Det kan vara lättare att inrätta en lokal styrelse i en mindre skola. I de fall där det är känt varifrån initiativet till den lokala styrelsen kommit är det tre gånger så vanligt att initiativet kommer från den lokala nivån än från den centrala. Detta förhållande stämmer också väl överens med de ursprungliga tankarna bakom försöksverksamheten, nämligen att det var av största vikt att intresse för det formella föräldrainflytandet hade en lokal förankring. En kombination av lokalt initiativ och en tydlig kommunal avsiktsförklaring skapar ett bra klimat för att kunna initiera processen och verka för att införa lokala styrelser med föräldramajoritet.

Informationsspridning

Skolverkets informationsstrategi när försöksverksamheten startade var att rikta sig till kommuner och kommunföreträdare. I kommuner där politiker och tjänstemän på central nivå aktivt förordat införandet av lokala styrelser har deltagandet spritt sig och man har lyckats få igång en positiv utvecklingsprocess. I kommuner där den lokala styrelsen efter införandet mer eller mindre lämnats utan stöd, hjälp och uppmärksamhet från den kommunala nämnden och förvaltningen verkar intresset för att sprida verksamheten till andra av kommunens skolor avta eller helt stanna upp.

Pressbevakningen under försöksperiodens inledningsskede var intensiv. Storstadspressen och i viss mån den lärarfackliga pressen var till en början reserverade till lokala styrelser som företeelse medan lokalpressen överlag varit mycket positiv. Efter fem år med lokala styrelser är det endast en mindre del av skolbarnsföräldrarna som känner till möjligheten att inrätta lokala styrelser i skolan. En eventuell rikstäckande information måste vara regelbundet återkommande eftersom nya skolbarnsföräldrar kommer till varje år.

Det tar tid att bilda en lokal styrelse

En klar utgångspunkt för försöksverksamheten har varit att initiativet till en lokal styrelse skall komma underifrån. Denna uppfattning kan ibland ha tolkats av kommunerna så att de inte aktivt engagerat sig att verka för och underlätta ett deltagande i försöket. För att en styrelse skall komma till stånd krävs att de fyra intressenterna – kommunen, skolans personal, rektor och föräldrar – samfällt kan arbeta mot samma mål och utifrån samma grundföreställning. På den enskilda skolan har rektors inställning till bildandet av den lokala styrelsen med all sannolikhet varit avgörande. Lärargruppen har i allmänhet ställt sig avvaktande till företeelsen, särskilt i början av försöksperioden. Denna skepsis verkar i regel försvinna efter att styrelsen arbetat ett tag. I de fall där initiativet till lokal styrelse kommit från föräldrarna har rektors inställning varit av avgörande betydelse för bildandet.

I regel tar det drygt ett år att införa en lokal styrelse på en skola. Detta sammanhänger med att olika grupper med vitt skilda intressen och olika bevekelsegrunder för sitt engagemang skall enas kring en och samma företeelse och att ett starkt engagemang krävs från var och en av de fyra intressenterna.

Styrelsemedlemmarnas rätt till ekonomisk ersättning kan också bli en försvårande omständighet. Varje enskild, normalstor styrelse kan i arvoden kosta omkring 20 – 25 000 kronor/år. Om arvoderingarna belastar den enskilda skolans budget uppfattar styrelsemedlemmarna att de bidrar till dräneringen av den egna skolans ekonomi. Det förekommer därför att styrelsemedlemmar avstår från att lyfta sitt styrelsearvode.

Föräldrarnas roll i den lokala styrelsen

Att föräldrarna betrotts vara i majoritet i den lokala styrelsen har haft ett viktigt symbolvärde, men kan också ha hämmat utvecklingen och spridningen av lokala styrelser inom skolan. Att en särskild grupp innehar majoritet i en styrelse innebär att den, om

den diskuterar sig samman, alltid kan få sina önskemål uppfylla genom majoritetsbeslut. Ur föräldrarnas perspektiv har just förhållandet att de är i majoritet av en del uppfattas som mycket betungande och ansvarsfullt och kan verka avskräckande. Vad Skolverket känner till har föräldragruppen aldrig tvingat igenom ett majoritetsbeslut i strid med de övriga styrelsemedlemmarnas uppfattning utan besluten fattas i konsensus.

Flertalet kommuner har någon form av samverkansorgan eller är i färd med att bygga upp sådana. Vissa samrådsorgan är till för information och samråd med rektor som beslutsfattare. Andra samverkansorgan ger brukarna förstärkt inflytande genom någon form av villkorad delegation till rektor, vilket innebär att rektor måste samråda med förvaltningsrådet innan beslut fattas.

Lokala styrelser i sin nuvarande utformning innebär ett förstärkt, formellt inflytande för föräldrarna. I de kommuner där olika former av samverkansorgan fungerat på ett tillfredsställande sätt har behovet av att inrätta lokala styrelser inte känts lika angeläget. Föräldrarna har uppfattat sin insyn och sitt inflytande som tillräckligt samtidigt som det egna engagemanget inte blivit alltför tidskrävande och ansvarsfullt. Det låga antalet lokala styrelser är inget belegg för att föräldrainflytandet skulle vara begränsat i Sverige. De många formerna av informellt och formellt inflytande har gett skolbarnsföräldrar möjlighet att engagera sig i den utsträckning de själva vill och kan. Sammantaget betyder detta att föräldrarna har ett stort och betydelsefullt inflytande i svensk skola även om de själva inte alltid uppfattar det så.

Representationen

I många styrelser är ledamöterna egentligen inte utvalda representanter för sin valförsamling utan helt enkelt föräldrar som är villiga att ställa upp. Desamma kan gälla för lärarrepresentanterna, men vanligtvis har val förrättats inom ramen för ett kollegium vilket gör att lärarrepresentanterna kan anses vara representativa för sin grupp. En avgörande faktor för de lokala styrel-

sernas framtida utveckling är att man lokalt värnar om den egna styrelsens representativitet. Representativiteten är beroende av organisationen av nominering/intresseanmälan och valet till den lokala styrelsen. Det optimala är att hela valförsamlingen deltar i organiserade stormöten och i valet av styrelsemedlemmarna. En annan avgörande faktor är att kommunikation och samspel mellan vald styrelsemedlem och valförsamling är så god att representanten faktiskt företräder sin valförsamling och inte bara sig själv.

Skolverkets förslag

Skolverket föreslår att den lokala styrelsen med sitt formaliserade inflytande får fortsätta att finnas som ett valbart alternativ när föräldrar, skolpersonal och rektor finner att konstruktionen passar deras sätt att verka tillsammans. Skolverket anser dock att styrelsens sammansättning bör ändras för att främja utvecklingen av inflytande i skolan. Maktförskjutningen från rektor och nämnd till föräldragruppen kan upplevas som ett hinder för utvecklingen. Med en stark lokal styrelse med föräldramajoritet riskerar rektor och skolans personal att förlora sin del i ett rättmätigt inflytande. Skolverket förespråkar därför en modell där en lokal styrelse består av hälften föräldrar och hälften professionella, utan utslagsröst för ordförande. Med en jämlik konstruktion av styrelsens sammansättning upphör det betungande ansvaret för föräldragruppen och personalen behöver inte känna sig hotad i sin yrkesroll. Rektorns roll i förhållande till den lokala styrelsen måste också omprövas. Att både vara verksamhetsansvarig och fullvärdig styrelsemedlem innebär att rektor med nuvarande konstruktion tvingas sitta på två stolar samtidigt. Att både delta som styrelseledamot och verkställa styrelsens beslut försvårar rektorns roll.

3.2.4 Lokala styrelser med elevmajoritet²⁰

Ett av motiven till att införa lokala styrelser med elevmajoritet var att eleverna i gymnasieskolan är så vuxna att de kan ta ansvar för sin utbildning och för sin skola och att deras kompetens bör utnyttjas som en resurs för skolans ledning och personal. Förutsättningen för att lokal styrelse med elevmajoritet skall fungera är att det finns ett genuint intresse hos en stor grupp elever att ta på sig ett större ansvar för sin skola. Det formella inflytandet i en lokal styrelse kan göra det lättare för eleverna att kräva inflytande även i klassrummet.

Skolverket har följt utvecklingen av försöksverksamheten med lokala styrelser och utvärderat den kontinuerligt i ett antal delrapporter. Av den samlade utvärderingen framgår betydelsen av olika gruppers inställning till den lokala styrelsen.

Motiven för *rektor* är viljan att utöka elevinflytandet och verka för en bättre elevdemokrati, men också viljan att göra eleverna delaktiga i viktiga beslut som gäller skolan samt i förekommande fall att tillgodose det uppdrag nämnden givit att verka för en lokal styrelse. Rektorerna anser inte att elevernas låga intresse för att engagera sig i skolövergripande frågor utgör något hinder för att införa en lokal styrelse. Om eleverna inte har tillräckliga kunskaper för att på ett konstruktivt sätt kunna delta i styrelsearbetet kan detta åtgärdas genom utbildning och information. Rektorerna menar dock att skolans organisation kan försvåra implementeringen.

Skolans personal har uppvisat en påtagligt återhållsam inställning till försöksverksamheten. Att en lokal styrelse också ger nya möjligheter för lärare och övrig skolpersonal att kunna påverka på ett nytt sätt tycks ha gått dessa grupper förbi. Personalen ifrågasätter styrelsens legitimitet och representativitet särskilt med tanke på att eleverna endast går en begränsad tid på skolan. I styrelsen sitter enligt skolpersonalen endast en liten grupp elever med beslutanderätt samtidigt som engagemanget ute på skolan är alltför lågt.

²⁰ Skolverket: *En sammanfattning av förutsättningarna för och erfarenheterna av lokala styrelser med elevmajoritet och en summering av genomförda utvärderingar.*

Trots att en mycket stor andel av eleverna utgör ett hinder genom sitt ointresse och sin passivitet uppvisar ändå *eleverna* den största handlingsberedskapen för att inrätta lokala styrelser. Intresset att delta som ledamot i styrelsen är i regel lågt. Styrelsens elevrepresentanter upplever att arbetet fungerar bra och att de generellt sett blir tagna på allvar och anser att styrelsen kan leda till en ökad förståelse mellan elever och personal. Eleverna själva anser att de har de kunskaper som krävs för styrelsens arbete, en uppfattning som inte delas av alla övriga styrelsemedlemmar.

Övriga elever på skolorna är till stor del positivt inställda till styrelsen när den väl finns på plats men en majoritet av dem anser att informationsflödet mellan styrelse och skolans övriga elever fungerar dåligt eller mycket dåligt. Ett väl fungerande informationsflöde är avgörande för hur väl styrelsens beslut är förankrade i den övriga elevgruppen. De frågor som behandlas i styrelsen måste ha legitimitet hos eleverna och det är viktigt att besluten tydligt påverkar eleverna skolvardag.

När det gäller en sammanfattande bedömning av de *lokala politikernas* inställning till reformen är bilden kluven. Alla de intervjuade kommunala företrädarna ställer sig positiva till försöksverksamheten som idé. Den övervägande delen av rektorerna tror dock inte att de lokala politikerna är speciellt benägna att verka för att lokala styrelser med elevmajoritet införs.

3.2.5 Hinder för ökat inflytande

Gymnasieelevers möjligheter till inflytande är på många håll begränsat och efterfrågas starkt av såväl elevorganisationer som enskilda elever. Vad beror det då på att så få skolor deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser med elevmajoritet i gymnasieskolan?

En undersökning genomförd av Statsvetenskapliga institutjonen vid Göteborgs universitet i samarbete med Skolverket har analyserat orsakerna till att reformen inte fått något genomslag. Utgångspunkten för studien är de olika aktörer som berörs av

ett beslut om införande av en lokal styrelse på en skola. De grupper som undersöks närmare är elever, rektorer, lärare och annan personal. I gruppen annan personal undersöks dels elevvårdande personal, dels personal för vaktmästeri och matbe-
spisning. Dessa grupper eller aktörer kan enligt undersökningen ha olika betydelse för implementeringen, inte minst genom att olika grupper kan ha motstridiga intressen, men även att beslutet att bilda en lokal styrelse kan medföra förändringar i gruppernas möjligheter till inflytande.

Studien nämner följande faktorer som viktiga förutsättningar för implementeringen av ett beslut om att bilda en lokal styrelse;

1. *Förståelse* – Aktörerna måste känna till beslutet, förstå motiven till beslutet och vad som förväntas av dem.
2. *Vilja* – Aktörernas vilja att genomföra beslutet. En misstro mot beslutsfattarna och reformen försämrar förutsättningarna för reformens genomförande. Misstron kan bero på en oro hos de anställda att deras egen situation inom skolan blir försämrad vid ett genomförande av reformen.
3. *Hinder för att kunna* – Aktörernas bedömning av sin egen kunskap om beslutet och vad som hindrar genomförandet av reformen. Bristande kunskaper medför således att reformen blir tyngre och svårare att genomföra.
4. *Andra insatser* – Aktörernas bedömning av om det utvecklats andra former för att stärka det lokala inflytandet som kan konkurrera med reformen.
5. *Stöd från omgivningen* – Aktörernas upplevelse av hur de lokala politikerna ställer sig till beslutet och i vilken omfattning det förekommit kontakter med andra grund- eller gymnasieskolor som har infört lokala styrelser.

Studien visar att rektorer och elever har de bästa förutsättningarna att medverka till att reformen genomförs, medan förutsättningarna hos lärare och personal inom vaktmästeri och matbe-

spisning är betydligt sämre. Det finns en misstro mot reformen i den undersökta lärargruppen och en oro för att deras självständighet i yrkesutövningen skall påverkas av reformen.

3.2.6 Lokala styrelser och andra brukarorgan²¹

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att kartlägga och analysera de förhållanden som förklarar det låga antalet skolor som deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser. I uppdraget ingick även att undersöka vilka andra former för elev- och föräldrainflytandet som utvecklats samt att ge förslag på hur inflytandet kan förbättras och utvecklas.

Statskontoret beskriver i rapporten Lokala styrelser och andra brukarorgan vilken kunskap man har i kommunerna om försöksverksamheten med lokala styrelser, i vilken utsträckning det finns andra former för brukarinflytande i skolan, hur dessa organ fungerar samt vilken inställning till brukarinflytande i skolan och till försöksverksamheten som finns i olika grupper i kommunerna.

Förekomsten av brukarorgan i kommunerna

Kommuner som deltar i försöksverksamheten med lokala styrelser skall anmäla detta till Skolverket. Enligt Skolverkets register finns ca 230 lokala styrelser med föräldramajoritet i grundskolan (av totalt 4600 grundskolor) samt ca 40 lokala styrelser med elevmajoritet i gymnasieskolan (av totalt 500 gymnasieskolor). Det finns dock indikationer på att alla kommuner som startat lokala styrelser enligt försöksverksamheten inte anmält sitt deltagande till Skolverket.

Statskontoret har skickat en enkät till utbildningsansvariga i samtliga kommuner samt intervjuat företrädare för 20 större kommuner. Av totalt 289 kommuner har 285 svarat på enkäten. Av dessa har nära hälften (129 kommuner) minst en lokal

²¹ Statskontoret: *Lokala styrelser och andra brukarorgan* (2002:14).

styrelse med elev- eller föräldramajoritet. Lokala styrelser förekommer oftare i större kommuner än i mindre. De kommuner som inte har någon lokal styrelse har i de flesta fall någon form av brukarråd. Över 90 procent av de kommuner som svarat på enkäten har någon form av brukarinflytande (brukarråd eller lokal styrelse) i grund- eller gymnasieskolan. Brukarråd förekommer främst i form av frivilligt samråd på institutionsnivå, d.v.s. samråd som inte bygger på villkorad delegation enligt 6 kap. 38 § kommunallagen.

På vissa skolor finns brukarorgan för delar av skolan, t.ex. programråd för enskilda gymnasieprogram. Programråden kan vara rådgivande och inkludera företrädare för en viss bransch. Inom grundskolan förekommer brukarorgan som är knutna till arbetslag eller arbetsenheter. I vissa kommuner förekommer samråd eller förberedande diskussioner på nämndnivå. Ibland används brukarorganen som remissorgan. I kommuner som saknar brukarorgan tycks det i regel finnas andra former för samverkan mellan skolledning och föräldraföreningar, eller mellan skolledning och klassombud.

Information om försöksverksamheten

När försöksverksamheten inleddes 1997 lämnades information till kommunerna på central nivå. 78 procent av kommunerna anser att de fått tillräcklig information om försöksverksamheten. En indikation om kommunens inställning till försöksverksamheten är i vilken utsträckning information spridits till berörda inom kommunen. Rektorer är den vanligaste målgruppen för informationen. Många kommuner anser att det är rektorernas sak att informera brukarna. Ett mindre antal kommuner har informerats kommuninvånarna.

Fullmäktigebeslut om lokala styrelser

En förutsättning för att inrätta lokala styrelser är att kommunfullmäktige fattat beslut om att så får ske. I 59 procent (165) av de tillfrågade kommunerna hade sådana beslut fattats. Av de kommuner som fattat beslut om inrättande av lokala styrelser har 22 procent inte någon sådan styrelse. Rapporten visar att det finns ett samband mellan besluten om inrättande av lokala styrelser och i vilken mån kommunerna anser att de fått tillräckligt med information om försöksverksamheten. Kommuner som fattat inrättandebeslut har även informerat berörda i kommunen i högre utsträckning.

Statskontoret har undersökt om det framställts önskemål om att få bilda en lokal styrelse i kommuner där sådana inte finns. I 85 procent av de kommuner där sådana önskemål framställts har kommunfullmäktige fattat beslut om att sådana styrelser får inrättas. När lokala styrelser inte har inrättats kan det bero på motstånd från kommunfullmäktige eller stads- eller kommunalnämnderna, eller svagt intresse hos brukarna.

Kommunernas attityder till brukarorgan

Kommunerna har olika bevekelsegrunder för inrättandet av lokala styrelser. Vissa kommuner strävar efter att uppfylla politiska mål om att inrätta brukarorgan, bl.a. som ett sätt att öka det demokratiska engagemanget inom kommunen. Flertalet kommuner är positivt inställda till brukarinflytande och anser att de positiva effekterna är större än eventuella negativa konsekvenser av att ha sådana organ. En del kommuner arbetar aktivt med att stimulera inrättandet av lokala styrelser, t.ex. genom att ställa krav på att brukarorgan skall finnas på alla skolor i kommunen. En del kommuner är medvetet passiva och anser att skolorna måste driva denna process. Att kommuner visar att brukarinflytande är viktigt kan enligt Statskontoret vara gynnsamt på längre sikt då brukarorganen i dessa kommuner inte en-

bart kan bygga på brukares och rektorers intresse och engagemang vid en viss tidpunkt.

Ett avgörande hinder för att brukarorgan skall inrättas är ofta brist på intresse och personligt engagemang hos brukarna. En förklaring till det sviktande engagemanget kan vara att elever och föräldrar i första hand engagerar sig i frågor som mer direkt rör den egna skolgången eller det egna barnets skolgång eller fritidsintressen. Intresse infinner sig oftast när brukarna upplever någon fråga som särskilt angelägen. Det finns även en tendens att aktiva brukare uppfattas som mer kunniga, vilket kan avskräcka övriga brukare från att engagera sig tillsammans med dem.

Studien visar att flertalet rektorer är positivt inställda till olika former av brukarorgan. Rektorns inställning är central för att brukarorgan skall komma till stånd och fungera väl. Rektor fungerar bl.a. som informatör gentemot brukarna och påverkar såväl deras uppfattning om möjligheterna att utöva inflytande som deras faktiska inflytande. Rektor har även en central roll vid beslutsfattandet i styrelsen och har möjlighet att påverka övriga styrelseledamöter på olika sätt.

Brukarråd eller lokal styrelse?

Statskontorets intryck är att man både på skolnivå och på kommunal nivå föredrar en stegvis utveckling från brukarråd till lokal styrelse istället för att inrätta lokala styrelser direkt. Ofta vill inte föräldrar på skolor med brukarråd utveckla rådet till en lokal styrelse, eftersom de är nöjda med det inflytande de redan har. Steget från rådgivare till beslutsfattare uppfattas som stort och man befarar att de svårigheter som finns för brukarråd förstärks när organet även får beslutanderätt. Det finns exempel på skolor som övergett den formaliserade lokala styrelsen och övergått till brukarråd för att underlätta en bredare diskussion och ett större engagemang. En förutsättning för lokala styrelser är dessutom att det finns en skolledning som tror på starkt

brukarinflytande. Skillnaden mellan en lokal styrelse och ett brukarråd upplevs inte alltid som så stor.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att det även i fortsättningen bör vara möjligt att inrätta lokala styrelser som självförvaltningsorgan inom skolan. Dessa organ bör i likhet med dagens lokala styrelser kunna besluta i ett antal frågor som regleras i skolförfattningarna. Frågan om huruvida de nya reglerna för kommunala självförvaltningsorgan skall gälla för skolan bör utredas vidare.

Statskontoret anser det angeläget att olika sätt att engagera brukare prövas. I rapporten understryks vikten av att stimulera nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte mellan framför allt kommuner, rektorer och skolor beträffande former för brukarinflytande i skolan.

Statskontoret befarar att försöksverksamheten kan ha medfört att kommunerna är osäkra på om lokala styrelser kommer att finnas kvar i framtiden. Det finns därför ett behov av ett tydligt ställningstagande från regeringen att brukarinflytandet i skolorna skall breddas och fördjupas i framtiden.

3.2.7 Lokala styrelser och representativ demokrati

Ur ett demokratiskt jämlikhetsperspektiv är brukarinflytande inom en kommunal serviceverksamhet som skolan inte okomplicerat. Maria Jarl, statsvetare vid Göteborgs universitet, behandlar bl.a. denna fråga i sin kommande doktorsavhandling. Hon menar att den representativa demokratin ställs inför problem som det förefaller saknas beredskap att hantera.

De för demokratin grundläggande värdena är folksuveränitet och politisk jämlikhet vilket innebär att folket skall styra samhällsutvecklingen, att alla medborgare skall ha lika rätt att påverka samhällsutvecklingen och att allas preferenser skall väga lika tungt. Jarl menar dock att brukarinflytandet innebär ett steg

bort från principen om alla medborgares lika rätt att delta i det politiska beslutsfattandet eftersom brukarnas rätt att delta bygger på en annan grund än medborgarnas. Dessutom hotas principen om att alla medborgares preferenser skall tillmätas samma vikt i det politiska systemet.

När det gäller den representativa demokratin och jämlikhetsprincipen kan det alltså uppfattas som problematiskt med brukarstyrelser, åtminstone på papperet. Men frågan är vilket reellt inflytande medlemmarna i dessa organ har och över vad de utövar inflytande. Delegering av beslutsmakt från politisk nivå är inget nytt inom kommunal förvaltning men makten har tidigare oftast delegerats till tjänstemän. Så länge brukarstyrelserna håller sig inom de ramar som den politiska nivån fastställer kan man också argumentera att jämlikhetsproblematiken inte är så allvarlig eftersom ansvar kan utkrävas av politikerna för deras beslut att delegera makt. En allvarlig situation hotar dock när brukarstyrelserna tar sig an uppgiften att påverka förhållanden på den politiska nivån. Jarl menar att "tanken att brukarna ser det som sin uppgift att påverka den politiska processen, exempelvis genom krav på mer resurser till den egna verksamheten, är långt ifrån orimlig".²² I de fall då handlingskraften på institutionsnivå/skolnivå är begränsad torde det vara en strategi som ligger nära till hands att vända sig till den kommunala nivån för att skaffa mer pengar till den egna verksamheten, något som enligt forskning är vanligt i Danmark som har längre tradition av brukarstyrelser i grundskolan än Sverige.

Men inte heller det faktum att en brukarstyrelse tar sig större befogenheter än de tilldelats och försöker påverka den kommunala politiska nivån behöver vara ett jämlikhetsproblem i sig. Problemet uppstår först i den stund då kommunala företrädare ger vika för brukarnas krav och därmed tillmäter brukarnas preferenser större vikt än andras. Jarls slutsats är dock att detta lätt kan inträffa och citerar såväl skolledare som kommunala företrädare som vittnar om att det är svårare för den politiska nivån att stå emot en brukarstyrelse, eller en rektor med en brukarstyrelse

²² Jarl M: *Och då skruvar man sig i andra änden och vet inte riktigt...*, s. 29.

i ryggen, än en ensam rektor. Det råder inget tvivel, skriver Jarl, om att brukarstyrelserna försöker påverka den kommunala politiska processen. Om beredskapen för denna problematik saknas i kommunen kan det leda till att den demokratiska jämlikheten rubbas. Huruvida det i det enskilda fallet handlar om en lokal styrelse eller någon annan organiserad form av elev- eller föräldrainflytande har för jämlikhetsproblematiken mindre betydelse

4 Skollagskommitténs förslag om elevinflytande

1999 tillsatte regeringen den parlamentariskt sammansatta Skollagskommittén som fick i uppdrag att göra en översyn av skollagen. Kommittén skulle föreslå hur skollagen kan moderniseras genom att förenklas och förtydligas samt bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende och till den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommun. Den 16 december 2002 presenterade kommittén sitt betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.²³ Kommittén har i betänkandet strävat efter att föreskrifter i skollag, skolformsförordningar och läroplaner harmoniseras samt att en enhetlig terminologi används i skolförfattningarna. Där föreslås att bestämmelser av organisatorisk karaktär tas bort från skollagen. Detta innebär bl.a. att kraven på lokal arbetsplan och skolplan, elevråd, klassråd, skolkonferens försvinner. Den närmare utformningen av elevernas inflytande skall utformas på varje skola. Ett fåtal allmänna bestämmelser om elevinflytande skall gälla för alla utbildningsformer. Detta innebär störst förändringar för förskola och vuxenutbildning. Reglerna skall gälla för alla huvudmän, vilket påverkar fristående skolor mest. Enligt kommittén skall barnkonventionens principer om barnens bästa och barns rätt att komma till tals framgå ännu tydligare i skollagstiftningen.

Skollagskommittén anser att den ökade målstyrningen skall innebära avreglering också vad det gäller elevernas inflytande. Föräldrars inflytande berörs däremot inte alls i betänkandet. Elevinflytandet kan inte utvecklas genom nationella föreskrifter

²³ SOU 2002:121.

som reglerar inflytandet i organisatoriska termer och bestämmelser av organisatorisk karaktär i nuvarande skolformsförordningar bör därför tas bort som t.ex. bestämmelserna om klassråd, elevråd och skolkonferens.

Bestämmelserna föreslås gälla alla utbildningsformer som omfattas av skollagen, dvs. även för de yngsta eleverna, med erforderlig anpassning efter deras mognad och erfarenheter. Skollagskommittén föreslår i korthet följande förändringar i möjligheterna till inflytande i skolan;

- Elevers och elevsammanslutningars arbete med inflytandefrågor skall stödjas och underlättas, bl.a. genom att eleverna får tillfälle att på skoltid behandla frågor av gemensamt intresse.
- Eleverna skall få medverka i skolenhetens planering och kvalitetsredovisning. Skolans planering för arbetet med elevinflytande skall dokumenteras. I kvalitetsredovisningen skall elevinflytandet följas upp och utvärderas.
- Elevernas företrädare skall informeras inför för eleverna viktiga förändringar och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan sådana beslut fattas.
- Elevföreträdarna skall få sådant stöd i sitt skolarbete så att elevens studieresultat inte påverkas av förtroendeuppdraget.
- Skolhuvudmannen skall ha kända rutiner för klagomålshandling. Detta kan innebära att elevers och föräldrars inflytande ökar, eftersom en dialog om uppkomna problem kan komma till stånd på ett tidigt stadium och på lokal nivå.
- Elever i grundskolans årskurs 9, i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan samt komvux ges möjlighet att begära omprövning av betyg på avslutat ämne, ämnesblock eller kurs som ger rättsverkan, dvs. *slutbetyg*, samt beslut att ej sätta betyg. Rektor skall informera elever och vårdnadshavare om rätten till omprövning.

Eleverna skall enligt kommitténs förslag kunna påverka sin utbildning och aktivt bidra till utbildningens utveckling.

Lokala styrelser

Kommittén tar inte ställning till pågående försöksverksamhet med lokala styrelser och inte heller till bestämmelserna om skolkonferens vid gymnasieskolan. Kommittén anser att försöksverksamheten med lokala styrelser bör utvärderas innan ställning tas till formerna för elevinflytandet inom olika utbildningsformer.

Minskad detaljreglering

Bestämmelser om elevinflytande bör anges i form av allmänna föreskrifter. Den närmare utformningen av elevernas inflytande bör avgöras på skolenheten. Bestämmelser i skolformsförordningarna om organisatoriska anordningar som klassråd och elevråd föreslås försvinna. Med hänvisning till den roll- och ansvarsfördelning som råder åligger det skolenheten att inom ramen för skollagens allmänna föreskrifter och i samråd med elever och yngre elevernas vårdnadshavare närmare avgöra hur elevernas inflytande skall utformas för att de nationella målen skall nås. Det är viktigt att skolenhetens planering för att förverkliga skollagens föreskrifter om elevinflytande dokumenteras och tydliggörs skriftligt. En erinran om detta har därför tagits in i lagtexten. De förslagna paragraferna, som innebär en mycket tydlig förstärkning av elevernas ställning, avses ersätta ett tjugotal paragrafer i nuvarande skollag och skolformsförordningar.

Att underlätta elevernas arbete med inflytandet

För att bestämmelserna om elevinflytande skall få verkligt genomslag måste skolan aktivt stödja och underlätta elevernas

och deras lokala sammanslutningars arbete med inflytandefrågor. Den allmänna föreskriften om elevinflytande har därför kompletterats med en bestämmelse med sådant innehåll. Hur detta stöd skall se ut bör lösas på skolan och lämpar sig inte för författningsreglering. Hit kan t.ex. höra åtgärder som avser tillhandahållande av lokaler och utrustning för elevsammanslutningars arbete, ekonomiskt stöd m.m. Vidare kan det bli fråga om att i planeringen av undervisningen ta särskilda hänsyn som möjliggör för eleverna att tidsmässigt aktivt delta i olika samverkansorgan.

Skolans informationsplikt

För att kunna hävda sin rätt till inflytande, för att kunna ta ansvar för sin utbildning och för att kunna delta i utvecklingen av utbildningen behöver eleverna informeras om huvuddragen i de bestämmelser som reglerar verksamheten, i första hand skollagen, läroplanen, kursplaner och betygskriterier. Valda elevföreträdare i olika organ kan behöva ytterligare kunskaper för att kunna fullfölja sina uppdrag. Genom en bestämmelse i skollagen om skolans informationsplikt gentemot eleverna tydliggörs denna skyldighet för alla utbildningsformer. Inför större förändringar i utbildningen och verksamheten skall de elever som valts till företrädare för andra elever informeras. Det kan röra sig om förändringar som berör utbildningens inriktning, organisation och lokalisering, skolans lokaler eller andra frågor som är viktiga för eleverna. Informationen måste givetvis anpassas till elevernas ålder och mognad.

Att få komma till tals

Till elevinflytandet hör även en rätt att komma till tals. Rätten att komma till tals bör inte utformas med förebild från arbetsrättsliga regler utan som en allmän skyldighet för skolan att ge elevernas representanter tillfälle att sammanträffa med företrä-

dare för skolan och ge sin syn på verksamheten. Till vem eller vilket organ elevernas företrädare skall framlägga sina synpunkter får bestämmas lokalt. Skollagskommittén betonar att de föreslagna bestämmelserna gäller elevernas och deras valda representanters rätt att komma till tals med företrädare för skolan. Detta inskränker givetvis inte omfattningen av de kontakter som alltid skall finnas mellan skolan och elevernas vårdnadshavare.

Innebörden av begreppen rättighets- och skyldighetslagstiftning

Enligt direktiven (dir. 1999:15) hade Skollagskommittén i uppgift att analysera hur termerna *elevs rätt och kommuns skyldighet* används i skollagen, samt att vid behov föreslå de förändringar som krävs för en ökad tydlighet av dessa termer. Kommittén skriver i sitt betänkande;

Vid en översyn av skollagstiftningen måste eftersträvas att föreskrifter som anger att den enskilde har rätt till viss prestation endast skall förekomma om denne samtidigt har rätt att anföra förvaltningsbesvär. I andra fall får föreskrivas att skolhuvudmannen eller rektor skall tillhandahålla viss angiven utbildningsåtgärd. En lagstiftning som innehåller bestämmelser vari anges att den enskilde har rätt till viss prestation medan det i själva verket är myndigheten som ensam bestämmer om detta kan i många fall vara vilseledande för den enskilde. En lagstiftning av rättighetskaraktär innebär ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Vid en avvägning mellan det nationella intresset att tillgodose kraven på likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet och kommunens självstyrelseintresse finner emellertid kommittén det nationella intresset i vissa fall väga tyngre.

Kommittén föreslår således att det i lagtext skall eftersträvas att uttrycket *elevs rätt, rättighet* eller motsvarande endast används då det finns möjlighet till förvaltningsbesvär. Arbetsgruppen ansluter sig till Skollagskommitténs förslag i denna del. Begreppen

rätt och rättighet används däremot i mer allmänna ordalag i bakgrundstexterna.

4.1 Sammanfattning av remissinstansernas svar

En första preliminär sammanställning av remissinstansernas synpunkter på Skollagskommitténs förslag har gjorts på Utbildningsdepartementet. Förslagen omfattar hela skollagens område och remissinstanserna har haft en mängd frågor att lägga synpunkter på. Långt ifrån alla har kommenterat förslagen om elevinflytande och ökad rättssäkerhet för eleverna. De myndigheter, kommuner och organisationer som gett synpunkter på dessa förslag har dock uttalat sig positivt. Någon enstaka remissinstans har även påpekat att föräldrarnas betydelse bör lyftas fram.

5 Arbetsgruppens överväganden och slutsatser

Arbetsgruppen har ovan redovisat en bild av arbetet med och attityderna till inflytande idag och utgångspunkterna för våra överväganden. Gruppen har funnit att det i skollagstiftningen finns en mängd regler om inflytandet. För barnens och elevernas inflytande finns tydliga regler både om det egna lärandet och om skolans innehåll och organisation, se bilaga 2. Föräldrarnas inflytande regleras inte i samma omfattning, men omfattas av skollagens portalparagraf och läroplanerna. Slutsatsen är att det inte saknas regler för barns, elevers och föräldrars inflytande utan att det till stor del är en fråga om inställning, synsätt och information.

Innehållet och möjligheterna till inflytande är enligt arbetsgruppen långt viktigare än formerna. Lokala styrelser kan vara en bra form för att utöka det formella inflytandet för elever och föräldrar men är inte det enda sättet att uppnå ett förstärkt reellt inflytande. Ibland kan det, liksom Statskontorets kartläggning visar, vara lämpligare att utveckla andra former för samråd än att bilda en lokal styrelse med beslutsrätt. Att som förälder eller elev åta sig det ansvarsfulla uppdraget att företräda andra elever eller föräldrar och fatta beslut i frågor som berör alla kan upplevas som betungande, kanske t.o.m. övermäktigt. Arbetsgruppen vill understryka att lokala styrelser har en viktig funktion och dessa bör finnas kvar, men att andra former för samråd och inflytande också behöver utvecklas utifrån lokala intressen och förutsättningar. Brukarna på en skolenhet kan vara tillfreds med att få information och möjlighet att lämna synpunkter innan beslut fattas. I dessa fall räcker någon form av samråd för att behovet av

inflytande skall tillgodoses. Det är också fullt möjligt att tillsammans med en lokal styrelse ha olika samrådsgrupper, som kan fungera som beredningsorgan eller stöd för den lokala styrelsen. Det avgörande är i vilken utsträckning brukarna får vara med och påverka hur formerna för inflytande kan tillgodoses i den aktuella skolan under rådande omständigheter.

Arbetsgruppen anser att det är mycket positivt att flera skolor ägnat så stor entusiasm och energi åt att delta i försöksverksamheten med lokala styrelser. Detta särskilt med tanke på att det inte har funnits några som helst ekonomiska incitament för skolor eller kommuner att satsa på lokala styrelser. Uppenbarligen har man funnit andra värden i att erbjuda denna möjlighet till ökat formellt inflytande.

Arbetsgruppen vill dock poängtera att kommunerna i sin hantering av brukarorganen måste vara vaksamma inför brukarorganens eventuella påverkan på den kommunala politiska processen. Av ett kommunalt beslut att tillåta eller inrätta lokala styrelser, eller någon annan form för brukarinflytande, följer naturligen ett ansvar att värna den politiska jämlikheten. Det är viktigt att säkerställa att vissa föräldrar och elever inte får större inflytande på kommunala beslut och prioriteringar än andra föräldrar, elever eller för den skull andra medborgare. Kommunala politiker och centrala tjänstemän bör vara uppmärksamma på att brukarorganen kan få ett inflytande långt över det som är tänkt t.ex. enligt den arbetsordning som finns för en lokal styrelse.

Arbetsgruppen anser att det är en viktig uppgift för de lokala styrelserna med föräldramajoritet att finna vägar för att säkra representativiteten så att styrelsen inte blir alltför beroende av och styrd av enskilda eldsjälar. Varje förälder som åtar sig ett uppdrag som styrelseledamot måste vara medveten om vem man företräder; sig själv, sitt barn eller andra föräldrar. Det är en utmaning för föräldrarepresentanterna i styrelsen att företräda ett kollektiv av föräldrar som kanske inte ger uttryck för några åsikter eller ens deltar i valprocessen. Enligt Skolverket kan en del skolor ha svårigheter att få fram en representativ styrelse, dvs. en styrelse som är sammansatt på ett sådant sätt att den

svarar mot variationen och spridningen i hela föräldragruppen. Om föräldrarepresentanterna är självnominerade eller övertalats att delta och något egentligt valförfarande inte har skett är styrelsens representativa sammansättning när det gäller föräldrarna egentligen inte uppfyllt. För att bl.a. minska bördan på föräldragruppen förespråkar Skolverket en modell där en lokal styrelse består till hälften av föräldrar och till hälften professionella, där ordföranden inte har utslagsröst. En sådan konstruktion är inte möjlig idag, men det bör undersökas om det kan vara en lagtekniskt framkomlig väg för att öka antalet lokala styrelser framdeles. Liksom för föräldrarna är det en utmaning för engagerade elever i en lokal styrelse på en gymnasieskola att vara representanter för ett elevkollektiv som kanske saknar såväl engagemang som intresse för det formella kollektiva inflytandet. Elevföreträdarna behöver såväl stöd som särskild utbildning och kunskaper för att kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt.

Studien från Göteborgs universitet om hinder för ökat inflytande visar att lärare är den grupp som i störst utsträckning är tveksamma till försöksverksamheten med lokala styrelser. Utan lärarnas stöd är risken stor att implementeringen uteblir. Detta visar att formerna för elevinflytande bör vara föremål för en ständig diskussion på varje skolenhet. Genomförandet av ett beslut om att bilda en lokal styrelse kan inte drivas igenom av en enskild grupp, utan kräver att alla berörda grupper på en skola arbetar åt samma håll. Processen att skapa en sådan form för inflytande måste därför få ta den tid som krävs. Tid och dialog mellan aktörerna är således en avgörande förutsättning för implementering. I förskolor och skolor arbetar man med att förverkliga de intentioner som föreskrivs från regering, riksdag och kommun. Att omsätta teori till konkret handling kräver erfarenhet och fantasi och under resan stöter man ofta på svårigheter. Dessa svårigheter löses på olika sätt i varje verksamhet, något som arbetsgruppen har erfårit genom besök på en förskola och några skolor. Verksamheternas arbete med inflytande presenteras i bilaga 1.

De överväganden som gruppen gör, framförallt utifrån Statskontorets och Skolverkets utvärderingar samt våra besök i verksamheterna, är att uppmärksamheten för elev- och föräldrainsflytandet alltför mycket läggs på formen för samrådet. Arbetsgruppen vill uppmärksamma behovet av en tydlig och klar organisation för barns, elevers och föräldrars inflytande. Skollagskommitténs förslag om ett förstärkt inflytande för elever ligger helt i linje med arbetsgruppens förslag. Arbetsgruppen går dock längre än kommittén i sina förslag och tar därutöver upp föräldrars inflytande samt lokala styrelser.

5.1 Vikten av att betona arbetet med inflytandefrågor

Arbetsgruppen anser att möjligheterna till inflytande för barn, elever, studerande och föräldrar inom utbildningsväsendet behöver betonas och tydliggöras. Det är en grund för att stärka och utveckla verksamheten i förskola, skola och kommunal vuxenutbildning. Varje förskola och skola behöver ha ett råd där olika åsikter kan brytas mot varandra, där alla grupper upplever att de har en möjlighet att påverka och där viktiga principer kan diskuteras. Regeringen har vid några tillfällen den senaste tioårsperioden förstärkt elevernas och föräldrarnas rätt till inflytande i skolan men sedan 1997 har inga nya initiativ tagits.

Försöksverksamheten med lokala styrelser har förlängts vid två tillfällen vilket skapat osäkerhet ute i verksamheten. Regeringen behöver därför nu på ett tydligt sätt markera vikten av att barns, elevers och föräldrars inflytande utvecklas och förbättras. Perspektiven på elevers och föräldrars inflytande behöver fördjupas och ses som en resurs som ger möjlighet till stöd och utveckling. För att detta skall kunna ske anser arbetsgruppen att förslagen i kapitel 6 är en förutsättning.

Motiven för att fokusera på rätten till inflytande finns beskrivna i kapitlet om utgångspunkter. Det rör både förskolans och skolans uppdrag om att ge kunskaper om och i demokrati samt en skola som fungerar demokratiskt. Rätten till inflytande

finns också fastslagen i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna²⁴ samt i FN:s konvention om barnets rättigheter. Inte minst behöver arbetet med att nå inflytandemålen i läroplanerna stärkas för att få en förskola och skola med hög kvalitet och måluppfyllelse.

Inflytandemålen har ofta kommit i skymundan för kunskapsmålen både på den enskilda skolan och i den offentliga debatten om skolan. Det är en viktig och angelägen uppgift för förskolans och skolans huvudmän och ledning att överväga hur barns och ungas inflytande kan stärkas för att nå de mål som styrdokumenten anger.

Föräldrars inflytande kan ses från två utgångspunkter; dels att de är de yngre barnens ombud, dels att skolan måste ha ett samråd med föräldrarna som huvudansvariga för barnens fostran. Föräldrars rätt till information och samråd bör förstärkas och förtydligas i skollagen.

Arbetsgruppen anser att det finns en tveksamhet om vikten och behovet av att vidga och fördjupa arbetet med inflytande. Det finns också behov av ett mer uttalat stöd med att hitta angreppssätt och metoder på de enskilda förskolorna och skolorna.

Arbetsgruppen har valt att dela upp inflytandet i ett individuellt och ett kollektivt perspektiv även om det kan vara svårt att dra en skarp gräns mellan dessa perspektiv, inte minst inom vuxenutbildningen. Det individuella inflytandet tar sin utgångspunkt i frågor som berör ett enskilt barn eller elev. Det innebär t.ex. valsituationer som föräldrar eller elever skall ta ställning till som val av skola m.m. Det kollektiva inflytandet handlar om frågor som rör en grupp barn och unga, hela förskolan, skolan och ibland även hela kommunen. Båda perspektiven är betydelsefulla men fordrar olika slag av system och insatser. Förslagen i nästa kapitel utgår från båda perspektiven. Ju större grupp en fråga berör, desto svårare kan det bli att ha en uppfattning om hela gruppens synpunkter. Varken elever eller föräldrar är en homogen grupp. Det kan också ifrågasättas om föräldrar i en

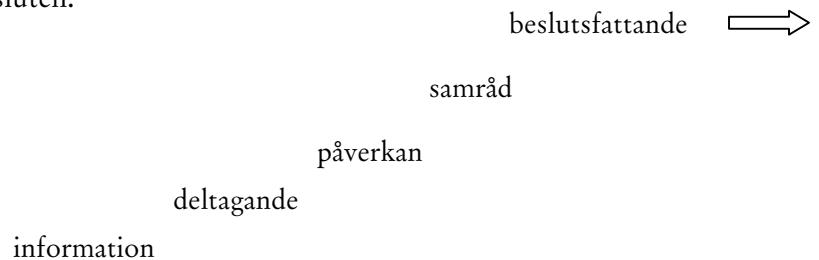
²⁴ *Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.*

samrådsgrupp egentligen kan vara representanter för andra föräldrar eller om de endast kan framföra sina egna synpunkter.

När brukarinflytande i skolan diskuteras är det samtidigt viktigt att komma ihåg att skolan jämfört med andra kommunala verksamheter utmärker sig som ett exempel där inflytandet finns och fungerar relativt väl. I ett vidare perspektiv ligger skolan i framkant och man har nått mycket längre med inflytandearbetet i skolan än inom t.ex. vård eller äldreomsorg.

5.2 Vikten av information

Arbetsgruppen har valt att definiera begreppet inflytande längs en stigande skala som startar med information, därefter deltagande, påverkan, samråd och som kan leda till deltagande i besluten.



Tanken är att allt inflytande börjar med information och kunskap om verksamheten som en grund för barn, unga och föräldrar skall kunna utöva sitt inflytande. Informationen måste omfatta en grundläggande orientering om förskolans och skolans styrsystem och uppgifter. Skolverket har utfört en nationell kvalitetsgranskning om information och kommunikation (2001/2002) till barn, elever, föräldrar samt vuxenstuderande. Skolverket skriver där bl.a. att kommunikation kan ses som det viktigaste redskapet för att informationsinsatsen skall bearbetas och ge förutsättning för handling och inflytande.

Granskningen visar att det finns ett omfattande informationsflöde men Skolverket framhåller att mängden av information gör

att det är svårt att orientera sig och sortera. Man konstaterar att samtidigt som pedagoger, studie- och yrkesvalslärare, skolledare m.fl. tar ett stort ansvar för att informera barn, elever, föräldrar och vuxenstuderande så framstår det tydligt att de olika delarna i systemet inte bildar en helhet. Bland intressenter och aktörer saknas ofta kunskap, dels om systemet som sådant, dels om hur de olika delarna relaterar till varandra och till de övergripande målsättningarna och tankarna bakom dem. I många delar fungerar informationen bra och är anpassade till olika målgrupper men i ett övergripande perspektiv fungerar informationen sämre.

I Skolverkets förslag till åtgärder sägs att som verksamheten fungerar idag finns en uppenbar risk att barns, elevers, föräldrars och vuxenstuderandes rättigheter till inflytande inte kommer till uttryck och genomförs. För att bryta detta behöver man på varje nivå i systemet ställa sig frågan hur informationen skall kunna användas så att nästa nivå's aktörer får det stöd de behöver. Den statliga nivån föreslås bl.a. bidra till ökad systemkunskap samt ökad kompetens om de kommunikativa aspekterna i ledarskapet. Man föreslår också en ökad tonvikt på strategier för implementering och effektuppföljning av informationsinsatser.

För att kunna vara delaktig och för att kunna påverka är den kommunikativa förmågan viktig. Det innebär både att lyssna på andra samt att föra fram och motivera sina egna synpunkter. I de heterogena miljöer som finns inom förskolan, skolan och vuxenutbildningen finns många möjligheter att lyssna, lära och utvecklas för både barn, unga vuxenstuderande och personal. I detta sammanhang har BO särskilt påpekat att barn med funktionshinder och barn med utländsk bakgrund måste lyftas fram i diskussionen. Tiden för samtal och reflektion är avgörande för en sådan utveckling. Hur tiden används blir därför en startpunkt för möjligheten till inflytandet. Skolverket har i sin nationella kvalitetsgranskning (2001–2002) om hur tiden för lärande används i skolan visat att det finns positiva samband mellan inställningen till informationshantering och undervisningen. En bra information och kommunikation samspelar med en positiv

attityd till undervisningen. Hälften eller flera av eleverna är inte särskilt bra på att utnyttja informationsprocesserna i skolan.

5.3 Deltagarnas engagemang

Många undersökningar visar att det finns en svårighet att engagera elever eller föräldrar för ett mer generellt och övergripande arbete. Det är väl känt att ju yngre barn desto mer deltar föräldrarna i olika aktiviteter. Att medverka i olika gemensamma aktiviteter är naturligt för både barn och vuxna. Detta kan betraktas som ett steg mot och en möjlighet till inflytande. Grunden kan läggas i ett deltagande eftersom personlig kännedom alltid underlättar i en kontakt.

Det är av vikt att ledningen tar reda på varför man inte lyckats engagera eleverna eller föräldrarna eftersom det kan bero på flera olika orsaker. En möjlig förklaring som ibland förs fram är att man är nöjd med verksamheten och känner att när man har synpunkter så blir man lyssnad på. Både elever och föräldrar har i olika sammanhang uttryckt att information och samverkan kan vara en tillräcklig nivå för inflytande om det finns ett ömsesidigt förtroende och respekt. Detta får dock inte bli ett generellt antagande utan barn, unga och föräldrar bör regelbundet uppmuntras att engagera sig i verksamheten på olika sätt.

Även om man på en skola är överens om att det är viktigt att förbättra inflytandet för barn och unga så måste man också ställa frågan vad de vill ha inflytande över. Elevernas inflytande och deltagande över sitt lärande i skolan sker både på individuell och på en mer övergripande nivå. Lärarnas ansvar för att såväl stötta som ställa krav på eleverna bör understrykas. Elevernas inflytande över sitt eget arbete praktiseras redan på många skolor, det kan handla om olika elevaktiva arbetsformer eller organisation av ämnen och schema. Mentorskap och utvecklingssamtalen kan bidra till ett ökat inflytande genom att eleverna kan föra fram sina synpunkter.

Ambitionen hos ledningen och personalen att ge barn, unga och föräldrar inflytande över arbetet har samband med hur deras

egen arbetssituation ser ut. Det finns också tydliga samband mellan lärarens kunskapssyn och elevernas inflytande. Att utveckla elevers och föräldrars inflytande i skolan kräver att skolans personal ser vinsterna samt att de får utveckla metoder och redskap för detta arbete. Alla insatser kan därför inte enbart inriktas på barn, unga och föräldrar utan även skolans personal, främst rektorer och pedagoger, måste uppmärksammas och delta i arbete med att utveckla inflytandet. Det gäller både attityder och kompetensutveckling samt i lärar- och rektorsutbildningar. Flera utvärderingar visar också på den avgörande roll som rektor har för skolans utveckling såväl i denna fråga som i andra.

På många förskolor finns ett bra arbete med att utveckla och uppmuntra barnens rätt att ha synpunkter och att kunna påverka. Det finns exempel på förskolor där inriktningen till exempel är att barn skall vara med i demokratiska processer där de kan stå för konsekvenserna av sina handlingar och beslut. Utmärkande för förskolor med hög kvalitet är dialog, kommunikation och aktivt deltagande. Barns möjligheter till inflytande i förskolan bör vidgas. Förskolorna skall skapa situationer där barnen kan praktisera de demokratiska principerna.

Pedagoger kan uppleva att föräldrar ibland ställer krav på tjänster som inte ingår i förskolans eller skolans uppdrag. Det kan vara svårt att dra en gräns mellan hem och förskola både för personal och för föräldrar. Skiljelinjen mellan föräldrars inflytande och föräldrars krav på verksamheten, ur ett kundperspektiv, är svår att dra. Förskolans läroplan kan vara ett stöd för att förklara gränsen mellan det pedagogiska uppdraget som förskolan har ansvaret för och föräldraansvaret.

5.4 Formerna för samråd och inflytande är inte det centrala

Statskontorets utvärdering visar att det på nästan alla skolor finns någon form av institution för samråd med elever och föräldrar. Av en kartläggning om brukarinflytande i kommuner 2001 framgår att det verksamhetsområde där brukarinflytande är

vanligast förekommande är skolan och därefter barnomsorgen (Ds2001:34). Över 90 procent av kommunerna har någon form av brukarinflytande i grund- eller gymnasieskolan. Brukarinflytande förekommer främst i form av frivilligt samråd.

Diskussionen om det kollektiva inflytandet i skolan har till stor del kommit att handla om hur formen skall se ut, det har blivit en teknisk diskussion. Den slutsats som arbetsgruppen drar av de olika utvärderingar som gjorts är att man borde fokusera mer på innehållet, vilka frågor som tas upp och vad de olika grupperna tycker är angeläget att behandla gemensamt. Formen har i praktiken litet intresse och det har visat sig att man inte alltid vet vilken form man har rent juridiskt.

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. Förutom de regler som finns i läroplanerna om samverkan med barn, elever och hemmet bör det även vara obligatoriskt att alla verksamheter inom förskola och skola har inflytanderåd där gemensamma frågor avhandlas. Detta krävs för att understryka vikten av att det skall finnas en lokal organisation för hur man vill arbeta och utveckla informationen och möjligheten att påverka.

Arbetsgruppen kan konstatera, efter att ha läst protokoll från olika samrådsgrupper och lokala styrelser på skolornas hemsidor, att mycket av det som tas upp på mötena har karaktären av information om pågående aktiviteter till elever eller föräldrar. Ofta ställs frågor från en elev eller en förälder som sedan blir en informationspunkt på nästa möte. I vilken mån man vill gå vidare till nivån för påverkan eller deltagande är svårt att avgöra utifrån dessa protokoll. Men det krävs en egen analys av vilken inflytandenivå som verksamheten befinner sig och en plan för hur man

vill utvecklas både när det gäller det individuella inflytandet och det kollektiva.

En formfråga som arbetsgruppen anser måste uppmärksammas är valet av representanter för elever, studerande och föräldrar till samrådsgrupper och inte minst till lokala styrelser. Detta val måste ske i demokratiska former. En grupp elever eller föräldrar kan vara ense om att deras synpunkter skall ha betydelse men när det gäller sakfrågor kan man inom en grupp ha olika synpunkter. Elever eller föräldrar betraktas ofta som en homogen grupp och man glömmer lätt att det inom grupperna finns många olika intressen och synpunkter. Detta kräver att representanterna är demokratiskt valda och har möjlighet att ta reda på vilka åsikter som finns i den grupp de företräder.

5.5 Författningsreglering och lagstiftningssituationen

Handlingsregler av tvingande karaktär är ett sätt att söka styra och påverka en verksamhet. Som har framgått av den tidigare redovisningen av nuvarande författningsbestämmelser, är det sannolikt inte i första hand avsaknaden av författningsreglering som förklarar den brist på inflytande i skolan som många elever och föräldrar vittnar om.

Arbetsgruppen anser att utbildningsväsendets skyldighet att främja och skapa goda förutsättningar för elevers och föräldrars inflytande i skolan behöver tydliggöras. Detta kan ske främst genom att ge bra information och erbjuda former för samråd. Rektor skall ha ansvar för att elever och föräldrar erbjuds samråd före viktiga beslut på skolnivå. Rektor bör även ha ett ansvar för att utveckla former för inflytande på olika nivåer inom skolan. Skyldigheten att inrätta ett inflytanderåd på varje förskola och skola föreslås regleras i den nya skollagen. Det bör dock vara fritt för rektor att besluta om formerna för samrådet. Lagstiftningen skall vara öppen för skilda modeller av organisation från olika samrådsformer till deltagande i besluten.

Arbetsgruppen har dragit slutsatsen att det är en kombination av olika åtgärder som bäst skulle främja ett ökat inflytande för elever och föräldrar skolan. Attitydskapande åtgärder och att lyfta fram goda exempel tillhör sådant som måste ingå i denna kombination. En revidering av den författningsreglering som finns runt inflytandefrågor skulle också kunna bidra till det önskade resultatet.

Arbetsgruppen har kommit fram till att det inte är en framkomlig väg att i detalj försöka reglera hur elevernas och föräldrarnas inflytande skall utformas. Förutom att en reglering av denna typ alltid riskerar att bli mindre ändamålsenlig, är inte formerna för inflytandet ett mål i sig. Det väsentliga är i stället inflytandet.

Mot den angivna bakgrunden gör arbetsgruppen den bedömningen att en ändring av författningsbestämmelserna – tillsammans med andra åtgärder – kan bidra till att öka elevers och föräldrars inflytande över skolverksamheten. Regleringen bör dock inte utformas så att den i detalj föreskriver hur olika inflytandeorgan måste utformas. I följande avsnitt om lagstiftningssituationen kommer att redovisas varför gruppen inte har ansett det meningsfullt att utforma förslag till författningsbestämmelser utan i stället nöjt sig med att ange innebörden i de bestämmelser som, enligt gruppens uppfattning, bör övervägas.

Lagstiftningssituationen

Skollagskommittén har lagt fram ett omfattande förslag (SOU 2002:121) till förändring av hela lagregleringen om skolverksamheten. Förslaget har remissbehandlats och bereds f.n. inom utbildningsdepartementet. Detsamma gäller Gymnasiekommitténs förslag (SOU 2002:120) till en ny gymnasieskola. Även för vuxenutbildningen föreligger förslag (Ds 2002:66) till ny lagreglering. Slutligen arbetar en parlamentarisk kommitté (U 2002:01) med att se över utbildningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning.

Dessa betänkanden redovisar förslag till bestämmelser avsedda att ingå i en helt ny skollag, men de förutsätter också en ny reglering på förordningsnivå.

Arbetsgruppen anser att de förslag till lagstiftning om inflytande som arbetsgruppen presenterar i det följande avsnittet bör beredas tillsammans med dessa andra förslag. Den exakta utformningen av en författningsregel är alltid beroende av den omgivning som bestämmelsen skall fogas in i. Det är t.ex. väsentligt att bestämmelsen anpassas till den struktur som gäller för författningen i övrigt och att olika termer används med samma innebörd som på andra ställen. Arbetsgruppen presenterar därför inte ett färdigutformat förslag till lydelse av bestämmelserna. Arbetsgruppen anger i stället den väsentliga innebörden i de bestämmelser som gruppen menar bör övervägas i samband med att det nya regelsystemet för skolan utarbetas.

6 Arbetsgruppens förslag

6.1 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 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 gymnasie-

skolan. 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 skolledningens 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.

6.2 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.

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 arbetsätt. I grundskolan och motsvarande skolformer bör man, som i flera gymnasieskolor, kunna lägga in speciella moment i undervisningen där 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.

6.3 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 informationsskyldigheten gälla den som har de ledningsuppgifter som motsvarar rektor. Informationskyldigheten 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 välja 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 chefstjänsteman 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 verksam-

het. 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 anlita 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 vinnas 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 anlita 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 tillstånd 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.

6.4 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 skolorna, specialskolan och sameskolan, bör det övervägas att skapa någon motsvarande form för föräldrainflytande. Förslaget innebär att skollagens undantag från kommunalagens 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. informationsspridningen,

²⁵ SOU 1995:103: *Föräldrar i självförvaltande skolor* och SOU 1996:22: *Inflytande på riktigt*.

²⁶ SFS 1996:605, 1997:642.

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 styrelser²⁷ 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.

²⁷ Centrum för kommunstrategiska studier, rapport 2001:3: *Lokala styrelser med föräldramajoritet inflytande på riktigt eller på låtsas?*

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.²⁸

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 uppräkningsvilken 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 verksamhetsfor-

²⁸ Örebro universitet, Karlsson, S: *Protagonister eller statister*.

mer 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 de 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.

Lagstiftningssituationen har redovisats ovan i avsnitt 3.1. 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.

6.5 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.

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.

6.6 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 vuxenstudier 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 vuxenstudier kunna få motsvarande information. Ett bas-informationsmaterial 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, skolledarna, 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 kvalitetsgranskning²⁹ avseende information med syftet att stödja dialog och inflytande visar att som verksamheterna fungerar idag finns en risk att barns, elevs, 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 förtrogna 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 besluts-gången och styrsystemet förklaras samt vilket ansvar som ligger på de olika nivåerna. Likaså bör en kortfattad beskrivning om

²⁹ Skolverket 2001/2002: *Information och kommunikation – nyckelfrågor i skola och barnomsorg.*

Skolverkets och Myndighetens för skolutveckling ansvarsområden finns med.

I regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning³⁰ 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.

6.7 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.

³⁰ Regeringens skrivelse 2001/02:188.

Myndigheten för skolutveckling föreslås få ett uppdrag att förstärka sina insatser att stödja utvecklingen av förskolors och skolors arbete för att barnen/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.

7 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.

Praktiska exempel på arbetet med inflytande

Det finns många olika former för att arbeta med delaktighet och inflytande. För att visa vidden och bredden av det arbete som pågår har arbetsgruppen valt ut exempel från förskola, grundskola, gymnasium, vuxenutbildning och en fristående skola. Syftet är inte att värdera utan att spegla hur man har valt att genomföra intentionerna i praktiken. Det är viktigt att varje enhet utifrån de mål som finns uttalade i styrdokumentet samt utifrån sina egna tankar och förutsättningar utarbeta sin egen modell. Att helt försöka kopiera en annan enhets modell är inte att rekommendera men det går alltid att lära sig av andra och att ta reda på varför de valt att arbeta på det sätt de gör.

Förskola

Exempel: Förskolan Pipersgatan

Förskolan Pipersgatan på Kungsholmen i Stockholm har cirka 10 anställda och 44 barn i sin verksamhet. Personalen är angelägen att ta med föräldrarna i förskolans arbete. Man är öppen för att föräldrarna skall kunna vara med och påverka i olika frågor men framhåller att det inte är organisationen som är viktig utan de grundläggande värderingarna som styr.

Förskolan betonar vikten av att ge god information om organisation, budget, måldokument, ordningsregler m.m. men har också en informationsbroschyr om verksamheten. Via en anslagstavla får föräldrarna information vad som hänt under dagen och vid hämtningen har föräldrarna alltid möjlighet att stanna en stund och dricka kaffe och prata med den personal som finns kvar.

Föräldramöten sker både gemensamt för hela förskolan samt avdelningsvis. Man arbetar också med att ordna gemensamma aktiviteter för personal och föräldrar och har bl.a. gemensamma fester. Utvecklingssamtalen är en annan viktig kanal för kontakt. Dessa genomförs minst två gånger per år.

Den formella samverkan sker i ett förskoleråd där det ingår föräldra- och personalrepresentanter samt den förskolerektor som ansvarar för verksamheten. Rådet sammanträder minst två gånger per termin och representanterna väljs av respektive grupp. Alla föräldrar är dock välkomna att delta i rådets möten. Föräldrarna har förslags- och yttranderätt. Endast de valda medlemmarna har beslutsrätt och förskolerektorn fattar beslut om man är oenig. Förskolan får även genom regelbundna enkäter till föräldrarna kunskap om deras synpunkter och attityder till verksamheten. Enkäternas resultat diskuteras sedan i förskolerådet.

Barnens inflytande utgår från deras ålder och varje barn har någon bland personalen som har ett särskilt ansvar för henne eller honom. Barnintervjuer genomförs med barnen från treårs ålder en gång per år. Intervjun har fasta frågor som t.ex. vad tycker du är roligt – tråkigt, har du kamrater.

På personalmöten diskuterar man ofta frågan om hur man bemöter föräldrarna och hur man ser på deras roll i verksamheten både individuellt och kollektivt. Olika problemområden som diskuterats är att perspektivet från föräldrarnas sida oftast är inriktat på det egna barnet och inte på gruppen, att föräldrars krav på service har ökat under det senaste årtiondet samt balansen mellan barnets behov och föräldrarnas behov. Personalen anser att det är viktigt att tydliggöra de gränser som finns för förskolans uppdrag i förhållande till föräldrarnas ansvar samt att det är personalen som har den pedagogiska kompetensen.

Grundskola

Exempel: Katarina Norra skola

Katarina Norra skola är en grundskola i Stockholm med cirka 90 anställda och 630 elever från förskoleklass till åk 9 samt fritidshem. Skolan leds av en lokal styrelse med representanter för föräldrar, personal och skolläda. Initiativet till att bilda en styrelse kom från skolans rektor som beskriver att han genom att lämna ifrån sig makt istället kan kräva engagemang. Under ett läsår arbetade föräldrar och personal gemensamt i sju öppna studiecirkel om läroplanen, skolans arbetsplan, budget, m.m. Efter detta år beslutade man att pröva modellen med lokal styrelse 1998.

Styrelsens viktigaste uppgift är att arbeta med långsiktiga strategiska frågor. Man betonar att ledamöterna i styrelsen sitter på uppdrag av respektive grupp. Varje grupp har demokratiskt uppbyggda samrådsorgan – föräldraråd, personalkonferens och elevråd. Föräldrar, elever och personal väljs av respektive samrådsorgan och har en mandattid på två år. Föräldrar, personal och elever är därmed också ansvariga mot sin grupp. Styrelsen och dess samrådsorgan blir därmed en form av kollektivt ledarskap på skolan, där alla intressenter har goda möjligheter att påverka beslutsprocessen. Målet är att allt fler skall bli delaktiga i de beslut som fattas.

De frågor som rektor tycker är särskilt viktiga att behandla i styrelsen är: visioner, skolutveckling, budget och skolans åtaganden. Skolans vision, som också presenteras i en broschyr, har vuxit fram genom ett brett samråd i alla årskurser bland elever, föräldrar och personal. I skolans verksamhetsplan 2003 står att läsa följande: "Inflytande och delaktighet handlar mycket om information och kommunikation. Här kan mycket förbättras, en särskild kommunikationsgrupp har därför tillsatts för att utveckla informationsflödet i vår organisation."

Den lokala styrelsen sammanträder en gång i månaden och består av fyra representanter för föräldrarna, två för personalen, två för eleverna (som inte har rösträtt) samt rektor. Föräldrarna är i

majoritet och innehar också ordförandeposten. Föräldrarnas majoritet i den lokala styrelsen ses mest som en symbolfråga och hittills har alla beslut fattats i konsensus. Om man behöver gå djupare in i en speciell fråga inrättar man särskilda arbetsgrupper. Det är lika ofta en förälder som någon ur personalen som har ansvaret för en sådan grupp. Exempel på arbetsgrupper är: Kulturgruppen, Jämställdhetsgruppen, Kunskapsgruppen, Rörelsegruppen och Budgetgruppen.

Av samtal med rektor och den lokala styrelsens ordförande framgår att det inte bara är organisationen med lokal styrelse som är avgörande för föräldrarnas inflytande utan lika mycket den inställning och attityd man har till demokrati, inflytande och medbestämmande. I ledningsdeklarationen står: "Vi växer alla genom delat ansvar." Utvärdering av skolans arbete sker en gång per läsår av elever, föräldrar och personal. Den kan ske genom enkäter, brev eller diskussioner. Resultatet av utvärderingen utgör underlaget för nästa års utvecklingsarbete.

Gymnasieskola

Exempel: Ale gymnasium

Ale gymnasium i Ale kommun har haft elev- och personalinflytande i fokus sedan skolan startade sin verksamhet 1995. Skolan styrs av en lokal styrelse med elevmajoritet.

Elevernas inflytande över skolans verksamhet är uppbyggt kring en struktur där frågorna oftast behandlas i flera steg. Först kan en fråga diskuteras i klassråd för att sedan gå vidare till programråd och slutligen elevråd innan den tas upp i den lokala styrelsen. Varje program har ett elevprogramråd som fungerar som samrådsorgan för styrelsen och har särskilda direktiv för sitt arbete. Två elever i varje klass utses till representanter i programrådet. Från elevprogramrådet kan frågan föras vidare till ett annat programråd, elevrådet eller den lärare som är ansvarig för programmet. Elevrådet består av minst en representant från varje

programråd. Elevrådet kan föra frågan vidare till den lokala styrelsen.

Styrelsen består av fem elever från elevrådet, två lärare, en övrig personal samt rektor. Ordförande i elevrådet är också ordförande i den lokala styrelsen. Vice ordförande i styrelsen är lärare eller annan personal. Styrelsen utser ett arbetsutskott bestående av ordföranden, vice ordförande, rektor samt två ordinarie elevrepresentanter, som förbereder ärendena inför styrelsens möten. Styrelsen fattar beslut om en mängd frågor, däribland skolans budget. Eleverna är med när ny personal anställs, vid intervjuer, urval och beslutsfattande och har t.ex. varit med att anställa den nuvarande rektorn. Andra beslut som eleverna deltagit i är t.ex. att skolan skall servera frukost och att alla elever skall få busskort. Eleverna lär sig mycket om det demokratiska arbetssättet genom att själva delta i det. Alla aktiva ledamöter i elevrådet får därför tillgodoräkna sig 50 poäng i den lokala kursen elevdemokrati A. Ordföranden och andra elever i elevrådet som gör speciella insatser för skolan får tillgodoräkna sig även 50 poäng i kursen elevdemokrati B.

På Ale gymnasium finns även möjlighet för eleverna att utöva reellt inflytande över sin utbildning och själva ta ansvar för sina studier. Denna form av inflytandebörjar i klassrummet genom dialog med lärare och kamrater kring kursinnehåll och arbetsformer. Skolans verksamhet har en pedagogisk organisation som ger eleverna stor frihet att själva utforma sin arbetsdag. Mitt på dagen ligger ett s.k. studiepass på två timmar då eleverna arbetar självständigt efter sina personligt utformade scheman. Eleverna väljer själva arbetsuppgifter och arbetstakt, men arbetet under studiepassen planeras noga i samtal mellan lärare och elev och följs upp genom samtal. Eleverna har under studiepassen tillgång till lärare i varje ämne, ämnessalar och datorer. Under studiepasset ligger även de kurser eleverna valt som individuellt val samt tid för lunch. Dessutom finns det tid för handledning och arbete med specialarbeten och projektarbeten. Utöver studiepassen erbjuder skolan även olika studietakt i ämnena engelska och matematik m.m.

Fristående skola

Exempel: Stockholms estetiska gymnasium

Stockholms estetiska gymnasium är en fristående personal- och elevkooperativ skola. Skolan ser en genomgripande demokratisk organisation som en självklar metod att uppfylla skolans verksamhetsmål. Alla elever skall ha ett reellt inflytande och elever erkänns som experter på sin egen situation, lärarna skall ses som experter på pedagogik och metodik, d.v.s. det praktiska genomförandet.

Idén till en kooperativ skola kom ifrån försöksverksamheten med lokala styrelser. Verksamheten startade i Solna 1999. Sedan år 2002 har skolan sina lokaler i Liljeholmen, Stockholm. Skolan har ca 200 elever och 40 anställda och drivs som en ekonomisk förening. Elever och personal betalar en årlig medlemsavgift och en insats i form av ett engångsbelopp som betalas tillbaka när eleven går ut skolan eller personalen slutar. Medlemskap är inte ett krav, men en förutsättning för rösträtt vid årsstämman och för att vara styrelseledamot. Det gemensamma ägandet innebär att skolan fungerar som ett bolag. Styrelsen – som har elevmajoritet – fattar beslut och rektor fungerar som VD. Högsta beslutande organ är årsstämman där alla medlemmar deltar.

Styrelsen består av fyra myndiga elever och tre företrädare för personalen. Rektor och sju minderåriga elever är adjungerade ledamöter. De yngre eleverna lär sig på så sätt mötesstrukturen, att samarbeta och ta ansvar. Ledamöterna väljs för två år och tidigare elever stannar ofta kvar i styrelsen under ett år efter avslutad utbildning. Ledamöterna nomineras av andra elever och väljs efter intervjuer. Elever vill sitta i styrelsen för att kunna ta ansvar och påverka. Eftersom eleverna liksom personalen är medlemmar i den ekonomiska förening som äger och driver skolan och dessutom är fler till antalet än personalen är eleverna i majoritet i styrelsen för skolan. Styrelsebeslut fattas i regel i konsensus, men elevmajoriteten innebär en pedagogisk poäng och har ett symbolvärde för maktfördelningen i skolan. Styrelsen beslutar om större riktlinjer och policybeslut som gäller skolan

som helhet och ger också direktiv gällande verksamhetens inriktning till rektor. Skolans inställning är att problem är frågor som behöver svar. Besluten fattas efter diskussioner där erfarenheter utbyts och olika perspektiv förmedlas. Styrelsen strävar efter att fatta de beslut som är bäst för helheten.

Styrelsemöten hålls en gång i månaden, en företrädare för personalen är sammankallande. Styrelsemötena föregås av *förebere-dande möten* som är separata för personal och elever. *Övergripande möten* anordnas regelbundet där personal och en representant från varje klass deltar, rektor är sammankallande. Det är här som frågorna egentligen avgörs, styrelsen har främst en beslutande och verkställande funktion. Vidare finns *arbetslag* med elever och personal för de olika inriktningarna, *klassråd* i respektive klass och *personalmöten*. Klassråden sprider information om styrelsens beslut. Eleverna lär sig strukturen för klassråd under första terminen. Alla dessa olika fora garanterar att en fråga kan diskuteras grundligt innan den tas upp i styrelsen och därigenom kan besluten i regel fattas i konsensus. Sedan starten har styrelsen röstat tre gånger. En del av mötena ligger utanför skoltid, men det ses inte som något problem då eleverna gärna dröjer sig kvar i skolan för att utnyttja utrustning och lokaler att repetera dans, musik och teater.

Vissa problem finns att engagera elever i elevdemokratin, men det är tydligt för eleverna att deras engagemang ger resultat. Flertalet elever är engagerade på någon nivå. Organisationen bygger till stor del på att skriftlig information sprids och läses, något som kan medföra vissa brister i kommunikationen. Återkopplingen till eleverna efter styrelsebeslut behöver också utvecklas. Skolan avser därför att bygga upp en gemensam tankebank, där dokumentation från möten finns tillgänglig och där man kan se hur en fråga tidigare behandlats. Planer finns även på att utforma ett råd för gemensamma diskussioner och offentlig debatt i form av en vidareutveckling av skolans hemsida, en skoltidning, eller ett internt TV-system.

Förutom den demokratiska strukturen för beslutsfattande erbjuder skolan en lokal kurs i demokrati/hälsa/lärande. Skolans

inställning är att alla kan lära sig allt – det är bara tid och metod som skiljer sig åt. Eleverna arbetar med sina läroprocesser och utformar upplägget på studierna i samråd med lärarna. Varje vårtermin görs en skriftlig utvärdering av alla kurser, lärare och funktioner vid skolan. Resultatet av enkäten tjänar också som underlag för de medarbetarsamtal som rektor genomför med personalen under vårterminen. Detta sammantaget ger både elever och personal möjlighet att kommunicera på ett konstruktivt sätt runt uppkomna problem och därmed ömsesidigt bidra till optimal kvalitetsutveckling.

Kommunal vuxenutbildning

Exempel: Vuxengymnasiet, Jönköping

På kommunens initiativ har det inrättats en lokal styrelse på Vuxengymnasiet, den kommunala anordnaren av vuxenutbildning i Jönköping. Kommunen har även tillsatt ett elevombud. Syftet är att denne skall vägleda och stödja eleverna, dels i deras arbete i den lokala styrelsen, dels i arbetet med andra inflytande-frågor. Dessutom skall elevombudet borgen för kontinuitet i inflytandearbetet. Som tidigare konstaterats i stycke 2.3.1. är det få som befinner sig inom vuxenutbildningen under längre perioder. Omsättningen bland eleverna är med andra ord relativt hög vilket lätt kan leda till obalans i förhållandet till skolledningen som består av en mer varaktig sammansättning av individer.

Val till den lokala styrelsen sker varje vår och mandatperioden är ettårig. De valda ges en endagsutbildning i styrelsearbete, formalia, och kunskap om skolans styrdokument m.m. Något samband mellan elevmandaten i den lokala styrelsen och mandaten i den lokala elevkåren finns inte. Det finns därför två organ som kan göra anspråk på att företräda eleverna, vilket påtalas av skolledningen som aningen problematiskt. Eleverna framhåller dock det goda samarbetet mellan representanterna i den lokala styrelsen respektive elevkåren. Elevkåren betonar

också att den lokala styrelsen ofta består av en mer heterogen grupp elever.

Både skolledningen och de studerande framhåller den höga graden av deltagande från elever som läser svenska som andra språk. Många svensklärare utnyttjar det årliga valet till den lokala styrelsen till att konkretisera de kursmoment som skall ge kunskap om det svenska samhället, dess normer och värderingar. Till den teoretiska genomgången av det svenska demokratiska systemet kopplas sålunda en praktisk övning där eleverna går och röstar eller rentav själva kandiderar till den lokala styrelsen. Detta framhåller elevrepresentanterna som mycket positivt men skolledningen är inte fullt lika positiv då detta även lett till vissa språkrelaterade kommunikationssvårigheter i styrelsen.

Såväl skolledning som elever ser mycket positivt på att ha en lokal styrelse. Ingen upplever dock att det är helt utan svårigheter. Vad som är av största vikt, inte minst när en lokal styrelse införs på kommunens snarare än skolans initiativ, är att kommunen tar sitt ansvar för det system som man ålagt skolorna att införa. Såväl skolledning som elever behöver kommunens stöd, både under uppbyggnadsfasen och därefter, för att säkerställa att den lokala styrelsen fungerar som det varit tänkt. Representanterna för eleverna framhåller att skolledningens goda vilja är mycket viktig för att styrelsearbetet skall fungera, inte minst när det gäller informationsflödet till de ledamöter som är elever.

Skolverket har i uppdrag att föra register över existerande lokala styrelser. Enligt denna lista har ett mycket litet antal kommuner någon lokal styrelse inom den kommunala vuxenutbildningen.

Exempel: Göteborgs stad

Göteborgs stad tillsatte 2002 en studerandeombudsman för att stärka det elevdemokratiska arbetet inom den kommunala vuxenutbildningen. Arbetet med inflytandefrågor var dock inte någon nyhet utan man arbetade sedan tidigare inom vuxenutbildningen med frågor kring elevdemokrati och delaktighet.

Arbetet skedde både på förvaltningsnivå och hos utbildningsanordnarna. Projektet med en studerandeombudsman är en punktinsats som upphör i samband med 2003 års utgång och meningen är att det då skall ha utvecklats ett arbetssätt inom hela vuxenutbildningen i Göteborg som kan underlätta arbetet med inflytande för de studerande.

Redan innan studerandeombudsmannen tillsattes hade vuxenutbildningsförvaltningen skapat en referensgrupp där studerande från de olika utbildningsanordnarna inbjudits att delta. I och med att vuxenutbildningen upphandlas ökar avståndet mellan å ena sidan de studerande och å andra sidan rektor och förvaltning. Referensgruppens syfte var att åter minska detta avstånd och öka inflytandet. När studerandeombudsmannen tillsattes fick hon också ansvar för referensgruppen och föra vidare frågor som tas upp till lämplig instans, inom vuxenutbildningsförvaltningen, vuxenutbildningsnämnden eller elevkåren. En viktig funktion är således att guida de studerande till rätt nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

Projektet möter därmed flera av de utmaningar som elevinflytandet ställs inför när en kommun beslutar sig för att upphandla hela eller delar av vuxenutbildningen. Det innebär att såväl utbildningsanordnare som fysiska utbildningslokaler byts ut mer eller mindre ofta. För att få en kontinuitet i inflytandearbetet är det därför viktigt att arbetet med inflytande hos utbildningsanordnaren stöds av funktioner på en organisatorisk nivå som ligger ovanför utbildningsanordnarens.

I Göteborg satsas det mycket på att informera berörda om möjligheterna till inflytande enligt de olika styrdokument. Förutom muntlig och skriftlig information till de studerande kan man också på ett överskådligt sätt ta del av utbildningsanordnarnas strategi för elevinflytande på vuxenutbildningsförvaltningens hemsida. Vid upphandlingsförfarandet lyfter kommunen också fram inflytandearbetet som en viktig komponent i bedömningen av anbuden. Bl.a. krävs att varje utbildningsanordnare, i samarbete med personal och studeranderepresentanter, skall ta fram en lokal arbetsplan.

Vid inrättandet av studerandeombudsmannen hade man nära kontakt med Elevkårernas Centralorganisation (ECO), ett samarbete som sedan dess fortsatt. ECO lyfter fram den så kallade Göteborgsmodellen som ett av de bästa exemplen på hur arbetet med studerandeflytande kan organiseras så att det kan fungera i en föränderlig vuxenutbildningsstruktur. Både ECO och Vuxenstuderandes kårorganisation riks (VKO) menar att förändringar i kommunernas vuxenutbildningsorganisation varit ett generellt problem i kårernas försök att bygga upp inflytandeorganisationer lokalt. Som tidigare nämnts i avsnitt 2.3.1. förändras den kommunala vuxenutbildningen alltmer i riktning mot att utgöra ett stöd för vuxnas lärande där traditionell klassrumsundervisning bara utgör en av metoderna. Formen för lärandet skall vara underordnad den enskildes förutsättningar för lärande.

Författningsbestämmelser om inflytande*

Allmänna bestämmelser

Skollagen (1985:1100)

1 kap. 2 § 2 st: Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

3 kap. 4 § 1 och 2 st: Styrelsen för särskolan i hemkommunen prövar om ett barn skall tas emot i särskolan under sin skolpliktstid. Fråga om mottagande får även väckas av barnets vårdnadshavare.

Huvudmannen för specialskolan prövar om ett barn skall tas emot i specialskolan under sin skolpliktstid. Fråga om mottagande får väckas av barnets vårdnadshavare eller av barnets hemkommun.

3 kap. 6 § 1 st: Den som är elev i grundskolan eller motsvarande del av särskolan eller specialskolan kan på försök under högst sex månader tas emot som elev i en annan av dessa skolformer, om de skolhuvudmän som berörs är överens om detta och barnets vårdnadshavare lämnar sitt medgivande.

3 kap. 7 § 2 st: Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen på begäran av ett barns vårdnadshavare besluta att barnet skall börja

* Här behandlas främst förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Liknande bestämmelser återfinns emellertid även i författningar som avser övriga skolformer.

fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller åtta år.

3 kap. 8 §: Om ett barns vårdnadshavare begär det, skall barnet redan höstterminen det kalenderår det fyller sex år jämföras med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan.

3 kap. 12 § 1 och 2 st: På begäran av en skolpliktig elevs vårdnadshavare skall eleven befrias från skyldighet att delta i annars obligatoriska inslag i verksamheten, om det med hänsyn till särskilda omständigheter inte är rimligt att kräva att eleven deltar.

Lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång

2 §: Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i särskolan. Om vårdnadshavaren inte lämnar sitt medgivande till att barnet tas emot i särskolan skall barnet fullgöra skolplikten enligt vad som gäller för barn i allmänhet enligt skollagen (198:1100).

Förskolan

Förordning om läroplan för förskolan (SkolFS 1998:16)

1. Förskolans värdegrund och uppdrag

Förskolans uppdrag

1 st. 3 p: I samarbete med hemmen skall barnens utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar främjas.

2 st. 2 p.: Förskolans uppgift innebär att i samarbete med föräldrarna verka för att varje barn få möjlighet att utvecklas efter sina örtsättningar.

3 st. 3p: Personalens förmåga att förstå och samspela med barnet och få föräldrarnas förtroende är viktig, så att vistelsen i förskolan blir ett positivt stöd för barn med svårigheter.

2. Mål och riktlinjer

2.1 Normer och värden

Riktlinjer

Arbetslaget skall samarbeta med hemmen när det gäller barnens fostran och med föräldrarna diskutera regler och förhållningssätt i förskolan.

2.3 Barns inflytande

I förskolan läggs grunden för att barnen skall förstå vad demokrati är. Barnens sociala utveckling förutsätter att de allt efter förmåga får ta ansvar för sina egna handlingar och för miljön i förskolan. De behov och intressen som barnen själva på olika sätt ger uttryck för bör ligga till grund för utformningen av miljön och planeringen av den pedagogiska verksamheten.

Mål

Förskolan skall sträva efter att varje barn

utvecklar sin förmåga att uttrycka sina tankar och åsikter och därmed få möjlighet att påverka sin situation, utvecklar sin förmåga att ta ansvar för sina egna handlingar och för förskolans miljö och utvecklar sin förmåga att förstå och att handla efter demokratiska principer genom att få delta i olika former av samarbete och beslutsfattande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i förskolan skall

verka för att det enskilda barnet utvecklar förmåga och vilja att ta ansvar och utöva inflytande i förskolan och verka för att varje barns uppfattningar och åsikter respekteras.

Arbetslaget skall

ta till vara varje barns förmåga och vilja att ta ett allt större ansvar för sig själv och för samvaron i barngruppen, se till att alla barn får möjlighet att efter ökande förmåga påverka verksamhetens innehåll och arbetssätt och delta i utvärderingen

av verksamheten, verka för att flickor och pojkar får lika stort inflytande över och utrymme i verksamheten och förbereda barnen för delaktighet och ansvar och för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle.

2.4 Förskola och hem

Vårdnadshavare har ansvaret för sina barns fostran och utveckling. Förskolan skall komplettera hemmet genom att skapa bästa möjliga förutsättningar för att varje barn skall kunna utvecklas rikt och mångsidigt. Förskolans arbete med barnen skall därför ske i ett nära och förtroendefullt samarbete med hemmen. Föräldrarna skall ha möjlighet att inom ramen för de nationella målen vara med och påverka verksamheten i förskolan. Att förskolan är tydlig i fråga om mål och innehåll är därför en förutsättning för barnens och föräldrarnas möjligheter till inflytande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i förskolan skall

visa respekt för föräldrarna och känna ansvar för att det utvecklas en tillitsfull relation mellan förskolans personal och barnens familjer.

Arbetslaget skall

ansvara för att varje barn tillsammans med sina föräldrar får en god introduktion i förskolan, föra fortlöpande samtal med barnens föräldrar om barnets trivsel, utveckling och lärande både i och utanför förskolan samt genomföra utvecklingssamtal, ge föräldrarna möjligheter att utöva inflytande över hur målen konkretiseras i den pedagogiska planeringen, beakta föräldrarnas synpunkter när det gäller planering och genomförande av verksamheten och se till att föräldrarna blir delaktiga i utvärderingen av verksamheten.

Grundskolan

Skollagen

4 kap. 2 §: Eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad.

4 kap. 6 § 3 st: Vid fördelningen av elever på olika skolor skall kommunen beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

4 kap. 8a §: Efter önskemål av vårdnadshavare har en kommun rätt att i andra fall än som avses i 5 § tredje stycket och 8 § i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun.

Grundskoleförordningen (1994:1194)

2 kap. 23 § 2 st: Arbetsplanen skall utarbetas under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare.

3 kap. 2 § Formerna för samverkan mellan olika intressegrupper inom en rektors arbetsområde skall utvecklas med beaktande av de lokala förhållandena. Detta gäller om det inte i författning eller kollektivavtal finns särskilda bestämmelser för behandling av en viss fråga.

3 kap. 6 § I varje klass eller undervisningsgrupp skall eleverna ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av

gemensamt intresse för eleverna. Den närmare utformningen skall anges i arbetsplanen.

4 kap. 4 § 2 st: En elev som är inskriven i grundskolan kan få sin undervisning i en klass i särskolan (integrerad elev), om berörda rektorer är ense om detta och elevens vårdnadshavare medger det.

5 kap. 1 § 3 st: Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, dennes vårdnadshavare eller på annat sätt har framkommit att eleven behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet.

5 kap. 5 § 3 st: Styrelsen skall efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare besluta i fråga om elevens placering i en särskild undervisningsgrupp.

6 kap. 4 § Rektorn får efter samråd med en elevs vårdnadshavare besluta att eleven inte skall flyttas, om detta med hänsyn till elevens allmänna utveckling och i övrigt är lämpligast för eleven.

6 kap. 5 §: Om en elev har goda förutsättningar att delta i utbildningen i en högre årskurs än den som eleven redan tillhör eller normalt skall tillhöra, får rektorn besluta att eleven skall flyttas till den högre årskursen. En förutsättning för detta är dock att elevens vårdnadshavare medger det.

6 kap. 6 §: Rektorn får på begäran av en elevs vårdnadshavare medge eleven att gå om en årskurs.

7 kap. 2 § 1 och 2 st: Läraren skall fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst en gång varje termin skall läraren, eleven och elevens vårdnadshavare samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas (utvecklingssamtal). Informationen

bör grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i läroplanen och i kursplanerna samt tydliggöra vilka insatser som behövs för att eleven skall nå målen.

På begäran av en elevs vårdnadshavare skall läraren som ett komplement till utvecklingssamtalet lämna skriftlig information om elevens skolgång. Sådan information får dock inte ha karaktären av betyg.

Utöver dessa bestämmelser innehåller grundskoleförordningen också ett antal regler som behandlar modersmålsundervisning, språkval och elevens val.

Förordning om läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (SkolFS 1994:1)

1. Skolans värdegrund och uppdrag

Rättigheter och skyldigheter

1 st. 2 p: Att den enskilda skolan är tydlig i fråga om mål innehåll och arbetsformer är en förutsättning för elevers och vårdnadshavares rätt till inflytande och påverkan.

3 st: Genom att delta i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen och få välja kurser, ämnen, teman och aktiviteter, kan eleverna utveckla sin förmåga att utöva inflytande och ta ansvar.

Skolans uppdrag

1 st. 2 p: I samarbete med hemmen skall skolan främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar.

1 st. 6 p: Arbetet måste därför ske i samarbete med hemmen.

3 st 2 p: Eleverna skall få möjlighet att ta initiativ och ansvar.

Den enskilda skolans utveckling

4 p: Ett sådant arbete måste ske i ett aktivt samspel mellan skolans personal och elever och i nära kontakt med såväl hemmen som det omgivande samhället.

2. Mål och riktlinjer

2.1 Normer och värden

Riktlinjer

Läraren skall: tillsammans med eleverna utveckla regler för arbetet och samvaron i den egna gruppen och samarbeta med hemmen i elevernas fostran och därvid klargöra skolans normer och regler som en grund för arbetet och för samarbete.

2.3 Elevernas ansvar och inflytande

De demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktig, skall omfatta alla elever. Elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling förutsätter att de tar ett allt större ansvar för det egna arbetet och för skolmiljön, samt att de får ett reellt inflytande på utbildningens utformning. Enligt skollagen åligger det alla som arbetar i skolan att verka för demokratiska arbetsformer (1 kap. 2§).

Mål

Mål att sträva mot

Skolan skall sträva efter att varje elev

- tar ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö,
- successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan och
- har kunskap om demokratis principer och utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan skall

- främja elevernas förmåga och vilja till ansvar och inflytande över den sociala, kulturella och fysiska skolmiljön.

Läraren skall

- utgå från att eleverna kan och vill ta ett personligt ansvar för sin inläring och för sitt arbete i skolan,
- se till att alla elever oavsett kön, och social och kulturell bakgrund får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll, samt att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad,

- verka för att flickor och pojkar får ett lika stort inflytande över och utrymme i undervisningen,
- svara för att eleverna får pröva olika arbetssätt och arbetsformer och
- tillsammans med eleverna planera och utvärdera undervisningen och förbereda eleverna för delaktighet och medansvar och för de rättigheter och skyldigheter som präglar ett demokratiskt samhälle.

2.4 Skola och hem

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång skall skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan skall

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla innehåll och verksamhet.

Läraren skall

- samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och
- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och därvid iaktta respekt för elevens integritet.

2.7 Bedömning och betyg

Riktlinjer

Läraren skall

- genom utvecklingssamtal främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
- med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov och
- vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper.

2.8 Rektors ansvar

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,

Förordning (1999:903) om försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan

2 §: För att få delta i försöksverksamheten krävs att kommunen:2. samråder med berörd skolpersonal, elever och föräldrar,

Gymnasieskolan

Skollagen

5 kap. 2 §: Eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas.

Gymnasieförordningen (1992:394)

1 kap. 6 § 1 st: För varje kurs och för projektarbetet skall det finnas en kursplan. Av kursplanen skall framgå dels kursens mål och målen för projektarbetet, dels den kunskapsnivå som alla elever minst skall ha uppnått vid kursens slut eller vid genomfört projektarbete. Kursplanen skall ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen.

1 kap. 13 § 2 st: Arbetsplanen skall utarbetas under medverkan av lärare och övrig berörd personal samt representanter för eleverna. Rektorn beslutar om arbetsplanen.

4 kap. 3 § För varje klass eller motsvarande i gymnasieskolan skall det finnas ett klassråd.

Klassrådet består av samtliga elever i klassen och deras klassföreståndare eller motsvarande.

4 kap. 4 § Klassrådet skall behandla frågor som är av gemensamt intresse för klassens elever.

Den närmare utformningen av elevinflytande genom klassråd skall anges i arbetsplanen. Förordning (1997:605).

4 kap. 5 § Vid varje gymnasieskola skall det finnas en skolkonferens.

4 kap. 6 § Skolkonferensen är ett organ för att behandla vissa frågor som är av stor betydelse för eleverna samt för informationsutbyte, samråd och gemensamma diskussioner mellan rektor, personal och elever.

Skolkonferensen bör uppmärksamma frågor om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet enligt föreskrifter i arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

4 kap. 7 § Rektor eller den ledamot som rektor utser är ordförande för skolkonferensen. Skolkonferensen består i övrigt dels av företrädare för lärare och annan skolpersonal, dels av företrädare för eleverna. De båda grupperna skall ha lika många representanter. För varje ledamot skall det finnas en ersättare.

Om undervisningen bedrivs i samverkan med den kommunala vuxenutbildningen, får representanter för skolpersonal och elever från den utbildningen ingå i motsvarande proportioner.

4 kap. 8 § Skolkonferensen skall, i den utsträckning styrelsen för utbildningen bestämmer, besluta i frågor som annars hör till

rektors beslutsområde men där beslutanderätten inte i författning har lagts på rektor. Beslutanderätten bör i första hand avse principer och riktlinjer för hanteringen av frågorna. Skolkonferensens beslutsbefogenheter får inte omfatta frågor som avser enskilda personer eller är begränsade till en enda klass.

6 kap. 15 § 2 st: Innan rektorn fattar beslut om att en elev skall gå om en eller flera kurser eller gå ett reducerat program skall samråd ske med eleven. Detsamma gäller om styrelsen för utbildningen beslutar att en elev skall få byta program eller inriktning inom ett program enligt 12 §. I fråga om en elev som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap skall samråd ske med elevens vårdnadshavare.

6 kap. 18 § 1 st: Om en elev vill avgå från utbildningen utan att ha slutfört den, skall han anmäla detta hos rektor. Den elev som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap skall visa vårdnadshavarnas samtycke till avgången.

6 kap. 22 § 3 st: I fråga om elever som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap skall vårdnadshavarna snarast underrättas om åtgärd som avses i andra stycket.

6 kap. 25 § 1 st: Styrelsen för utbildningen skall se till att det i ett ärende om avstängning eller förvisning finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Styrelsen skall se till att utredningen inleds omgående och genomförs så skyndsamt som möjligt. Eleven och, i fråga om en elev som inte har fyllt 18 år och inte heller har ingått äktenskap, elevens vårdnadshavare skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen för utbildningen.

7 kap. 19 §: Minst en gång per termin skall rektorn se till att eleven ges en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklingssamtal).

Utvecklingssamtalet skall genomföras med den individuella studieplanen som grund.

I fråga om elever som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap skall även vårdnadshavarna få sådan information som avses i första stycket.

8 kap. 1 a §: Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, dennes vårdnadshavare eller på annat sätt har framkommit att en elev behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och, om eleven inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap, elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet.

10 kap. 8 § (rörelsehindrade): En individuell plan för studierna skall utarbetas tillsammans med eleven och fastställas av rektor. En omprövning av den individuella planen skall göras tillsammans med eleven minst en gång varje termin.

Utöver dessa bestämmelser innehåller gymnasieförordningen också ett antal regler som behandlar olika val som eleverna kan göra t.ex. val av program.

Förordning om försöksverksamhet med lärande i arbetslivet inom gymnasieskolan. (2000:690)

7 §: För varje utbildningsplats skall det upprättas ett utbildningskontrakt mellan skolan, en ansvarig företrädare för *arbetsplatsen och eleven*.

9 §: I programrådet skall det ingå företrädare för de berörda lokala parterna på arbetsmarknaden samt företrädare för skolans personal och elever. Rektorn eller den rektor utser skall vara ordförande i programrådet.

Läroplan för de frivilliga skolformerna (SkolFS 1994:2)

1. Skolans värdegrund och uppgifter

1.2 Gemensamma uppgifter för de frivilliga skolformerna

Den enskilda skolans utveckling

När det gäller ungdomar skall skolan samverka med hemmen.

2. Mål och riktlinjer

2.2 Normer och värden

Läraren skall

klargöra skolans normer och hur dessa är en grund för arbetet samt tillsammans med eleverna diskutera och utveckla regler för arbetet och samvaron i gruppen

2.3 Elevernas ansvar och inflytande

De demokratiska principerna att kunna påverka, vara delaktig och ta ansvar skall omfatta alla elever. Elevernas ansvar för att planera och genomföra sina studier samt deras inflytande på såväl innehåll som former skall vara viktiga principer i utbildningen. Enligt skollagen åligger det alla som arbetar i skolan att verka för demokratiska arbetsformer (1 kap. 2 och 9 §§).

Mål att sträva mot

Skolan skall sträva mot att varje elev

- tar personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö,
- aktivt utövar inflytande över sin utbildning,
- utifrån kunskap om demokratins principer vidareutvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former,
- utvecklar sin vilja att aktivt bidra till en fördjupad demokrati i arbetsliv och samhällsliv och
- stärker sin tilltro till den egna förmågan att själv och tillsammans med andra ta initiativ, ta ansvar och påverka sina villkor.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan skall

- gemensamt med eleverna ta ansvar för den sociala, kulturella och fysiska skolmiljön.

Läraren skall

- utgå från att eleverna kan och vill ta personligt ansvar för sin inläring
- och sitt arbete i skolan,
- se till att alla elever, oavsett kön och social och kulturell bakgrund, får ett verkligt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen,
- uppmuntra sådana elever som har svårt att framföra sina synpunkter att göra det,
- planera undervisningen tillsammans med eleverna,
- låta eleverna pröva olika arbetssätt och arbetsformer och
- tillsammans med eleverna utvärdera undervisningen.

2.4 Utbildningsval – arbete och samhällsliv

- i informationen och vägledningen utnyttja de kunskaper som finns hos eleverna, hos skolans personal och i samhället utanför skolan,
- i undervisningen utnyttja kunskaper och erfarenheter från arbets- och samhällsliv som eleverna har eller skaffar sig under utbildningens gång,

2.6 Rektors ansvar

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen,
- föräldrar får insyn i elevernas skolgång,

Komvux**Skollagen**

11 kap. 4 §: Eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas.

Förordning om kommunal vuxenutbildning

2 kap. 13 § 2 st.: Den individuella studieplanen skall utarbetas i samverkan med den enskilde.

Läroplan

Samma som gymnasieskolan (rektor har dock inget ansvar för att föräldrarna får insyn i elevernas skolgång).