



MISSIV

DATUM
2002-05-28
ERT DATUM
2001-07-05

DIARIENR
2001/320-5
ER BETECKNING
U2001/2679/S

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Regeringsuppdrag att göra en utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser

Statskontoret fick den 5 juli 2001 i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera de förhållanden som förklarar det låga antalet skolor som deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser. I uppdraget ingår även att föreslå hur formerna för brukarinflytandet i skolan kan förbättras och utvecklas.

Uppdraget redovisas i bifogad rapport (2002:14) Lokala styrelser och andra brukarorgan – en studie av brukarinflytande i skolan.

I rapporten beskrivs bl.a. vilken kunskap man har i kommunerna om försöksverksamheten med lokala styrelser, i vilken utsträckning det finns andra former för brukarinflytande i skolan än lokala styrelser, hur dessa organ fungerar samt vilken inställning till brukarinflytande i skolan och till försöksverksamheten man har i olika grupper i kommunerna. I rapporten lämnas också förslag till hur brukarinflytandet i skolan kan förbättras och utvecklas.

T.f. generaldirektör Carl-Göran Högås har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, organisationsdirektör Leif Lundberg, föredragande, byrådirektör Johan Lindqvist och praktikant Rose-Mari Livén var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Leif Lundberg

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Statskontorets uppdrag	14
1.3	Utredningens genomförande	14
1.4	Rapportens disposition	16
2	Den övergripande regleringen	19
2.1	Regeringsformen (1974:152)	19
2.2	Kommunallagen (1991:900)	20
3	Regleringen inom skolområdet	27
3.1	Skollagen (1985:1100)	27
3.2	Läroplaner och kursplaner	32
3.3	Förordningarna för de olika skolformerna	33
3.4	Förordningarna om försöksverksamhet med lokala styrelser	37
4	Förekomsten av brukarorgan i kommunerna	41
4.1	Vissa regler och begrepp	41
4.2	Lokala styrelser	43
4.3	De olika formerna för brukarinflytande i kommunerna	45
4.4	Sambandet mellan förekomsten av brukarorgan och vissa andra faktorer	50
5	Inställningen i kommunerna till brukarorgan i skolan	53
5.1	Informationen till kommunerna	53
5.2	Information inom kommunerna	55
5.3	Fullmäktigebeslut om lokala styrelser	57
5.4	Önskemål om att få bilda lokal styrelse	58
5.5	Kommunernas attityder till brukarorgan	61
5.6	Kommunernas styrning	62
5.7	Rektorns roll	65
5.8	Lärarnas inställning	68
5.9	Synen på brukarna	69
5.10	Synen på lokala styrelser jämfört med brukarråd	74
5.11	Bilden av framtiden	76
6	Brukarnas engagemang	77
6.1	Brukarnas missnöje	77
6.2	Brukarnas engagemang i skolan	81
6.3	Vilka frågor vill/kan brukarna ha inflytande över?	87
6.4	Skillnader mellan brukare	101

7	Slutsatser och förslag	107
7.1	Slutsatser	107
7.2	Förslag	113

Bilagor

1	Regeringsuppdraget
2	Kort beskrivning av tidigare studier m.m.
3	Genomförda intervjuer
4	Kommentarer till använda metoder

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av Utbildningsdepartementet att kartlägga och analysera förhållanden som förklarar det låga antalet skolor som deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser. I uppdraget ingår även att föreslå hur formerna för brukarinflytandet i skolan kan förbättras och utvecklas.

Statskontorets förslag

Lokala styrelser också i framtiden

Statskontoret föreslår att det även i fortsättningen bör vara möjligt för kommuner att inrätta lokala styrelser/självförvaltningsorgan inom skolan. Det bör närmare övervägas om de nya reglerna i kommunallagen som innebär vidgat mandat för självförvaltningsorgan även bör gälla för skolan.

Aktivt ställningstagande för brukarinflytande

Statskontoret anser vidare att det finns behov av ett klart och entydigt ställningstagande från statsmakternas sida om att brukarinflytandet i skolan ska breddas och fördjupas. Det faktum att lokala styrelser varit en försöksverksamhet tycks ha bidragit till en osäkerhet, som i viss utsträckning hämmat utvecklingen av lokala styrelser.

Stöd för utveckling av brukarorgan

Statskontoret anser också att det behövs ökade informationsinsatser och ett förbättrat stöd för nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte mellan kommuner och skolor som vill utveckla brukarorgan. Ett sådant stöd bör kunna ges av Skolverket, Svenska Kommunförbundet och berörda intresseorganisationer.

Rapportens innehåll

Rapportens innehåll baseras på ett 30-tal intervjuer av tjänstemän och rektorer i ett 20-tal kommuner, på tidigare studier samt på en enkätundersökning som riktats till landets samtliga kommuner.

Tre sorters brukarorgan

I kapitel 2 beskrivs den övergripande rättsliga reglering som ligger till grund för bl.a. lokala styrelser. Där framgår att de kommunala nämnderna har rätt att överlåta (delegera) vissa uppgifter till anställda eller, från och med 1 juli 2002, till ett självförvaltningsorgan. Vissa frågor som delegeras till anställd, t.ex. rektor, kan villkoras med krav på samråd med brukare eller samtycke från brukare.

Kapitel 3 beskriver rättigheter och skyldigheter som brukare inom skolan har och vilka frågor som ankommer på rektorn respektive den kommunala nämnden att hantera. Där framgår att rektorn ska samråda eller samverka med brukare i olika sammanhang, t.ex. i samband med att arbetsplanen utarbetas. Där framgår också att det inom gymnasieskolan finns krav på att ett samverkansorgan ska finnas (skolkonferensen). I kapitlet görs även en beskrivning av innehållet i försöksförordningarna för lokala styrelser.

Den rättsliga beskrivningen visar att tre huvudsakliga typer av brukarorgan kan inrättas på en skola: frivilligt samråd, obligatoriskt samråd samt lokal styrelse.

Frivilligt samråd

Det frivilliga samrådet genomförs om och när rektorn vill. De frågor som kan hanteras är de som rektorn ansvarar för enligt skolförfattningarna eller som nämnden delegerat till rektorn utan att ha ställt krav på brukarsamråd. Frivilligt samråd saknar direkt rättsverkan, vilket innebär att rektorn kan avstå från att samråda eller fatta beslut som strider mot synpunkter som brukare har lämnat vid ett samråd.

Obligatoriskt samråd

Det obligatoriska samrådet grundar sig på kommunallagens regler om villkorad delegation. De villkor som den kommunala nämnden kan ställa upp för delegationen är antingen att samråd ska ske med brukare innan rektorn fattar beslut eller att brukare måste samtycka med rektorns förslag till beslut. I de fall samtycke i det senare fallet inte föreligger måste nämnden själv besluta i ärendet. Om rektorn fattat beslut i frågor som delegerats med krav på samråd eller samtycke utan att ha involverat brukarna på föreskrivet sätt kan beslutet upphävas vid ett överklagande (laglighetsprövning).

Lokal styrelse/Självförvaltningsorgan

Den lokala styrelsens mandat grundar sig på kommunallagens regler om självförvaltningsorgan och på två särskilda försöksförordningar. I en lokal styrelse ska brukarna alltid vara i majoritet i förhållande till övriga ledamöter. I styrelsen ska också ingå företrädare för personalen samt rektorn. Styrelsen har full beslutanderätt i de frågor som den kommunala nämnden i en arbetsordning överlåtit åt styrelsen. Om rektorn fattat beslut i frågor som enligt arbetsordningen ankommer på styrelsen kan beslutet upphävas vid ett överklagande (laglighetsprövning).

Den kommunala nämnden får inte överlåta beslutanderätten till en lokal styrelse i andra frågor än de som anges i försöksförordningarna. Nämnden kan dock i en del frågor delegera beslutanderätt till rektorn med krav på att samråd sker med styrelsen innan beslut fattas eller att styrelsens samtycke krävs för att rektorn ska få fatta ett beslut. Den lokala styrelsen fungerar i sådana frågor som ett brukarråd.

Nästan alla kommuner har brukarorgan

Kapitel 4 visar att nästan alla kommuner har någon form av brukarorgan. Nästan hälften av kommunerna har åtminstone en skola med lokal styrelse med brukarmajoritet. I stort sett samtliga övriga kommuner har skolor med någon form av brukarråd. De allra flesta kommuner som har skolor med lokal styrelse har också skolor med brukarråd.

Den vanligaste formen av brukarråd är de som bygger på frivilligt samråd. Det är ganska ovanligt att en kommun har brukarråd utifrån reglerna om villkorad delegation – betydligt ovanligare än att en kommun har lokal styrelse. Vi har inte kunnat se något tydligt samband på kommunnivå mellan förekomsten av lokal styrelse och exempelvis politisk majoritet eller andelen elever i friskolor. Däremot är det vanligare att det finns lokala styrelser i större kommuner än i mindre, främst beroende på att större kommuner har fler skolor och därmed fler potentiella lokala styrelser.

Försöksverksamheten är känd i kommunerna

I kapitel 5 framgår att det på central nivå i kommunerna finns en god kännedom om att försöksverksamheten finns. De flesta kommuner har också informerat såväl rektorer som brukare, vanligtvis vid ett flertal tillfällen. Rektorer är den grupp som tycks ha fått mest information och flera kommuner har understrukit att de ser det som ett ansvar för rektorerna att informera brukarna.

Beslut om lokala styrelser finns ofta

En majoritet av kommunerna har fattat det beslut i fullmäktige som krävs för att lokala styrelser ska få inrättas i kommunens skolor. Drygt 20 procent av de kommuner som fattat ett sådant beslut saknar dock lokala styrelser. De kommuner som fattat beslut om att få inrätta lokala styrelser är mer nöjda med den information de fått från t.ex. Skolverket än de kommuner som inte fattat något beslut i denna fråga.

Över en tredjedel av kommunerna har uppgivit att rektorer, brukare eller andra har framställt önskemål om att få bilda en lokal styrelse i en skola som inte har någon sådan. I 15 procent av dessa kommuner har fullmäktige inte fattat något beslut om att lokala styrelser får inrättas.

Kommuner och rektorer positiva till brukarorgan

Kommunerna är på central nivå positivt inställda till lokala styrelser och andra brukarorgan inom skolan. Vissa kommuner har också aktivt försökt stimulera inrättandet av lokala styrelser genom att initiera diskussioner och projektgrupper. Några har även ställt krav på att det ska finnas lokala styrelser inom kommunen. En vanlig uppfattning tycks dock vara att det är bäst att börja med att utveckla brukarråd och först därefter eventuellt inrätta lokala styrelser.

Vi har endast i något enstaka fall stött på ett principiellt motstånd mot lokala styrelser hos tjänstemän eller rektorer vi intervjuat. Däremot har i några fall praktiska problem med t.ex. arvodering framförts. Vårt intryck är att det även i nuläget förs diskussioner om att införa eller utveckla brukarorgan i ett antal av landets kommuner och att stödet för att lokala styrelser ska finnas kvar som ett slags högnivåalternativ är stort.

Rektorns betydelse och lärarnas inställning

Rektorena har en nyckelroll för hur ett brukarorgan fungerar inom skolan. Förutom att rektorn kan involvera brukare i fler frågor än de som finns i en eventuell arbetsordning har rektorn möjlighet att – utifrån sitt kunskaps- och informationsövertag – starkt påverka hur brukarorganet fungerar. Samtidigt pekar flera intervjuade på att rektorn lätt kan hamna i problematiska avvägningar mellan synpunkter som kommer från olika grupper på skolan: förutom brukarorgan finns även t.ex. fackliga samverkansgrupper och lokala skolutvecklingsgrupper.

Lärarna har på många håll inledningsvis haft en negativ eller skeptisk syn på brukarorganen. Efter att brukarorganet har fungerat en tid tycks dock inställningen i regel ha vänt till att bli neutral eller positiv. Tidigare undersökningar visar bl.a. att lärare i grundskolan är mer positiva till ökat inflytande för både elever och föräldrar än vad lärare i gymnasieskolan är.

Lågt brukarengagemang

De tjänstemän och rektorer vi intervjuat anser i stort att brukarnas engagemang i brukarorgan är lågt. Problem som uppstår på skolan kan leda till att fler engagerar sig, men engagemanget är då ofta tillfälligt.

De vi intervjuat menar att det egna barnet ofta är utgångspunkten för föräldrarnas engagemang, och att detta engagemang räcker för många föräldrar. Detta exemplifieras på vissa håll genom att brukarorgan som omfattar delar av skolor, t.ex. en klass eller ett arbetslag, är mer vitala, eftersom de behandlar frågor som ligger närmare det egna barnet. Många vi intervjuat har också pekat på att engagemanget generellt sett är större när barnen är små och att engagemanget även är större när kraven på den enskilde brukaren är lägre än vad som ofta gäller för att delta i ett brukarorgan.

Lägre engagemang för styrelser än för brukarråd

I några intervjuer har framförts att det finns en risk för att de brukare som är mest engagerade ”stöter bort” mindre aktiva brukare och att denna risk är större i en lokal styrelse jämfört med ett brukarråd. Anledningen till att risken ökar är att intresset för att delta i lokala styrelser är lägre än att delta i brukarråd, bl.a. på grund av att lokala styrelser upplevs ställa större krav på ansvarstagande och tidsinsats samt att de är mer byråkratiska. I flera fall tycks därför brukare föredra brukarråd framför lokal styrelse på skolan.

I kapitel 6 framgår att en ganska stor andel av brukarna inom skolan kan tänka sig att ställa upp som representant i en lokal styrelse. Samtidigt tycks trösklarna för att engagera sig i brukarråd vara lägre än för lokala styrelser. De största hindren för att engagera sig i ett brukarorgan uppges i olika undersökningar vara brist på tid eller att andra ses som mer kunniga.

Brukarstöd för lokala styrelser

Föräldrar till barn i grundskolan vill helst påverka de yttre förutsättningarna för skolans verksamhet, medan gymnasieelever i högre grad vill påverka verksamhetens inriktning. Gapet mellan vad brukare vill påverka och vad de anser att de kan påverka är stort.

De områden som grundskoleföräldrar anser att en lokal styrelse ska få fatta beslut inom stämmer relativt väl överens med de områden som de själva vill vara med och bestämma om. Brukarnas stöd för att behålla lokala styrelser som ett alternativ tycks vara stort, särskilt bland de brukare som redan varit involverade i en sådan styrelse.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under en lång följd av år har man i olika sammanhang diskuterat möjligheterna att stärka brukarnas ställning och inflytande inom bl.a. skolan. Exempelvis framförde i mitten av 1970-talet SIA-utredningen (SOU 1974:53) förslag om tillskapandet av lokala styrelser med brukarrepresentation inom skolområdet. Även Utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1975:41) föreslog att kommunerna skulle få inrätta lokala styrelser för skolor. Denna utredning ansåg dock att styrelseuppdraget skulle bygga på ett politiskt mandat och inte på att man representerade gruppen brukare. Inget av dessa förslag genomfördes.

Det som hände i början av 1980-talet var att det i skollagen skrevs in en skyldighet för rektorn att informera lärare och elever om skolans utveckling. Denna information kunde ske genom så kallade skolkonferenser. I mitten av 1980-talet infördes för första gången regler om ett organiserat brukarinflytande direkt i kommunallagen (prop. 1986/87:91).

Under slutet av 1980-talet minskade den statliga styrningen av skolan. Lärarna, som tidigare haft statligt reglerade tjänster, blev kommunalanställda och skollagen och annan statlig reglering inom skolområdet förändrades genom att en mängd detaljregler avskaffades. Målstyrning infördes. Samtidigt avskaffades de tidigare specialdestinerade statsbidragen och ersattes med generella bidrag.

I mitten av 1990-talet tillsattes en utredning (dir. 1995:19) med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar och att föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen. Utredningen antog namnet Skolkommittén.

Redan under sitt första arbetsår lämnade Skolkommittén ett delbetänkande, Föräldrar i självförvaltande skolor (SOU 1995:103). I betänkandet föreslog kommittén att kommunerna genom en försöksverksamhet skulle få möjlighet att inrätta en lokal styrelse med föräldramajoritet för en skola eller en del av en skola. Dessa styrelser skulle enligt förslaget kunna ges en rad beslutsfunktioner som enligt läroplanen och grundskoleförordningen annars ligger på styrelsen för utbildningen eller på rektorn.

I maj 1996 beslutade riksdagen (prop. 1995/96:157, rskr. 1995/96:259) om en försöksverksamhet med lokala styrelser inom grund- och särskolan. I maj året därpå beslutade riksdagen också (prop. 1996/97:109, rskr. 1996/97:222) om en försöksverksamhet med lokala styrelser inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Försöksverksamheterna, som är utfor-

made i huvudsaklig överensstämmelse med Skolkommitténs förslag, grundas på två särskilda förordningar (F 1996:605 resp. F 1997:642). I riksdagsbesluten låg att försöksverksamheten ska pågå under fem respektive fyra år och vara avslutad den 1 juli 2001, då den ska utvärderas. Sedermera har försöksverksamheten förlängts med två år. Försöket kommer därför att pågå till utgången av juni 2003. Skolverket har fått regeringens uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheterna med lokala styrelser.

1.2 Statskontorets uppdrag

I juli 2001 beslutade regeringen (Regeringsbeslut 2001-07-05, nr 4, U2001/2679/S) att uppdra åt Statskontoret att kartlägga och analysera de förhållanden som förklarar det låga antalet skolor som deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser.

I en bilaga till regeringsbeslutet specificeras ett antal frågor som bör behandlas i Statskontorets undersökning. Sammanfattningsvis kan dessa frågor sägas beröra följande tre olika områden:

- vilken kunskap har man på olika nivåer i kommunerna om försöksverksamheten med lokala styrelser,
- vilken inställning till brukarinflytande i skolan och till försöksverksamheten har man i olika grupper i kommunerna, samt
- finns det i kommunerna andra former för brukarinflytande i skolan än lokala styrelser och hur fungerar i sådana fall dessa.

I regeringsbeslutet sägs att Statskontoret ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 maj 2002. Direktiven som helhet redovisas i bilaga 1.

1.3 Utredningens genomförande

Ett viktigt underlag för utredningen har varit olika former av skrivet material. Det finns naturligtvis en stor mängd publikationer av olika slag (avhandlingar, utredningar, betänkanden och propositioner) som behandlar utvecklingen i skolan och frågor om brukarinflytande. I utredningsarbetet har ingått att försöka få en överblick över relevant litteratur inom området. Med tanke på omfattningen av detta material så har det bedömts vara varken meningsfullt eller ens möjligt att i en litteraturförteckning ange samtliga publikationer vi tagit del av i detta sammanhang. Vi har därför i stället valt att i en bilaga kort beskriva de studier och motsvarande som vi mer aktivt använt som underlag i utredningen (se bilaga 2). I den mån det förekommer faktauppgifter eller liknande i rapporten som hämtats från andra källor så anges detta direkt i den löpande texten.

I uppdraget ligger att ta fram kunskap om förhållanden i kommuner och på enskilda skolor som haft betydelse för vilket brukarinflytande som utvecklats. För att kunna få en sådan bild har vi i utredningen använt oss både av en enkät och av intervjuer. I sammanhanget konstaterades att det av tids- och resursskäl inte var möjligt att denna väg försöka få en bild av brukarnas inställning i här aktuella frågor. Den bild av brukarnas inställning som ges i denna rapport bygger således helt på tidigare genomförda undersökningar.

Enkäten sändes ut till de ansvariga för utbildningsverksamheten i landets samtliga kommuner. I enkäten ingick frågor om vilken information kommunen fått om försöksverksamheten samt om hur man informerat vidare inom kommunen. I enkäten ställdes också frågor bl.a. om förekomsten i kommunen av lokala styrelser och andra organ för brukarinflytande. Statistiska Centralbyrån (SCB) svarade för det praktiska arbetet med enkäten. Totalt inkom enkätsvar från 285 av landets 289 kommuner. Totalbortfallet var således endast lite drygt en procent.

Flertalet av de frågor som utredningen haft till uppdrag att belysa avser, som nämnts ovan, vilken inställning till brukarinflytande som olika grupper i kommunerna har. En del material som belyser dessa frågeställningar har gått att få fram genom tidigare studier och genom enkäten. Det stod dock redan tidigt under utredningstiden klart att vi måste komplettera denna information genom ett antal intervjuer.

Av resursskäl var det uteslutet att genomföra så många intervjuer att man den vägen fick ett statistiskt tillförlitligt underlag. Detta bedömdes dock inte heller vara nödvändigt. Syftet med intervjuerna är i första hand att få en bred bild av hur man i olika grupper och kommuner resonerar om brukarinflytande i skolan. I detta ingår särskilt att försöka komma fram till vilka faktorer som ligger till grund för eventuella skillnader i synsätt.

Intervjuer har genomfört i 20 kommuner. Sammanlagt är det ett åttiotal personer som intervjuats. Antalet intervjutillfällen har varit drygt 30. De som intervjuats har i regel varit minst en företrädare för den centrala utbildningsförvaltningen i kommunen samt en eller flera rektorer. Det har dock förekommit att representanter för brukare medverkat i intervjuerna. I dessa intervjuer har alla de frågor som ingått i uppdraget berörts.

Intervjuerna har främst avsett landets större kommuner. Vi har dock medvetet valt att även göra några intervjuer med företrädare för små kommuner. Detta för att kunna se om det verkar finnas strukturellt betingade skillnader i synen på behovet av och förutsättningarna för brukarinflytande i skolan.

Under dessa mer heltäckande intervjuer framkom att de intervjuade kommunerna i samtliga fall hade någon form för brukarinflytande, även om be-

teckningarna och mandatet för organen ofta skilde sig åt. Skillnader finns, men likheterna är ändå stora.

Mot denna bakgrund beslutade vi att koncentrera det fortsatta informationsinhämtandet till de kommuner som i vår enkät uppgivit att de varken hade lokala styrelser eller några andra organ för brukarinflytande på skolnivå. Totalt rörde det sig om ett trettiotal kommuner. Den uppgift vi i dessa fall var intresserad av, var om det stämde att man i kommunen saknade brukarorgan i skolan, och hur man i sådana fall uppfyllde skolförfattningarnas krav på att brukarna ska ges ett inflytande i verksamheten. Detta informationsinhämtande skedde i huvudsak genom telefonkontakter med någon företrädare för utbildningsverksamheten (i regel skolchefen eller någon rektor) i den berörda kommunen. Vid dessa kontakter koncentrerades samtalet på de ovan redovisade frågeställningarna. I sju av fallen kunde de efterfrågade uppgifterna hämtas direkt från kommunens hemsida.

Inom ramen för studien har vi även haft kontakt med tjänstemän på Skolverket, Svenska Kommunförbundet, de olika elevorganisationerna samt Bengt Andersson (f.d. förbundssekreterare i Hem och Skola). Vi har även haft ett sammanträde med huvudsekreteraren i 1999 års skollagskommitté (U 1999:01).

I bilaga 3 finns en förteckning över vilka kommuner och organisationer vi haft kontakt med under utredningen.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 görs en redovisning av den övergripande reglering som styr kommunernas kompetens och organisation samt beslutsfattandet inom denna. I första hand behandlar kapitlet reglerna i kommunallagen om beslutsfattande, verkställighet, delegering och brukarinflytande.

I kapitel 3 redovisas motsvarande uppgifter inom skolförfattningarna: skollagen, läro- och kursplanerna samt grundskole- och gymnasieförordningarna. Dessutom redovisas innehållet i de särskilda förordningar som reglerar försöksverksamheten med lokala styrelser.

Kapitel 4 redovisar resultatet av den kartläggning av brukarinflytandet i landets kommuner och skolor som vi gjort. I kapitel 5 redovisas vilken syn på brukarinflytande i skolan som man har i olika grupper i kommunerna. Kapitel 6 beskriver brukarnas uppfattning i samma fråga.

I det avslutande kapitlet 7 görs en samlad bedömning med avseende på de frågor som ingår i uppdraget. I kapitlet framförs också vissa synpunkter och förslag på hur man kan gå vidare i arbetet för att stärka brukarinflytandet i skolan.

2 Den övergripande regleringen

I detta kapitel redovisas den övergripande rättsliga reglering som ligger till grund för bl.a. försöksverksamheten med lokala skolstyrelser. För att detta och det kommande kapitlet inte ska bli orimligt omfattande och svåröverskådliga har redovisningen begränsats till frågor som har en direkt anknytning till detta område. Det som främst behandlas är reglerna omkring den kommunala beslutanderätten samt möjligheterna till delegation på olika nivåer. I kapitlet beskrivs även vilka särskilda regler som finns om brukarinflytande och motsvarande.

Den rättsliga grunden för den kommunala beslutanderätten återfinns i regeringsformen (RF). Dessa regler är dock relativt allmänt hållna. En mer detaljerad reglering ges i kommunallagen (KL). Till detta kommer talrika speciallagar som reglerar kommunernas och landstingens befogenheter och åligganden inom särskilda sakområden. I kapitlet behandlas de två först nämnda nivåerna i var sitt avsnitt. I nästa kapitel (kap. 3) behandlas den särreglering som finns inom skolområdet och som närmare påverkar möjligheterna till och formerna för brukarinflytande inom detta område.

2.1 Regeringsformen (1974:152)

I 1 kap. 1 § RF sägs att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.

I samma kapitel anges bl.a. att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av folkvalda församlingar, dvs. av respektive fullmäktige (1 kap. 7 §). Vidare sägs att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §). Med kommunala förvaltningsmyndigheter avses i huvudsak kommunala nämnder.

8 kap. 5 § stadgar att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen ska bestämmas i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

I 11 kap. 7 § sägs att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommunernas beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

När det gäller den kommunala självstyrelsen är utgångspunkten i RF att det är de folkvalda representanterna i fullmäktige som ska fatta de för kommunen och landstinget väsentliga besluten. Det finns således en konstitutionell begränsning av möjligheterna att överlåta (delegera) uppgifter från fullmäktige till nämnder och andra organ. RF fastslår även att de kommunala nämnderna i vissa fall har en egen beslutanderätt som inte fullmäktige kan ta över. Detta gäller bl.a. när nämnden uppträder som förvaltningsmyndighet, dvs. i huvudsak när den kommunala nämnden med stöd av en speciallagstiftning fattar beslut som avser myndighetsutövning mot enskild. Som ovan nämnts återfinns den närmare regleringen av kommunernas och landstingens befogenheter, organisation och verksamhet i kommunallagen.

2.2 Kommunallagen (1991:900)

Delegering från fullmäktige

I 3 kap. 9 § KL stadgas att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I samma paragraf exemplifieras i åtta punkter frågor som måste avgöras av fullmäktige. Dessa frågor avser beslut om:

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktigare ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer,
- val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
- val av revisorer och revisorsersättare,
- grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
- årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
- folkomröstningar i kommuner och landsting.

I 3 kap. 10 § KL anges att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Detta gäller dock inte de typer av ärenden som nämnts ovan eller andra ärenden som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige. Delegering av beslutanderätt från fullmäktige till nämnder är således möjlig, men får inte avse ärenden som bedöms vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Nämndernas uppgifter

3 kap. 13-14 §§ KL behandlar nämndernas uppgifter. Av dessa paragrafer framgår att nämnderna ska besluta i:

- frågor som rör förvaltning,
- frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha, samt
- frågor som fullmäktige delegerat till dem.

Nämnderna ska också bereda fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Av detta följer att nämnden även har rätt att fatta beslut i berednings- och verkställighetsfrågor.

Det är i kommunalrätten inte helt klart hur gränsen ska dras mellan förvaltning och verkställighet. Gränsdragningen är inte oviktig, bl.a. på grund av att det finns ett principförbud för fullmäktige att besluta i ärenden som rör förvaltning och för att en nämnd har rätt att besluta i förvaltningsfrågor utan att ha fått någon uttrycklig delegation för detta från fullmäktige.

Det finns dock inte anledning att här gå djupare in i en diskussion om hur dessa begrepp kan och bör uttolkas. Det räcker med att konstatera att till förvaltning hör en mängd vanligen förekommande beslut som är förenade med den löpande verksamheten (exempelvis egendoms-, medels- och personalförvaltning). För nämnder med speciallagsreglerade befogenheter räknas även beslut som nämnden tar med stöd av dessa befogenheter som förvaltning. Vi återkommer till denna och en del närliggande frågor i avsnittet nedan.

I 3 kap. 15 § anges att nämnderna är skyldiga att till fullmäktige redovisa hur de fullgjort uppdrag som fullmäktige lämnat dem. I detta ingår att informera fullmäktige om hur nämnderna utnyttjat fullmäktiges delegering av beslutanderätten. Hur denna återrapportering ska ske regleras inte i lagen.

Delegering av ärenden inom en nämnd

När det gäller nämndernas delegering av beslutanderätt i ärenden regleras detta i 6 kap. 33-38 §§ KL.

I 6 kap. 33 § stadgas bl.a. att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Med utskott avses ett organ bestående av förtroendevalda utsedda av nämnden bland dess egna ledamöter och ersättare.

Nämndens beslutanderätt får dock enligt 6 kap. 34 § inte delegeras i:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
- ärenden som avser framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och
- vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

I samma kapitel 35 § anges att beslut som fattats med stöd av delegation ska anmälas till nämnden. Nämnden får själv bestämma i vilken form detta ska ske.

Nämnden får även uppdra åt ordföranden eller annan ledamot som nämnden utsett att fatta beslut i brådskande ärenden, då nämndens beslut inte kan avvaktas (6 kap. 36 §). Sådana beslut ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

6 kap. 37 § behandlar nämndens möjligheter till vidaredelegering. Denna paragraf säger att om en nämnd uppdragit åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till chefen.

Brukarinflytande

I 6 kap. 38 § finns bestämmelser om s.k. villkorad delegation. I denna paragraf sägs att om en nämnd delegerat beslutanderätten i ett ärende till en anställd får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster ska ges tillfälle att lägga fram förslag eller yttra sig innan beslut fattas. Nämnden får också föreskriva att en anställd får besluta endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet. Detta medför att om brukarna och den anställde är oeniga måste frågan hänskjutas till nämnden för avgörande.

Om en nämnd har beslutat att utnyttja någon av dessa former för villkorad delegation kan ett beslut upphävas i domstol om inte föreskrivet samråd skett (10 kap. 8 § pkt 1).

I paragrafen talas om dem som utnyttjar nämndens tjänster. I andra sammanhang används ofta i stället ordet brukare. Paragrafen handlar således om brukarinflytande vid delegering. I KL är det inte definierat vilka som ingår i gruppen brukare. I propositionen som låg till grund för denna paragraf definieras brukare som de som ”nära och personligt berörs av en kommunal

verksamhet och som utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period” (prop. 1986/87:91, s. 13).

Tilläggs bör att även 6 kap. 8 § KL behandlar frågan om brukarinflytande. I denna paragraf sägs att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar nämndens tjänster. Detta är dock ett allmänt målsättningsstadgande för nämnderna och ett beslut kan inte, med stöd av denna paragraf, upphävas i domstol om samråd inte skett innan ett beslut fattas.

Faktiskt handlande samt rent verkställande och förberedande beslut

I samband med redogörelsen av delegering av beslutanderätten inom en nämnd behöver också sägas några ord om vad som i kommunalrätten avses med beslut samt något om innebörden i begreppen rent förberedande och verkställande beslut och faktiskt handlande.

Det är de anställda som utför flertalet uppgifter inom den kommunala organisationen. I en del av dessa fall är det klart att den anställde fattar beslut på delegering, men i många fall är situationen mer oklar. När en lärare undervisar, en läkare opererar, en vaktmästare byter ett lås eller en kommunalarbetsare klipper en gräsmatta så är det inte att betrakta som ett beslutsfattande i kommunalrättens mening. I stället talar man här om faktiskt handlande, till skillnad mot beslut. Detta faktiska handlande kräver inte någon uttrycklig delegation.

I vissa fall är detta faktiska handlande också förknippat med beslutsfattande. Det rör sig då ofta om beslut av rent verkställande natur, dvs. beslut där utrymmet för den anställdes egna bedömningar är litet eller obefintligt. Praxis i kommunalrätten är att anställda anses ha befogenhet att fatta beslut i sådana frågor utan att ha en uttrycklig delegation för detta. Denna rätt grundas ofta på nämndens egna instruktioner eller befattningsbeskrivningar.

Vad som sagts ovan kan exemplifieras med vad som anförs i propositionen till 1991 års kommunallag (prop. 1990/91:117, s. 204) om anställdas rätt att vidta rent förberedande eller verkställande åtgärder:

I den kommunala förvaltningen vidtas ... en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

De uppgifter som anställda utför kan således från kommunalrättslig synpunkt delas in i tre kategorier:

- faktiskt handlande,
- rent verkställande och förberedande uppgifter, samt
- beslut på delegering.

Ytterligare om delegering och om delegerade besluts rättsverkan

En nämnd har befogenhet att när som helst återkalla en lämnad delegering. Återkallelsen kan göras generellt eller i ett särskilt ärende. Nämnden kan också föregripa ett beslut av den som fått delegeringen genom att själv ta över ärendet och besluta.

Ett beslut som fattats med stöd av delegering kan i princip inte återtå. I vissa fall kan dock ett nytt beslut fattas i dess ställe – s.k. omgörelse. Om så är möjligt beror på beslutets och ärendets beskaffenhet. Om beslutet rör ett civilrättsligt förhållande krävs vanligtvis avtalspartnernas godkännande för att det nya beslutet ska bli gällande. I förvaltningsärenden som rör enskilda beror möjligheterna till omgörelse på beslutets rättskraft. Är det ett betungande beslut kan myndigheten i regel fatta ett nytt beslut, är beslutet gynnande är myndigheten normalt sett bunden av beslutet.

Om det rör sig om ett mycket grovt fel i ett ärende, exempelvis om en tjänsteman försöker besluta i en fråga som han uppenbart inte har någon delegation att besluta i, kan beslutet betraktas som en nullitet, dvs. som om det inte existerade.

Självförvaltningsorgan

I 7 kap. 18-22 §§ KL finns bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att inrätta självförvaltningsorgan. Detta är en ytterligare möjlighet som finns för att ge dem som utnyttjar nämndens tjänster, dvs. brukarna, inflytande över verksamheten.

I 7 kap. 18 § sägs att om inte något annat följer av lag eller annan författning får fullmäktige 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.

Enligt 7 kap. 19 § ska nämnden i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

Självförvaltningsorganet ska bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och de anställda där. Brukarna ska vara i ma-

joritet. Det är nämnden som, på förslag av brukarna respektive de anställda, utser dem som ska sitta i självförvaltningsorganet (7 kap. 20 §).

De ledamöter och ersättare som företräder brukarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska förmåner som utgår till de förtroendevalda i kommunen eller landstinget (7 kap. 21 §).

7 kap. 22 § säger att nämnden helt eller delvis får återkalla ett uppdrag som har givits till självförvaltningsorganet, om det finns särskilda skäl för det. Även uppdraget för en enskild ledamot kan återkallas på samma sätt och under samma villkor.

Organets uppgift och befogenheter

Självförvaltningsorganets uppgift är – som nämnts ovan – att sköta driften på den aktuella enheten. I driften ingår att bestämma över de praktiska sysslorna, exempelvis mathållning, lokalskötsel, lokalanvändning, öppettider, löpande inköp och andra vardagliga frågor. Till driften hör även att inom en given budget bestämma vilka åtgärder som ska vidtas när det gäller den inre och yttre närmiljön. Till självförvaltningsorganet får inte överlämnas uppgifter som enligt särskilda regler ska skötas i viss ordning. Självförvaltningsorganet får inte heller sköta förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Med utnyttjande av terminologin ovan kan sägas att självförvaltningsorganets uppgifter, förutom faktiskt handlande, består av att fatta rent verkställande och förberedande beslut. Som tidigare sagts innebär detta att självförvaltningsorganet har en mycket begränsad kompetens; i princip får organet inte fatta beslut i några frågor där det finns utrymme för en självständig bedömning mellan olika alternativ.

Beslut om vidgade befogenheter för självförvaltningsorganen

I oktober 2000 gav regeringen Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet i uppdrag att utvärdera de nuvarande möjligheterna till brukarinflytande i de svenska kommunerna och landstingen. Uppdraget utfördes av forskarstuderande Maria Jarl och redovisades i utredningen Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande – en utredning om brukarinflytande i Sverige 2001.

Mot bakgrund av bl.a. resultatet i ovan nämnda utredning utarbetades vid kommunenheten vid Justitiedepartementet en promemoria (Ds 2001:34) som analyserade de juridiska problemen som dagens utformning av brukarinflytande medför. I promemorian lämnades förslag till en utvidgning av självförvaltningsorganens befogenheter. Detta förslag ingick i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/2002:80) som behandlades av

riksdagen den 4 april 2002. Riksdagen beslutade på denna punkt i enlighet med propositionens förslag.

Beslutet avsåg ett tillägg till 7 kap. 18 § KL. Detta tillägg innebär att fullmäktige får besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att besluta på nämndens vägar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda samt ärenden i övrigt där beslutanderätten enligt 6 kap. 34 § KL är förbehållen nämnden får dock inte delegeras till ett självförvaltningsorgan. De beslut som självförvaltningsorganet fattar med stöd av delegationen ska anmälas till nämnden, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.

Den nya lydelsen av paragrafen träder i kraft den 1 juli i år. Genom denna ändring finns det möjlighet att ge självförvaltningsorganen väsentligt vidgade befogenheter. Den enda inskränkningen jämfört med en anställd är att självförvaltningsorganet inte kan ges rätt att fatta beslut som utgör myndighetsutövning mot enskild.

3 Regleringen inom skolområdet

Skolan är ett av de kommunala områden där det finns särskild lagstiftning som reglerar verksamheten och kommunernas och landstingens befogenheter och åligganden. Skolverksamheten regleras av sex lagar, varav den grundläggande regleringen inom området återfinns i skollagen (1985:1100). Därutöver finns en rad förordningar - dvs. regler fastställda av regeringen - och myndighetsföreskrifter som på olika sätt styr verksamheten. Regeringen har utfärdat omkring sjuttio förordningar för skolområdet. Dessa kan indelas i följande fyra grupper:

- Skolförordningar (10 stycken) som utgör preciseringar av de kapitel i skollagen som reglerar respektive skolform.
- Läroplaner (3 stycken) och program mål (fyra stycken).
- Skolförordningar för övergripande förordningar (27 stycken).
- Förordningar för speciella frågor (31 stycken)

Någon allmän redovisning av innehållet i skolförordningarna kommer inte att göras här. Orsaken är att en sådan redovisning skulle bli mycket omfattande, samtidigt som den endast i begränsad utsträckning skulle handla om sådan reglering som mer direkt påverkar förutsättningarna för brukarinflytande i skolan.

De paragrafer i skolförordningarna som redovisas och kommenteras är i första hand de som uttryckligen handlar om den kommunala skolhuvudmannens organisation samt om beslutanderätt, beslutsnivåer, brukarinflytande eller annan samverkan inom ramen för denna verksamhet. Eftersom försöksverksamheterna med lokala styrelser endast gäller grundskolan och den obligatoriska särskolan samt gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen avgränsas beskrivningarna till dessa skolformer. Vi har också valt att i beskrivningen inte ta upp regler som gäller enskilda fall. Skälet är att sådana ärenden inte får behandlas av de lokala styrelserna och inte heller av de självförvaltningsorgan som kan tillsättas med stöd av reglerna i kommunallagen.

3.1 Skollagen (1985:1100)

Den för kommunerna (och i viss mån även landstingen) centrala regleringen inom utbildningsområdet finns i skollagen (1985:1100). Lagen reglerar hela det offentliga skolväsendet och innehåller bl.a. bestämmelser om uppgifter, ansvarsfördelning och organisation inom detta område.

Skollagen innehåller de grundläggande bestämmelserna om utbildningen inom alla skolformer. Lagen innehåller övergripande mål och riktlinjer för hur skolans verksamhet ska utformas. Dessutom innehåller den bestämmelser om vilka grundläggande krav som ställs på kommunerna. I lagen finns också bestämmelser riktade till elever och föräldrar, bl.a. sådana som rör skolplikt och rätten till utbildning.

I många fall anges i lagen uppgifter som åligger skolhuvudmannen. Det ligger i sakens natur att för att uppfylla dessa åligganden måste huvudmannen fatta ett antal beslut av både mer övergripande och av mer konkret art. Av denna anledning har det bedömts vara nödvändigt att även kort redovisa vilka mer generella åligganden för skolhuvudmannen som finns i lagen inom de områden som här behandlas.

Redovisningen följer kapitelindelningen i skollagen.

1 kap. Allmänna föreskrifter

I lagen sägs i 1 kap. 4 § att kommunerna är huvudmän för förskoleklassen och grundskolan och att kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolan.

För utvecklingsstörda och i skollagen därmed jämställda finns särskolan, som kommunerna är huvudman för (5 och 16 §§). För barn och ungdomar som på grund av dövhet eller hörselskada inte kan gå i grundskolan eller motsvarande del av särskolan finns specialskolan. Staten är huvudman för specialskolan (6 §). Som alternativ till grundskolan finns sameskolan, för vilken staten också är huvudman (6 §).

Enligt 8 § anordnas för vuxna utbildning i form av kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Kommuner och landsting är huvudmän för komvux och kommunerna är huvudman för särvox och sfi (10 §). Tillsammans bildar de ovan uppräknade utbildningarna det offentliga skolväsendet (11 §).

Som framgått av avgränsningen ovan kommer vi fortsättningsvis i denna beskrivning inte att beröra förskolan, förskoleklassen, specialskolan, sameskolan, vuxenutbildning för utvecklingsstörda, svenskundervisning för invandrare, fristående skolor samt särskilda utbildningsformer.

I 12 § stadgas att den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. I paragrafen står även att utöver vad som föreskrivs i skollagen kan i annan författning finnas föreskrifter särskilt om: mål och riktlinjer för utbildningen, utbildningens innehåll samt utbildningens omfattning i tid.

I 13 § sägs att det för det offentliga skolväsendet finns statliga skolmyndigheter. I 14 § lämnas informationen att Skolväsendets överklagandenämnd har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område. Nämndens beslut med anledning av ett överklagande får inte överklagas.

2 kap. Den kommunala organisationen för skolan

I 2 kap. 1 § stadgas att varje kommun och landsting ska som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnden. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen. Föreskrifterna om självförvaltningsorgan (7 kap. 18-22 §§ KL) ska dock inte tillämpas i fråga om uppgifter som enligt skollagen eller andra bestämmelser ankommer på nämnden eller på någon annan.

I 2 § sägs att det för ledningen av utbildningen i skolorna ska finnas rektorer. Rektorn ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas. I samma paragraf sägs vidare att som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

I 3-4 b §§ anges vilken utbildning eller på annat sätt förvärvad kompens som krävs av de lärare som ska svara för undervisningen. 7-7 a §§ ålägger kommuner och landsting att planera för och att anordna kompetensutveckling för lärare samt att tillse att de har nödvändiga insikter i de mål och regler som gäller för skolan.

Paragraf 8 säger att det i alla kommuner ska finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende ska gestaltas och utvecklas. Denna plan ska kontinuerligt följas upp och utvärderas.

3 kap. Skolplikt och motsvarande rätt till utbildning

I 1 § i kapitlet slås fast att barn som är bosatta i landet har skolplikt och att denna plikt motsvaras av en rätt för dessa att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. I kapitlet ges sedan ett antal mer specifika bestämmelser om innebörden i och förutsättningarna för denna skolplikt.

Barn i allmänhet ska tas emot i grundskolan och barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda ska tas emot i särskolan (3 §).

4 kap. Grundskolan

I kapitlet stadgas bl.a. att för var och en som har rätt att gå i grundskolan ska hemkommunen sörja för att en sådan utbildning kommer till stånd. Denna skyldighet ska normalt fullgöras genom att kommunen anordnar grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning åt samtliga i kommu-

nen som har rätt till sådan (5 §). Utbildningen ska vara avgiftsfri för eleverna (4 §) och eleverna ska erbjudas kostnadsfria skolmåltider (4 a §).

Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskoleverksamhet beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt. Vid fördelningen av elever på olika skolor ska kommunen så långt möjligt beakta vårdnadshavarens önskemål om att deras barn ska tas emot vid en viss skola (6 §).

Hemkommunen är vidare skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet (7 §).

I 7 § anges bl.a. att när en elev till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet ska hemkommunen svara för att eleven utan extra kostnader får tillfredsställande förhållanden. Av 8 § framgår bl.a. att en kommun ska i sin grundskola även ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola.

I 2 § stadgas att eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad.

5 kap. Gymnasieskolan

I kapitlet redogörs bl.a. för gymnasieskolans indelning i olika typer av program och programmens uppbyggnad samt om kommunernas skyldighet att informera om och att anordna gymnasieutbildning för de ungdomar i kommunen som uppfyller de i lagen fastställda villkoren (5 och 13 §§). Vilka de nationella programmen är framgår av lagen (bilaga 1), liksom antalet undervisningstimmar som eleverna har rätt till (4 d § 1 st.).

Utbildningen i gymnasieskolan ska vara avgiftsfri för eleverna (21 §) och hemkommunen har en skyldighet att lämna ekonomiskt stöd till elever i gymnasieskolan som behöver inackordering till följd av skolgången (33 §). Kommunen är också i regel skyldig att betala ersättning för elever som av olika skäl går i utbildning hos en annan utbildningshuvudman (22-26 a och 31 a §§).

Kapitlet innehåller ett antal paragrafer som mer konkret rör inflytande- eller beslutsfrågor.

I 2 § sägs att eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas.

Enligt 3 § 2 st. får styrelsen för utbildningen besluta att utbildningen på nationella och specialutformade program får fördelas på en längre tid än tre läsår. Efter regeringens medgivande får styrelsen besluta att utbildningen får fördelas på kortare tid än tre läsår.

Styrelsen för utbildningen ska fastställa en plan för varje specialutformat program. Om programmet är avsett för en grupp elever, ska styrelsen även fastställa programmål (4 a § 2 st.). Styrelsen ska även fastställa en plan för utbildning på individuella program (4 b 4 st.).

6 kap. Särskolan

Särskolan omfattar obligatorisk särskola (grundsärskola och träningskola) samt gymnasiesärskola (nationella, specialutformade och individuella program) (3 §). Som tidigare framkommit behandlas inte här de speciella reglerna om gymnasiesärskolan.

I 2 § sägs att eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder, mognad och förutsättningar i övrigt.

För var och en som enligt lagen har rätt att gå i särskolan ska hemkommunen sörja för att sådan utbildning kommer till stånd (5 §).

11 kap. Kommunal vuxenutbildning (komvux)

I de första paragraferna i kapitlet redogörs för utbildningens innehåll och syfte. Bland annat sägs att komvux består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning (1 §). Av flera paragrafer i kapitlet framgår att vuxenutbildning avser utbildning för personer fr.o.m. andra kalenderåret det år personen fyller 20 år. Utbildningen är, med vissa angivna undantag, avgiftsfri för eleverna (5 §).

I 4 § sägs att eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas.

Varje kommun ansvarar för att de kommuninvånare som enligt lagen har rätt till grundläggande utbildning och önskar delta i den, får det (8 och 10 §§). Kommunen ska aktivt verka för att nå dem som har en sådan rätt och för att motivera dem att delta i utbildningen (9 §).

17 § stadgar att kommunerna ska erbjuda gymnasial vuxenutbildning. De ska därvid sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Varje kommun ska också informera om möjligheterna till sådan utbildning samt verka för att vuxna deltar i den (18 §).

Kommuner och landsting är skyldiga att till sin gymnasiala vuxenutbildning ta emot behöriga sökande från en annan kommun om de är garanterade att få ersättning för detta (20 §).

15 kap. Övriga föreskrifter

Av paragraferna i kapitel 15 är det främst två som är av intresse i detta sammanhang. I 1 § sägs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om organisationen av det offentliga skolväsendet samt om kommuners och landstings befattning i övrigt med utbildning som avses i skollagen.

I samma paragraf sägs även att i fråga om organ för samverkan eller annan liknande verksamhet inom det offentliga skolväsendet får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att ledamöter i organet eller andra företrädare utses och entledigas av enskilda. Med enskilda menas även omyndiga elever och sammanslutningar av sådana.

Dessutom står i 4 § att försöksverksamhet får anordnas inom det offentliga skolväsendet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I sådana föreskrifter får göras undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen.

Bilagorna 1-3

I bilaga 1 redovisas vilka nationella program som finns i gymnasieskolan. I bilaga 2 stadgas vilka kärnämnen som ska ingå i alla nationella och specialutformade program i gymnasieskolan samt den totala omfattningen av de olika ämnena (uttryckt i gymnasiepoäng). Bilaga 3 redovisar utbildningens omfattning i grundskolan för ämnen och ämnesgrupper samt totalt (i timmar).

3.2 Läroplaner och kursplaner

Läroplanerna beskriver skolans uppgifter och de värden som ska ligga till grund för utbildningen. Det finns tre läroplaner: en för förskolan (Lpfö 98), en för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) och en för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Läroplanerna fastställs av regeringen. De två senare är aktuella i detta sammanhang.

Kursplanerna kompletterar läroplanerna och anger målen för undervisningen i varje enskilt ämne. Det är regeringen som fastställer kursplanerna för grundskolan. Skolverket beslutar om kursplaner för ämnena i gymnasieskolan. Styrelsen för utbildningen fastställer kursplaner för lokala kurser.

Som framgår av beskrivningen ovan är läroplanerna och kursplanerna centrala dokument när det gäller den statliga styrningen av innehållet i utbildningen. Med den utgångspunkt som gäller för denna studie finns det dock inte anledning att närmare kommentera denna typ av frågor. Läroplanerna innehåller dock ett avsnitt (2.8 i Lpo 94 och 2.6 i Lpf 94) med rubriken Rektors ansvar.

I båda dessa avsnitt betonas att rektorn som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen (i Lpf 94 används i stället begreppet de riksgiltiga målen). Rektorn ansvarar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella/riks-giltiga målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen. I avsnitten sägs vidare att rektorn har ett ansvar för skolans resultat och har därvid, inom givna ramar, särskilt ansvar för att antal punkter, som också räknas upp i respektive läroplan. Vi nöjer oss här med att endast redovisa de punkter som har en mer direkt anknytning till frågor om brukarinflytande.

Dessa är i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet att:

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas, samt att
- formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ.

Den första att-satsen ovan är likalydande i läroplanen för de frivilliga skolformerna. Den andra att-satsen motsvaras där för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan av formuleringen ”att föräldrar får insyn i elevernas skolgång”.

3.3 Förordningarna för de olika skolformerna

Som tidigare nämnts finns det en särskild förordning för varje skolform. Det finns dock betydande likheter mellan utformningen och innehållet i de olika förordningarna. För att spara utrymme kommer därför här endast att behandlas de två som gäller för de dominerande skolformerna, dvs. för grundskolan och gymnasieskolan.

Grundskoleförordningen (1994:1194)

I Grundskoleförordningen meddelas föreskrifter om grundskolan utöver vad som föreskrives i skollagen. I huvudsak rör det sig om konkretiseringar av begrepp och åliggandena i skollagen. Här kommer redovisningen att koncentreras på stadganden om beslut och inflytande.

I 2 kap. 2 § står att kommunen får besluta om ytterligare undervisningstid utöver den tid som anges i timplanen i bilaga 3 till skollagen.

I timplanen anges ett visst antal timmar för språkval. Där anges även ett antal timmar för elevens val och ett antal timmar för skolans val. Dessa

timmar ska i princip användas för undervisning i ett eller flera ämnen. I 2 kap. 17-18 §§ redogörs för kommunens skyldigheter att erbjuda utbildning i olika språk. I 19 och 20 § § samma kapitel finns närmare anvisningar och regler om elevens val och i 21 § om skolans val.

Enligt 2 kap. 4 § fattas beslut om fördelning av antalet timmar för ämnen, ämnesgrupper, språkval och elevens val av styrelsen för utbildningen efter förslag av rektorn. Beslut om hur utrymmet för skolans val ska användas fattas av rektorn (2 kap. 21 § 2 st.).

Friluftsverksamhet, under en lärares ledning, ska bedrivas i den omfattning rektorn bestämmer (2 kap. 5 §).

2 kap. 23 § säger att det ska finnas en arbetsplan. Denna plan ska utarbetas under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare. Rektorn beslutar om arbetsplanen. Planen ska kontinuerligt följas upp och utvärderas.

3 kap. 2 § säger att formerna för samverkan mellan olika intressegrupper inom en rektors arbetsområde ska 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.

I varje klass eller undervisningsgrupp ska eleverna ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna. Den närmare utformningen ska anges i arbetsplanen (3 kap. 6 §).

I 4 kap. redogörs för reglerna om lärotider. Inom dessa ramar får styrelsen för utbildningen besluta om dagarna för höst- och vårterminernas början och slut och hur lång skoldagen ska vara och när den tidigast får börja och senast får sluta (4 kap. 1 § 2 st.). Styrelsen får också besluta att antalet skoldagar i veckan ska begränsas till fyra för en klass eller en grupp i årskurs 1 eller 2, om det finns särskilda skäl (4 kap. 3 §). Enligt 3 kap. 11 § 3 stycket skollagen är dock ingen elev som fullgör sin skolplikt inom det offentliga skolväsendet skyldig att delta i obligatoriska inslag i utbildningen mer än 190 dagar per läsår eller att någon dag delta i sådant inslag mer än åtta timmar eller, i de två högsta årskurserna, mer än sex timmar.

Rektorn beslutar om elevernas fördelning på klasser och grupper (4 kap. 4 §).

Rektorn fastställer schema för undervisningen (4 kap. 5 § 2 st.).

Rektorn beslutar om nödvändig ledighet för en elev som utsetts som elevskyddsombud (6 kap. 8 § 4 st.).

I 7 kap. 2 § stadgas att läraren fortlöpande ska informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst en gång varje termin ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas (utvecklingssamtal).

Beslut som rektorn eller någon annan arbetstagare meddelat med stöd av grundskoleförordningen får inte överklagas (8 kap. 2 §).

Gymnasieförordningen (1992:394)

De stadganden i gymnasieförordningen som anger beslutsnivåer och brukarinflytande redovisas kortfattat nedan.

Ett specialutformat program som erbjuds en grupp elever ska ha program mål som fastställs av kommunen (1 kap. 4 § 2 st.).

Styrelsen för utbildningen fastställer kursplaner för lokala kurser (1 kap. 6 § 3 st.).

I 1 kap. 11 § sägs att styrelsen för utbildningen beslutar om antalet undervisningstimmar för varje kurs och för projektarbete samt om fördelningen av undervisningstid.

I 3 § samma kapitel handlar om arbetsplanen. Där sägs att en arbetsplan ska finnas. Den ska utarbetas under medverkan av lärare och övrig berörd personal samt representanter för eleverna. Rektorn beslutar om arbetsplanen. Planen ska kontinuerligt följas upp och utvärderas.

Styrelsen för utbildningen får besluta om lokala inriktningar inom de nationella programmen. Sådana inriktningar ska ligga inom ramen för de bestämmelser som gäller om programmet samt övriga villkor och anvisningar i förordningen. Av beslutet ska bl.a. framgå dels målen för utbildningen, dels de kunskaper eleverna ska ha uppnått vid fullföljd utbildning (2 kap. 1 § 2 st. och 11-13 §§).

Styrelsen för utbildningen får även besluta om att inrätta en lokal kurs. Styrelsen fastställer också hur många gymnasiepoäng kursen omfattar (2 kap. 14-15 §§).

Enligt 3 kap. 2 och 3 §§ ska styrelsen bestämma dagarna för höst- och vårterminernas början och slut. I paragrafen stadgas inom vilka ramar detta får ske. Styrelsen bestämmer också hur många dagar som ska användas för idrott och friluftsvksamhet.

Rektor fastställer för läsåret eller för en kortare tid ett schema som ska innehålla uppgifter om samtliga undervisningspass samt om lärarnas namn (3 kap. 6 §).

4 kap. innehåller regler om samverkansorgan.

För varje klass eller motsvarande i gymnasieskolan ska det finnas ett klassråd. Klassrådet består av samtliga elever i klassen och deras klassföreståndare och motsvarande. Klassrådet ska behandla frågor som är av gemensamt intresse för klassens elever. Den närmare utformningen av elevinflytande genom klassråd ska anges i arbetsplanen (4 kap. 3-4 §§).

Vid varje gymnasieskola ska det dessutom finnas en skolkonferens. 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. 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 ska ha lika många företrädare. För varje företrädare ska det finnas en ersättare (4 kap. 5-7 §§).

Skolkonferensen ska, 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 frågor. Skolkonferensens beslutsbefogenheter får inte omfatta frågor som avser enskilda personer eller är begränsade till en enda klass (4 kap. 8 §).

Skolkonferensen är beslutsför när rektor eller rektors ersättare och minst hälften av övriga ledamöter är närvarande. Av de övriga ledamöterna ska det vara lika många representanter från varje grupp. Vid sammanträde med skolkonferensen förs protokoll (4 kap. 9-10 §§).

I 5 kap. 1 § 4 st. stadgas att styrelsen för utbildningen får fastställa lokalt valbara kurser.

Styrelsen för utbildningen får bestämma att arbetsplatsförlagd utbildning ska förekomma på det estetiska programmet, naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet samt om omfattningen på denna (5 kap. 15 § 2 st.).

Rektorn beslutar om hela eller delar av kurser ska arbetsplatsförläggas och hur fördelningen över året ska göras (5 kap. 15 § 3 st.).

Styrelsen för utbildningen beslutar om vilka valbara kurser som ska erbjudas inom respektive nationellt program (5 kap. 17 §).

Minst en gång per termin ska rektorn se till att eleven ges en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklings-

samtal). I fråga om elever som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap ska även vårdnadshavaren få sådan information (7 kap. 19 §).

3.4 Förordningarna om försöksverksamhet med lokala styrelser

Försöksverksamheten regleras av två förordningar: Förordningen (1996:605) om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan (GrundF) samt Förordningen (1997:642) om försöksverksamhet med lokala styrelser inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (GymF).

Det finns stora likheter mellan innehållet i dessa båda förordningar. Av detta skäl koncentreras redovisningen nedan på förordningen om försöksverksamhet i grundskolan. Kommentarer om förordningen om försöksverksamhet inom gymnasieskolan görs endast i de fall denna avviker från förordningen som gäller för grundskolan.

I 1 § i GrundF sägs att en kommun får enligt bestämmelserna i 7 kap. 18-22 §§ kommunallagen om självförvaltningsorgan och i GrundF inrätta lokala styrelser i grundskolan och den obligatoriska särskolan.

2 § GrundF stadgar att den lokala styrelsen får, trots vad som föreskrivs i 2 kap. 1 § 2 st. 2 m. skollagen (nämligen att bestämmelserna i KL om självförvaltningsorgan inte ska tillämpas inom skolområdet) under den nämnd som utgör styrelsen för utbildningen ha hand om frågor som rör verksamheten i grundskolan och den obligatoriska särskolan. Uppgifter som enligt grundskoleförordningen, särskoleförordningen och förordningen om läroplan för det obligatoriska skolväsendet ankommer på styrelsen för utbildningen eller rektorn får bara överlåtas i den utsträckning som anges i 5-9 §§ i förordningen om försöksverksamheten.

Vidare stadgas att nämnden inte får avhända sig det övergripande ansvaret för verksamheten och att den lokala styrelsen inte får besluta i frågor som avser individuella fall.

En lokal styrelse kan omfatta en hel skola eller en del av en skola (3 § GrundF).

I den lokala styrelsen ska som ledamöter ingå företrädare för elevernas vårdnadshavare och för de anställda vid skolan. Rektorn ska alltid ingå. Företrädare för eleverna får också ingå. Nämnden får besluta att även andra ska ingå som ledamöter. Kravet är dock att företrädarna för elevernas vårdnadshavare är i majoritet. Företrädarna för eleverna ska ha närvaro- och yttranderätt vid sammanträdena (4 § GrundF).

De uppgifter som enligt grundskoleförordningen åvilar styrelsen för utbildningen, som får överlåtas på en lokal styrelse är (5 § GrundF):

- att besluta om fördelningen av antalet timmar för ämnen, ämnesgrupper, språkval och elevens val (2 kap. 4 §)
- att ansvara för att eleverna erbjuds ett allsidigt urval av ämnen som elevens val (2 kap. 20 §), och
- att besluta om lärotider – dagarna för höst- och vårterminernas början och slut, hur lång skoldagen ska vara och när den tidigast får börja, och senast får sluta samt hur skolarbetet ska fördelas mellan veckodagarna (4 kap. 1-3 §§).

De uppgifter som enligt grundskoleförordningen vilar på rektorn, som får överlåtas är (6 § GrundF):

- att besluta om friluftsvksamhet (2 kap. 5 §)
- att besluta om skolans val (2 kap. 21 §), och
- att besluta om skolans arbetsplan (2 kap. 23 §).

Samma uppgifter inom särskolan får överlåtas till en lokal styrelse (7-8 §§ GrundF).

De uppgifter som enligt avsnitt 2.8 i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet åvilar rektorn som får överlåtas på den lokala styrelsen är (9 § GrundF):

- ansvaret för den lokala arbetsplanen,
- utformningen av skolans arbetsmiljö,
- den kompetensutveckling som krävs för att personalen professionellt ska kunna utföra sina uppgifter,
- utvecklingen av formerna för samarbetet mellan skolan och hemmen och för föräldrarnas information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ,
- upprättandet, genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av skolans handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden bland elever och anställda,
- utvecklingen av samsarbetsformer mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,
- samverka med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete,

- samverkan med mottagande skolor och arbetslivet utanför skolan, och
- utvecklingen av skolans internationella kontakter.

Det är viktigt att påpeka att de uppgifter som redovisas ovan är vad som högst är tillåtet att delegera. Styrelsen för utbildningen har således fullständig frihet att välja att inte delegera beslutanderätt till den lokala styrelsen i en eller flera av dessa frågor.

En kommun som deltar i försöksverksamheten ska anmäla detta samt lämna ett antal uppgifter om försöksverksamheten till Statens skolverk (10 § GrundF).

Beslut som överlåtit från styrelsen för utbildningen till den lokala styrelsen får överklagas genom laglighetsprövning. Övriga beslut av den lokala styrelsen får inte överklagas (11 § GrundF).

Vad som inte framgår direkt av förordningen, men väl av kommunallagens bestämmelser om självförvaltningsorgan (7 kap. 18-22 §§ KL), är att:

- det krävs ett beslut av fullmäktige för att styrelsen för utbildningen ska få inrätta lokala styrelser inom skolan,
- styrelsen för utbildningen ska fastställa en arbetsordning för den lokala styrelsen. Av arbetsordningen ska framgå den lokala styrelsens uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid,
- det är styrelsen för utbildningen som, på förslag av respektive grupp, utser dem som ska sitta i den lokala styrelsen,
- styrelsen för utbildningen får helt eller delvis återkalla ett uppdrag som har givits till den lokala styrelsen, om det finns särskilda skäl för det. Även uppdraget för en enskild ledamot kan återkallas på samma sätt och under samma villkor.

Vid sina beslut är styrelsen för utbildningen dock bunden till vad som i försöksförordningen sägs om den lokala styrelsens sammansättning (att företrädare för brukarna, för de anställda samt rektorn måste ingå och att företrädarna för brukarna ska vara i majoritet) och uppgifter (den lokala styrelsen får inte besluta i individuella fall och endast de i försöksförordningen uppräknade uppgifterna från skolförordningarna får delegeras till den lokala styrelsen).

Jämför man med försöksförordningen i gymnasieskolan (GymF) är kompetensområdet där mycket likt det som gäller för de lokala styrelserna inom grundskolan. Den lokala styrelsen får besluta om arbetsplan, lärotider, samt mobbningsplaner. Vissa punkter är dock avvikande och hänger ihop med den annorlunda strukturen i gymnasieskolan. Den lokala styrelsen får exem-

pelvis besluta om att inrätta lokala kurser, timtider för dessa samt om lokala tillägg inom karaktärsämnen på nationella program. Vidare kan de få besluta om arbetsplatsförlagd utbildning och kontakter med näringsliv och högskola. Den viktigaste skillnaden är dock att brukarna i de lokala styrelserna här är eleverna och inte deras vårdnadshavare. Det är således företrädarna för eleverna som ska vara i majoritet i den lokala styrelsen och de har i detta fall naturligtvis rösträtt.

Avslutningsvis bör några ord sägas om vilket straff- och skadeståndsansvar som en ledamot i en lokal styrelse har. I utredningen, som föreslog en utvidgning av självförvaltningsorganens mandat (Ds 2001:34, se vidare avsnitt 2.2, "Självförvaltningsorgan") redovisades en bedömning i dessa avseenden.

Rapporten ansåg att av stadgandena om straffansvar för förtroendevalda var det endast mutbrott som kunde vara aktuellt för ledamöterna i ett självförvaltningsorgan. När det gäller skadeståndsansvar är frågan mer oklar. I rapporten görs bedömningen att ledamöterna bör kunna likställas med anställda, vilket i sådana fall innebär att de bara kan bli skadeståndsskyldiga om det föreligger synnerliga skäl enligt vad som stadgas i 4 kap. 1 § skadeståndslagen. I denna paragraf står att för skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

4 Förekomsten av brukarorgan i kommunerna

I detta kapitel redovisas vilka brukarorgan inom skolan som finns i landets kommuner. Innan vi går in på denna redovisning bedöms det dock vara nödvändigt att rekapitulera en del av de regler som styr beslutsfattandet på denna nivå. I detta sammanhang presenteras också ett antal begrepp som kommer att användas i den fortsatta beskrivningen.

4.1 Vissa regler och begrepp

I kapitel 2 och 3 har redovisats vilka regler som gäller för beslutsfattandet inom kommunen i allmänhet och skolverksamheten i synnerhet. Eftersom vi här talar om inflytande för brukarna som grupp bortser vi från de särskilda regler som gäller för beslut i individuella fall. Vi bortser också från beslut av rent förberedande eller verkställande karaktär, eftersom det vid sådana beslut inte ska föreligga någon möjlighet att välja mellan olika alternativ (se vidare kap. 2).

För att en lokal styrelse ska få tillsättas krävs att kommunfullmäktige beslutat så. Vidare ska styrelsen för utbildningen (fortsättningsvis benämnd nämnden) i en arbetsordning ha fastställt den lokala styrelsens uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid. När det gäller sammansättningen stadgas i försöksförordningarna att det i styrelsen ska ingå företrädare för brukarna och för personalen samt rektorn. Företrädarna för brukarna ska vara i majoritet. Det är nämnden, som på förslag av brukarna respektive de anställda, utser dem som ska sitta i den lokala styrelsen.

En lokal styrelse med brukarmajoritet är den enda formen i vilken brukare kan ges en egen beslutanderätt. En sådan beslutanderätt får dock inte omfatta andra frågor än de som specificerats i respektive försöksförordning och som nämnden i kommunen beslutat att överlåta på den lokala styrelsen.

Alla andra former av brukarorgan som förekommer är varianter på samråd. I detta ligger att det är någon annan än brukarna som har beslutanderätten och som också ansvarar för beslutet. I här aktuella fall är denna person skolans rektor.

Innan vi går in på de olika varianterna av samråd behöver dock några ord sägas om var rektorn får sin beslutanderätt ifrån. Rektorns beslutanderätt i här aktuella avseenden kommer från två källor: direkt från skolförfattningarna (enligt vad som redovisats i kap. 3) samt genom en överlåtelse av beslutanderätt från nämnden (delegation).

När det gäller rektorns beslutanderätt med stöd av skolförfattningarna finns i vissa fall skrivningar om att samråd med brukarna bör eller ska ske innan rektorn fattar sitt beslut. Det gäller exempelvis beslutet om arbetsplan. Rektorns beslut i dessa fall får dock inte överklagas, vilket betyder att dessa stadganden i praktiken saknar direkt rättsverkan. Vi har därför valt att fortsättningsvis kalla detta för ett frivilligt samråd med brukarna.

Den beslutanderätt som rektorn fått genom delegation från nämnden grundas på reglerna i kommunallagen. Som beskrivs närmare i kap. 2 är utgångspunkten i kommunallagen att överlåtelse av beslutanderätt (dvs. delegation) inte får utnyttjas på ett sätt som rubbar nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Delegation får exempelvis inte göras i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning eller kvalitet eller i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Av kommunallagens regler följer även att när nämnden delegerar till rektorn att besluta på nämndens vägnar kan s.k. villkorad delegation användas. Denna villkorade delegation finns i två former:

- att brukarna ska ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig innan rektorn fattar sitt beslut (enl. KL 6 kap. 38 § 1 st.), samt
- att rektorn får fatta beslut endast om brukarna tillstyrkt beslutet (enl. KL 6 kap. 38 § 2 st.).

I det senare fallet återgår ärendet till nämnden om brukarna inte samtycker. Nämnden får då själv fatta beslut i ärendet.

Tilläggas kan att det i kommunallagen finns ett stadgande i 6 kap. 8 § om att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster. Givetvis avses då även beslut som fattas på delegation. Detta är dock ett principstadgande som saknar direkt rättsverkan.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan man säga att det inom skolverksamheten finns tre olika varianter på samråd med brukare:

- ett frivilligt samråd (grundat på en icke villkorad delegation från nämnden till rektorn eller på rektorns beslutanderätt enligt skolförfattningarna),
- ett obligatoriskt samråd grundat på villkorad delegation från nämnden med krav på samråd med brukarna innan rektorn fattar beslutet, samt
- ett obligatoriskt samråd grundat på villkorad delegation från nämnden där brukarnas samtycke krävs för att rektorn ska kunna fatta beslutet.

Det ligger i sakens natur att när villkorad delegation används har nämnden också beslutat om hur rektorn ska inhämta brukarnas uppfattning. För den villkorade delegationen gäller att om samråd inte har genomförts i enlighet med fastställda regler kan beslutet undanröjas på denna grund vid ett överklagande (genom laglighetsprövning).

Den huvudsakliga skiljelinjen mellan de tre varianterna går mellan det frivilliga samrådet och det två obligatoriska formerna. Det frivilliga samrådet inrättas på rektorns eget initiativ. Det är också rektorn som i detta fall bestämmer vilka frågor samrådet ska avse. Det obligatoriska samrådet inrättas däremot på uppdrag av den kommunala nämnden. Det är också nämnden som bestämmer vilka frågor samrådet ska avse.

I vår kartläggning har vi frågat om det finns organ för brukarinflytande i kommunen. I detta ligger att samrådet förutses ha åtminstone en viss grad av struktur och kontinuitet. I den fortsatta redovisningen använder vi begreppet brukarorgan för att samlat beteckna både de lokala styrelserna och de olika samrådsorganen. Organen som bygger på olika varianter av samråd kallas gemensamt för brukarråd.

Utöver dessa organ finns ett fjärde för gymnasieskolan. Som vi pekat på i föregående kapitel är skolkonferensen obligatorisk och ska behandla frågor med stor betydelse för eleverna. Skolkonferensen leds av rektor och består i övrigt av lika många elever som skolpersonal. Konferensen är ett organ för informationsutbyte, samråd och gemensamma diskussioner, men kan även, om nämnden så bestämmer, fatta beslut i vissa frågor.

Det kan tilläggas att den ändring i kommunallagens stadganden om självförvaltningsorgan (se vidare kap. 2) som träder i kraft den 1 juli i år förändrar en del av det som sagts ovan. Ändringen innebär att självförvaltningsorgan kan ges rätt att besluta på nämndens vägnar. Den enda inskränkningen jämfört med en anställd är att självförvaltningsorganet inte kan ges rätt att fatta beslut som utgör myndighetsutövning mot enskild.

För de lokala styrelserna innebär ändringen att de efter den 1 juli 2002 för första gången kan ges befogenhet att t.ex. besluta om prioriteringar inom en given budgetram eller om vissa inköp, dvs. i frågor som tidigare varit förbehållna rektorn eftersom de grundats på delegation enligt kommunallagens bestämmelser.

4.2 Lokala styrelser

Alla kommuner som deltar i försöksverksamheten med lokala styrelser ska enligt försöksförordningarna anmäla sitt deltagande till Skolverket. Enligt Skolverkets register finns det ungefär 230 lokala styrelser med föräldrarna-

joritet inom grundskolan eller den obligatoriska särskolan och drygt 40 lokala styrelser med elevmajoritet inom gymnasieskolan eller komvux.

Dessa siffror kan ställas i relation till att det finns över 4 600 kommunala grundskolor i Sverige och drygt 450 kommunala gymnasieskolor. Var och en av dessa skolenheter kan ha en eller flera lokala styrelser. Därutöver finns det ungefär 680 kommunala särskolor och nästan 400 kommunala skolor för vuxenutbildning.

De allra flesta lokala styrelser finns inom grundskolan eller gymnasieskolan, dvs. inte inom den obligatoriska särskolan eller komvux. För att underlätta den fortsatta framställningen kommer vi därför fortsättningsvis när vi talar om de två försöksverksamheterna i huvudsak referera till grundskolan respektive gymnasieskolan.

Genom vår enkätundersökning har vi fått fram uppgifter om hur många kommuner som har minst en skola med lokal styrelse, se tabell 4.1.

Tabell 4.1 Kommuner med minst en lokal styrelse inom grundskolan eller gymnasieskolan

Kommuner som har lokala styrelser:	Antal	Andel
I antingen grundskola eller gymnasieskola	129	46
I varken grundskola eller gymnasieskola	152	54
SVARANDE KOMMUNER TOTALT	281	100
Ej svar	8	3
KOMMUNER TOTALT	289	100

Källa: Fråga 8 i vår enkät.

Nästan hälften av landets kommuner har minst en grundskola eller gymnasieskola med lokal styrelse. Detta överensstämmer i stort med en tidigare undersökning (Jarl 2001) och med Skolverkets register över lokala styrelser.

Tabell 4.2 visar hur många kommuner som har lokal styrelse inom grundskolan respektive inom gymnasieskolan.

Tabell 4.2 Kommuner med minst en lokal styrelse inom grundskolan respektive gymnasieskolan

Kommuner som har lokala styrelser:	Antal	Andel
Enbart i grundskola	103	37
Enbart i gymnasieskola	11	4
I både grundskola och gymnasieskola	15	5
I varken grundskola eller gymnasieskola	152	54
SVARANDE KOMMUNER TOTALT	281	100
Ej svar	8	3
KOMMUNER TOTALT	289	100

Källa: Fråga 8 i vår enkät.

Endast fem procent av kommunerna har lokal styrelse både inom grundskolan och inom gymnasieskolan. Över en tredjedel av kommunerna har lokal styrelse enbart inom grundskolan och knappt fem procent enbart inom gymnasieskolan. Som tidigare framkommit har mindre än hälften av kommunerna någon skola med lokal styrelse.

Även dessa uppgifter stämmer ganska väl med en tidigare undersökning (Jarl 2001) och med Skolverkets register. Det är dock delvis andra kommuner som svarat att de har lokal styrelse i vår undersökning jämfört med vad som framgår av Skolverkets register. Det beror på att vissa styrelser lagts ned och att andra aldrig registrerats hos Skolverket.

4.3 De olika formerna för brukarinflytande i kommunerna

Huvudalternativet till lokala styrelser inom gymnasieskolan är den obligatoriska skolkonferensen. Inom grundskolan saknas motsvarande krav på att ett brukarorgan ska finnas. De huvudsakliga alternativen till lokala styrelser inom grundskolan är därför de olika former av brukarråd som tidigare nämnts, dvs. frivilligt samråd, villkorad delegation med krav på samråd eller villkorad delegation med krav på samtycke.

I vår undersökning har vi försökt få fram uppgifter om de brukarorgan som inte är obligatoriska utifrån skolförfattningar. Vi har således inte undersökt i vilken utsträckning olika gymnasieskolor faktiskt lever upp till kravet på skolkonferens. Däremot kan vi ge en översiktlig bild av förekomsten av andra samrådsformer inom gymnasieskolan, och då i första hand brukarråd utifrån reglerna om villkorad delegation. Men det är förhållandena inom grundskolan som kommer att dominera redovisningen i detta avsnitt.

Uppgifterna om brukarråd är ungefärliga, medan uppgifterna om lokala styrelser är mer tillförlitliga. Det beror på att brukarråd är svårare att definiera än lokala styrelser. Flera av de som svarat på vår enkät uppgav att det inte finns några brukarråd inom skolan i kommunen. Vid jämförelser av dessa svar med vad som framkommit vid våra intervjuer, svar som lämnats i tidigare undersökningar samt uppgifter på kommunens hemsida på Internet kunde vi i flera fall konstatera att uppgifterna inte överensstämde. Vi har därför i vissa fall korrigerat svaren i vår enkät på grundval av uppgifter som hämtats från någon eller några av de ovan nämnda källorna. Denna korrigering medförde att antalet kommuner med brukarråd mer än fördubblades i förhållande till svaren i vår enkät. Mer information om hur korrigeringen genomförts lämnas i bilaga 4.

Nästan alla kommuner har någon form av brukarorgan

Eftersom vi är intresserade av att relatera förekomsten av lokala styrelser till förekomsten av brukarråd har vi valt att dela in kommunerna i fyra olika grupper:

- kommuner där det både finns skolor med lokal styrelse och skolor med brukarråd,
- kommuner där det enbart finns skolor med brukarråd,
- kommuner där det enbart finns skolor med lokal styrelse och
- kommuner där det varken finns skolor med lokal styrelse eller skolor med brukarråd.

Tabell 4.3 visar hur kommunerna fördelar sig på de fyra kategorierna.

Tabell 4.3 Ungefärlig andel kommuner med olika typer av brukarinflytande inom skolan (procent)

Kommuner som har:	Inom enbart grundskola	Inom både grundskola och gymnasieskola
Både brukarråd och lokal styrelse	40	42
Enbart brukarråd	53	52
Enbart lokal styrelse	2	2
Varken brukarråd eller lokal styrelse	5	4
KOMMUNER TOTALT	100	100

Källa: se bilaga 4

Tabellen visar att det är vanligt med brukarorgan inom skolan. Över 95 procent av landets kommuner har minst en grundskola eller gymnasieskola med ett brukarråd eller en lokal styrelse. Den minst vanligt förekommande kategorin är kommuner med enbart lokal styrelse. Något fler kommuner har inga brukarorgan alls. Vanligast är kommuner som har skolor med brukarråd, men som saknar skolor med lokala styrelser. Den kvarvarande kategorin – kommuner som både har skolor med brukarråd och med lokala styrelser – är näst vanligast.

Det är ovanligt att en kommun har svarat att de har brukarråd eller lokala styrelser enbart inom gymnasieskolan. Förekomsten av brukarråd och lokala styrelser skiljer sig därför inte särskilt mycket åt om man jämför både grundskola och gymnasieskola med enbart grundskola. Även inom grundskolan är det sålunda vanligast att en kommun har minst en skola med antingen brukarråd eller lokal styrelse. Ser man till enbart grundskolan är det dock något färre kommuner som har skolor med lokala styrelser och något fler som helt saknar skolor med brukarorgan.

Över 90 procent av kommunerna har alltså minst en skola med brukarråd, och detta oavsett om man enbart ser på grundskolan eller om man även inkluderar gymnasieskolan. Dessa uppgifter kan jämföras med en tidigare enkätundersökning som riktades till samtliga kommuner (Jarl 2001). I den undersökningen framkom att ungefär 85 procent av kommunerna hade minst en grundskola med frivilligt samråd eller någon form av villkorad delegation (svarsfrekvensen uppgick till cirka 85 procent).

Olika slags brukarråd

I bilagan till Ds 2001:34 redovisas en jämförelse mellan olika former av brukarorgan inom sju kommunala verksamhetsområden (Jarl 2001). När det gäller brukarråd inom grundskolan är den klart vanligaste formen frivilligt samråd på institutionsnivå, dvs. brukarråd som inte bygger på villkorad delegation. Nästan 80 procent av de kommuner som svarat på Jarls enkät hade sådana brukarråd. Motsvarande andel inom gymnasieskolan var cirka en tredjedel av dem som svarat på enkäten. Det framgår dock inte om uppgiftslämnarna räknat in skolkonferenserna när det gäller gymnasieskolan.

Nästan 17 procent av alla kommuner som svarat på Jarls enkät uppgav att de hade minst en grundskola eller gymnasieskola med brukarråd utifrån reglerna om villkorad delegation. Sådana brukarråd var vanligare inom grundskolan (ca 15 procent) än inom gymnasieskolan (ca 5 procent). När vi genom våra intervjuer träffat på kommuner som har skolor med villkorad delegation har det som regel handlat om villkorad delegation med krav på samtycke från brukarna.

Skolan i förhållande till andra kommunala verksamheter

Samma jämförelse mellan sju kommunala verksamhetsområden visar att grundskolan har den högsta graden av brukarorgan (Jarl 2001). Brukarorgan är även relativt vanligt förekommande inom barnomsorg, äldreomsorg och till viss del inom omsorg om funktionshindrade. Det är inte fullt lika vanligt inom gymnasieskolan och inom kultur- och fritidssektorn. Minst vanligt är det med brukarorgan inom individ- och familjeomsorgen.

Inom alla verksamhetsområden är brukarråd som bygger på frivilligt samråd den vanligaste formen. Brukarråd som bygger på villkorad delegation är relativt ovanligt och förekommer vid sidan av grundskolan och gymnasieskolan mest inom kultur- och fritidsområdet. I förhållande till andra verksamhetsområden är självförvaltningsorgan (till vilket lokala styrelser räknas) klart vanligast inom grundskola och gymnasieskola, vilket har sin förklaring i den pågående försöksverksamheten.

Namnen är ibland vilseledande

Genom våra intervjuer har framkommit att det inte är ovanligt att benämningarna på brukarorganen skiljer sig åt mellan kommunerna. Det förekommer också att de beteckningar som används i enskilda kommuner är direkt vilseledande, om man utgår från de som används i försöksförfordningarna och i denna rapport.

Det finns ingen tydlig koppling mellan vad ett brukarorgan kallas och hur stort inflytande brukarorganet formellt har på skolans beslut. Särskilt de rådgivande brukarorganen har en mängd olika namn: brukarråd, skolråd, husråd, föräldraråd, enhetsråd, m.m. Det förekommer även att rådgivande organ (det vi här kallar brukarråd) kallas för lokala styrelser.

Det finns också exempel på brukarorgan som i praktiken är lokala styrelser, men som kommunen betecknar som skolråd. Vi har även stött på ”lokala styrelser” där man i arbetsordningen skrivit in förbehåll om samtycke vid beslut.

Hur vanligt är det med brukarorgan *inom* en kommun?

Av vår enkätundersökning framgår inte hur vanligt det är med brukarorgan *inom* en kommun. Detta eftersom vi enbart frågat efter förekomsten av brukarorgan inom kommunen som helhet. Det innebär att vi i den tidigare redovisningen inte har gjort någon åtskillnad mellan kommuner som har enstaka skolor med brukarråd eller lokal styrelse och kommuner som har brukarorgan på alla sina skolor.

Med hjälp av Skolverkets register över lokala styrelser och svaren på Jarls enkät kan vi dock få en ungefärlig bild av hur vanligt det är med lokala styrelser respektive brukarråd inom kommunerna.

Lokala styrelser

De flesta (ca 60 procent) av de kommuner som har lokala styrelser inom grundskolan har enbart en skola med lokal styrelse, medan ungefär 15 procent har två grundskolor med lokala styrelser. I lika många kommuner finns lokala styrelser vid tre grundskolor. Det högsta antalet lokala styrelser inom grundskolan som en kommun har är tolv. Den högsta andelen lokala styrelser en kommun har inom grundskolan är 70 procent. Det finns således inte någon kommun som har lokala styrelser i alla sina grundskolor. Enligt Skolverkets sammanfattande utvärdering av försöksverksamheten inom grundskolan (2001) är det vanligast att lokala styrelser finns på skolor för yngre barn (upp till skolår 6).

Även inom gymnasieskolan är det klart vanligast med lokal styrelse i enbart en skola. Endast fyra kommuner har lokal styrelse i mer än en gymnasieskola. Trots detta är det vanligast att en kommun har lokala styrelser i alla sina gymnasieskolor. Detta kan till stor del förklaras av att kommunerna har långt färre gymnasieskolor än grundskolor. Flertalet av kommunerna som har en lokal styrelse i enbart en gymnasieskola har bara en gymnasieskola.

Brukarråd

Enligt Jarl (2001) är det vanligast att kommuner som har skolor med brukarråd som bygger på frivilligt samråd har det på samtliga skolor i kommunen.¹ Detta gäller såväl inom grundskolan, som inom gymnasieskolan.

När brukarråd inom grundskolan bygger på villkorad delegation handlar det däremot oftast om någon eller några skolor. Där brukarråd som bygger på villkorad delegation finns inom gymnasieskolan är det vanligast att de förekommer på alla skolor. Även här torde det faktum att det i många kommuner finns få gymnasieskolor ha betydelse för den höga andelen.

Brukarorgan på lägre och högre nivåer

På vissa skolor finns brukarorgan för delar av skolan. I våra intervjuer har vi stött på någon enstaka gymnasieskola med programråd som i praktiken tycks fungera som lokala styrelser för enstaka program. På andra gymnasieskolor finns rådgivande programråd som även inkluderar företrädare för en viss bransch. Inom grundskolan förekommer rådgivande brukarorgan som är knutna till arbetslag eller arbetsenheter.

¹ Svartspersonen har fått ange i vilken grad respektive form för brukarinflytande förekommer: Förekommer ej; På någon/några skolor; På flertalet skolor; På alla skolor.

Dessa brukarorgan som finns för delar av skolor har olika stark koppling till det skolövergripande brukarorganet, t.ex. skolrådet, den lokala styrelsen eller skolkonferensen. I något fall vi träffat på fanns inte ens ett skolövergripande brukarorgan.

I vissa kommuner har den kommunala nämnden samråd med brukare. I Jarls undersökning svarade över 15 procent av landets kommuner att de hade samråd på nämndnivå inom grundskolan och över 10 procent att de hade samråd på nämndnivå inom gymnasieskolan. I våra intervjuer har vi stött på kommuner som regelbundet bjuder in representanter för de lokala skolstyrelserna inom kommunen för att diskutera frågor inför nämndsammanträden. I andra kommuner finns kommunövergripande föräldraorganisationer där representanter för brukarråd och föräldraföreningar finns med.

Nämnden för utbildningen och andra kommunala nämnder använder sig på vissa håll av brukarrådet eller den lokala styrelsen som remissorgan. När andra nämnder remitterar tycks det ofta handla om trafikfrågor (se även Lund 1999).

4.4 Sambandet mellan förekomsten av brukarorgan och vissa andra faktorer

Kommunerna med lokala styrelser

Som framgått har i stort sett alla kommuner minst en skola med någon form av brukarorgan. Men alla har inte lokala styrelser. Finns det något som kännetecknar de kommuner som har lokala styrelser? Här följer en översiktlig beskrivning av några tänkbara faktorer.

Kommunstorlek

Kommunens storlek har en stor inverkan på om kommunen har en skola med lokal styrelse eller inte. Kommuner med många invånare och många skolor har oftare lokala styrelser än kommuner med färre invånare och färre skolor. Det torde till stor del kunna förklaras med att en stor kommun har fler potentiella lokala styrelser. Det finns dock flera exempel på stora kommuner som helt eller nästan helt saknar lokala styrelser.

Politisk sammansättning i fullmäktige

Politisk majoritet i kommunfullmäktige tycks i stort sett sakna betydelse i detta sammanhang. Det är knappt någon skillnad alls mellan kommuner med övervägande socialistisk (s+v) eller borgerlig (m+kd+fp+c) majoritet i fullmäktige.

Kommungrupp

Svenska Kommunförbundet delar in kommunerna i nio olika kommungrupper: Storstäder, Förortskommuner, Större städer, Medelstora städer, Industrikommuner, Landsbygdskommuner, Glesbygdskommuner, Övriga större kommuner samt Övriga mindre kommuner.

Några kommungrupper skiljer sig från riksgenomsnittet. Storstäder och Större städer har i högre grad minst en skola med lokal styrelse än de övriga kommungrupperna. Landsbygdskommuner och Glesbygdskommuner har lokala styrelser i lägre utsträckning än andra kommungrupper. Dessa avvikelser torde dock till stor del kunna förklaras med kommunstorleken.

Andel elever i friskola

Det finns inte några tydliga samband mellan andelen elever i friskola och antalet lokala styrelser. Detta gäller för både grundskolan och gymnasieskolan.

Kommunerna utan formella brukarorgan

I de kommuner som saknar brukarorgan tycks det i regel finnas någon form av samverkan mellan skolledning och föräldraföreningar eller mellan skolledning och klassombud. Vi har i våra intervjuer fått intrycket att det inte är särskilt vanligt med föräldraföreningar i de skolor som har brukarorgan. Om detta är en följd av att föräldrarna har fått möjligheter till inflytande genom brukarorganen, eller om brukarorganen uppstått i det tomrum som föräldraföreningen lämnat efter sig kan vi inte uttala oss om.

Det bör betonas att frånvaron av brukarorgan inte med nödvändighet är synonymt med frånvaro av brukarinflytande. Även mer lösliga former för information och samråd kan ha väl så stor påverkan på skolledningens beslut som ett mer formaliserat samråd. Som exempel kan nämnas att vi stött på ett par skolor där rektorn och skolpersonal sitter med i styrelsen i föräldraföreningen. I en annan kommun som inte har något brukarorgan, har ett antal föräldraföreningar organiserat sig på kommunnivå och fungerar där som samtalspartner med nämnden. Det är därför vanskligt att utifrån formella grunder, t.ex. namn, utformning och uppgifter, bedöma om det finns något vitalt brukarinflytande i en kommun.

Det är svårt att säga vad som utmärker kommuner som saknar brukarorgan, eftersom det rör sig om så få kommuner. Möjligen kan man säga att dessa kommuner har relativt få och relativt små skolor jämfört med övriga kommuner. Det är också förhållandevis vanligare att dessa kommuner har en borgerlig majoritet i fullmäktige. I gruppen finns även en viss överrepresentation av Industrikommuner och Glesbygdskommuner.

5 Inställningen i kommunerna till brukarorgan i skolan

Detta kapitel baseras på flera olika källor. En del av det som framförs i kapitlet baseras på vår enkät och på tidigare studier. Men den största delen har hämtats från den information och de intryck vi fått genom ett 30-tal intervjuer med tjänstemän och rektorer i olika kommuner. Med tanke på att det trots allt är ett begränsat antal intervjuer som gjorts bör betonas att vi naturligtvis inte kan garantera att vi fått en heltäckande och korrekt bild av situationen i de olika kommunerna. Det kan mycket väl finnas andra personer i kommunen som har andra uppfattningar än de vi intervjuat. Där det varit möjligt har vi dock försökt komplettera intervjuerna med dokument och studier som framställts i kommunen.

5.1 Informationen till kommunerna

En grundläggande förutsättning för att försöksverksamheten med lokala styrelser ska kunna få genomslag är att de som berörs av försöket känner till det.

Vi har i vår undersökning framför allt undersökt kommunernas roll i informationskedjan, dvs. både som mottagare av information från central nivå och som sändare av information inom kommunen.

Känner kommunerna till försöksverksamheten?

Skolverket och Svenska Kommunförbundet informerades i ett tidigt skede den centrala nivån i kommunerna. Utöver detta har ett antal konferenser och seminarier genomförts. Även Riksförbundet Hem och Skola tog fram en skrift om lokala styrelser med föräldramajoritet. I vårt uppdrag ingår dock inte att beskriva genomförda informationsinsatser. Vår uppgift har varit att undersöka i vilken utsträckning kommunerna har uppfattat informationen.

Av denna anledning ingick i vår enkät en fråga om varifrån kommunen fått information om försöksverksamheten med lokala styrelser. Svaren redovisas i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Från vilka av följande organisationer har kommunen fått information om försöksverksamheten med lokala styrelser?

Svarsalternativ	Andel av kommuner
Skolverket	87
Andra statliga myndigheter än Skolverket	10
Svenska Kommunförbundet	61
Övriga	7
Vet ej	8

Källa: Fråga 2 i vår enkät (283 svar). Fler än ett svar kunde ges.

En majoritet av kommunerna har svarat att de fått information från Skolverket (87 procent) och från Svenska Kommunförbundet (61 procent). Ett mindre antal av kommunerna (10 procent) har uppgivit att de har fått information från andra statliga myndigheter än Skolverket. Ungefär sju procent har svarat att någon annan än ovan nämnda har informerat. Av dessa har drygt hälften sagt att de fått information från Hem och Skola. Lika många har svarat ”andra kommuner och skolor” och ett fåtal har svarat att de fått information om försöksverksamheten från t.ex. personliga kontakter eller genom massmedia. Sammanlagt åtta procent svarade Vet ej.

Kommunerna fick även ange om de ansåg att informationen varit tillräcklig, se tabell 5.2.

Tabell 5.2 Har kommunen fått tillräcklig information om försöksverksamheten med lokala styrelser?

Svarsalternativ	Antal kommuner	Andel av kommuner
Ja	220	78 %
Nej	21	7 %
Vet ej	43	15 %
SUMMA SVARANDE KOMMUNER	284	100 %
Ej svar	5	2 %
SUMMA KOMMUNER	289	100 %

Källa: Fråga 3 i vår enkät.

En klar majoritet (78 procent) av kommunerna anser att informationen från central nivå har varit tillräcklig. Enbart sju procent ansåg att informationen inte varit tillräcklig och 15 procent svarade Vet ej.

Kommunerna tycks alltså anse att de har en god kännedom om försöksverksamheten med lokala styrelser. Detta är också en bild som till stora delar bekräftas genom intervjuerna med skolchefer och andra tjänstemän på kommunnivå. Givet att kommunerna känner till försöket – hur ställer de sig då till detta och till brukarinflytande i stort?

5.2 Information inom kommunerna

En indikation på att en kommun är positivt inställd till lokala styrelser är i vilken utsträckning den valt att informera olika berörda inom kommunen. Detta var en av de frågeställningar som ingick i enkäten. I tabellerna 5.3 och 5.4 redovisas kommunernas svar.

Tabell 5.3 I vilken utsträckning har kommunen från central nivå informerat berörda om möjligheten att inrätta lokala styrelser? (Procent av dem som svarat)

Svarsalternativ	Rektorer	Brukare	Övriga kommuninvånare
En gång	22	19	5
Flera gånger	62	47	10
Inte alls	12	24	59
Vet ej	4	10	26
SUMMA SVARANDE KOMMUNER	100	100	100

Källa: Fråga 4a, 5a och 6a i vår enkät (Fråga 4a: 282 svar, Fråga 5a: 282 svar, Fråga 6a: 283 svar).

Den vanligaste målgruppen för kommunernas information är rektorerna. De flesta kommuner uppger att de har informerat sina rektorer om försöksverksamheten vid flera tillfällen. Näst vanligast är att rektorer fått information en gång. Sammanlagt 84 procent av kommunerna har informerat sina rektorer minst en gång om möjligheten att inrätta lokala styrelser. Tolv procent av kommunerna har svarat att de inte informerat sina rektorer alls. Ett fåtal kommuner vet inte om de har informerat rektorerna.

En majoritet av kommunerna (66 procent) har informerat brukarna, om än inte i lika hög utsträckning som rektorerna. Jämfört med informationen till rektorer är det dubbelt så vanligt att kommuner avstått från att informera

brukarna eller inte känner till om brukarna informerats. Det är mycket ovanligt att en kommun enbart informerat brukare och inte rektorer. Har man inte informerat rektorer har man i regel inte heller informerat brukare. Kommuner som informerat rektorer flera gånger har också i högre utsträckning informerat brukare flera gånger. Tilläggas kan att flera skolchefer och tjänstemän vi intervjuat understrukit att det är rektors uppgift att informera brukarna.

Ett mindre antal kommuner (15 procent) har informerat övriga kommuninvånare om möjligheten att inrätta lokala styrelser i skolan. Nästan 60 procent har inte informerat alls och en fjärdedel visste inte om övriga kommuninvånare informerats.

De kommuner som informerat rektorer, brukare eller övriga kommuninvånare har även fått ange på vilket sätt de lämnat information, se tabell 5.4.

Tabell 5.4 Sätt som kommuner informerat de berörda (Procent av dem som informerat)

Svarsalternativ	Rektorer	Brukare	Övriga kommuninvånare
Genom möten	93	86	29
Genom skriftlig information	52	34	41
Annat sätt	9	14	43
Vet ej	0	1	0

Källa: Fråga 4b, 5b och 6b i vår enkät (Fråga 4b: 231 svar, Fråga 5b: 184 svar, Fråga 6b: 42 svar). Fler än ett svar kunde ges.

Rektorer och brukare har i regel informerats genom möten. Vanligast där-
efter är skriftlig information. Andra sätt att informera rektorer eller brukare som nämnts har bl.a. varit genom den kommunala skolplanen, genom diskussioner med de brukarorgan som finns inom skolan, via kommunens hemsida eller genom utvärderingar av pågående försök med lokala styrelser. Några kommuner har även här uppgett att de överlåtit ansvaret för information till brukarna på skolornas rektorer.

Övriga kommuninvånare har framför allt informerats genom skriftlig information. Andra sätt har varit att använda sig av lokala nyhetstidningar, kommunens hemsida eller informationsblad och affischeringar.

En tidigare utvärdering har visat att *kännedomen* om försöksverksamheten på gymnasieskolor som inte har någon lokal styrelse är mycket hög hos rektorer (95 procent) och ganska hög hos elever och lärare (50 procent).

Däremot upplever nästan hälften av tillfrågade rektorer att deras *kunskap* om försöksverksamheten är otillräcklig. Bland elever och lärare är det 74 respektive 80 procent som tycker att deras kunskap är otillräcklig. (Engstrand 2001)

5.3 Fullmäktigebeslut om lokala styrelser

En förutsättning för att inrätta lokala styrelser inom skolan i en kommun är att kommunfullmäktige fattar beslut om att så får ske. I princip kan fullmäktige även fatta beslut om att lokala styrelser *inte* får inrättas i kommunen. En kommun som inte är intresserad av lokala styrelser torde dock vanligtvis förhålla sig passiv och inte fatta något beslut alls, se tabell 5.5.

Tabell 5.5 Har kommunfullmäktige fattat något beslut som rör lokala styrelser inom skolan?²

Svarsalternativ	Antal kommuner	Andel av kommuner
Ja, att lokala styrelser får inrättas	165	59 %
Ja, att lokala styrelser inte får inrättas	1	0 %
Nej	114	40 %
Vet ej	2	1 %
SUMMA SVARANDE KOMMUNER	282	100 %
Ej svar	7	2 %
SUMMA KOMMUNER	289	100 %

Källa: se fotnot.

Enkätsvaren visar att i nästan 60 procent av de svarande kommunerna har kommunfullmäktige fattat beslut om att lokala styrelser får inrättas. Ungefär 40 procent av kommunerna har svarat att inget beslut tagits i fullmäktige. Knappt en procent av kommunerna visste inte om beslut fattats. I ett fall har kommunfullmäktige fattat beslut om att lokal styrelse inte får inrättas inom gymnasieskolan i kommunen. Andelen kommuner som fattat beslut i fullmäktige kan jämföras med andelen kommuner med lokala styrelser. I 165 kommuner har beslut fattats i fullmäktige om att lokala styrelser får inrättas. Lokala styrelser finns i 129 kommuner. Det innebär att 36 kommuner, eller 22 procent, av de kommuner som bestämt att lokala styrelser får inrättas inte har någon sådan styrelse.

² Uppgiften om beslut i fullmäktige (enkätens fråga 1) har kompletterats med 15 kommuner som i fråga 8 uppgett att de har lokal styrelse, men som inte uppgett att de fattat beslut.

Kommunerna som fattat beslut om att lokala styrelser får inrättas anser i högre utsträckning än de kommuner som inte fattat något beslut alls att de blivit informerade om försöksverksamheten av t.ex. Skolverket eller Svenska Kommunförbundet. Dessa kommuner är också mer nöjda med den information de fått från central nivå: över 85 procent av kommunerna som fattat beslut är nöjda, jämfört med cirka 65 procent av dem som inte fattat något beslut. Det är också fler av de kommuner som inte har fattat beslut som anser att informationen varit otillräcklig (12 procent jämfört med fyra procent för de kommuner som fattat beslut) eller som inte vet om informationen varit tillräcklig (22 procent jämfört med 10 procent).

De kommuner som beslutat att lokala styrelser får inrättas har också informerat mer. Cirka 80 procent av dessa kommuner har informerat sina rektorer flera gånger, vilket kan jämföras med ungefär 35 procent för de kommuner som inte fattat något beslut alls. Över 60 procent har informerat brukarna flera gånger. Motsvarande siffra för de kommuner som inte fattat något beslut i fullmäktige är knappt 25 procent.

Även allmänheten har informerats mer i de kommuner som har fattat beslut om att lokala styrelser får inrättas. Det är också vanligare att kommuner som inte fattat något beslut avstått från att informera rektorer, brukare eller övriga kommuninvånare.

5.4 Önskemål om att få bilda lokal styrelse

En hypotes om varför inte fler lokala styrelser inrättats kan vara att kommunen hindrat intresserade rektorer och brukare från att bilda en styrelse. Vi har därför i enkäten frågat om det funnits ett intresse hos rektorer, brukare eller någon annan att bilda en lokal styrelse i en skola som inte har någon sådan, se tabell 5.6.

Tabell 5.6 Har det i kommunen framställts önskemål om att få bilda en lokal styrelse i en skola som inte har någon sådan? (Procent av dem som svarat)

Svarsalternativ	Andel av kommuner
Ja, från rektor	19
Ja, från brukare	31
Ja, från andra	2
Nej	59
Vet ej	3

Källa: Fråga 7 i vår enkät (275 svar). För Ja-alternativen kunde fler än ett svar ges.

Nästan 60 procent av kommunerna har svarat att det inte framställts något önskemål om att få bilda en lokal styrelse i en skola som inte har någon sådan. Ett fåtal kommuner svarade att de inte visste. Resterande kommuner, dvs. över en tredjedel, har svarat att det har framställts önskemål om att inrätta lokal styrelse. Vanligtvis har önskemålen kommit från brukare, men ofta även från rektorer. I undantagsfall har önskemålen kommit från någon annan, t.ex. områdeschef, politiker eller skolpersonal.

Det finns en risk för att svarspersonerna har tolkat frågan så att de svarat att önskemål framställts i en skola som *vid tidpunkten för önskemålet* inte hade någon lokal styrelse, men som har fått det senare. Vi är emellertid intresserade av om önskemål har uppkommit på skolor som inte heller senare fått en lokal styrelse.

Vi jämför därför nedan svaren om önskemål med svaren på den tidigare frågan om fullmäktigebeslut, se tabell 5.7.

Tabell 5.7 Kommunernas svar på om önskemål uppkommit jämfört med hur kommunerna beslutat i fullmäktige (procent)

Har önskemål uppkommit?	Beslut i fullmäktige				SUMMA
	LS får inrättas	LS får inte inrättas	Inget beslut	Vet ej	
Ja (101 kommuner) ³	85	0	15	0	100
Nej (161 kommuner)	43	0	57	1	100
Totalt (271 kommuner) ⁴	59	0	40	1	100

Källa: Fråga 1 och Fråga 7 i vår enkät.

I de kommuner som uppgett att önskemål har uppstått i skolor som inte har lokala styrelser har kommunfullmäktige vanligtvis beslutat att lokala styrelser får inrättas. Detta gäller i ungefär 85 procent av dessa kommuner. I resterande 15 procent har inget beslut alls fattats. Det innebär att även om fråga 7 har misstolkats av svarspersonen så att också önskemål på skolor som sedermera fått lokala styrelser kommit med, så återstår 15 procent av de kommuner som uppgett att önskemål har uppstått. Omräknat till alla kommuner är det drygt fem procent som uppgett att önskemål har uppstått som

³ Samtliga kommuner som svarat ”Ja, från rektor”, ”Ja, från brukare” eller ”Ja, från andra”.

⁴ Samtliga kommuner som både har svarat på enkätens fråga 1 och fråga 7.

också uppgett att fullmäktige inte har fattat något beslut om att tillåta lokala styrelser i kommunen.

De kommuner där önskemål inte tycks ha uppstått har som regel inte fattat något beslut alls i fullmäktige. Detta gäller för 57 procent av dessa kommuner. Drygt 40 procent har fattat beslut om att lokala styrelser får inrättas i kommunen.

Genom våra intervjuer har vi fått intrycket att planeringen för att inrätta en lokal styrelse många gånger tar lång tid. Orsaken till att ett försök att inrätta en lokal styrelse inte fullföljs verkar inte enbart ha att göra med motstånd från kommunen, utan även med intresset hos brukarna. Ett exempel är att inrättandet av en lokal styrelse vid en 7-9-skola avbröts när barnet till den förälder som varit mest pådrivande gick ut skolan. Orsaken till att detta skedde kan dock ha varit att den kommunala beslutsprocessen drog ut på tiden.

Vid intervjuerna har vi stött på några exempel på att de kommunalnämnder som ansvarat för grundskolan inte varit lika positivt inställda som fullmäktige i kommunen. Denna skepsis tycks ha motverkat inrättandet av lokala styrelser. I minst ett fall tycks en kommunalnämnd i kommunen direkt ha motarbetat inrättandet av skolråd med villkorad delegation.

I andra kommuner med stadsdelar/kommundelar har vi dock inte kunnat uppfatta en sådan mer generell konflikt mellan den uttalade viljan från kommunens centrala politiker och tjänstemän och den vilja som finns bland politiker och tjänstemän i stadsdelen/kommundelen. Däremot har vi i flera fall tyckt oss kunna märka att det är svårare att genomföra de ambitioner man har med brukarorgan i kommuner med en kommunalorganisation. Som exempel kan nämnas att i en kommun där fullmäktige har en mycket positiv inställning till lokala styrelser i skolan har styrningen varit långt mer enhetlig och tydlig i den centrala nämnd som ansvarar för gymnasieskolan och komvux än i de kommunalnämnder som ansvarar för grundskolan.

Några rektorer menar att kommunalnämnderna gärna vill visa att det finns lokala styrelser i kommundelen, men att de inte förmår eller är tillräckligt intresserade för att ge skolorna det stöd de efterfrågar. En tidigare studie har visat att även föräldrar känt sig motarbetade av kommunalnämnden i kommunen, eftersom de ansett att politikerna dröjt med att besvara frågor och skrivelser (Eklund 2001).

En tjänsteman som arbetar med brukarinflytande inom gymnasieskolan menar att det faktum att det i kommunen inrättats en särskild nämnd för gymnasieskolan kan ha bidragit till att brukarinflytandet inom denna skolform lyfts fram. Denna kommun har lokala styrelser i alla sina gymnasieskolor och i komvux.

I några enstaka fall – bland landets största kommuner – har det varit svårt att över huvud taget finna någon person med samlad kunskap om hur skolverksamheten fungerar i kommundelarna. Det är kanske inte förvånande att det i dessa kommuner är relativt sett ovanligt med lokala styrelser.

5.5 Kommunernas attityder till brukarorgan

I en tidigare enkätundersökning (Jarl 2001) fick kommuner med erfarenhet av brukarorgan ta ställning till ett antal påståenden om konsekvenser av brukarorgan, se tabell 5.8.

Tabell 5.8 Ställningstaganden till vissa konsekvenser av brukarinflytande inom skolan hos kommuner med erfarenhet av brukarinflytande (procent, grundskolan inom parentes)

	Grundskolan ⁵ (Gymnasieskolan) ⁶			Totalt
	Instämmer	Instämmer inte	Ingen uppfattning	
Brukarråden ⁷ hotar att förstärka ojämlikheter mellan medborgarna	12 (5)	79 (85)	9 (10)	100 (100)
Brukarråden har ökat kommunens insyn i och förståelse för verksamheten	49 (48)	31 (26)	20 (26)	100 (100)
Brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till förvaltningsledningen	14 (6)	78 (82)	8 (12)	100 (100)
Brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till den politiska nivån	15 (7)	76 (80)	9 (13)	100 (100)
Brukarråden har medfört större engagemang bland medborgarna i allmänhet	65 (43)	24 (34)	11 (23)	100 (100)
Brukarråden har medfört ökad förståelse för kommunens politik hos brukarna	63 (59)	23 (19)	14 (22)	100 (100)

Källa: Data från Jarl 2001.

De ställningstaganden som gjorts skiljer sig inte särskilt mycket åt mellan grundskola och gymnasieskola. Där kommuner i hög utsträckning instämmer inom grundskolan instämmer kommuner också inom gymnasieskolan.

Det är ganska få av de personer som svarat på enkäten som anser att brukarorgan medför problem med ojämlikheter mellan medborgarna eller med oklara ansvarsförhållanden gentemot den politiska nivån eller förvaltningsledningen. Det är också en övervikt för dem som anser att brukarorganen

⁵ Svarefrekvensen för grundskolan varierar mellan 197 och 200 kommuner.

⁶ Svarefrekvensen för gymnasieskolan varierar mellan 121 och 122 kommuner.

⁷ ”Brukarråd” motsvarar vad vi i denna rapport menar med ”brukarorgan”.

har ökat kommunens insyn i och förståelse för verksamheten, medfört större engagemang bland medborgarna i allmänhet och medfört en ökad förståelse för kommunens politik hos brukarna.

5.6 Kommunernas styrning

Genom bl.a. våra intervjuer har vi fått vissa intryck som har med kommunernas styrning av inrättandet av lokala styrelser och andra brukarorgan att göra.

Stimulans

I vissa kommuner har information ingått som ett led i en medveten strävan att uppfylla politiska mål om att inrätta lokala styrelser eller andra brukarorgan. Ett par av dessa kommuner har sett brukarorgan som ett sätt att bredda det demokratiska engagemanget inom kommunen. En skolchef i en sådan kommun menade att den mångfald av syften han ansåg ligga bakom inrättandet av brukarorgan i kommunen bidrar till otydlighet. Skolchefen menade att det behöver föras fler diskussioner om brukarorganens syfte och mandat och att rektorerna skulle påverkas av att en tydlig politisk vilja uttalades. Staten skulle kunna göra detta i en lag eller en förordning, menade han. En annan skolchef vi intervjuat ansåg att staten bör ställa upp mål om vad staten vill med lokala styrelser. Skolchefen menade att staten genom en sådan målbild kan visa vad en god lokal styrelse kan innebära.

Några kommuner vi intervjuat har i skolplanen angett konkreta mål om att ett visst antal lokala styrelser ska finnas vid en viss tidpunkt. Skolchefen i en av dessa kommuner menar att tjänstemännen i kommunen ”hållit igen lite, eftersom råd är lika bra.”

En annan kommun har i sin skolplan uppmanat skolledningarna att årligen bjuda in föräldrarna att bilda lokala styrelser. Skolchefen i denna kommun menar att förvaltningen försöker motivera rektorer, som i sin tur förväntas motivera föräldrarna.

I några av kommunerna har särskilda satsningar genomförts för att informera och stimulera brukare, rektorer och övrig skolpersonal till att inrätta brukarorgan. Ibland har en särskild tjänsteman inom den centrala förvaltningen fungerat som stödperson för brukare och skolor. I andra fall har en tillfällig projektgrupp bestående av t.ex. rektorer, tjänstemän, brukare eller politiker föreslagit lämpliga former för brukarorgan i kommunens skolor.

I åtminstone ett par kommuner vi intervjuat bidrog Skolkommitténs förslag om lokala skolstyrelser och starten av försöksverksamheten till att diskus-

sioner om brukarinflytande inom skolan tog fart. I andra kommuner fanns redan en sådan diskussion. Gemensamt för diskussionerna tycks vara att lokala styrelser finns med som *ett* sätt att utforma brukarorgan vid skolorna. De diskussioner som förts i kommunerna och de resonemang vi stött på i våra intervjuer rör därför i regel brukarorgan i allmänhet. Ett vanligt synsätt är att det är bättre att först få ett brukarråd att fungera och att därefter eventuellt utveckla det vidare till en lokal styrelse. När det gäller gymnasieskolan har vi stött på motsvarande resonemang om att först utveckla skolkonferensen, för att därefter möjligen inrätta en lokal styrelse.

Krav på brukarorgan

De kommuner som arbetat på mer medvetna sätt med att försöka stimulera fram brukarorgan har haft olika förhållningssätt till hur pass aktiv roll kommunen bör spela.

I vissa kommuner har man valt en mycket styrande roll och sagt att alla skolor ska ha en viss typ av brukarorgan. I dessa fall har det vanligtvis handlat om mer formella organ, antingen utifrån regler om villkorad delegation eller lokala styrelser. I en av dessa kommuner var de rektorer som intervjuats kritiska mot detta ovanifrånsperspektiv och menade att modellen för brukarinflytande måste anpassas till varje skolenhet. Den modell som förutsätts finnas på skolorna i dessa kommuner går dock som regel att ändra om skolorna vill det, t.ex. när det gäller sammansättning av ledamöter eller mandat. Det verkar dock vara ovanligt att så sker.

Ett av argumenten för att kräva att alla skolor ska ha ett brukarorgan är att man därmed vill stimulera till en bred diskussion om skolfrågor i kommunen. Skolchefen i en kommun med krav på brukarorgan i alla sina skolor menar därför att det i detta perspektiv spelar mindre roll att inte alla skolor har lika vitala brukarorgan.

I en annan kommun med krav på brukarorgan har viss skolpersonal och vissa föräldrar gett signaler om att skolråden är ett ”nödvändigt ont”. Grundskolechefen menade dock att kommunen är öppen för innovationer: ”Starta vad ni vill, bara det blir reellt inflytande. Vi kan inte låta bli att ha skolråd om det inte finns något annat.”

”Brukarorgan måste växa nedifrån”

I andra kommuner vill man från central nivå visserligen visa en tydlig politisk vilja till att brukarorgan införs, men överlåta till skolorna att avgöra om och hur de vill införa brukarorgan. Idén är här snarare att drivkraften måste komma underifrån, allra helst från brukarna själva. En skolchef menar att

ovanifrånsperspektivet alltid är svårt och att det måste finnas ett behov och en känsla av att man ”äger sin egen utveckling”. Tanken är att formen för brukarinflytandet måste få växa fram underifrån, utifrån de behov som finns. I sådana kommuner tycks skolornas val av brukarorgan skilja sig åt i högre utsträckning än i kommuner som valt att genomföra en given modell.

Liknande resonemang om kommunernas olika förhållningssätt till hur aktivt de bör verka för att lokala styrelser eller brukarorgan faktiskt inrättas återfinns i en av Skolverkets utvärderingsrapporter (Ritchey 1998). I samma rapport varnar författaren för kommuner som beslutar över huvudet på en skola att den ska delta i försöksverksamheten eller som är alltför aktiv med att försöka övertala skolor att delta. Det finns då en risk för att rektorer och brukare inte är tillräckligt intresserade, vilket kan leda till problem. Samtidigt riskerar en mer passiv hållning i kommunen att leda till att färre styrelser etableras.

Vi har inte haft tillräckligt med information för att kunna bedöma om kommuner som förhållit sig mer passiva har brukarorgan i lägre utsträckning än kommuner där den politiska viljan att tillskapa brukarorgan mer tydligt manifesterats. Det kan dessutom vara så att en och samma kommun kan ha förändrat sitt arbete med brukarorgan inom skolan från att ha varit mer aktiva till att bli mer passiva, eller tvärtom. Hur aktiv en kommun är tycks i hög utsträckning vara knutet till enskilda politikers eller, i vissa fall, tjänstemäns intresse i frågan.

Motstånd mot brukarorgan

Vi har inte träffat på något principiellt grundat motstånd mot just lokala styrelser som idé från central nivå i kommunerna. Ett visst motstånd eller ointresse tycks som tidigare nämnts på sina håll finnas i kommundelar.

I ett par kommuner har försöksverksamheten undvikits eller begränsats till enstaka skolor till följd av det ekonomiska åtagande som följer av ledamöternas rätt till arvodering. Andra kommuner som har skolor med lokal styrelse tycks lösa denna fråga genom att låta arvoderingen belasta skolans budget. Detta tycks ofta resultera i att föräldrarna avstår från arvodering. Vid en skola vi kommit i kontakt med ville rektorn avskaffa den lokala styrelsen och i stället inrätta ett brukarråd. Ett av huvudskälen tycktes vara att den ekonomiska ersättningen till ledamöterna belastade skolans budget. Problemen med arvodering har även uppmärksammats i tidigare utvärderingar av lokala styrelser, se exempelvis Ritchey 1998.

5.7 Rektorns roll

Rektorn som informatör

I såväl våra intervjuer som i tidigare studier betonas rektorns betydelse för att lokala styrelser och andra brukarorgan ska fungera. Som vi tidigare nämnt tycks många kommuner anse att det är rektorerna som har till uppgift att informera brukarna om att möjligheten att inrätta lokala styrelser finns. I en lokal utvärderingsrapport av brukarråd (utifrån regler om villkorad delegation med krav på samtycke från brukarna) konstateras att det som är avgörande för hur ledamöterna uppfattar sina möjligheter att påverka tycks vara i vilken grad rektor bjuder in till inflytande. I samma studie pekade en rektor på att brukarrådet fyller ett informativt behov och att föräldrar ofta bildar arbetsgrupper eller aktionsgrupper som sedan engagerar sig vidare i olika frågor (Jönköpings kommun 2000).

Utbildning av brukare

Vissa rektorer menar att ett systematiskt arbete med brukarinflytande måste innebära att man varje år utbildar ledamöter för brukarna i den lokala styrelsen eller brukarrådet. I annat fall finns en risk för att brukarorganet fungerar sämre, eller t.o.m. går under, när de mest erfarna ledamöterna slutar. Skolor som har en lokal styrelse med elevmajoritet tycks i många fall ha erbjudit eleverna kurser i elevdemokrati eller föreningsarbete där praktiskt deltagande i lokal styrelse ingår som en del. När det gäller lokala styrelser med föräldramajoritet är vårt intryck att rektorer snarare önskar att den kommunala förvaltningen ska svara för en sådan utbildning.

Dela med sig av makten till brukarna

I flera fall har rektorerna för skolor med brukarorgan ansett att det är tveksamt om brukarna fått en reell möjlighet att påverka skolans arbete och villkor (se även t.ex. Jönköpings kommun 2000, Jormfeldt 2001). Några rektorer som intervjuats framhåller att det är ojämlikt att de själva på arbetstid kan sätta sig in i frågor, medan brukarna måste utnyttja sin fritid till detta. Vid en konferens om lokala styrelser i Linköping (2001-10-31) framkom att föräldrar som suttit med i lokala styrelser känt sig vilsna och undrat vad de hade där att göra: ”Man kommer in i en verksamhet som fungerar. Allt rullar på, oavsett styrelsen.”

I en kommun ansåg skolchefen och grundskolechefen att rektorerna måste våga släppa mer och inte se brukarråden som ett hot, om råden ska kunna utvecklas. De ansåg att det handlar om en värdegrundsfråga, ”vi som jobbar med skolfrågor måste inse att vi är till för barnen och föräldrarna.”

En rektor menade att hans egen villighet att släppa ifrån sig makt är en förutsättning för att brukarna ska kunna få inflytande genom brukarorganet och att han säkert skulle kunna manipulera brukarna. I ett par andra fall har vi vid intervjuerna fått bilden av att rektorerna använder sin lokala styrelse eller sitt brukarråd på just ett sådant sätt. Detta framkommer även i en tidigare undersökning där en rektor som ”starkt ifrågasätter värdet av brukarorgan” säger: ”Jag ser det som min uppgift att lotsa styrelsen till rätt beslut” (Demokratiinstitutet 1998).

Flertalet av de rektorer som vi intervjuat har framfört att brukarorgan inneburit att de fått ett ökat stöd i arbetet med att utveckla skolan och en ökad förståelse hos brukare för skolans villkor och prioriteringar. En rektor menade exempelvis att föräldrarna ”bistår med tankar och idéer” och att ”dialogen gör att vi som personal tänker en gång extra”.

Det tycks även förekomma mer principiellt motstånd mot brukarorgan hos några rektorer. En rektor frågade sig vad som blir kvar för skolledarna att besluta om i egenskap av professionella. En annan ansåg att det är bättre om skolan sköter det hela. Han menade att när något verkligen berör eleverna så kommer brukarna att engagera sig.

Konflikt eller konsensus?

I de mer formella brukarorganen kan brukarna sätta sig emot rektorns vilja. I lokala styrelser kan brukarna genom omröstning göra bruk av sin majoritet och i brukarråd utifrån regler om villkorad delegation med krav på samtycke kan brukarna motsätta sig ett förslag från rektor så att frågan hänskjuts till nämnden.

Det tycks dock vara mycket ovanligt att det inom brukarorganen uppstår konflikter som leder till att brukarna använder sig av de maktmedel de har. Det gäller såväl för omröstningar i lokala styrelser som för uteblivet samtycke i brukarråd med villkorad delegation. Rektorerna vi intervjuat är vanligtvis måna om att skapa en ”vi-känsla” hos dem som sitter i brukarorganet. Även andra studier pekar på det ovanliga med konflikter i brukarorganet och att både rektorer och brukare vanligtvis söker uppnå samförstånd.

En rektor för en gymnasieskola med lokal styrelse menar att styrelsen kan fungera som en hävstång för skolutveckling och som ett forum för likvärdig diskussion mellan rektor, personal och elever där besluten inte är det viktigaste. Denna rektor anser att styrelsen är lika bra för personalen som för eleverna. Han beskriver sina elever som ”modiga och duktiga”, lärarna som ”generösa och toleranta” och sin egen roll som att ”man innerst inne måste vara beredd att göra på ett annat sätt än det man hade tänkt sig”.

Samma rektor ansåg att skiljelinjen inte går mellan elever och personal, utan mellan de som är engagerade och progressiva och de som lägger sin tid på annat. Den lokala styrelsen blir följaktligen ganska homogen, eftersom den enbart består av de som är progressiva och utvecklingsbenägna. Denna rektor menade att det är viktigt att visa de mindre aktiva betydelsen av att engagera sig. Också Danielsson (1999) visar i sin utvärdering av lokala styrelser att meningsskiljaktigheter lika gärna kan finnas inom brukarkollektivet som mellan elever och personal och att i stort sett alla beslut fattas i konsensus.

Denna samsyn, som till det yttre tycks råda inom brukarorganen, behöver inte betyda att konflikter aldrig uppstår. Vi kan exempelvis inte säga om samsynen beror på att rektor utnyttjar sitt kunskaps- och informationsöverbärande för att driva igenom det han eller hon vill eller om brukarna hotar med att utnyttja sina eventuella möjligheter att gå emot rektor och därför tvingar fram kompromisser som båda sidorna kan acceptera.

En tidigare studie av lokala styrelser (Eklund 2001) återger en rektor som pekat på att rektorer kan hamna i en konfliktsituation om styrelsen och den ansvariga nämnden är av skilda uppfattningar. Rektorn ansåg att det borde finnas en möjlighet att låta rektorn vara adjungerad i styrelsen i stället för att vara ordinarie ledamot. På så sätt skulle det vara lättare att undvika konflikter och misstroende, menade rektorn.

Många att ta hänsyn till

Flera rektorer och tjänstemän vi intervjuat har pekat på att det kan vara svårt för rektorer att göra avvägningar mellan olika rådgivande grupper på skolan. Förutom brukarorgan kan det finnas samverkansgrupper med fackliga representanter från alla yrkeskategorier på skolan, lokala skolutvecklingsgrupper med representanter från lärarfacken och en ledningsgrupp.

En rektor menade att behovet av alla dessa grupper kanske bara finns på större skolor. En annan såg det som krångligt att ärenden som tidigt är uppe i samverkansgruppen senare måste tas upp i den lokala styrelsen.

En gymnasiektör såg inga problem med att det fanns flera grupper på skolan, utan menade att skolutvecklingsgrupperna fungerar som rådgivande till den lokala styrelsen på samma sätt som att de annars skulle vara rådgivande för rektorn. En tjänsteman med ansvar för skolfrågor var dock mer osäker när det handlar om brukarråd: vilken grupp ska hamna sist i kedjan innan rektorn fattar beslut?

Samtidigt som många rektorer tycks uppleva att det kan vara problematiskt att göra avvägningar mellan olika grupper på skolan har flera tjänstemän

och rektorer betonat vikten av att brukarna får se att det blir något konkret av de mer principiella frågor de har inflytande över och att det är kort tid mellan beslut och verkställighet. En rektor menar att det även är viktigt att visa utåt, mot t.ex. andra föräldrar, att brukarorganet har bestämt. En skolchef menade dock att en del föräldrar som klagat vill ha alltför snabba resultat och att detta strider mot skolans sätt att fungera.

5.8 Lärarnas inställning

Från negativa till neutrala eller positiva

På många håll tycks lärarna till en början ha varit skeptiska till att brukarna tillåts fatta beslut eller till att de ska sitta i majoritet i styrelsen. Det har då handlat om en viss rädsla för att brukarna skulle börja fatta beslut om pedagogiska och mer professionellt anknutna frågor. Denna skepsis verkar i regel försvinna efter att styrelsen arbetat ett tag. En rektor uttryckte det som att ”lärarna är proffs på sin bit, en bit som föräldrar vill ha information om, men inte inflytande över”. En annan rektor menade att lärarna kom att inse att även de kunde få mer inflytande genom försöksverksamheten. En rektor illustrerade lärarnas vändning från att ha varit negativa till att bli positiva på följande sätt: inledningsvis fruktade lärarna att den lokala styrelsen skulle syssla med t.ex. anställning av personal, medan de idag snarare undrar varför styrelsen inte är involverad i anställningar.

I Skolverkets attitydundersökning för år 2000 framgår att lärare tycker att elever och föräldrar bör få ett ökat inflytande över de yttre förutsättningarna, men med ett undantag – inflytandet över hur skolan använder sina resurser. Elever bör, enligt lärarna, även få lite mer att säga till om över verksamhetens inriktning, särskilt över arbetssättet. Lärarnas stöd för att föräldrar skulle få mer att säga till om när det gäller verksamhetens inriktning är däremot litet.

Skillnader mellan lärarkategorier

Samma attitydundersökning visar att det är en större andel lärare på kommunala skolor än på friskolor som vill öka lärarnas och föräldrarnas inflytande på skolan.

Gymnasielärare på program med yrkesämnen vill i högre grad än lärare på samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen öka brukarnas inflytande. Den senare lärarkategorin vill snarare öka lärarnas inflytande på den egna skolan.

Grundskolelärare tycks vara mer positiva än gymnasielärare till ökat inflytande för både elever och föräldrar.

Lärare tvivlar på elevernas förmåga

Skolverkets två senaste attitydundersökningar visar att lärare i lägre grad än föräldrar instämmer i att gymnasieelever klarar att ta det ansvar som krävs för mer inflytande i skolan. Det är fler lärare som inte instämmer i detta än som instämmer. När det gäller föräldrar är det tvärtom: det är fler som instämmer i att elever kan ta ett sådant ansvar än som inte instämmer.

Lärarna i gymnasiet tvivlar mer än lärarna i grundskolan på elevernas förmåga att ta tillräckligt ansvar.

5.9 Synen på brukarna

Traditionell syn på skolan

Några skolchefer vi intervjuat menade att föräldrar ofta har en traditionell skolsyn och fungerar som en konservativ kraft i skolutvecklingen. Föräldrarnas syn grundar sig på erfarenheter från den egna skolgången och stämmer inte alltid överens med dagens pedagogiska syn i t.ex. läroplanen. I samtliga kommuner som dessa synpunkter har kommit fram finns dock en positiv syn på brukarinflytande i skolan, vilket kommer till uttryck genom konkreta målsättningar i skolplanen, genom projektgrupper eller genom generella krav på brukarorgan.

En rektor pekade på att ökat föräldrainflytande, liksom ökat elevinflytande, är en lång process. Rektorn menade att föräldrar saknar positiva erfarenheter av elevinflytande från sin egen skolgång. Enligt en lokal undersökning ansåg en ordförande i en lokal Hem och skolaförening att förutsättningarna för brukarorgan förbättras i och med att allt fler föräldrar för med sig erfarenhet av aktivt inflytande i t.ex. föräldrakooperativa förskolor in i skolan (Sundbybergs kommun 1999).

Lågt engagemang hos brukarna

De flesta rektorer vi intervjuat anser att brukarnas engagemang är lågt. Vissa rektorer vittnar om problem med att rekrytera brukarrepresentanter (och i vissa fall personalrepresentanter). I några fall verkar brukarnas bristande intresse hänga samman med att rektor är ointresserad av brukarinflytande genom brukarorgan. Men i många fall där brukarnas intresse är begränsat

tycks rektor vara avgjort intresserad och på olika sätt aktivt ha försökt stimulera brukarna till att delta i brukarorganet.

Ett par rektorer i olika kommuner har pekat på att trots att det finns ett rikt föreningsliv och engagemang i t.ex. byautvecklingsgrupper, så är föräldrarnas intresse för att engagera sig i sina barns skolor litet. En rektor förklarade detta med att skolan är för abstrakt, en annan med att många litar på att skolan fungerar.

I en kommun träffade representanter från skolornas brukarråd regelbundet ledamöter ur nämnden och skolchefen under ett par års tid. Det dog sedermera ut när de föräldrar som varit mest aktiva försvann.

En gymnasiektör för en skola med lokal styrelse pekade på att det endast är en liten grupp elever som är engagerade och att det är svårt med kopplingen till övriga elever. På denna skola finns en ambition att skola in ettor och övertala tvåor att vara kvar även under det sista studieåret.

En skolchef menade att eleverna inom komvux inte vill ägna sin egenfinansierade tid åt inflytande, utan de vill bli klara så fort som möjligt. Ett par av de vi intervjuat pekade på att komvux ändrat karaktär: komvuxeleverna studerar i många fall korta tider och är helt fokuserade på studier och betyg. Elevgruppen inom komvux har förändrats från att mest bestått av högmotiverade elever till att ha blivit en svagare grupp. En gymnasiechef menade att den ändrade karaktären på komvux ställer krav på en annan typ av brukarinflytande än vad de traditionella kanalerna erbjuder.

Aktiva brukare skrämmer bort mer passiva

Flera skolchefer och rektorer ansåg att de relativt få föräldrar som är aktiva riskerar att skrämja bort de föräldrar som engagerat sig mindre. En skolchef menade att de föräldrar som deltar i brukarorgan inom skolan också är de föräldrar som är engagerade i t.ex. föreningslivet. Det är också dessa föräldrar som blir kvar när de andra tappat intresset, ansåg skolchefen.

En tjänsteman med ansvar för skolfrågor ansåg att det är viktigt att hitta olika sätt att involvera föräldrar med olika förutsättningar. Styrelsearbete kan behöva kompletteras med andra sätt.

Vissa rektorer menade att det bland invandrare ofta inte finns samma traditioner av skolkontakt och föreningsliv och att denna grupp därför är svårare att nå. Det har enligt en rektor varit svårt att engagera invandrare i skolan, eftersom de blir osäkra i den stora gruppen. Försök med förberedande träffar inför öppna samråd har fallit väl ut, menade samma rektor. Sådana förberedelser har dock varit resurskrävande. Samtidigt bör påpekas att det även

framkommit i några kommuner att det är i de invandrartäta områdena som brukarorganen fungerat bäst.

Brett engagemang enbart vid problem

Flera rektorer och skolchefer framhöll att det breda engagemanget hos föräldrar uppstår som en reaktion på en konkret händelse eller missförhållanden, t.ex. oordning i skolan. När det däremot handlar om ett mer löpande engagemang i skolutvecklingsfrågor ses arbetsbelastningen och ansvaret som alltför betungande. En rektor menade att det är viktigt att genom t.ex. lokala styrelser bygga upp ett förtroende för varandra så att engagemanget inte enbart uppstår vid krissituationer.

Flera tidigare studier visar exempel på att lokala styrelser uppstått i samband med en större fråga eller ett yttre hot. I ett av de fall vi stött på uppstod en lokal styrelse som en reaktion på missnöje med hur skolan fungerat. Skolchefen menade att föräldrarepresentanterna med rätta kritiserade lärarkåren på skolan. Detta ledde emellertid till en konflikt mellan grupperna och till att den lokala styrelsen fungerade dåligt. Genom våra intervjuer har vi dock även stött på ett fall där nedläggningshot tycks ha minskat föräldrarnas engagemang att starta ett brukarorgan. I en kommun vi intervjuat har kriser och större frågor enligt grundskolechefen enbart fött lobbygrupper bland föräldrar.

Det egna barnet är utgångspunkten

Föräldrarnas engagemang beskrivs av flera intervjuade som störst för det egna barnet, därefter för klassen och sist för skolan. Man orkar som förälder ofta inte med skolövergripande frågor – de som gör det väljer friskolor. På en skola hade skolans brukarråd sänt ut en enkät till föräldrar för att bl.a. fånga föräldrar som är intresserade av att delta i brukarrådet. Av drygt 400 enkäter kunde tre tänka sig att ställa upp. En rektor vi intervjuat sa att hon inte klandrade föräldrarna för det låga intresset för att sitta med i brukarorgan: ”Man måste nästan vara skolpolitiker för att tycka att det är intressant.”

En annan rektor menade att eftersom föräldrar i så hög utsträckning har sitt eget barn i fokus måste deras engagemang i mer övergripande frågor understödjas av skolpersonal och rektorn. Skolchefen i samma kommun ansåg att en förutsättning för ett fungerade brukarinflytande på en skola är att en positiv rektor driver frågan. Samtidigt pekade skolchefen på att den demokratiska förankringen på en skola riskerar att få stryka på foten på grund av att rektorer har en så hög arbetsbelastning. Ett par rektorer menade att det egna barnets skolgång *bör* vara viktigast för föräldrar. De ansåg att en lokal sty-

relse arbetar på ett annat plan och befolkas av föreningsmänniskor som inte primärt engagerar sig utifrån engagemanget i sitt eget barn.

En skolchef ansåg att det framför allt är föräldrar till barn som det går bra för i skolan som tar sig tid till att sitta med i brukarorgan. Föräldrar till barn med svårigheter kan engagera sig, men då är det barnets problem som hamnar i fokus och som tar all tid. Sådana föräldrar vill ofta inte komma på t.ex. föräldramöten, utan måste nås i en direktkontakt.

Några rektorer i olika kommuner menade att dagens föräldrar är mer egoistiska. Direktkontaktarna har ökat och man är i lägre grad beredd att vika sig för majoritetens vilja – föräldrarna *kräver*. En skolchef menade att de yngre generationerna har en annan syn på inflytande än den traditionella, kollektivistiska. De ser inflytande som något privat, direkt och omedelbart. Benägenheten att arbeta i kollektiva, demokratiska system är låg, ansåg skolchefen. En rektor i en annan kommun menade att ju mer man öppnar upp för tyckande, desto mer får man. Enda lösningen är enligt denna rektor att involvera brukarna genom öppenhet och dialog utan att gå in på person.

I en kommun med lokal styrelse i en grundskola och brukarråd utifrån villkorad delegation i resterande grundskolor har nämnden ansett att det viktigaste föräldrainflytandet är det som är förknippat med det egna barnets skolarbete och läromiljö. Det har därför funnits ambitioner att utveckla enhetsråd med föräldrar och personal utifrån arbetslagen på ett sätt som gör att de på sikt kommer att "bli självstyrande". Skolrådet anses då bli ett övergripande formellt organ för skolan och enhetsrådet ett forum för diskussion och beslut om vardagens arbete.

Vi har även stött på flera andra exempel på att brukare har involverats för delar av skolor. En generellt intryck är att brukarengagemanget i organ som finns för delar av skolor är högre än engagemanget i brukarorgan för hela skolan. En gymnasiechef i en kommun som har skolor med programråd, men som saknar skolövergripande råd, anser att det inte finns något intresse att koppla programråden till skolövergripande organ och att detta "antyder vilken nivå som det finns stöd att jobba på". Elevinflytandet måste börja i klassrummet, först därefter kan brukarinflytande på skolnivå utvecklas, menade gymnasiechefen.

Större engagemang när barnen är små?

Flera rektorer och tjänstemän vi intervjuat har pekat på att engagemanget hos föräldrar avtar med barnets stigande ålder. Intervjupersonerna såg det dock som tveksamt om elevinflytandet ökar i motsvarande utsträckning. En rektor menade att "det finns ett dike" mellan grundskolan och gymnasieskolan.

Ett skäl som förts fram är att de tre åren på 7-9-skolor upplevs som att de ”snabbt flyter förbi”. Ett annat är att skolan från och med sjunde klass har ett ämneslärarsystem som kan leda till att ansvaret splittras och som enligt en skolchef ”innebär en annan kultur som inte är lika öppen för föräldra- inflytande”. I en tidigare undersökning påtalar en ordförande för en Hem och skolaförening att föräldrarnas engagemang för skolan avtar från och med det fjärde skolåret. Anledningen är att skolan under de tre första skol- åren även innehåller ”omsorgsbiten” (Sundbybergs kommun 1999).

En liknande uppfattning har framkommit vid våra intervjuer. Några inter- vjuade har pekat på att det är naturligt för föräldrar att ”släppa barnen” när de blir äldre.

Brukarorgan som kanal för påverkansförsök

De vi intervjuat ger en blandad bild av i vilken utsträckning brukare använ- der brukarorganen som kanal vid plötsliga händelser eller kriser. Ett intryck vi fått är att där brukarorganen är mer etablerade tycks de i högre grad an- vändas som kanal. Vissa kommuner har understött detta genom att vid ett sådant tillfälle sammankalla representanter från brukarorganen för diskus- sion.

En skolchef menade att ett lågt föräldraengagemang inte nödvändigtvis be- höver vara negativt. Det viktiga kanske är att det finns en känsla av att kunna ha inflytande när man behöver det. En annan skolchef ansåg att det är önskvärt om brukarråden i kommunen kan fungera som en kanal som kan användas vid behov av föräldrar som inte sitter med i råden.

En rektor menade att det är viktigt för föräldrar att veta att det finns ett fo- rum där alla frågor fångas upp. Det är viktigt att genom bl.a. brukarorgan skapa delaktighet i vardagen så att man som förälder ”har bättre koll när det bränner till.” Andra rektorer ger uttryck för liknande tankar: om alla får till- räckligt med information väcks även ett intresse. Vi har dock stött på exem- pel på närmast motsatsen där en föräldraledamot i en lokal styrelse gått vid sidan av styrelsen i stället för att använda den som en kanal. I en tidigare studie av lokala styrelser återges ett par föräldrarepresentanter som menar att övriga föräldrar hellre använder sig av direkta kontakter, informella grupper eller massmedia än att gå genom styrelsen, bl.a. eftersom det anses ta för lång tid att låta ett ärende gå genom en styrelse (Eklund 2001).

Större engagemang när det inte förpliktigar?

Rektorn för en skola med husråd för delar av skolan, och skolråd för hela skolan, menade att föräldrar sitter med i råden i egenskap av föräldrar sna-

rare än i egenskap av klassrepresentanter. Föräldrarna har inget ansvar för att föra ut information till övriga föräldrar – den uppgiften sköter skolan. Rektorn uppgav att anledningen till detta är att uppdraget inte ska vara allt för betungande för föräldrarna.

En skola med lokal styrelse låter föräldrar komma till möten och trycka på mentometerknappar för att ta ställning i vissa frågor som rör skolan ("Tyck och tryck"). Det anses fungera som ett komplement till andra former. Rektorn menar att fler törs komma om det enbart handlar om ett par timmar och inte om att behöva binda sig för en längre tid. Intresse för att engagera sig i skolfrågor finns hos brukare, men det är projektmässigt, ansåg rektorn.

5.10 Synen på lokala styrelser jämfört med brukarråd

Formen inte det viktiga

Flera tjänstemän vi intervjuat har pekat på att brukare kan få sina synpunkter beaktade på skolor som har en "vettig" rektor, oavsett hur brukarinflytandet är organiserat. Där den rätta viljan finns går det att överbrygga praktiska problem, menade en tjänsteman. I vissa kommuner tycks politiker dock uppfatta lokala styrelser som den form av brukarorgan inom skolan som är den mest eftersträvarnsvärda. I några kommuner har politiker tidigare ansett detta, men förändrat sin syn till att i högre utsträckning se brukarråd som fullgoda alternativ. En gymnasiechef menade att det är viktigare att den form som finns fungerar väl, än vilken form man valt. När formen är klar går det bättre.

Problemen förstärks – det som finns räcker

Många rektorer har framfört uppfattningen att föräldrar på deras skola anser att brukarrådet räcker och att de inte vill utveckla det vidare till en lokal styrelse. I en kommun som lagt fram ett förslag om att införa lokala styrelser varnade föräldragrupper för en alltför betungande arbetsbelastning för föräldrar. Rektorer vi intervjuat har pekat på att föräldrar, när de diskuterar möjligheten att inrätta lokal styrelse, upplever att representationsproblemet förstärks jämfört med brukarråd. En anledning som förts fram är att trösklarna för att sitta i en lokal styrelse upplevs vara högre än när man sitter i ett brukarråd. En rektor med erfarenhet från både brukarråd och lokal styrelse ansåg att det var lättare att få föräldrar att ställa upp i brukarrådet än i styrelsen. Vissa rektorer anser därför att det är bättre att arbeta med brukarråd än med lokal styrelse och att skolan därmed tar ett större ansvar för att fler föräldrar ska kunna få inflytande. Vissa rektorer tycks även uppfatta lokala

styrelser som mer byråkratiska och formalistiska än råd. I en kommun skulle rektorerna vid båda de skolor som har lokal styrelse föredra rådsformen, eftersom den upplevs vara mindre formaliastyrd. Båda dessa skolor har problem med att uppbåda engagemang hos föräldrarna.

I kommentarer i svaren på vår enkät har flera kommuner uppgett att skolor som tidigare haft en lokal styrelse lagt ned denna och återgått till brukarråd. Några skäl som uppges är att brukarråd är en mindre formaliserad form, att brukarråd öppnar för en bredare diskussion och ett större engagemang och att lokala styrelser förutsätter en skolledning som tror på ett starkt brukarinflytande för att fungera. Andra kommuner har uppgett att brukare vid skolor med brukarråd uttryckligen tagit ställning mot att införa lokal styrelse på skolan utifrån att det räcker med brukarråd.

En skolchef i en kommun som har flera skolor med lokal styrelse menade att det i övriga skolor redan finns en fungerande samverkanskultur. Alla parter verkar nöjda med hur det fungerar och skolchefen såg därför inget behov av ytterligare lokala styrelser. Skolchefen menade att det är svårt att rekrytera föräldrarepresentanter och att det inte finns något större engagemang för lokala styrelser, eftersom det inte går att se någon direkt vinst som upphäver den ansträngning som krävs. Ett mer formaliserat arbetssätt kräver mer av brukarna, ansåg skolchefen. En gymnasiektör i en annan kommun ansåg dock att just det formella medfört att den lokala styrelsen fått en högre status än skolkonferensen. ”Allt har blivit lite högtidligare.”

Fara för ”fel” utfall eller ”fel” frågor

En skolchef menade att det finns en risk för att föräldrar i lokala styrelser driver frågor som bryter mot ”traditionella” principer. Det vore exempelvis mindre bra om föräldrar drev igenom att alla barn ska tilldelas lika mycket resurser snarare än att barn med särskilda behov ska tilldelas särskilda resurser, ansåg skolchefen.

Ett par rektorer i olika kommuner hade haft stora problem med att föräldrarna i den lokala styrelsen ville hantera personärenden. En annan rektor menade dock att enskilda ärenden kan tjäna som grund för en mer principiell diskussion. Han ansåg att det är viktigt att inte enkelt avfärda frågor som tas upp. I denna skola och i flera andra som vi kommit i kontakt med finns en beredningsgrupp som sorterar ut de ärenden som ska tas upp i den lokala styrelsen.

Inom gymnasieskolan i en kommun har det framkommit klagomål från ledare och fackliga representanter om att eleverna ”tar för sig lite väl mycket, ibland på en väl detaljerad nivå”.

5.11 Bilden av framtiden

Ingen på förvaltningsnivå har i våra intervjuer kritiserat lokala styrelser som idé. Däremot finns det rektorer som varit kritiska, men då har det snarast rört sig om att de anser att lokala styrelser fungerar dåligt utifrån att brukarnas engagemang är för lågt.

I en tidigare undersökning (Jarl 2001) fick företrädare för kommuner som vid enkätens genomförande (våren 2001) hade någon form av brukarorgan uppge om det förs en diskussion i kommunen om brukarorganens framtida utveckling, se tabell 5.9. Frågan gällde flera kommunala verksamheter, alltså inte enbart skolan.

Tabell 5.9 Kommunernas syn på brukarorganens framtida utveckling

	Införa ytterligare brukarorgan	Tillföra befintliga brukarorgan mer befogenheter	Avveckla befintliga brukarorgan	Pröva andra vägar för brukarinflytande
Ja	67	29	3	58
Nej	33	71	97	42
Totalt	100	100	100	100
Antal kommuner	185	180	184	182

Källa: Jarl (2001)

Två tredjedelar av de kommuner som besvarat frågan uppgav att det i kommunen förs en diskussion om att införa ytterligare brukarorgan. Diskussionen om att införa fler brukarorgan gäller i första hand grundskolan, medan gymnasieskolan uppges vara lägre prioriterad.

Ungefär 30 procent av kommunerna funderar på att tillföra befintliga brukarorgan mer befogenheter. Enbart tre procent uppgav att det förs diskussioner om att avveckla befintliga brukarorgan. Nästan 60 procent diskuterar andra vägar för brukarinflytande, bl.a. genom att ge brukarna delaktighet genom kvalitetsarbete, individuell valfrihet eller områdestyrelser.

De flesta av de kommuner vi intervjuat har gett uttryck för en vilja att utveckla brukarinflytandet inom skolan. Man har också nästan undantagsvis varit positiva till att ett organ motsvarande de lokala styrelserna finns kvar efter försöksverksamheten. ”Lokala styrelser bör finnas kvar som en möjlighet, men inte som ett krav” är en formulering som speglar vad många framfört. Våra intervjuer och kommentarer i svaren på vår enkät visar att det idag på flera håll i landet förs diskussioner om att inrätta lokala styrelser, trots att försöksperioden lider mot sitt slut.

6 Brukarnas engagemang

Som framgått i kapitel 1 har det inte varit möjligt för oss att genomföra några egna undersökningar när det gäller brukarnas inställning till inflytande inom skolan i allmänhet eller till lokala styrelser i synnerhet. Det finns dock ett antal tidigare undersökningar som på olika sätt belyser dessa frågor. I detta kapitel redovisas material från en del av de tidigare undersökningar som behandlar frågor om brukarnas engagemang för och i skolan.

6.1 Brukarnas missnöje

Många forskare kopplar ihop frågor om påverkan med missnöje. Hypotesen är att den missnöjde vill ha en förbättring av sin situation, vilket i sin tur antas leda till påverkansförsök. Exempelvis utgår Maktutredningen (Petersson m.fl. 1989) från att anledningen till att man som t.ex. brukare vill påverka sin situation är att man är missnöjd. Maktutredningen ser missnöje som social energi. De krav man ställer utifrån att man är missnöjd med sin situation beskrivs som själva bränslet i det sociala livet. Men kraven kan formas lika mycket av anspråksnivån som av den materiella situationen. Samma grad av missnöje kan finnas hos personer som lever under till det yttre helt olika sociala och ekonomiska förhållanden. Även Möller (1996) menar att toleranströskeln för att utveckla missnöje hänger samman med hur stora anspråk man har och torde därför variera högst väsentligt från individ till individ.

Missnöjet med skolan

Missnöjet ökar

Uppföljningen av Maktutredningens medborgarundersökning visar att skolbarnsföräldrar var mer missnöjda 1997 än 1987. Missnöjet har visserligen ökat även på andra områden, men inte lika mycket som för skolan. Studerande, en grupp som till största delen består av elever inom gymnasieskolan, var 1997 i stort sett lika missnöjda som skolbarnsföräldrarna (studerande fanns inte med som kategori 1987).

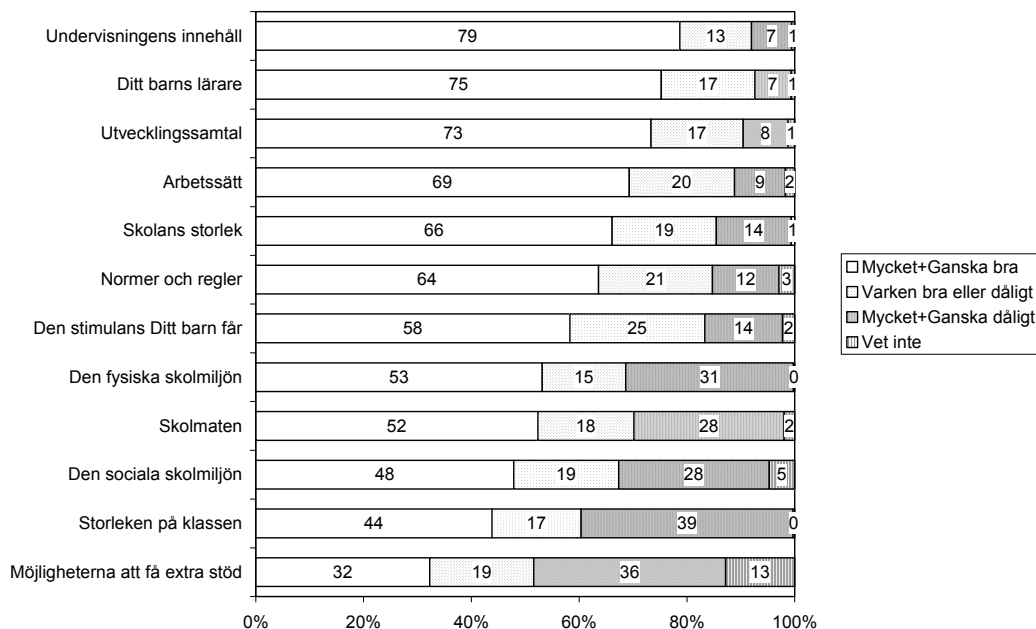
Missnöjet finns inom vissa områden

I Skolverkets attitydundersökningar får föräldrar och elever värdera barnens skolor inom ett antal områden.

Skolverkets attitydundersökning 2000 (Skolverket 2001) visar inga större förändringar i hur föräldrarna ser på det egna barnets skola jämfört med tidigare attitydundersökningar. Undantaget är missnöjet med skolans möjligheter att ge barnet extra hjälp och stöd om det behövs, som har ökat. Möj-

ligheten för det egna barnet att få extra stöd är det enda område där fler grundskoleföräldrar är mer missnöjda än nöjda, se diagram 6.1.

Diagram 6.1 Hur nöjda föräldrar till barn i grundskolan är med sina barns skolor

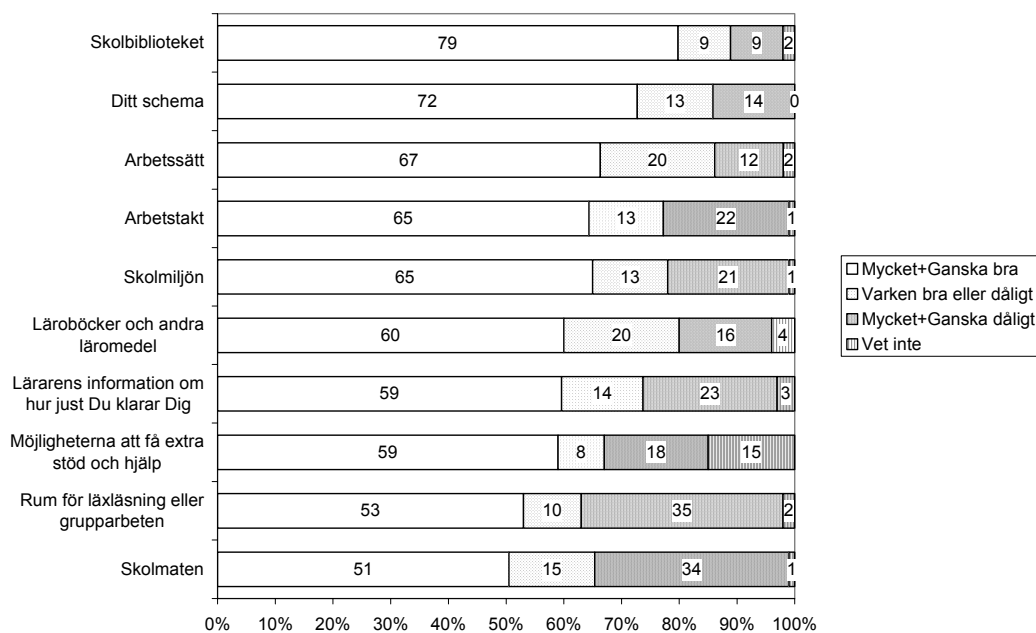


Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

Förutom möjligheten till extra stöd är föräldrarna minst nöjda med storleken på klassen. Även när det gäller skolmiljön är föräldrarna mindre nöjda än för flertalet övriga kategorier. Inom resterande områden är föräldrakollektivet övervägande positivt inställt till sina barns skolor. Mest nöjda är föräldrarna med barnens lärare, undervisningens innehåll och utvecklingssamtalen. Det är få föräldrar som svarat ”Vet ej”. Det enda undantaget är möjligheten att få extra stöd där 13 procent svarat ”Vet ej”.

Även gymnasieeleverna är bekymrade över sina möjligheter att få extra stöd, om än inte i lika hög grad som grundskoleföräldrarna, se diagram 6.2.

Diagram 6.2 Hur nöjda elever i gymnasieskolan är med sina skolor



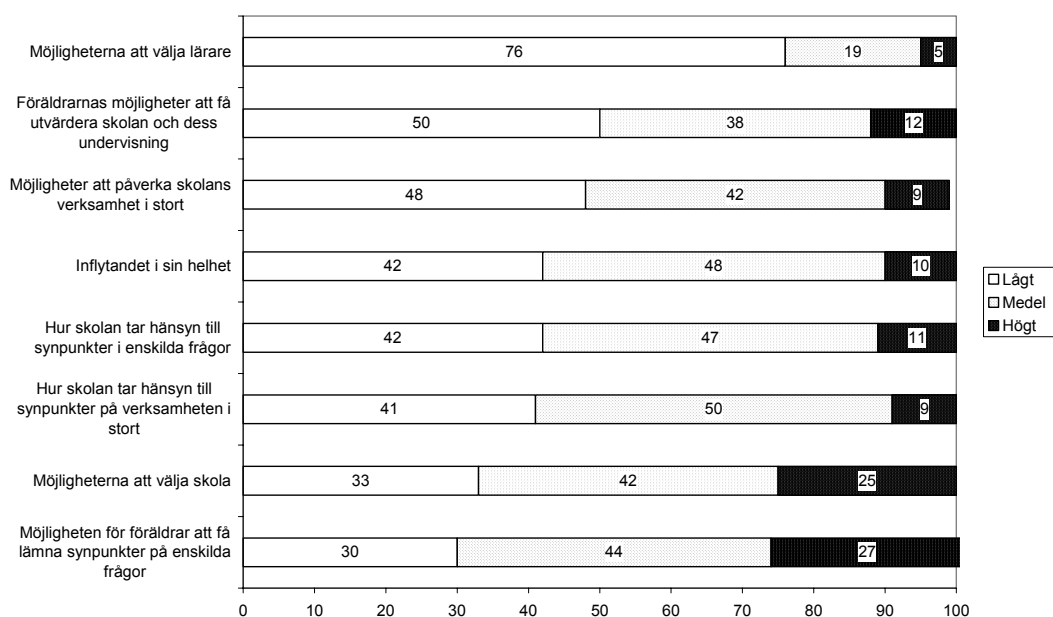
Källa: Bearbetning av data från Skolverkets attitydundersökning 2000, se bilaga 4.

Det som eleverna i gymnasieskolan är mest missnöjda med är skolmaten och rum för läsläsning och grupparbeten. Skolbiblioteket, det egna schemat och arbetsätten är eleverna mest nöjda med.

Missnöje med inflytande i grundskolan

Statskontoret genomförde våren 2002 en medborgarundersökning av bl.a. grundskoleföräldrars syn på inflytande inom skolan. Brukarna fick gradera hur nöjda de var på en skala från 1 till 10, där 1 motsvarar mycket missnöjd och 10 mycket nöjd. Betygen har grupperats enligt SCB:s standard i lågt (1-4), medel- (5-7) respektive högt betyg (8-10), se diagram 6.3.

Diagram 6.3 Grundskoleföräldrars missnöje med inflytande inom grundskolan (procent)



Källa: Data från Statskontorets medborgarundersökning 2002.

Jämfört med andra verksamhetsområden är svarspersonerna mindre nöjda med inflytandet inom grundskolan än vad som gäller för förskolan och högskolan. De är dock mer nöjda än vad som gäller för äldreomsorgen. Inflytandet tycks vara av större betydelse inom grundskolan än inom flertalet andra verksamhetsområden för hur nöjda brukarna är med verksamheten totalt.⁸

Grundskoleföräldrarna anser att möjligheterna att påverka generellt sett är små och att skolan i ganska liten utsträckning tar hänsyn till synpunkter, både i stort och i enskilda frågor. Däremot är föräldrarna ganska nöjda med möjligheterna att lämna synpunkter i enskilda frågor. Föräldrarna är mer nöjda med möjligheten att välja skola än med möjligheten att välja lärare. Missnöjet var stort när det handlade om föräldrarnas möjligheter att få utvärdera skolan och dess undervisning.

I Statskontorets medborgarundersökning fick även de som inte är brukare inom grundskolan besvara frågorna. På alla punkter hade de som inte är brukare en mer positiv bild av möjligheterna att påverka inom grundskolan.

⁸ Se vidare Statskontorets rapport 2002:12.

Missnöje och lokala styrelser

De utvärderingar av försöksverksamheten med lokala styrelser som genomförts på uppdrag av Skolverket har uppmärksammat några tecken på att missnöje kan ha fungerat som grogrund för inrättandet av lokala styrelser.

Flera utvärderingar av försöksverksamheten pekar på att lokala styrelser på vissa skolor har uppstått som en reaktion på ett yttre hot eller krissituation, något vi också stött på genom våra intervjuer. Det kan exempelvis handla om nedläggningshot, negativ ryktesspridning eller utbyggnad av en skola till att omfatta fler årskurser.

Almgren (2000) ser tecken på att föräldrar till barn som går i skola med lokal styrelse (styrelseföräldrar) i högre utsträckning än föräldrar till barn som går i skola utan lokal styrelse (kontrollgruppsföräldrar) är nöjda med situationen på barnets skola. Styrelseföräldrarna ser problemen i såväl grundskolan i allmänhet, som i sitt eget barns skola, som mindre än vad kontrollgruppen gör. Almgren menar att detta kan ha att göra med att styrelseföräldrarna har större inblick i skolan genom att de sitter med i den lokala styrelsen.

6.2 Brukarnas engagemang i skolan

Att ställa upp som representant i brukarorgan

Nielsen (2001) har studerat medborgarnas attityder till kommunala förtroendeuppdrag. Svartpersonerna har fått ta ställning till om de skulle kunna tänka sig att tacka ja till partipolitiska uppdrag i kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. De fick också besvara om de kunde tänka sig att ta ett icke partipolitiskt uppdrag i brukarråd eller styrelse, eller om de skulle acceptera att delta i diskussioner om den kommunala verksamheten inom ramen för en medborgarpanel.

En dryg tredjedel (34 procent) av de tillfrågade var positivt inställda till att ta ett icke partipolitiskt uppdrag i brukarråd eller styrelse. Motsvarande siffror för partipolitiskt uppdrag inom kommunen är 16 procent och inom landstinget 12 procent. Den populäraste formen för deltagande är medborgarpanel (47 procent). Den fråga som låg till grund för ställningstagandet kring medborgarpanel handlade dock om en ”personlig inbjudan till *ett* möte för att tillsammans med andra utvalda invånare och politiker från din kommun diskutera den kommunala verksamheten” (vår kursiv). Detta skulle enligt vår mening kunna tolkas som en form för deltagande som är mindre krävande än att vara ledamot i ett kommunalt förtroendeorgan eller representant i ett brukarorgan.

Nielsen pekar också på att det är långt fler som uppger sig vara positivt inställda till att ta ett partipolitiskt uppdrag i kommunen än som faktiskt också tar ett sådant uppdrag. Mycket tyder alltså på att andelen med positiv inställning är långt högre än andelen som faktiskt tar ett förtroendeuppdrag.

Att engagera sig i sitt barns skola

Skolverket (2001) visar i sin attitydundersökning att 86 procent av föräldrarna kan tänka sig att göra en personlig insats för att åstadkomma förändringar i sina barns skolor. Denna siffra har i stort sett sin motsvarighet i 1997 års attitydundersökning (Skolverket 1998). Ser man till enbart grundskoleföräldrarna stiger siffran till 89 procent.

Enligt samma attitydundersökning kan 45 procent av föräldrarna till barn i grundskolan tänka sig att vara representant i en föräldrastyrelse. En dryg fjärdedel kan inte tänka sig detta och ytterligare drygt en fjärdedel kan inte ta ställning i frågan, vilket enligt Skolverket kan bero på att föräldrastyrelser för många föräldrar fortfarande är ett relativt okänt fenomen.

I en lokal studie av brukarråd var intresset att sitta med som representant ungefär 15 procent hos 290 svarande föräldrar med barn i grundskola.⁹ Andelen föräldrar som inte var intresserade uppgick till cirka 85 procent. Föräldrar till barn i förskolan var mer intresserade: ungefär 30 procent av förskoleföräldrarna var intresserade av att sitta med i brukarrådet (Jönköpings kommun 2000).

I en lokal undersökning har föräldrar till barn i årskurs tre respektive årskurs sju fått rangordna vad som är viktigast för att få möjlighet till inflytande och delaktighet i sina barns skolgång. Att det finns ett väl fungerande brukarorgan på skolan hamnade på tionde plats av 17 svarsalternativ. Detta gällde såväl för de yngre barnens 991 föräldrar som för de äldre barnens 616.¹⁰ Det som upplevdes som viktigast var att få snabb information om problem med eller omkring det egna barnet, att bra utvecklingssamtal förs och att lärare och annan personal i skolan lyssnar på den enskilde föräldern (Lundberg 2001).

I en annan undersökning uppgav en fjärdedel av 860 tillfrågade föräldrar att de var positiva till skolstyrelser med föräldramajoritet (Ståhle 2000). Lika många föräldrar var negativa till en sådan styrelse. Enligt Ståhle föredrog majoriteten av föräldrarna en rådgivande form. De som var mest positiva till den rådgivande formen var föräldrar som haft erfarenhet av denna inflytandeform.

⁹ Svarefrekvensen var drygt 52 procent.

¹⁰ Svarefrekvensen var 82 procent för föräldrar till barn i årskurs tre och 61 procent för föräldrar med barn i årskurs sju.

Enligt samma undersökning ansåg de föräldrar som hade en rektor som tog till sig deras synpunkter att de fick tillräckligt inflytande genom de rådgivande organen. Enligt Ståhle var det tydligt att det vid vissa skolor inte fanns något intresse för föräldrasamverkan eller föräldrainflytande från rektorns sida. Föräldrar som ansåg att rektorn hade en negativ inställning till föräldrainflytande kunde tänka sig att tvinga till sig makten genom lokala styrelser.

I samma studie fick föräldrar i en intervju uppge olika förklaringar till varför föräldrar föredrog rådgivande alternativt medbestämmande organ. Argument för rådgivande organ var att föräldrarna ansåg att brukarrådet fungerade bra och att det inte fanns behov av ett ökat inflytande. Detta argument för även Jarl (2001) fram efter att ha tagit del av ett antal studier om brukarorgan.

Ett annat skäl till att föräldrar föredrar den rådgivande formen är enligt Ståhle farhågor för de krav som medbestämmande i en lokal styrelse ställer på föräldrarepresentanterna beträffande ansvar och kompetens. Det fanns även farhågor för att ett fåtal föräldrar ”skulle bita sig fast och skapa ett nytt maktcenter via styrelsen”.

Ytterligare ett argument mot lokala styrelser som föräldrar fört fram i studien är att föräldrar inte bör vara med och ta beslut som påverkar skolan i negativ riktning. En förälder menade att politikerna inte ska försöka komma undan sitt ansvar. Samma förälder ”vill vara fristående och driva mina krav” utan att behöva ta hänsyn.

Föräldrarnas skäl för att engagera sig

I Ståhle (2000) har föräldrar fått uppge ett antal skäl för att engagera sig i sitt barns skola. Den vanligaste förklaringen till varför föräldrar väljer att engagera sig är att de antar att det gynnar det egna barnet i någon form. Andra motiv som uppges är att man som förälder vill få större insyn i skolan och att det är ett bra sätt att få information på. Vissa föräldrar hävdade att deras åtaganden var relaterat till deras personlighetstyp – de engagerade sig även i andra formella sammanhang.

Grundskoleföräldrars engagemang i försöksverksamheten

Duit och Möller (1997) menar att föräldrarnas intresse att delta i styrelsearbetet är begränsat och lägre än föräldrarnas initiala intresse för försöksverksamheten. Det har varit svårt att få folk att engagera sig i styrelsen.

Enligt Almgren (2000) kan såväl styrelseföräldrarna som föräldrarna i kontrollgruppen i hög utsträckning tänka sig att engagera sig i sitt barns skolgång. Skillnaderna mellan styrelseföräldrar och kontrollgruppsföräldrar är små när det handlar om att tänka sig att vara klassförälder eller att kontakta lärare, skolledning, andra föräldrar eller föräldraförening. Däremot är föräldrarna i kontrollgruppen mindre benägna än styrelseföräldrarna att delta i föräldraförening/föräldraråd och lokal styrelse. Inom kontrollgruppen är det dock fler som kan tänka sig att delta i föräldraförening/föräldraråd (drygt 80 procent) än som kan tänka sig att delta i en lokal styrelse (ca 45 procent).

Enligt Almgren visade kontrollgruppen en stor osäkerhet i sin bedömning av lokala styrelser som fenomen. De flesta (58 procent) kunde inte säga om lokala styrelser var bra eller dåligt och de flesta (61 procent) visste inte om de ville ha en lokal styrelse på sitt barns skola. Av dem som tagit ställning visade sig dock fler vara positiva än negativa. Av de lokala styrelseföräldrarna var hela 95 procent antingen mycket positiva (ca 75 procent) eller ganska positiva (ca 20 procent) till att det finns en lokal styrelse på de egna barnens skola. Det finns dock enligt Almgren en risk för att det är de som är mest nöjda som har svarat på enkäten.

Att engagera sig i sin egen skola

I en lokal undersökning av attityderna hos gymnasieelever i årskurs två fick eleverna ta ställning till vilken typ av elevinflytande som är viktigast. Av nära 1 500 svarspersoner¹¹ svarade 73 procent att det är viktigare med ett eget inflytande på undervisningssituationerna än ett formellt inflytande genom elevrepresentanter via t.ex. elevråd, skolkonferens eller lokal styrelse. Resterande 27 procent tyckte att det var viktigast med formellt inflytande genom elevrepresentanter. (Wiklund 2001)

I en annan lokal undersökning av elever i årskurs åtta framkom att en tredjedel av de drygt 780 svarspersonerna¹² ”just nu” aktivt deltar i inflytelsearbete genom elevråd och/eller andra råd på skolan (utöver de obligatoriska klassråden). Hälften har någon gång deltagit medan resterande hälft aldrig deltagit i något råd. Drygt 40 procent vill arbeta för ökat elevinflytande. (Lunds kommun 2000).

¹¹ Svarefrekvensen var 61 procent.

¹² Svarefrekvensen var 70 procent.

Gymnasieelevers engagemang i försöksverksamheten

Danielsson (1999) redovisar att lärare beklagar elevernas låga engagemang. Bristande intresse hos eleverna har visat sig bl.a. genom att flera skolor har haft problem med att besätta styrelseposterna för elever. En skola har lagt ner sin styrelse på grund av ett för svagt intresse bland eleverna. Vi har också genom våra intervjuer träffat på exempel på skolor – både inom grundskola och komvux – som formellt eller i praktiken lagt ned sin lokala styrelse p.g.a. ett för lågt engagemang hos brukarna.

Danielsson menar att elevrepresentanterna inte tycks ha haft några större förväntningar på vad den lokala styrelsen skulle innebära. Elevrepresentanterna uppfattade övriga elevers engagemang vid införandet som måttligt, främst beroende på brist på information och brist på vilja att engagera sig personligen. Inga elevrepresentanter har dock upplevt övriga elevers inställning till styrelsen som negativ. Över 40 procent av övriga elever anser att styrelsen representerar elevernas intressen mycket bra eller ganska bra. Nästan lika många har svarat varken bra eller dåligt. Drygt 15 procent anser att åsiktsrepresentativiteten är ganska eller mycket dålig. Inställningen till styrelsen hos övriga elever är i huvudsak positiv eller neutral. Cirka 10 procent av övriga elever har en negativ uppfattning om styrelsen.

Vid flera av våra intervjuer har rektorer berättat att det har hänt att den lokala styrelsen inte varit beslutsför p.g.a. att eleverna inte utgjort majoritet. Även när det gäller föräldrastyrelser och andra brukarorgan förekommer att brukare inte dyker upp. En lokal undersökning visar exempelvis att elever inte kommer till skolkonferenser, trots att det inom den berörda kommunen bedrivits en försöksverksamhet med vidgade befogenheter för skolkonferenserna (Uppsala kommun 2000).

Skäl att inte engagera sig

Det har också i våra intervjuer, framför allt med rektorer, framkommit att det är svårt att engagera föräldrar och elever. Det finns flera skäl till varför en brukare – eller snarare varför de allra flesta brukare – förblir passiva och inte väljer att försöka påverka den egna skolan. Tommy Möller (1996) har tagit upp tre orsaker: fördragsamhet, friåkeri och vanmakt. Den som är *fördragsam* tycker inte att problemen är större än att det går att leva med dem. Den som känner *vanmakt* tycker inte att det finns någon reell möjlighet att ta initiativ till en förändring, hur stort behovet än må vara. Vanmakten kan bottna i den egna oförmågan eller genom att man inte vet vad man ska göra och till vem man ska vända sig. Den kan också vara kopplad till en svag tilltro till den institution som påverkansförsöket i så fall ska riktas mot – man tror helt enkelt att det inte finns någon vilja att lyssna från institutio-

nens sida. Den som agerar som *friåkare* hoppas att någon annan ska lösa problemet. (Möller 1996, s.243).

Uppföljningen av Maktutredningens medborgarundersökning visar att skolbarnsföräldrarnas "tysta vanmakt" har ökat mellan 1987 och 1997 års undersökning: det är 34 procent som är missnöjda, men som ändå förblir passiva 1997 jämfört med 24 procent 1987. Motsvarande siffra för studerande 1997 var 42 procent. Andelen skolbarnsföräldrar som är nöjda och därför inte har försökt påverka har sjunkit från 40 procent 1987 till 20 procent 1997. Motsvarande siffror för studerande var 16 procent 1997. Jämfört med andra medborgarroller (boende, patient/anhörig, småbarnsförälder, förvärvsarbete och arbetslös) är det relativt få skolbarnsföräldrar och studerande som är nöjda och därför inte påverkar, medan det är relativt många som är missnöjda men passiva.

I sin näst senaste attitydundersökning redovisar Skolverket (1998) olika skäl föräldrar säger sig ha för att inte försöka påverka skolan. Både föräldrar som försökt påverka och föräldrar som inte försökt påverka har fått ta ställning till fem tänkbara förklaringar till att föräldrar *inte* försöker påverka skolan, se tabell 6.1.

Tabell 6.1 Svenska föräldrars motiv för att *inte* försöka påverka sina barns skola uppdelade på dem som försökt respektive inte försökt påverka

Skäl	Inte försökt påverka	Försökt påverka
Brist på tid och ork	Drygt 70 procent	Drygt 70 procent
Andra anses vara mer kunniga	Ca 70 procent	Knappt 50 procent
Vet inte hur	Drygt 60 procent	Drygt 40 procent
Obehagligt att kritisera	Ca 60 procent	Ca 50 procent
Tjänar inget till	Ca 60 procent	Drygt 50 procent

Källa: Skolverkets attitydundersökning 1997.

Många föräldrar anger flera skäl till att inte försöka påverka sina barns skolor (hälften instämmer med tre till fem skäl). Föräldrar som inte försökt påverka instämmer i högre grad med de olika skälen än föräldrar som faktiskt försökt påverka. Undantaget är att lika många anser att brist på tid och ork är den vanligaste orsaken till att inte försöka påverka sitt barns skola.

Enligt Ståhle (2000) uppgav 97 procent av 430 föräldrar att barnen hade fritidsaktiviteter utöver fritidsverksamheten. En majoritet av dessa föräldrar (83 procent) hämtade och lämnade sina barn i samband med aktiviteterna. Drygt 65 procent deltog i de föräldramöten som hölls i anslutning till aktiviteten. Ungefär 20 procent av föräldrarna deltog som ledare i verksamheten

eller hjälpte till på annat sätt. Den tidsåtgång som föräldrarna lade ner på barnens fritid varierade mellan en till nio timmar i veckan. En förälder menade att tiden ska räcka till för barn, äktenskap, yrkesliv och helst också ett socialt liv, något som denna förälder såg som en orimlig ekvation. Enligt Ståhle var det vanligt att föräldrar ”påtalade att de var rädda om sin fritid och ville använda den tiden till annat än att gå på möten, till exempel träffa sina barn”. När skolan fungerar tillfredställande så finns det heller inte, enligt flera föräldrar, någon anledning att engagera sig.

I ett remissvar på ett förslag från en kommunal förvaltning om att införa lokala styrelser med föräldramajoritet i kommunen framför en av skolornas Hem och skolaförening att det finns en risk för en övertro på föräldrars tid och ork. I remissvaret menar man att ambition och intresse inte alltid kan ”kombineras med tid, framför allt kvällstid” och att arbetsbelastningen på föräldrastyrelser måste anpassas efter tidsförutsättningar. I remissvaret från en annan skola framgår att det på skolan finns föräldraråd knutna till arbetslag, men att det saknas skolövergripande brukarorgan. Enligt remissvaret har diskussioner om att införa skolråd förts. De föräldrar som hade störst erfarenhet av föräldraråd på skolan hade dock inte trott att ett övergripande föräldraråd skulle bli så populärt: ”Det är kul att jobba för att arbetsmiljön ska bli så bra som möjligt för det egna barnet, men mer än detta orkar man inte med.”

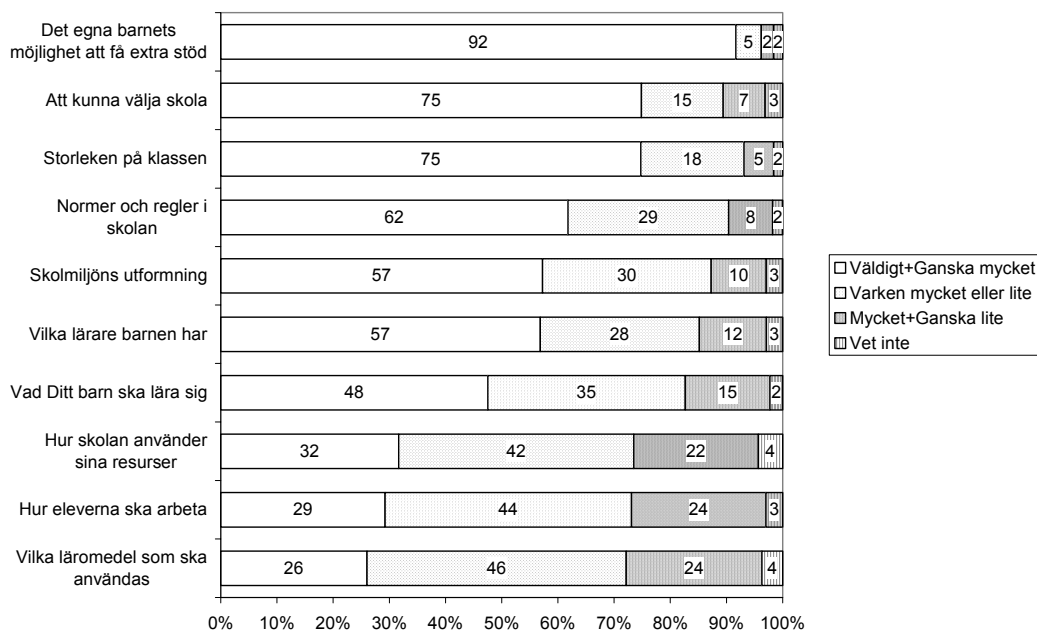
6.3 Vilka frågor vill/kan brukarna ha inflytande över?

Skolverket gör i sina attitydundersökningar skillnad mellan inflytande över verksamhetens *inriktning* (läromedel, arbetssätt och undervisningens innehåll) och inflytande över verksamhetens *yttre ramar* (resursfördelning, klassstorlek, skolmiljö, regler och normer samt elevernas möjligheter att få extra stöd). Därutöver kan inflytande utövas genom val av skola och val av lärare. (Skolverket 1998) Föräldrar och elever har i attitydundersökningarna fått ta ställning till hur mycket de vill och hur mycket de kan vara med och bestämma över dessa frågor.

Föräldrars inställning till inflytande inom grundskolan

En översikt över grundskoleföräldrars uppfattningar av vad de vill ha inflytande över i sina barns skolor redovisas i diagram 6.4.

Diagram 6.4 Vad grundskoleföräldrar vill ha inflytande över i sina barns skolor



Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

Ökad vilja till inflytande inom alla områden

Jämfört med 1997 års attitydundersökning (Skolverket 1998) vill föräldrar i 2000 års undersökning (Skolverket 2001) ha mer inflytande inom i stort sett alla tillfrågade områden.

Vilja att påverka yttre ramar snarare än inriktning

Föräldrar vill inte i lika hög grad som elever ha inflytande över verksamhetens inriktning. Det föräldrarna uppger att de helst vill ha inflytande över är möjligheten till extra stöd för det egna barnet, storleken på klassen och val av skola, men även över normer och regler, skolmiljö och vilka lärare barnen har. Föräldrarna är minst intresserade av att vara med och bestämma vilka läromedel som ska användas, hur eleverna ska arbeta och hur skolan använder sina resurser. Det är en mycket liten andel av föräldrarna som inte har kunnat svara på hur mycket de vill vara med och bestämma om inom respektive område.

Försök att påverka yttre ramar snarare än inriktning

Skolverkets näst senaste attitydundersökning (Skolverket 1998) visar att föräldrar i första hand också har försökt påverka frågor som handlar om verksamhetens yttre ramar med undantag för skolans resursanvändning. Mellan 20 och 30 procent av föräldrarna uppger att de försökt påverka dessa frågor. Särskilt när det gäller skolmiljön och klassens/undervisningsgruppens storlek upplever föräldrar att deras försök faktiskt resulterat i reell påverkan.

Fler försöker påverka, men på annat sätt än genom brukarorgan?

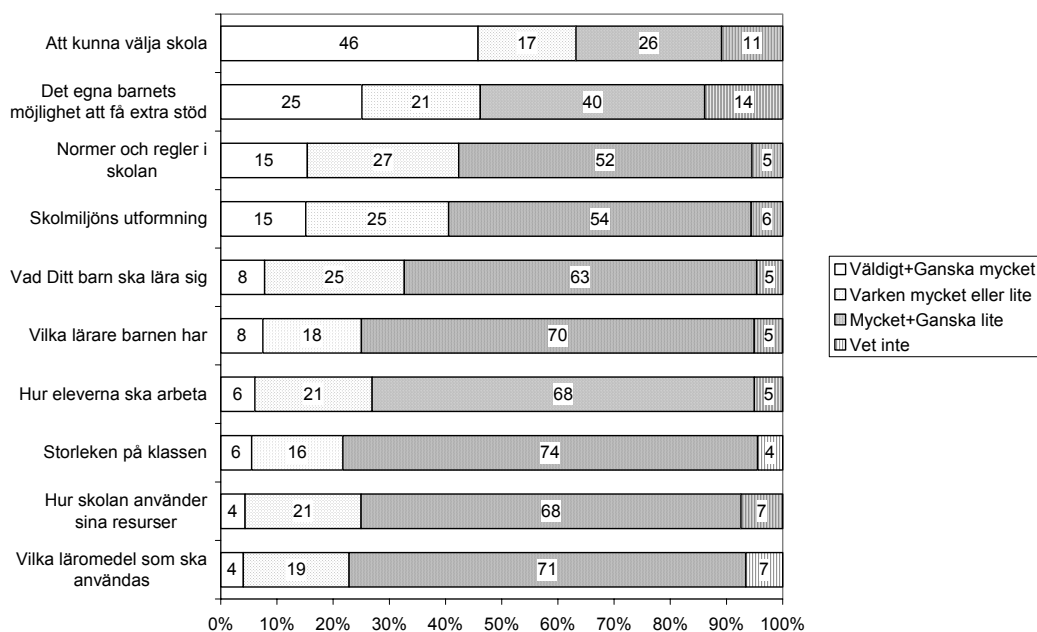
Enligt uppföljningen av Maktutredningens medborgarundersökning tog fler föräldrar initiativ till att försöka påverka förhållandena på det egna barnets skola år 1997 (45 procent) än år 1987 (36 procent). Ser man till alla medborgarundersökningens medborgarroller, alltså även till andra än skolbarnsföräldrar, visar det sig vara vanligast att vända sig till den primärt ansvarige (77 procent), till andra i samma situation (32 procent) eller till offentlig tjänsteman (17 procent).¹³ Fjärde vanligast är att vända sig till en organisation eller förening. Byte är vanligast inom sjukvården och sker förhållandevis sällan inom skolans område. (Petersson m.fl. 1998) Det framgår inte i vilken kategori personer som vänt sig till brukarorgan hamnat.

Större framgång med påverkansförsöken

Enligt samma undersökning var framgångsbalansen, dvs. andelen som ansåg sig i huvudsak ha fått sina önskemål tillgodosedda minus andelen som inte ansåg detta, för skolbarnsföräldrar högre 1997 än 1987. Det är dock fortfarande en relativt sett låg framgångsbalans, 19 procent 1997 och 13 procent 1987, vilket kan jämföras med småbarnsföräldrarnas 35 procent 1997 och 17 procent 1987. Studerande hade 1997 en framgångsbalans på 24 procent.

Diagram 6.5 redovisar hur mycket föräldrar tycker att de kan vara med och bestämma i sina barns skolor.

Diagram 6.5 Vad grundskoleföräldrar upplever att de kan ha inflytande över i sina barns skolor



Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

¹³ Mer än en påverkansform kan ha använts.

Små möjligheter att vara med och bestämma

Föräldrarna anser över lag att de har små möjligheter att vara med och bestämma i sina barns skolor. De anser att det är lättast att kunna välja skola och påverka det egna barnets möjlighet att få extra stöd. Den enda ökningen jämfört med 1997 års attitydundersökning är just att möjligheten att välja skola upplevs ha ökat. Svårast anser föräldrar att de har att påverka val av läromedel, hur skolan använder sina resurser och storleken på klassen. Det är relativt få föräldrar som inte har kunnat ta ställning, färre än i 1997 års undersökning. Föräldrar har haft svårast att ta ställning till hur mycket de kan vara med och bestämma om det egna barnets möjligheter till extra stöd och att välja skola.

Möjligheterna att påverka är små, men har ökat

Enligt Petersson m.fl. (1989) är skolbarnsföräldrarnas bedömning av sina möjligheter att påverka lägre än vad som gäller för andra medborgarroller. Detsamma gäller tio år senare, med undantag för arbetslösa. Skolbarnsföräldrarnas bedömning av sina möjligheter att påverka sammanfattas i tabell 6.2 nedan. Svaren avgavs längs en tiogradig skala med ändpunkterna "Inga möjligheter" (0) och "Mycket stora möjligheter" (10).

Tabell 6.2 Skolbarnsföräldrars bedömning av sina möjligheter att påverka 1987 och 1997 (medelvärden på skalan 0-10)

Vilka möjligheter anser Du att Du har att:	1987	1997
Påverka undervisningens uppläggning och utformning	1,6	2,7
Påverka skolmiljöns utformning	2,0	3,0
Påverka det sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan	2,9	3,6
Byta till en annan skola om Du skulle vilja	2,7	5,5

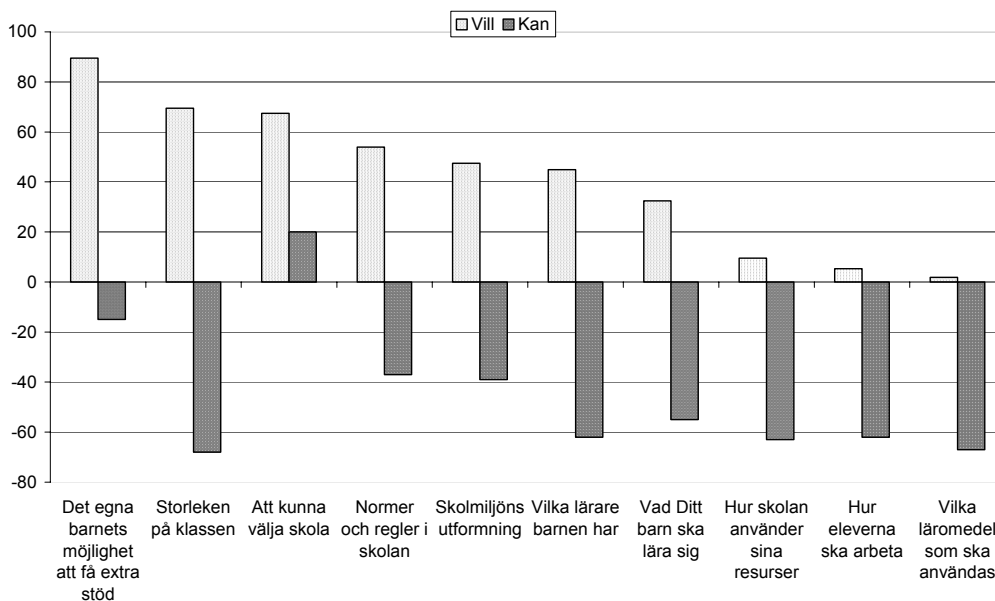
Källa: Petersson m.fl. 1998.

Trots att skolbarnsföräldrar upplever att deras möjligheter att påverka är lägre än vad som gäller för de flesta andra medborgarroller så upplevs möjligheten ha ökat. Detta gäller särskilt för byte av skola, men även när det gäller förhållanden på barnets befintliga skola. Föräldrarna anser sig ha svårare att påverka det som rör undervisningen än det som rör skolmiljön.

Gapet mellan "vill" och "kan" har ökat

Skolverket pekar i sin senaste attitydundersökning på att gapet mellan vad föräldrar vill och vad de anser att de kan vara med och bestämma om var större i undersökningen 2000 än i tidigare undersökningar. Diagram 6.6 visar skillnaderna mellan vad föräldrarna vill och vad de anser att de kan vara med och bestämma om på sina barns skolor.

Diagram 6.6 Skillnader mellan vad grundskoleföräldrar vill och vad de upplever att de kan ha inflytande över i sina barns skolor (procentdifferens)



Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

Staplarna avser summan av andelarna som svarat ”Väldigt mycket” och ”Ganska mycket” minus summan av andelarna som svarat ”Väldigt lite” och ”Ganska lite”. Det gör att diagrammet visar hur mycket grundskoleföräldrarna som grupp vill respektive anser att de kan påverka sina barns skolor. Om det exempelvis är ungefär lika många föräldrar som vill respektive inte vill påverka kommer stapeln att ligga nära noll.

Några av de frågor där föräldrar anser sig ha minst möjlighet att vara med och bestämma upplevs samtidigt ganska oviktiga att ha inflytande över: val av läromedel, elevernas arbetssätt och hur skolan använder sina resurser. De frågor som är viktigast för föräldrarna att ha inflytande över är det egna barnets möjlighet att få extra stöd, storleken på klassen och val av skola. Av dessa är gapet mellan vad föräldrar vill respektive kan vara med och bestämma om störst när det gäller storleken på klassen och minst när det gäller val av skola, se tabell 6.3.

Tabell 6.3 Skillnader mellan vad grundskoleföräldrar som grupp vill respektive kan vara med och bestämma om

Område	Gap
Storleken på klassen	138
Vilka lärare barnen har	107
Det egna barnets möjlighet att få extra stöd	104
Normer och regler i skolan	91
Vad Ditt barn ska lära sig	87
Skolmiljöns utformning	86
Hur skolan använder sina resurser	73
Vilka läromedel som ska användas	68
Hur eleverna ska arbeta	67
Att kunna välja skola	48

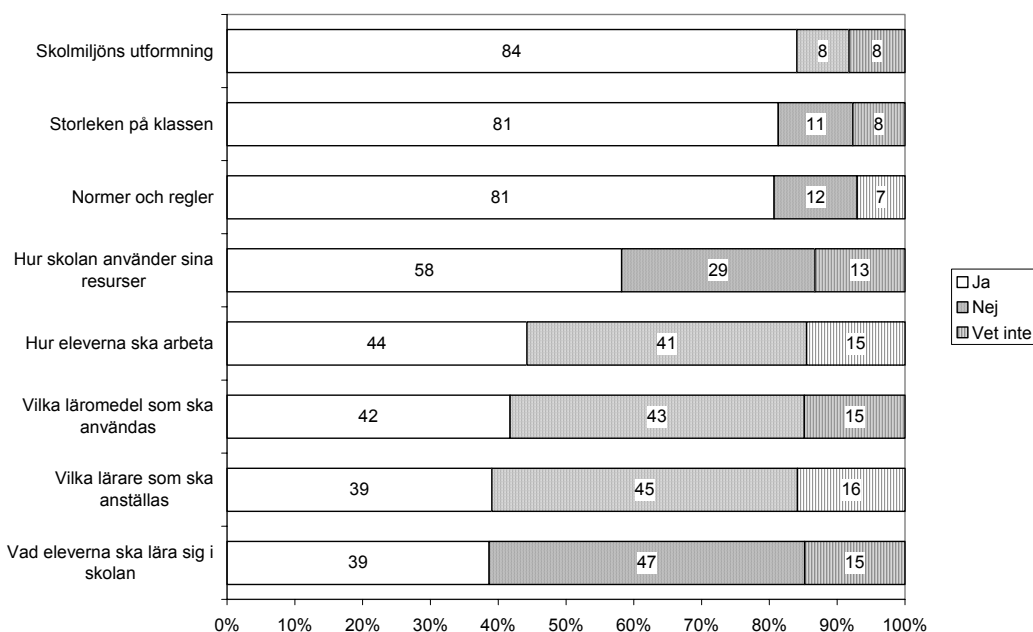
Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

De områden där gapet är störst hör alla till verksamhetens yttre ramar. Inom de områden som har med verksamhetens inriktning att göra – val av läromedel och elevernas arbetssätt – är gapet mindre. Det enda undantaget utgörs av ”Vad Ditt barn ska lära sig”, som har ett större gap än framför allt ”Hur skolan använder sina resurser”. Detta beror på att föräldrar i högre utsträckning vill bestämma om vad barnet ska lära sig, än om hur skolan ska använda sina resurser.

Frågor som föräldrastyrelserna bör få inflytande över

I Skolverkets senaste attitydundersökning (Skolverket 2001) fick grundskoleföräldrar ange vilka frågor en föräldrastyrelse bör ha befogenheter att fatta beslut om, se diagram 6.7.

Diagram 6.7 Vad grundskoleföräldrar anser att en lokal styrelse med föräldramajoritet bör få fatta beslut om



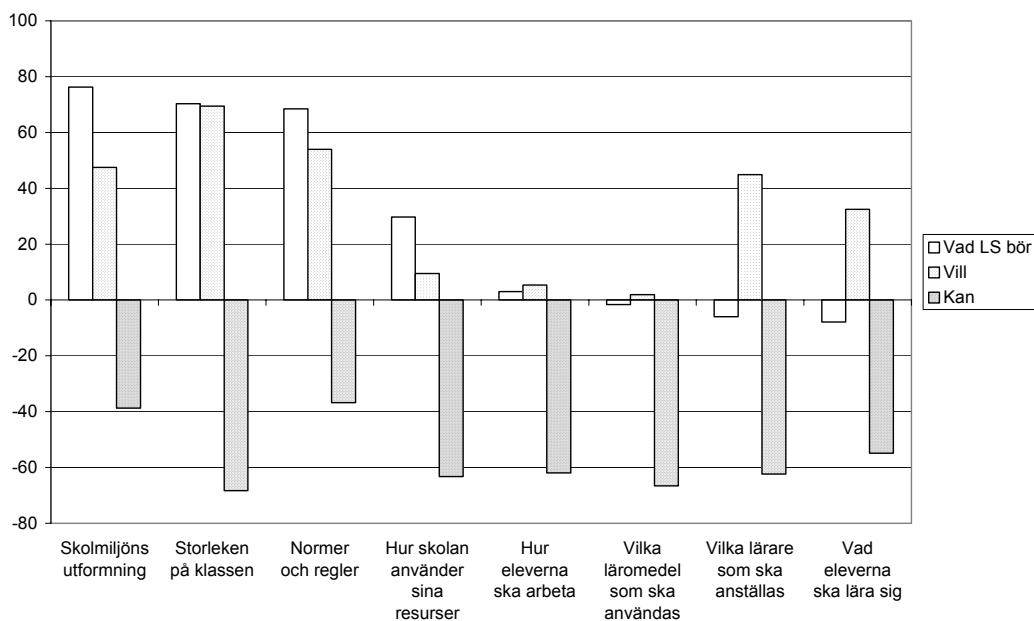
Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

Skillnaden mellan föräldrarnas syn på frågor som har att göra med verksamhetens inriktning i förhållande till frågor om verksamhetens yttre ramar är tydlig. Föräldrarna tycks vara positivt inställda till att en styrelse fattar beslut om frågor som är kopplade till de yttre ramarna. Däremot tycks föräldrarna vara tveksamma till att en styrelse ska få besluta om frågor som har att göra med verksamhetens inriktning.

En klar majoritet anser att en styrelse bör kunna fatta beslut om skolmiljöns utformning, storleken på klasser/grupper samt normer och regler. Inte fullt lika många, men fortfarande en majoritet, anser att en styrelse bör kunna fatta beslut om hur skolan använder sina resurser. Det är fler föräldrar som motsätter sig än som tycker att en lokal styrelse ska få besluta om det som rör val av läromedel, anställning av lärare och undervisningens innehåll.

Skillnaderna mellan hur många föräldrar som anser att lokala styrelser bör få respektive inte bör få hantera en viss fråga redovisas i diagram 6.8. För en jämförelse redovisas procentdifferenserna även för vad föräldrar vill och vad de anser sig kunna vara med och bestämma om.

**Diagram 6.8 Sammanställning av grundskoleföräldrars åsikter om föräldra-
inflytande (procentdifferens)**



Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

De områden som grundskoleföräldrarna helst ser att lokala styrelser bör fatta beslut om är också områden där den allmänna viljan till att vara med och bestämma är hög. Föräldrar uppger som grupp en stark vilja att vara med och bestämma om skolmiljön, storlek på klasser samt normer och regler. Dessa tre områden är även de som föräldrar anser vara bäst lämpade att hanteras av en lokal styrelse. Däremot anser föräldrarna inte att en lokal styrelse bör få fatta beslut om vilka lärare som ska anställas eller vad eleverna ska lära sig, trots att de själva vill vara med och bestämma över dessa områden.

Frågor som föräldrastyrelserna har fått inflytande över

Duit och Möller (1997) tror inte att föräldrars ovilja att ställa upp beror på att de lokala styrelsernas maktbefogenheter är för små. Duit och Möller anser att maktbefogenheterna inte är så små att det skulle vara meningslöst att delta. Vi har inte heller i våra intervjuer i kommunerna stött på argument om att maktbefogenheterna är för små. Däremot finns det på vissa håll problem med att brukare vill diskutera enskilda elever eller lärare utifrån aktuella händelser.

Enligt Ritchey (1998) har fyra av de åtta undersökta styrelserna fått maximalt med befogenheter utifrån de möjligheter som finns. På de flesta skolor uttrycker föräldrarepresentanterna sin besvikelse över sina begränsade möjligheter att fatta beslut i budgetfrågor. Föräldrarna vill gärna delta i de peda-

gogiska diskussionerna, även om de inte gör anspråk på att få bestämma över dessa frågor. Lärarna kände inledningsvis oro över att föräldrar skulle inkräkta på deras professionella pedagogiska område. Denna oro stillades när det blev klarlagt att dessa frågor var undantagna föräldrarnas beslutsområde.

Kristoffersson (1999) har gjort en sammanställning över vilka frågor styrelsen får besluta om och vilka frågor de faktiskt beslutar om. De vanligaste frågorna som ligger utanför det som anges i förordningstexten, men som vissa styrelser ändå arbetat med är skolans organisation, lokalernas användning och budgetfrågor. Det framgår inte av rapporten om dessa frågor hantearats av styrelsen i egenskap av lokal styrelse (med föräldrar som deltagare vid beslut) eller i egenskap av brukarråd (med föräldrar som rådgivare och rektor som ensam formell beslutsfattare). Det framgår inte heller hur många av de frågor som ligger utanför förordningstexten som kan tänkas ligga inom ramen för kommunallagens regler om självförvaltningsorgan.

Enligt Kristoffersson menar föräldrar som *inte* sitter i styrelsen att styrelsen på deras skola kan bli bättre på att påverka verksamhetsplanerna på skolan, skolans utveckling och budgetfrågor. Dessa föräldrar vill ha mer inflytande över bl.a. ekonomi/resursfördelning, elevernas arbetsmiljö, elevernas lärande/arbetssätt/mål, skolans profil/pedagogiska inriktning, samverkan mellan hem och skola samt normer och regler.

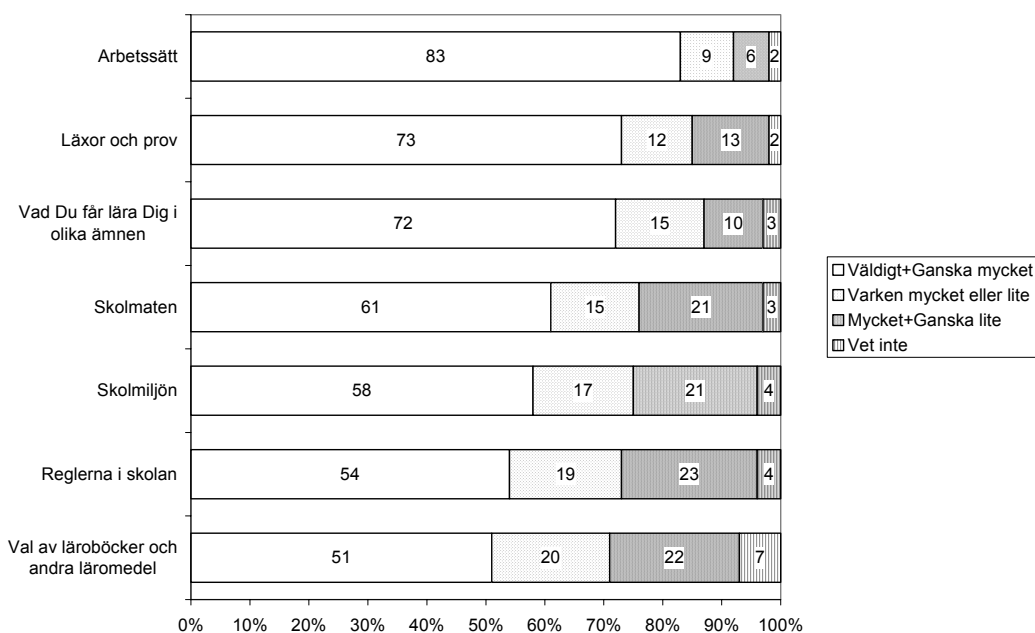
Enligt Kristoffersson anser föräldrarepresentanterna att frågorna varit alltför praktiskt inriktade och små. Almgren (2000), däremot, menar att de flesta styrelseföräldrar anser att styrelsen arbetar med viktiga frågor.

Elevers inställning till inflytande i gymnasieskolan

Även gymnasieelever har i Skolverkets attitydundersökningar fått ta ställning till hur mycket de vill respektive kan vara med och bestämma om på sin skola.

En översikt över gymnasieelevers uppfattningar av vad de vill ha inflytande över i sina barns skolor redovisas i diagram 6.9.

Diagram 6.9 Vad gymnasieelever vill ha inflytande över i sina skolor



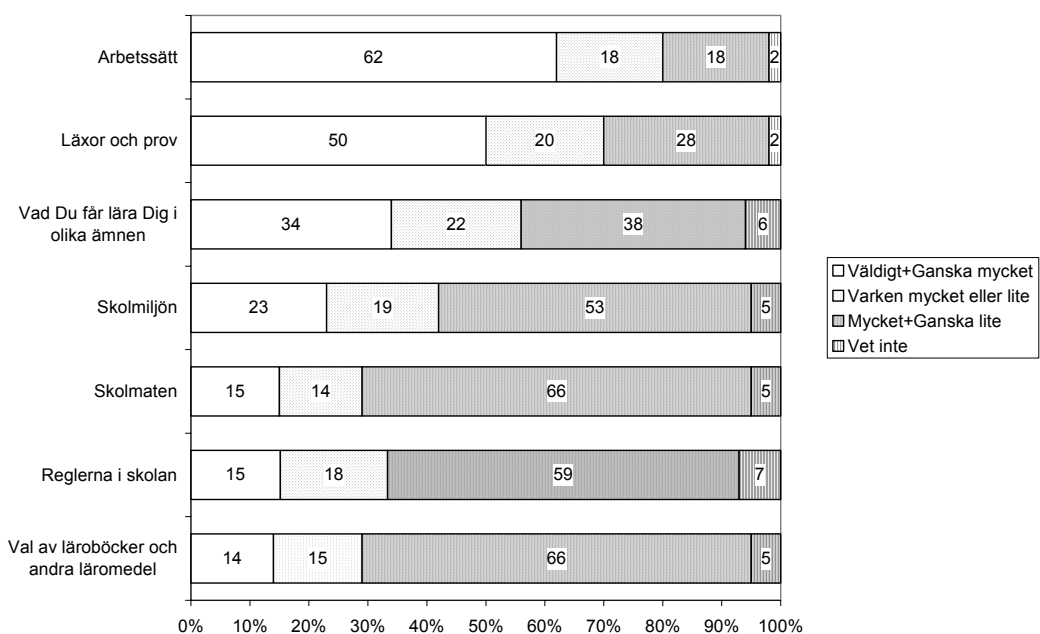
Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

Inriktning viktigare än yttre ramar

Jämfört med 1993/94 visar undersökningen 2000 en minskad vilja hos elever att vara med och bestämma inom flera områden. Gymnasieelever vill vara med och påverka verksamhetens inriktning snarare än de yttre ramarna. Den starkaste viljan att vara med och bestämma finns när det gäller arbets sätt, läxor och prov samt vad eleverna får lära sig i olika ämnen. De områden där eleverna har den svagaste viljan att påverka är val av läromedel, reglerna i skolan samt skolmiljön.

Diagram 6.10 redovisar hur mycket gymnasieelever tycker att de kan vara med och bestämma i sina skolor.

Diagram 6.10 Vad gymnasieelever upplever att de kan ha inflytande över i sina skolor



Källa: Data från Skolverkets attityundersökning 2000.

Ökade möjligheter att påverka

Skolverket pekar på att andelen elever som anser att de kan vara med och bestämma mycket har ökat på flera områden jämfört med tidigare undersökningar. Samtidigt har andelen elever som anger att de kan vara med och bestämma lite minskat på i stort sett alla områden.

Mer inflytande över inriktning än över yttre ramar

Gymnasieeleverna anser att de i högst utsträckning kan vara med och bestämma om arbetssätt, läxor och prov samt vad de får lära sig i olika ämnen. De områden där möjligheten att påverka är minst är val av läromedel, reglerna i skolan samt skolmaten.

Dåliga möjligheter att påverka

I den senaste medborgarundersökningen (Petersson m.fl. 1998) tillkom ”studerande” som en av de medborgarroller som studerats. Gruppen studerande består i undersökningen till största delen av gymnasieelever. Studerandes bedömning av sina möjligheter att påverka redovisas i tabell 6.4.

Tabell 6.4 Studerandes bedömning av sina möjligheter att påverka 1997 (medelvärden på skalan 0-10)

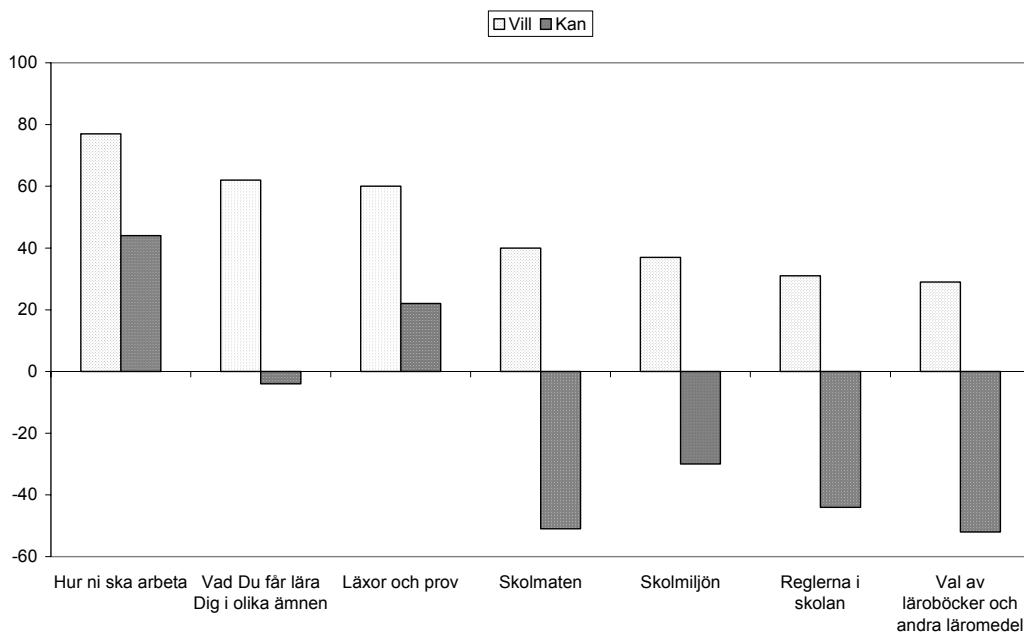
Vilka möjligheter anser Du att Du har att:	1997
Påverka skolmiljöns utformning	3,3
Påverka det sätt på vilket de studerande umgås med varandra i skolan	4,1
Påverka undervisningens uppläggning och utformning	4,8
Byta till en annan klass eller kurs inom samma skola om Du skulle vilja	4,9
Byta till en annan skola om Du skulle vilja	5,4
Påverka de olika studeranderepresentanternas agerande i olika frågor	4,5
Vilka möjligheter anser Du att studeranderepresentanterna har att påverka förhållandena på Din skola	5,8

Källa: Petersson m.fl. 1998.

Studerande upplever att de har relativt dåliga möjligheter att påverka sin situation – endast skolbarnsföräldrar och arbetslösa anser att de har sämre möjligheter. Störst möjligheter att påverka anser eleverna sig ha när det gäller byte av skola samt byte av klass eller kurs. När det gäller förhållanden på den befintliga skolan tycks eleverna anse att de i högre utsträckning kan påverka undervisningens uppläggning och utformning än skolans fysiska och sociala miljö. Intressant att notera är att möjligheten att påverka studeranderepresentanter upplevs vara relativt hög och att representanternas möjlighet att i sin tur påverka förhållandena på skolan upplevs vara ännu högre.

Diagram 6.9 visar skillnader mellan vad gymnasieelever vill och vad de anser att de kan vara med och bestämma över i sina skolor.

Diagram 6.10 Skillnader mellan vad gymnasieelever vill och vad de upplever att de kan ha inflytande över i sina skolor (procentdifferens)



Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

Staplarna avser summan av andelarna som svarat ”Väldigt mycket” och ”Ganska mycket” minus summan av andelarna som svarat ”Väldigt lite och ganska lite”. Det gör att diagrammet visar hur mycket gymnasieeleverna som grupp vill respektive anser att de kan påverka sina skolor. Om det exempelvis är ungefär lika många elever som vill påverka mycket som vill påverka lite kommer stapeln att ligga nära noll.

Gapet är minst där viljan är störst

Gymnasieeleverna både vill och upplever att de kan påverka verksamhetens inriktning i högre grad än de yttre ramarna. Gapet mellan hur mycket eleverna vill kunna påverka och hur mycket de anser att de faktiskt kan påverka är också i huvudsak mindre för frågor som kan kopplas till verksamhetens inriktning än för frågor som rör de yttre ramarna, se tabell 6.5.

Tabell 6.5 Skillnader mellan vad gymnasieelever som grupp vill respektive kan vara med och bestämma om

Område	Gap
Skolmaten	91
Val av läroböcker och andra läromedel	81
Reglerna i skolan	75
Skolmiljön	67
Vad Du får lära Dig i olika ämnen	66
Läxor och prov	38
Hur ni ska arbeta	33

Källa: Data från Skolverkets attitydundersökning 2000.

Det enda undantaget utgörs av val av läromedel. Särskilt när det gäller arbetssätt samt läxor och prov är gapet mellan vad eleverna vill och anser sig kunna vara med och påverka liten. De största skillnaderna finns när det gäller skolmaten, val av läromedel samt reglerna i skolan. Gymnasieeleverna uppger dock att dessa områden är relativt sett ganska oviktiga att få vara med och bestämma om.

Frågor som elevstyrelserna har fått inflytande över

Enligt Danielsson (1999) menar elevrepresentanter att det är svårt att finna frågor som engagerar övriga elever, men också att det finns en stor okunskap hos övriga elever om vad styrelsen innebär. De vanligaste frågorna som tas upp i styrelsen tycks vara av praktisk karaktär (t.ex. inköp av möbler och planering av friluftsdagar). De flesta styrelser behandlar dock den lokala arbetsplanen och verksamhetsplanen. I samband med detta diskuteras även frågor av pedagogisk karaktär. I några styrelser behandlas ekonomi och budget, men oftast genom att rektor informerar om budget. I en av de sju undersökta skolorna tar styrelsen beslut om resursfördelning. Förutom praktiska frågor (möblemang, kafeteria/matsal, m.m.) säger sig elevrepresentanterna vilja ha möjligheter att påverka det som sker i klassrummet, arbetsmiljön och, i något fall, budget och lärares tillsättningar. Danielsson spekulerar i om förklaringen till att så få skolor deltar i försöksverksamheten kan tänkas bero på att elever främst vill påverka klassrumsnära och praktiska frågor, vilket snarast ger ett behov av klassrumsinflytande än inflytande genom lokala styrelser.

Brännström (2000) har utifrån studier av protokoll gjort en sammanställning av karaktären på de frågor som varit föremål för de drygt 1400 beslut som fattats i de styrelser som undersökts, se tabell 6.6.

Tabell 6.6 Andel styrelsebeslut fördelat på nio frågeområden

Frågeområden	Andel beslut
Styrelsens eget arbete	43
Inflytande på kurser, grenar och program	15
Inflytande på skoltider, policydokument och planer	13
Förankring, information och konsultation utanför styrelsen	10
Inflytande på social arbetsmiljö	5
Inflytande på evenemang	5
Inflytande utanför skolan	4
Inflytande på fysisk arbetsmiljö	4
Inflytande på undervisningen	1
SUMMA	100

Källa: Brännström 2000.

Brännström konstaterar att samtliga frågor som anges i försöksförordningen också har hanterats, dock inte i något fall av en och samma styrelse. Vissa styrelser täcker in ett stort antal av de frågor de får behandla, medan andra lägger mycket tid på sitt interna arbete och inte kommer framåt i arbetet med frågor som berör eleverna utanför styrelserna. Hela 43 procent av alla beslut rörde styrelsens eget arbete.

De frågor som tillfrågade elever uppger sig vilja ha inflytande över är framför allt schemaläggning, skolmat och undervisning. I jämförelse med hur eleverna upplever sitt inflytande önskar de ett större inflytande över i stort sett alla frågor på skolan. Brännström föreslår att ett sätt att få de lokala styrelsernas dagordningar att bli mer anpassade till elevernas efterfrågan är att låta elever, såväl styrelserepresentanter som övriga, påverka arbetsordningens innehåll innan nämnden fastställer den.

6.4 Skillnader mellan brukare

Skillnader i inställningen till brukaruppdrag

Nielsen (2001) beskriver skillnader mellan olika sociala gruppers inställning till att tacka ja till att ta ett icke partipolitiskt uppdrag i ett brukarråd eller en styrelse som har en koppling till någon kommunal verksamhet som man är brukare av.

- **Kvinnor är mer intresserade än män.** En något större andel kvinnor än män är positivt inställda till brukaruppdrag. Särskilt tydligt är detta för kvinnor med hemmavarande barn. Över 50 procent av dessa kvinnor är positivt inställda till brukaruppdrag. Motsvarande effekt för män med hemmavarande barn finns, men är inte lika stor.
- **Yngre är mer intresserade än äldre.** Betydligt fler yngre än äldre är intresserade av brukaruppdrag. Över 40 procent av tillfrågade mellan 18 och 44 år är positivt inställda. Andelen sjunker därefter med tilltagande ålder.
- **Inrikes och utrikes födda är lika intresserade.** Det är ingen större skillnad i attityd till brukaruppdrag mellan inrikes och utrikes födda. Det empiriska materialet tillåter ingen uppdelning till olika grupper av invandrare, men Nielsen menar att ett mönster ändå kan skönjas där personer födda i Europa, Sydamerika och i viss mån även Norden är mer positiva till förtroendeuppdrag än personer födda i Afrika och i Asien.
- **Högre utbildade är mer intresserade än lägre.** Det finns en betydande skillnad hos de tillfrågade beroende på utbildningsnivå. Personer med högre utbildning tenderar att vara mer positiva till att åta sig ett brukaruppdrag än personer med lägre utbildning. Av högutbildade (högskola i mer än tre år) angav 47 procent att de var intresserade, vilket kan jämföras med 34 procent för alla som svarat.
- **Partiidentifikation saknar betydelse.** Partiidentifikationen hade ingen betydelse för inställningen till att ta uppdrag. Oavsett om den tillfrågade ansåg sig vara en mycket övertygad, något övertygad eller inte alls övertygad anhängare av ett politiskt parti var andelen positiva ungefär en tredjedel.

Skillnader mellan föräldrar till barn i grundskolan

Skolverket (2001) pekar på några skillnader mellan sociala grupper när det gäller hur intresserade de är att göra en personlig insats i sina barns skolor.

Högre utbildade är mer intresserade

Av föräldrar med högskoleutbildning kan 91 procent tänka sig att göra en personlig insats i sina barns skola. Motsvarande siffra för föräldrar med högst grundskoleutbildning är 69 procent.

Föräldrar med utländsk bakgrund är mindre intresserade

En lägre andel föräldrar med utländsk bakgrund är villiga att engagera sig i sina barns skolor: 78 procent mot 87 procent av de svenska föräldrarna svarar ja på frågan om personligt engagemang.

Lågutbildade är mindre aktiva

Skolverkets näst senaste attitydundersökning (1998) visar att lågutbildade föräldrar i lägre grad än högutbildade har försökt påverka något i skolan de senaste tre åren (32 procent för lågutbildade jämfört med 60 procent för högutbildade). Föräldrarna fick ta ställning till olika skäl att inte försöka påverka, bl.a. ”Inget behöver ändras”, ”Vet inte hur man gör” och ”Andra är mer kunniga”. Lågutbildade föräldrar instämmer i betydligt högre grad än högutbildade i dessa skäl.

Ju yngre barn, desto mer lyssnande lärare

Enligt Skolverkets näst senaste attitydundersökning (1998) är det en betydligt högre andel föräldrar till barn i de lägre årskurserna än föräldrar till barn i högre årskurser som anser att lärare bryr sig om och respekterar deras synpunkter (ungefär 70 procent i grundskolan år 1-3, 60 procent år 4-6, 50 procent år 7-9 och 30 procent i gymnasieskolan).

Lägre utbildade anser i högre grad att de kan påverka

Skolverket (2001) pekar i sin senaste attitydundersökning på några skillnader i uppfattning mellan olika föräldragrupper som kan bero på skillnader i anspråk. Bl.a. skiljer sig olika föräldragrupper syn på deras möjligheter att påverka. Skolverket menar att det finns flera undersökningar som visar att en hög utbildningsnivå ger en mer kritisk inställning till exempelvis skolan.

Samma attitydundersökning visar att föräldrar med kortare utbildning anser att de i högre grad kan vara med och bestämma över alla de områden som Skolverket frågat om.

De förväntningar man har på sin möjlighet att vara med och bestämma spelar, enligt Skolverket, en stor roll även för att föräldrar med utländsk bakgrund i högre utsträckning anser att de kan påverka skolan.

Skolverket noterar även några skillnader mellan olika föräldragrupper syn på vilka frågor som är mest angelägna att få vara med och bestämma om:

- Föräldrar med hög utbildning är i högre utsträckning än lågutbildade intresserade av att vara med och bestämma om skolmiljö och normer och regler. Högre utbildade vill även i högre grad vara med och bestämma om i vilken skola barnet ska gå.
- Föräldrar med lägre utbildning är i högre grad än högutbildade intresserade av att vara med och bestämma om vad deras barn får lära sig samt om läromedlen, dvs. områden som kan kopplas till verksamhetens inriktning.
- Högre andelar av föräldrar med svensk bakgrund än med utländsk vill vara med och bestämma om klasstorlekar och det egna barnets möjligheter att få extra stöd vid behov.

- Högre andelar av föräldrar med utländsk bakgrund än med svensk vill vara med och bestämma om vad barnen får lära sig, läromedlen samt hur eleverna ska arbeta.

Högutbildade föräldrar med svensk bakgrund ger alltså i högre grad uttryck för att vilja vara med och bestämma i sina barns skolor. Det de helst vill bestämma om kan kopplas till verksamhetens yttre ramar. Dessa föräldrar är också mindre nöjda med det inflytande de har.

Duit och Möller (1997) drar slutsatsen att det bland de lokala styrelserna finns en klar glidning mot medelklassdominans. Styrelser på skolor i lägre medelklass/arbetarklassområden har i flertalet fall representanter med högre klasstillhörighet än vad som gäller för området. Motsvarande tendens i medelklassområden är mycket svag. De flesta styrelser låg vid undersökningstillfället i medel- och överklassområden. Kvinnor är i klar majoritet i över 60 procent av styrelserna. Motsvarande siffra för män är 17 procent. Även Ritchey (1998) noterar en överrepresentation av kvinnor i styrelserna.

Almgren (2000) anser att de största skillnaderna mellan styrelseföräldrarna och kontrollgruppsföräldrarna är att styrelseföräldrarna i högre utsträckning bor på landsbygden och att de har en högre utbildningsnivå. De är också i högre utsträckning gifta eller samboende. Kontrollgruppsföräldrarna anses i högre utsträckning vara av arbetarklass. Det är inte särskilt stora skillnader i partisympatier mellan de olika föräldragrupperna. Almgren menar att de stora bortfallen sannolikt bidragit till att andelen föräldrar som inte är svenska medborgare är för låg, särskilt i kontrollgruppen (andelen svenska medborgare uppgick till 97 procent för båda grupperna).

Skillnader mellan elever i gymnasieskolan

Skolverkets senaste attitydundersökning (2001) pekar även på några skillnader som rör elever.

Elever i teoretiska program är mer intresserade

Elever på gymnasieskolans naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogram vill i högre grad än elever på övriga program ha inflytande inom de flesta av områdena.

Flickor är mer intresserade än pojkar

En större andel flickor än pojkar anger att de vill vara med och bestämma på nästan alla områden. På några områden upplever flickor att de faktiskt kan vara med och bestämma i högre grad än pojkarna, men skillnaden är mindre än för vad pojkar och flickor vill vara med och bestämma om. Också en lokal studie av årskurs åtta i grundskolan pekar på att flickor i högre utsträckning än pojkar vill påverka sin skola (Lunds kommun 2000).

Ingen större skillnad mellan olika ursprung

Det finns inga tydliga skillnader mellan vad elever vill påverka och vad de anser sig kunna påverka om man ser till huruvida föräldrarna är födda i Sverige eller inte. Elever som uppgivit att de inte har någon förälder som är född utanför Sverige skiljer sig inte nämnvärt i sina bedömningar jämfört med elever som sagt att den ena föräldern eller båda föräldrarna är födda utanför Sverige.

7 Slutsatser och förslag

I kapitel 1 har redogjorts för det uppdrag som Statskontoret haft. Av denna beskrivning framgår att det övergripande syftet med utredningen är att kartlägga och analysera de förhållanden som förklarar det låga antalet skolor som deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser. I uppdraget nämns ett antal frågor som bör behandlas i Statskontorets studie. Sammanfattningsvis berör dessa frågor tre områden:

- vilken kunskap man har på olika nivåer i kommunerna om försöksverksamheten med lokala styrelser,
- om det i kommunen finns andra former för brukarinflytande i skolan än lokala styrelser och hur dessa i sådana fall fungerar samt
- vilken inställning till brukarinflytande i skolan och till försöksverksamheten man har i olika grupper.

I kapitlen 2-3 har vi klargjort vissa juridiska förutsättningar för lokala styrelser och för andra brukarorgan inom skolan. Kapitlen 4-6 innehåller resultaten av våra egna och andras studier i här aktuella avseenden. I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser utifrån vad som tidigare framkommit samt lämnar ett antal förslag om hur brukarinflytandet i skolan kan utvecklas.

7.1 Slutsatser

Kännedomen om lokala styrelser

Vår bild är att de allra flesta kommuner har kännedom om att försöksverksamheten med lokala styrelser finns. Detta trots att informationen från central nivå varit relativt begränsad och i första hand lämnades i samband med att försöksverksamheten inleddes för mer än fem år sedan.

Att sprida information om försöksverksamheten *inom* kommunen har kommunerna i huvudsak själva svarat för. Detta har till stor del skett genom att förvaltningen först informerat rektorerna, som sedan haft till uppgift att informera brukarna på skolan. En majoritet av kommuner har även informerat brukarna direkt, exempelvis genom information till brukarråd som redan finns på skolorna.

Informationen till såväl rektorer som brukare har vanligtvis lämnats vid flera tillfällen. Detta borde vara naturligt, med tanke på att nya brukare tillkommer varje år. Vi kan dock inte, utifrån vad som framkommit i enkäten och intervjuerna, uttala oss om i vilken utsträckning nya brukare verkligen informerats om möjligheten att inrätta en lokal styrelse på skolan.

Vi kan heller inte säga i vilken utsträckning kommuner, rektorer eller föräldrar känner till vad försöksverksamheten faktiskt innebär, t.ex. med avseende på vilka frågor lokala styrelser får hantera. Det kan erinras om att en tidigare utvärdering av lokala styrelser med elevmajoritet visat att kännedomen hos rektorer, elever och lärare om att försöksverksamheten finns är väsentligt större än kunskapen om vad den faktiskt innebär.

Genom våra öppna enkätsvar, våra intervjuer och tidigare studier har vi fått intrycket att kommunala förvaltningstjänstemän, rektorer och brukare i många fall inte ser någon skillnad mellan vilka frågor som en lokal styrelse respektive ett brukarråd får behandla. Den viktiga skillnaden man upplever finns är att den lokala styrelsen har möjlighet att fatta beslut.

Förekomst av lokala styrelser och brukarråd

I nära hälften av alla kommuner finns åtminstone en lokal styrelse med föräldramajoritet eller med elevmajoritet. Nästan samtliga kommuner, inklusive de som har en lokal styrelse, har någon form av brukarråd. Det är endast ett drygt tiotal kommuner som varken har en lokal styrelse eller ett brukarråd.

Vi kan inte se några systematiska skillnader mellan typer av kommuner när det gäller förekomsten av brukarorgan. Den enda tydliga skillnaden som vi kan konstatera är att det är vanligare att det finns lokala styrelser i större kommuner än i mindre. Detta kan till stor del förklaras av att större kommuner har fler skolor och därmed fler möjligheter att inrätta lokala styrelser.

Den vanligaste formen av brukarråd är sådana som bygger på frivilligt samråd. Det är således betydligt mindre vanligt med brukarråd som baseras på kommunallagens regler om villkorad delegation (om reglerna, se vidare kap. 2 och inledningen på kap. 4).

Innan försöksverksamheten startade var den mest långtgående formen för brukarinflytande den samverkan som skedde utifrån kommunallagens regler om villkorad delegation. Möjligheten för en nämnd att använda denna typ av delegation har funnits sedan 1988. Enligt vad som redovisats i kap. 4 finns i skolorna brukarråd som bygger på reglerna om villkorad delegation i ungefär 17 procent av kommunerna. Detta kan vara intressant att jämföra med möjligheten att införa lokala styrelser som funnits i ungefär sex år och som finns i cirka 45 procent av kommunerna. Lokala styrelser är på kommunnivå således nästan tre gånger mer vanligt förekommande än brukarråd grundade på villkorad delegation.

Tilläggas kan, utifrån vad som framkommit i våra intervjuer och i tidigare undersökningar, att kommunerna i regel har brukarorgan i alla eller åtminstone flertalet skolor.

Olika gruppers inställning till brukarorgan inom skolan

Vårt intryck är att de åsikter som förvaltningstjänstemän, rektorer och brukare har om lokala styrelser i allmänhet även gäller för andra typer av brukarorgan, dvs. även för brukarråd.

Kommuner är positiva, men graden av aktivitet skiljer

De allra flesta kommuner är positivt inställda till brukarorgan inom skolan och ser inte några större negativa konsekvenser av att ha sådana organ. Alla kommuner arbetar dock inte lika aktivt med att stimulera inrättandet av lokala styrelser, men vi har inte stött på någon kommun som är motståndare mot försöksverksamheten av mer principiella skäl. Däremot tycks det finnas ett mindre antal kommuner som ser vissa praktiska problem med lokala styrelser och då främst på grund av de kostnader som arvoderingen av ledamöterna i styrelserna medför.

Kommuner har olika syn på sin egen roll när det gäller inrättande av brukarorgan inom skolan. Vårt intryck är att flertalet kommuner varit mer passiva och betonat vikten av att skolorna måste driva processen. Andra kommuner har varit mer aktiva och själva drivit processen, ibland genom att kräva att brukarorgan ska finnas på alla skolor i kommunen. Vilken av dessa strategier som är mest ändamålsenlig för att på längre sikt åstadkomma många och väl fungerande brukarorgan är naturligtvis svårt att säga. Men kommuner som krävt att lokala styrelser eller brukarråd ska finnas har genom detta ställningstagande tydligt markerat för rektorerna och brukarna att man anser att denna form av brukarinflytande är viktig. Möjligen kan en sådan styrning leda till att rektorer och brukare på sikt ser det som mer självklart att brukarorgan ska finnas inom skolan. Risken är annars att ett brukarorgan som enbart vilar på det engagemang som finns hos brukare och rektorn vid ett visst givet tillfälle riskerar att försvinna om engagemanget minskar eller försvinner, t.ex. när en rektor som drivit frågan eller de mest engagerade brukarna lämnar skolan.

Brukare är positiva, men många orkar inte engagera sig i brukarorgan

Vårt intryck är att det inte är rimligt att hävda att det beror på ett motstånd från kommunerna att inte fler lokala styrelser har inrättats. I vissa fall tycks processen från önskemål till inrättad styrelse ha dragit ut på tiden och ibland har ett större stöd från kommunerna efterfrågats, men den huvudsakliga orsaken verkar snarare hänga samman med ett allt för svagt engagemang från brukarna. Vi vill dock betona att detta är ett övergripande intryck som inte gäller för alla skolor.

Tidigare undersökningar har visat att ganska många brukare uppger att de skulle kunna tänka sig att ställa upp som representant i ett brukarorgan. Men såväl vårt material som tidigare studier pekar på att bristande engagemang hos brukare ändå är det avgörande hindret för att brukarorgan ska kunna komma till stånd, fungera och utvecklas. Ett lågt intresse hos brukare för att ställa upp som representant i brukarorgan betyder dock inte att brukare anser att frågan är ointressant. Tidigare undersökningar visar att brukare i huvudsak är positiva till att det finns ett brukarorgan, oavsett om de själva sitter eller har suttit med som representanter eller inte. Det tycks således inte vara ett motstånd mot brukarorganet i sig som är orsaken till ett lågt engagemang.

En förklaring till att engagemanget är lågt förefaller vara att flertalet elever och föräldrar i första hand engagerar sig i frågor som mer direkt rör den egna skolgången respektive det egna barnets skolgång. Den fritid som man därutöver förfogar över används i första hand till aktiviteter utanför skolan. De flesta vi intervjuat har också pekat på att brukarnas engagemang för de löpande skolutvecklingsfrågorna är lågt, men att intresset infinner sig när brukarna upplever något som angeläget. Engagemanget tycks sålunda vara reaktivt och avgränsat, snarare än proaktivt och kontinuerligt.

En annan förklaring som nämnts är att de mest aktiva brukarna kan avskräcka andra brukare från att ställa upp som representanter i brukarorgan. De mest aktiva och ofta föreningsvana brukarna har ett kunskaps- och informationsövertag som kan leda till att övriga brukare avstår från att engagera sig tillsammans med dem. Enligt Skolverkets attitydundersökningar anser föräldrar som inte försökt påverka sitt barns skola i högre utsträckning än de som försökt påverka att andra är mer kunniga och att de själva inte vet hur man påverkar. När det gäller skäl som inte är lika förknippade med kunskap, t.ex. brist på tid och ork, är skillnaderna mellan de som försökt respektive inte försökt påverka mindre (se vidare kap. 6).

Skolverkets uppgifter om lokala styrelser visar att de flesta skolor som har föräldrastyrelser är skolor för yngre barn. Flera vi intervjuat har påpekat att föräldrar är betydligt mer engagerade i sina barns skolgång när barnen är yngre. Vissa menar att det råder olika skolkulturer i olika faser av skolgången, andra menar att det är naturligt att föräldrar låter barnen ta över när de blivit äldre. Vi har dock inte haft någon möjlighet att närmare undersöka eventuella orsaker till skillnader i engagemang utifrån barnets ålder.

Rektorerna är positiva och har en nyckelroll

I enlighet med vad som framkommit i en rad tidigare studier måste vi betona rektorns roll för att brukarorgan ska komma till stånd och fungera väl. När det gäller försöksverksamheten med lokala styrelser tycks rektorn i många fall ha fungerat som informatör gentemot brukarna. Vad rektorn informerar om och på vilket sätt detta sker är av stor betydelse för om brukare ska

känna sig välkomna in i beslutsprocessen på skolan. Hur denna information genomförts kan vi inte säga något generellt om. Ett intryck vi fått är dock att diskussioner om lokala styrelser är vanligare i kommuner där politiker och förvaltningstjänstemän tydligare markerat det önskvärda i att lokala styrelser startas.

Rektorns inställning påverkar rimligen brukarnas uppfattning om vilka möjligheter de har att kunna utöva inflytande och därmed deras intresse av att engagera sig. Vi har i våra intervjuer i huvudsak stött på rektorer som varit positiva till att brukare engagerar sig i brukarorgan. Endast några få rektorer har ifrågasatt värdet av ett sådant brukarinflytande. Detta är även huvudintrycket från de undersökningar vi tagit del av. Skälen till varför rektorer ser positivt på brukarorgan kan dock skilja sig åt. Vissa betonar vikten av att brukarna får en större förståelse för skolans villkor och prioriteringar, dvs. att skolan ges möjlighet att påverka brukarna. Andra betonar snarare det omvända, att brukarna bidrar till arbetet med skolans utveckling, dvs. att brukarna ges möjlighet att påverka skolan.

Vi har endast i undantagsfall stött på att rektorernas inställning skiljer sig åt beroende på brukarorganets form, dvs. om organet är beslutande eller rådgivande. Det har i sådana fall handlat om att rektorn har upplevt att lokala styrelser har en mer formell karaktär än brukarråd. Detta har i vissa fall setts som något positivt ("det ger brukarorganet högre status och större möjligheter att påverka politikerna") och i andra fall som något negativt ("det innebär merarbete och ökad byråkrati").

Som vi tidigare pekat på kan brukare i hög utsträckning involveras i beslutsprocessen på skolan om rektorn vill det, även om man i skolan inte har en lokal styrelse eller ett brukarråd grundat på villkorad delegation. Detta sker genom frivilligt samråd på rektorns villkor och utan krav på exempelvis en arbetsordning. Det finns dock en risk i dessa fall att det blir otydligt för brukarna vad det är för frågor som man får lämna synpunkter på. Vår uppfattning är att en tydlig arbetsordning som anger målsättningar och uppgifter för brukarorganet ökar förutsättningarna för att brukarna ska kunna förstå sin roll och förutse vilka frågor de förväntas bli involverade i.

I de allra flesta brukarorgan tycks beslut fattas efter att alla blivit överens. Detta är positivt, men bara under förutsättning att samförståndet är resultatet av en öppen och jämlik diskussion. Vårt intryck är att rektorerna i praktiken har stora möjligheter att styra övriga ledamöter i ett brukarorgan. Detta kan exempelvis ske genom att beslutsunderlaget utformas på ett visst sätt eller genom att beslutsunderlaget distribueras vid en viss tidpunkt. Här finns dock möjligheten för nämnden att genom villkorad delegation eller inrättande av lokal styrelse inte bara kräva att brukarorgan ska finnas på en enskild skola, utan också att påverka vilka frågor organet ska behandla. Ett sådant krav innebär dessutom att brukarnas förhandlingsposition förstärks, genom att de

får möjlighet att motsätta sig rektorns förslag (vid villkorad delegation med krav på samtycke) eller genom att de kan utnyttja sin majoritetsställning i en omröstning (lokal styrelse). Vilket inflytande brukarna verkligen får är dock även i dessa fall starkt beroende av rektorns vilja och förmåga att involvera brukarna.

Brukarråd eller lokal styrelse?

Vårt intryck är att man på både kommunal nivå och skolnivå föredrar en stegvis utveckling av brukarorgan, från brukarråd till lokal styrelse, framför att direkt inrätta en lokal styrelse. Tidigare studier, våra intervjuer och kommentarer i enkätsvaren har visat på att det inte är ovanligt att föräldrar på skolor med brukarråd inte vill utveckla rådet till en lokal styrelse. Argument som återkommit i dessa sammanhang är att föräldrar är nöjda med det brukarinflytande de redan har (t.ex. brukarråd) eller att de vill få brukarrådet att fungera bättre innan de eventuellt ombildar det till en lokal styrelse.

Det har vidare framkommit att särskilt brukare upplever att steget från att vara rådgivare till att bli beslutsfattare är stort. Man är i många fall orolig för att de svårigheter som man även upplever finns för brukarråd förstärks i och med att brukarorganet får beslutanderätt. Det kan exempelvis handla om svårigheter med social representativitet, information till och från övriga brukare, förankring av beslut samt ökade krav på en mer formell handläggning av ärenden. I kommentarer i enkätsvaren framkommer att det i flera kommuner finns skolor som har avvecklat sin lokala styrelse och i de flesta fall övergått till brukarråd. Som skäl uppges bl.a. att brukarråd är en mindre formaliserad form som öppnar för en bredare diskussion och ett större engagemang samt att det krävs en skolledning som tror på starkt brukarinflytande för att lokala styrelser ska kunna fungera.

Uppgifter från Skolverkets attitydundersökning indikerar att det råder en ganska hög överensstämmelse mellan vilka frågor som föräldrar anser att det i allmänhet är angeläget att få inflytande över och de frågor som de anser att en lokal styrelse bör få behandla. De frågor som föräldrarna fått ta ställning till kan dock även hanteras inom ramen för ett brukarråd.

Vårt intryck är att skillnaden i praktiken mellan lokal styrelse och brukarråd inte upplevs vara särskilt stor av varken brukare eller rektorer. Det anses vara i stort sett samma typ av frågor som behandlas och frånvaron av konflikt är det dominerande. Vad vi däremot inte kan uttala oss om är hur detta samförstånd uppstår. Kanske innebär möjligheten att utnyttja sin majoritetsställning i en omröstning att brukare ges ett större inflytande i den process som föregår ett gemensamt ställningstagande.

Andra sätt att involvera brukare

Det finns redan idag flera sätt att involvera brukare i beslutsprocessen på skolor. Utöver brukarorgan på skolnivå kan det finnas brukarorgan på lägre

nivåer inom skolan. Brukare kan också genom brukarundersökningar få ge sin bild av hur skolan fungerar och vad skolan bör prioritera. På vissa håll prövas andra metoder för att fånga brukarnas åsikter genom att de ges möjlighet att på olika sätt komma med synpunkter eller ta ställning till aktuella frågor på skolan. Sannolikt kommer Internet att i framtiden spela en större roll för skolor och kommuner i arbetet med att involvera brukarna i olika beslutsprocesser.

7.2 Förslag

I uppdraget ligger att Statskontoret bör föreslå hur formerna för brukarinflytandet i skolan kan förbättras och utvecklas. Nedan redovisas några förslag med detta syfte.

Behåll möjligheten till självförvaltningsorgan inom skolan

Som tidigare framkommit är det vårt bestämda intryck att de allra flesta av dem som berörs av självförvaltningsorgan inom skolan anser att det även fortsättningsvis bör finnas en möjlighet att inrätta sådana organ. Några lokala styrelser har visserligen lagts ned, men i flera kommuner förs även i nuläget en diskussion om att inrätta nya lokala styrelser. Uppfattningen att lokala styrelser bör finnas kvar är inte heller begränsad till de kommuner som i dagsläget har sådana. Vid intervjuerna är det många som framhållit att lokala styrelser bör finnas kvar som ett slags högnivåalternativ när det gäller former för brukarinflytande i skolan, och detta även om man inte tror att den egna kommunen kommer att utnyttja denna möjlighet under en överskådlig tid.

Det är Statskontorets uppfattning att det också i fortsättningen bör vara möjligt att inrätta lokala styrelser/självförvaltningsorgan inom skolan. Dessa organ bör i likhet med dagens lokala styrelser kunna besluta i ett antal frågor som regleras i skolförfattningarna. Det finns dock i sammanhanget ett behov av att närmare överväga om de nya generella reglerna för självförvaltningsorgan även bör tillämpas inom skolan, eller om det finns skäl för att ha en särskild form för just skolan. Ett sådant skäl kan vara att en del av de uppgifter som de lokala styrelserna har att hantera i skolförfattningarna lagts på visst organ (styrelsen för utbildningen eller rektorn). Ska framtida självförvaltningsorgan inom skolan kunna ges motsvarande beslutanderätt torde krävas förändringar i främst skollagen.

I detta sammanhang finns anledning att påminna om att det för närvarande pågår en översyn av skollagen, 1999 års skollagskommitté (U 1999:01). Denna utredning ska avsluta sitt arbete senast den 16 december 2002. Utredningens uppdrag är i korthet att 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. Med tanke på att kommittén avslutar sitt arbete först om cirka ett halvår finns i dagens läge ingen möjlighet att uttala sig om vilka förslag i här aktuella avseenden som utredningen kan komma att framlägga.

Statskontoret ser inga större principiella problem med att möjligheten att införa lokala styrelser/självförvaltningsorgan finns inom skolan. Däremot kan det finnas praktiska svårigheter som riskerar att föra med sig att förtroendet för sådana självförvaltningsorgan reduceras. Om brukare, skolläda och skolpersonal är osäkra på självförvaltningsorganets syfte, mål, mandat och former kan det leda till oklara roller, en ineffektiv styrelse och ett minskat engagemang. Statskontoret anser därför att ett eventuellt beslut att permanenta möjligheten att inrätta lokala styrelser måste åtföljas av insatser som gör att organen inte bara kan fortleva utan också kan utvecklas. Vi återkommer till denna fråga senare i detta avsnitt.

Vi vill också i detta sammanhang betona att det inte finns anledning att se lokala styrelser som den enda vägen till ett förbättrat brukarinflytande i skolan. I många fall kan ett brukarråd vara ett väl så gott alternativ. Det går inte heller att blunda för att det ändå ytterst är relationen mellan rektorn, lärarna, eleverna och föräldrarna som har störst betydelse för vilken delaktighet och vilket inflytande brukarna får i skolan.

Behov av en klar riktningsangivelse från statsmakterna

I åtskilliga riksdagsbeslut har man framhållit betydelsen av ett ökat brukarinflytande. Det senaste exemplet utgörs av det beslut som riksdagen fattade den 4 april 2002 med anledning av regeringens proposition Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) om hur man kan ge medborgarna bättre möjligheter att delta i och påverka den politiska processen.

Vid våra intervjuer har vi fått ett intryck att det åtminstone i en del kommuner finns en osäkerhet om statsmakternas syn på önskvärdheten av ökat brukarinflytande i skolan. I vissa fall har framkommit att man i kommuner tänkt sig för lite extra om man ska inrätta en lokal styrelse eftersom detta är en del av en försöksverksamhet. Särskilt har detta gällt när man diskuterat om att utöka antalet lokala styrelser. En del kommuner har också framhållit att beslutet att förlänga försöksverksamheten kom sent. Detta har i vissa fall tolkats som att det på statsmaktsnivå finns en osäkerhet om lokala styrelser är något som ska finnas kvar i framtiden.

Vi kan även konstatera att Skolverket fått en något problematisk roll i sammanhanget. Skolverket har haft regeringens uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. Rimligen har detta gjort det mindre naturligt för verket att

samtidigt aktivt arbeta för att brukarinflytandet i skolan utvecklas och att nya lokala styrelser inrättas – en roll som mer handlar om att informera, argumentera och entusiasmera och som lätt hamnar i motsättning till rollen som objektiv utredare och utvärderare.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan anser vi att det finns ett behov av att statsmakterna klart och entydigt markerar sin syn på brukarinflytandet i skolan i allmänhet och lokala styrelser/självförvaltningsorgan i synnerhet. Detta kan exempelvis ske när regeringen och riksdagen behandlar de förslag till förändringar i skollagen som kan förväntas lämnas av 1999 års skollagskommitté.

Stöd för utvecklingen av brukarinflytande

Statskontoret anser att det är angeläget att olika sätt att involvera brukare prövas. Särskild uppmärksamhet bör i detta sammanhang riktas mot relativt sett röstsvaga brukargrupper, t.ex. brukare med utländsk bakgrund.

Vi vill också betona vikten av att stimulera nätverksbyggande och erfarenhetsutbyten mellan framför allt kommuner, rektorer och skolor beträffande brukarorgan och andra former av brukarinflytande inom skolan. Detta tror vi kan leda till ett brukarinflytande med högre kvalitet i såväl utformning som genomförande. Vi anser att det är nödvändigt att sådana insatser bygger på en bred samverkan mellan olika berörda parter och intressenter, således inte bara Skolverket och Svenska Kommunförbundet, utan också exempelvis skolledarnas och lärarnas fackliga organisationer samt de organisationer, på olika nivåer, som representerar brukarna.

Bilaga 1



STATSKONTORET Registrator
Ink. 2001-07-24
Dnr. 2001/320-5

Regeringsbeslut 4
2001-07-05 U2001/2679/S

Utbildningsdepartementet

Till avd. KV
Kontakt med.....
Beslut Gd
Datum 24/7-01 Sign. JL

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

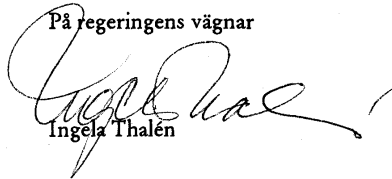
Uppdrag till Statskontoret att göra en utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser


1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att i enlighet med den bifogade inom regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) upprättade *promemorian* kartlägga och analysera de förhållanden som förklarar det låga antalet skolor som deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser.

Statskontoret skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 maj 2002.

På regeringens vägnar


Ingela Thalén


Margareta Wiman

Kopia till

Justitiedepartementet
Finansdepartementet/BA
Ungdomsstyrelsen
Statens skolverk (3)
Svenska Kommunförbundet

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@education.ministry.se
X400: S=Registrator; O=Education; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefax
08-723 11 92

Teleax
132 84 MINEDUC S

Bilaga till regeringsbeslut
2001-07-05, nr 4

Utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser

Bakgrund

Riksdagen fattade i maj 1996 beslut om försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet inom grund- och sarskolan (bet. 1995/96:UbU9, rskr. 1995/96:259). I propositionen till riksdagen föreslogs att kommunerna under en femårig försöksperiod fick överlåta vissa ansvars- och beslutsfunktioner till en lokal styrelse under perioden 1996-07-01 – 2001-06-30 (prop. 1995/96:157). Bakgrunden var Skolkommitténs betänkande "Föräldrar i självförvaltande skolor" (SOU 1995:103). Kommittén föreslog en försöksverksamhet för att pröva nya styrelseformer i skolan och för att vidga föräldrainflytandet.

Den 15 maj 1997 fattade riksdagen beslut om lokala styrelser med elevmajoritet inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (bet. 1996/97: UbU10, rskr. 1996/97:222). I regeringens proposition 1996/97:109 Lokala styrelser med elevmajoritet, föreslogs att under en fyraårig försöksverksamhet skulle kommunerna få överlåta vissa ansvars- och beslutsfunktioner som i dag ligger på styrelsen för utbildningen eller rektorn för skolan till en lokal styrelse med elevmajoritet. Bakgrunden till förslaget var Skolkommitténs delbetänkande (SOU 1996:22) Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. Kommittén föreslog att en möjlighet öppnades för kommunerna och landstingen att inom gymnasieskolans ram anordna en försöksverksamhet. I propositionen utökades kommitténs förslag till att även omfatta den kommunala vuxenutbildningen.

I förordningen (1996:605) om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska sarskolan anges vilka uppgifter enligt grundskoleförordningen (1994:1194), sarskoleförordningen (1995:206) och läroplanen som får överlåtas på en lokal styrelse. I förordning (1997:642) om försöksverksamhet med lokala styrelser inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen föreskrivs vilka uppgifter som får överlåtas till lokal styrelse med elevmajoritet. De båda förordningarna har förlängts med två år och gäller till utgången av juni 2003.

Uppdraget

Statskontorets uppdrag är att kartlägga och analysera förhållanden som förklarar det låga antalet skolor som deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser. Av cirka 6 000 grund- och gymnasieskolor är det ungefär 4 700 grundskolor och 450 gymnasieskolor som inte deltar i försöksverksamheten. Av landets kommuner är det 60 % som inte har någon skola som deltar.

Statskontoret bör främst undersöka följande frågor:

- Vilka informationsinsatser om försöksverksamheten har genomförts på nationell och lokal nivå?
- Har politiker och tjänstemän på kommunnivå försökt att engagera elever, föräldrar och personal för ett deltagande och i så fall hur?
- Har kommunerna och skolorna gjort aktiva ställningstaganden till att delta i försöksverksamheten eller inte (ideologiska – praktiska skäl)?
- Har kommunerna centralt varit negativa eller avvisat skolor som velat starta en försöksverksamhet, vilka har i så fall varit de främsta skälen till detta?
- Anser föräldrar i grundskolan och eleverna i gymnasieskolan att de fått information om försöksverksamheten?
- Har föräldrarna eller eleverna tagit aktivt ställning att inte vilja ingå i försöksverksamheten och vilka är i så fall de främsta skälen till detta?
- Vilken form för inflytande vill föräldrar i grundskolan och eleverna i gymnasieskolan ha?
- Har andra former för elev- och föräldrainflytande utvecklats i de skolor och kommuner som inte har lokala styrelser. Finns det andra modeller för brukarinflytande som man tycker fungerar så bra så att man därför inte valt att införa lokala styrelser. Hur ser dessa former ut?

Statskontoret bör utforma undersökningen så att en generell bild kan ges av hur försöksverksamheten med lokala styrelser hanterats i landets skolor. Statskontoret bör i sin kartläggning och analys särskilt fokusera på jämförelser mellan kommuner med lokala styrelser och kommuner med andra former av brukarinflytande. Vidare bör Statskontoret utifrån de resultat som framkommer i undersökningen föreslå hur formerna för brukarinflytandet i skolan kan förbättras och utvecklas.

Kort beskrivning av tidigare studier m.m.

I denna bilaga görs en kort presentation av vissa källor vi använt, framför allt tidigare undersökningar av brukarinflytande. Presentationen är mycket kortfattad. Ambitionen är att visa vilka empiriska grunder undersökningarna vilar på och vilka inriktningar de har. Presentationen är anpassad till vad som är relevant för vårt uppdrag. Först redovisas några mer allmänt inriktade undersökningar och därefter några som snävare riktar in sig mot lokala styrelser.

Brukarinflytande i allmänhet

Kartläggning av formellt brukarinflytande

I en bilaga till Ds 2001:34 redovisades en kartläggning av brukarinflytandets utbredning och former inom bl.a. grundskola och gymnasieskola. Rapporten är skriven av Maria Jarl, forskarstuderande vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, på uppdrag av kommunenheten vid Justitiedepartementet. Kartläggningen grundar sig på resultaten av en enkät som sändes ut våren 2001 till samtliga kommuner i landet. Svarefrekvensen låg på ca 85 procent.

Rapporten ger en bild av former, omfattning och geografisk utbredning för brukarorgan inom skolan. Svarepersonerna har även fått ta ställning till ett antal påståenden om erfarenheterna av brukarinflytandet inom bl.a. grundskolan och gymnasieskolan. Rapporten beskriver också utvecklingen av brukarinflytandet i Sverige och diskuterar begrepp och principiella problem.

Medborgarundersökningarna 1987 och 1997

Maktutredningen lät år 1987 drygt 2 000 medborgare besvara frågor som berörde sex medborgarroller: boende, konsument av kapitalvaror, patient eller anhörig, småbarnsförälder, förvärvsarbetande samt skolbarnsförälder (Petersson m.fl. 1989). Bortfallet var ca 22 procent. Tio år senare gjorde SNS Demokratiråd en replikation på maktutredningens studie (Petersson m.fl. 1998). Den här gången fick knappt 1 500 medborgare besvara i stort sett samma frågor som ställdes tio år tidigare, men utan att ta ställning till sin roll som konsument av kapitalvaror. Istället hade två nya medborgarroller tillkommit: rollen som studerande och rollen som arbetslös. Bortfallet var år 1997 drygt 25 procent.

Svarepersonerna fick bl.a. bedöma hur stora påverkansmöjligheter de ansåg att de hade för respektive medborgarroll. I båda undersökningarna sammanfattas resultaten i en beskrivning av "medborgarens handlingsvägar" utifrån

om medborgaren är nöjd/missnöjd, aktiv/passiv och om den eventuella aktiviteten lyckats/misslyckats.

Skolverkets attitydundersökningar 1993/94, 1997 och 2000

Vi har använt oss av Skolverkets attitydundersökningar från 1997 (Skolverket 1998) och 2000 (Skolverket 2001). I den senaste undersökningen ingick knappt 8 700 personer uppdelade på allmänhet, skolbarnsföräldrar, elever och lärare. Undersökningen genomfördes i form av telefonintervjuer och skriftliga enkäter. Bortfallet har under alla år legat mellan 20 och 30 procent för de olika svarsgrupperna.

I attitydundersökningarna ställdes frågor som handlar om bl.a. förtroende, missnöje, information och inflytande. Lärare fick ange vilka frågor som de själva, elever respektive föräldrar borde få bestämma mer eller mindre om eller om nuvarande möjligheter är tillräckligt bra. Föräldrar fick ta ställning till vilka frågor de kan vara med och bestämma om, vilka frågor de vill vara med och bestämma om och vilka frågor en lokal styrelse borde få hantera. De fick även ange om de kunde tänka sig att göra en personlig insats för att åstadkomma förändringar i barnets skola och om de kunde tänka sig att vara föräldrarepresentant i en lokal styrelse på barnets skola. Även elever fick ta ställning till sitt inflytande i skolan.

Kommundemokratikommitténs enkätundersökning 2001

Kommundemokratikommittén redovisar i en av sina bilagor (Nielsen i SOU 2001:48) resultaten av en enkätundersökning som kommittén lät genomföra hösten 2000. Metodbeskrivning saknas, men Nielsen generaliserar undersökningens resultat till att gälla för ”medborgarna”. Det är oklart hur gamla undersökningens yngsta deltagare är.

Undersökningen visar bl.a. hur svarspersonerna ställer sig till olika uppdrag: partipolitiska uppdrag i kommun eller landsting, icke partipolitiska uppdrag i brukarråd och medverkan i medborgarpanel. Nielsen redovisar resultaten utifrån bl.a. kön, ålder, utrikes/inrikes födda, utbildning och grad av partiidentifikation.

Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer (Skolverkets rapport nr 166)

Rapporten redovisar resultaten från Skolverkets utvärdering av hur tio kommuner styr sina skolor. Analysen grundar sig på intervjuer med politiker, förvaltningstjänstemän, skolledare och lärare i respektive kommun och på kommunernas egen dokumentation. En av de frågor som undersöktes var styrningen inom området brukarinflytande.

Intern kommunal kompetensfördelning

Johan Höök beskriver i sin doktorsavhandling *Intern kommunal kompetensfördelning* (Iustus förlag 2000) offentlighetsregler för bl.a. delegation inom kommuner samt medborgar- och brukarinflytande.

Kommentarer till kommunallagen

Kommentarerna redovisar innehållet i förarbetena till kommunallagen, men ger också bl.a. en översiktlig bild av kommunallagens förhållande till annan lagstiftning och en inblick i rättspraxis. Kommentarererna är skrivna av Ingvar Paulsson, Curt Riberdahl och Per Westerling (Kommentus Förlag 1997).

Brukare och klienter i välfärdsstaten

Tommy Möller (1996) redovisar i *Brukare och klienter i välfärdsstaten* teorier om missnöje och påverkan och empiri från 120 strukturerade djupintervjuer med brukare av äldreomsorg respektive brukare av barnomsorg i två kommuner.

Statskontorets medborgarundersökning 2002

Statskontoret har i rapporten *Att ta reda på vad folket tycker – En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning* (Statskontorets rapport 2002:12) samlat erfarenheter och resultat från en undersökning om hur medborgarna ser på offentlig förvaltning. Medborgarundersökningen är gjord utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv och behandlar ett antal offentliga verksamhetsområden. Inom respektive verksamhetsområde ställdes bl.a. frågor om inflytande. Undersökningen omfattade 19 500 personer. Några av dessa, drygt 460, var brukare inom grundskolan. Svarsfrekvensen var cirka 50 procent, vilket är lågt för denna sorts undersökningar. Därtill finns ett visst internt bortfall för delar av enkäten, t.ex. för de frågor som rör inflytande. Svaren bör därför tolkas med försiktighet, även om bortfallsanalysen inte visar på någon större snedfördelning och inte heller att resultatet skulle ha ändrats nämnvärt om svarsfrekvensen ökade.

Brukarinflytande i form av lokala styrelser

Skolverkets utvärderingar av lokala styrelser

Demokrati på prov (1997)

Statsvetarna Andreas Duit och Tommy Möller, Stockholms universitet, konstaterar ett och ett halvt år efter det att kommunerna givits möjlighet att införa lokala styrelser att intresset för detta har varit svagt. Hösten 1997 hade drygt 50 anmälningar kommit in till Skolverket. Det empiriska materialet i rapporten består i huvudsak av intervjuer med föräldrarepresentanter i 41 lokala styrelser.

I rapporten framställs några tänkbara orsaker till det svala intresset för att delta i försöksverksamheten. Rapporten beskriver styrelsernas geografiska spridning, vilka som sitter i styrelserna och intresset för styrelserna hos föräldrar och skolpersonal. Författarna gör även en sammanställning av för- och nackdelar med föräldrastyrelser som intervjupersonerna uppgett.

Föräldrar i skolan – är det nå't att ha? (1998)

Pedagogen Elisabeth Ritchey har studerat hur det gick till när åtta skolor bestämde sig för att bilda lokala styrelser. De åtta skolorna är fördelade på sju kommuner. Gruppsamtal har förts med föräldra-, elev- och lärarrepresentanter, djupintervjuer har genomförts med skolornas rektorer och telefonintervjuer med kommunernas skolchefer. Två enkäter har använts – en till föräldrarepresentanterna i styrelserna och en till övriga föräldrar på skolorna.

Rapporten syftar till att beskriva förutsättningar och process vid bildandet av den lokala styrelsen. Exempel på frågor som behandlas är kommunens inställning till lokala styrelser, vilken information som har gått ut till skolorna, engagemanget på skolnivå och bedömningar av vad som varit positivt respektive negativt med att ha en styrelse.

Lokala styrelser med föräldramajoritet (1999)

Pedagogen Margaretha Kristoffersson, Umeå universitet, belyser nio lokala styrelser avseende deras pågående process, möjligheter och svårigheter. Datainsamlingen skedde våren 1999 genom dokumentstudier, enskilda samtal, gruppsamtal, djupintervjuer, telefonintervjuer, enkät, deltagande i styrelsemöten samt besök vid skolorna.

Rapporten syftar till att beskriva den lokala styrelsens inre liv, utveckling och arbetsinsatser. Exempel på frågor är kommunens styrning av försöksverksamheten, vilka frågor som hanteras av styrelsen, bedömningar av fördelar respektive nackdelar av att ha en styrelse och hur styrelsen har påverkat relation och rollfördelning mellan rektor, föräldrar, elever och lärare.

Elever i maktens korridorer (1999)

Rapporten är författad av Mattias Danielsson, C-student i statskunskap vid Uppsala universitet, med stöd av fil. dr. Mats Lundström. Undersökningen är begränsad till sju skolor i sju kommuner. Danielsson har genomfört intervjuer med skol-/utbildningschef, rektor, högste elevrepresentant samt några av de övriga styrelseledamöterna. Enkäter delades ut till övriga elever i årskurs tre, till lärare och till styrelsens medlemmar. Svarsfrekvensen varierade mellan 20 och 100 procent.

Rapportens syfte är att beskriva försökets initialfas – i vilken kontext och på vilka grunder som den lokala styrelsen tillkommit. Exempel på frågor som behandlas är de inblandades inställning till försöksverksamheten, vilka frågor som styrelsen hanterar och vilka den borde hantera och övriga elevers syn på sin lokala styrelse.

Föräldrar för inflytande och inflytande för föräldrar (2000)

Ellen Almgren, doktorand i statsvetenskap vid Uppsala universitet, redovisar resultaten av två enkäter. Den ena enkäten riktade sig till 1 000 ledamö-

ter vid 100 lokala styrelser och den andra till en ”kontrollgrupp” bestående av 1 500 slumpmässigt utvalda kvinnliga vårdnadshavare till barn i grundskolan. Svarsfrekvensen bedöms vara ca 45 procent respektive 35 procent.

Almgren redovisar några potentiella effekter av ett utökat föräldrainflytande, såväl positiva som negativa. Hon jämför även ledamöternas och kontrollgruppens uppfattning om lokala styrelser, beredskap till engagemang och uppfattat inflytande.

Eleverna tar makten? (2000)

Pedagogen Monica Brännström har med stöd av Kerstin Bergqvist, fil.dr. i kommunikation vid Linköpings universitet, genomfört en protokollstudie och en enkätstudie. Enkätstudien riktade sig till 19 skolor av de 23 som vid tidpunkten för datainsamlingen fanns registrerade hos Skolverket och till 22 skolor som fick utgöra en kontrollgrupp. På försöksskolorna har samtliga styrelsemedlemmar ombetts att svara på enkäten (svarsfrekvens 65 procent). På kontrollskolorna ombads skolchefen slumpvis välja 13 svarspersoner, vilket anses motsvara det genomsnittliga antalet ledamöter i en styrelse (svarsfrekvens 51 procent).

Rapporten syftar till att beskriva hur elevinflytandet påverkats av införandet av lokala styrelser med elevmajoritet. Exempel på frågor som behandlas är vilka beslut som fattas i styrelsen, vilka frågor som elever skulle vilja ha inflytande över och hur elevernas inflytande på skolor med lokal styrelse skiljer sig åt från elevinflytandet på skolor utan lokal styrelse.

Nej tack till ökat inflytande? (2001)

Statsvetaren Maria Engstrand har med handledning av Maria Jarl och Maria Oskarsson, Göteborgs universitet, gjort en enkätstudie i ett klusterurval av ca 20 kommuner. Engstrand studerar gymnasieskolor som *inte* valt att delta i försöket. Hennes enkät riktar sig till flera aktörer på skolan: rektor, elever, lärare, elevvårdspersonal samt personal inom vaktmästeri och matbespisning. Sammanlagt fick hon in 88 av 105 enkäter (84 procent).

Hennes övergripande frågeställning är varför inte fler gymnasieskolor har deltagit i försöksverksamheten. Genom enkäten försöker hon undersöka respektive aktörsgrupps förståelse av beslutet, vilja att delta och möjlighet att delta. Hon studerar även om det finns andra, konkurrerande former för brukarinflytande och om stödet från omgivningen varit otillräckligt.

Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet (2001)

Skolverkets sammanfattande rapport om försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet innehåller dels en beskrivning av vilka skolor som har lokala styrelser, dels en sammanfattning av de tre senaste utvär-

deringsrapporterna om föräldrastyrelser. Skolverket avslutar rapporten med ett antal slutsatser baserade på erfarenheterna av försöksverksamheten.

Fyra år av försöksverksamhet med lokala styrelser med elevmajoritet (2001)

Skolverkets sammanfattande rapport om försöksverksamheten med lokala styrelser med elevmajoritet innehåller framför allt en sammanfattning av de tre redan refererade utvärderingsrapporterna om elevstyrelser, och av en uppsats där lokala styrelser analyseras utifrån olika uppfattningar av demokrati. Den sistnämnda uppsatsen är från 1999 och baseras på en intervjuer med företrädare för de lokala styrelserna på 24 av 25 deltagande skolor i försöksverksamheten. Uppsatsen behandlar vem som tagit initiativ till att inrätta lokal styrelse, motiv till deltagande, styrelsens utformning och skolornas erfarenheter. Skolverket drar i sin rapport ett antal slutsatser baserade på erfarenheterna av försöksverksamheten.

Informationsskrifter om lokala styrelser

Förutom Skolverkets information och Svenska Kommunförbundets cirkulär har vi tagit del av Hem och Skolas *Lokala styrelser* (1996) och Bengt Anderssons *Föräldrar som skolans förtrogna* (Gothia förlag 2002). Den senare tar även upp frågor kring brukarråd.

Lokala studier om lokala styrelser och andra brukarorgan

Vi har även i rapporten vissa referenser till lokala studier som behandlat brukarinflytande och brukarorgan: *Kvalitetsredovisning 1999 för Lunds grundskolor* (Lunds kommun 2000), *Formerna för föräldrainflytandet i Sundbybergs skolor – en uppföljning* (Sundbybergs kommun 1999), *Lokala styrelser med brukarmajoritet* (Jönköpings kommun 2000), *Utvärdering av skolkonferenserna* (Uppsala kommun 2000), *Lokala styrelser med föräldramajoritet i några skolor i Örebro* (Örebro kommun 2001), *Så här tycker vi! Utvärdering av gymnasieskolans elever i år 2* (Wiklund 2001, Malmö stad), *Lokal styrelse med föräldramajoritet* (Lundberg 2001, Sundsvalls kommun), *Inflytande – En studie av Sundsvalls lokala skolstyrelser* (Demokratiinstitutet 1998, Sundsvalls kommun), *Lokal styrelse med elevmajoritet* (Göteborgs stad 2001), *Utvärdering av försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan i Halmstads kommun* (Jormfeldt 2001), *Föräldrainflytande i skolan* (Stähle 2000).

Genomförda intervjuer

Kommuner

Göteborg	(Telefonintervjuer)
Haninge	Bollebygd
Jönköping	Degerfors
Leksand	Falun
Luleå	Gnosjö
Lund	Karlskoga
Malmö	Klippan
Nyköping	Mariestad
Oxelösund	Nordmaling
Skövde	Norsjö
Stockholm	Ockelbo
Sundbyberg	Perstorp
Sundsvall	Ragunda
Tyresö	Skinnskatteberg
Umeå	Sorsele
Uppsala	Sotenäs
Vansbro	Säffle
Västerås	Sävsjö
Ånge	Tierp
Örebro	Torsås
	Vindeln
	Vänersborg
	Åsele
	Ödeshög

Organisationer m.m.

Svenska Kommunförbundet
Skolverket
Bengt Andersson (tidigare Riksförbundet Hem och Skola)
Elevorganisationerna
1999 års skollagskommitté

Kommentarer till använda metoder

Tillvägagångssättet för att få reda på förekomsten av brukarråd på kommunal nivå (kap. 4)

Vi hade som ambition att genom vår enkät se hur vanligt det tycks vara med ”konkurrenterna” till lokala styrelser, dvs. olika varianter av brukarråd. Vi ställde därför frågan: Finns det *grundskolor* i kommunen som har andra organ för brukarinflytande på skolnivå än lokala styrelser, t.ex. brukarråd som bildats utifrån regler om villkorad delegation eller samråd? (Ja, i enstaka grundskolor; Ja, i flera grundskolor; Nej; Vet ej). Motsvarande fråga ställdes för gymnasieskolan med enda skillnaden att även skolkonferensen undantogs.

En mycket hög andel svarade ”Nej” på frågorna, trots att det fanns någon form av brukarråd i kommunen. Vår tolkning är att formuleringarna om ”regler om villkorad delegation eller samråd” fått svarspersonen att associera till starkt formaliserade brukarorgan. Vårt syfte var emellertid att även fånga mindre formaliserade samrådsorgan där brukare, rektor och skolpersonal regelbundet träffas för att diskutera skolövergripande frågor. Där en kommun svarat ”Nej” eller ”Vet ej” har vi därför kompletterat med data från en tidigare undersökning (Jarl 2001). I de fall det fortfarande är oklart om kommunen har brukarråd eller inte har vi gått vidare och kontrollerat kommentarer i vår enkät, sökt efter uppgifter på kommunernas hemsidor på Internet och hämtat uppgifter per telefon med kommunala förvaltningar och skolor.

Elevers missnöje (kap. 6)

Uppgifterna om elevers missnöje som återfinns i avsnitt 6.1 bygger på två frågor ur Skolverkets senaste attitydundersökning: Hur tycker Du att det fungerar i olika ämnen i Din skola? (Fråga 13) och Vad tycker Du om följande i Din skola? (Fråga 14). Svartalternativen på fråga 13 var: I alla ämnen; I de flesta ämnen; I ungefär hälften; I några ämnen; Inte i något ämne; Vet inte. Dessa svar har översatts till de svartalternativ som gällde för fråga 14: Mycket bra; Ganska bra; Varken bra eller dåligt; Ganska dåligt; Mycket dåligt; Vet inte. Därmed samlas gymnasieelevernas bedömningar av olika områden i skolan och kan lättare jämföras med grundskoleföräldrarnas bedömningar.