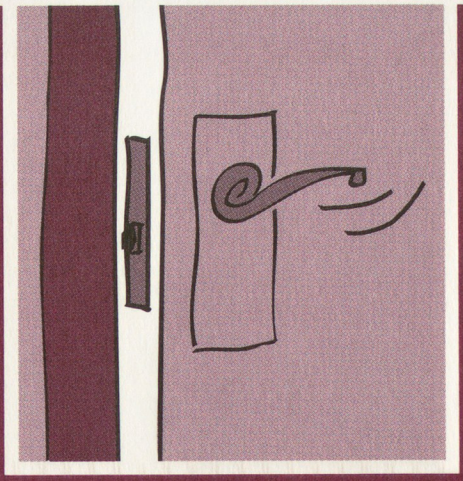
Ref KB Acc



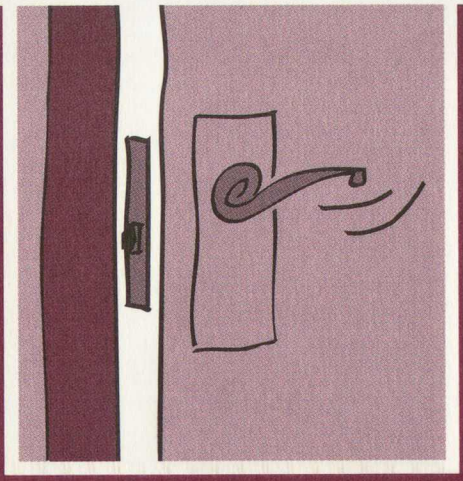
FÖRÄLDRAR I SJÄLVFÖRVALTANDE SKOLOR

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Ref HB Acc



FÖRÄLDRAR I SJÄLVFÖRVALTANDE SKOLOR

SOU 1995:103

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

44

Statens offentliga utredningar
1995:103
Utbildningsdepartementet

Föräldrar i själv-förvaltande skolor

Delbetänkande av Skolkommittén
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Omslagsteckning: Lena Aulin-Gråhamn

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20064-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ylva Johansson

Genom beslut den 9 mars 1995 bemyndigade regeringen statsrådet Ylva Johansson att tillsätta en kommitté med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen (dir. 1995:19). Direktiven bifogas, se *bilaga 1*.

Kommittén antog namnet Skolkommittén. Till att leda kommitténs arbete utsågs utbildningsledaren Olle Holmberg. I arbetet deltar som ledamöter slöjdläraren Lisbeth Andersson, högskoleadjunkten Kerstin Bergöö, rektorn Börje Ehrstrand, adjunkten Katarina Eklind, mellanstadieläraren Pia-Lotta Fellke, organisationspedagogen Lennart Kågström, adjunkten Göran Mohn, utvecklingsledaren Elisabet Nihlfors, adjunkten Lennart Nilsson, biträdande rektorn Peder Sandahl, fritidspedagogen Anneli Springe och teknologen Marika Östman. Lisbeth Andersson entledigades den 25 augusti 1995 och högskoleadjunkten Lena Aulin-Gråhamn utsågs till ny ledamot.

Som sakkunniga förordnades kanslirådet Eva-Stina Hultinger, skolrådet Berit Hörnqvist, professorn Henning Johansson och sekreteraren Ingrid Lindskog. Eva-Stina Hultinger entledigades som sakkunnig den 7 augusti 1995.

Som sekreterare arbetade syo-konsulenten Mikaela Sigander fram till den 31 juli 1995 och föredraganden Görel Sävborg-Lundgren fram till den 4 september 1995. Som sekreterare förordnades därefter kanslirådet Eva-Stina Hultinger den 7 augusti 1995 och Christer Wallentin den 21 augusti 1995.

Kommittén har till sig knutit två referensgrupper, en med parlamentariker och en med företrädare för centrala intresseorganisationer. En förteckning över ledamöterna i de båda referensgrupperna lämnas i *bilaga 2*.

Efter föredragning inför regeringen av statsrådet Ylva Johansson fastställdes den 12 oktober 1995 nya tidsramar för Skolkommittén.

Skolkommittén ber härmed att få överlämna sitt första delbetänkande Föräldrar i självförvaltande skolor.

Ledamoten Peder Sandahl har lämnat en reservation som fogas till betänkandet.

Stockholm i november 1995

Olle Holmberg

Lena Aulin-Gråhamn	Kerstin Bergöö	Börje Ehrstrand
Katarina Eklind	Pia-Lotta Fellke	Lennart Kågström
Göran Mohn	Elisabet Nihlfors	Lennart Nilsson
Peder Sandahl	Anneli Springe	Marika Östman

/Eva-Stina Hultinger
Christer Wallentin

Innehållsförteckning

Sammanfattning av Skolkommitténs förslag 5

1 Vårt uppdrag – en diskussion 7

2 Varför föräldrainflytande? 17
Föräldrar vill ha inflytande i skolan (18)
Hem–skola i ett historiskt perspektiv (21)
Föräldrainflytande – hot eller möjlighet? (25)

3 Ansvar och inflytande i skolan 35
Om detta kapitel (35)
Lokal frihet – ett exempel (36)
Skolans styrsystem (43)
De fristående skolorna (47)
Föräldrainflytande i skolan i dag (51)

4 Förslag om försöksverksamhet med lokala styrelser 61
Förslaget (61)
Motiv till förslaget (63)

Reservation 71

Bilagor

Bilaga 1 73
Bilaga 2 83
Bilaga 3 85

Sammanfattning av Skolkommitténs förslag

Vi föreslår att kommunerna genom försöksverksamhet får möjlighet att inrätta en lokal styrelse för en skola eller en del av en skola. Styrelsen ska ha föräldramajoritet. Till den lokala styrelsen får överlåtas en rad beslutsfunktioner som enligt Lpo 94 och grundskoleförordningen i dag ligger på styrelsen för utbildningen eller på rektorn. Vi förutsätter att många frågor som finns inom kommunens ansvarsområde också förs över till den lokala styrelsen. Det kan till exempel gälla frågor om resurssanvändning, skolorganisation, lokaler och rekrytering.

Försöksverksamheten bör kunna påbörjas den 1 juli 1996 och omfatta en femårsperiod. Därefter bör den utvärderas både lokalt av de berörda kommunerna och nationellt av Skolverket.

Initiativet till att delta i försöksverksamheten bör komma från den enskilda skolan. Vi tror att en förutsättning för att det ska bli en bra verksamhet är att det finns ett genuint intresse hos en grupp föräldrar att medverka i att utveckla skolan. Det måste också finnas ett positivt gensvar hos skolledarna, lärarna och den övriga personalen vid skolan.

Vi föreslår en öppen försöksverksamhet där olika modeller kan prövas både vad gäller styrelsens sammansättning och dess beslutsområde. När det gäller sammansättningen föreslår vi dock att representanterna för föräldrarna alltid ska vara i majoritet och att rektorn ska vara en självskriven ledamot. I övrigt anser vi att man lokalt bör komma överens om hur styrelsen ska vara sammansatt och hur styrelseledamöterna ska nomineras. Vi förutsätter dock att både elever och lärare kommer att ingå i styrelsen.

Vi föreslår att försöksverksamheten regleras i en särskild förordning.

Vi vill med vårt förslag stödja den pågående utvecklingen och ta bort de hinder som finns för att ge föräldrarna ett verkligt inflytande i skolan. Bakgrunden är att föräldrar, trots allt som genom åren har sagts och skrivits om föräldrars rätt till inflytande över sina barns skolgång och behovet av samverkan mellan hem och skola, inte har någon formell beslutsrätt över eller ansvar för det som sker i skolan.

De nya läroplanerna ger klart besked om att föräldrarnas inflytande måste öka. Många kommuner har också tagit fasta på föräldrarnas viktiga roll i skolan. De har med stöd av kommunallagens bestämmelser om villkorad delegation och självförvaltningsorgan inrättat olika former av förvaltningsråd eller samverkansorgan där föräldrar ingår. Skollagen och skolförordningarna lägger emellertid hinder i vägen för att flytta över beslutanderätten i flertalet frågor i skolan från styrelsen för utbildningen eller rektorn för en skola till en lokal styrelse.

Sammanfattning av Skolkommitténs förslag

1 Vårt uppdrag – en diskussion

Skolkommittén presenterar nu sitt första betänkande. Vårt uppdrag gäller skolans inre arbete. Det betyder att skolans centrala frågor om vad och hur eleverna lär sig, vilka sociala förmågor de tillägnar sig och hur skolan bidrar till deras värderingar kommer att bli föremål för en statlig kommittés uppmärksamhet. Tidigare skolutredningar har ofta arbetat med skolans yttre form. Att regeringen genom att tillsätta denna utredning flyttar fokus till det inre arbetet bör bland annat ses som en markering av detta arbetes vikt. Det är i undervisningen, i läroprocesserna, i kontakten mellan lärare och elever och mellan elever inbördes som det mest betydelsefulla i skolan sker.

Vi ska enligt våra direktiv stödja den pedagogiska utvecklingen i skolan på i huvudsak två sätt. Dels ska kommittén ge ut betänkanden och andra skrifter som föreslår stat, kommun och skolpersonal utvecklingsbefrämjande förändringar av regelverk och praxis. Dels ska kommittén på olika sätt både initiera en offentlig skoldebatt och göra sin röst hörd i samma debatt. Vi ska arbeta fram till slutet av 1997 då huvudbetänkandet ska föreligga. Kommittén avkrävs dessutom två delbetänkanden: ett om elev- och föräldrainflytande (1995) och ett om hur skolan kan utnyttja det faktum att vi lever i ett mångkulturellt samhälle som resurs i arbetet (1996). Vi har delat upp betänkandet om elev- och föräldrainflytande i två, nämligen Föräldrar i självförvaltande skolor som lämnas nu och ett betänkande om elevers inflytande över sitt eget lärande som kommer i februari 1996. Vi kommer också att ge ut andra skrifter med förslag och exempel ägnade att stödja den pedagogiska utvecklingen.

Uppdraget är ovanligt – och svårt. Att på statlig nivå belysa det inre arbetet i skolan och ge förslag till förändringar har sina komplikationer i ett nytt styrsystem. Det är statens uppgift att formulera nationella mål för skolan och se till att dessa mål uppfylls, medan det numera är kommunen och skolan som har det omedelbara ansvaret för verksamheten, som från sina utgångspunkter tolkar målen och bestämmer hur man konkret ska gå tillväga för att nå dem. Skolan har på det här sättet fått ett ökat friutrymme. Det finns allt färre statliga bestämmelser, som reglerar hur livet i skolan ska levas. Det betyder att man bättre kan ta

till vara till exempel lärares och elevers erfarenhet och kreativitet. Lärare och elever har fått ett mandat att tillsammans skapa goda villkor för lärandet i skolan – utan alltför många pekpinnar uppifrån. Det nya styrsystemet ger därför handlingsutrymme för skolans framtida utveckling. Men det komplicerar förvisso tillvaron för en statlig utredning. Det går inte längre att skriva med ett överhetsperspektiv där centrala regleringar och prioriteringar är huvudpoänger i texten. På det sättet var världen mycket enklare beskaffad för några årtionden sedan. Då kunde staten säga ifrån om hur man menade att saker och ting borde hanteras i skolan. Om sedan skolan verkligen gjorde som man blev tillsagd är en helt annan sak. I dag måste de statliga texterna i större utsträckning utformas som en del av en dialog med den lokala nivån. Även mycket substantiella förslag till ändringar – till exempel av sådana statliga bestämmelser som kan uppfattas som hinder för pedagogisk utveckling – måste diskuteras i en sådan anda.

Vi har här talat om en förändrad relation mellan staten å ena sidan och kommunen och skolan å den andra. Det får naturligtvis inte tolkas så att staten har abdikerat från sitt ansvar för skolan i och med att de övergripande målen är fastslagna. Målen måste följas upp och resultaten granskas. De övergripande målen är inte heller en gång för alla givna utan måste ses över och utvecklas i takt med utvecklingen i skolan och i samhället. Det är statens uppgift att hålla fast ett övergripande och nationellt perspektiv på skolan samt att stödja, stimulera och lyfta fram de lokala erfarenheterna, så att skolan som helhet kan inspireras och dra nytta av dem.

Dialog med skolan

En första förutsättning för att en nödvändig dialog ska kunna upprättas är att våra texter blir lästa av dem som arbetar i skolan. Det innebär i sin tur att vi måste skriva på ett sätt som gör att den verklighet vi skildrar är igenkännbar för dem som läser. Vi måste alltså beskriva komplexiteten i skolarbetet och akta oss för att förenkla och idyllisera. Allt utvecklingsarbete – också det som har nationell omfattning – bygger på att man erkänner människors faktiska erfarenheter och utgår från dem när man föreslår förändringar. Det är ingen mening att hålla upp bilder av skollivet som ingen känner igen. De förslag som man kommer med blir också mindre trovärdiga om dess förutsättningar och utgångspunkter är alltför tillrättalagda. Det är bättre att försöka beskriva delar av den verklighet som lärare faktiskt upplever i skolan och visa på reella

problem och svårigheter med de förslag som läggs fram – men *ändå* lägga förslagen.

Många talar om att styrning numera i större utsträckning än tidigare sker med hjälp av exempel. På flera områden ska det goda exemplets makt ersätta forna tiders myndiga regler och tvingande bestämmelser. Men "goda" exempel är inte alltid så goda. Det är naturligt om människor värjer sig om exemplen är alltför välformade och duktiga – eller alltför renskalade från motsägelser och problem. Lärare som arbetar tillsammans med elever varje dag kan bli både besvikna och upprörda när de jämför sin vardagsundervisning med sådana exempels normerade idyll. Vi tänker oss konkreta och levande exempel, fulla av kompromisser och motsättningar, men exempel som är löftesrika trots uppenbara svårigheter, missgrepp och ofullkomligheter. Sådana exempel har inte använts i det här betänkandet, men i fortsättningen kommer vi att behöva hjälp av dem som är verksamma i skolan, när det gäller att få tag i exempel som öppnar för nya insikter.

En utvecklingsdialog med skolan förutsätter också att vårt tilltal är öppet och riktas till alla. Det gäller alla som är verksamma i skolan eller berörs av den, det vill säga lärare, skolledare och övrig personal samt elever och föräldrar. Vi vänder oss inte heller till särskilda grupper. Vi ser till exempel inte lärarkåren som naturligt sönderfallande i traditionalister och förnyare, där den ena gruppen behöver förmanas och reformeras och den andra applåderas och stödjas, något som annars inte är alldeles ovanligt i utvecklingssammanhang. Om skolan ska bli bättre behövs både tradition och förnyelse, och framför allt behövs allas kraft i arbetet. Alltför många utvecklingsinitiativ har lett till en ofruktbar polarisering mellan vissa personalgrupper som inte känt sig sedda och respekterade och andra som fått uppmärksamhet och stimulans. Detta betyder inte att vi har en räddhågad och försiktig inställning och inte vågar utmana ingrodda föreställningar om vad skola och undervisning är och borde vara. Men det betyder att vår kritik mot förlegade traditioner och problematiska nymodigheter ska uttalas inom ramen för ett i grunden solidariskt perspektiv, där eleverna är i fokus och där lärare och skolledare har vår förståelse och respekt.

Till en del har denna indelning i traditionalister och förnyare fått näring av en förenklad offentlig diskussion om elevers kunskaper och skolans undervisning. Den diskussionen har under många år pendlat mellan stark ämnesfixering å den ena sidan och en tydlig koncentration på arbetssätt och arbetsformer å den andra. Det har varit antingen – eller. Det ena har uteslutit det andra.

Den ämnescentrerade hållningen har i debatten ofta hängt samman med ett ointresse för den pedagogiska processen: för olika metoder, för

elevernas skiftande erfarenheter, för skolan som institutionell ram, för hela det sammanhang i vilket kunskapsarbetet sker. Detta ointresse kan bygga på föreställningen om att ämnena i kraft av sin inneboende bildningsaura ska kunna göra jobbet av sig själva, en föreställning som förenklat kan uttryckas så här: Får eleverna bara kontakt med kunskapen i sin rena och oförfalskade form så kommer de – vissa av dem i alla fall – att lära sig.

Intresset för arbetsformer och arbetssätt har representerat en annan linje i diskussionen. Denna hållning har ofta varit i stark opposition mot de mer renodlade ämnesperspektiven. Det har dock handlat om en relativt abstrakt diskussion som isolerat metodfrågorna både från undervisningens innehåll och från eleverna, deras bakgrund och erfarenheter. Vissa arbetssätt har varit bättre än andra oavsett vad saken har gällt och oavsett hur det bredare sociala och psykologiska sammanhanget har sett ut. Undervisning har på det sättet kommit att handla mer om form och organisation än om innehåll.

Vi vill i detta utredningsarbete föra en dialog med skolan, en dialog som har som förutsättning att denna konstruerade motsättning mellan innehåll och form är upphävd. Allt som görs i skolan har både ett innehåll och en form, och man gör därför bäst i att diskutera dessa ting tillsammans.

Elevers lärande i en ny samhällelig situation

Eleverna är i fokus för denna kommittés arbete framöver. Vi har dock i det ovanstående framför allt berört lärarnas roll i skolans utvecklingsarbete. Det är också självklart att lärarna är nyckelpersoner i den nödvändiga omformningen av skolan. Men det är eleverna och deras lärande som kommer att vara den uttryckliga eller underförstådda utgångspunkten för våra resonemang, även om uppmärksamheten i våra olika texter och förslag kommer att flyttas mellan olika områden och aktörer i skolan. Detta betänkande handlar om föräldrar och deras inflytande. Men det är inte primärt för föräldrarnas egen skull vi diskuterar deras inflytande. Det är för barnens och elevernas skull.

Elevernas lärande och skolans roll i detta lärande har fått nya förutsättningar genom samhällsutvecklingen. Det kommer vi inte att föra en utvecklad diskussion om här. Vi återkommer till dessa frågor senare under arbetet. Vi vill dock göra några korta noteringar och ställa några öppna frågor.

Barn och ungdomar är inte socialiserade på samma sätt som för 25 år sedan. De har delvis andra föreställningar om livet än tidigare genera-

tioners unga, andra sätt att se på sig själva och framtiden. Hur påverkar normförskjutningar och medvetandeförändringar hos barn och ungdomar undervisningen i skolan? För att ta ett exempel bland många: Den auktoritet som vuxna tidigare hade enbart genom att vara vuxna är inte lika given längre. Vuxna måste i större utsträckning visa varför de har auktoritet innan de kan njuta frukterna av den. Vad betyder det i skolan?

Skolan har inte heller den institutionella auktoritet som den en gång haft. Dess aura har bleknat. Lärarna är inte längre självklara och oemotsagda representanter för en institution som har makt och myndighet i samhället. Hur påverkar det lärarna att de har allt mindre draghjälp av denna institutionella auktoritet? Hur påverkar det eleverna att skolans och skolarbetets traditioner har försvagats?

Skolan har inget monopol på informations- och kunskapsförmedlingen i samhället. Barn och ungdomar lär sig mycket utanför skolan; inte bara sådant som har omedelbar anknytning till deras familj och deras konkreta uppväxtförhållanden, de lär sig också om tillståndet i världen, om andra miljöer, om andra möjliga liv. Det är framför allt medierna och datorteknologin som har ökat antalet informationskanaler och vidgat läromöjligheterna. Detta betyder bland annat att elever för med sig in i skolan nya erfarenheter, kunskaper och kompetenser i en omfattning som tidigare var okänd. Hur påverkas lärarrollen av detta? Vilken roll har undervisningen i denna nya situation? Hur påverkas skolans legitimitet?

Kunskapsmängden och omsättningshastigheten när det gäller kunskap har ökat. Samhället förändras i snabb takt och utvecklingen i bland annat arbetslivet ställer nya krav på skolan. Tiden präglas av pluralism. Den gamla enhetskulturen – eller föreställningen om en enhetskultur – är uppbruten. Vi brukar säga att vi lever i ett mångkulturellt samhälle, men det har inte bara att göra med att Sverige har en miljon invandrare. De många kulturerna hade funnits ändå; delkulturer, subkulturer, skilda tänkesätt och normsystem i olika grupper bland medborgarna i samhället. Allt sammantaget betyder detta att rörligheten och föränderligheten har ökat, värderelativismen likaså. Det gör att det är ännu svårare än tidigare att veta vad eleverna kommer att behöva i olika framtida livssituationer och vad skolan ska arbeta med och förbereda för. Hur påverkar denna osäkerhet skolans liv?

De skarpa gränser som tidigare funnits mellan skola och fritid håller på att luckras upp. Skolans undervisnings- och omsorgsuppgifter täcker allt större områden. Organisatoriskt flyter skolan samman med barnomsorgen och fritidsverksamheten i ett ökande antal kommuner. I dag är det därför inte lika lätt som tidigare att skilja ut vad som är skola i traditionell mening och vad som är något annat. Bakgrunden till föränd-

ringarna hör delvis ihop med samhälleliga förändringar som gjort att uppgifter som tidigare mer entydigt låg på till exempel familjen numera också berör skolan.

Denna uppluckring av gränser gör det svårt att hävda att skolan enbart ska ses som en *förberedelse* för livet. De som undervisar i dagens skola har ännu svårare att glida undan elevernas livsfrågor än lektor Barfot hade i Hjalmar Bergmans roman *Jag, Ljung och Medardus* från 1923.

> Skolan är en förberedelse för livet, säger lektor Barfot i ett svagt ögonblick, då han inte längre förmår giva våra frågor förnuftiga svar. Det var som tusan! genmäler Ljung, ty i samtal med denne vår lärare i svenska språket använda vi gärna äktsvenska uttryck. Förberedelse för livet? Lever jag inte? Lever jag inte just nu? Vem vet om jag lever i morgon?

Skolan är livet självt för de barn som går där varje dag år ut och år in. De lever i skolan – och därför måste skolan också erbjuda ett bra liv. Fritidskulturen och skolkulturen blandas. Detta betyder rimligen att det blir allt svårare att få barn och ungdomar att intressera sig för en undervisning som inte berör dem, som inte tematiserar deras egna erfarenheter, som de inte utmanas av.

Samtidigt ska skolan vara något annat än livet utanför. Skolan är och måste vara en särskild kultur. De erfarenheter och kunskaper som dras in i skolarbetet måste bearbetas på ett annat sätt än som sker utanför det institutionella sammanhanget. Om skolan endast blir ett tillägg till och en utvidgning av fritidssfärens varierade lärosituationer förlorar den i legitimitet och betydelse. Hur hanterar skolan dessa motstridiga krav?

I denna situation har staten genom nya läroplaner lyft fram diskussionen om kunskap och lärande och skolans roll i läroprocesserna. Samtidigt har ett nytt styrsystem vidgat skolans friutrymme. Detta ställer ökade krav på att skolans personal – och elever och föräldrar – självständigt tolkar de övergripande målen och reflekterar över hur dessa mål förhåller sig till den förändrade situationen i skolan och undervisningen.

Föräldrar i självförvaltande skolor

En slutsats kan man vara överens om med utgångspunkt från de förändringar som skett. Barns och ungdomars lärande måste ses i ett brett perspektiv där deras uppväxtmiljö och hela kulturella bakgrund dras in i utbildningen. Detta har sagts tidigare i läroplaner och andra statliga styrtexter. Huvudbudskapet har varit att skolan måste utgå från elevernas

erfarenheter. Ändå har skolan haft svårt att använda elevernas kulturella bakgrunder som resurs i undervisningen. Kanske är förutsättningarna annorlunda i dag. Det har blivit allt tydligare att barn och ungdomar lär sig utanför skolan på ett sätt och i en omfattning som inte förekom så ofta tidigare. Samtidigt har skolan fått undervisande och fostrande uppgifter som förr hörde fritiden och familjen till. Kraven på att det finns förbindelser mellan barns och ungdomars olika liv har därigenom ökat.

Vi föreslår i detta betänkande försök med ett vidgat föräldrainflytande i skolan. Det har gjorts förr – i den ena skolutredningen efter den andra – utan alltför överväldigande resultat. Vi tror dock att det är läge nu. Behovet av samarbete mellan skola och hem har ökat. Avregleringarna har gjort det möjligt för föräldrarna att påverka skolans arbete; det var inte så lätt att komma med synpunkter när det mesta tycktes omgärdat med bestämmelser. Försvagningen av den myndiga skoltraditionen har kanske också gjort föräldrarna mindre högaktningsfulla när de närmar sig skolan. Dessutom pågår just nu ett omfattande utvecklingarbete i grundskolan med en ny läroplan, nya kursplaner och ett nytt betygssystem. Det är viktigt att föräldrarna så fort som möjligt blir delaktiga i detta utvecklingsarbete.

Det finns både utbildningspolitiska och pedagogiska argument för ökat föräldrainflytande i skolan.

Det är uppenbart att föräldrar vill ha inflytande i skolan. Det är lika uppenbart att de inte tycker sig ha något inflytande. Maktutredningen säger att det är så. Andra undersökningar pekar i samma riktning. Detta skapar naturligtvis ett medborgartryck som söker sitt politiska utrymme. Den tidigare regeringen såg valfrihet som det bästa sättet att möta kraven på inflytande. Det var en valfrihet med mycket bestämda förtecken. Den handlade om hela skolor. Föräldrarna skulle i ökande utsträckning välja skola för sina barn, antingen fristående skolor utanför det kommunala systemet eller kommunala skolor utanför det egna bostadsområdet. Men det är inte så många föräldrar som väljer en annan skola än den som finns i närheten av bostaden att det spelar någon avgörande roll när det gäller frågan om föräldrainflytande. Den slutsats man bör dra är därför denna: Föräldrar vill ha inflytande (och kunna välja) i den skola där deras barn faktiskt går.

Frågan om föräldrars inflytande och delaktighet i skolan har stor politisk laddning. Debatten om valfrihet, om fristående skolor, om föräldrakooperativa skolor, om brukarinflytande med mera har pekat ut underlåtenhetssynder i det förgångna när det gäller förhållandet mellan skola och hem. Föräldrarna har vetat för lite om hur deras barn har haft det i skolan. Deras insyn har varit alltför fragmentarisk, alltför begrän-

sad till det egna barnets mätbara skolresultat och alltför mycket på skolans villkor. Och föräldrarnas möjligheter att påverka skolan i den ena eller den andra frågan har varit mycket små. Om valfrihet, i den form den haft i svensk skoldebatt under senare år, inte är en framkomlig väg för att på bred front öka föräldrarnas inflytande, så måste föräldrarnas möjligheter att påverka livet på den skola där deras barn går bli större än tidigare. Att gå tillbaka till tiden före valfrihetsförändringarna på skolområdet är inget alternativ, eftersom problemet med föräldrarnas brist på inflytande inte försvinner på det sättet.

Det är vår övertygelse att föräldrarna är en viktig men outnyttjad kraft i den svenska skolan. Föräldrarnas delaktighet kan bidra till att utveckla den lärande miljön för eleverna. Om föräldrarna blir mer delaktiga måste lärare tala om sin undervisning med uppdragsgivare som finns på mycket nära håll. Tidigare har uppdragsgivarna ansetts vara långt borta och utan ordentlig insyn i det konkreta skolarbetet.

Det är viktigt att föräldrarna har inflytande just därför att de är föräldrar. De är inte lärare, kan inte lika mycket om skola, läroplaner, ämnen, metoder och så vidare. De har andra grunder och därför också ett annat språk för sin skolförståelse än vad lärare och skolledare har. Det är mötet mellan föräldrarnas språk och perspektiv och skolpersonalens språk och perspektiv som kan ge upphov till utveckling. När lärare måste argumentera för vad de gör på ett annat sätt och med ett annat språk än det som är normalt i skolsammanhang, så kan de också få syn på annat i sin praktik än de i vanliga fall uppmärksammar.

Om föräldrar ska ha inflytande i skolan, ska inflytandet röra det som är centralt för dem, det man pratar om därhemma när barnen berättar om skolan. Det är sådant som gäller vardagen, undervisningen, tryggheten, kamraterna, om det är roligt eller tråkigt i skolan, om det är meningsfullt, om det är rättvist, om man lär sig något. Många försök med föräldrainflytande låter frågor av det här slaget hamna utanför diskussionen. Det finns naturligtvis skäl för en sådan undvikande hållning. Det är först när man närmar sig skolans centrala uppgifter som ett föräldrainflytande också kan uppfattas som ett hot. Att föräldrarna deltar i mer perifera verksamheter i skolan är inte lika utmanande. Vilken lärare vill inte att föräldrarna tar över de långdragna diskussionerna om vart klassen ska åka på skolresa eller den tålamodsprövande insamlingen av pengar till bussutflykten?

Det är självklart att ett förstärkt föräldrainflytande som gäller skolans grundläggande uppgifter kan komma i konflikt med vad som brukar kallas lärarnas professionalism. Men det är ju också i denna konflikt som de kreativa möjligheterna finns. Samtidigt måste det finnas gränser mellan vad som är de skilda kategoriernas ansvar. Dessa gränser bör

inte i detalj göras upp i förväg som en del av ett givet regelsystem. Gör man alltför tydliga och i förväg uttänkta ansvarsgränser mellan elever, skolpersonal, föräldrar, förvaltningstjänstemän och politiker så missar man en del av poängen. Det är ju diskussionen om var gränserna ska gå som utgör dynamiken i utvecklingen. Det är alltså viktigt att söka efter gränserna, men det är inte lika viktigt att finna dem.

Med tanke på det utrymme som skolan får i elevernas hem och i föräldrarnas tankar är föräldrarnas frånvaro i skolan anmärkningsvärd. För många engagerade och kunniga lärare är föräldrar ingen riktig realitet i skolarbetet, utan att man för den skull har något emot föräldrainflytande. Föräldrarna är uppstramade främlingar på föräldramöten eller bekymrade mottagare av upplysningar på kvartssamtal. Föräldrar ringer lärare till när det blir problem. Föräldrar finns långt i bakgrunden. Man informerar dem, talar till dem om särskilda händelser som skett eller ska ske i skolan. För lärare ligger det en stor utmaning i att tala på allvar *med* föräldrar, om skola, utveckling, undervisning, om deras barn och hur undervisningen skulle kunna stödja barnens utveckling och lärande.

Vi föreslår i det här betänkandet ett försök med lokala styrelser i skolan, styrelser där föräldrar är i majoritet. Dessa styrelser kan få ta över en stor del av rektorns åligganden så som dessa är beskrivna i läroplanen och en del av det som den kommunala nämnden lagt på rektorn. Det betyder att föräldrarna dras in i en diskussion om skolans centrala uppgifter. Vi ser ändå inte dessa styrelser som den viktigaste kanalen för föräldrarnas inflytande. Långt mer betydelsefull är vardagskontakten med arbetsenheter, arbetslag, enskilda klasser och lärare. Till detta återkommer vi i nästa betänkande. Vi tror dock att de lokala styrelserna kommer att bli betydelsefulla, inte minst därför att de blir en slags prövostenar som visar hur mycket allvar som ligger i viljan att göra föräldrar delaktiga i skolans arbete.

Vi har också en annan avsikt med förslaget om lokala styrelser. Vi hoppas att dessa styrelser med intresserade föräldrar, elever och skolpersonal ska bidra till att man kommer att diskutera elevernas *hela* tillvaro på skolan i termer av lärande och utveckling. Det handlar om skolgångens totala verkan, skolans betydelse som hel pedagogisk miljö. Den diskussionen har inte alltid kunnat föras i Sverige. Utvecklingsarbeten har omfattat enskilda ämnen och enskilda klasser, mer sällan hela skolor. Det har till exempel betytt att elever på högstadiet som deltagit i utvecklingsförsök i vissa ämnen har kunnat komma in i en undervisning som har haft helt andra och ibland motsägande utgångspunkter, när de under dagen bytt klassrum och ämne. Skillnaderna är i jämförelse med Danmark påtagliga. Där har en annorlunda skolutveckling bidragit till

att det utvecklats försöksskolor där man utgått från förhållandevis gemensamma föreställningar om vad det är för läromiljö man vill arbeta i. Skillnaderna kan höra samman med att centralismen i skolväsendet har varit starkare i Sverige; den har inte gett utrymme för utveckling av hela skolor som varit både självständiga och olika. När det centralistiska projektet nu börjar svikta finns alltför få helskoleförsök att bygga på. Det är inte heller meningen att en centralism på kommunal nivå ska hämma den kreativitet som kommer underifrån och som kan ha konstruktiva lösningar på gamla och nya skolproblem. Vi tror att en bredare pedagogisk diskussion i skolans lokala styrelse kommer att gynna utvecklingen av självständiga skolor där helhetsperspektiven på elevernas lärande är i centrum. Det betyder för den skull inte att skolorna behöver ha en särskild pedagogisk idé som grund för sina diskussioner, och det betyder absolut inte att de som arbetar på skolan måste ha samma uppfattning i alla centrala frågor, men det betyder att man är beredd att diskutera hur allt som sker i skolan hänger ihop och vad allt sammantaget kan tänkas få för inverkan när det gäller elevernas lärande och utveckling.

2 Varför föräldrainflytande?

Föräldraröster om inflytande i skolan

"Ofta sägs det att föräldrar ska användas som resurs i skolan. Det har nästan blivit en klyscha, men här är vi en resurs. Personalen lyssnar, ingen tycker att vi lägger oss i. Det är inte det samma som att vi som föräldrar alltid får som vi vill, men vår insyn är i alla fall total."

"Jag tror att det är dags att vi föräldrar återtar initiativet och markerar lite tydligare att vi vet vad som är bäst för våra barn."

"Vi flyttade hit från Östergötland för skolans skull. Vi vill få hjälp att fostra våra barn i kristen anda."

"Många föräldrar med mig tycker att vi borde få känna oss viktiga när det gäller väsentliga saker och inte bisaker."

"Det är dags att skolan går oss till mötes. Allt för att ge barnen meningsfulla skolår som grund för deras vuxenliv."

"Vi föräldrar är ju också egoistiska, vi ställer väldiga krav på våra barn. Vi tror att om våra barn inte får bra betyg får de inget bra liv."

"Auktoritet måste finnas i skolan också. Vi har sett en del brister där. Det får gå alldeles för långt innan man tar itu med problem, både bland lärare och elever."

"Det behövs flera vuxna på skolgårdarna och i klassrummen."

"Hur lång tid ska en förändring få ta?"

Citaten är bland annat hämtade ur tidningen *Barn i hem skola samhälle* 1994–1995.

Föräldrar vill ha inflytande i skolan

Genom att vara delaktiga i skolans planering och arbete kan föräldrar få utlopp för sin vilja att vara med och göra skolan till en god läromiljö för sina barn. Hur är det då med föräldrarnas intresse av att utöva ett större inflytande än i dag?

Flera undersökningar visar att föräldrar vill påverka olika områden i skolan i mycket högre grad än de har möjlighet till för närvarande.

Maktutredningen gjorde 1988 en intervjuundersökning med cirka 2 000 personer.[1] Undersökningen har fått stor uppmärksamhet. Resultatet pekade på ett betydande intresse för skolarbetet hos föräldrar med barn i skolan. Tabellen nedan visar deras deltagande i olika aktiviteter som rör skolan och deras barn.

Medborgaraktiviteter – skolbarnsföräldrar

	Procentandel av de berörda
Varit på föräldramöte eller kvartssamtal	89 %
Varit i kontakt med lärare eller skolledning på annat sätt	65 %
Varit i kontakt med hem- och skolaförening	25 %
Varit i kontakt med andra föräldrar för att prata om barnens skolgång	54 %
Varit klassmamma/klasspappa	28 %

Föräldrarna ansåg emellertid att de hade litet inflytande på sådant som gäller skolan. Intervjupersonerna fick bedöma sina möjligheter till påverkan inom områdena boende, kapitalvaruinköp, hälso- och sjukvård, barntillsyn, skola och arbete. De kunde svara med ett tal mellan 0 och 10. Värdet 0 stod för "inga möjligheter" och 10 stod för "mycket stora möjligheter". Skolan hamnade längst ned på listan med ett genomsnitt på 2,3. För barntillsyn var motsvarande tal 4,8 och för boende 5,3.

[1] Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran (1989): *Medborgarnas makt*, Stockholm, Carlssons.

Skolbarnsföräldrarnas bedömning av möjligheterna att påverka undervisningens innehåll och uppläggning fick den lägsta skattningen av samtliga situationer som jämfördes. En undersökning från 1993 för fram liknande resultat.[2] Av föräldrar till barn på mellanstadiet är det åtta av tio som anser sig ha små eller mycket små möjligheter att påverka skolarbetet.

En annan undersökning visar att skillnaden mellan uttalad vilja att påverka och faktiska, upplevda möjligheter att utöva påverkan är särskilt stor för områden som extra stöd, klasstorlek, normer och regler, skolmiljö samt val av lärare.[3] Det är till exempel 50 procent av föräldrarna som säger sig vilja påverka skolmiljön, men bara 12 procent som anser att de kan göra det i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Mindre än fem procent av föräldrarna anser att de kan påverka det som direkt har med undervisningen att göra såsom innehåll, undervisningssätt, schema och läromedel.

Det är uppenbart att föräldrar gärna vill ha inflytande i skolan – framför allt över sådant som är viktigt – men att de samtidigt upplever sitt inflytande som mycket begränsat. Föräldrarnas intresse kan inte heller avläsas på något enkelt sätt vid skolans traditionella föräldraträffar. Alla som har varit med på klassmöten har märkt att det är vanligt att många föräldrar inte säger så mycket. Det behöver inte bero på att deras intresse för skolan är litet. Föräldrar som är tysta på mötena kan prata mycket om skolan när de träffar andra föräldrar utanför skolan.

Utvecklingen har naturligtvis inte stått stilla när det gäller föräldrainflytande. Många skolor försöker på olika sätt att få med föräldrarna i arbetet. Det finns till och med exempel på skolor där föräldrarna deltar i planering av undervisningen.[4] Ändå anser vi att det som hittills har gjorts är otillräckligt. Vi är emellertid medvetna om att det är en stor omställning för föräldrar att bli mer aktiva i skolan. Man får räkna med att de behöver tid för att anpassa sig till nya förhållanden.

Det finns undersökningar både i Sverige och andra länder som visar att ju närmare föräldrar och lärare samarbetar, desto bättre blir inlär-

[2] Reuterberg, Sven-Eric (1993): *Föräldrasynpunkter på grundskolans mellanstadium*, Göteborg, Rapport från Pedagogiska institutionen 1993:03.

[3] Skolverket (1995): *Attityder till skolan*, skolbildsundersökningen 1993/94, Skolverkets rapport nummer 72, Stockholm, Liber Distribution.

[4] Se bland annat Ferm, Christer (1993): *Demokrati i praktiken. Handbok för lärare om samverkan med elever och föräldrar*, Stockholm, Runa Förlag och Lindell, Lars (1995): Barn–föräldrar–lärare planerar tillsammans, i *Daks-kontakt* 1995:3.

ningssituationen för barn och ungdomar. Detta ger bland annat utslag i trivsel och goda studieresultat.[5]

I USA har det skett ett uppsving i föräldradeltagandet i skolan under de senaste årtiondena. Flera undersökningar visar att det finns ett positivt samband mellan att föräldrarna engagerar sig och att deras barn lyckas bra i skolan.[6] Lärare som lär känna föräldrar genom deras engagemang i skolan möter dessa föräldrar med större respekt. Skolans personal har en mer positiv attityd till barn till medverkande föräldrar.

I de tre sista årskurserna i grundskolan försvåras kontakten mellan skolan och föräldrarna bland annat av den ökade ämnesuppdelningen. Det är inte ovanligt att över tio lärare undervisar i samma klass. En annan orsak är de förändringar som sker hos barnen när de kommer in i puberteten och börjar frigöra sig från sina föräldrar. En studie anger att cirka 60 procent av föräldrarna deltog i klassmöten på lågstadiet.[7] När barnen började på högstadiet hade deltagandet sjunkit till 35 procent och i årskurs nio kom bara 20 procent av föräldrarna.

Vi konstaterar att föräldrar vill ha inflytande i skolan, men att de har det i liten grad i dag. Om man ser det ur den enskildes perspektiv finns det två alternativ i en sådan situation, antingen att kräva inflytande och försöka att ändra på saker och ting eller att välja en annan skola för sina barn. Det är dessa två alternativ som statsvetare brukar kalla *voice* respektive *exit*. Vilket föredrar människor?

Under senare år har riksdagen fattat beslut som underlättar för föräldrar som vill att deras barn ska gå i en annan skola än den som ligger närmast. Det är emellertid bara i ett litet antal kommuner som föräldrarna utnyttjar denna möjlighet i någon högre grad.[8] I 233 kommuner av 286 är det under två procent av barnen som går i en annan kommunal skola än den som finns i grannskapet. Till detta kommer andelen barn som går i fristående skolor, vilket är knappt två procent i genomsnitt för

[5] Se bland annat Johansson, Henning (1995): *Puffi i backspegel och periskop. Slutrapport från utvärdering av pedagogisk utvecklingsverksamhet för finskspråkiga elever*, Luleå, Centrum för forskning i lärande och Dalin, Per (1995): *Skolutveckling Praktik*, Stockholm, Liber Utbildning, sidan 158.

[6] Berger, Eugenia Hepworth (1995): *Parents as Partners in Education. The School and Home Working Together*, New York, Merrill.

[7] Nihlén, Kerstin (1976): *Samspelet mellan skola och hem. Former för kontakt och samarbete mellan lärare, föräldrar och elever i grundskolan*, Stockholm, Bonniers.

[8] Skolverket (1995): *Beskrivande data om skolverksamheten 1995*, Skolverkets rapport nummer 75, Stockholm, Liber Distribution.

hela landet. I praktiken är det endast i de tre storstäderna och deras förorter som föräldrar väljer andra skolor i nämnvärd grad.

Vi är övertygade om att de allra flesta föräldrar *inte* vill byta skola för sina barn. Exit-alternativet är normalt inte attraktivt, men kan ändå bli aktuellt för den som är mycket missnöjd med den aktuella skolan eller som vill ha en helt annan inriktning när det gäller barnens studier. Vi anser därför att det är mycket väsentligt att de kommunala skolorna kan tillgodose föräldrarnas önskan om att få ökad insyn och större möjligheter att påverka förhållandena där.

Hem–skola i ett historiskt perspektiv

Skola i dagens mening är en ny företeelse historiskt sett. För bara ett par hundra år sedan var hemmen i stor utsträckning platsen för utbildning. Många småbarn tittade på när föräldrarna arbetade. När barnen blev större fick de ansvar för sysslor som behövde göras i hushållet och på gården. Barn och vuxna arbetade sida vid sida. Det barnen behövde kunna för att klara sina arbetsuppgifter och hantera tillvaron lärde de sig av syskonen, föräldrarna och andra vuxna i sin närhet. Kunskaper i hantverk och andra yrken förvärvades direkt i arbetet genom samspel mellan mästare och lärling.

Under 1800-talet byggdes folkskolan ut och vid sekelskiftet var skolgång i det allmännas regi utbredd. Det var en ofrånkomlig följd av utvecklingen i samhället – bland annat den snabba industrialiseringen – men det betydde också att sambandet mellan utbildning och vardagligt förankrade kunskapsbehov bröts när utbildning av barn och ungdomar flyttades från hemmen till institutionerna.

Denna omställning skedde inte utan gnissel. En bit in på 1900-talet gick många barn sporadiskt i skola även om den formellt sett var obligatorisk. Utbildningen fick maka åt sig när det fanns viktigare saker att göra hemma eller när barnen måste bidra till familjens försörjning. Det fanns en misstro mellan föräldrar och lärare.[9] Många föräldrar ifrågasatte värdet av skolan och var emot längre skolplikt för sina barn. Efterhand avtog motståndet, men så sent som 1936, när riksdagen bestämde att skolan skulle bli sjuårig, fick det bli en tolvårig övergångstid bland annat för att föräldrarna skulle vänja sig vid reformen.

[9] Den sista striden om heltidsläsning – i stället för varannandagsläsning – fördes i Västergötland på 1920-talet; se Richardson, Gunnar (1992): *Ett folk börjar skolan. Folkskolan 150 år*, Stockholm, Allmänna Förlaget.

När utbildningen institutionaliserades blev förhållandet till föräldrarna mer komplicerat. Alla stora skolutredningar sedan andra världskriget har också skrivit om relationen till föräldrarna. De har genomgående haft ett uppifrån-perspektiv. *Föräldrarna ska kvalificera sig för skolan*, har man menat. Det har varit själva förutsättningen för inflytande.

1940 års skolutredning rekommenderade studiecirklar med föräldrarna kring psykologiska och pedagogiska frågor som ett slags föräldrafostran. 1946 års skolkommission diskuterade hur lärarna skulle få bättre kontakt med föräldrar som verkade likgiltiga och otillgängliga. 1957 års skolberedning ansåg att hemmens och skolans uppfostringsnormer borde stämma överens. Det var ingen tvekan om att man ansåg att hemmen skulle anpassa sig till skolans normer, och inte tvärtom.

Från 1960 och en bit in på 1970-talet stöptes skolorganisationen om. Grundskolan genomfördes i hela Sverige. Gymnasium, fackskola och yrkesskola slogs ihop till en skolform. Centralstyrning och detaljreglering utmärkte denna epok och påverkade alla som hade med skolan att göra. Samverkan med föräldrarna skedde i huvudsak på skolans villkor. Det gällde för föräldrarna framför allt att anpassa sig till skolans förväntningar. Studieförbunden ordnade "föräldrautbildning" – och det var få som tyckte att det var konstigt.

Nya tongångar hördes 1974 med SIA-utredningens förslag om så kallade bestyrelser – ett slags lokala styrelser – som föräldrar och elever skulle få vara med i. Förslaget genomfördes aldrig, men det fanns andra delar i utredningen som gav kommunerna och de enskilda skolorna möjlighet att utforma verksamheten mer självständigt, vilket bäddade för den decentralisering av skolväsendet som har kommit på senare år.

Opinionen mot förslaget i SIA om så kallad heldagsomsorg blev emellertid stark. Många föräldrar tyckte att förslaget var förmyndaraktigt. De ville själva ordna fritidsaktiviteter för sina barn och tyckte att kommunen inte skulle lägga sig i hur de tog hand om dem efter skolan. Vi ser detta som ett exempel från senare tid på att förhållandet mellan föräldrarna och skolan inte alltid har varit så harmoniskt.

Jämförelse med barnomsorgen

Förskolor och fritidshem byggdes ut snabbt under 1970-talet och 1980-talet. Kontakten med föräldrarna är tätare där än i skolorna. Det betyder mycket att föräldrarna lämnar och hämtar sina barn dagligen, men det är också annat som spelar in. Barnomsorgen är yngre än skolan och bär inte på lika många tyngande traditioner. Förskolor och fritids-

hem är små enheter och personaltätheten är ofta högre. Det är lätt för föräldrarna att bli bekanta med alla anställda.

I dag har de flesta föräldrar barn på daghem och en stor del av alla barn går på fritids under de första skolåren. Allt fler föräldrar får erfarenhet av den informella stilen i barnomsorgen och tycker att det är naturligt att ha bra kontakt med personalen. Enligt vår bedömning har detta hittills inte lett till att föräldrarnas inflytande överlag är stort när det gäller de mest centrala frågorna i barnomsorgen, till exempel sådant som rör pedagogik och fostran, men vi tror att förutsättningarna är gynnsamma för att föräldrarna ska få större inflytande också på kärnverksamheten. Detta kan leda till positiva spridningseffekter när skolan och barnomsorgen möts.

Skolans slutenhet

För hundra år sedan bodde 80 procent av befolkningen på landet. En folkskola på den tiden hade ett fåtal klasser. Lokalerna var enkla och det fanns knappt några hjälpmedel för undervisningen. Sedan dess har skolorna blivit större och mer välutrustade. Behovet av utbildning har ökat och som en följd därav har det kommit läroplaner, kursplaner, förordningar, anvisningar med mera som har gjort verksamheten svår att överblicka.

Som alla stora institutioner tenderar skolan att växa av inneboende kraft och avståndet att öka mellan skolan och det omgivande samhället. Ur föräldrarnas synpunkt har detta allvarliga följder. Det fordras energi och uthållighet av den förälder som vill tränga igenom skolans hölje. Den som verkligen vill ta del i sina barns skolgång måste sätta av mycket tid och kraft.

Det så kallade Plus-projektet på civildepartementet förstärker bilden av skolan som sluten.[10] Pengar gavs till kommunala projekt som skulle skapa bättre villkor för barn och ungdomar i utsatta områden genom samarbete över förvaltningsgränserna och genom att dra in föreningar och ideella organisationer i arbetet. Utvärderarna pekar på att förberedelser och förankringsarbete tar tid för dem som överväger att samarbeta. Föreningar kan exempelvis behöva ett år för att föra en diskussion bland sina medlemmar innan de är beredda att besluta om en handlingsplan. Kommunala förvaltningar behöver ungefär samma tid för att

[10] Ds 1995:54, *Plus för unga – slutsatser från lokalt utvecklingsarbete*, Stockholm, Fritzes.

diskutera ett samarbetsprojekt inom sina personalgrupper. I skolan tar det längre tid. Det finns exempel i Plus-projektet på skolor där det dröjde tre år från den första kontakten fram till det att det egentliga samarbetet med en utomstående part startade. Slutsatsen i Plus-projektet är att skolan var den svåraste parten att samarbeta med. Det var lättare för polis och socialtjänst att komma överens än det var för alla inblandade att komma till tals med skolan. Den var stängd, både i fysisk och psykologisk mening.

Varför är skolan sluten? *En* orsak kan hänga samman med att undervisningen i skolan ofta är uppdelad i många olika ämnen utan direkt motsvarighet i vardagen och världen så som människor upplever den. Det som barn och ungdomar tycker är viktiga kunskaper, som de har nytta av i livet, sammanfaller inte heller alltid med vad de får lära sig i skolan. Det är kanske orsaken till att de uppskattar sådant skolarbete som de ser en direkt användning av utanför skolan och som utförs på ett likartat sätt i skolan och utanför. Två exempel: Slöjd var det populäraste ämnet i grundskolan enligt den nationella utvärderingen 1992.[11] Arbete med datorer har blivit vanligt inom "elevens val" på många skolor. Även om det kan finnas andra förklaringar till populariteten ligger det nära till hands att här uppmärksamma den tydliga kopplingen mellan skolkunskap och fritidsverksamhet.

Om undervisningen i skolan är mycket strikt indelad i traditionella skolämnen kan detta vara en orsak till att skolan uppfattas som sluten. Det blir svårare för människor utanför skolan att komma in och ha någon mening om utbildningen. Det gäller både föräldrar och andra.

Samtidigt har skolarbete sina särskilda förutsättningar; skolan representerar en särskild miljö och kultur. Det går inte till likadant i skolan som utanför. Det betyder inte alls att skolarbetet måste utgå från skolämnena, men det betyder att skolans verksamhet är organiserad på ett sätt som skiljer den från andra verksamheter utanför skolan. Detta förhållande kommer alltid att innebära att det krävs en förmåga att byta perspektiv av människor som utifrån kommer in i skolan.

Skolans svåra uppgift blir därför att både utveckla sin egenart och att bli mer öppen mot omvärlden.

Vi anser att det finns mycket att vinna på att skolan blir mer öppen. De erfarenheter och kunskaper som barn och ungdomar bär med sig in i skolan måste kunna bearbetas och fördjupas i utbildningen. Den processen får stöd av att människor utifrån kommer in i skolan och att de

[11] Carlberg, Ann & Lundqvist, Bert Owe (1994): *Slöjd*, Skolverkets rapport nummer 24, Stockholm, Liber Distribution.

studerande ibland förlägger sina studier till samhället utanför. Föräldrarna är den stora grupp utanför skolan som det är mest angeläget att dra in i arbetet.

Föräldrainflytande – hot eller möjlighet?

När vi nu föreslår ett vidgat föräldrainflytande genom lokala styrelser med föräldrar i majoritet, vet vi att det finns många problem som är förknippade med detta och som rör relationen mellan föräldrarna och skolan. I det här avsnittet kommer vi att belysa några av dem och samtidigt peka på möjligheterna.

Vårt förslag betyder inte att vi underskattar de svårigheter som finns. Vi föreslår försök med ett förstärkt föräldrainflytande därför att vi tror att det är så värdefullt att det finns anledning att försöka att komma till rätta med de komplikationer som är förbundna med förslaget.

Om lärarna

Ett vidgat föräldrainflytande kan av många lärare upplevas som ett hot mot den egna yrkeskunskapen och yrkesidentiteten. En sådan lärarreaktion är begriplig framför allt med tanke på att de psykologiska förutsättningarna för lärarens arbete har förändrats. En del av tryggheten i yrket har gått förlorad. Forna tiders lärare hade skydd av en stark tradition som formade yrket och dess utövning.

Den traditionen är inte lika stark längre. Visst är det så att skolan kan tyckas oföränderlig och sig lik från den ena generationen till den andra: klassrum, bänkar, elever i rader, läxförhör, raster och så vidare. Men det är en likhet på ytan, och under denna yta är omvandlingen betydande. Det som har skett i skolan under efterkrigstiden kan beskrivas som en fortgående traditionsförsvagning. Det är inte längre givet och självklart vad en lärare ska göra, hur han eller hon ska uppträda. Och när traditionen urholkas kan lärare inte som förut luta sig mot yrkets auktoritet i kontakten med elever och föräldrar. Rollen som lärare förändras därmed. Läraren kommer närmare eleverna och det kan göra jobbet roligare, men utsattheten och sårbarheten ökar också. I det läget är det inte så lätt att med entusiasm möta krav på inflytande från en grupp som tidigare haft mycket lite att direkt säga till om i skolan, nämligen föräldrarna.

Den utstrålning av makt och myndighet som skolan tidigare haft har bleknat. Skolan har blivit mer profan och de gamla ritualerna är anting-

en utbytta eller tömda på innehåll. Förr fick läraren ett slags automatisk legitimitet genom att han representerade en skola med en betydande institutionell auktoritet. Det var till stor hjälp när han skulle få det att fungera i klassrummet. I dag måste läraren i större utsträckning lita till sina personliga kvaliteter i kontakten med elever och föräldrar. Hon är långt ensammare i klassrummet när den bastanta traditionen inte ger samma stöd längre. Och hon är allt mer sårbar för kritik, inte minst för den kritik som kan riktas mot henne från elever och föräldrar. Kritiken kan leda till en känsla av personligt nederlag som är svår att hantera.

Både föräldrar och elever är säkert i större utsträckning än förr beredda att delge skolan och lärarna sina synpunkter – och sin kritik.

För föräldrarna betyder traditionsförsvagningen förändringar. I takt med att fastlagda former för uppfostran och utbildning har luckrats upp och alternativa möjligheter *tycks* öppna sig, förstärks föräldrarnas upplevelse av ansvar för barnens utveckling och framtid. Det innebär för skolans del att föräldrar tenderar att "lägga sig i" alltmer av det som tidigare var förbehållet skolans tjänstemän.

För eleverna *tycks* också valmöjligheterna ha ökat. Skolgången upplevs inte längre som en i förväg planerad tågresa, där andra har bestämt resväg, avgångstid och ankomsttid. Valmöjligheterna får det att verka som om man kunde hoppa av vid en station, byta tåg eller till och med ändra i tidtabellen.

Detta innebär inte att de *faktiska* valmöjligheterna har ökat eller att ungdomars livschanser på ett dramatiskt sätt har förbättrats. Utvecklingen har självklart sina sociala bestämningar. Det vi här talar om är framför allt förändringar av människors tankar och föreställningar. I direktiven till vår utredning uttrycks detta så här: "Många unga människor tror sig om att i större utsträckning än sina föräldrar kunna välja liv och framtid. I verkligheten är det långtifrån alla som kan välja och realisera sina drömmar. Stora grupper tvingas genom segregation och utslagning till ett liv med få alternativ." Ändå har det stor betydelse för skolan att människor inte längre ser skolgången som en av traditionen given verksamhet utan tror sig om att kunna påverka dess innehåll och utformning.

Detta leder till ökade krav på kommunikation mellan olika grupper i skolan. Om det nu är så att en tradition som bjuder en att göra det ena eller det andra har förlorat i kraft så måste man försöka komma överens i grundläggande frågor. Lärare, föräldrar och elever har behov av att nå fram till en inbördes överensstämmelse när det gäller sådant som tidiga-

re inte var föremål för diskussion.[12] Det är bland annat i detta perspektiv som man får se vikten av att öka föräldrarnas delaktighet i skolan.

Det är säkert så att lärare – inte minst därför att de får en alltmer utsatt position i förhållande till elever och föräldrar – måste finna nya former för *det kollegiala samtalet*. Om man inte tillsammans med sina arbetskamrater har diskuterat igenom vad som är skolans och lärarens gamla och nya uppgifter och därigenom stärkt sin läraridentitet är det svårare att vara öppen och konstruktiv i samtalen med elever och föräldrar. Det fortlöpande samtalet kolleger emellan är nödvändigt för att undvika att skolans personal hamnar i omöjligt försvar av en delvis övergiven tradition när kritiken och konflikterna tär på självkänslan.

Det är alltså ingen enkel historia att använda ett vidgat föräldrainflytande på ett konstruktivt sätt i skolan. Men avsikten med vårt förslag är inte att försvåra lärares arbete, inte heller att underminera den tillit som lärare har till sitt eget yrkeskunnande. Tvärtom ser vi föräldrars inflytande och engagemang som nödvändigt för att göra kommunikationen i skolan så levande och förtroendefull som möjligt. Den kommunikationen innehåller betydande möjligheter till lärande och insikt för dem som är inblandade. Ett vidgat föräldrainflytande kan ge ytterligare fördjupning av lärares kompetens och möjligheter att utforma en meningsfull undervisning för eleverna.

Föräldrarnas kompetens

Har föräldrar tillräckliga kunskaper om skolan för att klara av att ha inflytande och att ta ansvar för viktiga beslut?

Riksförbundet Hem och Skola talar om föräldrainflytande på olika nivåer: familjenivå, klassnivå, skolnivå och kommunal nivå.[13] Behovet av kunskaper om skolan som system är olika på respektive nivå. För de flesta föräldrar är inflytande på de två första nivåerna viktigast. För detta är alla föräldrar kvalificerade utan vidare. Föräldrar som engagerar sig på skolnivå, till exempel genom att vara med i en lokal styrelse, har säkert en hel del kunskap om skolan som de har fått av sina barn och på annat sätt. Dessutom kommer de att lära sig mycket efter hand om läroplaner, budgetsystem med mera.

[12] Cederström, John (1991): *Samtalen i skolen*, Köpenhamn, Unge Paedagoger.

[13] Riksförbundet Hem och skola (1994): *Introduktion till förvaltningsråd*, Stockholm.

Vi anser att föräldrar har rätt till inflytande just därför att de är föräldrar; vi delar inte uppfattningen att de först måste kvalificera sig. Föräldrar ser på skolan med andra ögon, de talar om skolan utifrån ett annat perspektiv och med andra ord än de som är anställda där. I mötet med föräldrarna måste lärare och skolledare argumentera för sin sak på ett annat språk än de är vana vid, vilket kan leda till nya perspektiv som hjälper dem att få syn på annat i sitt arbete än sådant som de vanligen uppmärksammar.

När föräldrarna är mer delaktiga i skolans verksamhet ökar deras kunskaper både om verksamhetens begränsningar och om vilka möjligheter som finns. Det är troligt att de därigenom blir en allt intressantare samtalspart i lärarnas och skolledarnas ögon och att förutsättningarna blir bättre för ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte.

Vilka föräldrar?

I Sverige finns det över en miljon skolbarnsföräldrar. Om man ser till hela denna grupp så är den verkligen inte enhetlig. Också om perspektivet begränsas till föräldrarna på en viss skola kan man konstatera att skillnaderna är stora till exempel i levnadsvillkor och möjligheter att göra sig gällande i samhället.

En undersökning visar att föräldrar med kort utbildning och manuella yrken deltar lika ofta i klassmöten som andra föräldrar.[14] De yttrar sig emellertid i klart mindre utsträckning än andra föräldrar och anser i mindre grad att de kan föra fram sina synpunkter.

Skolverket gjorde 1994 en enkätundersökning som gav en delvis annan bild. Föräldrar med lång utbildning varken ville eller ansåg sig kunna påverka skolan mer än andra föräldragrupper. Tvärtom fanns det snarare en tendens till att föräldrar med högst nio års skolgång eller yrkesinriktad gymnasieutbildning i något högre grad ansåg sig kunna påverka skolan.[15]

Vi vill öka föräldrainflytandet fast vi är medvetna om att det – åtminstone i början – kan leda till att det i första hand är föräldrar i tjänstemannayrken och med egen längre utbildning som kommer att ta vara på de nya möjligheterna. Samtidigt anser vi att man måste göra allt

[14] Ribom, Leif (1993): *Föräldraperspektiv på skolan. En analys från två håll*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International.

[15] Skolverket (1995): *Attityder till skolan*, skolbildsundersökningen 1993/94, Skolverkets rapport nummer 72, Stockholm, Liber Distrubution.

man kan för att öka den andel föräldrar som tar del i skolans verksamhet så att den speglar de sociala och kulturella erfarenheter som finns i hela föräldragruppen i skolan. Det är särskilt viktigt att sträva efter att föräldrar som får förtroendeuppdrag i skolan representerar så många andra föräldrar som möjligt. Med uppgiften att vara representant i en lokal styrelse följer ett ansvar för att sprida information och lyssna till synpunkter från alla föräldrar.

Föräldrarnas medverkan i skolan har också en materiell sida. För vissa föräldrar är det inga större svårigheter att vara borta från jobbet under några timmar eller till och med en hel dag för att vara med i skolan. Andra grupper kan inte så lätt komma ifrån sitt arbete. Det finns också familjer som har en så ansträngd ekonomi att föräldrarna inte har råd att förlora en dagsinkomst för ett besök i skolan. Vi anser att systemet med så kallade kontaktdagar var värdefullt och beklagar att det togs bort.

Det är en ganska spridd uppfattning att föräldrar skulle slå vakt om den traditionella skolan om de fick ett större inflytande. Vi är inte övertygade om att det stämmer, men om det nu finns skolor där föräldrar vill ha större inflytande just för att påverka undervisningen i en annan riktning än läroplanens, vilken effekt skulle det få om en sådan skola startade försöksverksamhet med en lokal styrelse enligt vårt förslag? Vi blundar inte för att det skulle kunna få negativa följder, men anser att det är en risk som är värd att ta. Det är ett värde i sig att det finns ett forum där viktiga skolfrågor kan behandlas; olika uppfattningar kommer att formuleras och ifrågasättas. Vi vill också stryka under att en lokal styrelse har sina givna begränsningar när det gäller möjligheterna att omforma skolan efter egna idéer. Skollagen och läroplanen gäller för självförvaltande skolor liksom för alla andra skolor. Dessutom måste en självförvaltande skola hålla sig till kommunens skolplan. Vi föreslår också att försöksverksamheten utvärderas både på lokal och central nivå. Utvärderingen kan ge viktig information om vilka problem som kan uppstå i en självförvaltande skola.

Vi anser att det gemensamma för föräldrar är att de vill sina barn väl. De vill att barnen ska tycka att det är roligt och meningsfullt att gå i skolan och de vill att utbildningen ska vara ett stöd i barnens utveckling.

Visst är det sant att föräldrar är föräldrar till sina *egna* barn, men vi tror att de flesta föräldrar vet att de ibland måste medverka till förändringar som berör hela klassen om de ska kunna göra något som blir bra för deras eget barn. För att åstadkomma grundläggande förändringar kan det krävas att man engagerar sig i frågor som omfattar hela skolan eller som har ännu större räckvidd. Vi anser att det är missriktat att kritisera

föräldrar för att vara alltför individualistiska; i stort sett har de blivit tilldelade en plats i skolan som tycks förutsätta att de endast ska se till det egna barnet.

Verklig makt

"Demokrati förutsätter förtroende mellan de grupper som är involverade. Det är därför viktigt att lära föräldrar att lärare, rektorer och politiker inte är motparter utan att de alla har intresse av att utveckla skolan."

Så uttryckte sig en deltagare på en konferens om skoldemokrati.[16] Det är sant att demokrati förutsätter förtroende, men man får inte förledas att tro att allt är oproblematiskt. Det *finns* motsättningar och det är värdefullt att belysa dem. Det handlar inte bara om motsättningar mellan grupper utan också inom grupper. Varken föräldrar eller anställda kan dras över en kam. Vi tror att det är i arbetet och i diskussionerna om de motsättningar som finns, som verksamheten utvecklas.

Anta att föräldrarna i en klass i sexan tycker att undervisningen i matematik inte fungerar. Barnen säger att läraren kör på för fort, att talen är svåra och att det är för mycket läxor. Några föräldrar har ringt till läraren och bett henne att förklara bättre och att ta det lite lugnare. Frågan har också diskuterats på ett klassmöte. Föräldrarna ser att barnen inte mår bra. Läraren anser att hon har goda skäl för sin uppläggning av undervisningen. Matematik är ett viktigt ämne, kursen är omfattande och hon vill att barnen ska klara sig bra när de lämnar henne. Föräldrarna kan omöjligen ha överblick över alla kurser, resonerar hon. De saknar pedagogisk kompetens.

Eller anta att några klasser måste slås ihop. Det kan till exempel vara tre klasser i årskurs fyra som inte har fler barn än att det går att göra två klasser av dem. Skolans ledning – med stöd av ansvariga politiker – hävdar bestämt att ekonomin gör det nödvändigt att en klass försvinner. Föräldrarna vill att deras barn ska få fortsätta att gå tillsammans med sina kamrater och tycker att det är bra att klasserna inte är så stora.

Utmärkande för motsättningar i skolan mellan å ena sidan föräldrar och å andra sidan lärare och skolledare, är att makten är ojämnt fördelad. I regel kan skolsidan avgöra en konflikt genom att bestämma vad som ska gälla. Om läraren i fallet med matematiken tycker att hon inte kan ändra sin undervisning, så gör hon inte det. Rektorn som vill ta bort

[16] Föreningen för en demokratiserande och aktiverande skola, minnesanteckningar från "skolriksdagen" i mars 1995.

en klass kan låta bli att bry sig om vad föräldrarna tycker och fatta beslutet själv.

Om man öppnar möjligheterna för föräldrar att ha ett verkligt inflytande i skolan – så som vi föreslår – blir det inte därmed så att det är föräldrarnas uppfattning som automatiskt kommer att gälla. Vad vi är ute efter är att diskussioner och beslut om viktiga saker i skolan ska ske på mer lika villkor. Vi tror att det kan komma mycket gott ur det möte som uppstår när olika grupper som vill barnens bästa träffas för att diskutera och besluta i viktiga frågor. Bara i ett sådant möte kan föräldrarna förstå om tre klasser bör bli två.

Vid några tillfällen under de senaste femtio åren har det funnits förslag om att föräldrar skulle få rätt att delta i beslutsfattandet i skolan. Bestyrelser i SIA-utredningens tappning är ett exempel. Förslagen har vållat debatt och kritiken från lärare och skolledare har varit kraftig.[17] Vi tror att reaktionen beror på att föräldrarna skulle ges en tydlig maktställning, vilket är något helt annat än deras nuvarande inflytande, som i stor utsträckning är på skolans villkor.

Att makten är ojämnt fördelad innebär inte att det finns en bestämd mängd makt i skolan som är fördelad på ett viss sätt, att ingen förändring kan ske utan att en vinner och en annan förlorar makt. Vi menar i stället att maktens summa inte är konstant. Den totala makten i en skola kan växa om olika grupper och individer engagerar sig mer och ökar sina kunskaper. Som vi ser det innebär ett vidgat föräldrainflytande inte i första hand att lärare och skolledare tvingas att lämna ifrån sig makt. Det handlar snarare om att tillägna sig en ny syn på yrket; att få möjlighet att utveckla sitt sätt att utföra uppgifter som efterhand har fått en förändrad karaktär.

Vi anser att målet borde vara att få till stånd en respektfull diskussion mellan lärare och föräldrar i det gemensamma ansvaret för barnens bildning och socialisation.

Segregation

Kommer vårt förslag att bidra till en ökad segregation? Vi menar att frågan inte kan besvaras före försöksverksamheten, eftersom det är många faktorer som spelar in.

[17] Lindbom, Anders (1995): *Medborgarskapet i välfärdsstaten*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International.

Å ena sidan kan man tänka sig att om en självförvaltande skola skulle utforma en särpräglad egen profil, så blir risken för ökad segregation större. Det skulle kunna innebära att många av föräldrarna i grannskapet inte längre vill att deras barn ska gå i den skolan och därför blir tvungna att välja en annan skola som ligger längre bort.

Å andra sidan kan självförvaltningen av en skola bidra till att den i de flesta föräldrars ögon blir mer attraktiv; personal och föräldrar är engagerade och skapar en undervisning som är rolig och meningsfull. I så fall borde segregationen bli mindre, eftersom behovet för föräldrar att hitta en annan skola för sina barn då minskar.

Vi tror att vårt förslag kommer att verka i rätt riktning. Vi tror inte att de lokala styrelserna kommer att utveckla skolan mot mycket speciella pedagogiska profileringar utan bidra till att skolan i grannskapet blir generellt bättre som miljö för alla barn. Men vi anser att det är mycket viktigt att Skolverket följer denna fråga i sin uppföljning och utvärdering av försöket.

Risk för vuxendominans

Elevernas valmöjligheter och inflytande lyfts fram i den nya läroplanen. Numera har var och en möjlighet att välja vad hon eller han ska arbeta med under en del av tiden i grundskolan; det som kallas "elevens val". Vi tycker att det är mycket väsentligt att en lokal styrelse inte inskränker den frihet som eleverna nu har fått. Ett ökat föräldrainflytande får inte leda till ett minskat elevinflytande.

Om vårt förslag fungerar så som vi hoppas kommer fler föräldrar än i dag att engagera sig i skolans liv. Det leder då till att det sammanlagda antalet vuxna i skolan ökar, vilket säkert kommer att påverka situationen för eleverna i högsta grad. Vi tror naturligtvis att effekten blir att den demokratiska processen i skolan stärks – bland annat genom det ökade föräldrainflytandet – och att det ger såväl lärare som barn och ungdomar mer inflytande. Men det är inte alls självklart att det blir så.

Vi ser flera risker, bland annat att de vuxna i det ena beslutet efter det andra i den lokala styrelsen väljer det säkra före det osäkra, trots att de vet att ungdomarna vill något annat och djärvare. Om man ser det på sikt är det inte alls givet att en försiktighetslinje alltid är den bästa; verklig utveckling fordrar ibland att man vågar att ta språnget.

En annan risk är att föräldrarna på en självförvaltande skola i första hand ser till vad de tror är "matnyttigt" för barnen och ungdomarna, utan att ta tillräcklig hänsyn till om det överensstämmer med de studerandes värderingar och intressen. Under senare år har det till exempel

visat sig att många ungdomar är mycket intresserade av ämnen och utbildningar som gäller film, teater och andra medier. Mer än en förälder är skeptisk och orolig och frågar sig om det går att försörja sig på sådant.

Vi anser att den här frågan måste följas mycket noga under försöksverksamheten, så att verksamheten inte får oönskade konsekvenser. Detta är en uppgift både för respektive kommun, som prövar självförvaltning på en eller flera skolor och för Skolverket, som enligt vårt förslag bör få i uppgift att svara för uppföljning och utvärdering.

3 Ansvar och inflytande i skolan

Om detta kapitel

I detta kapitel sätter vi in vårt förslag om ett ökat föräldrainflytande i skolan i ett organisatoriskt sammanhang. Vi vill visa vilket faktiskt utrymme för ansvar och inflytande som en lokal styrelse i en självförvaltande skola kan få, men också vilka ramar som regelsystemet sätter. Vi ger därför i det följande en förhållandevis fyllig beskrivning av skolans styrsystem och av det handlingsutrymme den nya läroplanen ger den enskilda skolan.

Grundskolan är stadd i en snabb utveckling. Förändringen gäller inte bara skolans yttre organisation, utan handlar i hög grad om undervisningens uppläggning och innehåll.

Varför händer det så mycket i skolan just nu? En av förklaringarna är naturligtvis det yttre tryck som skolan utsätts för och som sammanhänger med omvärldsförändringar. De samhällsförändringar som i så hög grad har berört skolan finns kortfattat beskrivna i bilagda direktiv och i kapitel 1.

Skolans styrsystem har ändrats, delvis som en följd av samhällsförändringarna. Skolan är numera målstyrd. Staten svarar för de övergripande målen, medan kommunerna svarar för verksamhetens genomförande. Det är viktigt att känna till dagens styrsystem och motiven bakom det för att kunna sätta in de förändringar vi nu föreslår i sitt sammanhang. Därför beskriver vi huvuddragen i skolans styrsystem.

Kraven på skolan har förändrats. Detta speglas i den nya läroplan för det obligatoriska skolväsendet, som trädde i kraft den 1 juli 1995. I läroplanen uttrycks en kunskapssyn, som tar sin utgångspunkt i individens eget lärande. Skolans uppdrag förutsätter en aktiv diskussion i den enskilda skolan om vad som kan vara viktig kunskap i dag och i framtiden och om hur kunskapsutveckling sker.

Samtidigt ger den nya läroplanen ett mycket stort utrymme för varje skola att utforma den egna verksamheten. Läroplanen anger de värden som ska ligga till grund för utbildningen. Kursplanerna anger målen för undervisningen. Hur undervisningen ska gå till eller hur innehållet ska väljas ut lämnas till den enskilda skolan att besluta om. Eftersom skolan så länge har varit detaljstyrd, finns det bland lärare och skolledare en osäkerhet inför den nyvunna friheten. Frågorna är många kring hur stort

friutrymmet egentligen är och vad man med stöd av läroplanen kan och får göra i skolan. Vi har därför i detta kapitel försökt illustrera skolans friutrymme med ett exempel. Friutrymmet är naturligtvis av stort intresse när det gäller att diskutera vad en lokal styrelse kan få ansvar för.

Ytterligare en förändring inom skolväsendet, som berör utformningen av vårt förslag, är utvecklingen beträffande de fristående skolorna. Valfriheten både när det gäller att välja skola inom det kommunala skolväsendet och att välja ett fristående alternativ har ökat genom en rad riksdagsbeslut under 1990-talet. Vi har därför ansett det angeläget att titta på de fristående skolorna och på drivkraften bakom dem. Vad är det som gör det attraktivt att starta eller välja en friskola? Kan man genom förändringar i det offentliga skolväsendet nå samma mål? Dessa frågor tar vi upp under ett särskilt avsnitt i detta kapitel.

Slutligen gör vi en kort genomgång av hur föräldrainflytandet i skolan ser ut i dag och vilka möjligheter nuvarande lagstiftning ger. Med några exempel vill vi visa hur skolor arbetar med föräldrainflytande.

Lokal frihet – ett exempel

Detta exempel är tänkt att visa hur en skola kan arbeta med den nya läroplanen och de nya kursplanerna genom att använda hela det utrymme till lokal frihet i planering och uppläggning av undervisningen som faktiskt finns. Exemplet innebär en tolkning av gällande bestämmelser, men en tolkning som vi anser att det är fullt möjligt att göra mot bakgrund av förarbetena till Lpo 94. Vi försöker i kommentarer till exemplet besvara några tänkbara frågor och ge ett underlag för vår tolkning.

Vårt exempel utgår från skollagen[18] och grundskolans timplan, som är en bilaga till skollagen. Enligt timplanen ska grundskolan totalt omfatta 6 665 timmar garanterad undervisningstid. Timmarna är fördelade på ett antal ämnen och ämnesgrupper. Det finns ett jämkningsutrymme om 15 procent i alla ämnen utom svenska, engelska, matematik, språkval och elevens val.

[18] Skollagen (SFS 1985:1100).

Vi har också tittat på kursplanerna och grundskoleförordningen[19]. Grundskoleförordningen innehåller bland annat vissa bestämmelser om beslutsnivåer och om vilka rättigheter eleverna har när det gäller valmöjligheter.

Det finns ytterligare ett dokument som är viktigt för skolans friutrymme, nämligen den kommunala skolplanen. Den kan ge större eller mindre frihet åt en skola att hantera olika frågor inom de nationella ramarna.

I vårt exempel utgår vi från en grundskola med årskurserna 1–9 och två paralleller.

Skolans arbetsplan

Rektorn gör tillsammans med lärarna och i samråd med eleverna och föräldrarna en arbetsplan för det kommande läsåret. Den anger målen för undervisningen och vilka resultat man ska nå både på kort och lång sikt. Vilka färdigheter och vilken förståelse i till exempel matematik måste eleven i årskurs 7 ha för att nå kursplanens mål i årskurs 9? När ska undervisningen i engelska och övriga språk starta? Vilka ämnen kan integreras i de projekt/teman skolan har valt att arbeta med?

Arbetsplanen tar också upp vilka mål skolan har vid sidan av kunskapsmålen. Hur arbetar man i skolan med värdegrunden? Hur kan skolans grundsyn när det gäller till exempel jämställdhet, konfliktlösning och mobbning komma till uttryck i skolarbetet? Hur tar man till vara samhället utanför skolan i undervisningen? Vem eller vilka tar ansvar för vad?

Innan arbetsplanen fastställs får föräldrarna ta del av den och får möjlighet att diskutera undervisningens uppläggning med skolledare, lärare och elever. Arbetsplanen ska beslutas av rektorn efter att förslaget om timfördelning, språkval och elevens val har underställts kommunens Barn och ungdomsnämnd.

Enligt arbetsplanen har lärarna delat in sig i arbetslag. Varje lag har ansvar för några årskurser och klasser. Fördelningen ser ut så att två arbetslag tar hand om årskurserna 1–4, två årskurserna 5–7 och två årskurserna 8–9. I arbetsplanen anges en preliminär fördelning av det totala antalet timmar på arbetslagen.

[19] Grundskoleförordning (SFS 1994:1194).

Utgångspunkten för timfördelningen är erfarenheter från den tidigare stadieindelningens timfördelning, men man har också tittat på kursplanernas uppnåendemål för årskurs 5 och årskurs 9 och gjort en bedömning av hur arbetet och arbetsdagarna ska läggas upp och hur långa de ska vara.

Arbetslagen

Med arbetslag menar man på den här skolan de elever och lärare som arbetar tillsammans. I centrum står alltså den enskilda elevgruppen och för den ansvarar lärarna i lärarlaget gemensamt. Samtidigt har varje lärare ett särskilt ansvar för en mindre grupp elever. Lärarna sköter tillsammans kontakten med föräldrarna vad gäller skolarbetet i stort, men varje lärare har också ett särskilt ansvar för den individuella kontakten med den mindre gruppens föräldrar, till exempel utvecklingssamtalen.

I vårt tänkta exempel ingår i laget för de lägre årskurserna några förskollärare och fritidspedagoger. I laget för årskurs 5–7 ingår några ämneslärare. På skolan finns till exempel en lärare i teknik och naturvetenskap som intresserar sig speciellt för både flickors *och* pojkars möjligheter att förstå tekniska och naturvetenskapliga fenomen. Det finns också en dramalärare, som i många år har arbetat med drama som metod i undervisningen och som gärna arbetar med elever i olika åldrar.

Vanligtvis knyter man lärarna i de praktiskt-estetiska ämnena till ett visst arbetslag under en termin eller i anslutning till ett visst projekt eller tema. På detta sätt får eleverna tillgång till lärare med olika kunnande, samtidigt som lärarna skapar möjligheter till ömsesidig fortbildning. Detta innebär att man inom lärarlagen för en ständig diskussion om vad olika ämnen och olika sätt att arbeta duger till på sikt.

Arbetsplaneringen

Arbetslagen gör sin konkreta undervisningsplanering med hjälp av den tid och de pengar varje lag disponerar. Av schemat framgår när man arbetar i projekt eller teman och när arbetet läggs ut som rent ämnesarbete. Likaså beslutar lärare, föräldrar och elever själva hur arbetspassen ska läggas ut och hur långa de ska vara.

Den vanligaste modellen i vårt exempel är att arbetslagen enar sig om några projekt eller teman och arbetar kring dessa under en termin. Till dem knyter man de ämnen som projektet eller temat behöver.

Tycker man att skolarbetet vinner på det lägger man också ut nödvändiga ämnestimmar på schemat.

Arbetslagen utvärderar regelbundet arbetet, både medan det pågår och när det har avslutats. Lärarna ansvarar för att detta sker med utgångspunkt i läroplanens övergripande mål, i kursplanerna och relaterat till de speciella målen för årskurserna 5 och 9. När det är möjligt använder lärarna de prov som finns i Skolverkets provbank och de nationella proven i svenska, engelska och matematik i årskurs 5. Elever och föräldrar får successivt allt större del i utvärderingen.

Arbetsmetoderna

I arbetsplanerna har skolans arbetslag beskrivit inte bara vad skolarbetet ska handla om och vilka ämnen som ska ingå i enskilda projekt eller teman, utan också hur arbetet kan tänkas gå till. Det blir lärarnas särskilda ansvar i arbetslaget att hålla de mer långsiktiga målen för ögonen i det konkreta och dagliga arbetet – och att hitta vägar för elever och föräldrar att delta i sådana lång- och kortsiktiga diskussioner.

I arbetslaget arbetar man i både större och mindre grupper, där eleverna får tillgång till både individuellt och kollektivt arbete.

På sikt blir – framför allt – eleverna allt duktigare på att själva formulera vad de behöver både av handledning, undervisning och eget arbete.

Arbetslagens sammansättning gör det möjligt att ibland låta yngre elever få hjälp och handledning av äldre elever. Omvänt får äldre elever möjlighet att handleda yngre, de får praktiskt använda sina kunskaper, får formulera dem och därmed befästa dem och bli mer medvetna om vad de kan.

Den viktigaste frågan för lärarna och på sikt för hela arbetslaget, är att alla elever känner sig sedda, att alla känner att de får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär att i lärarlaget står frågan om varje elevs enskilda utveckling – i gruppen – i fokus.

Frågor kring arbetsplanen

- Är det inte konstigt att de två första arbetslagen har barnen i åk 1–4 när kursplanerna har ett avstämningstillfälle i årskurs 5?
- Måste man inte indela barnen i klasser som bygger på årskurser?
- Får man gruppera hur som helst?
- Kan lärare själva bestämma att ha åldersblandade grupper?

Kommentarer

Rektorn har ett ansvar för att eleverna får en väl avvägd skoltid i grundskolan med väl avvägda läsår och skoldagar.

Den tidigare läroplanens stadieindelning är slopad. Läroplanen och kursplanerna har istället ett 1–9-perspektiv. Den nya grundskoleförordningen säger att eleverna ska fördelas på klasser och grupper, men det är rektorn som beslutar hur fördelningen ska gå till. Rektorn kan, som i vårt exempel, i sin tur delegera till ett arbetslag att bestämma hur det vill arbeta.

Skolan är inte bunden av kursplanernas avstämningstillfällen för sin indelning i klasser och grupper. Däremot kan en skolas möjligheter att dela in eleverna som man vill stöta på problem med lokaler och andra praktiska frågor.

Vi anser att åldersblandning, liksom annan gruppering, är en pedagogisk fråga som framför allt lärarna ska ta ställning till. Det finns dock exempel på kommuner som tar upp sådana frågor i sina skolplaner. Det kan då uppstå en konflikt mellan nämnden och en skola, där man kan ha olika uppfattning om huruvida åldersblandning är en politisk eller en pedagogisk fråga. Sådana konflikter måste lösas lokalt, menar vi.

Frågor kring arbetslagen

- Kan förskollärare och fritidspedagoger arbeta i grundskolan?
- Kan lärare som normalt undervisar i högre årskurser undervisa i årskurs 5–7?

Kommentarer

Den enda statliga bestämmelsen om lärare finns i skollagen. Där står det att "varje kommun och landsting är skyldig att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna."

Det finns många exempel på att både förskollärare och fritidspedagoger ingår i arbetslag och deltar i det pedagogiska arbetet i skolan. I och med att sexåringarna kan börja skolan har gränsen mellan arbetet i förskolan och i grundskolans lägre årskurser blivit mindre skarp.

En lärare i till exempel matematik och fysik kan undervisa i dessa ämnen även i lägre årskurser än de tre högsta. En lärare i de lägre årskurserna kan undervisa i sina fördjupningsämnen även i högre årskurser. Att bryta årskursgränser och tidigare stadiegränser kan ge en större kontinuitet för eleverna. De nya grundskollärarna har ju också en utbildning som spänner över de tidigare stadiegränserna. En lärare kan i tjänstefördelningen tilldelas undervisningstimmar i olika årskurser. Villkoren för detta kommer man överens om lokalt.

Frågor kring arbetsplaneringen

- Måste man inte ha ett schema som följer timplanen? Hur ska man annars veta hur många timmar eleverna har fått i varje ämne?
- Hur går det för en elev som byter skola?

Kommentarer

Numera är det skolans resultat som ska räknas, inte vägen att nå dit. I propositionen om en ny läroplan (prop. 1992/93:220) står det att kursplanerna intar en central plats i det nya styrsystemet genom att ange innehållet i undervisningen, men att de i mindre utsträckning kommer att reglera arbetsformerna i skolan, samtidigt som timplanerna får en väsentligt mindre styrande roll. Det står också i propositionen att "separata kursplaner för de olika ämnena behöver inte styra de enskilda skolornas val av studieuppläggning". Regeringen framhåller att det är viktigt med gränsöverskridande synsätt och perspektiv.

Vi är medvetna om att många skolor känner sig starkt bundna av timfördelningen och tror att man måste följa den i detalj. Det tar tid att släppa ett gammalt system som har varit så starkt reglerat och osäkerheten kan bli stor. Men vi hävdar att timplanerna ger ett stort utrymme för lokala prioriteringar av tid och ämnessamverkan. Det är bara det *totala* timtalet under de nio grundskoleåren som är garanterad undervisningstid. Timfördelningen på ämnen ska, enligt propositionen, i första hand vara en utgångspunkt för att fastställa kravnivåerna i kursplanerna. Målen i kursplanerna är under alla omständigheter överordnade diskussioner om timmar och minuter.

Alla skolor ska ha ett schema, men det finns inga föreskrifter om hur det ska se ut. Schemat måste bygga på timplanen i den bemärkelsen att det totala timtalet ska uppnås.

En skola kan välja att konsekvent arbeta med en långtgående ämnessamverkan. Då blir det i praktiken omöjligt att identifiera varje timme i timplanen, vilket inte heller är nödvändigt. Det väsentliga är att arbeta för att nå kursplanernas mål i alla ämnen. Då blir det, som propositionen betonar, kursplanerna som styr undervisningen och inte timplanen.

Med olika uppläggning av undervisningen i olika skolor kan det bli problem om en elev byter skola. Sådana problem hanterades i skolan också tidigare, eftersom även Lgr 80 gav utrymme för en viss flexibilitet i uppläggningen. Allt lärande måste, enligt vårt sätt att se, utgå ifrån varje barns erfarenheter och kunskaper och de är ju inte lika även om man har gått i samma klass och haft samma undervisning. Av arbetsplanen ska det dock framgå vilka mål man har haft för undervisningen fram till den årskurs eleven lämnar och med den som grund ska man kunna uppskatta var eleven befinner sig kunskapsmässigt. Sedan är det den mottagande skolans ansvar att vidta de åtgärder som kan krävas för att eleven på ett bra sätt ska komma in i den nya studieuppläggningen.

Frågor kring arbetsmetoderna

- Vad innebär egentligen "garanterad undervisningstid"?
- Måste inte undervisningstid innebära "riktiga" lektioner?

Kommentarer

Alla elever har rätt till 6 665 timmar garanterad undervisningstid i grundskolan. Garanterad undervisningstid är enligt grundskoleförordningens definition "arbete som planerats av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under lärares ledning."

En timme i timplanen är alltid 60 minuter. Men det finns inga bestämmelser om hur lång en lektion eller ett arbetspass ska vara.

Går man tillbaka till läroplanspropositionen ser man att definitionen av lärarledd undervisning är mycket vid. I propositionen sägs att den lärarledda undervisningen kan rymma såväl traditionell undervisning i klassrummet, som undervisning där eleven självständigt genomför arbetsuppgifter som kräver till exempel besök på bibliotek eller andra institutioner och arbetsplatser utanför skolan.

Det finns i läroplanen inte några hinder för att elever som klarar av det arbetar mycket självständigt, tvärtom. Men elever som behöver mer hjälp och stöd har rätt att få det.

Frågor kring föräldrainflytande

- Var kommer föräldrarna in i skolan i dag?
- Hur skulle en lokal styrelse fungera i exemplet?

Kommentarer

Det framgår av exemplet och av kommentarerna att rektorn enligt nuvarande regler har en viktig roll i skolan. Enligt Lpo 94 har rektorn ett särskilt ansvar för en lång rad frågor – från samarbetet mellan hem och skola till skoldagens uppläggning och åtgärder mot mobbning. Dessutom åläggs rektorn andra särskilda uppgifter i grundskoleförordningen.

Enligt läroplanen ska föräldrarna få information om sina barns skolsituation och utveckling i skolan. De ska alltid kontaktas inför valsituationer eller om det blir problem i skolan. Både lärarna och rektorn har ansvar för att kontakten mellan föräldrarna och skolan fungerar. En gång per termin ska läraren ha ett utvecklingssamtal med varje enskild elev och dennes föräldrar. Utvecklingssamtalen är ett viktigt led i dialogen mellan hem och skola.

Många skolor har i dag formaliserat föräldrainflytandet och inrättat olika typer av organ, till exempel förvaltningsråd och skolråd. Se vidare sidan 51.

Vi vill gå ett steg längre och öppna en möjlighet att lägga över mycket av rektorns makt på en lokal styrelse där föräldrarna har majoritet. Den lokala styrelsen skulle också kunna ta över en del av de beslutsfunktioner som ligger på den politiska nämnden. Det innebär att föräldrarna i styrelsen får möjlighet att vara med och diskutera och direkt påverka viktiga frågor i skolan. Se vidare vårt förslag i kapitel 4.

Skolans styrsystem

Som framgår av vårt exempel i föregående avsnitt har den enskilda skolan ett stort handlingsutrymme när det gäller att planera och genomföra undervisningen i grundskolan. I praktiken finns det många hinder för att utveckla och förändra arbetet i skolan. Det är hinder som hänger ihop med personaltillgång, lokaler, traditioner, politisk styrning m.m. Någon har sagt att det är så mycket lättare att se hinder än möjligheter. Det är naturligtvis sant, inte minst därför att hindren ofta finns här och nu, medan möjligheterna till förändringar får genomslag först på längre sikt.

Som en bakgrund till vårt förslag – se kapitel 4 – vill vi ge en kort beskrivning av dagens styrsystem. Det offentliga skolväsendet är en nationell angelägenhet, samtidigt som kommunerna ansvarar för resurser och genomförande. Den här tudelningen innebär vissa gränsdragningsproblem.

Riksdagen beslutar om de nationella målen för skolan och om riktlinjer för innehållet i läroplanerna och kursplanerna. Riksdagen beslutar också om skollagen och därmed om timplanerna, som utgör bilagor till skollagen.

Regeringen fastställer läroplaner och kursplaner och ger också vissa andra anvisningar till exempel om elevers och föräldrars rättigheter i så kallade skolformsförordningar. I det nya styrsystemet har antalet förordningar minskat drastiskt, men regeringen vill förenkla lagstiftningen ytterligare.

Skolverket är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och ska verka för att de nationella målen och riktlinjerna förverkligas. Skolverkets tre huvuduppgifter är utvärdering, utveckling och tillsyn.

Kommunerna är huvudmän för skolan och ansvarar för att verksamheten genomförs inom de fastlagda ramarna, dvs. enligt nationella mål och riktlinjer. Varje kommun är skyldig att upprätta en skolplan.

Rektorer, lärare och annan skolpersonal har ansvar för att planera och genomföra undervisningen i samråd med elever och föräldrar. De ska konkretisera läroplanernas och kursplanernas mål till undervisningsmål och följa upp dem. Det ska finnas en arbetsplan för varje skola. Rektorn ansvarar för att det finns en sådan och att den utvärderas.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Kommunerna har en stor frihet att organisera sitt skolväsende som de vill. Det finns dock några bestämmelser som riktar sig direkt till kommunerna när det gäller den kommunala organisationen av skolan. Skollagen föreskriver till exempel att varje kommun eller landsting ska ha en eller flera nämnder som styrelse för sitt skolväsende. För ledningen av utbildningen i skolorna ska det finns rektorer.

Kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. I alla kommuner ska det finnas en skolplan, som har an-

tagits av kommunfullmäktige. Den visar hur kommunens skolväsende ska gestaltas och utvecklas. Av skolplanen ska särskilt framgå de åtgärder som kommunen tänker vidta för att uppnå de nationella målen för skolan och hur man tänker utvärdera resultaten.

Kommunerna är huvudmän för skolan och ansvarar i huvudsak för verksamheten. I till exempel läroplanen finns dock bestämmelser som riktar sig direkt till skolans personal. Staten föreskriver också att det ska finnas en rektor i skolan, som ansvarar för ledningen av utbildningen och håller sig förtrogen med det dagliga arbetet.

Rektorn har ett stort ansvar

Det finns alltså i skollagstiftningen bestämmelser som riktar sig direkt till rektorn. Staten föreskriver också vilken kompetens rektorn ska ha och anger i läroplanen vilka uppgifter rektorn har ett särskilt ansvar för. Den här statliga styrningen beror på att skolan är en nationell angelägenhet med riksgiltiga mål. Ett av de viktigast målen är att skolan ska vara likvärdig. Alla barn ska ha samma rätt till utbildning, oberoende av var i landet de bor, om de är flickor eller pojkar eller vilka ekonomiska och sociala omständigheter de lever under. Staten har sett rektorn som en garant för en likvärdig skola. I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet slår regeringen fast: "som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan har rektor det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen."

I linje med den vikt som de nya läroplanerna lägger vid en tydlig ansvarsfördelning i skolan, har staten ålagt rektorn ett ansvar för skolans måluppfyllelse. Rektorn har ett särskilt ansvar för en rad frågor i skolan, till exempel utformningen av arbetsmiljön, samordningen av undervisningen i olika ämnen, stöd och hjälp åt elever som behöver särskilt stöd och samarbetet mellan skolan och hemmen.

Rektorns ställning som kommunal tjänsteman med ett speciellt ansvar, ålagt av staten, ger henne eller honom en speciell ställning som inte alltid är så lätt att hantera. Regelsystemet gör att det inte är okomplicerat att överföra makt och befogenheter från nämnden eller rektorn till en lokal styrelse.

Deltagande målstyrning

Skolans mål- och resultatorienterade styrsystem innebär att stat och kommun formulerar övergripande mål för verksamheten i skolan. Kom-

munerna har en skyldighet att utvärdera sina skolplaner och Skolverket följer för statens räkning upp och utvärderar skolans resultat.

Riktigt så enkelt är det naturligtvis inte. Målen måste konkretiseras och utvecklas på den lokala nivån i den dagliga verksamheten. Det är viktigt att lärarna deltar i den här processen tillsammans med eleverna för att det ska bli någon verklig decentralisering. Det är bara genom ett aktivt deltagande från de närmast berörda, som allas resurser och kreativitet kan tas tillvara.

Regeringen har nyligen fastställt nya kursplaner för alla ämnen i grundskolan. Kursplanerna anger respektive ämnes karaktär och innehåll. Kraven på resultat preciseras i ett antal mål, som alla elever ska få en verklig möjlighet att uppnå och ett antal mål att sträva mot. Kursplanerna anger inte några arbetsmetoder och ger inga anvisningar om hur målen ska nås i någon annan mening än den som kan utläsas av läroplanens övergripande mål och av beskrivningen av ämnets uppbyggnad och karaktär. Regeringen har sagt att kursplanerna inte alls är en färdig produkt som ska gälla ett visst antal år. De ska prövas i skolans vardagsarbete. Så snart regeringen genom Skolverket eller på annat sätt får signaler om att en kursplan behöver omarbetas, ska det ske. Utan dialog mellan alla inblandade i styrsystemet kommer det inte att fungera.

Rättigheter och skyldigheter i Lpo 94

"Skolan skall klargöra för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har, vilka krav skolan ställer och vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har. Att den enskilda skolan är tydlig i fråga om mål, innehåll och ansvarsformer är en förutsättning för elevers och vårdnadshavares rätt till inflytande och påverkan."

Så står det i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet. När det gäller samarbetet mellan hem och skola tas detta också upp under ett särskilt avsnitt, där det sägs att skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningar för barns och ungdomars utveckling och lärande.

I riktlinjerna ger läroplanen alla som arbetar i skolan ett ansvar för samarbetet med föräldrarna när det gäller utvecklingen av skolans innehåll och verksamhet. Lärarna ska samverka med barnens föräldrar och fortlöpande informera dem om barnens skolsituation och kunskapsutveckling. De ska också, med respekt för elevens integritet, hålla sig informerade om den enskilde elevens personliga situation.

Det handlar alltså inte om en ensidig information till föräldrarna, utan om en dialog, ett möte mellan lärare och föräldrar, där båda parter har ett ansvar för samarbetet med elevernas bästa för ögonen.

I debatten om föräldrarnas rättigheter och skyldigheter har förts fram som en brist att dessa inte finns fastlagda i läroplanens riktlinjer på samma sätt som för skolans personal. Anledningen är att regeringen kan ålägga skolans personal skyldigheter i förordningsform, men att man knappast kan göra motsvarande ålägganden för föräldrar. Skolans samarbete med föräldrarna måste bygga på frivilliga åtaganden från föräldrarnas sida.

De fristående skolorna

En fristående skola är en skola som anordnas av fysiska eller enskilda juridiska personer, dvs. en skola med en annan huvudman än stat, kommun eller landsting. De fristående skolorna får på vissa villkor kommunala bidrag för sina elever.

Barn och ungdom, som har skolplikt, får gå i en fristående skola om skolan är godkänd. Det är Skolverket som godkänner en skola och som också kan dra tillbaka ett tillstånd om kraven för godkännande inte längre uppfylls.

Enligt skollagen ska en fristående skola godkännas som skola, där vanlig skolplikt får fullgöras, "om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål."

I korthet kan man säga att verksamheten i en fristående skola liksom i grundskolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och vara öppen för alla. Den ska vara öppen för insyn och får inte ägna sig åt indoktrinering. Den måste delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering och får inte ta ut oskäliga avgifter.

Ändrade förutsättningar för friskolorna

Fram till nittiotalets början var statens inställning till fristående skolor restriktiv. Fristående skolor kunde godkännas för fullgörande av skolplikt om de erbjöd ett pedagogiskt alternativ till det offentliga skolväsendet eller det fanns andra speciella skäl, till exempel att skolan var en så kallad internationell skola med undervisning på ett annat språk än

svenska. De fristående skolorna vid 1990-talets början, det fanns ett sextiotal på grundskolenivå, var också huvudsakligen pedagogiska alternativ, bland annat ett tjugotal Waldorfskolor och en stor grupp Montessoriskolor. Ett tjugotal skolor hade konfessionell prägel och sju var internationella skolor.

I början av 1990-talet stärktes de fristående skolornas ställning och de fick bland annat rätt till bidrag till verksamheten från elevernas hemkommuner. Kommunerna fick göra ett avdrag på högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden för kommunens egna skolor. 1994 förändrades rätten för kommunerna att göra avdrag till 25 procent.

Man införde också en rätt för föräldrar att välja skola inom det offentliga skolväsendet både inom och utom den egna kommunen och en motsvarande skyldighet för hemkommunen att betala kostnaderna.

Debatten kom under denna tid mer att handla om valfrihet än om möjligheten att etablera pedagogiska alternativ. Nyckelord i diskussionen var valfrihet, mångfald, konkurrens, inflytande och ansvar. Valfriheten skulle leda till ett ökat föräldraengagemang genom att ett val krävde ett aktivt ställningstagande av föräldrarna. Konkurrensen mellan olika skolor skulle bidra till högre kvalitet och produktivitet inom skolväsendet.

Kritikerna menade att de fristående skolorna blev överkompenserade och att kommunernas skolplanering försvårades med ökade kostnader som följd. Rädslan för att bli bortvald kunde leda till att en skola inte tordes redovisa några som helst problem och därmed inte heller kunde diskutera lösningar på problem annat än i slutna rum. Men framför allt diskuterades risken för en ökad segregering av skolan.

I dagarna lägger den så kallade Friskolekommittén fram sitt betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande friskolorna.

Vilka startar en friskola?

Varför vill man välja eller starta en fristående skola? I "Kampen om lärohusen" diskuteras motiven bakom tillkomsten av fristående skolor.[20] Birgit Rodhe gör följande sammanfattning:

[20] Rodhe, Birgit (1994): *Kampen om lärohusen, Studier kring statsmakt och föräldrarätt i nordisk skolutveckling,* Stockholm, Almqvist & Wiksell International.

- I ett historiskt perspektiv är det möjligt att finna ett flertal skolor som fyller en substitutionsfunktion, dvs. de tillkommer därför att en offentlig undervisning saknas eller är kvantitativt otillräcklig. Flickskolor till exempel upprättades vanligen som privatskolor i avsaknad av offentliga alternativ.
- Privatskolor kan upprättas för att ge möjligheter till statusförvärv eller statushöjning. Det kan vara fråga om elitskolor eller om skolor som ser som sin uppgift att hjälpa de elever som inte klarar sig i ett offentligt skolsystem.
- En viktig funktion för många privatskolor är att bevara och utveckla kulturell, etnisk eller språklig identitet.
- Skolor som vill genomföra en viss pedagogisk metod eller initiera en pedagogisk reform upprättas ofta som privatskolor.
- Slutligen kan själva friheten att välja skola ses som en viktig funktion och en tillräcklig motivering för att upprätta en privatskola.

Svenska Arbetsgivareföreningen anger i en skrift[21] följande fyra argument för fristående skolor:

- I en friskola kan nya idéer kring utbildning, pedagogik och fostran utvecklas. Friskolan kan vara ett alternativ för dem som känner att de vill ha något utöver det kommunala skolsystemet.
- Föräldrar och elever kan ställa större krav på skolan och dess verksamhet. Skolan kan samtidigt ställa högre krav på föräldrar och elever. Ett gemensamt högt engagemang leder till bättre kvalitet i undervisningen.
- Friskolor drivs ofta på ett småskaligt och flexibelt sätt. Klasserna kan ha färre elever.
- Friskolorna har mindre administration och byråkrati än kommunala skolor och kan därför använda sina pengar på ett annorlunda sätt.

Den vanligaste orsaken till att man vill starta en friskola är enligt Friskolornas Riksförbund (FR) att utbildning av det slag som man vill ordna inte finns på orten.

[21] Svenska Arbetsgivareföreningen (1993): *Barn på bolag – Att starta friskola för grundskolan.*

Bakom en dryg tredjedel av ansökningarna om att starta en ny skola står, enligt FR, en eller flera föräldrar. Bakom ytterligare en fjärdedel står en eller flera lärare. Föräldrar och lärare svarar således för cirka 60 procent av ansökningarna. Olika typer av religiösa, kulturella och språkliga föreningar eller invandrarorganistioner svarar för sammanlagt 20 procent av ansökningarna.

FR har gjort en enkät bland ett nittiotal intressenter som ansökt om att få starta en skola. Drygt 40 procent av dem uppgav att utbildningen inte fanns på orten, 14 procent att skolan på orten inte är bra, nio procent att utbildning av detta slag inte finns i Sverige, sju procent ville ta hand om elever med särskilda problem och fem procent angav att skolan på orten var nedläggningshotad.

Fristående skolor jämfört med kommunala skolor

Vi redovisar här kortfattat en jämförelse mellan fristående skolor och vanliga skolor.

Företagsform och ledning – En friskola kan organisera sin ledning hur den vill. Huvudmannen kan vara en stiftelse, en ideell eller ekonomisk förening, ett aktiebolag eller en enskild firma och ledningsformerna kan också variera. En friskola kan vara helt föräldrastyrd med en styrelse som består uteslutande av föräldrar. Den kan också styras helt utan föräldrainsyn.

Den kommunala skolan är bunden av statliga och kommunala bestämmelser samt av de kollektivavtal som sluts mellan kommunen som arbetsgivare och de fackliga organisationerna om personalens arbetsvillkor och löner.

Elever – I en friskola kan man själv bestämma hur många elever man kan och vill ta emot. Det är naturligtvis en stor fördel att kunna begränsa elevantalet och från år till år veta exakt hur många elever man kommer att ha. Däremot framgår det av förarbetena till skollagen att lagstiftaren förutsätter att även en friskola är öppen för alla och inte ställer upp diskriminerande villkor för att en elev ska få ansöka om plats vid skolan.

En kommun måste erbjuda alla elever som har skolplikt en plats i kommunens skolor. Förändringar i befolkningen i en kommun, omflyttningar, nya bostadsområden och liknande får omedelbara och inte alltid förutsägbara och planeringsbara konsekvenser för skolorna.

Personal – En friskola kan själv rekrytera och anställa sin personal. Särskilt i etableringsfasen och vid nyrekrytering kan skolan välja lärare och skolledare och handplocka dem som vill arbeta med den inriktning skolan vill ha. I övrigt gäller vanliga arbetsrättsliga villkor för anställning, uppsägning och avskedande.

Personalen i den vanliga skolan är kommunalt anställda tjänstemän och för dem gäller kommunens avtal. Den kommunala organisationen blir avgörande för till exempel turordningskretsarna vid arbetsbrist. Kommunledningen har normalt delegerat till rektorn vid varje skola att anställa ny personal.

Ekonomi – En friskola har rätt till ett kommunalt bidrag för sin verksamhet med minst 75 procent av den genomsnittliga kostnaden för kommunens egna skolor. Den kan ta ut en mindre avgift av föräldrarna. De tillgängliga resurserna kan skolans ledning hantera helt fritt. Samtidigt har man ett stort ekonomiskt ansvar, som kan vara tungt för en friskola som inte har en stark organisation eller ett företag bakom sig. En friskola kan med kort varsel läggas ned eller gå i konkurs.

En kommunal skola har en helt annan ekonomisk trygghet och den kan också få hjälp med sin ekonomiadministration från den centrala förvaltningen. Samtidigt kan den vara bunden av kommunala bestämmelser, till exempel upphandlingsavtal och liknande.

Undervisningen – En friskola ska enligt skollagen ge en utbildning som ger kunskaper och färdigheter som i stort sett motsvarar vad grundskolan ger. Den ska också bygga på samma värdegrund. Den får organisera, planera och lägga upp undervisningen hur den vill.

Frihetsgraden i undervisningen är egentligen lika stor i en vanlig skola, vilket exemplet på sidan 36 vill illustrera. Friskolorna bygger ofta på en sammanhållen idé; en viss pedagogisk inriktning eller en gemensam konfessionell grund. Den nya läroplanen och vårt förslag om lokala styrelser vidgar möjligheterna för en vanlig skola eller en del av en skola att samlas kring en gemensam idé, som man vill ska färga skolans hela verksamhet.

Föräldrainflytande i skolan i dag

Under senare år har möjligheterna till brukarinflytande i olika kommunala verksamheter ökat. Dessa möjligheter kan också utnyttjas inom skolsektorn.

Brukarinflytande med stöd av kommunallagen

För att markera behovet av närmare kontakter mellan brukarna och den kommunala förvaltningen finns det i kommunallagen bestämmelser om att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Brukarna ges inflytande genom den möjlighet, som lagen ger att använda så kallad villkorad delegation. Villkorad delegation innebär att kommunala nämnder har rätt att i samband med delegation till en anställd villkora dennes rätt att fatta beslut med att brukarna ska ges ett visst inflytande över beslutet. Brukarna kan också ges rätt att lägga fram förslag, yttra sig eller lägga in veto mot beslutet. Om vetorätten har använts måste frågan avgöras av nämnden.

De försök med brukarråd, förvaltningsråd och liknande som finns på vissa skolor, sker ofta med stöd av de här bestämmelserna. Men sådana uppgifter som enligt speciallagstiftning är ålagda en viss befattningshavare kan inte ingå i en modell för villkorad delegation. De uppgifter som läroplanen ålägger rektorn för en skola kan alltså inte delegeras.

Sedan den 1 juli 1994 finns det möjlighet att inom den kommunala organisationen inrätta självförvaltningsorgan, som svarar för viss förvaltning, verkställighet och beredning. Ett självförvaltningsorgan kan till exempel sköta driften av den dagliga verksamheten vid en institution eller anläggning. Uppgifter, som enligt särskilda regler ska handläggas i viss ordning kan dock inte lämnas till ett självförvaltningsorgan. Hit hör till exempel många uppgifter inom skolans område. I skollagen finns därför en särskild bestämmelse om att föreskrifter om självförvaltningsorgan inte ska tillämpas i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt skollagen eller andra bestämmelser ankommer på nämnden eller någon annan.

Kartläggning av föräldrainflytandet i skolan

En kartläggning, som Utbildningsdepartementet har låtit göra, visar att flertalet kommuner har samverkansorgan eller är i färd med att bygga upp sådana.[22] Samverkansorganen ser olika ut och kallas lite olika, men i grunden skiljer de sig inte särskilt mycket åt.

[22] Ds 1995:5, *"Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar". En översyn av elev- och föräldrainflytandet i skolan*, Stockholm, Fritzes.

De två huvudalternativen för föräldrainflytande är samverkansorgan för renodlad information och samråd och samverkansorgan med förstärkt inflytande för brukarna – det vill säga elever och föräldrar – genom någon form av villkorad delegation. I båda fallen är det fråga om ett samrådsorgan för rektorn.

Samverkansorganen är ofta sammansatta så att det är lika antal företrädare för elever, föräldrar och skolans personal. I samverkansorganen med förstärkt inflytande genom villkorad delegation är brukarna i allmänhet i majoritet.

Som ett tredje alternativ finns rena brukarråd med föräldrar och elever i majoritet. Ibland ingår personalrepresentanter i rådet.

Samverkansorganen behandlar i stort sett samma typ av frågor. Nästan alla samverkansorgan tar upp frågor som rör skolmiljö, budget, inköp och "dagar" av olika slag (friluftsdagar, temadagar, lovdagar). Mer sällan diskuterar man pedagogiska frågor eller frågor som rör målen för skolans verksamhet och utveckling.

Positiva föräldrar

Utvärderingar visar att både elever och föräldrar är positiva till samverkan. Föräldrarna upplever samverkansorganet som ett bra instrument för föräldrar som önskar inflytande. De ger ibland uttryck för att det egentligen inte är själva beslutsmakten som är viktigast, utan i stället att få insyn i skolans verksamhet och problem och att kunna bidra och påverka genom arbetet i samrådsorganet. Man ser samverkansorganet som en bra informationskanal mellan skolan och hemmen och känner sig delaktig i vad som händer i skolan. Men synpunkten att det i längden inte är tillräckligt intressant och givande att sitta i ett organ utan verklig makt framförs också. Rektorns attityd, öppenhet och genuina vilja till samråd anges som en förutsättning för en bra verksamhet i samverkansorganet.

I nästan alla utvärderingar kan man utläsa en osäkerhet, framför allt hos föräldrarna, om samverkansorganets funktion och om vilken roll man själv har och vilka uppgifter och mandat som organet har. Många föräldrar anser att de inte är tillräckligt insatta i viktiga frågor, till exempel budget och organisation, för att på ett bra sätt kunna delta i och ta ansvar för beslut.

Instruktiva exempel

I utredningen redovisas några instruktiva exempel på föräldrainflytande ute i skolorna. Vi har kompletterat med några egna exempel.

Bland exemplen finns *Fullriggaren Malevik* i Kungsbacka, en 1–9-skola som startade 1992. Skolan har arbetat för att få en ökad elev- och föräldramedverkan och påverkan i skolan. Vid skolan finns ett brukarråd som betår av företrädare för föräldrar, elever och personal. Brukarföreträdarna är i majoritet. Hälften av brukarrepresentanterna är föräldrar och hälften elever. Rektorn är tills vidare ordförande i brukarrådet och har det yttersta ansvaret för att dess verksamhet ska komma igång.

För rådet gäller villkorad delegation för rektorn på så sätt att beslut, som inte är av rent verkställande natur, endast får fattas efter tillstyrkan från brukarrådet. För tillstyrkan krävs enkel majoritet, även om ambitionen är att alla beslut ska vara eniga. Vid oenighet eller om en majoritet i brukarrådet vill driva en helt annan linje, är den naturliga utvägen att hitta en kompromiss. Annars förs frågan över till skolstyrelsen för beslut.

Skolan inbjuder också föräldrarna till Pedagogiska aftnar för att diskutera i smågrupper. Några rubriker får exemplifiera vad som har diskuterats: Vad är vår kunskapsyn?, Vad står Lpo 94 för?, Vad innebär det konkret för oss?, Vilka arbetssätt och arbetsformer har vi här och hur fungerar dessa i praktiken? och Vi diskuterar och penetrerar våra målsättningar.

Bergaenheten i Kiruna kommun, en låg- och mellanstadieskola, tre daghem, en deltidsförskola, ett fritidshem och ett antal familjedaghem, arbetar särskilt med att försöka förverkliga "Elevinflytande, Föräldrainflytande och Enhetsråd" på ett bra sätt.

Den gemensamma utgångpunkten för Bergaskolan är att en demokratisk skola ger god utbildning åt alla, är organiserad enligt demokratiska principer och förmedlar demokratiska värderingar. Med detta som utgångspunkt har arbetet inriktats på att få klassråd, elevråd och enhetsråd att fungera.

Enhetsrådet består av två föräldrar från skolan respektive barnomsorgen, två anställda från skolan respektive barnomsorgen, fyra elever, en kanslist och rektorn. Rådet diskuterar och beslutar i frågor som rör enhetens arbete och verksamhetens innehåll. Alla representanter i enhetsrådet har en röst. Det är viktigt att enhetsrådet har möjlighet att fatta beslut som även rör kärnverksamheten, så att föräldrar och elever känner att de har ett verkligt inflytande. Samtal har förts om ansvaret för verksamheten, som ytterst åvilar rektorn, men utifrån att både elever, för-

äldrar och personal vill skapa en så bra verksamhet som möjligt för barnen på Bergaenheten. Brevlådor finns uppsatta på central plats för förslag till enhetsrådet.

Kråkbergsskolan är en högstadieskola i Luleå där man medvetet och aktivt arbetar för att skapa största möjliga delaktighet i skolarbetet för både elever och föräldrar. Skolan är angelägen att se föräldrarna som en kunskapskälla.

Skolan arbetar med ämnesövergripande kunskapsområden. Föräldrarna inbjuds att vara med i planeringen av dessa och att medverka i utvecklingen av nya kunskapsområden och ny teknik. Inför till exempel en sexveckorsperiod, då arbetet ska omfatta ett visst tema, är föräldrarna med och diskuterar innehåll och uppläggning. Efteråt träffas föräldrarna i samband med uppföljning och utvärdering. Föräldrarna har möjlighet att direkt vara med och påverka sina barns undervisning. Lärarna ser denna föräldramedverkan som en möjlighet, inte som ett hot.

Skolan försöker förlägga arbetsmöten med föräldrarna på kvällstid. Det händer också att undervisning varit förlagd till kvällstid för att föräldrarna skulle kunna vara med. Skolan är inte heller främmande för att en förälder, utifrån sin yrkeskunnande, skulle kunna vara med och ta hand om vissa lektioner.

Mellringeskolan är en 1–9-skola i Örebro som arbetar aktivt med demokratifrågor och elev- och föräldrainflytande. Hela Hem och Skolaföreningens styrelse sitter i ett skolråd tillsammans med personal och elever. Ordförande i skolrådet är föreningens ordförande. Rådet tar upp en rad praktiska frågor som till exempel anställningsfrågor, mat och städning, men diskuterar också mobbning och tar upp frågor om undervisningens innehåll och uppläggning. Rådet har i första hand karaktären av ett samtalsforum där skolans rektor och personal lämnar information och lyssnar på föräldrarnas synpunkter. Ordföranden anser att skolrådet borde få rätt att fatta beslut för att det i längden ska kännas meningsfullt att vara med. Han upplever samtidigt en viss osäkerhet om hur mycket föräldrarna kan och ska lägga sig i pedagogiska frågor och också vilken nivå på engagemang som är möjlig i förhållande till föräldrarnas tid och möjligheter.

Förutom regelbundna sammanträden med skolrådet anordnar skolan träffar dit alla föräldrar inbjuds och där man informerar om och diskuterar kring pedagogiska frågor.

Uppläggningen i *Mala skola* ger en bild av ett mer informellt samarbete med föräldrar. Mala skola är en enparallellig lågstadieskola med 53 elever i årskurserna 1–3 och sexårsverksamhet i en by utanför Hässleholm. Skolan har föräldramöten varje månad och föräldrarna får därmed regelbundet veta vad som händer i skolan och förstår varför lärarna

arbetar som de gör. Föräldrarna känner sig hörda och respekterade. Genom att föräldrarmötena hålls korta, kan man delta nästan varje gång utan att det blir betungande. De täta föräldramöten har också bidragit till en gemenskap mellan de vuxna även utanför skolan.

Lärarna menar att föräldrarna ofta är skeptiska innan barnen börjar i Mala skola. Skolan är känd för att använda mycket lite av traditionella läromedel, men i stället ett starkt undersökande arbetssätt. Man har elevernas språkliga och begreppsliga utveckling i fokus i ett arbete som ofta är tematiskt. Föräldrarna har funderingar om arbetssätt och om barnen egentligen lär sig det som de ska kunna. De täta kontakterna med skolan brukar dock leda till att de efter en tid blir mycket positiva till skolans sätt att arbeta.

Kommentarer

Det är uppenbart att nuvarande lagstiftning inte lämnar utrymme för att ge lokala styrelser, brukarråd eller andra samverkansorgan någon verklig makt. I stället har ansvar och befogenheter i skolan i hög grad samlats hos skolans rektor och hos styrelsen för utbildningen.

Föräldrarnas inflytande i skolan har ofta reducerats till servicefunktioner. Föräldrar är välkomna att ta del i skolans arbete när det gäller att organisera friluftsdagar och studiebesök och att arbeta med trivselfrågor i skolan. På många håll fungerar också informationen till föräldrarna om vad som sker i skolan bra.

Däremot har föräldrarna sällan något reellt inflytande över de pedagogiska frågorna i skolan. Här känner sig också föräldrarna ofta osäkra. De ger uttryck för en osäkerhet om vad de egentligen kan och får lägga sig i och säger sig ofta sakna den kunskap som skulle behövas för att ta del i diskussioner om skolans organisation och uppläggningen av undervisningen, men också för att ta ansvar för till exempel budgetfrågor.

Skolledare och lärare uttrycker tveksamhet till att släppa in föräldrarna i de pedagogiska diskussionerna. Man ser oftare föräldrarna som ett hot mot sitt arbete i skolan än som en resurs som skulle kunna utnyttjas för att vidga skolans perspektiv.

När skolan inbjuder föräldrarna till pedagogiska aftnar eller andra möten arrangeras de huvudsakligen på skolans villkor. Skolan ger information om den nya läroplanen, om skolans kunskapssyn, om skolans projekt och liknande. Det gör att föräldrarna redan i anslaget tilldelas den okunniges roll, den som ska informeras och lära sig saker.

Vi har hittat mycket få exempel där utgångspunkten i stället har varit att ta upp frågor där föräldrar skulle kunna framträda i en expertroll, till exempel en diskussion om utvecklingssamtalens roll i arbetslivet, barns aktiviteter utanför skolan, familjens betydelse för barns fostran och förändringar i arbetslivet som borde påverka skolarbetets inriktning.

Vi menar att läroplansfrågor och andra för skolan viktiga frågor ska tas upp vid föräldramöten, men det vore bra både för skolan och för föräldrarna om diskussionerna ibland fördes mer på föräldrarnas villkor – eller som en skola där man särskilt anstränger sig för att försöka nå invandrarföräldrarna uttrycker det: "Vi försöker utnyttja om dom kan någonting annat än att bara vara invandrare."[23] Det kanske är fler än invandrarföräldrarna som kan tänkas kunna någonting annat än att vara föräldrar.

Föräldrarna som har deltagit i olika former av samverkansorgan är nöjda med att få insyn och information. Men de ger knappast uttryck för att de skulle ha något ordentligt att säga till om eller känna ett ansvar för de beslut som fattas i skolan.

Erfarenheter från Danmark och England

Skolbestyrelser infördes som begrepp i dansk lag 1990. I alla skolor ska det finnas bestyrelser där representanter för föräldrarna utgör majoriteten och är de enda som automatiskt har rösträtt. De väljs på fyra år genom allmänna val. Ordföranden för bestyrelsen väljs bland föräldrarepresentanterna. Lärare och elever deltar utan rösträtt, men kan tilldelas rösträtt av kommunfullmäktige om bestyrelsen så önskar.

I bestyrelsens uppgifter ingår att fastställa principer för skolans verksamhet rörande bland annat undervisningens organisation, timtalet i varje årskurs, utbudet av valfria ämnen, specialundervisning, elevernas fördelning på klasser, samarbetet mellan hem och skola, kontakter med hemmen om elevens studieresultat, arbetets fördelning mellan lärarna samt gemensamma arrangemang för eleverna under skoltiden, till exempel lägerskola, praktik m.m.

Bestyrelsen ska också godkänna skolans budget, fastställa läromedel och ordningsregler samt utarbeta förslag till läroplaner, till försöks- och utvecklingsarbete och till remissyttranden till kommunfullmäktige.

Skolledaren är ett slags verkställande direktör åt bestyrelsen och har fått ett ökat ansvar och större befogenheter.

[23] Lindell, Lars (1995): *Föräldramedverkan i skolan*, Högskolan i Kalmar.

En utvärdering av den första mandatperioden visar att mer än tre fjärdedelar av föräldrarna upplever samarbetet med skolledarna som positivt, men de ger samtidigt uttryck för betänksamheter inför den förstärkta skolledarrollen. Många skolbestyrelser anger att de inte har fått det gehör hos kommunens centrala enheter som de hade hoppats på. Drygt hälften av de förtroendevalda anger att de inte tänker ställa upp för omval. Utvärderingen visar också att elevrepresentanterna är minst positiva till bestyrelserna och tycker att uppgifterna ofta är fjärranliggande och främmande.

Granskningar av de danska bestyrelserna visar också att det ligger en begränsning i bestyrelsernas arbete så till vida att det är en skarp gräns mellan bestyrelsen och dess behandling av principer å ena sidan och skolledningen och dess hantering i praktiken å den andra sidan. Det är skolledningen som hanterar de frågor som kommer upp i skolans vardag och då kommer ofta övergripande principer till korta inför verklighetens krav.

Rektorn har också vid sin sida ett pedagogiskt råd, i vilket lärarna ingår. Det är framför allt i det pedagogiska rådet som frågor som direkt rör undervisningen kommer upp och då står föräldrarna utanför.

Vid valet till skolbestyrelser för 1994 och fyra år framåt var valdeltagandet bara 40 procent.

Undervisningsministeriet har nyligen tillsatt en arbetsgrupp som ska ge förslag till hur man kan öka föräldrars intresse för att arbeta i skolbestyrelser. Arbetsgruppen ska bland annat undersöka om valperioden ska ändras, om bestyrelserna ska ha större inflytande när det gäller att anställa och avskeda lärare och om de ska ha större inflytande på skolans undervisning. Arbetet ska avslutas senast den 1 april 1996.

Uppgifterna nedan om skolstyrelser i England är huvudsakligen hämtade från material och intervjuer samlade vid ett studiebesök i Lewishams kommun i London våren 1995.

Enligt lag är alla skolor i England skyldiga att inrätta en styrelse, en "governing body". En sådan styrelse ska bestå av:

- föräldrar – valda av föräldrarna
- lärare – valda av kollegiet
- ledamöter utsedda av den lokala skolmyndigheten
- så kallade *co-opted members* utsedda av styrelsen för att representera lokalsamhället
- skolans rektor

Styrelserna består av 11–19 ledamöter beroende på skolans storlek.

Styrelsernas ansvarsområden är bland annat skolans administrativa planering, ekonomi, lokaler, hälso- och säkerhetsfrågor, tjänstetillsättningar, läroplansfrågor och disciplinfrågor.

Ledamöterna uppbär inga arvoden och får inte heller täckning för några utgifter i samband med sammanträdena. Detta framhölls som ett problem, eftersom man bara kan rekrytera ledamöter som kan delta i arbetet utan att förlora inkomst och som har råd att själva stå för till exempel reseutgifter.

En intervju med skolföreträdare i Lewisham gav vid handen att styrelserna har inneburit en revolution på gott och ont. Enligt våra sagesmän leder styrelserna till en ökad makt för rektorn, som vanligen, genom sin överlägsna kunskap, kan styra lekmännen i styrelsen. Styrelserna har – oväntat för regeringen – kommit att bli en maktfaktor som vänder sig mot olika regeringsbeslut. De utgör starka lobby-grupper som går ihop över landet. De har härigenom blivit en maktfaktor framför allt därför att det i styrelserna ingår lokala politiker och andra lokala företrädare. Styrelserna opponerar sig också i mindre utsträckning mot den lokala myndigheten än mot regeringen.

Ett problem, som togs upp i intervjun, är styrelseledamöternas bristande kunskaper både om skolförhållanden, regler etc. och om sin egen roll och sitt eget ansvar. Det har också visat sig svårt att få föräldrar att ställa upp så mycket som krävs, vilket styr urvalet av föräldrar, som på intet sätt är representativt för hela föräldragruppen i en skola.

Det är intressant att göra jämförelser med andra länder och det finns paralleller till det förslag som vi lägger fram och den verksamhet som sedan flera år bedrivs i Danmark och England. Men det finns också väsentliga olikheter. Båda länderna har en annan skoltradition än den svenska och det finns också skillnader i samhällena i övrigt.

De danska bestyrelserna har, enligt vår uppfattning, mer övergripande funktioner än vi avser att våra lokala styrelser ska ha. De pedagogiska frågorna hanteras i Danmark i första hand av det pedagogiska rådet, där föräldrarna inte är representerade. Möjligen kan detta också förklara elevernas ointresse för bestyrelserna. Rektorernas makt sägs ha ökat i Danmark, men då måste man veta att rektorn i en danska skola i utgångsläget hade betydligt mindre inflytande och ansvar än vad en svensk rektor har i dag.

När det gäller England är olikheterna i deras styrelseform och vårt förslag påtagliga. De engelska styrelserna består inte bara av skolfolk utan också av valda representanter för samhället utanför skolan. Det engelska styrsystemet skiljer sig också från det svenska.

En del av de problem som relateras från Danmark och England kan visa sig också i vår försöksverksamhet. Det gäller därför att vara uppmärksam på dem både i försöksverksamheten och i utvärderingen.

4 Förslag om försöksverksamhet med lokala styrelser

Förslaget

Vi föreslår att en möjlighet öppnas för kommunerna att anordna försöksverksamhet, där en rad beslutsfunktioner som i dag ligger på styrelsen för utbildningen eller på rektorn för en skola, får överlåtas till en lokal styrelse, i vilken föräldrar är i majoritet.

Försöksverksamheten föreslås anordnas med stöd av det generella bemyndigande att anordna försöksverksamhet inom det offentliga skolväsendet som finns i skollagens 15 kap. 4 § och utan hinder av vad som stadgas om självförvaltningsorgan enligt kommunallagen i 2 kap. 1 § skollagen. Den bör bedrivas med stöd av en särskild förordning, som närmare reglerar villkoren för verksamheten. Ett förslag till en sådan förordning finns i *bilaga 3*.

Härigenom kan man inom det offentliga skolväsendets ram skapa ett utrymme för att driva skolor med ett betydande utrymme för självförvaltning.

Försöksverksamheten bör omfatta grundskolan och äga rum under en femårsperiod mellan den 1 juli 1996 och den 30 juni 2001.

Försöksverksamhetens syfte, utformning och omfattning

Syftet med den föreslagna försöksverksamheten är att pröva nya styrelseformer i skolan och att vidga föräldrainflytandet. Föräldrarna ska kunna ta ett direkt och konkret ansvar för sina barns skolgång genom att ingå i en lokal styrelse för barnens skola. De ska genom sin medverkan i styrelsen kunna tillföra skolan kunskaper och erfarenheter och genom sitt ökade engagemang kunna bidra till en utveckling av skolans pedagogiska verksamhet.

Vi föreslår en försöksverksamhet där hela skolor eller delar av skolor, till exempel några klasser, årskurser eller arbetsenheter, på egen begäran får ha en styrelse med beslutsfunktioner. Vi tror att den vanligaste modellen blir att en hel skola får en styrelse, men vi är öppna för att det ibland kan vara ändamålsenligt att *en del* av en skola övergår till självförvaltning. Det kan vara lättare att få igång en försöksverk-

samhet i mindre skala, skaffa sig erfarenheter och sedan ta ställning till en eventuell utvidgning. Förutsättningen för att en självförvaltning av ovan skisserat slag ska fungera, är att det finns ett genuint intresse hos en grupp föräldrar att ta på sig ett ansvar för sina barns skola. Det måste också finnas ett positivt gensvar hos huvudmannen, skolledarna, lärarna och den övriga skolpersonalen.

Vi föreslår att försöksverksamheten utformas som en möjlighet för kommunerna att överlåta vissa ansvars- och beslutsfunktioner från styrelsen för utbildningen och rektorn för en skola till en lokal styrelse för en grundskola.

Många beslut som rör en enskild skola ligger i dag på huvudmannen för skolan, dvs. en kommun. Det gäller till exempel frågor som rör resursanvändning, skolorganisation, lokaler och anställning av personal. Den kommunala organisationen är avgörande för på vilken nivå olika beslut fattas. Vi förutsätter att kommunerna, i samband med försöksverksamheten, på den lokala styrelsen överlåter vissa beslutsfunktioner som i dag ligger på styrelsen för utbildningen, skolförvaltningen, rektorn eller andra chefspersoner i den kommunala förvaltningen.

Den berörda skolan och nämnden bör komma överens om vilka villkor som ska gälla för den lokala styrelsen och vilka beslut som ska överlåtas till den. Överenskommelsen bör sedan preciseras i en särskild arbetsordning. Nämnden utser ledamöter och eventuella ersättare på förslag från de grupper som kan ingå i styrelsen. När det gäller elevernas representation bör samma inskränkningar gälla som vid inrättandet av självförvaltningsorgan enligt kommunallagen.

När det gäller den lokala styrelsens sammansättning föreslår vi att representanter för föräldrarna på en skola alltid ska vara i majoritet, eftersom ett vidgat föräldrainflytande är själva poängen med försöksverksamheten. Rektorn ska vara självskriven som ledamot. I övrigt anser vi att man lokalt bör få komma överens om vilka krav som man ska ställa på styrelsens sammansättning och representativitet samt ta ställning till hur den ska utses.

Hur ska det gå till?

I praktiken tänker vi oss beslutsgången kring att starta en försöksverksamhet så här:

Initiativet tas vid en enskild skola av en grupp föräldrar, en grupp lärare, föräldrar och elever eller av skolledningen. Idén diskuteras och förankras hos föräldrar, lärare och skolledning. Man konkretiserar ett

förslag till självförvaltningsmodell. Förslaget föreläggs nämnden. Överläggningar sker sedan med nämnden om försökets närmare utformning.

En överenskommelse träffas med nämnden om vilka beslut som ska överföras till en lokal styrelse. Överenskommelsen preciseras i en arbetsordning. Kommunen anmäler till Skolverket att man tänker utnyttja möjligheten till självförvaltning och anger hur den valda modellen ser ut. Försöksverksamheten startar.

Uppföljning och utvärdering

Genom försöksverksamheten ska stat och kommun vinna kunskaper och erfarenheter, som på sikt kan leda till mer omfattande förändringar i styrsystem, organisation och pedagogisk verksamhet i skolan.

Vi föreslår att de kommuner som vill anordna försöksverksamhet med stöd av den föreslagna förordningen, ska anmäla detta till Skolverket. Anmälan ska kunna utgöra en god grund för en planering av utvärderingen. Den bör förutom själva anmälan innehålla en redogörelse för utgångsläget och en beskrivning av den aktuella skolan, varför man vill delta i försöksverksamheten och hur den ska utformas samt hur man tänker utvärdera försöket.

Motiv till förslaget

Föräldrarna har för lite inflytande i skolan

Föräldrarna har huvudansvaret för sina barns fostran och utveckling. Men de har i dag, trots allt som genom åren har sagts och skrivits om föräldrars rätt till inflytande över sina barns skolgång och behovet av samverkan mellan hem och skola, inget verkligt inflytande över eller ansvar för det som sker i skolan.

Vi tycker alltså att föräldrarnas inflytande är för litet i grundskolan. Därför är det viktigt att tillmötesgå föräldrar som vill engagera sig mer i sina barns skola. De får inte stöta på hinder som gör att de ger upp. De ska inte heller behöva se sig om efter en fristående skola för sina barn för att ändra på situationen; något som inte heller erbjuder en verklig möjlighet för flertalet föräldrar eftersom de fristående skolorna inte är så många och den geografiska spridningen inte är särskilt stor.

De nya läroplanerna ger klart besked om att föräldrarnas inflytande måste öka. Redovisningen i kapitel 3 visar att de flesta kommuner betonar brukarinflytande i sina skolplaner. Olika former av förvaltningsråd

och samverkansorgan där föräldrar ingår har blivit vanliga. Vi tycker att detta är lovande och vill medverka till en snabb utveckling genom att öka den lokala friheten.

Den lokala styrelse som vi föreslår, kommer att fatta beslut i viktiga frågor. Eftersom föräldrarna är representerade i styrelsen – och dessutom kommer att vara i majoritet – får föräldrarna en maktposition som de saknar i dag. Detta tror vi får flera gynnsamma effekter.

För det första blir alla inblandade tvungna att ta styrelsen på allvar. De beslut som den fattar får betydelse för arbetet i skolan. Det blir angeläget för skolsidans representanter att få gehör för sina förslag och åsikter, vilket borde leda till att de går in för en dialog med föräldrarna. Det blir ett gemensamt intresse för ledamöterna i styrelsen att skaffa fram fylligt beslutsunderlag.

För det andra blir det en signal till alla som berörs av skolan att föräldrarnas ställning har blivit starkare. Styrelsearbetet i all ära, men det är ändå föräldrarnas vardagliga kontakter och deras samarbete med lärarna och den övriga personalen som är det viktigaste. Vi hoppas att föräldrarnas representation i styrelsen blir en puff i rätt riktning för deras inflytande på elev/gruppnivå.

Vi anser att det är önskvärt att den pedagogiska miljön på en skola bildar en genomtänkt helhet, där de anställda tillsammans med elever och föräldrar kan skapa en gemensam plattform för undervisningen. Det nationella utvärderingsprogrammet visar att detta inte är så vanligt i den svenska grundskolan. Man behöver inte gå längre än till Danmark för att bilden ska vara en annan. Där finns det en tradition av radikala förändringsförsök som berör hela skolor, både inom och utom det offentliga skolväsendet. Vårt förslag bör kunna bidra till att det blir vanligare i Sverige med skolor där alla – eller åtminstone en större grupp på en skola – drar åt samma håll.

Förslaget gäller grundskolan

En sexåring är i hög grad beroende av sina föräldrar. Detsamma gäller för det mesta den som är tio, elva år. En bit upp i tonåren blir barn allt mer självständiga. Frigörelsen från föräldrarna är naturlig och barnen ska kunna få stöd av skolan i sin frigörelseprocess.

Respekten för barns utveckling och integritet kan komma i konflikt med en strävan att öka föräldrarnas inflytande i skolan. Det är viktigt att lärare och föräldrar tillåter att eleverna blir självständiga och tar ett eget ansvar. Det vore också olyckligt om en lokal styrelse skulle komma

att innebära begränsningar av barns och ungdomars möjligheter att påverka sin skolvardag och sin utbildning, till exempel i det fria valet.

Mot den här bakgrunden tycker vi att det är naturligt att begränsa förslaget till grundskolan. Under gymnasietiden blir alla studerande myndiga och kan därmed väljas till kommunala förtroendeuppdrag, till exempel som ledamot i kommunfullmäktige. Ungdomarna måste i den åldern betraktas som vuxna också i skolsammanhang. Om de vänjer sig vid att kunna påverka undervisningen i grundskolan, bör de inte få några större svårigheter att delta i styrningen av verksamheten i gymnasieskolan. Då behöver de inte längre ha föräldrarna som företrädare, utan kan själva hävda sina intressen som brukare.

Vi kommer att överväga formerna för den nuvarande skolkonferensen i gymnasieskolan i vårt fortsatta arbete. Det ligger nära till hands att öppna möjligheten att skolkonferensen ombildas till styrelse för gymnasieskolan med liknande beslutsbefogenheter som vi föreslår att en lokal styrelse i en grundskola ska kunna ha. I en sådan styrelse skulle de studerande kunna vara i majoritet. Det är önskvärt med olika modeller för självförvaltningen i gymnasieskolan lika väl som i grundskolan.

Ansvar och befogenheter

Styrelsen ska kunna behandla alla frågor som är viktiga för skolan. Det kan både vara frågor som ligger inom det statliga och det kommunala ansvarsområdet, till exempel pedagogisk inriktning, ekonomisk planering, utformning av skolans fysiska miljö, rekrytering och åtgärder mot mobbning. Styrelsen bör också kunna besluta i konkreta frågor om bland annat fördelning av timmar för ämnen, ämnesgrupper, språkval m.m. och när skoldagen ska börja och sluta.

Reglerna om så kallad villkorad delegation ger brukarna i till exempel ett förvaltningsråd inflytande över beslut om skolans verksamhet. Det gäller frågor som kommunens politiker har delegerat till rektorn. Denna form av delegation finns i två varianter. Den minst omfattande innebär att brukarna får lägga fram egna förslag eller yttra sig innan beslutet fattas. Den andra varianten innebär i praktiken vetorätt. Om brukarna är emot ett beslut som rektorn vill fatta går frågan tillbaka till

den politiska nivån, där man bestämmer hur det ska vara. Vetorätt förekommer ännu bara i ett fåtal kommuner.[24] Se vidare sidan 51.

Möjligheterna att inrätta självförvaltningsorgan i skolan begränsas genom en bestämmelse i skollagen.[25] Den innebär att frågor som rektorn ansvarar för enligt läroplanen och grundskoleförordningen inte kan ingå i självförvaltningen. Detsamma gäller beslut som enligt grundskoleförordningen ska fattas av styrelsen för utbildningen i kommunen.

Genom vårt förslag blir det möjligt för kommuner som medverkar i försöksverksamheten att bortse från den här begränsningen. Av den arbetsordning som fastställs på grundval av en överenskommelse mellan nämnden och skolan ska det framgå vilka frågor som den lokala styrelsen ska ansvara för och fatta beslut om.

Vi har i kapitel 3 redovisat ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i skolväsendet.

Det är ingen tvekan om att staten har lagt ett tungt ansvar på rektorerna i det nya styrsystemet på skolområdet. Läroplanen anger inte mindre än fjorton viktiga frågor som de har ett "särskilt ansvar" för. Med vårt förslag får detta ansvar – helt eller delvis – överföras från rektorn till den lokala styrelsen.

Vårt förslag avser inte att rubba ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. En lokal styrelse som övertar en del av rektorns beslutsfunktioner kommer att få samma ansvar som rektorn har i dag när det gäller att inrikta skolans verksamhet på att nå de riksgiltiga målen. Staten kan genom sin tillsynsmyndighet, Skolverket, rikta anmärkningar mot en skolas sätt att sköta sina uppgifter enligt gällande bestämmelser. Det ansvaret utkräver staten av huvudmannen för skolan, det vill säga kommunen. Det är alltså alltid kommunen som har det yttersta ansvaret för att dess skolor uppfyller de nationella målen för skolan. Härvidlag blir det ingen skillnad om kommunen i sin tur utkräver ansvar och begär åtgärder av den rektor som man har tillsatt eller av den styrelse till vilken man har delegerat ansvar och befogenheter. Kommunen kan också avbryta försöksverksamheten om man märker att någonting går snett.

Rektorn kommer fortfarande att vara pedagogisk ledare och chef för lärarna och den övriga personalen i skolan. Rektorn har också som

[24] Ds 1995:5, *"Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar". En översyn av elev- och föräldrainflytandet i skolan*, Stockholm, Fritzes, sidan 19.

[25] Skollagen 2 kap. 1§.

ansvarig tjänsteman en skyldighet att informera styrelsen om ramarna för dess arbete.

De politiker som invånarna i en kommun väljer måste ha det övergripande ansvaret för kommunens ekonomi och verksamhet. Föräldrainflytande – liksom andra former av brukarmakt – får hålla sig inom de ramar som kommunens politiker bestämmer. Vårt förslag innebär ingen komplikation i det avseendet, eftersom det ansluter sig till de principer för decentralisering inom en kommun som redan tillämpas.

Hur ska frågor om anställning, uppsägning och avskedande av anställda hanteras i en självförvaltande skola? Vårt svar är att den enda skillnaden jämfört med andra skolor blir vid rekrytering av personal. I dag är det vanligen rektorerna som bestämmer vem som ska anställas; med vårt förslag kan den lokala styrelsen fatta beslut om anställning.

I övrigt blir det inga grundläggande skillnader i hur personalfrågorna sköts. De som arbetar i en självförvaltande skola är liksom tidigare anställda i kommunen och har samma arbetsrättsliga ställning som personalen på övriga skolor. Det innebär bland annat att övertalighet på andra skolor i kommunen skulle kunna komma att beröra en självförvaltande skola. Det är emellertid fullt möjligt att en kommun kommer överens med de fackliga organisationerna om att de vanliga turordningsreglerna inte ska gälla under försöksperioden. Vi menar dock att problemet inte ska överbetonas eftersom det snarare är lärarbrist som kommer att vara det stora problemet i många kommuner en bra bit in på 2000-talet.

Den ekonomiska handlingsfriheten för en skola med självförvaltning blir begränsad. Det är önskvärt att överenskommelsen med kommunen ger skolan möjlighet att hantera sin ekonomi inom ett ramanslag som bestäms för minst ett år i taget.

Det formaliserade inflytandet genom en styrelse för skolan får inte minska möjligheterna till inflytande för barn och ungdomar på det dagliga arbetet. Tanken är tvärtom att föräldramajoriteten i styrelsen ska innebära ett stöd för deras inflytande över sitt eget lärande.

Uppgifter som innebär myndighetsutövning eller som på annat sätt rör en enskild studerandes rätt ska inte läggas på styrelsen. Exempel på sådana uppgifter är betygsättning av och disciplinära åtgärder mot en enskild elev. Sådana frågor ska skötas av samma befattningshavare som i dag.

Styrelsens sammansättning

Eftersom vi vill ge ett stort utrymme för respektive kommun och skola att utforma en egen överenskommelse är vårt förslag inte preciserat när det gäller hur styrelsen ska vara sammansatt. Ett givet villkor är emellertid att föräldrar ingår i styrelsen och utgör en majoritet.

Vi utgår ifrån att representanter för de studerande kommer att vara med i styrelsen, och att de är det i ökande utsträckning med stigande ålder. Som en parallell vill vi nämna arbetsmiljölagen som sedan 1990 gäller för alla studerande i grundskolan. De ges tillfälle att genom skyddsombud medverka i skolans skyddsarbete från och med årskurs 7. Det är också naturligt att representanter för personalen ingår. Det är just genom mötet mellan *alla* dem som berörs av skolans arbete som fruktbara diskussioner och verklig samverkan kan komma till stånd.

Vi anser att rektorn är självskriven i styrelsen. Rektorn och styrelsen bör utveckla ett nära samarbete och då är det naturligt att hon eller han är ledamot av styrelsen. Det skulle i praktiken bli svårt för en rektor att sköta sina chefsuppgifter på skolan utan att vara med i styrelsen. Vi menar emellertid att det inte är självklart att rektorn ska vara ordförande i styrelsen; den uppgiften kan en av föräldrarna ha.

Även om man måste föreskriva att styrelseledamöterna ska utses av nämnden, kan man lämna till nämnden och skolan att bestämma vilka olika grupper som ska ingå i styrelsen. Redan i dag finns det olika sätt att utse representanter i samverkansorgan, föräldraråd och liknande. Vi anser att det är bra att pröva olika modeller inom ramen för försöksverksamheten.

Vårt förslag ger *några* föräldrar möjlighet att bli mycket aktiva och att påverka skolan i hög grad. Om det ska bli bra måste representanterna förankra sig hos övriga föräldrar. Det kan till exempel ske genom att de lämnar fyllig information regelbundet, ordnar föräldramöten för hela skolan, samarbetar med klassombuden och styrelsen för hem- och skolaföreningen och så vidare. Hur detta ska utformas är något som föräldrarna och lärarna på varje skola med självförvaltning bör avgöra.

En öppen försöksverksamhet

Det finns två skäl till att vårt förslag om lokala styrelser är ganska öppet. Vi vill ha en försöksverksamhet där många olika modeller prövas, eftersom vi tror att det ger den bästa grunden för framtida överväganden. En långtgående precisering skulle enligt vår mening inte

heller stämma med andan i det nya styrsystemet. Kommuner och skolor ska ha stor frihet att göra lösningar som passar de lokala förhållandena.

Vi vill emellertid varna för en försöksverksamhet där en kommun utan vidare bestämmer att alla skolor ska bli självförvaltande skolor. Det finns alltför många exempel på "progressiva" idéer som har pådyvlats uppifrån – och sedan havererat. Det är illa när det sker från staten, men det är lika negativt om en kommun gör sig skyldig till detsamma.

Man kan inte alls vara säker på att det på varje skola i en kommun finns föräldrar som är intresserade av att engagera sig så mycket som krävs för att sköta ett styrelseuppdrag. På vissa skolor kanske föräldrarna bara har börjat att göra sig gällande och är nöjda med de möjligheter till inflytande som redan finns. Ett styrelseuppdrag kräver också tid. Det kan finnas många olika hinder för att en förälder ska kunna avsätta både arbetstid och fritid för ett krävande uppdrag – även om hon eller han tycker att det är angeläget.

Vi tror att utgångspunkten för en självförvaltande skola bör vara att det finns ett uttalat lokalt intresse. Det kan till exempel vara föräldrar och lärare på en skola som känner att de skulle vilja prägla skolans verksamhet på ett tydligare sätt än vad som är möjligt i dag. De känner att de har gemensamma utgångspunkter och en idé som de skulle vilja förverkliga. Det kan röra sig om en viss pedagogisk inriktning eller helt enkelt att de vill satsa på självstyre som värdegrund.

Försöksperioden bör vara ganska lång, eftersom det enligt vår erfarenhet dröjer ett bra tag innan man ser några tydliga effekter av den här typen av förändringar. Vi anser att fem år är en lagom lång tid.

Det är angeläget att verksamheten följs upp och utvärderas både på lokal och central nivå. Utvärderingen är särskilt viktig med tanke på de frågor som vi har behandlat i det föregående. Vi har tagit upp fördelar som vi tror står att vinna, till exempel att föräldrarna kommer att engagera sig mer i all verksamhet i skolan, att undervisningen och den pedagogiska utvecklingen stimuleras och att lärarnas kompetens breddas. Men vi har också behandlat våra farhågor för negativa effekter, till exempel risken för en ökad segregation i skolan och för att vissa grupper av föräldrar kan komma att dominera på andra föräldragruppers bekostnad. Sådana frågor måste belysas i utvärderingen.

Reservation

av Peder Sandahl

Jag menar bestämt att föräldrarnas inflytande i skolan måste öka på ett reellt sätt. Det innebär att såväl det formella som det informella inflytandet blir större. Min uppfattning är dock att det framför allt handlar om föräldrars och elevers möten med skolan, där den personliga relationen spelar stor roll. Ett intressant exempel på det är de utvecklingssamtal som nu börjar växa fram och som bland annat förutsätter kontinuerliga möten mellan lärare, föräldrar och elev på ett jämbördigt plan. Det är också intressant att pröva en styrelseform där föräldrar har majoritet och får besluta över frågor som till exempel berör skolans grundläggande idé, dess ekonomi och organisation.

För att skolan ska kunna utvecklas på ett positivt sätt måste bland annat lärarnas motivation öka. Min uppfattning är att ett aktivt deltagande och anvarstagande i beslut som rör den egna arbetssituationen är en förutsättning för denna motivationshöjning. Och det är det som är ett av huvudsyftena med den nya skolreformen.

Kraften i det nya styrsystemet finns i det lokala frirum som är en konsekvens av den målstyrda skolan. Möjligheten till en pedagogisk utveckling ligger framför allt i de möjligheter som de professionella, lärare och skolledare, tillsammans med elever utvecklar i en deltagande målstyrning. Delaktighet i och makt över sin arbetssituation är en förutsättning för att det ska fungera.

Skolkommitténs förslag, om föräldramajoritet i en styrelse, som både i princip och i praktiken, ska besluta om frågor som direkt och indirekt berör lärarnas professionella roll som didaktiker, kan innebära begränsningar av lärarnas makt över sitt eget arbete. På samma sätt kan elevers möjlighet till inflytande minska i det som enligt min uppfattning är ett krympt frirum. Eftersom utvecklingen på en skola mycket beror på hur det lokala frirummet kan brukas av professionella och elever får inga inskränkningar ske i det lokala. Skolledare, lärare och elever måste ha makt över sin arbetssituation i de didaktiska frågorna.

Jag reserverar mig därför mot att denna styrelse även får beslutsmandat i frågor av didaktisk art som direkt eller indirekt berör lärare, skolledare och elever.

Kommittédirektiv

Dir 1995:19

Det inre arbetet i skolan

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 1995

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen.

Uppdraget skall vara slutfört den 1 november 1997.

Bakgrund

Skolan och målstyrningen

Under de senaste decennierna har villkoren för arbetet i skolan förändrats på ett genomgripande sätt.

Styrningen av skolan har lagts om helt. I skollagen anges de övergripande målen och bestämmelserna för skolan. Den nationella styrningen i övrigt sker inte längre genom ett omfattande regelverk utan främst genom läroplaner, kursplaner och nationellt fastställda betygssystem. I läroplaner och kursplaner anges vilka målen är och vilket ansvar som olika befattningshavare i skolan, främst lärare och rektor, har. Det är kommunerna och skolorna som har ansvaret för skolverksamhetens genomförande och för att verksamheten utvecklas så att den svarar mot de uppställda målen.

Innehållet i undervisningen styrs genom mål som anges i läroplaner och kursplaner. Den nya målstyrningen bygger på en distinktion mellan målen för verksamheten å ena sidan och processen, sättet att arbeta för att nå målen, å den andra. De nya läroplanerna och kursplanerna är avsedda att ange mål, inte att precisera hur arbetet skall bedrivas. Rektor, lärare och annan personal i varje skola skall själva utforma mål för undervisningen och forma arbetet tillsammans med eleverna. Det betyder att man lokalt måste tolka de nationella målen och välja innehåll, arbetssätt osv. Det är fråga om en deltagande målstyrning.

Samtidigt är denna distinktion mellan mål och process problematisk. *Vad* eleverna skall lära sig kan sällan skiljas från *hur*. Skolans uppgift när det gäller fostran till demokrati kan tas som exempel. Ett mål att sträva mot i skolväsendet är att varje elev tar ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö och att varje elev utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former. Därför anges det i läroplanerna bl.a. att läraren skall planera och utvärdera undervisningen tillsammans med eleverna – i hög grad en fråga om processen. Många av de mål som anges i läroplanerna och kursplanerna gäller attityder, värderingar och handlingsberedskap av olika slag. Där ligger processen åtminstone i sina grunddrag inbyggd i målet. Inga ämnen eller kunskapsområden är oberörda av dessa mål. De griper över hela skolverksamheten, alltså inte enbart det som i snäv mening kan uppfattas som undervisning.

Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan den politiska nivån, som anger övergripande mål, och den personal i skolorna som utformar processen och svarar för att dessa mål nås, skall ligga fast.

Processens utformning har direkt betydelse för om målen uppnås. Det är därför befogat att staten, som skolans yttersta uppdragsgivare, nu också uppmärksammar det inre arbetet i skolorna, i syfte att identifiera möjligheter och problem och stimulera till pedagogisk utveckling inom ramen för det decentraliserade ansvaret.

Ändrade förutsättningar

Det är inte bara det ändrade styrsystemet som kraftigt har förändrat förutsättningarna för skolans arbete. Samhället förändras kontinuerligt på många sätt. Förändringarna påverkar både eleverna som kommer till skolan och det liv som de skall leva efter skoltiden och som skolan skall kvalificera dem för. Skolan som institution har en annan ställning i samhället än för några generationer sedan, något som också förändrat förutsättningarna för det inre arbetet.

De elever som kommer till skolan är annorlunda än förr. Förhållandet mellan barn och vuxna är mera jämlikt. Barn och ungdomar har ett eget liv utanför familjekretsen och skolan i en utsträckning som skiljer dem från tidigare generationer. De är inte avskärmade från de vuxnas värld när det gäller kunskaper och erfarenheter. De tar inte vuxnas ord för gott utan vidare. De uppfattar det inte som på förhand givet hur deras liv skall gestalta sig, utan räknar med att de själva kan och skall välja livsstil, verksamhet, bostadsort osv. De har andra föreställningar om framtiden än deras föräldrageneration hade på motsvarande stadium i livet. Många barn och ungdomar får tidigt erfarenheter av andra länder

och kulturer, av andra sätt att leva och uppfatta livet. Genom medierna möts de av ett flöde av intryck och information som är ofantligt mycket större än tidigare, och de tvingas ständigt välja vad de skall ägna sin uppmärksamhet.

Utvecklingen innehåller betydande problem. Många unga människor tror sig om att i större utsträckning än sina föräldrar kunna välja liv och framtid. I verkligheten är det långtifrån alla som kan välja och realisera sina drömmar. Stora grupper tvingas genom segregation och utslagning till ett liv med få alternativ. Det finns en allvarlig risk att en del av dem hänvisas till ett liv utanför samhället, utan plats i arbetsliv och andra gemenskaper.

Det samhälle eleverna skall leva i efter skoltiden är väsentligt annorlunda än det som föräldrarna eller far- och morföräldrarna levde i när de var unga. Detta skapar i sig en risk för en generationsklyfta. Både mäns och kvinnors roller som vuxna handlar i dag om att förena föräldraskap, yrkesverksamhet och samhällsansvar. Fritiden har ett mycket större utrymme i människors liv än tidigare. Sverige är i dag snarare ett tjänstesamhälle än ett industrisamhälle. I arbetslivet finns det större krav på – och ökat utrymme för – den enskilde att i samarbete med sina närmaste arbetskamrater ta ansvar för hur arbetet läggs upp. Arbetsinnehåll, metoder och organisation förändras fortlöpande. Det ställer större krav än tidigare på varje person att förstå och ta ställning till förändringarna och att fungera under ändrade förhållanden. Den tekniska utvecklingen accelererar. Informationstekniken är på väg att radikalt förändra innehållet i mångas arbete och skapar möjligheter till kommunikation över stora avstånd. Arbetslivet har förändrats därhän att nästan alla har behov av återkommande förnyelse och fördjupning av sina kunskaper. Skolan måste arbeta på ett sätt som rustar eleverna för detta. Massmedierna har givit alla människor inblick i vad som händer i världen, i vårt eget land och utanför. T.ex. har riskerna för miljön både nationellt och globalt med vårt nuvarande sätt att leva blivit uppenbara. Medborgarnas anspråk på självbestämmande och på att få påverka samhällets institutioner har ökat i takt med ökade kunskaper. Man kan emellertid också se oroande exempel på politisk apati och minskat intresse för att delta i demokratiska processer.

Den snabba tekniska utvecklingen bär på många möjligheter men medför också nya problem. Hur människor förhåller sig till all den information som finns att tillgå i det moderna samhället är en demokratifråga. När stora grupper av människor inte förmår omforma information till egen kunskap uppstår det nya klasskillnader, där gränsen dras mellan dem som kan och dem som inte kan bearbeta och i sin vardag införliva den information som finns tillgänglig.

Med dessa samhällsförändringar följer också att skolan som institution har en annan ställning än tidigare. Den utstrålning av makt och myndighet som institutionen skola tidigare har haft är nu kraftigt försvagad. Skolan har inte längre en självklar auktoritet i förhållande till elever och föräldrar och inte något monopol på kunskapsförmedlingen i samhället. Läraren kan inte luta sig mot skolans institutionella auktoritet och yrkets traditioner, utan måste i mycket större utsträckning verka med den egna personligheten som insats. Det har lett till att läraren kommit eleverna närmare, något som fyllt läraryrket med nytt innehåll och ny stimulans. Samtidigt upplever många hur lärarens utsatthet och sårbarhet har ökat.

När skolans traditioner inte längre uppfattas som givna och odiskutabla ökar föräldrarnas krav på inflytande över sina barns skolgång och elevernas krav på inflytande över sin dagliga verksamhet. Dessutom bidrar föräldrarnas högre utbildningsnivå till att lärarna inte längre har ett självklart tolkningsföreträde. Skolan kan inte utföra sitt uppdrag avskild från resten av samhället. Den nära samverkan mellan grundskolan och barnomsorgen, som de senaste åren har utvecklats i många kommuner, är ett exempel på detta. I läroplanerna markeras vikten av samverkan med arbetslivet och med närsamhället i övrigt. För en betydande andel av allmänheten och av eleverna framstår skolan även i dag som en sluten värld som inte påverkas av omvärlden. Här återstår alltså att fullfölja skolans öppnande mot samhället.

De samhällsförändringar som beskrivits här ställer nya krav på skolan, på elever, lärare och rektorer. Vad behöver t.ex. lärare kunna i denna nya situation? På vilket sätt kan innehåll, arbetsmetoder och organisation omformas för att möta dessa nya förutsättningar och samhällskrav? Hur kan lärarna stödjas i sin nya roll? Vilket utrymme finns för elevers och föräldrars inflytande? Vilka strategier är möjliga att använda för en skola som vill sträva mot större öppenhet gentemot det omgivande samhället?

Några perspektiv på skolans inre arbete

Lärandet i skolan

Skolan är en institution för elevernas lärande och personliga utveckling. Det hjälper föga vad skolan vill och tror sig lära ut om inte eleverna själva tar ansvar för sitt lärande.

För eleverna är skolan inte bara lektioner i ämnen och kurser. Samvaron med kamrater på raster och håltimmar, lekar och spel, diskussio-

ner med lärare och andra vuxna i och utanför klassrummet – allt sådant bidrar till deras upplevelse av skolan och påverkar deras lärande och utveckling. Det är helheten som formar kunskaperna, och kunskaper innefattar bl.a. föreställningar, attityder och färdigheter.

Men skoltiden är inte bara en förberedelse för elevernas liv efteråt. Den är också deras liv medan de går i skolan. Livskvalitet är ett lika berättigat anspråk för barn och ungdomar som för vuxna. Därför är det viktigt att se på arbetet i skolan ur den enskilda elevens helhetsperspektiv.

Det måste vara roligt och viktigt att gå i skolan. Annars kränks elevernas rätt till livskvalitet, och de får svårt att lära sig. Det finns en risk för att skoltillvaron blir enformig, när lektion läggs till lektion, hur väl planerad och genomförd undervisningen än är inom varje lektion för sig. Skolan får inte bli alltför förutsägbar, den måste också vara spännande och utmanande.

Undervisningens innehåll måste beröra eleverna, få dem att uppleva att det som försiggår i klassrummen gäller dem själva. Så är det inte alltid. Alltför många elever uppfattar undervisningen som skild från deras egna erfarenheter och framtidsföreställningar. De får därför svårt att ta till sig den kunskap som undervisningen skulle hjälpa dem till.

Trygghet är ytterligare en förutsättning för att elever skall kunna uppleva skolarbetet som roligt. Klimatet i skolan är utomordentligt betydelsefullt. Hur de vuxna i skolan bemöter eleverna och varandra och hur eleverna bemöter varandra sinsemellan inverkar på vad eleverna lär sig. Om bemötandet i skolan är sådant att elever inte känner sig respekterade som personer, begränsas också utsikterna att de lär sig det som undervisningen syftar till. Däremot lär de sig kanske andra saker, t.ex. att inte tro på sig själva, eller att avsky skolan, eller bådadera. Mobbning skapar motsatsen till trygghet och kan under inga förhållanden tolereras. Alla elever måste få uppleva delaktighet och gemenskap i alla skolans aktiviteter.

Vad flickor och pojkar lär sig i skolan beror på en mängd faktorer som samverkar på ett komplext sätt. En faktor rör undervisningens innehåll, hur intresserade de är av de ämnen och problem som tas upp och om innehållet kan kopplas till deras egna erfarenheter. En annan faktor har att göra med kommunikationsformerna i undervisningen, hur flickor och pojkar blir sedda och bemötta. En tredje faktor rör arbetsformerna i undervisningen. Avgörande är emellertid att dessa faktorer inte ses isolerade från varandra utan samverkande med varandra.

Kunskap växer ur gemenskaper och ur det sammanhang och den miljö där eleverna befinner sig. Det är därför viktigt att uppmärksamma på vilket sätt eleverna får erfarenhet av att arbeta tillsammans med

kamrater, lärare och andra vid sitt kunskapssökande i skolan. I den nationella utvärderingen av grundskolan som genomfördes våren 1992 säger Statens skolverk att den positiva bilden av skolan störs av att eleverna tycks vara ovana vid att tänka självständigt i skolarbetet och att de över lag har dålig förmåga att tillämpa sina kunskaper. Samtidigt är katederundervisning den vanligaste undervisningsformen, framför allt på högstadiet, medan elevaktiva och undersökande arbetssätt används i ganska begränsad utsträckning. En utbredd katederundervisning är i det här perspektivet problematisk, framför allt om den utmärks av ensidig informationsförmedling och traditionella förhör. Det ligger en pedagogisk utmaning i skolans uppgift att möta varje elevs individuella behov samtidigt som gemenskap och samarbete skall utvecklas.

Ämnesövergripande undervisning, organiserad utifrån teman eller problem i verkligheten, är i många fall att föredra om man vill hjälpa eleverna att uppfatta sammanhang, få en helhetsbild och kunna ta ställning i olika avseeenden. Det har funnits inslag i tidigare styrsystem – t.ex. att timplanerna byggt på veckotimtal – som försvårat en sådan undervisning. Indelningen i ämnen har varit den helt dominerande organisationsprincipen för undervisningen. Även nu är timplanerna indelade i ämnen, och kursplanerna avser ämnen resp. kurser i ämnen. Det betyder inte att undervisningen bör ske i ämnen eller i varje kurs för sig. Det är lärare och elever som kommer överens om hur målen i kursplanerna bäst skall uppnås. Det kan ske i ämnesintegrerat arbete men också inom ramen för ett enskilt ämne eller en enskild kurs. Det är angeläget att kartlägga vad som uppfattas som hinder för en mer ämnesobunden undervisning.

Flera viktiga mål för skolverksamheten kan inte heller hänföras till något eller några bestämda ämnen. Det gäller bl.a. att eleverna skall stimuleras att omfatta vårt samhälles gemensamma värderingar och låta dem komma till uttryck i praktisk vardaglig handling. Skolans uppgift att fostra till demokrati och att motverka främlingsfientlighet och rasism har inte heller någon naturlig hemvist i ett enskilt ämne. Utöver dessa exempel nämner läroplanerna också vissa kunskapsområden som bör integreras i olika ämnen. Det gäller t.ex. miljö, sex och samlevnad och alkohol, tobak och narkotika. Rektor ges ett särskilt ansvar för denna integration. Det är mycket viktigt att det inre arbetet i skolan utformas så att de inte direkt ämnesanknutna målen för verksamheten kommer till sin rätt.

Skolan kan i dag inte fullgöra sitt uppdrag enbart genom att varje medarbetare tilldelas sin uppgift och sköter den på egen hand efter bästa förmåga. Det nya styrsystemet innebär en omfattande decentralisering av beslut i viktiga frågor. Det förutsätter att personalen i varje skola

gemensamt diskuterar hur skolans arbete skall läggas upp. Skolledning, lärare och övrig personal behöver också samtala och samverka med varandra för att eleverna skall få ut av skoltiden det som är meningen. Eftersom lärarrollen inte längre har ett starkt stöd i skolans auktoritet som institution och i yrkets traditioner, blir lärarna som personer mer sårbara än tidigare. Detta förstärker också behovet av det kollegiala samtalet mellan de vuxna i skolan.

En skola för alla

Skolan skall bidra till att samhället utvecklas bort från orättvisor mellan människor. Därför är den svenska skolan en sammanhållen skola som skall ge likvärdig utbildning till alla barn och ungdomar.

Barn börjar skolan med skilda personliga, sociala och kulturella förutsättningar. Det är skolans uppgift att anpassa sin organisation och sin undervisning så att alla barns förutsättningar tas till vara. En skola för alla betyder en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme, och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov och möter deras intressen.

Det finns anledning att betrakta det inre arbetet i skolan ur ett klassperspektiv. Elever med olika social bakgrund har ofta olika språk och olika erfarenheter. Också sättet att lära sig kan vara olika beroende på social bakgrund. Hur eleverna väljer ämnen och studievägar har starkt samband med deras sociala bakgrund. Uppenbarligen fungerar skolan fortfarande så att eleverna sorteras och kvalificeras för liv med mycket olika grad av frihet och självbestämmande. Det är viktigt att diskutera det inre arbetet i skolan i detta perspektiv och söka modeller för verksamheten som leder bort från sorteringen.

En annan viktig aspekt är kön. Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett viktigt mål i all samhällets verksamhet. Det är en fråga om makt, som alltfort är ojämnt fördelad mellan könen. Den svenska skolan skall ge flickor och pojkar en likvärdig utbildning. Det kräver att alla elevers förutsättningar och erfarenheter beaktas i skolan. Det är en fråga både om att bli varse och ta till vara de olikheter som finns mellan flickor och pojkar och att respektera den fundamentala likheten. Verksamheten i skolan behöver bygga på kunskap om både likheten och olikheterna. Regeringen har nyligen i en proposition om jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet (prop. 1994/95:164) betonat vikten av dessa frågor.

Etnisk och kulturell tillhörighet är en viktig dimension som behöver beaktas i skolans inre arbete. Sverige är ett mångkulturellt samhälle. Det

är viktigt att alla elever oavsett bakgrund i etniskt och kulturellt hänseende får använda sina erfarenheter och uppleva att de blir sedda och bekräftade i skolan. Det är också viktigt att alla elever får lära sig att förstå och respektera den erfarenhet som andra grupper har och därmed fördjupa sin förståelse av verkligheten.

En fundamental fråga är hur skolan bemöter de barn och ungdomar som har de allra största svårigheterna. Det gäller vare sig svårigheterna beror på funktionshinder av något slag, sociala omständigheter som skapar utsatthet, eller på andra omständigheter.

Skolan skall vara en demokratiserande kraft i samhället. Eleverna skall fostras till demokrati bl.a. genom att alla elever även i praktiken skall kunna påverka, vara delaktiga och ta ansvar. Det är viktigt att uppmärksamma sambandet och spänningen mellan den representativa demokratin i form av statens och kommunens inflytande över och ansvar för verksamheten och den mer direkta demokratin i en skola där personal, elever och föräldrar tillsammans tar ansvar.

Uppdraget

Mot bakgrund av de möjligheter och problem som det nya styrsystemet med dess läroplaner och kursplaner erbjuder och av de samhällsförändringar av olika slag som kortfattat beskrivits i det föregående är det kommitténs uppgift att föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen i skolan och för att undanröja de hinder som kan finnas för den. Inte minst inom lärarutbildningen och fortbildningen av skolpersonal kan det finnas behov av särskilda insatser för att främja utvecklingen av det inre arbetet i skolan.

Kommittén skall belysa det inre arbetet i skolan ur perspektiven klass, kön, funktionshinder och etnisk och kulturell tillhörighet. Uppgiften är här huvudsakligen att sammanställa befintlig kunskap och värdera den. Det står kommittén fritt att lämna förslag på åtgärder.

Kommittén skall överväga på vilket sätt skolan kan ta till vara det faktum att vårt samhälle är mångkulturellt och använda detta som en resurs i sitt arbete. I denna del skall kommittén samråda med kommittén för översyn av invandrarpolitiken (Ku 1994:11).

Vidare skall kommittén överväga hur inflytandet för elever och föräldrar inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom skall kunna stärkas. Det underlag som under hösten 1994 sammanställts av en särskild utredare inom Utbildningsdepartementet ("Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar" En översyn av elev- och föräldrainflytandet i skolan, Ds 1995:5) skall därvid beaktas.

Kommittén bör stimulera en offentlig debatt om frågor som rör det inre arbetet i skolan. I detta syfte kan skrifter publiceras och konferenser anordnas i kommitténs regi.

I sitt arbete skall kommittén beakta FN-konventionen om barnets rättigheter.

Många av de frågor som kommittén skall behandla ingår i Statens skolverks arbetsfält. Kommittén skall samverka med Skolverket så att kompetens och övriga resurser inom kommittén resp. verket tas till vara på bästa sätt. Därvid skall kommittén samråda med arbetsgruppen rörande fördelning av arbete, ansvar och kompetens mellan skolans myndigheter och departementet (U 1994:I).

Kommittén skall samråda med dels en parlamentarisk referensgrupp, dels en referensgrupp av representanter för personalorganisationer på skolområdet samt elev- och föräldraorganisationer. Kommittén skall även samråda med kommittén för utveckling av gymnasieskolan (U 1994:02) och utredningen om levnadsvillkor i storstadsområden, samt i övrigt med berörda myndigheter och kommittéer.

Ramar för kommitténs arbete

Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 november 1997.

I den del som gäller inflytande för elever och föräldrar skall kommittén redovisa sina överväganden senast den 1 november 1995.

Kommitténs överväganden om hur samhällets mångkulturella karaktär kan utnyttjas som resurs i skolan skall redovisas senast den 31 augusti 1996.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv (dir. 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden. Kommittén skall även i tillämpliga delar följa regeringens direktiv om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt om jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Kommitténs förslag får inte leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna. Eventuella förslag som medför ökade utgifter skall finansieras genom omprioriteringar inom berörda områden. Kommittén får dock inte i sina förslag till finansiering omfördela medel anvisade av konjunkturskäl till ordinarie verksamhet inom området.

Kommittén skall före den 15 april 1995 komma in med en budgetplan över beräknade kostnader för utredningen.

(Utbildningsdepartementet)

Parlamentariska referensgruppen

Centerpartiet
Marita Ljung, Västerås

Folkpartiet liberalerna
Ulf Nilsson, Lund

Kristdemokratiska samhällspartiet
Eva Kläppe, Kalmar

Miljöpartiet de Gröna
Marja Andersson, Rönninge

Moderata samlingspartiet
Tomas Högström, Västerås

Socialdemokraterna
Torgny Danielsson, Åmotsfors
Marie-Louise Rönnmark, Umeå

Vänsterpartiet
Emil Persson, Stockholm

Referensgruppen för centrala intresseorganisationer

Agneta Anderlund, *Lärarförbundet*

Gustav Grundin, *Elevorganisationen i Sverige*

Ann Holm, *Riksförbundet Hem och Skola*

Agneta Jörbeck, *Sveriges Skolledarförbund*

Christian Kamil, *Sveriges Elevråds Samarbetsorganisation*

Jon Stenbeck, *Lärarnas Riksförbund*

Christopher Tägtström, *Elevorganisationen i Sverige*

Förslag till förordning om försöksverksamhet med lokala styrelser i skolväsendet 1995-00-00

Regeringen föreskriver följande.

1 § En kommun får bedriva försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan enligt bestämmelserna i denna förordning.

2 § Fullmäktige får besluta att en nämnd får uppdra åt en lokal styrelse för en skola eller för en del av en skola att under nämnden helt eller delvis ha hand om frågor som rör förvaltningen av en skola. I sådana fall får uppgifter som enligt grundskoleförordningen (1994:1194) och läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) åvilar styrelsen för utbildningen eller rektorn överlåtas på den lokala styrelsen i den utsträckning som anges i 3 och 4 §§.
Till den lokala styrelsen får inte överlåtas uppgifter som innebär myndighetsutövning eller som i annat fall avser enskilda elevers personliga förhållanden.

3 § Följande uppgifter som enligt grundskoleförordningen (1994:1194) åvilar styrelsen för utbildningen eller rektorn får överlåtas på en lokal styrelse:

- fördelningen av timmar enligt 2 kap. 4 §,
- beslut om friluftsverksamhet enligt 2 kap. 5 §,
- ansvaret för att eleverna erbjuds ett allsidigt urval av ämnen som elevens val enligt 2 kap. 10 §,
- beslut om skolans val enligt 2 kap. 11 §,
- beslut om arbetsplanen enligt 2 kap. 13 §,
- beslut om den närmare sammansättningen av elevvårdskonferensen enligt 3 kap. 4 §,
- beslut om lärotider enligt 4 kap. 1–3 §§,
- fördelningen eleverna på klasser och grupper enligt 4 kap. 4 § och
- fastställandet av schema enligt 4 kap. 5 §.

4 § Följande uppgifter som enligt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) åvilar rektorn får överlåtas på en lokal styrelse:

- ansvaret för den lokala arbetsplanen,
- utformningen av skolans arbetsmiljö,

- samordningen av undervisningen i olika ämnen,
- ansvaret för att ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen i olika ämnen,
- utformningen av undervisningen och elevvårdsverksamheten så att eleverna får det särskilda stöd och den särskilda hjälp de behöver,
- den kompetensutveckling som krävs för att personalen professionellt skall 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,
- anpassningen av resursfördelningen och stödåtgärderna till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
- skolans program för att motverka alla former av trakasserier och mobbning bland elever och anställda,
- samverkan med förskola och skolbarnsomsorg,
- samverkan med mottagande skolor och arbetslivet utanför skolan,
- organisationen av den studie- och yrkesorienterande verksamheten och
- utvecklingen av skolans internationella kontakter.

5 § Nämnden skall i en arbetsordning fastställa den lokala styrelsens uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.
Nämnden väljer ledamöter och ersättare på förslag från de olika grupper, som kan vara representerade i den lokala styrelsen.
En lokal styrelse skall ha föräldramajoritet och rektorn skall vara självskriven ledamot.

6 § För lokala styrelser gäller i övrigt bestämmelserna om självförvaltningsorgan i 5 kap. 21–22 §§ kommunallagen (1991:900).

7 § En kommun som har beslutat att delta i försöksverksamheten skall anmäla detta till Statens skolverk. Kommunen skall uppge hur försöksverksamheten kommer att utformas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1996 och gäller till utgången av juni 2001.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av ett seminarium i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av ett seminarium i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-universitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning - i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad - en första utvärdering. [98]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]