

Brukerutvalg i skoler og barnehager.

Rapport RF-96/102

| | | |
|-------------------------------------|---|--|
| Vår referanse: 722/833199 | Forfatter(e): Kjell Harald Olsen | Versjonsnr. / dato: Vers. 0 / 120496 |
| Ant. sider: 24 | Faglig kvalitetssikrer: Trond Lie | Gradering: Åpen |
| ISBN: 82-7220-759-1 | Oppdragsgiver: Trondheim kommune, Avdeling oppvekst, Nardo Distrikt | Åpen fra (dato): |
| Forskningsprogram: | Prosjektittel: Brukerutvalg i skoler og barnehager | |

| |
|---|
| Emne: <p>Trondheim kommune har de 4 siste år (92 - 95) drevet en forsøksordning med foreldreflertall i brukerutvalgene i skoler og barnehager.</p> <p>Formålet med denne rapporten er å belyse effekten av brukerutvalg med foreldreflertal i alle skoler og barnehager i Trondheim kommune.</p> <p>Rapporten fokuserer på endringer i møtehyppighet, møtedeltakelse og varighet, endringer i innhold i møtene, foreldrerepresentantenes rolle i utvalget, rektorenes/styrernes rolle, utformingen av skolenes/barnehagenes innhold og rollen til representatene for de ansatte.</p> |
| Emne-ord: skole, barnehage, brukermedvirkning, forsøk |

RF - Rogalandsforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001


Prosjektleder

Kjell Harald Olsen


for RF - Miljø og næringsutvikling
Martin Gjelsvik

BRUKERUTVALG I SKOLER OG BARNEHAGER

**ERFARINGER MED FORELDREFLERTALL I
BRUKERUTVALG VED SKOLER OG BARNEHAGER I
TRONDHEIM KOMMUNE**

**Kjell Harald Olsen
RF-S Rogalandforskning**

INNHold

| | |
|---|-----------|
| FORORD | 2 |
| 1. INNLEDNING | 3 |
| 2 BRUKERUTVALG I SKOLER OG BARNEHAGER - HVA ER DET? | 6 |
| 2.1 Brukerutvalgenes sammensetning og funksjonstid | 6 |
| 2.2 Brukerutvalgets oppgaver | 7 |
| 3. PROBLEMSTILLINGER OG METODE. | 8 |
| 4. ERFARINGER MED BRUKERUTVALG | 11 |
| 4.1 Innledning | 11 |
| 4.2 Møtehyppighet, møtedeltakelse og varighet. | 11 |
| 4.3 Møteforberedelse og innhold i møtene. | 12 |
| 4.4 Synspunkter fra foreldrerepresentantene | 13 |
| 4.5 Synspunkter fra rektorer/styrere og de ansattes representanter. | 16 |
| 4.6 Nærmiljørepresentantenes rolle. | 19 |
| 5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON | 20 |

FORORD

Trondheim kommune v/ Avdeling oppvekst har gitt Rogalandsforskning i oppdrag å evaluere prøveordningen med brukerutvalg i skoler og barnehager. Dette notatet utgjør rapporteringen fra prosjektet. Det har vært svært begrensede rammer til dette prosjektet, hvilket innebærer at det ikke har vært rom for en omfattende datainnsamling og analyse. Formålet har snarere vært å registrere noen av de viktigste erfaringene med denne prøveordningen, slik at dette i neste omgang kan danne grunnlag for en videre utvikling av stryingsordningene i barnehagene og skolene.

Evalueringen er basert på skriftlig kildemateriale, nøkkelinformantintervju og fire gruppeintervju. I hvert av distriktene Heimdal og Nardo har vi hatt to gruppeintervju; et med representater for foreldre i skoler og barnehager og et med representanter for ansatte og rektorer/styrere i skoler og barnehager. Tilsammen har 21 personer blitt intervjuet. Vi takker alle disse for innsatsen.

Intervjuene har blitt gjennomført av seniorforsker Trond Lie, Rogalandsforskning og høgskoledosent/seniorforsker Kjell Harald Olsen, Høgskolen i Stavanger/ Rogalandsforskning. Kjell Harald Olsen har bearbeidet data og skrevet rapporten.

Prosjektet er gjennomført i perioden januar -april 1996, med telefonintervju (med nøkkelinformant 10.januar) og gruppeintervjuer (med foreldre 18.januar og med barnehagestyrere, rektorer og representanter for ansatte 19.januar).

Stavanger, april 1996

Kjell Harald Olsen

Høgskoledosent/seniorforsker

Høgskolen i Stavanger/Rogalandsforskning

1. INNLEDNING

Prøveordningen med brukerutvalg i skoler og barnehager må sees i lys av at dette dreier seg om én blant en rekke omfattende omstillingstiltak i Trondheim kommune de senere årene. For skolene og barnehagene dreier det seg for det første om at det har vært foretatt en rekke omorganiseringstiltak innenfor sektoren de siste 10-årene, og for det andre at Trondheim kommune har vært gjennom en omfattende omorganisering av hele den politiske og administrative styringsstrukturen i valgperioden 1992-95 gjennom omstillings- og fornyingsprogrammet Nye Trondheim. Innenfor skolen hadde en før opprettelsen av brukerutvalgene i 1992, drevet forsøk med såkalte skoleutvalg siden høsten 1989. Det kan derfor være på sin plass innledningsvis å gi en kort sammenfatning av hva opprettelsen av skoleutvalg gikk ut på:

Når det gjelder skolene ble det fra og med 1. august 1989 opprettet såkalte skoleutvalg i Trondheim kommune. Disse erstattet de tidligere samarbeidsutvalgene. Skoleutvalgene skulle ha 7 medlemmer (5 stemmeberettigede), 2 fra FAU (Foreldrerådets Arbeidsutvalg), 2 elevrepresentanter valgt av elevrådet (ikke stemmerett i vedtakssaker og ikke deltakere i saker som berører enkeltpersoner), 2 representanter oppnevnt av arbeidstakerorganisasjonene ved skolen, samt 1 politiker oppnevnt av bydelsutvalget. Skolens rektor fungerte som sekretær, hvilket innebar ansvar for saksforberedelse, møteinnkalling og skriving av referat. Videre ble skoleutvalgene tildelt avgjørende myndighet i saker som permisjoner og tilsetning i vikariat i inntil 1 år, skolens fag- og timefordelingsplan, skolens valgfagstilbud, retningslinjer for samarbeid hjem og skole, skolens ordensregler, skolens medvirkning i forskningsprosjekt, utvidet opplæring utenfor skolen og fritak for vurdering med karakterer.

Ordningen med skoleutvalg må sees i lys av at en gikk over til en distriktsbasert organisering av Avdeling undervisning, der administrasjonen ble delt inn i 5 distriktskontorer under ledelse av en undervisningssjef for hvert distrikt. For to av distriktene var denne ordningen en del av forsøksordningen med desentralisert bydelsforvaltning innenfor Frikommuneforsøket.

Forsøkene med skoleutvalg ble evaluert av NIBR i 1990, etter ca 1 års virksomhet ¹.

¹ Ingeborg Lund (1990): «Evaluering av ny organisasjonsplan for Avdeling Undervisning, Trondheim kommune. NIBR-rapport 1990, Avdeling Midt-Norge.

I korthet ble det da oppsummert at skoleutvalgene stort sett hadde fungert som de tidligere samarbeidsutvalgene. Det ble oppsummert at det var manglende deltakelse fra den politisk oppnevnte representanten, at en var kritisk til elevrepresentasjon og til at det oftest er lærere som bekler plassene til de ansatte, og at en ønsket en styrking av foreldrerepresentasjonen. Det ble videre hevdet fra flere at skoleutvalgene fungerte på rektors premisser; selv om rektor formelt sett var sekretær (og uten stemmerett), så fungerte rektor reelt som utvalgets leder. Det ble med bakgrunn i dette konkludert med at skolering og motivering av rektorene i forhold til skoleutvalsarbeidet, kombinert med styrking av foreldrerepresentasjonen, vil være vesentlige forutsetninger for realisering av intensjonene.

Videre ble det slått fast at skoleutvalgene i praksis ikke hadde utnyttet de mulighetene som lå i regelverk og organisasjon. Det vil si at skoleutvalgene ikke ble driftsstyrer slik intensjonen var. De kunne be om å få utvidet myndighet, men en hadde ikke registrert ønsker om dette fra skoleutvalgene.

Konklusjonene i NIBR's evaluering var bl a at «skoleutvalgene må gis reell innflytelse over oppgaver/spørsmål som medlemmene opplever som viktige for skolens hverdag og det tilbud elevene får.» Det ble videre konkludert med at skoleutvalgene må få en mer aktiv rolle i forhold til å formulere mål, definere innhold og vurdere resultat. Ideen om brukerutvalg ble lansert, og en anbefalte å gi skoleutvalgene status som skolestyre. Og det ble spesielt pekt på opplæring og skolering som viktige tiltak for at en skulle lykkes framover.

Organisasjonsmodellen Nye Trondheim ble iverksatt 1. januar 1992. Politisk innebar modellen at de tidligere avdelingsstyrene (sektorstyrer) ble nedlagt og at det ble opprettet bystyrekomiteer uten beslutningsmyndighet. Videre innebar dette at bystyret fikk øket ansvar for overordnet styring, og at et formannskap, redusert fra 21 til 9 medlemmer, skulle stå for oppfølgingen av den løpende politikken. Bydelsutvalgene fikk redusert myndighet i forhold til hva de hadde hatt i Frikommuneforsøkene. I forbindelse med nedleggingen av avdelingsstyrene fikk administrasjonen delegert utvidet ansvar i den nye modellen. Videre ble ordningen med distriktsinndeling videreført, og det ble som en følge av Nye Trondheim delegert utvidet ansvar til styre og leder på enhetsnivå. For skoler og barnehager innebar dette at rektor/styrer fikk utvidet myndighet som bl a innebar ansettelsesansvar, budsjettansvar for

egen institusjon, ansvar for planlegging og resultatevaluering på kort og lang sikt, dvs mer vekt på resultatrettet ledelse. Videre ble det opprettet såkalte brukerutvalg med foreldreflertall som erstatning for de tidligere styrene i barnehagene og skoleutvalgene i skolene i kommunen.

Bakgrunnen for dette var at det ble gjennomført en omfattende utredning av en tverretattlig arbeidsgruppe der mandatet var å «vurdere ledelse og styringssystem ved den enkelte institusjon innen Avdeling oppvekst. Dette omfatter også en vurdering av behov for egne styrever for oppvekstinstitusjoner og eventuell sammensetning og ansvar.»

Det bør her også nevnes at det i tillegg til at de ca 90 skolene og ca 60 barnehagene fikk opprettet brukerutvalg med foreldreflertall og utvidet ansvar, så ble det også opprettet såkalte distriktsvise foreldreutvalg (DFU) med representanter for alle institusjonsstyrene i distriktet. I tillegg ble det oppnevnt representant både fra bystyrets oppvekstkomité og fra bydelenes bydelsråd i dette utvalget. DFU skulle fungere som et kontaktorgan inn mot distriktsadministrasjonen. Videre skulle det fra hvert DFU velges en representant til Kommunens foreldreutvalg (KFU) som har en representant med både møte og talerett i formannskapet.

Vi kan i korthet si at opprettelsen av brukerutvalgene kombinert med utvidet ansvar for rektor/styrever var inspirert av en målstyrings- og konsernmodell hentet fra privat næringsliv, der bl a brukerinnflytelsen må betraktes som en «kundeinnflytelse» i forhold til offentlig tjenesteproduksjon. De enkelte enhetene/institusjonene blir betraktet som produsenter, og brukerne som konsumenter.

Det bør også understrekes at Nye Trondheim og erfaringene med brukerutvalg må sees i lys av at Trondheim parallelt med dette har vært igjennom en omfattende økonomisk snuoperasjon, der et betydelig driftsunderskudd rundt 1990 er snudd til driftsmessig balanse, noe som bl a har medført at mange institusjoner har fått reduserte budsjett å forholde seg til.

La oss nå se mer konkret på den innholdsmessige siden ved brukerutvalgene.

2 BRUKERUTVALG I SKOLER OG BARNEHAGER - HVA ER DET?

Brukerutvalgene ved skolene og barnehagene ble opprettet fra og med 1.1.1992, hvilket innebar at de tidligere skoleutvalgene og barnehagestyrene ble lagt ned fra samme dato.

Vi skal her gi en nærmere beskrivelse av hva brukerutvalgene er, dvs deres sammensetning, funksjonstid og mandat. I denne sammenheng vil vi peke på forskjeller i forhold til de ordinære samarbeidsutvalgene i skolene og styrene i barnehagene.

2.1 Brukerutvalgenes sammensetning og funksjonstid

Etter søknad til Kommunaldepartementet fikk Trondheim kommune (7.12.91) dispensasjon i henhold til frikommuneloven til å gjennomføre forsøk med brukerutvalg i valgperioden 1992-95. I godkjenningen fra Kommunalministeren uttrykkes det en viss skepsis til å opprette brukerutvalg der halvparten av medlemmene er foreldre. Det heter bl.a.: «Barne- og familiedepartementet og Utdanningsdepartementet har uttrykt visse betenkeligheter ved å gi foreldre så sterk representasjon i forhold til de andre gruppene. Kommunen bør derfor vie dette forholdet spesiell oppmerksomhet under gjennomføringen av forsøket.»

Brukerutvalgene består i henhold til forskriftene av 4 representanter for foreldrene, 2 representanter fra de ansatte, 1 representant fra lokale lag og organisasjoner og 1 representant fra elevene ved skoler med ungdomstrinn. Dette betyr at foreldrene normalt er i flertall, fordi barn/elever ikke er representert i barnehagene og i barneskolene. I henhold til bystyrevedtak (94/1991) skal representanten for lag og organisasjoner velges av bydelsrådet. Valgperioden er 2 år og følger kalenderåret med unntak for elevrepresentantene som velges for 1 skoleår.

Brukerutvalget velger selv leder og nestleder. Rektor/styrer er utvalgets sekretær og deltar i møtene uten stemmerett.

2.2 Brukerutvalgets oppgaver

I henhold til Avdeling oppvekst sine retningslinjer skal brukerutvalget være et samarbeids- og tilsynsorgan for alle med ansvar og interesser i virksomheten. Og det heter bl a:

Brukerutvalget skal vedta:

- * Enhetens virksomhetsplaner
- * Plan for samarbeid mellom foreldre og institusjon
- * Plan for frivillige tilbud og fritidsordninger
- * Plan for disposisjon, ombygging og vedlikehold
- * Plan for opplæring/utvikling og informasjon
- * Plan for vurdering av virksomheten

Utvalget skal med utgangspunkt i enhetens planer vurdere skolens virksomhet. Denne vurderingen skal være grunnlaget for utvalgets årsmelding til bydelsrådet.

Utvalget skal informeres om viktige endringer og avvik fra gjennomføring av vedtatte planer.

Brukerutvalget ved skoler skal i tillegg:

- * vedta skolens lokale læreplan
- * vedta skolens ordensregler
- * vedta regler for utleie av skolens lokaler
- * vedta skolens fag- og timefordeling
- * avgjøre skolens medvirkning i forskningsprosjekt

I retningslinjene blir det gitt uttrykk for at formannskapet kan innvilge søknader om avvik fra normalordningen.

Samlet sett betyr dette at brukerutvalgene formelt sett har fått en utviding av sitt ansvarsområde om vi sammenligner med de tidligere samarbeidsutvalgene i skolene og styrene i barnehagene.

Dette betyr at det er temmelig stort sammenfall mellom oppgavene til de tidligere samarbeidsutvalg og barnehagestyrene på den ene siden og brukerutvalgene i forsøks-ordningen i Trondheim kommune. Det er når det gjelder **sammesetningen av bruker-utvalgene** det er store forskjeller. Disse går først og fremst på at foreldrene har flertall og at politikerrepresentanten er byttet ut med en nærmiljørepresentant. Her må det imidlertid tilføyes at omorganiseringen i tilknytning til Nye Trondheim har gitt den enkelte enhetsleder, dvs rektor og styrer, utvidet myndighet. Dette medførte bl a nye reglement for økonomi- og personalforvaltning som bl.a. medførte ansettelses- og budsjettansvar. Slik sett skulle ledelses-funksjonene på enhetsnivå både styrkes og synliggjøres. I denne sammenheng ble det dermed åpnet for at rektorene, dersom de ønsker det, kan trekke inn brukerutvalgene som hørings-instans i slike saker. Videre har etablering av skolefritidsordning, med egenbetaling, og skole for 6-åringer, ført til at skolene har fått utvidede budsjettmidler, i tillegg til de ordinære driftsmidlene, som også gir dem større handlefrihet. Alle disse nye forholdene har ført til endringer mht hva brukerutvalgene kan drive med. Men dette har strengt tatt ikke noe direkte å gjøre med selve forsøksordningen med brukerutvalg. Dette er forhold som også ville angått de tidligere samarbeidsutvalg og styrene i barnehagene, og de er knyttet dels til styringsordningen for Trondheim kommune, dels til ny nasjonal lovgivning for skoleverket.

3. PROBLEMSTILLINGER OG METODE.

Vi pekte innledningsvis på tidligere evaluering som viste at skoleutvalgene i liten grad hadde benyttet seg av sine utvidede muligheter for å gripe inn i saker som angår skolens hverdag. Dette ble dels forklart med at skoleutvalgene ikke hadde fått «reell innflytelse over oppgaver/spørsmål som medlemmene opplever som viktige for skolens hverdag og det tilbud elevene får» (NIBR-rapport 1990), dels med at foreldrerepresentasjonen var for svak.

Forsøksordningen med foreldreflertall i brukerutvalgene har nå virket i 4 år. Det viktigste nye er at foreldrene nå er i flertall, og et av de mest sentrale spørsmålene er om dette nå har vist

seg å bidra til en utvikling der en fra samarbeidsutvalg i skolen og styrer i barnehagen til brukerutvalg også har fått en stadig større medvirkning i utformingen av skolens og barnehagens innhold. At det er **sammensetningen** av brukerutvalgene som er mest interessant kommer også fram i skriv fra Kommunal- og arbeidsdepartementet:

« Under henvisning til opplysningene fra kommunens side om at ekstern evaluering av hele Trondheims-modellen vil bli foretatt i løpet av første halvår 1996, vil vi peke på merknaden til sammensetningen av brukerutvalgene (til erstatning for barnehagestyrene og skolens samarbeidsutvalg) i vårt brev av 5.des. 1991. Vi går ut fra at dette punktet også vil bli belyst i den kommende evalueringen.» (KAD, 7.12.1995).

Også fra Norsk Lærerlag i Trondheim har det blitt fremmet ønske om en evaluering av brukerutvalgene. I et skriv til Rogalandsforskning (datert 7.11.1995) heter det bl a: «Det har vært stor usikkerhet om oppgaver og myndighet for brukerutvalg ved den enkelte enhet. Hva kan de bestemme og hvordan skal representasjonen være? Hva med de ansattes rolle i brukerutvalgene?»

Med bakgrunn i dette er **hovedproblemstillingen i denne evalueringen å søke å belyse effektene av opprettelsen av brukerutvalg med foreldreflertall i skoler og barnehager.** Med effekter tenker vi her på om opprettelsen av brukerutvalg med foreldreflertall har ført til:

- endringer i møtehyppighet, møtedeltakelse og møtenes varighet
- endringer i innholdet i møtene
- endringer i foreldrerepresentantenes rolle i utvalget
- endringer i rektorenes/styrernes rolle
- endringer i utformingen av skolenes/barnehagenes innhold
- endringer i rollen til representantene for de ansatte

Og videre hvilken effekt det har fått at politikerrepresentanten i samarbeidsutvalgene ble byttet ut med en nærmiljørepresentant.

Metode

Evalueringen er basert på datamateriale fra dokumentstudier, nøkkelinformantintervju og 4 gruppeintervju.

Dokumentstudiene dreier seg i hovedsak om saksdokumenter, så som høringsdokument, plandokument, bystyreferat og lover og forskrifter, samt egne reglement utarbeidet av Trondheim kommune.

Nøkkelinformantintervju ble gjennomført som telefonintervju den 10. januar 1996 med en leder for én av distriktsadministrasjonene i Trondheim kommune. Dette intervjuet, samt saksdokumenter, dannet grunnlaget for utarbeidelsen av en intervjuguide som ble benyttet i gruppeintervjuene.

Gruppeintervjuene ble lagt til de to bydelene Heimdal og Nardo. Valg av personer til gruppeintervju ble gjort av oss i samråd med representanter for distriktsadministrasjonene. Torsdag 18. januar ble det foretatt gruppeintervju av 5 foreldrerepresentanter, 2 fra barnehager og 3 fra skoler, i Heimdal bydel og 4 foreldrerepresentanter, alle fra skoler, i Nardo bydel. Fredag den 19. januar ble det foretatt et gruppeintervju med 7 personer i Heimdal bydel, 2 representanter for ansatte ved skoler, 2 ledere ved barnehager og 3 ledere; og et gruppeintervju med 4 foreldrerepresentanter fra skoler i Nardo bydel.

Vi hadde ønsket å få med større representasjon både for ansatte, barnehager og blant nærmiljørepresentanter, men av ulike grunner var frafallet stort blant disse. I barnehagene synes det til dels å ha sammenheng med at representantene ble sent innkalt.

Informantintervjuene er imidlertid ikke ment å skulle gi et representativt bilde av erfaringene, men mer å bidra med eksempler på typiske erfaringer og mulige forklaringer. I den grad leseren kjenner seg igjen, eller synes beskrivelsene som følger er troverdige, kan vi si at de representerer og formidler erfaringer som kan bidra til å bedre styringen av skolene og barnehagene.

4. ERFARINGER MED BRUKERUTVALG

4.1 Innledning

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan informantene oppsummerer erfaringene med brukerutvalg. I intervjuene benyttet vi oss av en på forhånd utarbeidet intervjuguide for å sikre at alle gruppeintervjuene dekket de samme temaene. Men i praksis fungerte gruppeintervjuene som en delvis strukturert samtale der alle fikk anledning til å gi uttrykk for erfaringer de mente det var viktig å få med i en slik evaluering.

Vi har vi valgt å redigere stoffet tematisk, der vi starter med forhold som møtehyppighet, deltakelse og varighet. Dernest ser vi på de innholdsmessige sidene ved brukerutvalgene, dvs hvilke tema de tar opp osv. Her sammenligner vi med tidligere erfaringer med samarbeidsutvalg og barnehagestyrer. Etter dette går vi nærmere inn på rollen til hver av de ulike aktørtypene.

4.2 Møtehyppighet, møtedeltakelse og varighet.

Det generelle inntrykket er at det avholdes ca 10 møter per år, dvs ca 1 møte per måned (når vi ser bort fra sommerferien). Dette er om lag den samme møteaktiviteten som samarbeidsutvalgene og barnehagestyrene hadde. Møtene varer gjennomgående i inntil 2 timer, men flere hevdet at selv om møtene gjerne ble annonsert som 2 timers møter, så hendte det ofte at en gikk langt ut over tidsrammen.

Når det gjelder møtedeltakelse er det et gjennomgående trekk at nærmiljørepresentanten, med enkelte unntak, stort sett uteblir. Blant de andre representantene er det bare i spesielle tilfelle at det er forfall ved møtene.

4.3 Møteforberedelse og innhold i møtene.

Generelt gis det uttrykk for at det er styrer/rektor som gjennomgående har initiativet når det gjelder å sette dagsorden. Det er styrer/rektor som stort sett setter opp sakslista til møtene. Men oftest skjer dette ved at vedkommende tar kontakt med lederen i BU, gjerne per telefon, og spør om det er noen(flere) saker som ønskes tatt opp på møtet. I enkelte institusjoner, kanskje særlig enkelte skoler, fins det eksempler på at lederen i BU er meget aktiv og en pådriver i denne sammenheng. Her hevdes det både fra foreldrerepresentantenes side og fra styrere/rektorer at dette er svært avhengig av hvordan styreren/rektoren fungerer i denne sammenhengen. Dette gjelder både skolene og barnehagene. Men det hevdes samtidig at det fins eksempler på at foreldrerepresentanter har en aktiv pådriverrolle, men da er det gjerne snakk om enkeltforeldre som velger å bruke mye tid og krefter på dette. Dvs at det i stor grad avhenger av personlige egenskaper. Det oppfattes ikke slik at «ordningen» slik den praktiseres inviterer til at foreldrerepresentantene kommer i en pådriverrolle.

Når det gjelder skolen hevdes det av mange at hvis rektor legger til rette for det, eller er en pådriver her, så er det mye lettere å få foreldrerepresentantene til å innta en aktiv pådriverrolle. Hvis rektor derimot fortsetter å fungere slik det var vanlig i de tidligere samarbeids-utvalgene, blir det vanskelig for foreldrerepresentantene å komme på offensiven. Dette skyldes primært at foreldrene i utgangspunktet mangler innsikt i skolens indre liv, men og det faktum at det krever mye aktiv innsats i fritiden fra foreldrene dersom de skal klare å holde seg løpende orientert om saker som kommer utenfra, fra kommunale instanser, fra overordnede myndigheter og andre. Det synes å være utbredt enighet om at dersom foreldrene skal komme mer inn i en aktiv rolle mht å sette dagsorden i BU, er det først og fremst avhengig av at rektor legger til rette for det.

I barnehagene oppfattes situasjonen litt annerledes. Det er som nevnt stort sett slik at det er styrer som setter dagsorden, men dog etter samråd med leder i BU. Men i barnehagene har foreldrene en helt annen innsikt i det indre livet, rett og slett fordi de leverer og henter barna daglig og dermed både er i løpende kontakt med personalet og kan se hva som faktisk foregår.

Derfor hender det ofte at foreldrerepresentanter kommer direkte med saker som de ønsker diskutert i BU. Det kan f.eks. være saker som f.eks. går på hvorfor en avdeling ofte går på tur, mens dette ikke er tilfellet for en annen avdeling. Det kan dreie seg om valg av tema som skal fokuseres i det pedagogiske arbeidet. Det kan gå på åpningstider og bemanningsplaner. Stort sett er det imidlertid det indre livet i barnehagen som foreldrene fremmer som saker. Men her, som i skolen, hevdes det at hvor aktive foreldrene reelt er avhengig av hvordan styrer fungerer i forhold til BU.

4.4 Synspunkter fra foreldrerepresentantene

Det kom fram både positive og negative synspunkter fra foreldrerepresentantene. La oss først se på de negative synspunktene:

Foreldrerepresentantene gir gjennomgående uttrykk for at de ofte føler seg som et gissel eller som et stemmegissel som en av representantene uttrykte det. En annen uttrykte det slik: «Vi har formell vedtaksmyndighet i mange saker, men reelt er vi et rent sandpåstrøingsorgan eller et organ der det blir bedt om vår godkjenning av saker som alt er vedtatt.» En tredje uttrykte det slik: «I møtene tar en en masse ting til etterretning. Det skjer både at en fatter vedtak og at en tar ting til etterretning, men ser en nærmere etter, så er det ikke så voldsomt det en fatter vedtak i.»

Et synspunkt som ofte kom fram var at foreldrerepresentantene mente at BU i stor grad fungerer som en informasjonssentral fra skolen til foreldrene, ikke omvendt. En sammenfatning av uttalelser fra noen av foreldrerepresentantene kan kanskje illustrere best noe av den frustrasjonen de ofte føler:

- Til å begynne med var det store frustrasjoner om hva vi egentlig hadde reell vedtaksmyndighet i. Er det å ha vedtaksmyndighet eller innflytelse når vi fatter vedtak om en kontingent som allerede er bestemt på forhånd i distriktet. Blir vi ikke da bare et sandpåstrøingsorgan når det ofte er slik at de sakene vi fatter vedtak i alt er bestemt på forhånd?

- Det skal ikke lates som vi har beslutningsmyndighet. Hvorfor skal vi *vedta* en virksomhetsplan som alt er trykt opp og ferdig innbundet, og som vi har intrykk av alt er vedtatt av overordnede myndigheter.
- Vi kan vedta noe f eks i en ombyggingssak/utbyggingssak, men det er egentlig bare en uttalelse som slett ikke trenger å blir fulgt opp. Vi kan vedta hva som helst, men det trenger ikke å ha noen reell betydning. Skal vi vedta noe som har reell betydning så må vi ha et budsjett.

Frustrasjonene synes særlig å være knyttet til at de blir trukket inn i en rekke saker der de blir bedt om å fatte vedtak. Deres erfaringer er da at deres vedtak ikke nødvendigvis får noen betydning i forhold til praktisk handling. I tillegg er det ofte slik at de fatter vedtak som blir sendt videre, f eks til bydelsadministrasjonen, men som de senere aldri får noen respons på. «Hva skjer med de vedtak vi sender? Inngår de i den videre saksgangen? Blir de tatt med i vurderinger?» Dette er typiske spørsmål som blir stilt.

Det ble videre pekt på at rektor/styrer har stor mulighet til, på den ene siden å trenere saker som han/hun ikke ønsker tatt opp, og på den andre siden å «overraske» med å operere med utrolig korte tidsfrister. Ofte er det ikke rektor eller styrers feil, pga at sakene kommer fra andre hold med korte tidsfrister, men det er dog et poeng at de ikke benytter anledningen til å la foreldrene møte forberedt til møtene i så stor grad som de har mulighet til hvis de vil.

Når det gjelder måten brukerutvalgene blir valgt på ble det av enkelte pekt på at det, slik ordningen er i dag (i skolene), formelt sett er store muligheter for grupper som måtte ønske det, å nærmest «kuppe» et BU. Det møter gjerne bare 20-40 av 1000 foreldre på møtene der BU-representantene blir valgt. Videre blir det pekt på at det er en gjennomgående tendens til at man får foreldrerepresentanter som «ligner» mye på de som jobber innenfor skolene/ barnehagene; dvs at det er de mest aktive foreldrene som deltar. Slik sett blir de ikke alltid helt representative for hele foreldregruppen.

Et annet problem i forlengelsen av dette er at det er alt for dårlig informasjon fra foreldre-representantene i brukerutvalget til foreldregruppen som helhet. Ofte informerer skolen om

saker som er av interesse for alle foreldrene, men det er ikke opparbeidet gode og systematiske rutiner for hvordan slik informasjon skal bringes videre. Av og til blir det gitt rapport til FAU, men dette er ikke godt nok som informasjon til foreldrene generelt. Denne informasjons-svikten styrkes ved at skolen på sin side kanskje oppfatter at den har oppfylt sin informasjonsplikt overfor foreldrene når det er gitt informasjon i BU. Her etterlyser mange et mer gjennomtenkt system for informasjon fra skolen til foreldrene. Foreldrerepresentantene i BU får mye informasjon som for hver av dem er interessant, men kanskje hadde det vært bedre om mye av informasjonen gikk via andre kanaler slik at en sikret at den kom skikkelig ut.

Videre heter det i vedtektene at BU skal behandle budsjettet, men flere peker på at det ikke har vært mulig å få framlagt et budsjett i en slik form at en kan forstå det, og dermed bli i stand til å kunne foreta omprioriteringer. I tillegg er det slik for de fleste at det er så knappe budsjetter at de ikke opplever å ha noen reell innflytelse på budsjettet. Både i barnehagene og ungdoms-skolene er så og si hele budsjettet bundet opp fordi den løpende driften følger lovens minimumskrav. Det er bare på helt marginale saker at foreldrene har noen reell mulighet til å vedta endringer i prioriteringer. Dette er også tilfellet i barneskolen, men her peker flere på at innføringen av skole for 6-åringer og skolefritidsordning har bidratt til at en samtidig har fått en viss økonomisk handlefrihet. Dette har ført til at en oftere enn i de andre institusjonene opplever å ha et lite budsjett som de selv kan bestemme over. Men også her er det mye opp til rektor hvilken praktisk relevans dette får for brukerutvalget.

Så over til de mer positive sidene ved brukerutvalget:

Flere av foreldrerepresentantene hevder at BU først og fremst er og bør være et samarbeidsutvalg der en skal komme fram til enighet. Oppgaven er ikke først og fremst å ta stilling i saker der en er uenige. En av representantene sa det slik: «Vi stoler på den informasjon vi får fra skolen, og dermed blir dette et nødvendig utgangspunkt for arbeidet der. Vi søtter hver-andres argumentasjon, og det er ikke noe poeng å mistenkeliggjøre f eks det som sies fra skolens side. Hos oss fungerer dette godt.» En annen uttalte seg slik: «Også hos oss fungerer dette godt. Det er et tillitsforhold og samarbeidsrelasjonene er gode. Men faren er at rektor blir for sentral, kanskje henter han/hun støtte for sitt i BU - detter er ikke en erfaring men en fare.»

Det synes å være en gjennomgående holdning blandt foreldrerepresentantene at arbeidet i BU først og fremst dreier seg om samarbeid, orientering og diskusjon i saker der det stort sett er enighet. Slik er det og slik bør det være, synes å være en utbredt holdning.

Flere hevder også at nå når det er et flertall foreldrerepresentanter i BU, blir foreldrenes synspunkter tatt mer på alvor enn hva som var tilfelle tidligere. Og på den annen side fører dette til at representantene for institusjonene, både styrere og ansatte, blir mer bevisst på at de driver institusjonen på en måte som foreldrene ønsker. Dette krever større innsats mht til begrunnelse og informasjon om det de driver på med innenfor den enkelte institusjon. Dette er en opplagt positiv effekt av at det er flere foreldre representert i BU enn det var i SU og i barnehagene tidligere.

Videre er det mange som opplever det som positivt at de vet at de kan gå inn og påvirke det som tradisjonelt har vært profesjonenes domene. Det er ikke så mye dette blir gjort i form av «kamp» eller konfrontasjon, men det å vite at en kan gripe inn dersom det er behov for det blir oppfattet som udelt positivt. Det ble i denne sammenheng nevnt flere eksempler på at dette hadde blitt gjort. Ofte er resultatet at de ansatte går av med seieren i praksis. Men det hender også at foreldrene vinner fram i sine saker. Her mente noen at det som ofte skjer er at de ansatte klarer å overbevise foreldrene om at de har rett i sine synspunkter. Mens andre mener at selv om foreldrene står på sitt så blir resultatet at en ender opp med det de ansatte vil.

Svært mange av foreldrene mener at den sterke foreldrerepresentasjonen har bidratt til en sterkere kopling mellom skolen og foreldrene. I positiv forstand har dette bidratt til at foreldre(representante)ne får større innsikt i skolen indre liv. Dermed blir de mer våken for å forsvare interessene til skolen, dvs at det oppstår en felles forståelse mellom foreldre og ansatte, noe som bl a bidrar til at i større grad står sammen overfor ytre «angrep», som f eks skolenedleggelse, budsjettkutt osv.

4.5 Synspunkter fra rektorer/styrere og de ansattes representanter.

Også blant ledere og representanter for de ansatte ved skolene og barnehagene kom det fram både positive og negative synspunkter. Stort sett alle de synspunktene/momentene som

foreldrene kom med, kom også fram i samtale med lederne og de ansatte. Vi vil derfor her fokusere på momenter som ikke er tatt med i det foregående, og vi starter med de negative:

Det blir oppfattet som negativt at de ansattes representanter i realiteten blir pekt ut av arbeidstakerorganisasjonene slik at de da blir fagforeningsrepresentanter i stedet for de ansattes representanter, slik det var når de ble valgt i lærerråd. Dette hevdes å være en vesentlig forskjell fra tidligere ordning.

Det blir og hevdet at det bare er i skoler med 6-årstilbud/skolefritidsordning at BU har en viss reell innflytelse. I barnehagene og ungdomsskolen «er det bare innflytelse på papiret».

Det synes og å være slik at det er et langt større reelt budsjettinnsyn i skolene enn i barnehagene. Dette kan kanskje ha sammenheng med at det praktiseres ulike budsjetteringsrutiner/-prosedyrer, men kan og skyldes at mange styrere har manglende kompetanse i å lese budsjett og regnskap og å forholde seg aktivt til slike dokument.

Det er videre en utbredt oppfatning at det mangler en klarere presisering av hvilken myndighet brukerutvalgene har i skolene og barnehagene. Det fremgår formelt sett av retningslinjene hva de skal og kan gjøre vedtak i osv, men det betyr ikke at det er like enkelt å forstå hva dette medfører mht til hvordan brukerutvalgene bør fungere i praksis. I denne sammenheng mener de fleste at distriktsadministrasjonen og deres overordnede er de som må rydde opp i dette. Det må bli helt klinkende klart både for ledere, ansattes representanter og foreldre-representantene hvilke typer saker de skal ha avgjørende innflytelse i og hvilke saker de bare skal ha uttalerett i. Her mener mange at foreldrene trekkes inn som om de har beslutningsmyndighet, mens de i realiteten bare er en høringsinstans. Det er enighet om at lederne ikke er flinke nok her, og at de ofte er «grumsete» i hvordan de legger fram ulike saker i BU. Dette skyldes dels uklarhet i regelverk, noe som gir ulike tolkninger, dels manglende skolering blant alle aktørene i brukerutvalgene. Det foreslås her at distriktsadministrasjonen går mer aktivt inn med skolering av brukerutvalgene. En ide er at en i slike sammenhenger gir konkrete eksempler på hvilke type saker som er vedtakssaker der BU skal ha reell innflytelse, og hvilke type saker BU skal være høringsinstans i.

Flere av lederne hevder også at det ofte kan være et problem for foreldrerepresentantene å forholde seg til notat, høringsdokument, budsjett, virksomhetsplaner osv, fordi de ofte er i en byråkratisk og vanskelig språkform. Det krever god skolering blant foreldrerepresentantene dersom de skal kunne utøve reell innflytelse i slike sammenhenger.

Både lederne og representanter for de ansatte synes at en med den sterkere foreldre-representasjonen har fått et BU som «tar mye kraftigere tak i sakene på skolens vegne», som en av informantene sa det. Det har ført til at foreldrerepresentantene setter seg skikkelig inn i sakene nå. Dette skyldes ikke minst at de er flere og at de dermed har en følelse av å ha fått større innflytelse. Alt dette bidrar til øket ansvarsfølelse i forhold til skolene og barnehagene.

Det kom videre fram synspunkter om at det er en vesentlig forskjell mellom barnehagene og skolene som gir ulike vilkår for brukerutvalgene. Det går på at i barnehagene er foreldrene mer i daglig kontakt med barnehagens indre liv. Dermed blir ofte spørsmål og konflikter løst der og da, i konkrete situasjoner. I tillegg er det slik at barnehageforeldre er yngre og mer opptatt på fritiden, samt at de ofte bor i en helt annen bydel enn der barnehagen er. Alt dette fører til at foreldrerepresentantene i barnehagene har mer innsikt i det indre livet i barnehagene og dermed fokuserer de også mest på dette i BU. Videre er det ofte vanskelig å få rekruttert foreldrerepresentanter til BU i barnehagene. I skolene er det på mange måter motsatt. Foreldrene kjenner ikke skolens indre liv så godt, og bare indirekte gjennom den informasjon de får fra lærere og fra barna. Men foreldrene er nærmere knyttet til skolen geografisk og som fritidsarena, eller lokalt nærmiljø-senter, slik at skolen også får en betydning som felles kulturelt senter i fritiden. Dette gjør at foreldrerepresentantene i skolen fokuserer mer på skolen og dens forhold til omgivelsene. Foreldrene er i tillegg eldre og har kanskje mer tid på fritida. I de skolene som blir mye brukt som fritidsarena på kveldstid, gjerne som fritidsklubb og grendahus, oppleves dette spesielt sterkt.

Forskjellene i hvordan foreldrene forholder seg til barnehagene og skolene blir ytteligere forsterket av det forhold at de betaler direkte for en tjeneste i barnehagen, mens dette skjer indirekte gjennom skatte-seddelen i forhold til skolen. Dermed blir foreldrene i barnehagen kanskje mer ivrige med å stille krav til den tjenesten de mottar og som de betaler for. Det bør nevnes i denne sammenhengen at det fins barnehager som har problemer med å få nok barn,

dvs at det oppleves en viss konkurranse mellom barnehager, hvilket også gjør det lettere for foreldrene å stille krav.

Alt dette bidrar til at det å delta i et BU i en barnehage blir helt annerledes enn i en skole, hvilket betyr at en sannsynligvis ikke bør utforme retningslinjer for den konkrete daglige driften i brukerutvalgene som er for standardiserte.

Blant både ledere og representanter for de ansatte blir det sett på som positivt at foreldrene blander seg inn i det som skjer innenfor institusjonene. Dette kan oppfattes som truende, men de fleste gir uttrykk for at dette på en positiv måte bidrar til at de blir mer bevisst på det de driver på med. Og de blir «tvunget» til å innta en mer «brukervennlig» innstilling.

På spørsmål om ordningen med brukerutvalg bør fortsette er svaret nokså entydig ja. Men mange hevder da samtidig at det må skje visse justeringer, som f.eks. at det blir klarere retningslinjer for hva de skal og ikke skal drive på med (vedtak/uttalelser).

4.6 Nærmiljørepresentantenes rolle.

Begrunnelsen for å ha med en nærmiljørepresentant i BU var at denne skulle erstatte politikerrepresentanten i samarbeidsutvalget, som en hadde erfaring med ofte uteble fra møtene. Ved at bydelsrådet utnevnte en representant for lag og organisasjoner i bydelen/skolekretsen skulle en sikre at disse kunne få innflytelse i skolen og barnehagene.

Erfaringene er at representantene for nærmiljøet stort sett ikke møter på møtene i BU. I barnehagene er dette svært typisk, og naturlig etter manges syn, fordi barnehagene i svært liten grad brukes i fritiden eller på kveldstid. Men også i skolen opplever en stort frafall fra nærmiljørepresentantene, men her er det flere unntak. To faktorer synes å bidra sterkt til hvor aktiv nærmiljørepresentanten er i BU. Det ene går på personen som er valgt ut. Det andre går på hvilken rolle skolen har i nærmiljøet, som fritidsarena. Dvs at jo mer skolen nyttes av lag og organisasjoner, jo mer aktuelt og interessant er den for disse. Et forslag som kom opp for å forbedre deltakelsen fra nærmiljørepresentantene var at disse i stedet for å bli valgt av

bydelsrådet, ble valgt i et møte på skolen der alle lag og organisasjoner i skolekretsen (eventuelt de som bruker skolen) blir invitert til møtet.

5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Her skal vi i stikkords form oppsummere de mest positive og de mest negative erfaringene fra forsøket med foreldreflertall i brukerutvalg. Deretter skal vi peke på noen aktuelle forslag til videreføring basert på gruppeintervjuene.

De mest positive erfaringene er:

1. Brukerutvalgene med foreldreflertall har bidratt til at kontakten mellom skolen og hjemmene er blitt bedre. Og det har ført til at foreldrene har større innsikt og innflytelse i skolene og barnehagene. Dette skyldes ikke minst at en fra skolens/ barnehagens side har blitt «tvunget» til å ta brukerne mer på alvor.
2. Brukerutvalget har i langt større grad blitt en aktiv ressurs for skolen som helhet og oppfattes i større grad enn samarbeidsutvalget som et organ som tar skikkelig tak i saker som er i hele skolens (lærere/elever/foreldre) interesse.
3. Det oppfattes av mange foreldre som mer interessant å sitte i BU enn det var å sitte i SU.
4. Ledelsen på skolen og i barnehagen oppfatter at de nå har en sterkere medspiller enn de hadde før.
5. Alle parter oppfatter at det nå er en større medvirkning fra foreldrenes side og at dette er positivt. Dette står ikke i motsetning til at foreldrene ofte er frustrerte og ønsker mer informasjon og større klarhet i hva som er BU sin rolle.

De mest negative erfaringene:

1. Det er stor frustrasjon blant medlemmene i brukerutvalgene knyttet til hva de skal og bør ha innflytelse i. Det er uklart om det å fatte vedtak i en sak betyr at vedtaket skal følges opp administrativt. Og det er uklart hvordan henstillinger eller uttalelser blir fulgt opp videre. Mange bruker betegnelser som «gissel-funksjon» og «sandpåstrøingsorgan» i denne sammenhengen.
2. Foreldrerepresentantene opplever at det ofte er vanskelig å få den informasjonen de trenger og så tidlig som nødvendig for å kunne skaffe seg et tilfredsstillende grunnlag for å fatte beslutning.
3. Foreldrerepresentantene (og ansatte/ledere) mener det er for dårlig system for informasjon fra skolen til foreldrene generelt. BU mangler system for videre informasjon til foreldrene. Det er bare BU og eventuelt foreldrene i FAU som blir informert, mens skolen kanskje tror at når BU er informert har det sørget for å innfri informasjonsplikten sin.
4. Lederne har for dårlig opplæring/kompetanse i hvordan de i praksis kan og bør trekke foreldrene inn i medvirkning i forbindelse med planarbeid, budsjett, årsmeldinger og andre saker som det arbeides med.
5. Nærmiljørepresentantene fungerer bare unntaksvis i brukerutvalgene.
6. Prosedyrene for valg av foreldrerepresentanter, ansatte og nærmiljø-representanter er for dårlige og bør forbedres.
7. Brukerutvalgene oppfattes i stor grad å fungere som de tidligere samarbeidsutvalgene.
8. Lederen er som regel for lite en pådriver for å få brukerne på offensiven i forhold til institusjonens virke. Der lederen tar initiativ til dette og oppfordrer foreldrene til å ta et større ansvar, der skjer det, og der er foreldrerepresentantene mer fornøyd med BU enn der dette ikke skjer.

Vi har ikke datamateriale som er godt nok til å si om skolenes og barnehagenes innholdsmessige side har blitt endret som en følge av foreldreflertall i brukereutvalgene, men ut fra denne intervjuundersøkelsen synes det ikke som dette har skjedd i særlig grad.

Det er likevel et hovedinntrykk at informantene gjennomgående opplever det som positivt med en sterkere representasjon fra foreldrene i brukerutvalgene, selv om dette ikke har ført til særlig merkbare endringer hverken i møtenes innhold eller i skolene/barnehagene.

Dersom en i det videre arbeidet går inn for å beholde ordningen med foreldreflertall i brukerutvalgene, synes det som tre forhold særlig bør forbedres:

For det første bør det legges vekt på å presisere mye klarere hvilke typer saker brukerutvalgene skal ha reell vedtaksmyndighet i og hvilke type saker som de er høringsorgan i forhold til.

For det andre bør en utarbeide bedre rutiner for informasjon mellom skolene/barnehagene og foreldrene. Det er ikke nok at foreldrerepresentanter i BU (eller FAU) blir informert. Informasjon som er ment for alle foreldre bør gå ut skriftlig, f eks gjennom faste informasjonsaviser fra skolene og barnehagene.

For det tredje vil en trolig oppnå å få en nærmiljørepresentant som er mer aktiv dersom valgene av disse i stedet foretas av og blant de lag og organisasjoner som er brukere av skolenes lokaler.

Kanskje kan det være en idé å få utarbeidet egne veiledningshefter for brukerutvalgene i skolene og barnehagene, der en også viser gode eksempler på hvordan brukerutvalg kan fungere, herunder hvordan informasjonshåndteringen er, hvilke saker en kan arbeide med og hvordan en behandler saker.