



Marit K. Helgesen

BRUKERMEDVIRKNING - realiteter og idealer

Om brukeres medvirkning på
systemnivå i kommunene

NOTAT
2006:113

Tittel: **Brukermedvirkning - realiteter og idealer.**
Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene

Forfatter: Marit K. Helgesen

NIBR-notat: 2006:113

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-613-8

Prosjektnummer: O-2380
Prosjektnavn: Brukermedvirkning

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Marit Helgesen

Referat: Notatet systematiserer kunnskap om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene.

Sammendrag: Norsk

Dato: April 2006

Antall sider: 24

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2006

Forord

NIBR har i dette notatet systematisert en del foreliggende kunnskap om ordninger for brukervedvirkning på systemnivå i norske kommuner. Oppdragsgiver er Kommunal- og regionaldepartementet og notatet er skrevet til Lokaldemokratikommisjonen 2004-2006. Det publiseres også som vedlegg til NOU 2006:7 "Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken"

Oslo, april 2006

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	4
1 Brukermedvirkning; realiteter og idealer	5
2 Realiteter; ordninger for brukermedvirkning på kommunenivå.....	6
2.1 Typologi over brukeres medvirkning	6
2.2 Individuelle brukeres medvirkning på systemnivå.....	7
2.2.1 Foreldrerådsutvalg og samarbeidsutvalg ved offentlige skoler	7
2.2.2 Driftsstyrer	9
2.2.3 Brukerundersøkelser.....	12
2.2.4 Friere brukervalg	12
2.3 Kollektiv medvirkning på systemnivå.....	13
2.3.1 Brukerstyre	13
2.3.2 Eldreråd	13
2.3.3 Råd for funksjonshemmede	14
2.3.4 Kommunale foreldreråd	15
2.3.5 Brukerråd på kommunalt nivå.....	16
2.3.6 Møter	16
2.4 Oppsummering	16
3 Idealiser; teoretisk drøfting.....	19
3.1 Avslutning	21
Litteratur	22

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Typologi over brukermedvirkning</i>	7
------------	--	---

Sammendrag

Marit K. Helgesen

Brukermedvirkning

- realiteter og idealer

Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene

NIBR-notat 2006:113

Det er lagt til rette for at brukere skal kunne medvirke individuelt og kollektivt på individ- og systemnivå i tjenestefordelingen. Dette notatet behandler brukeres individuelle og kollektive medvirkning på systemnivå i norske kommuner. Empirisk dreier det seg om medvirkning i skolenes foreldrerådsutvalg og samarbeidsutvalg, i driftsstyrer og eventuelt i kommunale foreldreråd. Det er like muligheter for alle foreldre til skolebarn å delta i skolenes rådsorganer, men det er bare omlag halvparten av norske kommuner som har etablert et kommunalt foreldreråd, og den deltakelsesmuligheten er dermed ikke likt fordelt. Deltakelse i råd for funksjonshemmede er, på nåværende tidspunkt, heller ikke likt fordelt i og med at det også bare er om lag halvparten av kommunene som har et slikt råd. Eldreråd derimot, er lovpålagt og etablert i langt de fleste kommuner. En liten andel norske kommuner etablerer også andre former for brukermedvirkning, enten som brukerråd eller lignende på kommunalt nivå, eller som råd i tilknytning til enkelte tjenestesteder. Kommuneloven åpner for at kommunene kan etablere driftsstyrer for sine tjenestesteder. Dette er gjort kun i et fåtall kommuner.

I form har slike råd et demokratisk potensial fordi de kan utgjøre kanaler for at bredere grupper kan representeres, og dermed få muligheten til å uttale seg når det skal fattes beslutninger som spesielt angår dem. Det viser seg likevel at de varierer sterkt i innhold. Variasjonene dreier seg om typer saker som kommer til behandling, om råd og utvalg møtes med velvilje av politikere og ansatte i administrasjon, når i prosessen rådet eller utvalget får mulighet til å komme med sine innspill, og deres virkemåte. Virkemåte dreier seg om de demokratiske prosessene innad i råd og utvalg, og hvilken kontakt de eventuelt har med sitt omland av organisasjoner og andre interesserte.

1 Brukermedvirkning; realiteter og idealer

Innledning

Skillet mellom ”det store” og ”det lille” demokratiet er utgangspunktet for at kommunenes innbyggere kan delta i kraft av sin rolle som brukere. I ”det store” demokrati deltar innbyggerne som borgere i forhold til de etablerte politiske institusjonene Stortinget, fylkestinget og kommunestyrene. Der deltar de med sin input, dvs. ved å gi sin støtte, eventuelt fremme sine krav, i valg av partirepresentanter til respektive institusjon. De deltar i stor grad både ut fra, og for å komme fram til, en allmenninteresse. ”Det lille” demokratiet er definisjonen på den deltakelsen som foregår i tett tilknytning til innbyggernes hverdagsliv. Derfor knyttes den til deres rolle som brukere av tjenester. I ”det lille” demokrati medvirker innbyggerne ut fra en egeninteresse, fordi de vil endre, eventuelt bedre, noe i tilknytning til sitt dagligliv (Togeby et. al 2003). ”Det lille” demokrati kan ha en rekke mekanismer for innbyggernes medvirkning. For det første er det satt i verk tiltak for å vitalisere det lokale demokratiet og legge til rette for at innbyggerne kan ta individuell kontakt med politikere eller administrasjon i sin kommune (Klausen et. al 2002). Slike tiltak skal jeg ikke komme nærmere inn på her. For det andre legges det til rette for at de kan medvirke direkte i samhandling med tjenesteutøvere ved tjenestesteder i kommunen. For det tredje legges det til rette for at innbyggerne i kraft av sin rolle som brukere kan medvirke i råd og utvalg enten på kommunalt nivå eller i tilknytning til tjenestesteder.

Dette notatet skal handle mest om den tredje måten å legge til rette for brukermedvirkning. Det vil bli presentert ordninger for brukermedvirkning som er knyttet til tjenestesteder i kommunene eller som er etablert på kommunalt nivå. Det skal videre sies noe om utbredelsen av slike ordninger og en del systematisert kunnskap om virkemåten skal presenteres. Det vil også gås noe inn på hvordan slike ordninger vurderes og tas i bruk av dem det angår, nemlig aktører fra politikk, administrasjon og brukere i kommunene. Til slutt i notatet skal deler av det teoretiske grunnlaget for brukermedvirkning presenteres. Det vil bli lagt vekt på at brukermedvirkning kan begrunnes både ut fra en harmoni- og en konfliktmodell på demokrati, og at den er knyttet til noen normer, som brukermedvirkningen i de presenterte formene bare delvis oppfyller.

2 Realiteter; ordninger for brukermedvirkning på kommunenivå

Brukeres medvirkning i norske kommuner foregår langs to hoveddimensjoner. Den første er som medvirkning på systemnivå, den andre som medvirkning på individnivå. Brukermedvirkning på systemnivå er brukeres medvirkning opp mot kommune, fylke eller stat. Denne kan foregå med utgangspunkt i brukeres organisasjoner og er dermed kollektiv i karakter. Slik medvirkning er institusjonalisert og saksorientert. Brukermedvirkning på individnivå foregår som en relasjon mellom individuelle brukere og den enkelte tjenestutøver, og brukere medvirker kun i forhold til tjenester de selv mottar. Brukeres medvirkning på systemnivå hjemles i lover som Plan- og bygningsloven, Kommuneloven og Opplæringslova. Lover som Pasientrettighetsloven og Lov om sosiale tjenester har bestemmelser om brukeres medvirkning på individnivå. Videre er brukeres medvirkning både på systemnivå og individnivå behandlet i en rekke stortingsmeldinger på områdene skole, velferd, helse og rehabilitering, mental helse og i stortingsmeldingen som behandler samordningen av A-etat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Dette tas det utgangspunkt i når det nå konstrueres en typologi over måter brukere kan medvirke på.

2.1 Typologi over brukeres medvirkning

Ut fra det som er skrevet over kan det identifiseres to dimensjoner som kan ligge til grunn for å lage en typologi over brukeres medvirkning. For det første kan det altså skilles mellom om brukere medvirker individuelt eller i kraft av at de er medlemmer i en organisasjon. For det andre kan det skilles mellom institusjonalisert medvirkning og medvirkning som foregår i den direkte relasjonen mellom individuelle brukere og yrkesutøvere. De ulike empirisk observerte formene for brukermedvirkning dette kan være utgangspunkt for presenteres i tabell en.

Tabell 2.1 *Typologi over brukermedvirkning*

Nivå for medvirkning/ Type medvirkning	Individnivå	Systemnivå
Brukeres individuelle medvirkning	Medvirkning i beslutninger om og mottak av individuelle tjenester og behandling, Pedagogisk/terapeutisk medvirkning	Foreldreråds- og samarbeidsutvalg, Driftsstyrer, Brukerundersøkelser, Friere brukervalg
Brukeres kollektive medvirkning	Organisasjoners medvirkning i beslutning om tiltak som fordeles enkeltbrukere	Brukerstyre, Eldreråd, Kommunale råd for funksjonshemmede, Kommunale foreldrerådsutvalg, Brukerråd Møter (ad-hoc)

Brukeres medvirkning kan dermed plasseres i fire kategorier. Kategori en er individuelle brukere som medvirker direkte i relasjoner med yrkesutøvere. I slik medvirkning deltar brukere i å fatte beslutning om en tjeneste eller kontantstøtte, eller de deltar terapeutisk ved mottak av tjenester. Kategori to er organisasjoners medvirkning i beslutning av tiltak som fordeles enkeltbrukere. Eksempel på det kan være medvirkning i arbeidsgrupper som utvikler tiltak innenfor dagsentervirksomhet. Kategori tre er individuelle brukere som medvirker på systemnivå. Institusjoner for denne typen medvirkning er brukeres medvirkning i foreldrerådsutvalg eller samarbeidsutvalg ved skoler og driftsstyrer. Til denne kategorien regnes også brukerundersøkelser og tilrettelegging for friere brukervalg på kommunalt nivå. Individuelle brukeres medvirkning er utbredt. Den foregår oftest i forhold til et enkelt tjenestested og den krever ikke at brukere er medlemmer i en organisasjon for at de skal kunne medvirke.¹ Den fjerde kategorien er brukere som er medlemmer av en organisasjon, og som i kraft av sitt medlemskap medvirker i kommunale organer. Empiriske former innenfor denne kategorien er brukerstyrer, eldreråd, kommunale foreldreråd, kommunale råd for funksjonshemmede, brukerråd, samt møter som avholdes ad-hoc i tilknytning til bestemte saker og som brukere inviteres til å delta på. I dette notatet er det den brukermedvirkningen som er institusjonalisert på systemnivå som er av interesse.

2.2 Individuelle brukeres medvirkning på systemnivå

Innenfor denne kategorien ordninger for brukermedvirkning finner vi foreldreråds- og samarbeidsutvalg, driftsstyrer, brukerundersøkelser og friere brukervalg.

2.2.1 Foreldrerådsutvalg og samarbeidsutvalg ved offentlige skoler

I norsk barne- og ungdomsskole er foreldres medvirkning i skolen et ideal og den omfatter begge dimensjonene presentert over. Foreldres medvirkning i skolens

¹ Foreldre til barn i grunnskolen blir medlemmer i skolens foreldreråd når deres barn begynner på en gitt skole. Foreldrerådsutvalget er dette rådets arbeidsutvalg.

klasseforeldremøter, samt foreldreråds- og samarbeidsutvalg er obligatorisk og slike skal det arrangeres og etableres ved alle skoler. Foreldre medvirker også direkte i relasjon med enkelte lærere i foreldresamtaler. Foreldrerådsutvalgene er, som navnet også tilsier, foreldres møteplass på skolene. Der diskuteres saker som er felles for foreldre på en skole, og det er gjerne saker som berører den sosiale siden ved elevenes skolehverdag som tas opp. Foreldre velges som medlemmer enten på et allmøte for alle foreldre, på de klassevise foreldremøtene eller foreldrerådsutvalgene settes sammen ved "egenrekruttering", det vil si at interesserte foreldre melder seg (Helgesen 2000, Jansen 2001). To av foreldrene som sitter i foreldrerådets utvalg blir medlemmer i samarbeidsutvalget som er skolens partsorgan. Der møtes foreldre med lærere og rektor, samt at utvalget har medlemmer som er oppnevnt av kommunen. Rektor er ett av medlemmene oppnevnt av kommunen, det andre har gjerne vært medlem av et politisk parti (Andersen og Helgesen 2001). Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg om alle saker som vedrører skolen (Lov 1998-07-17 nr. 61).

Studier som omfatter ordningen med foreldreråds- og samarbeidsutvalg viser først og fremst at utvelgelsen av brukermedlemmer til utvalgene varierer. Dernest viser de at den holdningen rektor ved skolene inntar har en avgjørende rolle for om slike utvalg fungerer (Helgesen 2000, Nordahl 2000, Jansen 2001). Hvis rektorer fortolker sin rolle og sin funksjon i samarbeidsutvalget på en positiv måte, oppfatter foreldre, som er brukere i disse studiene, at utvalgene fungerer godt. Hvis rektor har en tydelig negativ holdning til det arbeidet som skal gjøres, spesielt i samarbeidsutvalget, opplever brukerne at utvalgene fungerer dårlig. For eksempel er det et foreldremedlem som skal være leder, mens rektor har ansvaret for å kalle inn til første møte. Hvis rektorer deretter overlater det administrative ved innkalling og saker som bør tas opp til den formelle lederen, vil utvalgene fungere dårlig fordi foreldre i liten grad kjenner til saker de mener bør drøftes i samarbeidsutvalget. De kjenner til saker som bør drøftes i foreldrerådsutvalget. I slike situasjoner vil samarbeidsutvalgene ikke fungerer, og brukere vil ikke få mulighet til å medvirke. En annen årsak til samarbeidsutvalg kan bli oppfattet som ikke å fungere godt er at lærere ikke lenger har saker som skal avgjøres i dette utvalget. Lærerne diskuterer sine saker direkte i relasjonen med rektor, hjemlet i medbestemmelsesavtalen. Skolens lærerråd, som er ekvivalenten til foreldrerådet, er nedlagt.

Samarbeidsutvalgenes møtehyppighet kan avspeile denne situasjonen, og i en studie av 11 samarbeidsutvalg viste det seg at hyppigheten varierte mellom et og 11 møter i året (Helgesen 2000). I en studie, som gikk tett på arbeidet i fire samarbeidsutvalg, viste det seg at møtehyppigheten varierte mellom ett og syv møter i året (Jansen 2001). I en kvantitativ studie av brukeres medvirkning i skolens alminnelige rådsorganer i åtte kommuner, var oppfatningen blant brukerne (foreldre) at samarbeidsutvalget hadde lite beslutningsmyndighet. 31 % oppfattet det slik at beslutningsmyndigheten lå hos skolens eller kommunens ledelse. 54,8 % oppfattet det slik at samarbeidsutvalget hadde noe beslutningsmyndighet, men at det var nødvendig med skolens og rektors godkjenning for å fatte beslutninger. De resterende 14,3 % oppfattet det slik at beslutningene samarbeidsutvalget fattet var sterkt forpliktende for skolens ledelse (Nordahl 2000, s. 62).

I grunnskolenes rådsstruktur er det lagt opp til at brukere skal medvirke blant annet via det som kalles gjennomgående representasjon. I skolesammenheng vil det si at det er leder og nestleder i foreldrerådsutvalget som blir brukermedlemmene i samarbeidsutvalget. Hvis foreldrerådsutvalget er satt sammen av foreldre valgt i hver enkelt klasse, vil dette sikre at informasjonen kan flyte mellom de ulike gruppene brukermedlemmer og den store gruppen av foreldre på en skole. Brukere vil kunne melde inn krav og eventuelt støtte til brukermedlemmer i råd og utvalg, samt at informasjon om arbeidet som drives kan gå andre vegen. I intervjuer er det en del brukere som påpeker at

nettopp tilgangen til informasjon er en viktig motivasjonsfaktor for å stille som brukermedlem i både foreldreråds- og samarbeidsutvalget (Helgesen 2000, Jansen 2001). Ut fra slike svar er det mulig å slutte at tilgangen til informasjon ikke oppleves som god nok i skolen.

2.2.2 Driftsstyrer

Driftsstyrer kan det etableres med hjemmel i kommunelovens §§ 11 og 20, punkt 4. § 11, punkt 3 fastlegger at styrene kan "tillegges myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering". § 20, som gjelder kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk organisering, sier at styrene kan gis "myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning" (Lov av 25. september 1992 107). Disse bestemmelsene gir relativt stort spillerom for kommunene til selv å fastlegge eventuelle styrers myndighet. § 11 punkt 2 har bestemmelser om styrenes sammensetning. Styrene kan "helt eller delvis oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte eller brukerne ved vedkommende institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget". I § 20 forutsettes det at medlemmer oppnevnes av et kommune- eller fylkesråd (ibid).

Organisasjonsdatabasen, som NIBR administrerer for KRD, viser at det er på skoleområdet det har vært mest aktuelt å etablere driftsstyrer. I 2004 var det 50 kommuner som svarte positivt på at de har innført driftsstyrer med representasjon fra brukere, mens tre fylkeskommuner svarte positivt på dette spørsmålet. Av de 50 kommunene har alle etablert styrer for sine skoler, 42 har etablert for barnehagene, mens 33 har etablert driftsstyrer for bo- og behandlingssentra. Hele 37 av kommunene har etablert styrer uten at de samtidig har gitt dem noen form for beslutningsmyndighet. Av de 13 som har gitt sine driftsstyrer beslutningsmyndighet varierer myndigheten med hensyn på om den er gitt angående budsjettsaker, personalsaker, spørsmål som angår tjenestekvalitet eller saker som angår prioritering av tjenesten. Det er skolenes driftsstyrer som i størst grad har fått beslutningsmyndighet (Hovik og Stigen 2004).²

Etablering av driftsstyrer kan ses i sammenheng med delegering av myndighet til utøvende institusjoner og innføring av flatere organisasjonsstrukturer i kommunene, som er betingelser for at det kan etableres driftsstyrer med myndighet. Imidlertid er det langt flere kommuner som etablerer slike ordninger enn det er som etablerer driftsstyrer, og dette ses derfor trolig ikke i sammenheng i kommunene.

Opplæringslovas kapittel 11, § 11.1 peker på at delegering av myndighet til skolene kan gjennomføres på ulike måter. For det første kan kommunen delegerer styringsoppgaver til samarbeidsutvalget. For det andre kan driftsstyrene komme i tillegg til, eller de kan, for det tredje, komme som en erstatning for skolenes samarbeidsutvalg. Det vil da si at samarbeidsutvalget blir driftsstyre. Om hvem som kan være medlemmer i styret sier loven at dersom kommunene oppnevner et annet styre for skolen enn samarbeidsutvalget, skal minst to representanter for foreldrerådet være med i styret. Videre påpekes det at hvis samarbeidsutvalget får delegert styringsoppgaver fra kommunen, kan kommunen nevne opp flere medlemmer til utvalget. Uansett hvilken type styre som velges, skal ingen av gruppene elever, ansatte eller foreldre kunne ha flertall alene i driftsstyrene (Lov 1998-07-17 nr. 61).

² Innenfor de nevnte områdene har 12 kommuner desentralisert prioriteringsspørsmål, 9 spørsmål om tjenestekvalitet, 7 har desentralisert budsjettsaker, mens tre har desentralisert personalsaker.

Det er studert hvordan driftsstyreordningen ved skoler i to kommuner har fungert. Den første kommunen er en større kommune med parlamentarisk styresett, den andre er en større kommune med formannskapsmodell.

I kommunen med parlamentarisk styresett er virkemåten til driftsstyrene ved 19 skoler, derav 8 videregående og 11 grunnskoler, studert. Innenfor de rammene parlamentarismen setter har kommunerådet, via den administrative skoleetaten, delegert myndighet til skolenes rektorer, som deretter har avgitt myndighet i en del saker til driftsstyret. Det vil si at også rektor har fått myndighet i en del saker som vedkommende ikke behøver å dele med driftsstyret. Evalueringen viser at selve ordningen med driftsstyret til dels oppfattes som unødvendig, spesielt av rektorer og lærere. Dernest viser den at fordelingen av myndighet mellom skoleetat, rektorer og driftsstyret oppfattes som uklar, og at den tolkes ulikt både av de forskjellige gruppene på hver skole og mellom skolene. Blant de intervjuede, både rektorer, lærere og brukere, forklares dette delvis med at det ikke er lagt til rette for kommunikasjon mellom driftsstyrene og kommunens skoleetat, samt på at opplæringen av driftsstyrenes medlemmer har vært mangelfull (Helgesen og Hansen 2001).

En av problemstillingene for denne evalueringen var hvordan driftsstyrene så på sin rolle som del av kommunens styringssystem. I denne ordningen har kommunerådet myndighet til å oppnevne medlemmene for driftsstyrene, og driftsstyrene var formelt en del av kommunens styringssystem. Det ble delegert til skolene å foreslå medlemmer til driftsstyrene.

Resultatet viste at hvilken rolle driftsstyrene skulle innta i kommunens styringssystem så driftsstyrene meget ulikt på. Mens noen hadde oppfatningen av at de faktisk var en del av styringssystemet, mente andre at de hadde rollen som korrektiv til den kommunale styringen. En av årsakene til at styrenes rolle ble fortolket ulikt ved skolene var at prosedyrene for å velge ut medlemmer til driftsstyret ikke var avklart på kommunalt nivå. For det første kunne utvelgelsen foregå som "egenrekruttering", det vil si at foreldre, eventuelt elever, og lærere som ønsket å være medlem i driftsstyret, selv kunne melde sin interesse. For det andre ble foreldre- eller elevmedlemmene i samarbeidsutvalg og skoleutvalg automatisk medlemmer i driftsstyret. For det tredje ble det, ved barne- og ungdomsskoler, avholdt valg blant medlemmene i forelderådsutvalget for å velge brukermedlemmer til driftsstyrene. Utvelgelsen av lærere foregikk som "egenrekruttering" eller det var lærerorganisasjonenes tillitsvalgte som ble medlemmer i driftsstyret. Disse var da de samme som også deltok i medbestemmelsesmøtene med rektor.

Ulike prosedyrer og måter å velge ut representanter på skapte, for det andre, usikkerhet omkring driftsstyrenes formål og virkemåte. Men kanskje viktigere som årsak er den asymmetrien som kunne observeres med hensyn på hvilken tyngde representantene kunne delta i driftsstyret. Kunnskapen om skolenes faglige og administrative virkemåte, samt om de sakene driftsstyret skulle ta stilling til var ikke jevnlig fordelt mellom medlemmene og det ble ikke observert at det ble gjort forsøk på å integrere brukermedlemmer som fullverdige medlemmer. Det faktum at de fleste intervjuede lærerne fortolket driftsstyret som en arena der det kunne drives interessekamp forsterket det asymmetriske forholdet mellom medlemmene. Det ble også observert ulikheter med hensyn på hvordan rektorene definerte driftsstyrenes formål og virkemåte, og dermed med hensyn på hvordan skolene tok driftsstyrene i bruk. Dette ble tydelig angående antallet møter, på typene saker, samt hvor grundig sakene ble gått inn på. Ved noen skoler var det for eksempel reelle diskusjoner om budsjettet, og skolene ønsket å involvere sine brukere i løsningsorienterte diskusjoner. Dette kom blant annet til uttrykk ved at

brukermedlemmer både omtalte seg som, og ble omtalt som, sparringspartnere. Ved andre skoler var budsjettet kun en sak til orientering.

Ved noen skoler ble brukermandatet tolket som representasjon i et tilnærmet demokratisk system. Disse skolene arbeidet med gjennomgående representasjon for brukere og det ble lagt til rette for dialog mellom driftsstyret og foreldrerådet. Det impliserer også at det ble lagt et grunnlag for at alle foreldrene kunne involveres fordi den informasjonen som ble gitt fra driftsstyret til foreldrerådsutvalget, også kunne gå ut til alle foreldre (Helgesen og Hansen 2001).

I kommunen med formannskapsmodell er enhetsstyrene ved tre skoler studert. Det er lagt vekt på hvilke saker, orienteringssaker eller andre, som er til diskusjon, hvordan fordelingen av autoritet og arbeidsoppgaver er mellom styrenes ulike grupper medlemmer, kommunikasjonsmønsteret i styret, samt hvilken holdning det er til foreldres medlemskap i styrene. Observasjonene som gjøres er at det er stor overvekt av orienteringssaker som blir presentert alle de tre styrene. Videre er observasjonene at styrene fungerer ulikt og at det er avhengig av hvordan rektor vurderer styrene. Ved to av skolene er rektor positivt innstilt, ved den tredje er rektor negativt innstilt. Fordelingen av autoritet vektlegger at partene har tillit til hverandre der rektor er positivt innstilt, men mangler tillit der rektor er negativt innstilt.

På samme måte viser arbeidsdelingen mellom gruppene at ved de skolene der rektor er positivt innstilt deltar brukerne i arbeidet med å legge fram saker og skaffe informasjon om sakene styrene behandler. Der rektor er negativt innstilt deltar brukere ikke med slike arbeidsoppgaver. Der rektor er positivt innstilt til brukeres medvirkning er kommunikasjonen mellom partene konsensuspreget, men det er rom for diskusjoner og uenighet, samt at foreldrerepresentantene er aktive og styrene er i stand til å definere et sett felles interesser. Styret ser det som sin rolle å forsvare skolens interesser overfor kommunen. Der rektor er negativt innstilt råder det også et ideal om konsensus, men rektors synspunkter dominerer. Det passiviserer foreldremedlemmene og de må forsvare sine interesser som brukere innad på skolen overfor andre medlemmer i enhetsstyret. Resultatet av dette er at der rektor er negativ gis det mangelfull informasjon, men at styret likevel i høyden fungerer som en informasjonskanal. Der rektor er positiv gis det tilstrekkelig informasjon og styret fungerer som en kanal for brukeres medvirkning (Steen 2004).³

I Danmark er det etablert brukerstyret ved skoler og barnehager og det er fastlagt på nasjonalt nivå at slike styret skal etableres. Ved skoler er styrene etablert for å gi foreldre som har sine barn i offentlige skoler den samme muligheten til å medvirke som foreldre som har sine barn i privat skoler (Sørensen 1995). Styrenes myndighet er fastlagt på nasjonalt nivå, kommune kan delegere ytterligere myndighet til styrene. Foreldre velges til styrene for fire år og idealet er at det stilles ulike foreldrelistor som foreldre stemmer over på et allmøte. Foreldrerepresentanter får opplæring som brukerrepresentanter. Evalueringer som er gjennomført viste at styrene var omfattet med stor interesse ved de første valgene, men at interessen igjen ble redusert og at det ikke stilles mer enn en liste til valg ved de fleste skolene. Studier som har gått nærmere inn og sett på virkemåten til styrene viser likevel at foreldre tar dem i bruk og at de uttrykker fornøydhet med den måten de fungerer. Det vises også til at de kan være utgangspunkt for at det diskuteres fram en felles interesse og en felles identitet blant medvirkende foreldre (Sørensen 1995, Kristensen 1998).

³ Enhetsstyrene i denne kommunen er senere omgjort til brukerråd knyttet til tjenestested.

I Sverige er det i 2003 etablert brukerstyrer ved skoler i 35 % av kommunene, etter at det i 1995 ble etablert en mulighet til forsøksordning (SOU 1995:103, Gilljam et. al 2003). Svenske skoler har mye delegert myndighet og sist på 80-tallet ble det innført fritt valg mellom skoler. Potensielt kan styrene derfor få stor myndighet. Styret er satt sammen med en majoritet av foreldre. I en studie som sammenligner brukerstyrer i to svenske kommuner kommer det fram at virkemåten til styrene er avhengig av innstillingen både kommunen og respektive rektorer har til å etablere dem og ta dem i bruk. For at styrene skal fungere er det ikke tilstrekkelig at det er en positiv holdning innstilt på samarbeid partene mellom på den enkelte skole, styrene må også ha kontakter ut mot den kommunale politikken (Jarl 2004).

2.2.3 Brukerundersøkelser

I følge organisasjonsdatabasen ble det i 2003-04 gjennomført brukerundersøkelser i 161 kommuner av 337 som svarte på spørreskjemaet. Brukerundersøkelser kan gjennomføres som undersøkelser som omfatter alle kommunens tjenesteområder og de kan gjennomføres for enkelte tjenesteområder som skole eller hjemmetjenester, eventuelt for enkelte tjenestesteder. I slike undersøkelser måles brukernes fornøydehet med tjenestene, og for det meste framstår innbyggerne som å være fornøyde med kommunale tjenester de mottar. Innbyggerne svarer ut fra at de er brukere av en eller flere tjenester, men undersøkelsene er likevel å anse som tilrettelagt medvirkning, og de utformes på en slik måte at kommunene kan få tilbakemelding direkte rettet mot enkelttjenester. Særtrekket ved dem er likevel innbyggernes anonymitet, og at innbyggerne avgir svar som enkeltindivider. Undersøkelsene forplikter heller ikke kommunene, eventuelt tjenestestedene og yrkesutøvere, til å forandre noe ved tjenesten hvis misnøye kommer til uttrykk.

2.2.4 Friere brukervalg

Friere brukervalg er det i følge organisasjonsdatabasen innført i 28 av 331 norske kommuner. Tiltaket er vanligst innenfor barnehageområdet der 23 kommuner svarte positivt på dette, mens bare åtte oppgir at de har gjennomførte friere brukervalg på skoleområdet. Den vanligste måten å tildele tjenester som skole eller barnehage er å definere et opptaksområde for tjenestestedet ut fra hvor brukeres bolig er lokalisert (Hoxby 2000). Det er for eksempel vanlig å si at man "sokner" til en skole. I langt de fleste kommuner må foreldre av barn i grunnskolen, eventuelt brukere av tjenester som ytes ved andre tjenestesteder, godta en tildelt plass bestemt ut fra hvor brukere bor. Også tildeling av sykehjemsplasser følger i det store denne logikken. Friere brukervalg innebærer til dels at denne tilknytningen mellom boområde og tildelte tjenester oppheves. Brukere kan da velge en tilbyder av den aktuelle tjenesten uavhengig av boområde, eller brukere kan bytte tilbyder av en tjeneste (Helgesen 2000).

Denne formen for brukermedvirkning er avhengig av at det er kapasitet ved de foretrukne tjenestestedene til å yte tjenester til brukere som velger seg dit. Dette har vist seg å være et problem og ventelister stenger en del brukere ute. Kritikere, som oftest refererer til skoleområdet, argumenterer også mot slike løsninger fordi noen skoler da anses å "skumme fløten" blant elevene. Det vil si at det er de beste elevene og de med mest motiverte foreldre som søker seg til bestemte skoler og det oppstår en sosial skjevhet i fordelingen av skoletjenester. Det hevdes også at noen skoler, når valget gjøres friere, har en tendens til å bli populære skoler som mange søker seg til uten at det kan påvises at de er bedre enn andre skoler (Blomqvist og Rothstein 2000).

2.3 Kollektiv medvirkning på systemnivå

Innenfor kategorien kollektiv medvirkning på systemnivå finne vi medvirkningsformer som brukerstyre, brukerråd, brukerutvalg, kommunale råd for funksjonshemmede og kommunale foreldrerådsutvalg.

2.3.1 Brukerstyre

Brukerstyre er ikke vanlig i Norge, men ved en del private utøvende institusjoner på områdene mental helse og skole, er det studert institusjoner med styrer som gir brukere innflytelse over virksomheten. Felles for slike institusjoner er at initiativet til å etablere dem tas av brukeres organisasjoner eller grupper av brukere og at det oppfattes som selvsagt at brukerne både skal medvirke og faktisk ha innflytelse.

I en studie av hvorfor foreldre velger private skoler for sine barn viser foreldre ikke eksplisitt til at det er et ønske om å ha innflytelse som er årsaken til at de velger som de gjør, men at et ønske om skolers og læreres lydhørhet overfor egne og barnas ønsker og interesser likevel spiller en viktig rolle. Intervjuede foreldre har ofte erfaring fra både offentlig og privat skole og de opplever at lydhørheten ved de private skolene er betraktelig mye bedre. Når foreldre har byttet skole for sine barn opplever de at det finnes en mulighet til å få innflytelse gjennom medvirkning, en mulighet de ofte velger å ta i bruk. Det dreier seg om utadrettet virksomhet opp mot kommuner og andre som kan bidra med finansielle midler, om budsjettstyring i sin helhet, lokalisering av skoler og byggevirkosomhet og anskaffelse av utstyr og andre nødvendigheter til skolen. Det ble også gjort observasjon om at brukere var opptatt av å medvirke direkte i skolehverdagen ved å være til stede i skolen, delta på dugnader og faktisk vaske skolene. Skoletypene det dreier seg om drives oftest i tråd med spesielle pedagogiske prinsipper, som Montessori- eller Steinerskoleprinsippene. (Helgesen 2003).

Også innenfor tjenesteområdet mental helse finner vi brukerstyrer. I en del kommuner er det, eller det er i ferd med å bli, etablert brukerstyrte hus. I et eksempel, som hentes fra en større norsk by, er driften og bruken av huset basert på at alle som skal bruke det blir medlemmer og melder seg inn i en forening. Foreningen er også basisen for å velge brukermedlemmer til styret. I dette eksempelet er styret satt sammen av to brukermedlemmer, en representant for kommunen, som er styreleder, en representant fra regionens helseforetak, og en ansatt. Medlemmene fra kommunen og helseforetaket avspeiler trolig at disse instansene bidrar til å finansiere huset. Dette styret har myndighet til å bestemme alt som angår drift og bruk av huset, inklusive ansettelse av eventuelt personale (Hanssen et. al 2005).

2.3.2 Eldreråd

Eldrerådet er obligatorisk på kommunalt nivå og hjemles i egen lov. Det er etablert eldreråd i de fleste norske kommuner (Hovik og Stigen 2004). Det er kommunestyret som bestemmer antallet medlemmer, pensjonistforeninger har rett til å komme med forslag til medlemmer. Flertallet av medlemmene skal være pensjonister i kommunen, det er også blant disse at leder og nesteleder i rådet skal velges. Eldrerådet er rådgivende organ for kommunen og skal uttale seg i saker som gjelder eldres levekår og de kan selv ta opp saker som angår de eldre i kommunen (Lov 1991-11-08-76).

2.3.3 Råd for funksjonshemmede ⁴

Organisasjonsdatabasen viser at det var 197 kommuner som i 2004 hadde etablert råd for funksjonshemmede. I Sverige viser en undersøkelse fra 2003 at det er etablert handikapråd i 97 % av svenske kommuner (Hovik og Stigen 2004, Gilljam et. al 2003). I Norge, så vel som i Sverige, etableres slike råd på kommunalt initiativ og oppnevnes av kommunen. Medlemmer som representerer brukeres organisasjoner per november 2006, representerer gruppene bevegelsehemmede, hørselshemmede, sansehemmede, psykisk utviklingshemmede og skjulte funksjonshemminger. Den nye loven gjør det mulig for kommunene å etablere felles råd for mennesker med funksjonsnedsettelse og eldre. Det vil utvide antallet organisasjoner som kan være representert i rådet. Rådets benevnelse som råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, kan også medføre at organisasjoner for mennesker med mentale lidelser kan representeres. ⁵

I kommuner der det er gått nærmere inn på sammensetningen har det til sammen vært tre brukermedlemmer. Retningslinjene anbefaler at rådet knyttes tett til kommunale, eventuelt fylkeskommunale etater, samt at det har medlemmer fra kommunestyret eller fylkestinget. Kommunen tar initiativet til, og oppretter slike råd, den oppnevner også leder og nestleder. Rådet skal diskutere saker som er viktige for funksjonshemmede, slike saker skal også kunne diskuteres mellom rådet og representanter for kommunale instanser. Rådet skal orienteres fast om saker som er under arbeid i kommunen og det skal samarbeide med kommunale etater om saker disse har i arbeid. I samarbeidet har rådet ansvaret for at brukeres erfaringer tas med i saks- og planprosesser, samt at saker skal legges fram for rådet på et tidlig tidspunkt i saksgangen. Rådet kan også selv ta opp saker det mener er viktige (Rundskriv I – 42/99).

Slike råd har hatt problemer med å finne sin plass i den kommunale strukturen, delvis grunnet at de har et mandat som favner alle kommunale sektorer. Rådene blir engasjert i forskjellige planprosesser, med deltakelse i konkrete byggesaker som de mest vanlige. En undersøkelse fra 2000, som ble gjennomført i halvparten av norske kommuner, viser at i så mange som 50 % av de undersøkte kommunene oppfattet representanter for administrasjonen det slik at det ikke var noen former for organisert medvirkning fra funksjonshemmede i kommuneplanarbeidet, mens det for konkrete byggesaker var 16, 8 % av kommunene der det ble oppfattet at de hadde slik medvirkning (Hanssen og Stokke 2000). Dette er i tråd med rådernes egen mening om sin mulighet til å medvirke, og blant annet i Aftenposten har det vært oppslag om at de mener at de kommer for sent inn i planprosessene (Aftenposten 20.09.04).

Når det gjelder kontakthypighet er det kun 17 % av kommunene der ansatte oppgir at det er møter to ganger i året eller mer, 36 % oppgir at det er møter ad-hoc i forhold til enkeltsaker, og det samme antallet kommuner oppgir at det ikke er noe kontakt overhode. Råd for funksjonshemmede skårer likevel bedre enn interesseorganisasjoner med hensyn på møtehyppighet i relasjonen til kommunene. Når det gjelder spørsmålet om hvordan rådet for funksjonshemmede deltar, ser det ut til at å få saker til høring er det mest vanlige. Om lag 55 % av kommunene oppgir at råd for funksjonshemmede eller interesseorganisasjoner høres, mens det er noe i underkant av 50 % av kommunene, hvis interesseorganisasjoner har tilsvarende oppfatning. 21 % av kommunene oppfatter det slik at enten rådet eller interesseorganisasjonene det er sammensatt av deltar i arbeidsgrupper,

⁴ Det er kommet en ny lov, Lov av 17. juni 2005 nr. 58: Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. Denne har ikke trådt i kraft.

⁵ Ny lov spesifiserer at flere kommuner kan opprette felles råd eller representasjonsordning.

mens det er kun i 15 % av kommunene at organisasjonene og rådet er av tilsvarende oppfatning. Medvirkning via allmøter og personlige samtaler ligger på mellom 10 og 15 %, og i spørsmålet om medvirkning via personlige samtaler er det organisasjonene som i størst grad har en positiv oppfatning (Hanssen og Stokke 2000).

2.3.4 Kommunale foreldreråd

Om lag halvparten av kommunene har etablert kommunale foreldreråd for brukerne av kommunens grunnskoler. Stortingsmelding nr. 14 1996-97 oppfordrer sterkt kommunene til å etablere slike råd, ut over det er de ikke hjemlet verken i Opplæringsloven eller behandlet i lovens forskrifter. Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG), som er et statlig oppnevnt råd for foreldre på nasjonalt nivå, har utarbeidet en veiviser i etablering av kommunale foreldreråd. Det anbefales at rådet settes sammen av minimum et brukermedlem fra hver skole, eventuelt at det etableres soner i større kommuner. Medlemmene bør ha vararepresentanter. Det er årsmøtet som anbefales å være rådets øverste myndighet og til dette bør alle foreldre i kommunen inviteres. Årsmøtet velger styre som bør bestå av syv til 10 medlemmer. En valgkomité bør arbeide med å finne medlemmer til styret.

På kommunalt nivå ser foreldrerådene ut til å være satt noe forskjellig sammen. Brukermedlemmene er medlemmer fra foreldrerådsutvalgene ved skoler i kommunen, eller de representerer foreldre ved flere skoler i kommunale distrikter, altså at det etableres det som er kalt soner eller en form for valgkretser. Det kan også etableres foreldreråd for enkelte distrikter. De to siste ordningene gjelder for større kommuner, og den siste er funnet i en kommune med bydelsutvalg. I det første og siste tilfellet velges det gjerne en forelder fra hver skole blant FAU sine medlemmer. I det andre tilfellet er valgene av brukermedlemmer større anlagt og det må stilles lister med foreldremedlemmer til utvalgene. Det kan se ut til at noen kommuner også oppnevner representanter for kommunal administrasjon, samt politikere i slike råd, mens andre velger å ikke gjøre det, men etablere rutiner med møter mellom rådene og politikere eventuelt administrasjonen. Alle formene opprettes etter kommunalt initiativ. Sakene kommunale foreldreråd anbefales å arbeide med er å skape godt samarbeid mellom foreldre, elever, skolene, skoleadministrasjonen og politiske beslutningsorgan i kommunene. De skal påvirke skolepolitikken til barnas beste, være hørings og rådgivende utvalg angående skolesaker, drive informasjonsarbeid og legge til rette for økt foreldreengasjement.

Kunnskap om virkemåten til kommunale foreldreråd er ikke systematisert. Det er likevel studert et bydelsforeldreråd i en bydel i en større kommune. Bydelen hadde på tidspunktet fem skoler. Rådet var satt sammen av medlemmer fra hver enkelt skoles foreldrerådsutvalg, og det var medlemmer fra kommunens skoleadministrasjon. Det ble bestemt at bydelsforeldrerådet skulle ha minimum fire møter i året. Det diskuterte saker som angikk flere skoler, blant annet flytting av skolegrenser og barnas rett til å tilhøre en skolekrets. Rådet fikk meget god omtale både fra foreldrene som var brukermedlemmer, og det ble både fra administrasjonen og politikerne sett positivt på måten det fungerte og hva det faktisk kunne oppnå (Helgesen 2000, Andersen og Helgesen 2001).

2.3.5 Brukerråd på kommunalt nivå

En undersøkelse foretatt av NIBR/SINTEF i 2002 viser at det den gangen var 44 kommuner som hadde etablert et brukerråd (Helgesen 2004).⁶ Slike råd oppnevnes av kommunen på kommunalt initiativ og de har rådgivende funksjoner i saker som angår brukere. Trolig er det en overlapp mellom slike råd og kommunale råd for funksjonshemmede, det vil si at kommuner som har besvart SINTEF/NIBRs undersøkelse har svart positivt på brukerråd også hvis det er råd for funksjonshemmede de har etablert.

2.3.6 Møter

Vi så i avsnittet om råd for funksjonshemmede at medvirkning via allmøter ble tatt i bruk i om lag 15 % av kommunene som var med i undersøkelsen. Allmøter legges det til rette for innenfor rammene av Plan- og bygningsloven, og der er det også særlige bestemmelser om brukeres medvirkning (Hanssen og Stokke 2000). Møter kan også dreie seg om at representanter for brukerne inviteres til å delta i arbeidsgrupper, eller det arrangeres møter ad-hoc i forbindelse med saker kommunen arbeider med. Eksempel på begge de to siste formene for brukermedvirkning finnes for eksempel i tilknytning til arbeidet med kommunenes delplaner innenfor psykisk helsearbeid.

Det er gjennomført deltakende observasjon av møter med brukere i en kommune. Representanter for brukeres organisasjoner, eksempler er Landforeningen mot stoffmisbruk, Mental Helse, og organisasjoner som er representert i det kommunale rådet for funksjonshemmede, blir invitert til møter som er saksorienterte. For eksempel kan det dreie seg om rullering av kommunedelplanen for psykisk helsearbeid eller for spesielt tilrettelagte boliger for innbyggere i kommunen. Alle administrative etater som har ansvaret for deler av det som tas opp inviteres for å legge fram hva som er gjort og hva som planlegges i nærmeste framtid, samt hvordan det vil bli arbeidet for å nå de målsettingene som er lagt. Representantene for brukeres organisasjoner får da mulighet til å stille spørsmål og komme med innspill. I møtene som er observert benyttet organisasjonene denne muligheten.

2.4 Oppsummering

Eldrerådet og forelderådsutvalgene, samt samarbeidsutvalg på skolenivå er det gitt nasjonale bestemmelser i lovs form om at kommunene må etablere. Dermed etableres disse rådene i alle kommuner og gir en forholdsvis lik mulighet til å medvirke for de gruppene som omfattes av dem. Samtidig er det vist at skolenes forelderådsutvalg og samarbeidsutvalg varierer i sin virkemåte og i om de legger til rette for medvirkning for foreldre. Det er påvist forskjeller både mellom og i kommuner. De resterende formene for brukermedvirkning på systemnivå er det desentralisert til kommunene selv å bestemme om de vil etablere og hvordan de vil ta i bruk. Det er kun rådene for funksjonshemmede det er noe systematisert kunnskap om virkemåten til, og som det kom fram var det som høringsinstans at rådene i størst grad kunne medvirke, og som slik instans medvirket de i 50 % av kommunene som var med i undersøkelsen. Ny lov vil gi alle mennesker med funksjonsnedsetting mulighet til å medvirke i forhold til den kommunale politikken

⁶ Spørsmålet er ikke stilt på en slik måte at det klart kommer fram at det menes brukerråd på kommunalt nivå og ikke brukerråd knyttet til tjenestested. Det fortolkes likevel som brukerråd på kommunalt nivå fordi spørsmålet er stilt i sammenheng med spørsmål om likemannsarbeid og økonomisk støtte til brukerorganisasjoner på kommunalt nivå.

uansett hvilken kommune de bor i. Loven vil trolig ikke skape et sterkere incitament for kommuner til å involvere rådene i beslutninger og politikkutforming, og det vil fortsatt være ulike muligheter for innbyggere til faktisk å medvirke avhengig av hvilken kommune de er bosatt i.

Rollen vi ser at råd og utvalg på kommunalt nivå både ønsker å ha og ofte får, nemlig som høringsorgan, peker mot at brukeres medvirkning foregår i tråd med en korporativ logikk. Der skal de som er spesielt berørte av en beslutning også ha muligheter til uttale seg om den. Dette er også et av Roberts Dahls (1989) fem kriterier for at styringssystemer er demokratiske. At brukermedvirkning tar utgangspunkt i brukeres organisasjoner kan være et viktig poeng. Det kan medføre at brukermedlemmer i råd og utvalg har opplæring i å være brukermedlem, men viktigere er det at brukermedlemmene kan representerer omforente meninger som er gjeldende for en større gruppe innbyggere. Medlemskapet i brukerorganer kan dermed få karakter å være en del av det representative demokratiet.

Brukere høres også når de deltar i brukerundersøkelser. I slike deltar brukere imidlertid som enkeltindivider, og undersøkelsene medvirker ikke til at det etableres kollektiver av brukere på lokalnivået, på samme måte som de andre institusjonelle løsningene som er beskrevet gjør. Brukerundersøkelser behøver heller ikke resultere i at den førte politikken korrigeres, selv om avstanden mellom innbyggerens input, som brukere, og den output de kan se, gjerne blir kortere ved gjennomføring av brukerundersøkelser.

Også fritt valg kan defineres som brukermedvirkning. Å åpne for friere valg fattes det beslutning om på kommunalt nivå og i så måte har det frie valget kollektive elementer ved seg. Som vi så over er hensikten med det frie valget at enkeltindivider skal ha en mulighet til å gi signaler til tjenestestedene om misnøye ved å skifte tilbyder av tjenester. Å skifte tilbyder av tjenester er en privat beslutning og fritt valg skaper lite på lokalt nivå i form av debatt og diskusjon, som kan medvirke til at det etableres fellesskap mellom brukere.

Råd og utvalg kan også bli en del av det representative systemet hvis det etableres faste forbindelseslinjer mellom rådene, "det lille" demokrati og det representative systemet, som "det store" demokratiet. Det vil si at rådene får medlemmer fra politikere eventuelt administrasjonen i kommunen. Mulighetene innbyggerne har for å kunne medvirke må antas å avhenge av om det er etablert slike forbindelseslinjer, dernest av hvordan de er utformet. Vi så over at rådene på kommunalt nivå hadde slike medlemmer. For eldrerådene og rådene for funksjonshemmede finnes det retningslinjer for sammensetningen. Når det gjelder kommunale foreldreråd ser det ut til at det varierer mellom kommunene hvorvidt de velger politikere eller ansatte i administrasjonen til å være medlemmer. Også driftsstyrer og samarbeidsutvalg skal ha medlemmer som representerer kommunen. Samarbeidsutvalgene skal ha to slike medlemmer og rektor er den ene. Det sies ikke noe om hvem som skal være den andre representanten, men i de kvalitative studiene som er gjennomført av samarbeidsutvalg kommer det fram at vedkommende er medlem i et politisk parti, og i noen tilfeller har vedkommende også andre politiske verv i kommunen. Også driftsstyrene skal ha minimum to kommunale medlemmer, hvorav det ene er rektor. Også her viser en av de kvalitative studiene som er gjennomført, at det andre kommunalt oppnevnte medlemmet var medlem i et politisk parti, men at vedkommende ikke innehadde andre politiske verv. Dermed er det ingen direkte forbindelse mellom driftsstyret og det kommunale representative systemet. Forbindelsen må sies å være indirekte ved at medlemmet i det politiske partiet skal ta synspunkter med seg fra møter i samarbeidsutvalget til sine lokale partimøter, og derigjennom bringe skolers og andre tjenestesteders synspunkter inn i den offentlige debatten. I kommuner som etablerer kommunalt foreldreråd, men uten å gi dem

medlemmer fra verken politikere eller administrasjon, er det grunn til å tro at rådene i større grad vil fungere som pressgrupper opp mot den kommunale skoleadministrasjonen enn som fora der brukere kan medvirke.

Som det er vist i avsnittene over er det mange norske kommuner som velger å la være å etablere råd og utvalg som ikke er lovpålagt. Dette kan avhenge av kommunestørrelse. Større grad av nærhet mellom politikere og innbyggere i små kommuner antas å fremme deltakelse og medvirkning uten at særlige tiltak for å styrke kommunikasjon iverksettes. Motsatt antas den avstand som er mellom politikere og innbyggere i store kommuner å fremme et behov for å organisere tiltak som styrker den samme kommunikasjonen. Organisasjonsdatabasen viser for eksempel at det kun er 36,9 % av de små kommunene, det er kommuner med opp til 3000 innbyggere, som har etablert råd for funksjonshemmede.⁷ Dette kan styrke antakelsen om at små kommuner ikke opplever det som like nødvendig å etablere ordninger for brukeres medvirkning som store kommuner. Det er grunn til å tro at mønsteret vi ser for råd for funksjonshemmede gjelder på flere av velferdsstatens områder der brukermedvirkning er aktuelt. Det må likevel kommenteres at i spørsmålet om å etablere driftsstyrer så tilhører de 50 kommunene som har gjort det mellomstørret når det gjelder størrelse (Hovik og Stigen 2004).

⁷ I mellomstore kommuner, med mellom 3000 og 9000 innbyggere, er det 62,8 %, og i store kommuner med mer enn 9000 innbyggere er det 81,5 % som har etablert råd for funksjonshemmede.

3 Idealer; teoretisk drøfting

De fleste av medvirkningsformene for brukere som her er presentert har sitt utspring i et deltakerdemokratisk, til dels i et deliberativt eller samtalebasert demokratiideal, og debatten om hva som gjør et lands innbyggere til gode borgere. Ordninger for brukermedvirkning legger til rette for å imøtekomme tre normer som er en del av dette demokratiidealet: De som berøres skal ha rett til å uttale seg, det skal skje en styrking og myndiggjøring av innbyggerne og at det skal foregå politisk læring. Styrking og myndiggjøring innebærer at innbyggerne skal kunne bruke deltakelsen til å styrke sin identitet og selvtillit som borgere. Politisk læring innebærer at brukermedvirkningen bør legge til rette for at de som deltar lærer politisk medvirkning i ”det lille” demokratiet, og at de på et senere tidspunkt bruker denne lærdommen for å delta i ”det store” demokratiet.

Debatten om hva som skaper den gode borger har dels opphav som et tilsvar til individualiseringen av velferdsstaten som skjøt fart sist på 70-tallet og på begynnelsen av 80-tallet. Argumentene som fremmet individualiseringen vektla det som en plikt for enkeltindividet å ta ansvar for eget livsopphold. Å ta dette ansvaret gjorde innbyggerne til gode borgere. Den foreskrevne politiske handlingen var å skjære ned på velferdsgoder og individuelle rettigheter til sosiale tjenester og ytelser. Den andre siden i debatten tok utgangspunkt i Marshalls begrep om sivile, politiske og sosiale rettigheter og knyttet medvirkning også til de sosiale rettighetene. Å ha rett til å motta en sosial tjeneste eller ytelse skulle motsvares av en plikt til å medvirke. De politiske virkemidlene var å desentralisere og demokratisere velferdsstaten, samt gi myndighet til tjenestesteder og samtidig gjøre dem ansvarlige overfor sine brukere. Kymlica og Norman (1994) knytter dette til skillet mellom høyre og venstre i politikken, der høgresidens standpunkt var det første, mens venstresiden var tilhengere av å etablere plikt til medvirkning som motytelse for velferdsstatlige rettigheter.

Dels har debatten opphav i velferdsstatens økte kompleksitet. Arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon, også på lokalt nivå, har medført at avstanden mellom den input borgerne gir som velgere og den output de ser som brukere har økt. Den input borgerne gir kan forklares både som en harmonimodell og en konfliktmodell for politisk deltakelse. I harmonimodellen er det møtet mellom borgerne i et offentlig rom som er egnet til å skape fellesskap fordi kollektiver av innbyggere tar det offentlige rommet i bruk til å komme fram til en felles- eller allmenninteresse. Denne allmenninteressen ligger så til grunn når borgerne avgir sin stemme, det vil si gir sin støtte eller stiller sine krav til det politiske systemet. Det er her innbyggerne deltar i kraft av sin rolle som borgere og denne deltakelsen kan derfor anses som primær (Eriksen og Weigård 1993).

I forhold til ”det store” demokratiet tar dette perspektivet i liten grad hensyn til velferdsstatens økte kompleksitet som blant annet peker på at øket effektivitet er blitt viktigere som legitimeringsprinsipp for velferdsstaten enn det var tidligere. Velferdsstatens økte effektivitet konkurrerer med borgernes deltakelse i debatt og valg om rollen som det viktigste legitimeringsprinsippet (Sharpf 1999). Borgerne kan derfor føle avmakt overfor styringssystemet blant annet fordi et skarpere fokus på effektivitet

medfører at oppmerksomheten både til innbyggerne, politikerne og ansatte i administrasjonen er rettet mot politikken output. Det kan medføre at beslutninger overføres fra politikk til administrasjon.

I konfliktperspektivet tas hensynet til velferdsstatens økte kompleksitet, og i følge dette deltar innbyggerne, i tillegg til å være borgere, også som brukere av velferdsstatens tjenester. Det innebærer i "det store" demokratiet at de gjør seg opp en mening og har egeninteresser i forhold til politikken output, altså de resultatene de ser i form av lover og tiltak som angår dem selv og at de bruker disse meningene aktivt når de deltar med sin input. Ideelt kan borgerne da stemme ut politikere de er misfornøyde med.

Knyttet til "det lille" demokratiet vil også harmoniperspektivet kunne bidra som utgangspunkt. Det kan blant annet være et argument for å etablere fellesskap av innbyggere eller borgere og brukere. Slike fellesskap etableres hvis fora for brukeres medvirkning organiseres slik at brukere gis borgernes aktiva på et avgrenset felt. Dette avgrensede feltet knyttes til kommunale tjenestesteder.

Borgernes aktiva er for det første retten til å tilhøre et demos som er en avgrenset gruppe innbyggere, og som gis rett til å delta og medvirke. Denne gruppen bør avgrenses etter kjente kriterier. Medvirkningen blir saksorientert og den følger det funksjonelle differensieringsprinsippet. Dette til forskjell fra det geografiske som følges i det representative systemet. For det andre er borgernes aktiva retten til å delta i debatt og diskusjon for å komme fram til hva som kan være felles interesser. For det tredje retten til å stemme og stille til valg. Prosedyrene for hvordan valg avholdes og for hvordan det bestemmes hvem som stiller til valg, bør også være kjente. Et fjerde punkt det også bør tas hensyn til er at de rådene eller styrene som etableres danner utgangspunkt for ha forbindelseslinjer til "det store" eller det representative demokratiet på kommunalt nivå. Det vil legge til rette for at innbyggerne kan innta nye roller ved å medvirke i interaktive styringsprosesser (Fraser 1992, Klijn og Koppenjahn 2000, 2002, Sørensen og Torfing 2005, Hansen 2005).

Slike ordninger for medvirkning bidrar til at de som spesielt berøres også kan høres. Normen om styrking og myndiggjøring av brukere innebærer at innbyggere som medvirker skal utvikle en form for politisk selvbevissthet ved å oppleve at medvirkning faktisk medfører innflytelse. De danske, og for så vidt de svenske, brukerstyrene, slik de er utformet på skoleområdet, legger seg tett opp til denne målsettingen. Den danske maktutredningen fant at danske innbyggere har fått større selvtillit i sin rolle som velgere, de føler mindre avmakt og de lar seg engasjere (Togeby et. al 2003). Målsettingen om øket selvtillit for borgerne er forholdsvis eksplisitt til stede i begrunnelser for brukeres medvirkning både på individ- og systemnivå også i Norge. Begge de formene for brukermidvirkning på systemnivå som er beskrevet her, i tilknytning til tjenestesteder og på kommunalt nivå, har elementer av dette, men trolig finner vi det sterkest i medvirkningsformene som er knyttet til tjenestesteder. Det er fordi brukere som rekrutteres til å være medlemmer i medvirkningsorganene mottar tjenester fra det aktuelle tjenestestedet. Dermed skapes det en mulighet for å knytte sammen samtale og debatt for alle brukere ved tjenestestedet, med deltakelse i beslutningsfattning og styring. Det er da mulig for brukere å se en sammenheng mellom egen medvirkning og de tjenestene de får tilgang til. Da kan det foregå medvirkning. Dette krever at tjenestestedene får delegert myndighet i en del spørsmål, og at i alle fall deler av denne myndigheten gis videre til styringsorganer der brukere medvirker.

Normen om politisk læring, at innbyggerne, ved å lære medvirkning på en mindre arena siden skal bruke sin lærdom til å delta på større arenaer, legges det trolig ikke til rette for ved brukermidvirkning. Det er ingen av de refererte studiene som kan vise til

observasjoner av at brukermedvirkning er det første steget på veg til en bredere politisk aktivitet (Kristensen 1998, Helgesen 2000, Jarl 2004). Studien av brukermedvirkning i tilknytning til norske skoler viser snarere tvert om; det er foreldre som allerede er aktive på andre områder som også engasjerer seg i skolenes styreorganer.

3.1 Avslutning

Denne gjennomgangen av ordninger for brukeres medvirkning i politikk viser at brukeres medvirkning delvis imøtekommer normer som er viktige i vårt styringssystem. Her er normene om at berørte parter skal høres, samt at borgere/brukere skal styrkes og myndiggjøres behandlet. Likevel er det ulikheter i brukeres muligheter til å medvirke både mellom og i norske kommuner. Først og fremst er det altså ulikheter i innbyggernes mulighet til å medvirke fordi mange kommuner unnlater å etablere ordninger for brukermedvirkning. Dernest varierer muligheten til å medvirke i kommuner fordi det ser ut til å ha betydning i hvilken grad råd, utvalg og styrer møtes med velvilje av ansatte i administrasjon og politikere. Grad av velvilje ser ut til å variere, og i denne gjennomgangen er velviljen først og fremst vist til som diskusjoner av hvordan skolenes styreorganer fungerer avhengig av rektors innstilling. Dernest som etablering av driftsstyrer med beslutningsmyndighet, samt til i hvilken grad råd for funksjonshemmede kan komme i inngrep med aktuelle saker i sine respektive kommuner. Det viste seg å variere sterkt og det setter trolig standard også for i hvilken grad både eldreråd, kommunale foreldreutvalg og kommunale brukerråd faktisk er kanaler for brukeres medvirkning på kommunalt nivå.

Litteratur

- Andersen, V.N og M. Helgesen (2001): "Mellom egeninteresse og fellesskap. Nye former for demokratisk deltakelse på skoleområdet i Danmark og Norge". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Blomqvist, P. og B. Rothstein (2000): Väfärdsstatens nye ansikte. Demokrati och marknadsformer inom den offentliga sektorn. Agora
- Dahl, R. (1989): *Democracy and its critics*. Yale University press, New Haven and London
- Eriksen, E. O. og J. Weigård (1993): "Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller? I: E. O. Eriksen (red): *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Tano Forlag, Bergen
- Fraser, N. (1992): "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy". I: C. Calhoun: *Habermas and the Public Sphere*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Gilljam, M., O. Jodal og O. Cliffordson (2003): Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I En kartläggning av vad som har gjorts. CEFOS, Göteborgs universitet
- Hansen, K. (2005): "Representative Government and Network Governance – in need of "Co-governance". Lessons from local decision making on public schools in Denmark. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 28 No. 3
- Hanssen, G, M. Helgesen og S. Vabo (2005): *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Gyldendal Akademisk, Oslo
- Hanssen, M. og K.B. Stokke (2000): *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. Kartlegging av kommunal og fylkeskommunal praksis når det gjelder medvirkning og tilgjengelighet for funksjonshemmede*. NIBR notat 2000:109
- Helgesen, M. (2000): Nye former for demokratisk deltakelse – borgere, brukere og kunder i skolen. LOS-senteret rapport R0011
- (2003): Barns behov eller foreldres særinteresser. *Foreldres motiver for å velge private skoler for sine barn*. NIBR-rapport 2003:8
- (2004): *Brukerinvolvering i psykisk helsearbeid i kommunene*. NIBR Notat 2004:136

- Helgesen, M. og T. Hansen (2001): *Driftsstyrer i Osloskolen – styring eller bare drift?* NIBR, Prosjektrapport 2001:18
- Hovik, S. og I. Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.* NIBR-notat 2004:124
- Hoxby, C. (2000): "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?" *American Economic Review*. Vol. 90 No. 5
- Jarl, M. (2004): "En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen". *Göteborg Studies in Politics* nr. 86, Göteborgs universitet
- (2005):
- Jansen, M. T. (2001): *Medvirkning uten medbestemmelse? En studie av foreldrerepresentantenes rolle i fire samarbeidsutvalg i grunnskolen.* Hovedoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Klausen, J.E., M. Helgesen og B. Aardal (2002): *Et valg av betydning? Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune.* NIBR-rapport 2002:1
- Klijn, H. E. and J. F. M. Koppenjan (2000): "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers. *Public Administration*. VOL. 78, nr. 2
- (2002): "Rediscovering the Citizen: New Roles for Politicians in Interactive Policy Making". I: P. McLaverty (ed): *Public Participation and Innovation in Community Governance*. Aldershot, Ashgate
- Kristensen, N.N. (1998): *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse – støvets fortælling.* Jurist- og økonomforbundets Forlag, København
- Kymlicka, W. and W. Norman (1994): "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory". *Ethics* 104 (January 1994):352-381.
- Nordal, T. (2000): *Samarbeid mellom hjem og skole – en kartleggingsundersøkelse.* NOVA-rapport 8/00
- Sharpf, F. W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford
- Steen, E. (2004): *Enhetsstyret – et forum for brukerinnflytelse? En sammenlignende analyse av foreldrenes innflytelse i enhetsstyrene ved tre grunnskoler i Trondheim kommune.* Hovedoppgave, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU
- Sørensen, E. (1995): *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance.* Institut for Statskundskab Licentiatserien, Københavns Universitet
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005): "The Democratic Anchorage of Governance Networks". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 28, No. 3

Togeby, L., J. G. Andersen, P. M. Christiansen, T. B. Jørgensen og S. Vallgård (2003):
Magt og demokrati I Danmark – Hovedresultater fra magtutredningen. Aarhus
Universitetsforlag, Aarhus

Annet

Aftenposten 20.09.04

Lov av 25. september 1992 nr. 107 Om kommuner og fylkeskommuner

Lov 1998-07-17 nr. 61 Opplæringslova

Rundskriv I – 42/99: Om rettleiande retningslinjer for kommunale og fylkeskommunale
råd for funksjonshemma

Lov av 17. juni 2005 nr. 58: Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar
og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.

SOU 1995:103 "Föräldrar i självförvaltade skolor". *Utbildningsdepartementet*