

Marit Helgesen og Tore Hansen

Driftsstyrer i Osloskolen - styring eller bare drift?

Evaluering av driftsstyreordningen
i Osloskolen

Forord

NIBR har på oppdrag av Oslo kommune vurdert forsøket med driftsstyrer i Osloskolen. Vår oppdragsgiver har vært Byrådsavdelingen for kultur og utdanning. Forsøket med driftsstyrer ble satt i verk 1. januar 1999, og skulle vare i tre år. Kommunestyret ønsket en evaluering før forsøkets slutt. Driftsstyrene er styrer ved hver skole i Oslo kommune og partene i skolen, samt eksterne er medlemmer. Den enkelte skoles rektor er sekretær. Styrene er hjemlet i kommunelovens § 20 og samtlige medlemmer i driftsstyret oppnevnes av byrådet. Driftsstyrene er således en del av styringskjeden i Oslo kommune. De er også et ledd i delegerings- og instruksjonslinjen i kommunen. NIBRs vurdering er utført i perioden juli til september 2001. Foreløpig rapport ble overlevert Oslo kommune 24. september. I denne utgaven er det gjort noen mindre endringer.

Vurderingen er gjennomført og skrevet av professor Tore Hansen og Dr.polit Marit Helgesen. Marit Helgesen har vært prosjektleder.

Oslo, oktober 2001

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Sammendrag	5
1 Driftsstyrer i Osloskolen	7
1.1 Innledning	7
1.2 Om driftsstyreordningen	7
1.3 Om problemstillingene	10
1.4 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et brukerorientert perspektiv	11
1.5 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et perspektiv på organisasjon og institusjon	12
1.6 Rapportens oppbygging	14
2 Metode	15
3 Driftsstyrenes plassering i styringssystemet	17
3.1 Innledning	17
3.2 Arbeidsdeling mellom fagbyråd, skoleetat og driftsstyret	17
3.3 Avslutning	22
4 Driftsstyrenes virksomhet	23
4.1 Innledning	23
4.2 Virksomhet ved grunnskolene	24
4.3 Virksomhet ved videregående skoler	28
4.4 Avslutning	31
5 Driftsstyrenes sammensetning og medlemmenes rolleforståelse	32
5.1 Innledning	32
5.1.1 Foreldrenes rolleforståelse i driftsstyret	34
5.1.2 Elevenes rolleforståelse i driftsstyret	35
5.1.3 Medarbeidernes rolleforståelse i driftsstyret	36
5.1.4 Eksterne medlemmers rolleforståelse i driftsstyret	38
5.1.5 Rektorenes rolle i driftsstyret	41
5.2 Driftsstyret som forum for interessekamp	43
5.3 Avslutning	45
6 Økt brukerstyring?	46
6.1 Innledning	46
6.2 Motiver for deltakelse i driftsstyrene	47
6.3 Er brukernes innflytelse blitt styrket?	49
6.4 Avslutning	53
7 Har driftsstyrene i Osloskolen bidratt til å oppfylle intensjonene i forsøket?	55
7.1 Innledning	55

7.2	Oppnevningprosedyrenes betydning for rolleforståelsen	55
7.3	Sammensetning og helhetlig styring	57
7.4	Driftsstyrenes bidrag til øket brukerinnflytelse.....	58
7.5	Driftsstyrets relasjon til skolens rådsorganer og MBA	59
7.6	Implikasjoner for driftsstyret og institusjonen	60
	Litteratur	62
	Vedlegg 1 Intervjuguide	65

Tabelloversikt

Tabell 4.1	<i>Saker behandlet i grunnskolenes driftsstyrer i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienteringssak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper</i>	25
Tabell 4.2	<i>Saker behandlet i driftsstyrene i videregående skoler i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienteringssak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper</i>	29

Sammendrag

Marit Helgesen og Tore Hansen

Driftsstyrer i Osloskolen – styring eller bare drift?

Evaluering av driftsstyreordningen i Osloskolen

NIBR Prosjektrapport 2001:14

Norsk institutt for by-og regionforskning har på oppdrag av Oslo kommune evaluert driftsstyreordningen i Osloskolen. Kommunen ønsket å få belyst fem problemstillinger:

1. Er de løsningene som er valgt med hensyn på sammensetningen av driftsstyrene, delegerte fullmakter og plassering i styringssystemet egnet til å realisere intensjoner og mål for forsøket.
2. Hvordan oppfatter driftsstyrene sin rolle som del av Oslo kommunes styringssystem, og har eventuelt oppnevningprosedyren innflytelse på rolleforståelsen.
3. Bidrar driftsstyrene til helhetsstyring av skolene/voksenopplæringssettene og i hvilken grad er de en støtte for rektor i driften.
4. Har driftsstyrene bidratt til økt foreldre/brukerinnflytelse i skolene og på voksenopplæringssettene.
5. I hvilken grad har driftsstyrene hatt innvirkning på arbeidet i avtalefestede organer og de øvrige organene for brukermedvirkning i skolene og på voksenopplæringssettene.

Driftsstyrene er en del av Oslo kommunes styringssystem, hjemlet i kommunelovens § 20 punkt fire. I delegasjonslinjen er styrene plassert mellom skoleetaten og rektor. Driftsstyret bestemmer selv hvilke av sine oppgaver det skal delegerer til rektor, men er pålagt å delegerer elev-og personalsaker, samt økonomifullmakter tilstrekkelige for å gjennomføre skolens daglige drift. Medlemmene i driftsstyret oppnevnes av byrådet etter innstilling fra ulike parter på skolenivå. Bystyret har ytret ønske om at styret i foreldrerådet ved den enkelte skole innstiller foreldre til grunnskolens styrer. Det er utgått et brev fra byrådsavdelingen for kultur og utdanning om at fagforeningene ikke bør innstille undervisningspersonalets medlemmer i driftsstyret, men at det blir gjort av ansatte. Elevrådet innstiller elevrepresentantene i videregående skole. Eksterne representanter i grunnskolen innstilles av bydelsutvalget i den bydelen der skolen er plassert, eksterne medlemmer i videregående skal innstilles av driftsstyret. Grunnskolens driftsstyrer har fem medlemmer pluss sekretær, videregående skolers driftsstyrer har syv medlemmer pluss sekretær. Det er rektor som er styrets sekretær. Rektor har fortsatt ansvaret for skolens daglige drift.

Driftsstyrenes oppfatning av egen rolle som del av Oslo kommunes styringssystem

Medlemmene i driftsstyrene er oppnevnt av byrådet, og er i den forstand byrådets representanter på skolen. Det foregår like fullt en utvelgelsesprosess på den enkelte skole

som har trekk av å være valg. Dette gir medlemmene i driftsstyret en oppfatning om at de har en dobbel rolle i driftsstyret: De skal både representere byrådet og den gruppen som de utgår fra på skolenivå. De fleste medlemmene vektlegger at de vet hvilken rolle de har i driftsstyret. Dette er likevel noe mer uklart for medlemmene som kommer fra undervisningspersonalet enn for andre. De vektlegger også at i tilfeller av konflikt med fagbyråd eller etat, vil deres lojalitet ligge hos skolen, og de oppfatter seg som et skolens talerør overfor fagbyråd og etat. Det kan ikke konkluderes med at oppnevningsprosedyren har betydning for rolleforståelsen. Faktorer medlemmene henviser til når rolleforståelsen skal begrunnes er skolens trange økonomi, mangel på kommunikasjon med fagbyråd og etat, samt lite informasjon og vanskelige sakspapirer.

Sammensetning og helhetlig styring

Sammensetningen av driftsstyrene oppleves ikke lenger av medlemmen i driftsstyrene som å være årsaken til interne konflikter. Det kommer fram at det har vært et problem med interne konflikter, men at disse er redusert over tid. Driftsstyrenes sammensetning kan dermed ikke sies å representere et problem for den helhetlige styringen av skolen. Trange økonomiske rammer oppfattes som å være skolens problem. Det varierer i hvilken grad driftsstyrene er støttespillere for rektor. De driftsstyrene der medlemmene er mest oppmerksomme på at de også kan innta en slik rolle, er styrene i yrkesrettede videregående skoler, samt spesialskoler og voksenopplæringsentra.

Øket brukerinnflytelse

Målsettingen om å øke brukerinnflytelsen på den enkelte skole er klart formulert for foreldres medlemsskap i grunnskolens styrer. Elevens tilstedeværelse i styrene i videregående skole er begrunnet i pålegg fra Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet. Det er øket brukerdeltakelse som er den viktigste observasjonen vi gjør i denne evalueringen. Det begrunnes først og fremst i at den formelle beslutningsmyndigheten driftsstyrene har er utvidet i forhold til tidligere ordninger. Brukerne mener at deres deltakelse i driftsstyrene har medført øket innflytelse. Andre grupper i driftsstyrene er ikke like positivt innstilte, og halvparten av de intervjuede rektorene mener for eksempel at brukerne ikke har fått øket innflytelse. Faktorer som kan begrense innflytelsen er at mange driftsstyrer ikke behandler saker som angår skolens innhold, for eksempel er det ikke alle de studerte driftsstyrene som behandler læreplanen, som det er rom for. I noen styrer orienteres det heller ikke om den. Mange styrer lar sakene om økonomi dominere, men behandler også saker som angår intern organisering, forholdene til sentral skoleledelse, skolebygg og areal.

Driftsstyrenes relasjon til skolens rådsorganer og avtalefestede organer

Det har nedfelt seg en praksis ved de fleste skolene i materialet at medlemmene i driftsstyrene har overlappende medlemsskap. Foreldreleder kommer, med ett unntak, fra foreldrerådets styre, elevmedlemmene kommer fra elevrådet. For ansatte er det også i stor grad de samme ansatte som er medlemmer i avtalefestede organer og driftsstyret. Likevel er det medlemmenes oppfatning at driftsstyrene influerer lite på de råds- og avtalefestede organer de også er medlemmer i. Heller ikke rektorer er av den oppfatning at driftsstyrene influerer på andre organer i skolen. Ingen medlemmer i driftsstyrene ved skolene i utvalget mener det vil være en god løsning å gå tilbake til tidligere ordninger.

1 Driftsstyrer i Osloskolen

1.1 Innledning

I mars 1998 ble det vedtatt å gjennomføre forsøk med driftsstyrer i Osloskolen. Oslo kommune er samtidig fylkesadministrasjon, og derfor omfatter ordningen både grunn- og videregående skoler. Ordningen omfatter videre voksenopplæringssentra og spesialskoler.

NIBR er bedt om å belyse fem problemstillinger i sin vurdering av driftsstyreordningen i Osloskolen:

1. Er de løsningene som er valgt med hensyn på sammensetningen av driftsstyrene, delegerte fullmakter og plassering i styringssystemet egnet til å realisere intensjoner og mål for forsøket.
2. Hvordan oppfatter driftsstyrene sin rolle som del av Oslo kommunes styringssystem, og har eventuelt oppnevningssystemet innflytelse på rolleforståelsen?
3. Bidrar driftsstyrene til helhetsstyring av skolene/voksenopplæringssettene og i hvilken grad er de en støtte for rektor i driften.
4. Har driftsstyrene bidratt til økt foreldre/brukerinnflytelse i skolene og på voksenopplæringssettene.
5. I hvilken grad har driftsstyrene hatt innvirkning på arbeidet i avtalefestede organer og de øvrige organene for brukermedvirkning i skolene og på voksenopplæringssettene.

1.2 Om driftsstyreordningen

Driftsstyrene er en del av Oslo kommunes styringssystem. Kommunen styres i tråd med en parlamentarisk modell. I denne modellen er bystyrets flertall ansvarlig for den politikken som føres og byrådet er ansvarlig for at politikken utredes og iverksettes i tråd med bystyrets ønsker. Det vil si at det er valgt et byråd som står parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret, men byrådet har mulighet til å utrede og utforme politikken og gi den en bestemt politisk profil. Også den enkelte fagbyråd er ansvarlig. Den typiske saksbehandlingen i kommunen er som følger: Sakene utarbeides i etaten, går derfra til byrådsavdelingen, så til fagbyråden og byrådet, dernest til bystyrekomite før beslutning fattes i bystyret (Hagen et al 1999). Det er likevel ikke slik at alle saker nødvendigvis går gjennom hele rekken av instanser. Komiteene har i et parlamentarisk system ingen egen beslutningsmyndighet, men forbereder sakene for bystyret. Den kommunale utdanningsinstitusjonen vil dermed bestå av de lokale skolene og deres driftsstyrer, skoleetaten, byrådsavdelingen for kultur og utdanning, byråd, bystyrekomite for kultur og utdanning, samt bystyret. Delegasjonslinjen i denne institusjonen vil være fra bystyret til byråd og

derfra til etat som delegerer videre til driftsstyrene. Driftsstyrene delegerer fullmakter til rektor som er ansvarlig for den daglige driften av skolen (byrådssak 251/97 s. 12).

Driftsstyrene er oppnevnt i følge § 20, punkt fire i Kommuneloven. I følge denne paragrafen er det byrådet som oppnevner medlemmer og varamedlemmer i driftsstyrene. De oppnevnes rullerende for to år. I følge samme paragraf og samme punkt kan byrådet skifte ut styremedlemmer dersom det finner at medlemmene ikke ivaretar sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det enkelte styremedlem har rett til å fratre. Bestemmelsen kom inn i kommuneloven ved endring av Lov av 16. april 1999 og trådte i kraft i juli samme år. Før det var driftsstyrene oppnevnt i følge § 11, som folkevalgte organer (byrådssak 251/97 s.6). Styrene er folkevalgte organer også i den nåværende ordningen (Bystyresak 753/99 s. 2).

Det ble innført selvforvaltning i skolen i 1994 etter at det var gjennomført et forsøk. Under denne ordningen har kommunen desentralisert kompetanse til å fatte beslutning i en del saker på skoleområdet til rektor, og rektor har hatt stor grad av myndighet i skolen. Driftsstyreordningen innebar at deler av denne myndigheten ble overført til et styre (byrådssak 251/97 s.14 og 404/97 s. 9). I vedtaket som ble gjort om etablering, vedtok bystyret også oppstart fra skoleåret 1998/99 (byrådssak 251/97 s. 22, byrådssak 235/98 s.1). De ble satt i funksjon fra 01.01.99. Styrene ble gitt følgende sammensetning: For grunnskolen består de av to foreldre, to representanter for de ansatte og en eksternt representant oppnevnt av bydelsutvalget. Rektor er sekretær. Ved de skolene der det er elevråd, har elevene møterett. I den videregående skolen består de av to elever, to representanter for ansatte, tre eksterne representanter. Også her er rektor sekretær. Styrene skal være byrådets representanter på skolene, de skal iverksette byrådets skolepolitikk, og er plassert i linjen over rektor (ibid. og 753/99 s. 2).

For grunnskolen innstiller styret for forelderådsutvalget på representanter for foreldre, først til forelderådsutvalget (FAU), som så innstiller til byrådet. De ansatte innstiller sine representanter, og bydelsutvalget innstiller eksternt representant. Ved videregående skoler innstiller elevrådet, de ansatte, og driftsstyret innstiller på eksterne representanter. Prosedyren er lik ved voksenopplæringssentra. Der kan imidlertid foresatte/verge delta i stedet for elevene. Rektor skal ha sekretariatsfunksjonen og har ansvaret for å innkalle til konstituerende møte innen en måned etter at styret er oppnevnt. Valg av leder og nestleder holdes som flertallsvalg, elever og ansatte kan ikke velges til leder (Byrådssak 753/99 s.15).

Driftsstyrene ble innledningsvis hjemlet i Grunnskoleloven, men etter Opplæringslovens ikrafttreden skoleåret 1999/2000, er myndigheten kommunene har på skoleområdet endret. Det redegjøres for myndighetsfordeling mellom ulike instanser i Oslo kommune i byrådssak 349 fra 14.10.99.

Hovedpunktene for driftsstyrenes ansvarsområder er disse: Driftsstyrene har ansvar for planlegging og oppfølging av de delegerte arbeidsområdene. Videre har det ansvar for oppgaver som er tillagt det av etatssjefen. Etatssjefen er ansvarlig for at det foreligger oppdaterte oversikter over den myndigheten som er delegert til driftsstyrene. Driftsstyret er ansvarlig for at det foreligger oppdaterte oversikter over myndighetsfordelingen mellom styre og rektor. Styret har ansvaret for å vedta skolens budsjett innenfor de gitte rammene, samt strategisk plan og årsplan. Styret er videre ansvarlig for at det drives skolebasert vurdering. Styret skal behandle saker om miljørettet helsevern dersom saken berører egen skole. Det har ansvaret for å føre det overordnede tilsynet med skolens virksomhet og det er rektors nærmeste overordnede når det gjelder driften av skolen. Det skal uttale seg i saker det blir forelagt, deriblant saker skolen får til høring. Styret har uttalerett i ansettelse av rektor, utover det skal det ikke behandle konkrete personal- og

elevsaker. Driftsstyret skal avgi innstilling, eller framsette forslag til etatssjef i saker som skal avgjøres av sentralt organ. Driftsstyret skal hvert år bli forelagt oversikter over klagebehandling (bystyresak 607/98 s. 8-9). Generelt skal driftsstyret behandle de meldinger og rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon, herunder skolens årsregnskap, som overordnet myndighet (bystyre, byråd, byråden, etatssjef) bestemmer. Driftsstyret er ansvarlig for skolens årsmelding (ibid:9).

Målsetningene som ble konkretisert for forsøket var at byrådet hadde en forventning om at større kompetanse til å fatte beslutninger på skolenivå, ville gi foreldre muligheter til å delta i styrer med reelle innflytelsesmuligheter, og dermed øke foreldres engasjement. Byrådet hadde også en forventning om at styret skulle være ansvarlig for helhetsstyringen ved skolen, og at det var mulig å finne en balanse mellom disse to som ikke hemmet skolens ledelse i den daglige driften av skolen (byrådssak 251/97 s.14). Byrådet peker på at en del saker for grunn- og videregående skoler vil ligge i skjæringsflaten mellom å være pedagogiske og økonomisk-administrative. For grunnskolen gjelder det saker som disponering av undervisningstimetallet, for videregående skoler er det lærertimer til undervisning og ressurser til andre pedagogiske oppgaver. Videre gjelder det virksomhets- og utviklingsplaner og prinsippene for valg av lærebøker i grunnskolen. Driftsstyret bør ha rett til å fatte beslutninger i disse sakene, argumenteres det for, fordi de har helt klare økonomiske konsekvenser. Vedtakene bør fattes på en slik måte at de gir rektor mulighet til å utøve sitt pedagogiske ansvar. Eksempelet som gis er at styret i grunnskolen ikke kan velge de lærebøkene som skal tas i bruk, selv om de fatter prinsipielle beslutninger om lærebøker. Driftsstyret gis også fullmakt til å behandle saker om undersøkelser på egen skole (byrådssak nr. 251/97 s.14, nr. 404/97 s.9).

Arbeidet med å lage lokale læreplaner er et ansvar lagt til den enkelte skole (L-97 s. 63). Argumentene for det er at det er en klar pedagogisk oppgave for lærerne. Det er den fordi arbeidet med lokale læreplaner forutsetter kunnskap om den nasjonale læreplanen, den generelle læreplanen for grunnskolen og læreplanene for fag. Rektor får, i kraft av sin rolle som skolens pedagogiske leder, arbeidsgiver og ansvarlig for elevenes læring, ansvaret for de lokale læreplanene. Byrådet innstiller på at driftsstyret bør ha uttalerett (byrådssak 251/97 s.17). Byrådet mener at det er en klar sammenheng mellom budsjett og skolens strategiske planer og årsplaner. Og skal driftsstyrene ha beslutningsmyndighet over det første, må de også ha det over det andre, samt over omfanget av tiltak som har konsekvenser for budsjettet (ibid).

Rektors oppgaver i forhold til styret følger av lov, forskrifter, instruks og kommunale retningslinjer. For eksempel ble det vedtatt en bystyresak 24.05.95 nr. 255 om Skoleledelse i Oslo kommune (bystyresak 607/98 s.9). Rektor har ansvaret for den løpende pedagogiske, økonomisk-administrative, personal- og elevmessige driften ved skolen. Rektor har delegert myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker på personal-og elevområdet. Rektor er arbeidsgivers representant overfor personalet, og medbestemmelsesavtalene praktiseres i forhold til det. Rektor skal også, innenfor den til enhver tid gjeldende økonomifullmakt, delegeres myndighet som sikrer den daglige driften av skolen. Videre har rektor det løpende ansvaret for skolens pedagogiske virksomhet. Det innbefatter planlegging av undervisningen, herunder læreplanarbeid, undervisningen og vurdering, herunder den skolebaserte vurderingen. Rektor skal forholde seg direkte til skoleetaten i konkrete elev- og personalsaker, dette omfatter også rektors eget personalforhold (ibid.). Rektor plikter også å i driftsstyrets møte, å forlange

et vedtak brakt inn for etatssjefen dersom vedtaket, etter rektors vurdering, strider mot lov, forskrifter eller kommunens overordnede retningslinjer (ibid).¹

1.3 Om problemstillingene

På slutten av skoleåret 2000/2001 var det et av driftsstyrene i Oslos grunnskoler som gjennomførte en egevaluering. I oppsummeringen av sitt eget arbeid, trakk driftsstyret følgende konklusjoner:

1. Selvstyret fungerer ikke slik intensjonen var
2. Representantene er stort sett ukvalifiserte for å diskutere skolebudsjettet og å sitte med økonomisk ansvar
3. Kan påvirke noe internt, eks. skoleutvikling gjennom virksomhetsplaner osv.
4. Man undrer seg over det mandatet DS har fått.
5. Opplever skoleadministrasjonen som fiende, skoleadministrasjonen dikterer driftsstyrene
6. DS har ingen påvirkning på ressursfordelingen til skolene i Oslo
7. Slik det fungerer i dag har driftsstyreordningen ingen hensikt, det må være grunnleggende feil i systemet
8. Ordningen er en ansvarsfraskrivelse fra byrådet
9. Ingen forskjell fra SU-ordningen
10. Har fått god innsikt i hvordan skolen drives og med hvilke problemer skolen strever med
11. Skal DS legge seg selv ned?
12. DS bør bestå for å være med på evalueringen av driftsstyreordningen som må komme til høsten
13. DS ønsker å bruke høsten til å vurdere ordningen og foreslå alternative former

Konklusjoner som dette er nokså sprikende, og tjener neppe som noen god ledetråd for endringer i driftsstyreordningen. Dels kritiseres ordningen som sådan ("grunnleggende feil i systemet"), dels kritiseres mandatet for driftsstyreordningen (pkt. 4), dels kritiseres de finansielle, politiske og administrative rammebetingelsene man har hatt for driftsstyrenes virksomhet (pkt. 5, 6 og 8) og dels rettes kritikken mot den medlemssammensetning driftsstyrene har – med representanter som stort sett "er ukvalifiserte" i budsjettspørsmål. Tross disse negative slutninger, mente imidlertid dette driftsstyret at man allikevel burde gi ordningen en sjanse, blant annet ved å avvende den formelle evalueringen av ordningen. Den foreliggende rapport er et bidrag til denne evalueringsprosessen, og i det følgende vil vi forsøke å kaste lys over noen – men ikke alle - av de slutninger som kommer til uttrykk på denne opplistingen. I hvilken grad er de konklusjoner som her kommer til uttrykk representative for det andre driftsstyrer har erfart av gjennom sin virksomhet? Eller representerer det driftsstyret vi her har valgt å referere til et avvikende tilfelle sammenlignet med det som noe upresist kunne betegnes som normalsituasjonen i Oslo-skolen? Erfaringer med driftsstyreordningen kan variere både mellom skoleslag og mellom skoler innen hvert skoleslag. Det kan tenkes at det driftsstyret vi her – som en slags dramatisk innledning – har valgt å referere fra kan ha gode grunner for å trekke de kritiske konklusjoner som vi har gjengitt over, men

¹ Dette er nærmere presentert i reglementet; bystyrets vedtak 08.12.1999, sak nr. 753.

erfaringene kan være nokså annerledes ved andre skoler. Gjennom en systematisk informasjonsinnsamling fra flere skoler vil vi stå på en tryggere grunn hva angår bedømmelsen av ordningen som sådan. La oss derfor, med dette som utgangspunkt, foreta en nærmere presisering av hvilke problemstillinger som skal belyses i denne rapporten.

1.4 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et brukerorientert perspektiv

Av listen foran er det punktene 1, 3 og 9 som eksplisitt forholder seg til brukermedvirkning, mens punkt 7 berører den. Dette driftsstyret er negativt innstilt til ordningen og hadde derfor trolig forventninger til den som det ikke har fått innfridd. Men hva kan egentlig forventes angående brukermedvirkning i en slik ordning? En forventning til etablering av styrer med beslutningskompetanse på skolenivå, kan være at fellesskapet internt på den enkelte skole, mellom foreldre, elever, medarbeidere og rektor styrkes (Andersen og Helgesen 2001). Å etablere fellesskap krever at det foregår prosesser av integrering, som i stor grad knyttes til mulighetene for å delta i diskusjoner der en kan danne seg meninger om aktuelle spørsmål, og som leder fram til en felles forståelse og definisjon av situasjonen (Olsen 1990). Den andre siden av dette er at driftsstyrene blir utgangspunkt for at de ulike medlemmene etablerer styret som en arena der de kan kjempe for å få gjennomslag for egeninteresser både internt i styret og eksternt mot styrets omgivelser. Spørsmålet om brukerdeltakelse knyttes i stor grad til egeninteresser og konfliktspørsmål (Eriksen og Weigård 1999), mens deltakelse i kommunale politiske organer knyttes til at det skal utføres en plikt (Offerdal og Aars 2000). Vi er derfor interessert i å vite hvorfor foreldre og elever velger å delta i driftsstyrene? Hvis det er fordi de har et ønske om å arbeide for sine egne, men også sine barns interesser i skolen, vil trolig deltakelsen lede over i en mer aktiv interessekamp. Oppfatter foreldre det å delta som en plikt forventes styrene i større grad å være passive.

Som deltakere i grunnskolens driftsstyrer møter foreldre og elever profesjonelle aktører som er godt organiserte, som lærerne, men også rektorene, som har skolemessig tyngde og erfaring bak sin tilstedeværelse i driftsstyret. Hvordan brukere kan definere sin rolle i driftsstyret vis a vis disse aktørene skal belyses. Kan de for eksempel definere den uten å ta hensyn til at de selv representerer kompetanse, men som oppfattes som å være leg kompetanse i møtet med godt organiserte profesjonelle interesser (Johnson 1972)? Hva med de eksterne medlemmene? Foreldrenes lege rolle vil si at de ikke er utdannet for å ha sitt virke i skolen og de har i sin alminnelighet ikke skolefaglig kompetanse. Alle foreldre representerer likevel en kompetanse, men er ikke medlemmer i driftsstyrene på grunn av den. Eksterne medlemmer i grunnskolens driftsstyrer er medlemmer ut fra sin posisjon som politisk aktive i lokalmiljøet. De eksterne medlemmene i den videregående skolens driftsstyrer har en posisjon i driftsstyret qua sin kompetanse. Elever er i en utdannings-situasjon og har dermed lite kompetanse, de har en posisjon i driftsstyret fordi de er elever ved og dermed brukere av skolen. Yrkesgruppen i skolen, pedagogene, deltar i å definere skolens virksomhet. De gjør det i kraft av sin profesjon og sin ekspertkunnskap, og de gjør det i sin relasjon med rektor, ordnet gjennom avtalene for medbestemmelse (MBA). Kan dette påvirke relasjonene mellom aktørene i driftsstyret? Tenderer brukere og eventuelt eksterne medlemmer, til å bli avhengige av ekspertkunnskapen, slik vi kan se i engelske og danske tilsvarende ordninger (Farrel 2000, Andersen 2001)? Påvirkes MBA av det skoleeksterne nærværet i driftsstyret? Hvordan definerer lærere og rektorer sin rolle vis a vis foreldre?

Brukeres deltakelse i driftsstyrene kan også knyttes til at de som er ekstra berørt av kollektive beslutninger kan oppfattes som "intensive minoriteter", og at de dermed, ut fra en norm om likhet, legitimt kan gis spesielle påvirkningsmuligheter (Olsen 1990). Driftsstyreordningen i Oslo er delvis legitimert av slike hensyn. Ideologisk er det argumentert med at foreldrene har en rett, foreldreretten, som medfører at de bør få tilgang til organer med beslutningskompetanse i skolen. Det er ikke tilsvarende ideologiske argumenter for elevenes deltakelse ved videregående skoler.

Det er ingen regel for utvelgelsen av medlemmer til driftsstyrene i Osloskolen tilsvarende den det er for foreldre i grunnskolen. Det samme gjelder for lærer- og elevrepresentanter, de er ikke pålagt å ha gjennomgående representasjon. Gjennomgående representasjon antas å styrke muligheten for at det etableres fellesskap på skolen, at elever, foreldre og lærere integreres på bredere basis. Eksistensen av gjennomgående representasjon antas også å være bestemmende for partenes rolleforståelse. Er representasjonen gjennomgående er det mulig at medlemmene vil oppfatte seg som representanter for bestemte interesser, og at de vil oppfatte sin rolle i driftsstyret som å være å legge fram denne gruppens syn og eksplisitt tale gruppens sak. Uten gjennomgående representasjon er det større sjanse for at medlemmene oppfatter at de står fritt ved vurderingen av hvilke standpunkter de skal innta i ulike saker driftsstyret behandler. Denne distinksjonen vil omfatte de ulike gruppene som er medlem i driftsstyret sitt syn på egen rolle. Den vil videre omfatte prosedyrene for utvalg og oppnevning til driftsstyret ved den enkelte skole.

1.5 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et perspektiv på organisasjon og institusjon

Punktene 4, 5, 8 og 11 refererer direkte til spørsmålene om plassering i styringssystemet, driftsstyrenes rolle, oppnevningprosedyre og helhetsstyring av skolene. Driftsstyret vi siterte foran uttrykker igjen en sterk skuffelse over ordningen. I dette avsnittet skal vi gå litt inn på hvilke forventninger det vil være mulig å ha til driftsstyrene ut fra et perspektiv på organisasjon og institusjon.

Skolene i Oslo kommune kan studeres som enkeltorganisasjoner innenfor en større helhet, som er Skoleetaten. Innenfor den helhetlige organisasjonen har styringen av skolene vært gjennomført med forholdsvis stor grad av desentralisert myndighet til mellomledere, som er rektorer. Innføringen av driftsstyrene kan likevel ses som en prosess som gir den enkelte skole større selvstendighet, fordi eksistensen av et styre er et trekk som medfører at skolene i større grad defineres som selvstendige enheter enn tidligere. Et styres rolle i en organisasjon er å fatte beslutninger som har betydning for organisasjonens drift og daglige virke. Ved å invitere representanter for partene i organisasjonen til å delta, vil organisasjonen styrkes internt. Ved å invitere eksterne representanter til å delta, signaliserer organisasjonen en form for gjensidig avhengighet med andre organisasjoner eller institusjoner i omgivelsene. Den helhetlige organisasjonen signaliserer også at den åpner for gjensidig avhengige relasjoner ved å etablere styrer ved den enkelte skole (Scott 1992). Driftsstyret vi siterte innledningsvis stilte spørsmål om det skulle legge seg selv ned. Nedleggelse peker mot at styret vurderer forholdene for eget arbeid som vanskelige. Hvordan ser skolestyrene på egen situasjon? Skoleadministrasjonen blir fiende, mente driftsstyret videre, og skoleadministrasjonen er satt sammen av Byrådsavdelingen for kultur og utdanning og Skoleetaten. Er dette en felles oppfatning av skoleadministrasjonen, og hvilke faktorer er det som kan gjøre skoleadministrasjonen til driftsstyrets, og dermed til den enkelte skolens fiende?

Elementene som utgjør en organisasjon er dens mål, medlemmene, strukturen og de arbeidsformene den benytter seg av i produksjonen av de varer og tjenester den skal levere. I tillegg til disse elementene er organisasjonene avhengig av sine omgivelser. Omgivelser kan variere i forhold til de betingelsene de legger for organisasjonenes virksomhet, og i hovedtrekk skiller det mellom tekniske og institusjonelle omgivelser. De tekniske omgivelsene refererer til at organisasjonen produserer en vare eller en tjeneste som selges på et marked. Relasjonen til markedet gir organisasjonen tilbakemelding på effektivitet, og dette er dermed omgivelser som fremmer strukturer som koordinerer tekniske aspekter ved organisasjonen. Institusjonelle omgivelser refererer til regler og forskrifter som organisasjonen må arbeide i forhold til. Institusjonelle omgivelser gir tilbakemelding på anvendelse av rette strukturer og prosesser innenfor et gitt sett av verdier. Hvis ikke de rette strukturene eller prosessene er tatt i bruk, får organisasjonen tilbakemelding på at den ikke drives legitimt (Scott 1992). Skolen er en organisasjon som forholder seg til institusjonelle omgivelser. De viktigste partene i omgivelsene er stat og kommune, profesjonsorganisasjoner og fagbevegelsen, men også elevene og elevenes foreldre må vurderes som en del av omgivelsene skolen har.

Omgivelsene blir stadig mer komplekse. Blant annet er utformingen av mål for skolen delt mellom stat og kommune. Mål angående innhold fastlegges i stor grad på statlig nivå, mens andre typer mål fastlegges på kommunalt nivå. Hvem som er skolens medlemmer fastlegges på statlig nivå, men også på kommunalt. Det vil si at alle foreldre ikke bare har en rett, men også en plikt til å la sine barn motta opplæring, men det er på kommunalt nivå at skolens opptaksområde defineres, behovsplaner og skolebruksplaner utarbeides. Staten, ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, har bestemt at brukere skal ha mulighet til å delta i styringen av skolen.

Etablering av driftsstyrer medvirker til å øke kompleksiteten både i organisasjonen som helhet og ved de enkelte skolene. Dette fordi driftsstyret vil stille strengere krav til sine omgivelser, og det er institusjonen, det vil si etat, byråd og kommunestyre som er de viktigste elementene i det enkelte driftsstyret sine omgivelser (Scott 1992). Styret har beslutningskompetanse, det har ansvar, og med stor sannsynlighet har det fagkompetanse på nye og andre områder som berører skolen. Det vil si at styrene i en del tilfeller vil ha løsninger på problemer skolene møter.

Også strukturen på organisasjonen bestemmes av stat og kommune, og i større grad av kommunen nå enn tidligere. I hovedsak er det slik fordi kommunene ikke lenger pålegges å ha et skolestyre og en skolesjef (Ot.prp.nr. 59 1992-93). St.meld.nr. 28 1998/99 kap. 3 s. 2, bestemmer at det skal eksistere skolefaglig kompetanse på et nivå over skolen. Rektor har i større grad fått arbeidsgiveransvar på skolen (Fimreite og Lotsberg 1998), og det kreves mer utadrettet virksomhet både mot kommunalt og statlig nivå. Trolig vil driftsstyrene være en støtte for rektor i denne virksomheten.

Driftsstyreordningen kan anses som en ansvarsfraskrivelse fra byrådets side, mener styret videre. Hvordan driftsstyrene oppfatter at det politisk-institusjonelle nivået i skolesektoren forstår sitt eget ansvar, og driftsstyrenes ansvar, vil ha konsekvenser for egen rolleforståelse, og dermed for hvordan styrene oppfatter at de inngår i kommunens styringssystem. Vi vil her også komme inn på hvordan det å delta internt i et driftsstyre grenser opp mot det å delta generelt som borger i den kollektive beslutningsfattingen. Er driftsstyrene en alternativ kanal for at innbyggerne skal kunne delta demokratisk, eller har det utviklet seg i tråd med byrådets forventning til et redskap for effektiv iverksetting av den skolepolitikken som er vedtatt kollektivt på kommunalt nivå? Når driftsstyret vi siterte innledningsvis kritiserer ordningen for ikke å gi driftsstyrene påvirkning på ressursfordelingen til skolene i Oslo, har det hatt en oppfatning om at deltakelse i styret

skulle være en alternativ kanal for deltakelse, og at den skulle fungere som en kanal til det nivået der det fattes kollektive beslutninger i kommunen, for eksempel til bystyret. Deles denne oppfatningen av andre skoler, eller ser de seg i større grad som en forlengelse av byrådet?

Parlamentarismen i Oslo er kombinert med målstyring som styringsprinsipp, der en søker å skille mellom strategiske og operative nivåer i organisasjonen. Det vil si at det etterstrebes å delegere myndighet, og at den skal kobles med en klar ansvars- og myndighetsfordeling mellom ulike styringsnivåer (Hagen et al. 1999).

Målstyring er også anbefalt som styringsredskap i utdanningssektoren i St.meld. nr. 37 (1990/91): Om organisering og styring i utdanningssektoren. Både målstyringen som prinsipp og den parlamentariske modellen forutsetter at det etableres klare linjer for kommunikasjon mellom politikk og administrasjon. Men hvordan plasserer driftsstyret som helhet, og medlemmene i driftsstyret seg, relativt til en slik modell? Oppfatter medlemmene seg som de forventes, administrativt som byrådets "forlengede arm"? Samtidig foregår det en utvelgelsesprosess ved den enkelte skole, og det ligger insentiver i ordningen til at medlemmene kan oppfatte seg som representanter for en bestemt gruppe og i større grad som selvstendige politiske organer. Hva er oppfatningen blant medlemmene og hvordan virker det inn på helhetsstyringen av den enkelte skole?

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel to presenterer vi metoden vi har tatt i bruk i dette arbeidet og redegjør for datamaterialet. I kapittel tre presenterer vi våre observasjoner med hensyn til driftsstyrenes plassering i styringssystemet og medlemmenes oppfatning av beslutningskompetanse og fullmakter, samt av reglene for kommunikasjon mellom driftsstyrer og etat. I kapittel fire behandler vi driftsstyrenes virksomhet med hensyn på antallet og typene saker de behandler. I kapittel fem behandler vi medlemmenes forståelse av egen rolle, samt av driftsstyrets rolle vis a vis byråd/etat. I kapittel seks diskuterer vi spørsmålet om øket brukerdeltakelse. Kapittel syv oppsummerer og avslutter.

2 Metode

Evalueringen er utformet som en sluttevaluering, eller en resultatevaluering. Denne typen evaluering kan deles i to, der den første evaluerer et prosjekt ved å gjennomføre en retrospektiv konstruksjon av prosessen, det vil si at prosessen studeres historisk (Foss 2000, Baklien 2000). Den andre er en summativ evaluering der målsettingen er å kartlegge, eller å finne ut hvilke effekter og konsekvenser som følger av at det settes i gang tiltak som intervensjoner i den offentlige politikken på statlig eller kommunalt nivå (Foss 2000). Designet i denne evalueringen er bygget over begge oppleggene. Det dreier seg delvis om å gjennomføre en rekonstruksjon av prosessen, og det dreier seg delvis om å kartlegge effekter. Det praktisk-politiske motivet for denne evalueringen er koblet opp til bystyrets beslutning om at driftsstyrer i Osloskolen skulle iverksettes som et forsøk, at det skulle ha tre års varighet og at det skulle evalueres innen forsøket slutt. Evalueringen har også et praktisk-politisk motiv som er å etablere kunnskap om driftsstyrenes virkemåte og funksjon i henhold til målsettingene for forsøket.

Designet er kvalitativt og det baserer seg på flere datakilder. For det første er de dokumentene som ligger til grunn for forsøket gjennomgått med tanke på å finne de grunnleggende ideene som forsøket baserer seg på, eller programmet for forsøket (Weiss 1998). Programteori innebærer at evalueringen tar utgangspunkt i initiativtakerne sine forventninger til tiltakenes implementering og virkninger. De program- eller tiltaksansvarliges forventninger til hvordan tiltakene skal føre til de ønskede målene kartlegges, deretter undersøkes det om forventningene er realisert. Hvilke mekanismer var antatt å virke for at tiltaket skulle føre til målrealisering, og i hvilken grad har disse mekanismene fungert slik man hadde tenkt? I evalueringen vil programteori tas i bruk for å studere hvorvidt implementeringen av driftsstyreordningen på skolenivå kan sies å være i tråd med kommunale myndigheters forventninger. Det er videre brukt noe sekundærlitteratur, og det er brukt bakgrunnsmateriale i form av lover, byråds- og bystyresaker, samt saker som er behandlet i bystyrets komité for kultur og utdanning.

Hovedkilden til den kunnskapen som presenteres er intervjuer med rektorer og de ulike medlemmene av driftsstyrene ved skolene som er valgt ut. Det ble valgt ut 11 grunnskoler, det inkluderer en spesialskole, og 8 videregående skoler, som inkluderer ett voksenopplæringscenter og en spesialskole. Utvalget ble gjort i regi av byrådet for kultur og utdanning og Skoleetaten. Utvalget ble gjort med hensyn på å skape variasjon mellom skoler, og de er valgt ut på bakgrunn av blant annet skolenes størrelse, alder, grad av konflikt, samt geografiske plassering. Det ble gjennomført personlige intervjuer med 19 rektorer, og telefonintervjuer med til sammen 78 medlemmer i driftsstyrene.² Intervjuene er gjennomført som halvstrukturerte intervjuer (Kvaale 1997, Hellevik 1991). Det vil si at vi har utarbeidet intervjuguider for de enkelte gruppene av respondenter. Guidene er

² De medlemmene i driftsstyrene som ikke er intervjuet er oppringt minimum tre ganger. En takk til alle som har bidratt med sine synspunkter. Langt de fleste har vært positivt innstilte.

gjengitt i vedlegget. Vi har dermed stilt de samme spørsmålene til hver gruppe av respondenter, men vi har hatt åpne svar. Det har gitt oss mulighet til å følge opp noen av svarene respondentene har avgitt. Ved å stille de samme spørsmålene til alle innen en gruppe og ved det høye antallet intervjuer som er gjort, har vi fått anledning til å danne oss et tallmessig inntrykk av hvor mange som gir uttrykk for ulike typer vurderinger. Ved å presentere tall, selv om det er i forhold til et begrenset antall driftsstyrer, får vi et inntrykk av vurderinger og holdninger i hele driftsstyrelandskapet (Silverman 1993).

Det er altså erfaringene til medlemmene i driftsstyrene som er systematisert i denne rapporten. Materialet er samlet inn mens forsøket er i sin avsluttende fase. Det kan ha som konsekvens at det er respondentene sine refleksjoner over tiltaket, og i større grad tiltakets helhet, vi får tak i, ikke deres umiddelbare reaksjoner på de fordeler og ulemper tiltaket medførte i konkrete arbeids- og beslutningssituasjoner. Vi legger vekt på å ikke danne helhetlige bilder av enkeltskoler, og de enkelte respondenter er anonymisert. Vi har likevel sitert fra en del av intervjuene, noe som medfører at enkeltrespondenter vil kunne kjenne igjen egne uttalelser.

3 Driftsstyrenes plassering i styringssystemet

3.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi behandle driftsstyremedlemmenes oppfatninger av styrenes plassering i styringssystemet. Driftsstyrene er plassert i linjen mellom rektor og etatssjef, det har overtatt myndighet som tidligere lå hos rektor og deler av myndigheten angående økonomi- og budsjettspørsmål er delegert. Driftsstyrene er oppnevnt av byrådet og skal være byrådets organ på den enkelte skole, og de skal kommunisere med etaten. Det er altså etablert en arbeidsdeling mellom fagbyråd, etat og driftsstyrene. Vi er interessert i å vite om denne arbeidsdelingen er forstått av medlemmene i driftsstyret, og hva som eventuelt er uklart. Dreier det seg om at fullmaktene oppfattes som ikke å være vide nok, eller er det andre sider ved ordningen som er problematisk? Vet medlemmene hvilken kompetanse driftsstyrene har til å fatte beslutninger, og i hvilke spørsmål? Hvis det er uklart, virker det eventuelt inn på driftsstyrenes vilje til å delegere egne fullmakter til rektor?

3.2 Arbeidsdeling mellom fagbyråd, skoleetat og driftsstyret

Svarene vi har fått indikerer at en stor del av medlemmene mener arbeidsdelingen er uklar, men at fullmaktene er vide nok. Arbeidsdelingen ble betegnet som både klar og uklar. Det klare ligger i at reglementet er ryddig og peker på hvilke områder driftsstyret har beslutningskompetanse på. Det uklare ligger hovedsakelig i to forhold. For det første dreier det seg om den praktiske fordelingen av beslutningskompetansen mellom etat og driftsstyre, og i at driftsstyrene opplever at de likevel ikke kan fatte beslutninger i saker der de trodde de hadde beslutningsmyndighet. For det andre dreier det seg om den praksisen som ble etablert for kommunikasjon mellom driftsstyre og fagbyråd og skoleetat. Uttalelser som er hyppige i intervjuene er at fagbyrådet fraskriver seg ansvar, at driftsstyret blir et politisk gissel, og at skoleetaten er lite villig til å kommunisere med driftsstyrene. Men det er variasjoner både mellom og i gruppene.

Beslutningskompetanse og fullmakter

Det er delegert et sett av fullmakter til driftsstyret. Det betyr at beslutninger er fordelt mellom nivåene, og at driftsstyret fatter beslutninger som angår egen skole innenfor gitte rammer. Et eksempel er fordelingen av økonomiske midler, der byrådet og kommunestyret bestemmer hvordan skolesaker skal prioriteres relativt til andre velferdstjenester kommunen har ansvaret for, mens fordelingen av midler mellom skoler bestemmes av

skoleetaten. Arbeidsdeling av denne typen mener kun 1 av 8 foreldre er klart nedfelt i regelverket for driftsstyrene, og det er da få som mener det blir driftsstyrenes oppgave å fatte beslutninger innen de rammene driftsstyret har til rådighet. De fleste andre oppfatter dette som mye mer uklart. En foreldrerepresentant mente: "Det er vanskelig å vite hva som er hvem sitt ansvar. Hvem forventer fagbyrådet at driftsstyreleder har lojalitet til? Hvem er driftsstyreleders overordnede? Hvem kan jeg konferere med om de spørsmålene? Jeg har ringt byråd og direktør men de ville ikke snakke med meg". Årsakene til uklarheten ble oppfattet å henge sammen med at økonomien er for trang, og delvis i at fullmaktene driftsstyret har ikke er vide nok. Driftsstyrer har opplevd at deres beslutninger er omgjort selv om de mente at de ut fra reglementet var i sin fulle rett til å fatte dem. En annen forelder trakk fram skole-hjem-erklæringen som driftsstyrene ble bedt om å utarbeide. "DS vedtok at en slik erklæring ville skolen ikke ha. Nå kommer den opp igjen, og den er ikke blitt mer fornuftig. Dette er noe vi bruker mye tid på, og det er uklart hva som er meningen og hensikten. Det svever for mye og er lite konkret". Andre foreldre mente at arbeidsfordelingen mellom driftsstyre og fagbyråd og skoleetat er klar nok slik den er utarbeidet i reglementet, men at den praktiske gjennomføringen gjorde den uklar: "Beslutningsansvaret er klart. Vi forstår vår oppgave, men det blir uklart grunnet økonomien..... Det blir uklart med en gang det er penger involvert". Spørsmålene om fullmakter ble fra foreldres side også forstått ulikt: "Driftsstyret har ingen fullmakter, alt er delegert videre til rektor..... Driftsstyret blir gissel for byrådets skolepolitikk". På den annen side var foreldre nøkterne og ga uttrykk for at de oppfattet fullmaktene som vide nok: "Driftsstyret er ikke et organ som skal ha makt. Det ønsker innflytelse og muligheter til å påvirke sammen med andre".

Det praktiske arbeidet med spørsmålene om økonomi og fullmakter medførte at det ble tydelig for foreldre at driftsstyret var underlagt skoleetaten, noe som tydeligvis overrasket en del foreldre.

En del legger forklaringene til uklarheten på de kursene som ble holdt og den informasjonen som ble gitt om driftsstyreordningen innledningsvis i forsøksperioden. Særlig ansattes representanter er klare på at informasjonen som ble gitt var dårlig. "Skandaløs" er et ord som er brukt, "forvirrende", et annet, "tok ikke hensyn til at de som satt i salen har varierende bakgrunn for å forstå, det er blant annet elever som skal sitte i driftsstyret", en tredje formulering.

Også blant eksterne representanter i grunnskolen er det kun 1 av 8 som mener arbeidsdelingen mellom driftsstyret, fagbyråd og skoleetat er klar. For dem er økonomien det viktigste, og det påpekes av informanter at de høyere kommunale skolemyndigheter forventer at driftsstyrene skal forstå budsjettene som direktiver, men at de samme instansene forbeholder seg retten til å endre budsjettene i løpet av året. Hvis det gis tilleggsbevilgninger er disse øremerket bestemte formål, hvilket fratru driftsstyrene selvstyret. Informantene mener som regel at fullmaktene er vide nok. De sier, som mange foreldre, at "det er ikke fullmaktene det er noe i veien med, det er økonomien". Også blant dem bemerkes det at informasjonen er for dårlig, både den informasjonen som ble gitt innledningsvis og den som kommer i forbindelse med de løpende sakene driftsstyret skal behandle, for eksempel budsjettet. I et annet tilfelle ble det pekt på at driftsstyret de facto ble bedt om å gjennomføre den politiske prioriteringen bystyre/byråd burde ha gjort og etaten iverksatt. I dette tilfellet ble skolens budsjett hardt beskåret og driftsstyret ble så bedt om å gjennomføre prioritering mellom ulike virksomhetsområder. Driftsstyret mente den eneste løsningen var å si opp lærere. Men da ble det likevel funnet løsninger høyere oppe i beslutningssystemet.

Blant de eksterne representantene i videregående skoler er det 3 av 5 som mener at arbeidsdelingen er klar, men det ble påpekt at driftsstyret ikke hadde stor nok beslutningskompetanse; de mener altså at driftsstyret trenger videre fullmakter. Det ble også påpekt at praksis medførte at grenseoppgangen mellom det som er driftsstyrets arbeidsoppgaver og det som er arbeidsoppgavene til fagbyråd og/eller skoleetat ble uklar. Dette dreide seg om handlingsrom, kommunikasjon, myndighet og økonomi. Det ble blant annet påpekt at skolene de var representanter på hadde fått øket antallet klasser, men ikke øket budsjett for å følge opp det økte klassesallet. I en slik forbindelse ble det bemerket at: "driftsstyret kan ikke gjøre noe mer enn det har fått penger til, men det trenger videre fullmakter for å kunne omprioritere". Det ble også hevdet, ved en skole, at de hadde fått redusert antallet klasser og redusert budsjettet tilsvarende, uten at det var klart om de hadde myndighet til å si opp de lærerne som ble overtallige i den prosessen. Ved en skole ble det pekt på at problemet ikke lå i videre fullmakter eller i bedret økonomi; det var selve driftsstyreordningen det var noe i veien med. Den var "dobbeltarbeid", og "lærerne mener den er spill for galleriet".

Elevrepresentantene mener i stor grad at arbeidsdelingen mellom driftsstyret og fagbyråd og skoleetat er uklar. De refererer til dette ved å fortelle om saker driftsstyret fikk til behandling og som det var vanskelig for dem å forstå. Dette gjelder bl.a. omorganiseringen av etaten, redegjørelsen for valg av ledelsesmodell ved skolene og budsjettene. Elevene mener at uklarhetene de opplever ikke kan tilbakeføres til manglende fullmakter; de er tilstrekkelige nok. De mener det henger sammen med den dårlige økonomien skolen har, samt med mangelfull informasjon. Elevene viser til at de i noen tilfeller fikk lite informasjon om hva driftsstyret dreide seg om, særlig angående fullmaktene styret hadde. Det avspeiler seg i at de i en del tilfeller er usikre på hva driftsstyret har å si for dem selv, og om det betyr noe i forhold til den innflytelsen de kan ha på egen situasjon gjennom elevrådet.

Ved videregående skoler mener de ansattes representanter at det ikke er noen arbeidsdeling mellom fagbyråd og skoleetat og driftsstyrene. Driftsstyrene politiseres ved at de blir gjort ansvarlige for de beslutningene byrådet gjør, som i ett tilfelle ble referert til som "tåpelige", i et annet tilfelle som at "Byrådet gjør som det vil. Byrådet bryr seg lite om skolen, har lite peiling". På spørsmål om det var fullmaktene som kunne vært videre, ble det vist til at fullmaktene var vide nok. Problemet lå i økonomien, samt i at driftsstyret ikke ble gitt noen signifikant rolle, det hadde verken "politisk eller organisatorisk betydning". En ansatt pekte på at informasjonen det menige medlem fikk var for knapp. Informasjonen ga dem ikke muligheter til å vite hva de kunne ta driftsstyret i bruk til. Slik det var nå: "hang det i løse luften. ... Det er styrt av rektor. Rektor holder lange taler, og ivrer for sitt syn. Andre sukker litt". Også her er man inne på at problemet ikke egentlig ligger i arbeidsdeling eller fullmakter, det ligger i den praktiske løsningen av samhandlingen og kommunikasjonen mellom de sentrale skolemyndigheter og driftsstyre, samt i dette tilfellet i det som ble oppfattet som rektors fortolkning av egen rolle i styret.

I grunnskolen mener to av tre medarbeiderrepresentanter at arbeidsdelingen mellom fagbyråd, skoleetat og driftsstyret er uklar. Det de mener er klart, er at det ikke er et reellt selvstyre ved skolene. Styringssystemet er innrettet på en slik måte at driftsstyrene må arbeide med oppgaver på skolenivå, og som angår foreldre og lokalmiljø, de kan ikke gjøre noe oppover, mot nivåene over. Dermed kommer driftsstyrene mellom barken og veden. Andre refererer til at de har problemer med å fortolke målsettingene for skolepolitikken, og hvordan de skal iverksettes på egen skole. De fleste mener at fullmaktene er vide nok, men at de økonomiske rammene er problemet. De er for stramme til at skolen kan utnytte selvstyret sitt. Informasjonen ansattes representanter i driftsstyrene ga oss, kan tyde på at målsettingen med driftsstyreordningen er misforstått blant mange ansatte. Dette

vil vi komme tilbake til under avsnittet om driftsstyrene som arena for interessekamp i kapittel fem.

Også blant rektorer er det delte meninger om hvor klar arbeidsdelingen mellom fagbyråd, skoleetat og driftstyrer egentlig er. I videregående skoler mener fire den er klar, mens fire mener den er uklar. En rektor mener at det overhodet ikke er ryddet plass til driftsstyret i styringssystemet, og at driftsstyret bare blir "demokratisk staffasje". Ved en annen skole påpekte rektor at: "Driftsstyret har en uklar rolle, det er vanskelig å forstå hvorfor akkurat de sakene er delegert". Spesielt oppfattes myndighetsfordelingen i budsjettsaker som uklar. Rektorer i videregående skoler må i liten grad avklare grensene mellom beslutningsnivåene for sine medlemmer. Det er også deres oppfatning at medlemmene i driftsstyrer ved videregående skoler kun i liten grad ønsker å gå ut over sine fullmakter. Samtidig påpeker de at det hender at elevrepresentantene ikke helt vet hva de kan forvente av beslutningsmyndighet.

Blant rektorer i grunnskolen er det 7 av 11 som mener arbeidsdelingen er uklar. Det går på at rollene de enkelte medlemmene skal ha i driftsstyret er uklare, og at rektor må avklare hvilke grenser det er mellom nivåene i forskjellige saker. Grensene avklares enkelt i forhold til de sakene som defineres som interne i forhold til skolen. Det er noe mer problematisk i forhold til sakene som defineres som eksterne for skolen, som budsjett og virksomhetsplan. Det synes som om rektorene i grunnskolen i større grad mener at deres medlemmer ikke er villige til å godta de begrensningene som ligger på myndigheten til å fatte beslutninger enn rektorene i videregående skole. Både lærere og foreldre oppfattes som ikke villige til å godta begrensningene, og ved noen grunnskoler har driftsstyret gått av, ved andre har de klart vurdert det.

Rektorer i videregående skoler har en annen opplevelse av driftsstyret enn rektorer i grunnskolen fordi det er mindre uro i den videregående skolen. Men de observerer og gjør seg opp meninger om driftsstyrets posisjon i styringssystemet: "Det som skjer i grunnskolen, med at driftsstyrene kan sies opp, og blir det, er et signal om at driftsstyret ikke har en reell posisjon. ... Driftsstyresystemet blir oppfattet som liksomstyrer".

I utgangspunktet mener langt de fleste av dem vi har intervjuet at fullmaktene driftsstyrene har er tilstrekkelige. Noen er konkrete på at fullmaktene gir et forholdsvis stort rom for selvstyre og at det er et potensiale for økt brukerinnflytelse, men at dette selvstyret og brukerinnflytelsen ikke utøves i et lukket rom; det trengs noen å kommunisere med.

Kommunikasjon

Deler av den uklarhet avsnittet over viser oss at det hersker omkring driftsstyrene på skolenivå, kan trolig tilbakeføres til den måten kommunikasjonen mellom driftsstyrene og fagbyråd og skoleetat er ordnet. Reglementet, slik det er forelagt oss, er ikke entydig på hvem, rektor eller driftsstyret, som skal ha ansvar for driftsstyrets kommunikasjon med nivåene over. I følge reglementet har rektor fått rollen som driftsstyrets sekretær, og det er spesifisert få plikter for driftsstyret i forhold til rektor. Bestemmelsen i reglementets § 3-5, punkt 7, med henvisning til § 3-3 i byrådssak 753/99 viser til at rektor skal ha kontakt med etaten angående konkrete elev- og personalsaker. Merknadene til § 3-5 punkt 7 viser til at rektor skal ha kontakt angående de sakene der rektor er delegert avgjørelsesmyndighet etter § 3-3. Denne paragrafen viser til at styret har fått den delegerte myndigheten og at det i hovedsak avgjør i hvilken utstrekning myndighet skal videredelegeres til rektor. I konkrete elev- og personalsaker er styret pålagt å delegere til rektor, det samme er styrene angående økonomifullmakter tilstrekkelig til å sikre daglig drift av skolen. Det sies altså ikke entydig i reglementet hvem som skal forestå kontakten med etaten, og våre

informasjoner fra medlemmene i driftsstyrene viser til at det kan oppstå uklarheter omkring hvem som har ansvaret.

Driftsstyremedlemmer informerer om at de har opplevd å få brev i retur fordi brevene ikke har gått gjennom rektor. Ved siden av det informerer mange driftsstyremedlemmene om at de har erfaring om at uansett hvem som forestår kontakten, er det regelen at ingen henvendelser til fagbyråd eller skoleetat besvares. Dette tyder på at det er et rom for at rektor kan få en posisjon i driftsstyret som kanskje ikke var intendert. Det kan tenkes at denne posisjonen gis rektor ut fra en regelfortolkning som medlemmene i driftsstyrene oppfatter at skoleetaten gjør. Medlemmene oppfatter det også slik at skoleetaten ikke er villig til å kommunisere med driftsstyrene. Rollefordelingen i driftsstyret diskuteres nærmere i kapittel fem, og som det blir pekt på der, skaper etatens krav uklarheter om rollefordelingen internt i driftsstyret, men de skaper også uklarheter i forhold til driftsstyrets plassering i styringssystemet.

Det er en del hendelser i sammenheng med budsjett og byggesaker som har aksentuert behovet for kommunikasjon, et behov medlemmene i driftsstyrene selv mener eklatant er avvist av de sentrale skolemyndigheter i Oslo. Medlemmene i driftsstyret viser til at skoleetaten har vært villig til å kommunisere angående byggesaker, men at det har tatt svært lang tid, og at det har medført at driftsstyret egentlig ikke har kunnet behandle eller holde seg orientert i slike saker. I en del tilfeller er det brukt ordet "trenere" når driftsstyremedlemmene skal forklare hvordan de opplever arbeidet med "paviljongsaken" sin. Andre tar enda sterkere ord i bruk: "Det var frustrerende å bruke av både arbeidstid og fritid på å ha møter med skoleetaten for så å få opplevelsen av at representantene for etaten hadde løyet. Det de hadde lovet klarte de ikke å holde". En slik kommentar peker ikke bare mot at etaten i seg selv oppleves som problemet, den peker også mot at bevilgningene til skole oppfattes som for små, samt at det oppfattes at både byråd og etat har problemer med å kommunisere med driftsstyrene.

Mange driftsstyrer har slike saker, andre har byggesaker på gang, saker de opplever er et resultat av manglende vedlikehold over år. Dette ønsker driftsstyrene å kommunisere til ansvarlige overordnede myndigheter, men mener selv at det er de avskåret fra. Det er de i hovedsak fordi de oppfatter at verken skoleetaten eller fagbyrådet har vært villige til å kommunisere angående budsjettsaker. Byrådet kan, som vist til innledningsvis, omorganisere og foreta ny oppnevning av hele styret eller enkeltmedlemmer. De begrunnelsene som gis som eksempler i reglementet er hvis driftsstyret unnlater å vedta et budsjett for skolen, hvis budsjettet det vedtar går ut over tildelt ramme, eller hvis det unnlater å delegerer de fullmaktene til rektor som det er pålagt (byrådssak 753/99 s.4). Videre begrunnelser er ikke spesifisert, og det ser ut for oss som at det er nedfelt en praksis i etaten om at de driftsstyrene som sender brev angående hele eller deler av budsjettet blir avsatt. Dette har medført at en del driftsstyrer mener seg urettmessig behandlet. De har sendt et brev til fagbyrådet og til skoleetaten der de har stilt spørsmål om hvordan de skal forholde seg i konkrete saker som de selv opplever er spørsmål om politiske prioriteringer. I de fleste av disse tilfellene, som vi er blitt gjort oppmerksom på, har driftsstyrene ikke fått annet svar enn en melding om at de er avsatt.

Dette er et problem som ser ut til å være avgrenset til grunnskolen, men også mange av våre respondenter tilknyttet videregående skole mente at både skoleetaten og fagbyrådet tok driftsstyrene i bruk for å få fattet politiske beslutninger organene selv ikke ønsket å fatte. Ansvarsfraskrivelse fra administrativt og politisk nivå, ble det sagt. Mange medlemmer mener at arbeidsdelingen gjør driftsstyret til et gissel i politisk forstand. På en skole ble det uttrykt slik: "Driftsstyret er på nivå med byrådet, men vi opplever likevel at det fattes politiske vedtak som går mot et enstemmig driftsstyre, samt pedagogisk

personale på skolen. Det blir banket gjennom politisk. Men, hvis det oppstår problemer, da har driftsstyret ansvaret".

Også andre eksempler peker mot at utformingen av kommunikasjonslinjene mellom driftsstyre og de sentrale skolemyndighetene oppfattes som uklare av driftsstyrenes medlemmer. Et eksempel er at budsjettrutinene oppleves som å være endret: Nå opereres det med strenge budsjetter innledningsvis i en budsjettperiode, og fordi det ikke finnes noe rom for å kommunisere med de sentrale politiske og administrative skolemyndighetene, tvinger det driftsstyrene til å gjennomføre prioriteringer som medlemmene selv mener skolebyrådet og etaten burde være ansvarlige for. Senere i perioden kommer det mer midler, men de er øremerket, og dermed unndratt driftsstyrets behandling.

3.3 Avslutning

Driftsstyrene medvirker til at konfliktområder, eller det medlemmene i driftsstyrene oppfatter som problemer eller svakheter, i skolepolitikken synliggjøres. Dette dreier seg særlig om budsjett og økonomi, men også byggesaker, nevnes. Medlemmene i driftsstyrene har hatt en forventning om at de skulle få en mulighet til å la sin stemme høre, men driftsstyret gis ikke redskaper for å kommunisere problemene eller svakhetene til fagbyråd og skoleetat. Den mest opplagte måten ville vært å ta i bruk budsjettrutinene slik det også er vanlig i andre typer virksomheter. Det vil si å la de lokale enhetene arbeide ut et budsjett basert på erfaringsdata. Det er en metode for å synliggjøre uten å måtte rope det ut, som driftsstyrene nå mener de må gjøre. Medlemmene i driftsstyrene opplever at de henvises til den større offentligheten når det oppstår problemer i kommunikasjonen med sentrale skolemyndigheter. Det medfører at medlemmene i driftsstyrene føler seg som buffere for politikerne, og gisler for en skolepolitikk de ikke støtter. Dette ble eksemplifisert med de problemstillingene som også nådde den offentlige debatten i spørsmålene angående SFO-satser, spørsmålet om internhusleien, og økningen i utbetalinger til energi, men også skolebehovsplanen og den måten denne planen forholder seg til den enkelte skole.

Driftsstyrene er altså ikke en ordning som medfører at det etableres større grad av gjensidig avhengighet mellom driftsstyret på den enkelte skole og fagbyråd og skoleetat. Foreldre, elever og eksterne representanter er ikke invitert inn i driftsstyret for at det skal være en alternativ kanal, drive politisk kontroll og bli hørt, slik vi kunne forventet ut fra et perspektiv som fokuserte brukermedvirkning. I stor grad er det mulig å si at styringen av skolene fortsatt foregår i det administrative hierarkiet, og at driftsstyrene de facto ikke har medført endringer på skolenivå.

Ut fra analysen i dette kapitlet er det mulig å si at driftsstyrenes plassering i styrings-systemet og deres fullmakter ikke i seg selv har hatt betydning for deres mulighet til å realisere mål og intensjoner i forsøket. Det vi trolig kan peke på er at fagbyrådets og etatens iverksetting og fortolkning av reglene ser ut til å ha hatt betydning. Etableringen av styrene har gjort skoleinstitusjonen mer komplisert.

4 Driftsstyrenes virksomhet

4.1 Innledning

Driftsstyrenes sammensetning og beslutningsmyndighet ble første gang vedtatt i bystyret 4. mars 1998, den gang i tråd med Grunnskoleloven. Myndigheten driftsstyrene har per dato er delegert i henhold til Opplæringsloven som ble vedtatt 17. juli 1998 og som trådte i kraft i august 1999.³ Driftsstyrene har forholdsvis vide formelle rammer – fra lokale budsjettvedtak, virksomhetsplaner, lokale læreplaner, fritidstiltak for elever, bygningsmessige tiltak til spørsmål angående prinsipper for valg av bøker for skolebiblioteket. Selv om ikke den endelige beslutningsmyndighet i alle disse spørsmål direkte er tillagt driftsstyrene, har driftsstyrene muligheter til å engasjere seg på et bredt felt av den enkelte skoles virksomhet – og det gir også medlemmene av driftsstyrene muligheter for å ta initiativ til saker som går videre enn det som rutinemessig og av nødvendighet må og bør behandles i driftsstyrene. Prinsipielt har driftsstyrene derfor et ansvar for den helhetlige styringen av den enkelte skole. De aller viktigste begrensninger i driftsstyrenes styringsansvar knytter seg selvsagt til de budsjetttrammer de må forholde seg til, der deres oppgave er å prioritere pengebruken innenfor de rammer de blir tildelt fra sentralt politisk hold i Oslo kommune. Også i personalsaker er driftsstyrenes myndighet sterkt avgrenset, men gjennom de budsjettvedtak de gjør har de et ansvar for den overordnede styring av den enkelte skoles personalpolitikk.

Det spørsmålet vi ønsker å belyse i dette kapittelet er hvilke oppgaver som faktisk dominerer driftsstyrenes virksomhet. Bruker driftsstyrene de muligheter som bystyrets delegasjonsvedtak innebærer til å ta opp et bredt register av saker, eller er det først og fremst saker av nærmest obligatorisk art som blir behandlet i driftsstyrene?

For å belyse disse spørsmål har vi foretatt en gjennomgang av protokollene fra de enkelte driftsstyrer for skoleåret 2000/2001. For noen skoler har vi også protokoller fra første halvår 2000. Siden vårt formål med analysen i dette kapittel er å kartlegge hva slags saker driftsstyrene befatter seg med, har vi valgt å inkludere samtlige protokoller i vår empiriske framstilling. På grunnlag av protokollene er de enkelte saker blitt klassifisert i visse hovedgrupper m.h.t. saksområde. Den ideelle klassifisering ville vært å følge den saksinndeling som lå i bystyrets delegeringsvedtak, men en slik klassifisering er både for detaljert og for lite inklusiv til å gi et oversiktlig bilde av den virksomhet som driftsstyrene har stått for.

I tillegg til protokollene vil vi benytte oss av den informasjonen som intervjuer med rektorer og medlemmer av driftsstyrene har gitt oss når det gjelder driftsstyrets virksomhet – og bedømmelsen av denne. Selv om det formelle myndighetsområdet er det samme for driftsstyrer ved grunnskolene og de videregående skolene, har vi funnet det

³ Det er redegjort for delegasjonen i bystyresak 482/99.

hensiktsmessig å foreta en separat gjennomgang av driftsstyrenes virksomhet ved hvert av disse skoleslag – og vi starter med grunnskolene.

4.2 Virksomhet ved grunnskolene

Vårt materiale omfatter 11 grunnskoler – både rene barneskoler, ungdomsskoler og barne- og ungdomsskoler. Ved tre av disse skolene har man hatt konflikter rundt budsjetttrammene som har ført til at driftsstyrene er blitt nedlagt av byrådet. For alle skoler har imidlertid driftsstyret periodevis – og for de fleste hele tiden – fungert på ordinær måte, og det er den regulære virksomheten som opptar oss her.

Dersom vi først ser på den totale arbeidsinnsats fra driftsstyrenes side, viser våre data at det i gjennomsnitt har vært i overkant av tre møter hvert halvår – dvs. rundt 7 møter på årsbasis. Det er imidlertid variasjoner mellom skolene når det gjelder driftsstyrenes møtehyppighet. Ved en av skolene var det hele 6 møter i løpet av den ene halvdel av skoleåret, og der to av disse seks møtene var ekstraordinære knyttet til budsjettvedtaket. På den andre enden av skalaen finner vi en skole med bare 3 møter i løpet av hele skoleåret. Allerede målt ved møtehyppighet viser m.a.o. våre data forholdsvis store forskjeller mellom skolene, og dette er forskjeller som neppe alene kan forklares i ulik problem- og arbeidsmengde for driftsstyrene ved de enkelte skoler. Forskjellene kan dels henge sammen med ulik praksis m.h.t. delegasjon av beslutningsansvar til skolenes rektorer. Dels kan disse forskjellene henge sammen med ulike fortolkninger av hva driftsstyrenes oppgaver egentlig er. Ved seks av de skoler vi her ser på ga rektorene, i intervjuene med oss, uttrykk for at blant annet arbeidsdelingen mellom driftsstyre og byråd var uklar – og at dette i blant førte til en følelse av frustrasjon og avmakt innen driftsstyret. Til sist kan forskjellene skyldes ulikt engasjement både blant rektorer og driftsstyreledere og –medlemmer til å utnytte de muligheter driftsstyreordningen faktisk gir til å styre virksomheten ved skolene. Fra våre intervjuer framgår det forholdsvis klart at rektorene ved skolene – som er sekretærer for driftsstyret – måtte fungere som initiativtaker for driftsstyrenes virksomhet, men aldri uten å konsultere lederne av driftsstyrene om dagsorden for de enkelte møtene.

Nå bør man selvsagt ikke tillegge møtehyppigheten for driftsstyrene altfor stor betydning. Fra et rent instrumentelt styringsperspektiv kan få møter kunne være tegn på høy effektivitet – i form av konsentrasjon om overordnede spørsmål og fravær av konflikter. Vår gjennomgang av protokollene for driftsstyrene viser også at i de driftsstyrer man har hatt størst møteaktivitet har det også vært størst uenighet enten internt eller mellom driftsstyret og sentrale skolemyndigheter i kommunen. Problemet med en slags "minimalistisk" arbeidsform – med få møter og få saker – er at dette i liten grad stimulerer til det brukerinnsyn og den brukerinnsats som har vært en viktig begrunnelse for innføringen av en slik desentralisert styring av skolene. Det kan snarere virke til en innsnevring av det brukerengasjement den tradisjonelle modellen med samarbeidsutvalg hadde.

I tabell 1.1 presenteres fordelingen av de saker driftsstyrene har behandlet i løpet av vår analyseperiode, og der vi har kategorisert sakene både i forhold substans og hvorvidt det dreier seg om saker der driftsstyret har fattet klare vedtak eller om det bare gjelder orienteringssaker.

Tabell 4.1 *Saker behandlet i grunnskolenes driftsstyrer i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienteringssak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper*

Sakstype	Orienteringssak	Beslutningssak	Sum
Stillinger/personal	6,1	-	4,4
Budsjett/økonomi	20,2	42,6	26,4
Virksomh.plan/ Andre planer	6,8	11,9	8,2
Prosjekter ved skolen	4,9	-	3,6
Elevsøkning og klasseinndeling	8,7	8,9	8,8
Læreplan/ Pedagogiske spm.	2,3	2,0	2,2
Organisasjon	14,0	13,9	14,0
Skolebygg/areal	11,0	10,9	11,0
Orden/disiplin	5,7	3,0	4,9
Annet	20,2	6,9	16,5
Sum	99,9	100,1	100,0
N=	263	101	364

Dersom man ser på kolonnen helt til høyre – som viser fordelingen av alle saker som har vært behandlet i driftsstyrene – er det budsjett- og økonomisaker som dominerer driftsstyrenes dagsorden. Blant beslutningssakene er budsjettene helt dominerende, men også en stor andel av orienteringssakene dreier seg om budsjettspørsmål. I seg selv er det neppe egnet til å overraske at økonomiske spørsmål spiller en så viktig rolle for driftsstyrenes arbeid; dette er et felt hvor driftsstyrene har et selvstendig beslutningsansvar, samtidig som budsjettene representerer de viktigste virkemidler for å realisere andre målsettinger for driftsstyrenes arbeid. For den perioden vi her ser på reflekterer den høye andelen budsjettsakene utgjør av driftsstyrenes totale arbeid også de konflikter man har hatt rundt disse spørsmål – konflikter som først og fremst dreier seg om størrelsen på de rammer den enkelte skole er tildelt av skoleetaten i Oslo. Også foreldrebetalingen ved SFO-ordningen har vært et viktig konflikttema ved flere av de skoler der dette er aktuelt. Dette er konflikter som i noen grad har virket demotiverende på driftsstyrenes samlede arbeidsinnsats, og som av nettopp denne grunn har ført til at mange andre saker og saksområder ikke er blitt gjort til gjenstand for behandling.

Av andre viktige saksområder for driftsstyrene viser tallene i tabellen at organisasjons-spørsmål – både intern organisering og forholdet til sentral skoleledelse – samt skolebygg og areal er viktige saker for driftsstyrene – både som beslutningsspørsmål og som orienteringssaker. Det som kanskje er egnet til å overraske er at spørsmål som knytter seg til klasseinndeling, dimensjonering, læreplan og pedagogiske sider ved skolenes

virksomhet i svært liten grad blir drøftet i driftsstyrene. Selv om det ikke ligger innenfor driftsstyrets oppgaver å fatte vedtak i konkrete pedagogiske spørsmål, ligger det innenfor driftsstyrenes fullmakter en klar rett til å delta i utformingen av de lokale læreplaner, disponering av timetall og omfanget av sosial-pedagogisk virksomhet. Når slike saker ikke opptrer mer hyppig på driftsstyrenes dagsorden, kan det selvsagt henge sammen med at en rekke temaer knyttet til innholdet av skolenes virksomhet blir behandlet i forbindelse med virksomhetsplanen, og at man derfor kanskje ikke føler noe spesielt behov for ytterligere engasjement i slike saker i driftsstyrene. Samtidig er det neppe noen tvil om at karakteren ved undervisningen – innhold, omfang og kvalitet – vil være de mest sentrale spørsmål for brukerrepresentantene; det er hva slags kunnskap elevene sitter igjen med av så vel substantiell som sosial karakter som er den fremste begrunnelse for ha et styringssystem for skolene med brukerrepresentasjon. Hva kan da årsaken være til at spørsmål knyttet til undervisningens innhold og karakter i så liten grad blir behandlet i driftsstyrene – selv ikke som orienteringssaker?

I vår gjennomgang av driftsstyrenes protokoller finner vi klare forskjeller mellom skolene når det gjelder i hvilken grad slike saker tas opp i driftsstyret. Ved noen skoler kan vi registrere at slike saker overhodet ikke har vært tatt opp på møtene – ikke engang i form av orienteringssaker (med det forbehold at virksomhetsplanen omhandler også slike saker). Det relative fravær av slike saker synes dels å henge sammen med rektorenes vilje og ønske om å ta slike saker opp i driftsstyrene og dels henger det sammen med så vel bruker- som ansatterrepresentanters interesser av å få slike saker behandlet i driftsstyrene. Når det gjelder rektorenes vilje til å ta slike spørsmål opp til diskusjon i driftsstyrene, viser våre intervjuer at et flertall av dem er klart positive til dette; bare to av de rektorer ved grunnskolen vi intervjuet stilte seg nokså negative til denne form for "innblanding" fra driftsstyret i skolens daglige virke. Ved en annen skole – derimot - ble læreplaner og pedagogiske spørsmål gjort til gjenstand for debattkvelder blant foreldre og elever. Selv om vi altså registrerer gjennomgående positive holdninger blant rektorene til at driftsstyrene skal ta for seg spørsmål som gjelder selve innholdet i skolens virksomhet, finner vi også de som er negative eller skeptiske til et slikt engasjement.

Noe av dette kan henge sammen med hvilket syn eller hvilken tro man har på driftsstyrenes rolle og muligheter til å prege og forbedre læringsmiljøet ved hver enkelt skole. Blant grunnskolenes rektorer var det bare tre som mente at driftsstyreordningen hadde forbedret læringsmiljøet, mens de øvrige ikke trodde driftsstyreordningen ville ha noen betydning på dette området. Nå kan oppfatninger som dette fortolkes på flere måter; de kan være uttrykk for en bedømmelse av hva som faktisk har skjedd ved vedkommende skole etter at driftsstyreordningen ble innført, men det er kanskje enda mer sannsynlig at svarene reflekterer holdninger til eller oppfatninger som finnes blant rektorene av hvilken rolle driftsstyrene skal spille i forhold til læringsprosessene. Hvis slike oppfatninger er uttrykk for holdninger blant rektorene, kan dette bidra til å begrense det saksfelt som driftsstyrene befatter seg med. Det er rektor som er den fremste tilrettelegger av dagsorden for driftsstyrenes arbeid.

Det som er interessant å merke seg er at heller ikke brukerrepresentantene oppfatter spørsmål knyttet til læreplan, læringsmiljø og pedagogiske ordninger som viktige driftsstyresaker. Flere foreldrerepresentanter gir uttrykk for at slike spørsmål lett blir noe diffuse og kompliserte, og mener de selv har liten kompetanse til å behandle saker av denne type. Blant foreldrerepresentantene blir det også pekt på at "...dette er de vanskelige spørsmålene å være foreldrerepresentant i forhold til, og når rektor og lærere er enige, er det ikke så mye foreldre kan si". Generelt uttrykker foreldrerepresentantene at de har tillit til at skolen og lærerne "gjør det beste for skolen" på det pedagogiske området. Også de eksterne driftsstyrerepresentantene deler denne oppfatningen om at

faglige pedagogiske spørsmål bør være lærernes/rektors ansvarsområde – en oppfatning som, ikke overraskende, også deles av ansattes representanter.

I tabell 1.1 er det også listet opp spørsmål av personellmessig art og av disiplinær eller ordensmessig karakter. Dette gjelder ikke saker som angår enkeltlærere eller enkeltelever. For personalsakene gjelder det utelukkende redegjørelser av generell art om stillings-situasjonen ved skolene – og iblant informasjon om nyttilsetninger. Når det gjelder ordens- og disiplinærsakene har alle vedtak dreiet seg om skole-/ordensreglement, mens man som orienteringssaker har tatt opp spesielle problemer knyttet til spørsmål som mobbing, skulk eller hærverk. Fra rektorenes side er det en enstemmig og helt klar oppfatning at alle individsaker – det være seg knyttet til ansatte eller elever – er rektorenes eksklusive ansvarsområde.

Kategorien "annet" omfatter saker av litt varierende karakter – fra avgrensede tiltak for utemiljøet i skolegården til sosiale arrangementer for elever. Flere av initiativene til slike saker kommer også fra elever, og flere driftsstyrer har et fast innslag med orientering om elevsaker på hvert av møtene fra faste elevobservatører. Også spørsmål om klasseturer og økonomisk støtte til disse blir iblant behandlet i driftsstyrene – og er her klassifisert under kategorien "annet".

Samlet viser de tall som er presentert i tabellen at det er forholdsvis stor bredde på det saksfelt som behandles i driftsstyrene i Oslos grunnskoler. Riktignok er betydelig oppmerksomhet og mange saksnumre knyttet til budsjett og økonomisaker, men hvis vi ser orienterings- og beslutningssaker under ett, er det bare vel en fjerdedel av sakene som gjelder den finansielle rammen og de finansielle prioriteringer av skolens virksomhet.

Vi antydte over at skolenes rektorer – i egenskap av driftsstyrenes sekretærer – i stor grad styrte den dagsorden som ligger til grunn for driftsstyrenes virksomhet. Dette betyr selvsagt ikke at det ikke er rom for andre saker eller andre forslag som driftsstyrets medlemmer fremmer. Ved flere skoler er elevråd og FAU representert ved observatører og disse observatørene tar iblant initiativ til å få satt saker på dagsorden. Det er imidlertid bare om lag halvparten av rektorene som sier at driftsstyrets egne medlemmer eller elevråds- og FAU-observatører tar initiativ til å få opp saker på dagsorden i driftsstyret. Det er også et kjennetegn ved den saksbehandling som skjer i driftsstyrene at vedtakene er enstemmige og at det sjelden fremmes endringsforslag til de vedtaksforslag som administrasjonen forbereder. Dette betyr allikevel ikke at det er fullstendig konsensus rundt driftsstyrenes vedtak. Ved en av skolene ble det rapportert om klare konflikter mellom rektor og driftsstyrets leder, noe som synes først og fremst å henge sammen med ulik forståelse av hvilken beslutningsmyndighet driftsstyret har og hvilken myndighet rektor har. Av vårt intervju materiale går det også fram at ved 6 av 11 grunnskoler har driftsstyret foretatt endringer i rektors budsjettforslag og – som vi var inne på tidligere – har tre av driftsstyrene fullstendig avvist budsjetttrammene gjennom å nekte å vedta rektors budsjettforslag. Normalt er det imidlertid enstemmige driftsstyrer som slutter seg til slike endringsforslag, og dette er – ifølge rektorene – svært sjelden forslag som står i noe motsetningsforhold til rektors eget budsjettforslag; det dreier seg om små omprioriteringer i forhold til en budsjettbase der vel 90 prosent av utgiftene er bundet opp i faste kostnader ved drift av skolene.

Dersom man skulle oppsummere hovedtrekkene ved virksomheten i driftsstyrene ved grunnskolen – slik dette avspeiles i data fra 11 av skolene – er det følgende forhold som kan framheves:

- budsjett og økonomispørsmålet har dominert dagsorden for driftsstyrenes virksomhet

- ut over økonomiske spørsmål er det for øvrig stor tematisk bredde m.h.t. hvilke saker som blir behandlet i driftsstyrene
- saker knyttet til læreplan og pedagogiske opplegg ved skolen blir i meget begrenset grad behandlet av driftsstyrene, noe som både henger sammen med en manglende entusiasme blant rektorene til å sette slike saker på driftsstyrenes dagsorden, men også en tydelig indifferanse blant brukerrepresentanter og eksterne representanter i driftsstyrene til å gi seg i kast med slike spørsmål; man stoler på at dette kan skoleledelse og lærer bedre en legfolkene i styrene.
- gjennomgående er driftsstyrets behandling av sakene preget av bred konsensus, selv om det iblant fremmes endringsforslag til de forslag rektor har formulert for budsjettfordelingen. Vedtakene er vanligvis enstemmige, men budsjettbehandlingen har vært preget av sterke konflikter rettet utad mot den sentrale politiske skoleledelsen og de sentrale budsjettvedtak.
- det er klare variasjoner med hensyn til den måten driftsstyrene fungerer på som en del av styringssystemet. Noen driftsstyrer preges at stor aktivitet – med mange møter og selvstendige initiativ i forhold til de saker som blir behandlet. Andre driftsstyrer har lagt seg på det som kan betegnes som et "minimalistisk" aktivitetsnivå; de har færre møter og virksomheten preges av sandpåstrøing.

Alt i alt viser dette at driftsstyrene både formelt og reelt nyter en viss grad av uavhengighet i måten å drive sin virksomhet på. Selv om økonomien blir oppfattet som trang – og ofte altfor trang – ligger det fortsatt et ikke helt ubetydelig handlingsrom for driftsstyrenes virksomhet, noe gjennomgangen av de enkelte driftsstyrers saksbehandling klart viser. Det er imidlertid opp til det enkelte driftsstyre og dets sekretær å ta de nødvendige initiativ som bystyrets delegasjonsvedtak gir rom for. På økonomisiden synes driftsstyrenes handlingsrom derimot å være ytterst begrenset – om ikke alltid helt fraværende. Som det ble understreket i flere intervjuer med både rektorer og driftsstyremedlemmer, kommer driftsstyrene lett i en gisselsituasjon i behandlingen av budsjettene og dette fører til at en avmaktsfølelse oppstår og brer seg, en avmaktsfølelse som også "smitter" over til andre arbeidsoppgaver som driftsstyrene har ansvaret for.

4.3 Virksomhet ved videregående skoler

La oss nå se noe nærmere på virksomheten ved de videregående skoler som inngår i vårt datamateriale – åtte skoler i alt. Videregående skoler avviker fra grunnskolene når det gjelder sammensetningen av driftsstyrene. Ved de videregående skolene er det elevene selv som representerer brukerne, og det er også flere eksterne representanter i hvert av driftsstyrene, tre i alt. De videregående skoler er også kjennetegnet av at de rekrutterer elever fra hele byen – ikke et bestemt område av byen slik det er for grunnskolene. Dette gjør at den lokale forankring blir svakere, og det kan bety at en del problemstillinger og problemer i grensen mellom skole og det omgivende lokalsamfunn i mindre grad settes på dagsorden for skolens aktivitet enn hva situasjonen er for grunnskolen. Dette kan også føre til at oppfatningen av hva som er brukerinteresser eller ikke blir innsnevret i forhold til en situasjon der skolen er et midt- og samlingspunkt i lokalmiljøet.

Også når det gjelder driftsstyrene i de videregående skoler er det klare variasjoner i aktivitetsnivået – bl.a. målt med møtehyppighet. I gjennomsnitt holdt driftsstyrene 6 møter i løpet av den tidsperioden vi her ser på, og der en skole hadde hele 10 møter mens en annen hadde bare 4 møter. Det er korrekt å si at disse variasjonene også er et uttrykk

for variasjoner i faktisk engasjement og tematisk bredde i de saker som blir behandlet. Det driftsstyret som hadde størst bredde og den jevneste tematiske fordeling av saker, hadde i løpet av dette skoleåret bare fem driftsstyremøter. Også i materialet fra den videregående skole finner vi at budsjettspørsmål og misnøye med finansielle rammer for den enkelte skole bidrar til å øke virksomheten i driftsstyrene, selv om dette ikke betyr at den tematiske bredden blir utvidet.

I tabell 1.2 presenterer vi fordelingen av sakene som driftsstyrene har behandlet i løpet av analyseperioden, med tilsvarende kategorisering av sakene som den vi benyttet i den foregående tabellen for grunnskolene.

Tabell 4.2 *Saker behandlet i driftsstyrene i videregående skoler i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienterings-sak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper*

Sakstype	Orienteringssak	Beslutningssak	Sum
Stillinger/personal	7,0	4,9	6,3
Budsjett/økonomi	19,3	22,0	20,1
Virks.hetsplan/ Andre planer	8,6	20,7	12,3
Prosjekter ved Skolen	9,1	4,9	7,8
Elevsøkning og Klasseinndeling	10,3	8,5	10,0
Læreplan/ ped. spm.	0,5	-	0,4
Organisasjon	15,0	19,5	16,4
Skolebygg/areal	7,5	3,7	6,3
Orden/disiplin	1,6	4,9	2,6
Annet	20,9	11,0	17,8
Sum	100,2	100,1	100,0
N=	187	82	269

Dersom vi også her tar utgangspunkt i kolonnen helt til høyre, ser vi at det er budsjett og økonomisaker som er mest hyppig behandlet også i driftsstyrene ved de videregående skoler, men de er ikke riktig så dominerende som tilsvarende saker i grunnskolen. Hvis vi spesielt ser på de saker der driftsstyrene har fattet beslutninger, er budsjett og økonomisakspørsmålenes andel av samtlige saker bare halvparten så stor som tilfellet er i grunnskolen. Vi finner heller ikke den samme intensitet i konfliktene rundt budsjettene i videregående skoler som vi fant for grunnskolen. Ved en skole ble det aksjonert mot de sentrale skolemyndigheter, men ut over dette synes driftsstyrenes behandling av budsjett- og økonomisaker å ha vært preget av konsensus. Dette kan skyldes flere forhold, som for eksempel at enkeltsaker som det har vært stor konflikt om på lavere nivå – slik som satsene for betaling ved SFO-ordningen – ikke er blant de spørsmål som havner på

dagsorden i driftsstyrene ved de videregående skoler. Et annet viktig forhold er at de videregående skoler rent generelt synes å ha en noe romsligere økonomi enn grunnskolen – samtidig som en lavere andel av budsjettene ved de videregående skoler er bundet enn ved grunnskolen. En slik fortolkning støttes av de svarene vi fikk i våre intervjuer med rektorene, der $\frac{3}{4}$ av rektorene i videregående skole mente det forelå visse frihetsgrader i budsjettarbeidet for driftsstyrene – riktignok ikke svært omfattende – mens bare halvparten av rektorene i grunnskolen ga uttrykk for en tilsvarende synspunkt. Under enhver omstendighet synes det å være noe mindre dramatisk knyttet til budsjettvedtakene for de videregående skoler enn for grunnskolen.

Tallene i tabellen viser også at organisatoriske spørsmål har vært hyppig på dagsorden for disse driftsstyrene, men dette har mer å gjøre med utskiftning av enkeltmedlemmer av driftsstyrene enn om mer grunnleggende organisatoriske saker.

Alt i alt synes driftsstyrenes fordeling av oppmerksomheten mot ulike sakstyper å være nokså sammenfallende for de to skoleslagene. Siden elevene er direkte representert i de videregående skolenes driftsstyrene kunne man ha forventet at kategorien "annet" – som fanger opp brukerinitierte saker – hadde vært sterkere representert på dagsorden for disse skolene. Hva dette kommer av kan man bare spekulere på, men noe av årsaken kan skyldes mindre stabilitet i representasjonen fra elevrepresentantene i videregående enn fra foreldrerepresentantene i grunnskolen.

Også for videregående skole finner vi at spørsmål som angår læreplan og pedagogiske sider ved skolens virke så godt som ikke blir diskutert i driftsstyrene. Nettopp det forhold at disse styrene er et møtested mellom produsenter (ansatte) og konsumenter (elever) av kunnskap, kunne tilsi at saker knyttet til innholdet ved undervisningen utgjorde en større andel av de saker som ble behandlet i disse driftsstyrene. I våre intervjuer med rektorene ved de undersøkte skoler, var det halvparten av disse som stilte seg skeptisk til et større engasjement fra driftsstyrenes side når det gjaldt innholdet av skolens virksomhet. Samtidig ga flertallet av rektorer klart uttrykk for at driftsstyrene ikke hadde noen betydning for selve læringsmiljøet ved skolene, og at driftsstyrene heller ikke hadde noen spesielle oppgaver i forhold til læreplanenes måloppnåelse. Denne noe skeptiske – om ikke direkte negative – holdningen blant rektorene til driftsstyrenes rolle i spørsmål som angår selve læringsmiljøet og læringsprosessen, står i kontrast de holdningene særlig de eksterne driftsstyrerepresentantene gir uttrykk for. Her er det en overveldende andel som mener at driftsstyret har klare oppgaver i forhold til innholdet i undervisningen – en holdning som for øvrig ikke deles av ansatterepresentantene.

Som vi antydte synes det ikke å være like sterke konflikter knyttet til budsjetttrammene i driftsstyrene ved de videregående skoler som det vi fant for grunnskolen. Forekomsten av et lavere konfliktnivå både rundt økonomiske og andre spørsmål kommer også til uttrykk i vårt intervjumateriale. Ifølge rektorene forekommer det nesten ingen uenighet omkring rektors vedtaksforslag, og der driftsstyret svært sjelden foretar noen endringer på de fremlagte forslag. Som en av rektorene uttrykte det er driftsstyret en "hyggelig forsamling" – hvilket også kan utlegges som en lite konfliktorientert forsamling. Fra rektorene blir det også rapportert at de aldri har lidt noe nederlag i driftsstyret i noen sak av viktighet.

Dette konsensuspregete inntrykket som man her får av driftsstyrenes virksomhet i den videregående skole må ikke forveksles med passive umælende forsamlinger som velvillig – om ikke entusiastisk – godtar den lokale skolepolitikk som rektorene legger opp til. Blant driftsstyrenes medlemmer finner man svært mye kompetanse som den enkelte skole kan ha nytte av, og som bidrar til å styrke legitimiteten ved de tiltak som skolene setter i verk. Særlig ble det pekt på hvordan eksterne representanter fra næringslivet bidro til

meget viktige innspill til driftsstyrene, og fungerte kreativt som løserer av ulike problemer. Også for elevene gir driftsstyreordningen en formalisert mulighet for å hevde brukerinteressene overfor skolen, og i driftsstyrene ved de videregående skoler har elevrepresentantene – i samarbeid med elevrådet – vært viktige initiativtakere i flere spørsmål som nettopp berører elevene på en direkte måte. I våre intervjuer med elevrepresentanter – og andre driftsstyremedlemmer – ble det imidlertid pekt på at hvor godt slike brukerinteresser ble ivaretatt var avhengig av at elevrepresentantene i driftsstyrene arbeidet i nær kontakt med elevrådet. Dette er normalt tilfellet, men vi registrerte også avvik som innebar svekkelse av elevenes representantrolle.

Også for driftsstyrene ved de videregående skoler finner vi at virksomheten har stor tematisk bredde, men i motsetning til grunnskolene har ikke konflikter rundt budsjett-rammene og fordelingen av disse lagt så mye beslag på driftsstyrenes virksomhet. På denne måten fremtrer derfor disse driftsstyrer som noe mer konsensuspregete enn styrene ved grunnskolene. Det er også noe påfallende å registrere i hvor liten grad saker som angår spørsmål knyttet til lokal læreplan og undervisning blir behandlet i disse driftsstyrene, noe som kan skyldes rektorenes manglende tro på at driftsstyrene vil kunne ha noen betydning når det gjelder måloppnåelsen for læreplanen.

4.4 Avslutning

Som denne gjennomgangen av driftsstyrenes virksomhet ved så vel grunnskole som videregående skole viser, finner vi store variasjoner driftsstyrene imellom når det gjelder aktivitetsnivå og tematisk bredde på de saker som blir behandlet. For absolutt alle driftsstyrene har økonomisaker vært viet betydelig oppmerksomhet – og særlig konfliktfulle har budsjettvedtakene vært i grunnskolen. Konfliktene går imidlertid sjelden innad i driftsstyrene; det er i svært få saker driftsstyrene har vært delt i sine vedtak, og det er i få saker driftsstyrenes vedtak har avveket noe særlig fra de forslag som er blitt fremmet av rektor. Rektorene selv rapporterer om at de aldri har lidd noen viktige nederlag i driftsstyret. Dette må ikke tas som uttrykk for at driftsstyrene opptrer som servile nikkedukker for rektor – eller sentrale skolemyndigheter. I flere saker er det inngående debatter i driftsstyrene, og driftsstyrene har også gjennomført endringer i de ressursprioriteringer som er blitt foreslått av rektor, men dette dreier seg om endringer i marginalene av budsjetter der de fleste utgifter er nokså bundet. Selv om driftsstyrenes virksomhet ikke har noen avgjørende effekter på driften av de enkelte skolene, har de opplagt fungert som et bindeledd mellom skole, brukere og samfunnet for øvrig. De variasjoner i virksomheten som vi også har registrert tyder på at det langt på vei er opp til det enkelte driftsstyre å utforme innholdet av virksomheten, og vi vil anta at den rolle som driftsstyrene skal ha i styringen av skolene må utvikles over et lengre tidsperspektiv enn det tidsrom som er gått siden ordningen ble innført.

5 Driftsstyrenes sammensetning og medlemmenes rolleforståelse

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal den forståelsen de ulike medlemmene i driftsstyret viser for egen rolle i styret presenteres. Som vi så innledningsvis er styrene opprettet i følge Kommune-lovens § 20, punkt 4 som gir byrådet myndighet til å oppnevne styrer for særskilte deler av den kommunale virksomheten. Det medfører at styrene er et redskap i iverksettingen av den kommunale skolepolitikken og at ideelt bør medlemmene i skolenes driftsstyrer forstå seg som byrådets representanter på skolen.

For sammenligningshensyn presenterer vi de viktigste reglene for sammensetning av samarbeidsutvalg (SU) ved grunnskoler i Norge og av styrene for grunnskolen i Danmark.⁴ St.meld.nr. 14 1997/98 anbefaler at valg av foreldre til forelderådsutvalgets styre (FAU) i de norske skolene skal foregå i den enkelte klasse, slik at det blir satt sammen av en representant fra hver klasse. Det er praksis at leder og nestleder i FAU er foreldres representanter i samarbeidsutvalget. Det anbefales videre at valget holdes på et foreldremøte i begynnelsen av hvert skoleår, og klasselærer har ansvaret for at møtet blir holdt (St.meld.nr. 14 1997/98). Samarbeidsutvalget har tradisjonelt vært skolens partsorgan. I tillegg til foreldre hjemler Opplæringslovens § 11-1 at undervisningsansatte har to representanter, andre ansatte en, elevene, ved de skolene som har elevråd, har to og det skal oppnevnes to representanter for kommunen. En av dem skal være rektor. Den andre er som regel en person med medlemsskap i et politisk parti.

De danske skolestyrene har to representanter for ansatte, fem eller syv representanter for foreldre, kommunen kan bestemme at det skal være et medlem som også har et politisk verv i kommunen, og i skoler med ungdomstrinn skal det være elevrepresentanter. Hvis kommunen bestemmer at representantene for de ansatte skal ha stemmerett, skal det være syv foreldrerepresentanter (Andersen, J. 1998, Andersen og Helgesen 2001).

Representantene for foreldre velges på et oppstillingsmøte på begynnelsen av skoleåret, valgperioden følger Folketingsvalget, og er på fire år. Valget er listevalg og ideelt skal representantene for foreldre velges ut fra presentasjoner de gjør av seg selv på valgmøtet. Ved siste valg var det såkalte fredsvalg ved 83% av skolene, det vil si at det ble stilt bare en liste. Ved de skolene det ble stilt flere lister, eller ble avholdt såkalt konkurransevalg,

⁴ Samarbeidsutvalg er hjemlet i Opplæringsloven og er, i tillegg til FAU, den vanligste ordningen for foreldres medvirkning som brukere i skolen i Norge.

var valgdeltakelsen høyere enn ved skolene med fredsvalg, om lag 35% (Andersen og Helgesen 2001).⁵

Foreldrerepresentantene i de danske skoletyrene representerer altså hele gruppen av foreldre ved skolen i den forstand at de er valgt av foreldrene. Det er lagt alminnelige prinsipper om representativitet til grunn for medlemsskapet i driftsstyret. For ansatte er det i stor grad tillitsvalgte som også møter i driftsstyret. Slik fungerer ikke driftsstyreordningen ved skolene i Oslo. Der er alle medlemmene i styret oppnevnt av byrådet, slik § 20 punkt 4 forutsetter. Det foregår like fullt en utvelgelsesprosess på skolenivå både for medlemmer fra elever, foreldre og ansatte, og som vi skal presentere nedenfor, er denne utvelgelsesprosessen ulikt utformet på forskjellige skoler. Fordi driftsstyrene oppnevnes av byrådet kan de til en viss grad sammenlignes med bydelsutvalgene, som riktignok er oppnevnt av bystyret. I likhet med bydelsutvalgene kan det tenkes at driftsstyrenes struktur ikke vil gjøre dem til fora der interne motsetninger vil stå mest sentralt, men at de vil være villige til å sette eventuelle motsetninger til side for å etablere de best mulige forholdene for egen skole. Det vil si at driftsstyrene har fått en struktur som gjør at de orienterer seg mot intern konsensus (Helgesen 2001). Likevel er det et lokalt element av valg i sammensetningen av styret ved hver skole. Reglementet tilsier at det i grunnskolen er styret for foreldrerådsutvalget som innstiller på foreldrerepresentanter, først til foreldrerådsutvalget (FAU), som så innstiller til byrådet. De ansatte innstiller sine representanter, og bydelsutvalget innstiller eksterne representanter. Ved videregående skoler innstiller elevrådet og de ansatte på egne representanter, og driftsstyret innstiller på eksterne representanter (byrådssak 753/99 s. 3). Prosedyren er lik ved voksenopplærings-sentra, der kan imidlertid foresatte/verge komme inn i styret i stedet for elevene (Bystyresak 26.08.98 sak 607:4-5).

Driftsstyrene etableres altså i følge prosedyrer som kan virke motsetningsfylte for den enkelte: Oppnevning i byråd vektlegger at styrene er byrådets representanter på skolen, mens den lokale utvelgelsesprosessen på den enkelte skole, som vi skal se nedenfor i praksis utformes som et valg, vektlegger at medlemmene i driftsstyret skal representere de gruppene de utgår fra. Det kan i praksis skape en dobbel rolle for medlemmene i driftsstyrene, på den ene siden er de representanter for byrådet og på den andre representerer de gruppene de utgår fra på skolenivå. Det kan også tenkes at oppnevning vil vektlegge at det utvikler seg konsensus internt i driftsstyrene, mens utvelgelsen som foregår lokalt på den enkelte skole, og som medfører at medlemmene kan føle at de representerer de gruppene de utgår fra, også kan medføre at driftsstyret blir konfliktorientert eller en arena for interessekamp. Det kan også forventes at medlemsskapene er gjennomgående mellom fora på mange skoler. Det vil si at det er de samme personene som er medlemmer i de ulike fora. I noen fora er det en målsetting at de skal representere sine grupper, som for ansatte i MBA, foreldre i FAU og elever i elevrådet, det er det ikke i driftsstyret.

Gjennomgående representasjon eller tette kontakter mellom driftsstyremedlem og egen gruppe er en forutsetning for at driftsstyrene skal kunne medvirke til å skape et minimum av fellesskap ved skolen. Skal driftsstyrene medvirke til at alle foreldre ved grunnskolen og elevene i videregående får del i brukerinnflytelsen, er det en forutsetning at det oppstår en viss form for fellesskap forstått som kontakt ut over den engere kretsen av personer som er medlemmer i driftsstyret. Gjennomgående representasjon kan også være

⁵ Ved å sammenligne driftsstyrene med andre ordninger kan det tenkes at denne drøftingen blir noe mer fokusert på situasjonen i grunnskolen enn på situasjonen i videregående skole. Den større debatten om styreordninger i skolen har dreid seg mer om grunnskolen enn om videregående, men mange av de samme argumentene vil gjelde også for videregående.

utgangspunktet for at driftsstyret tas i bruk som en arena for interessekamp fordi ulike representanter anses også å representere ulike interesser. Dette vil vi diskutere ved å gå nærmere inn på driftsstyremedlemmenes rolleforståelse.

5.1.1 Foreldrenes rolleforståelse i driftsstyret

I målsettingene for forsøket er øket engasjement og deltakelse fra foreldrene nevnt eksplisitt og byrådet foreslår at foreldrene som skal sitte i driftsstyret innstilles av foreldrerådet. Foreldrene i driftsstyrene ved alle grunnskolene i materialet er også innstilt av foreldrerådet, det vil si av foreldrerådets styre FAU, og de refererer til at det har vært valg i FAU. En forelder er spurt av rektor. Det er kun ved en av 11 skoler det ikke er gjennomgående medlemskap mellom foreldre i driftsstyret og FAU, og foreldre går i mange tilfeller fra vervet som leder av FAU til driftsstyret. Det er kun fra en skole det ble avgitt svar om at det å sitte i driftsstyret var en plikt vedkommende hadde tatt på seg fordi det ikke var andre som meldte seg. Ved en del skoler har det dermed trolig oppstått en valgsituasjon der det har vært flere potensielle kandidater til medlemskapet i driftsstyrene. De fleste foreldre svarte at de satt i styret fordi de hadde interesse for skolen og for sine barns skolegang. De er interessert i å ha innflytelse, få skolen til å fungere og er innstilt på å gjøre en jobb for å få det til. "Det dreier seg om å drifte skole", ble det sagt. De gir dermed uttrykk for at de har et motiv og det øker mulighetene for at det vil gjennomføres en form for valg.

I en del intervjuer kommer det klart fram at den doble rollen foreldrene inntar i driftsstyret, som byråds representant og som foreldres representant, er nøye diskutert og forstått av alle. De fleste foreldre refererer til at de har fått informasjon om ordningen og at rollen de skulle innta var forståelig presentert der. Noen har fått en perm der de viktigste delene av reglement og driftsstyrets arbeid er presentert, andre refererer til at de har vært på en form for kurs. De mener selv de turnerer den doble rollen, men

foreldrene er opptatt av at deres lojalitet i siste instans vil ligge hos skolen og elevene, og ikke hos byrådet hvis det oppstår større konflikter. Likevel er det noen som påpeker at de sitter i driftsstyret i kraft av seg selv, og at de er personlig oppnevnt. For dem innebærer det at de ikke alltid må ta hensyn til det de oppfatter er FAUs og foreldres mening i enkeltsaker. Noen framhever at det er avhengig av typene saker, og at de i viktige saker vil være opptatt av å representere FAU. Andre påpeker at det er kun i de sakene FAU har bedt dem om å ta opp, at de representerer FAU. Samtidig er foreldrene i driftsstyret opptatt av at foreldrenes synspunkter blir formidlet inn i driftsstyret.

Uklarheter angående rolleforståelsen manifesterer seg i noen tilfeller for foreldrene som spørsmål vedrørende rektors rolle. Formelt er rektor sekretær for driftsstyret, og det står i reglementet at driftsstyret er rektors overordnede. Ved en skole i materialet har dette nedfelt seg som en "nesten-konflikt" mellom driftsstyreleder og rektor, der driftsstyreleder ønsket å ha muligheter til å styre rektors arbeid på et detaljert nivå. For en del andre skoler kommer det fram at det har vært arbeidet med denne typen grenseoppganger, men at det har vært problemer som har latt seg løse innenfor driftsstyret, og at det "har gått seg til". Fra en skole får vi opplyst at driftsstyrets fullmakter ikke er videredelegert til rektor, uten at det oppfattes som å være noe problem. Ved de andre skolene er fullmaktene videredelegert, og det har ikke vært problematisk. De intervjuede foreldrene ledsager i en del tilfeller svaret sitt med at rektor skal ha ansvaret for den daglige driften og at driftsstyret også derfor delegerer flere oppgaver enn det strengt tatt må. Samtidig er ordningen utformet slik at det oppfattes som om all kommunikasjon fra driftsstyret til fagbyråd og skoleetat må gå gjennom rektor, hvis ikke besvares den ikke fra etaten. Dermed mener foreldre at rektor de facto gis en posisjon i driftsstyret som gjør driftsstyrets rolle, og

rollen til driftsstyrets leder, uklar. Noen foreldre påpekte også at de hadde opplevd at rektor trenerte saker som driftsstyret hadde bestemt at det skulle tas kontakt med skoleetaten om. Noen refererte også til at det måtte drives en tett oppfølging av de vedtakene driftsstyret hadde gjort, for å sikre at de faktisk ble iverksatt av rektor.

Ved to skoler kunne foreldrepreressantene referere til at de ikke alltid hadde tillit til det rektor la fram for driftsstyret når vedkommende presenterte saker. Det gikk på at rektor inntok en "gammel" holdning, var opptatt av å vise til egen flinkhet og ikke ville diskutere ting som ble oppfattet som problematisk ved skolen, samt at det var viktig for rektor å leve opp til etatens forventninger. Ved flere skoler ble ikke rektor alltid oppfattet som nøytral når vedkommende la fram saker som skulle til behandling i driftsstyret. Det ble referert til at rektor kunne ha en skjult agenda, til at rektor ikke la skjul på at all myndighet lå til rektors posisjon, eller på at rektor tilkjennega egne meninger når saker ble lagt fram. Foreldrepreressantene var ikke negative til det siste, fordi det da ble åpnet for diskusjoner og det var mulig å vite hvor rektor stod i spesielle saker. Ved andre skoler har de ikke slike erfaringer, og foreldrene i driftsstyret oppfatter rektor som nøytral når vedkommende legger til rette for at saker skal kunne behandles i driftsstyret.

Ved de fleste skolene tar foreldre aktivt stilling til at det bør være gjennomgående medlemskap mellom FAU og driftsstyret for å inkludere så mange foreldre som mulig i det arbeidet driftsstyret driver. Ved at medlemmene er gjennomgående nås FAU på en enklere måte, og fordi det nå anbefales at FAU settes sammen av foreldre fra hver klasse, vil dette være en måte foreldrene i driftsstyret kan nå alle foreldre på skolen. Men det er ikke alle driftsstyresaker som blir diskutert med FAU, og i en del tilfeller ble det kun orientert i FAU om driftsstyrets arbeid. Heller ikke alle foreldremedlemmer i driftsstyrene ble bedt av FAU om å ta opp saker. Et par foreldreresspondenter mente at driftsstyret var unødvendig fordi FAU fungerte godt og hadde en god relasjon med rektor. Ved andre skoler igjen, var de klare på at FAU skulle være delaktig i å sette saker på dagsorden i driftsstyret, og de var opptatt av at kommunikasjonen mellom foreldrene i driftsstyret og FAU skulle være så god som mulig.

Oppsummeringsvis er det generelle bildet som dannes at foreldre forstår sin rolle slik driftsstyrets reglement beskriver den. De går ikke inn i driftsstyret for faktisk å styre den enkelte skole ved å overstyre rektor. De ser sin deltakelse i driftsstyret som interessant for dem selv, som en mulighet til å komme tettere på det som skjer i skolen, og som en mulighet til å delta i å "drifte" skolen. Foreldre går ikke inn i styret som et resultat av opplevd misnøye med den måten egen skole drives på. De poengterer likevel at deres lojalitet vil ligge hos skolen hvis det oppstår konfliktsituasjoner. Det innebærer at foreldre kan velge å se bort fra den formelle rollen de skal ha i driftsstyret og i stedet innta en uformell rolle som foreldrenes og skolens representant overfor sentrale skolemyndigheter. Foreldrene overraskes over kommunikasjonen med skoleetat og fagbyråd, og de overraskes over at driftsstyrene, i mye større grad enn hva de trodde, er politiske organer som skal være ansvarlige for politiske beslutninger som fattes i byrådet.

5.1.2 Elevenes rolleforståelse i driftsstyret

Elevmedlemmer er det i driftsstyret ved voksenopplæringssentra og videregående skoler. Hva som er målsettingene med at elever har plass i driftsstyret er mer uklart enn målsettingen med å ha foreldre til stede der, og det vises i stor grad kun til at KUF forlangte at elever skulle være til stede. På skolen foreslås elevene av elevrådet. I de fleste tilfellene har det vært en eller annen form for valg i rådet. I noen tilfeller er det gått ut forespørsel til alle elevene om å stille til valg til driftsstyret, men ikke ved noen av de videregående skolene i vår undersøkelse er det elever i driftsstyret som ikke først har

erfaring fra elevrådet. De har vært ledere, nestledere, sekretærer eller økonomiansvarlige, samt at de også i noen tilfeller har erfaring også fra annen type skolerelatert virksomhet. De har dermed også erfaring fra demokratisk virksomhet.

Det er ikke ved alle skolene at elevene har overlappende medlemskap mellom elevråd og driftsstyre. Noen elever peker på at vervene ikke stemmer overens i tid, og at de overlapper kun en kort periode. Av noen ble det oppfattet som uproblematisk at de ikke samtidig var medlemmer begge steder, og det ble begrunnet i den doble rollen, som både byrårets representant og elevenes representant, elevene hadde som medlemmer i driftsstyret. Andre igjen mente manglende overlapping var et problem, og i ett tilfelle hadde en elev gått ut av driftsstyret da perioden i elevrådet gikk ut. Selv om elevene mente det overlappende medlemskapet var viktig, var det sjelden de behandlet saker i elevrådet forut for driftsstyret. Hvilke saker de valgte å orientere om i elevrådet, bestemte de ut fra eget skjønn, så sant de ikke eksplisitt var bedt om å gjøre det. De sakene som gikk mellom elevrådet og driftsstyret ble dermed stort sett de sakene elevrådet ba elevene i driftsstyret om å ta opp. Alle elevmedlemmene har tatt opp saker i driftsstyret. Det dreier seg om alt fra spørsmål om skolegård og oppussing av kantine, via reglementet, til det å føle at de også holdt tak i noen saker som dreier seg om innhold og utforming av tilbudene til elevene. De var opptatt av at skolene faktisk var det de profilerte seg som.

Som det vises til i kapittelet om brukerinnflytelse tar elevene sitt verv i driftsstyret alvorlig, og de setter pris på å bli behandlet på lik linje med de resterende medlemmene i driftsstyret. De mente at elevenes tilstedeværelse som fullt medlem var viktig, selv om de i noen tilfeller reflekterte litt undrende over den posisjonen de fikk i driftsstyret vis a vis rektor og noen ganger lærere. Samtidig var det ikke i alle driftstyrene at elevene ble tatt på alvor. Elevmedlemmene selv opplyste ikke om det, men eksterne medlemmer kunne peke på at elevene nok var skuffet over den muligheten de i praksis fikk til å øve innflytelse på saker gjennom driftsstyret. En uttrykte det på denne måten: "Rektor og lærere er tradisjonelle, de sitter litt fast i en - dette er skolen, og den må du ta som den er, kjære elev - holdning".

Oppsummeringsvis vil vi peke på at elevene oppfatter seg som talerør for hele elevmassen ved skolen når de er medlemmer i driftsstyret. De mener det er viktig at elevenes stemme kan høres angående sakene som tas opp, at elevenes signaler viderefremmes til det besluttede forumet. De ser seg eksplisitt som elevenes representanter, men de mener likevel de står fritt i sin vurdering av de sakene som er til behandling i driftsstyret. Driftsstyret oppfattes som å være en god måte å styre skolen på. Elevene plasserer sin lojalitet på skolenivå, de mener det er riktig at det er skolen som står i fokus for driftsstyrets arbeid og at driftsstyret skal ivareta skolens interesser vis a vis byrådet.

5.1.3 Medarbeidernes rolleforståelse i driftsstyret

Hva som er målsettingen med å ha ansatte som medlem i styrene er ikke formulert ut over det faktum at byrådet ønsker at helhetsstyringen ved skolene skal bedres, og at det skal sikres en optimal bruk av skolens ressurser. Hvordan ansattes medlemmer ble tenkt å skulle innstilles kommer fram i kommentarene til høringsutkastet for reglement. Det påpekes at to instanser kan være innstillende myndighet, både fagforeningen og personalmøtet (byråds sak 235/98 s.7). Hvilken utvelgelsesprosedyre som anbefales framgår ikke, men byrådet velger å understreke at det er de ansatte og ikke fagforeningen som skal innstille (brev av 19.mars 2001). Det er ingen egentlig formell motsetning mellom å la ansattes fagforeninger innstille, og det at ansatte innstiller. Men de ulike måtene skolene har valgt å velge ut ansatte på, peker mot at de fortolker ansattes rolle i driftsstyret på

ulike måter ved ulike skoler. Det har vært nedfelt i lov at lærere skal være representert i samarbeidsutvalg siden 1972, det ble begrunnet i at medarbeidere skal ha rett til å delta i en virksomhets besluttende organer. Samarbeidsutvalg var en vanlig måte å organisere medarbeideres deltakelse på (Lægreid 1983). Deltakelsen fra pedagogisk personale i besluttende organer ved skolen er bearbeidet siden den tid og de deltar i dag, via sine organisasjoner, i det som kalles MBA, medbestemmelsesavtalen. Med hjemmel i denne har pedagogisk personales organisasjoner jevnlig møter med rektor, og det er deres tillitsvalgte som representerer dem. I driftsstyrene skal ikke nødvendigvis tillitsvalgte være medlem, og det generelle inntrykket er at det skaper noe misforståelser og fortolkningsproblemer for ansatte angående den rollen de skal innta. Det har også skapt uklarheter i pedagogisk personales organisasjoner.

Blant ansatte ved skolene i vårt utvalg er det som regel pedagoger som sitter i driftsstyret. De velges ut ved en eller annen form for valg i klubben. I noen tilfeller tas det opp på personalmøte i etterkant, der alle ansatte på skolen kan diskutere det, i andre tilfeller rapporteres det at "klubben" ble åpnet også for andre ansatte for dette valget. Mange er også tillitsrepresentant, eller de har lang erfaring som tillitsrepresentant. Også i de tilfellene det rapporteres at det ikke har vært valg blant ansatte, har utvelgelsen vært snakket om med ansatte enten på personalmøte eller i avdelingsmøte. I et tilfelle pekes det på at klubben har sanksjonert valget i etterkant. To skoler rapporterer om kampvotering angående utvelgelse av ansatte til driftsstyret, og ved en skole var det sågar urnevalg. To skoler rapporterer også om at det var vanskelig å få ansatte til å ta på seg verv av denne typen. Dette gjelder både for grunnskoler og videregående skoler: "Ingen ville ofre seg", som det ble sagt.

Fordi en skole har flere fora der ansatte møter rektor, men bare ett der rektor møter foreldre, vil det kunne ha betydning for helheten ved styringen av skolen at det er ansattes tillitsrepresentanter som er medlem i driftsstyret. Dette fordi det forenkler informasjonsgangen mellom organene, og spesielt fordi det sikrer at MBA vet hva driftsstyret gjør og omvendt. Det vil medvirke til at styringen av skolen kan være helhetlig, til at det spares tid i høringsaker og med stor sannsynlighet kan det motvirke eventuelle konflikter som kan oppstå hvis det kommer fram motstridende interesser.

Gjennomgående representasjon fra ansatte har altså fordeler for den praktiske løsningen angående samarbeidet mellom ulike besluttende fora på skolen. Det vil også, på samme måte som for foreldre og elever, kunne medvirke til at det etableres et fellesskap mellom ansatte på skolen. Det vil den fordi det vil diskuteres tilsvarende saker i de ulike fora på samme tidspunkt, og prosessene av meningsdanning blir åpne og tilgjengelige. Samtidig vet vi at ansattes medlemsskap i driftsstyret har vært uklar angående hvilken rolle de skulle innta, men det har vært uklarheter på skoler både med og uten overlappende medlemsskap. Årsaken til uklarhetene er det altså vanskelig å plassere i den praktiske organiseringen av utvelgelsesprosessen på den enkelte skole. Til dels mener ansatte at årsakene kan plasseres i det de oppfatter som uklar målsetting med driftsstyreordningen, til dels kan den plasseres i for lite og for dårlig opplæring i hva driftsstyret innebærer på den enkelte skole. Men det er også viktig at ansattes organisasjoner var, og er, negativt innstilt til ordningen. En del ansatte-respondenter er eksplisitt på at de den første tiden møtte i driftsstyret med mandat fra sin organisasjon.

På direkte spørsmål om de anser seg som å være byrådets representant på skolen eller representant for ansatte i driftsstyret, svarer langt de fleste at de ser seg som representant for ansatte. Dernest tolker de sin rolle som å være å gi uttrykk for ansattes synspunkter i driftsstyret, de har sin lojalitet hos ansatte, men også hos elevene. Noen slår dette sammen og sier at de ser seg som skolens representanter. Samtidig vet de fleste at de de facto er

oppnevnt til driftsstyret av byrådet og at de dermed er byrådets representanter. Det medfører at en del ansatte stiller spørsmål ved hva de har i driftsstyret å gjøre; de spiller ikke egentlig noen rolle der, det er rektor som er den fra skolens side som har kunnskap og kompetanse. Dette reflekteres i at det er få av ansatterespondentene som svarer bekreftende på at de har bidratt med saksforberedelse og orientering om saker i driftsstyret. Andre tilkjenner at de ikke vet at driftsstyret er oppnevnt av byrådet. Denne observasjonen gjorde vi blant ansatte i videregående skoler. Noen ansatte har dermed i liten grad reflektert over hvilken rolle de inntar som medlemmer i driftsstyret, men ansett seg som ansattes representanter. Trolig kan dette tilbakeføres til at de kommer inn i driftsstyret som medlemmer på et sent tidspunkt, men det ser også ut til at det kan tilbakeføres til den gjeldende organisasjonskulturen ved skolene.

Mange ansatte peker altså på at deres lojalitet ligger hos egen gruppe, men også hos skolen. Dette gir seg utslag i at de kun vil akseptere driftsstyrets rammer inntil en viss grense. Overskrides denne grensen, rapporterer de at vil de argumentere for at driftsstyret skal legge seg ned. Denne grensen er for de fleste definert som økonomiske rammer. Men også kommunikasjonen med etat og fagbyråd er en del av driftsstyrets rammebetingelser, og blir av en del ansatte pekt på som problematisk. "Driftsstyret er styrt ovenfra", "selvstyret er fiktivt", "driftsstyret styres av forordninger fra etaten" er kommentarer representanter for ansatte lar falle. De peker på at de fortsatt deltar i driftsstyrets virksomhet kun fordi det er bedre enn å fratruke vervet. Fortsatt deltakelse gir dem en mulighet til å få kommunisert ut, særlig til foreldre og eksterne representanter, at de mener forholdene for skolen er vanskelige.

5.1.4 Eksterne medlemmers rolleforståelse i driftsstyret

I Oslo ble oppnevning av kommunale representanter til samarbeidsutvalget desentralisert til bydelsutvalget i sak nr. 84 09.02.94. Ved opprettelsen av driftsstyrene foreslår byrådet at denne myndigheten resentraliseres til byrådet, fordi oppnevningen av driftsstyret skal gjøres på dette nivået. Bydelsutvalgene skal foreslå representanter. Alle medlemmene skal utnevnes av byrådet. For den eksterne representanten understreker selvforvaltningsprosjektet, som ble avsluttet i 1993, at vedkommende skulle representere samfunnsinteressene utenfor skolen. Fra ordningen med samarbeidsutvalg er det tradisjon at den eksterne representanten, som også der er kommunens representant, har et politisk verv i kommunen eller er medlem i et politisk parti. Retningslinjene for selvforvaltningsprosjektet stilte i tillegg et krav om at eksterne representanter i videregående skoler og opplæringssetra skulle synliggjøre sitt politiske syn, slik at "begge sider" ble representert, men det er uklart hva det betyr. Etter å ha intervjuet eksterne medlemmer i driftsstyrene for både grunnskoler og videregående skoler trer det fram et mønster der medlemmene i grunnskolen styrer er foreslått av bydelsutvalget, mens de i videregående skole i stor grad er foreslått av rektor. Men det er også der noen som er foreslått av bydelsutvalget og som oppfatter at de har en rolle tilsvarende det eksterne medlemmet i grunnskolen. Avsnittet deles i to og først diskuteres rollen til de eksterne medlemmene i grunnskolen driftsstyrer.

Eksterne medlemmer i grunnskolen driftsstyrer

De eksterne representantene i grunnskolen er enten medlem i et bydelsutvalg, vara til utvalget eller tilknyttet det via å ha verv i klientutvalg, i flere driftsstyrer, i en bydelsutvalgskomiteé eller et råd på bydelsnivå. Det er bare et medlem som ikke har andre verv i bydelsammenheng. En del oppgir at de sitter i driftsstyret fordi de er interessert i skolepolitikk, andre oppgir at de er interessert i politikk generelt. Det er noen som trapper

ned en politisk karriere ved å ta et slikt verv, mens andre setter det inn i den sammenheng de arbeider i lokalpolitisk.

Eksterne representanter i grunnskolen har i varierende grad fått informasjon om driftsstyret. Noen hadde informasjon før de ble medlem, fordi de kjente ordningen fra sin politiske virksomhet. Andre refererer til at de har deltatt på et kurs, mens noen ikke hadde fått noen form for informasjon om styreordningen før de selv møtte på sitt første møte. En var heller ikke forespurt på forhånd, før vedkommende ble oppnevnt. Mange av de politisk oppnevnte har kompetanse som passer et verv i driftsstyret. Noen påpeker at de har erfaring fra offentlig eller politisk virksomhet slik at de kjenner til budsjetttrutinene. I de tilfellene eksterne representanter ikke selv mener at deres medlemskap er relevant for budsjettet, dreier det seg om at budsjetttrutinene i skoleetaten oppfattes som kompliserte og lite oversiktlige. I de tilfellene de mener at medlemskapet er relevant for læreplaner har de enten skoleerfaring eller relevant utdanning. Mange mener at deres medlemskap overhodet ikke er relevant for diskusjoner om læreplaner.

I et par tilfeller er det eksterne medlemmet valgt til leder i driftsstyret. Det er et resultat av et eksplisitt ønske fra partene i driftsstyret, lærere og foreldre, om å ha en nøytral ledelse. De eksterne medlemmene forholder seg i stor grad passive til virksomheten, de ser det ikke som sin rolle å ta opp saker eller drive fram saker i driftsstyret. I materialet har denne hovedregelen likevel unntak, og det dreier seg særlig om et eksternt medlem som har bidratt med "mange ideer". I den grad saker kommer til votering er det ingen eksterne medlemmer som ser det som sin rolle å støtte noen av partene, men en refererer til at det er votert i tråd med rektor og læreres synspunkter. Samtidig er det noen som har reflektert over det å være politisk representant i et driftsstyre, og det påpekes at det er uvant fordi de ikke sitter der som representanter for et parti, og som en som skal representere en særlig skolepolitikk. Likevel er det eksterne medlemmer som klart har tilkjennegitt sine politiske sympatier, og de gir uttrykk for et negativt syn på driftsstyreordningen. Et eksternt medlem var klar på at de resterende medlemmene i driftsstyret oppfattet vedkommende som å bringe inn politiske standpunkter, men mente selv at så ikke var tilfelle. Det eksterne medlemmet er altså ikke alltid "uavhengig" i forhold til de resterende medlemmene i driftsstyret.

De eksterne medlemmene representerer altså ikke sine partier, men vi går ut fra at deres partitilknytning er kjent for de andre medlemmene i driftsstyret. I en del tilfeller tilkjennegir de også sine politiske preferanser i spørsmålet om driftsstyret og i saker driftsstyret behandler. I et tilfelle, der det eksterne medlemmet var åpen på at vedkommende var medlem i Høyre, ble det vist til at de resterende medlemmene i driftsstyret holdt vedkommende ansvarlig, ikke bare for etableringen av driftsstyreordningen, men også for skolens dårlige økonomi. Ellers er også det eksterne medlemmet opptatt av "sin" skole. Noen refererer også her til sin todelte rolle, som både byrådsrepresentant på skolen og skolens representant overfor byrådet. Det er likevel kun en som tolker sin rolle som å være å sette den enkelte skole i sammenheng med den skolepolitiske helheten i Oslo kommune. Ingen respondenter oppfatter seg som ansvarlig for byrådets skolepolitikk på skolen, alle oppfatter seg som "sin" skoles representant overfor byrådet, og mange refererer til at det er de stramme budsjettene som medfører denne vinklingen. Uttrykket "byrådets forlengede arm" er brukt i noen offisielle sammenhenger, eksterne medlemmer refererer til det, og sier: "Byrådets forlengede arm? Aldri". Det er en som mener at å sitte for sitt parti i et driftsstyre, kun betyr at vedkommende representerer sitt parti, det viser ikke til at generelle samfunnsinteresser skal ha plass i styret. Ellers mener de selv at de, som partirepresentanter i driftsstyret, skaper et rom for den demokratiske styringen i skolen.

Eksterne medlemmer i grunnskolens driftsstyrer mener altså at de kan representere generelle samfunnsinteresser. De representerer bydelsutvalget i en lokal skole, der er det en tilknytning til lokalpolitikken. En representant reflekterte derfor over om eksternt medlems rolle i driftsstyret skulle fortolkes som en erstatning for skoler til bydeler. Men tilknytningen til lokalpolitikken gis også en rolle ut over det: Driftsstyrets eksistens medvirker til å skape felles arenaer, mener noen. Andre mener at driftsstyret har lite å gi lokalsamfunnet fordi rektorene i liten grad er innrettet på at driftsstyret skal være en lokal aktør.

Eksterne medlemmer i videregående skoler

De eksterne medlemmene i grunnskolens driftsstyrer har det til felles at de er medlemmer i et politisk parti og de omtales som eksterne, kommunale eller politiske medlemmer i driftsstyret. De har ulike typer kompetanse og kunnskap, men uten at det har vært utgangspunktet for at de er oppnevnt til driftsstyrene. Medlemmene i styrene i videregående skoler representerer på den annen side et mangfold av bakgrunner, kompetanser og kunnskap. De mener i stor grad selv de er valgt ut nettopp med henblikk på den kompetansen de er bærere av. Dette er særlig tydelig ved spesialskolene i materialet, men også ved de yrkesfaglige videregående skolene. Der sitter det eksterne medlemmer i driftsstyret som har kompetanse som bidrar direkte til driften av skolen, eller til løsningen av skolens problemer. Noen eksterne påpeker at de er representanter fra samarbeidende instanser, andre påpeker at de representerer de instansene som er "brukere" av skolens tjenester, det vil si representerer bedrifter og bransjer som kan være potensielle arbeidsgivere for elever med den typen kompetanse den aktuelle skolen tilbyr utdanning i.

Ved allmenne videregående skoler var spørsmålet om eksterne medlemmers kompetanse tonet ned, i sterkere grad ved noen enn ved andre. Ved to skoler satt skolens tidligere rektor som eksternt medlem. Også på andre skoler satt det pensjonister i driftsstyret, men mens det ved noen skoler dreide seg om politikere som trappet ned sitt politiske virke, var det ved andre skoler pensjonerte skolefolk, som ikke hadde hatt arbeid ved den aktuelle skolen, som var medlem. Noen medlemmer uttrykte eksplisitt at de var politisk oppnevnt, og at deres medlemsskap hadde sitt utspring i lokalpolitikken og bydelsutvalgene, mens noen bare har fortsatt i driftsstyret etter at de ble oppnevnt som politiske representanter i skoleutvalget. Ved noen skoler var det også foreldre med blant de eksterne. Det ble opplyst at det på møter i skolens regi var gått ut henstilling til foreldre om å melde seg til driftsstyret. Også dette er konsentrert til de allmenne videregående skolene.

Ved de videregående skolene i materialet er det altså noe usikkert hva som har nedfelt seg som prosedyrer for å foreslå de eksterne medlemmene byrådet skal oppnevne. Noen nevner eksplisitt at de ble forespurt av rektor, det er i stor grad systematisk for hele skoler. Det vil si at rektor kan designe et driftsstyre ut fra egen interesse, både for selve arbeidet i driftsstyret og for de som eventuelt bes om å delta. Samtidig gir andre eksterne medlemmer i driftsstyrer uttrykk for at de er forespurt av andre instanser som bydelsutvalg og politiske partier. Det kan bety at rektor har henvendt seg til slike instanser for å få forslag til medlemmer, men det vet vi ikke noe sikkert om. Det dette derimot peker på er at interessen for driftsstyret, og det driftsstyret eventuelt kan gjøre for skolen, varierer.

Så godt som alle eksterne medlemmer vi har intervjuet mener at deres kompetanse er relevant for driftsstyret, både når det gjelder budsjett og læreplan. I tråd med sin bakgrunn og kompetanse har de likevel ulike oppfatninger av hvilken rolle de inntar som medlemmer i driftsstyret. Ved mange av de videregående skolene i vårt materiale mener de at driftsstyret inntar en rolle som et diskusjonsforum for rektor. Et forum for

"diskusjon av visjoner", "være sparringspartner", "rektor skal ha noen å spille ball mot" er uttrykk som er brukt om driftsstyrets funksjon. Ved noen skoler er de eksterne medlemmene eksplisitte på at de kan bringe inn nye perspektiver og nye løsninger, både teoretisk og praktisk. Driftsstyret skal være en støtte for rektor, og noen viser til at de har bidratt med kontakter, økonomiske midler og lobbyvirksomhet overfor kommunen i forhold til anskaffelse av nytt utstyr. Eksterne medlemmer som svarer i tråd med en slik oppfatning mener at skolens omgivelser har endret seg, det er vanskeligere å drive skole nå enn før, og skolene må i større grad bevise overfor omgivelsene at de har sin eksistensberettigelse. Det dreier seg også om å kunne tilby undervisning som er ønsket i samfunnet, både av elever og av potensielle arbeidsgivere.

Eksterne medlemmer fører på mange måter generelle samfunnsinteresser inn i skolen, selv om de også mener at de representerer spesielle instanser og institusjoner. Ved deres nærvær åpnes skolen mot samfunnet generelt, men også mot elevene og foreldre, mot næringslivet, større skolesammenhenger, frivillige organisasjoner og lokalpolitikk. Mange er klar over sin doble rolle, noen henviser til at byrådet er driftsstyrets oppdragsgiver, og at de formelt sett skal være representanter for byrådet, men de utformer ikke egen rolle i den retningen. En del refererer til utformingen av et styres rolle i næringslivet og til at de, som eksterne, har et ansvar for å heve skolens drift over særinteressene som kan være til stede innenfor den enkelte skole. Men de opplever at de står fritt i sin vurdering av de sakene som behandles i driftsstyret, og det er ikke noen av dem som selv mener at de har utviklet et mønster for hvordan de voterer; de voterer med gruppene i driftsstyret fra sak til sak. Derfor støtter de noen ganger elevene, men andre ganger ansatte. Langt de fleste utformer sin rolle som representant for skolens interesser overfor byrådet. Byrådet oppfattes som en fjern enhet som fører ulike typer skolepolitikk, en skolepolitikk de ikke ønsker å være lojale overfor hvis det skulle oppstå en konflikt. I noen tilfeller formuleres det så krast at det henvises til at driftsstyret, i gitte situasjoner, kan risikere å bli byrådets gissel, det er det ingen som ønsker å bidra til.

Oppsummering

Det danner seg altså et bilde av de eksterne medlemmene som svært forskjellige hva angår kompetanse, kunnskap og interesser for skolen. Likevel har de en nokså lik holdning til egen rolle i driftsstyret; det er å arbeide for skolen og elevenes beste og tale skolens interesser overfor byrådet. Driftsstyret anses som en god måte å utforme dette på.

5.1.5 Rektorenes rolle i driftsstyret

Formelt har rektor sekretariatsfunksjonen i driftsstyret. Rektor er, i den rollen, ansvarlig for å kalle inn til første møte i driftsstyret, og er senere ansvarlig for å sette opp dagsorden for møtene i samarbeid med driftsstyreleder, samt skrive referater eller føre møtebok. Rektor har videre ansvaret for å drive skolen, og driftsstyret delegerer sine fullmakter videre til rektor for å sikre den daglige driften av skolen. Ingen av partene oppfatter det som problematisk at driftsstyret videredelegerer myndigheten sin, det oppfattes som hensiktsmessig. I en del tilfeller er andre representanter eksplisitt på at rektor også får flere fullmakter enn det driftsstyret formelt er pålagt å gi fra seg. Det er kun i et driftsstyre i vårt utvalg, at det har vært diskusjoner mellom rektor og driftsstyret om fullmaktene rektor skulle ha. I kraft av å være sekretær får rektor også ansvaret for å forberede saker og legge dem fram for behandling i driftsstyret. Rektor tar i liten grad selv initiativet til å behandle saker i driftsstyret, sakene som kommer er i stor grad faste saker som følger skoleåret og som alle vet at vil komme opp. Til dels har driftsstyret ellers hørings saker for skoleetat og byråd, samt at det kommer opp en del saker fra

foreldrerepresentanter, og elever ved videregående skoler. Se ellers kapittel fire for en gjennomgang av saker driftsstyret behandler.

I praksis får rektor en styrende rolle i forhold til driftsstyrets arbeid. Ved nesten alle skolene er det rektor som forbereder saker, dette delegeres ikke til representanter for pedagogisk personale eller andre medarbeidere. De fleste medlemmene, både interne og eksterne, ser på rektor som det medlemmet som har kompetansen og kunnskapen om både skolen og etaten, og det påpekes at rektor er det naturlige utgangspunktet for arbeidet i driftsstyret. Langt de fleste driftsstyremedlemmene vi har intervjuet hadde også det inntrykket at rektor var ansvarlig for å sette opp dagsorden for driftsstyremøtene. Rektor oppfattes likevel i all hovedsak som en nøytral og tilretteleggende saksbehandler i forhold til sakene som skal behandles i driftsstyret. Langt de fleste medlemmene har tillit til rektors saksframleggelse, og mener i tillegg det er viktig at rektor deltar i diskusjonen og tilkjennegir sine meninger. I noen tilfeller ble det referert til at rektor inntok en gammeldags holdning ved ikke å ønske å ta opp problematiske sider ved skolens drift; rektor ønsket kun å vise til skolens "vellykkethet" og til at skolen kunne leve opp til etatens krav. Som vist til i avsnittet om foreldrenes rolle i driftsstyret, oppfattet foreldre det i en del tilfeller å være uklare i den interne arbeidsdelingen mellom leder og rektor i styret, men det var bare ved en skole det hadde nedfelt seg i det som kan kalles en "nesten-konflikt".

Rektorer mener at driftsstyreordningen er arbeidskrevende. Samtidig mener de det er en ordening som i liten grad bidrar med løsninger i forhold til sine målsettinger om å bedre den helhetlige ressursbruken i skolen og å bidra til et bedre læringsmiljø. Budsjett og økonomi er de sakene som behandles oftest i driftsstyret. Rektor legger fram sitt budsjettforslag, orienterer og svarer på spørsmål, men det endres i liten grad på forslaget som legges fram. I de tilfellene vi får opplyst at det endres, følges opplysningen av en kommentar om at det dreier seg kun om "småting", "småpenger" eller "småposter". Budsjettet oppfattes dessuten som svært styrt og med stor grad av øremerkede poster: "Driftsstyret kan bestemme om det skal kjøpes inn tolv eller bare ti pulter", "budsjettet er detaljert ned til siste viskelær", mener foreldre. Budsjettet er også komplisert å orientere seg i på grunn av metodene som brukes i etaten, det gjør det til en ekstra krevende oppgave å legge det fram. I forhold til læringsmiljø er rektorer konkrete på at driftsstyret ikke bidrar. Dette tilskrives at læringsmiljøet er avhengig av mange faktorer: et godt sosialt miljø, engasjerte lærere, en fungerende administrasjon, en god kvalitet på de fysiske omgivelsene, samt flinke og positive elever. God økonomi anses som betingelsen for at disse faktorene i læringsmiljøet kan oppfylles. De økonomiske rammene for skolen ligger fast og er ikke en faktor driftsstyret skal kunne ha innvirkning på.

Rektorene selv viste til at de ikke har "lidd nederlag" på noen saker de har lagt fram i driftsstyret, men det ble også vist til at driftsstyret i mange tilfeller ikke behandler saker som er av viktighet for skolen. Elevene uttrykte at "det blir mye penger", og det er symptomatisk for de fleste driftsstyrene. Budsjettet står det i reglementet at det skal behandle, andre saker står styret for så vidt fritt til å ta opp, og det er ikke formelle hindringer for at driftsstyret kan diskutere læreplaner og gå nærmere inn på innholdet i skolen. Faktisk er det lagt til rette for det gjennom driftsstyrets arbeid med virksomhetsplan og årsplan, men det gjøres i liten grad, jf. referansen vi har gjort til det vi kaller det minimalistiske driftsstyret.

Driftsstyret utgjør ingen "trussel" mot rektors posisjon i skolen. Rektor er bestemmende for hvordan driftsstyret fungerer fordi vedkommende i praksis kan legge viktige betingelser for arbeidet i driftsstyret. En medvirkende årsak til det er at ordningen er utformet slik at all kommunikasjon mellom driftsstyret, og etat og fagbyråd i praksis er

kommet til å gå gjennom rektor. Som vist til under avsnittet om foreldres rolle i driftsstyret, er det en faktor som gjør at det oppstår en uklarhet i den interne arbeidsfordelingen mellom driftsstyreleder og rektor.

5.2 Driftsstyret som forum for interessekamp

Oppnevningprosedyren for driftsstyrene har altså innebygget motsetninger i seg. På den ene siden er medlemmene oppnevnt av byrådet, og mange forholder seg til hva det innebærer for deres virksomhet i styrene. På den andre siden er de fleste medlemmene valgt ut av de aktuelle gruppene på skolenivå, mange tolker dermed sin rolle som å være representanter for sin gruppe. I materialet refereres det til at det på et tidligere tidspunkt var en del motsetninger mellom foreldre og pedagogisk personale, men at dette har endret seg. Foreldre og lærere er i større grad på linje i dag. Foreldrerepresentanter ga likevel uttrykk for at lærerne i alt for stor grad var opptatt av arbeidstidsavtalen og den praktiske løsningen av skoledagen for lærere. Eksterne representanter påpekte at lærere snakket seg imellom før møtene i driftsstyret, at de hadde samkjørte meninger og at det medførte at andre ikke kom inn i hva det dreide seg om. Men det er få motsetninger internt i driftsstyrene i dag, hva kan være årsaken til det?

Lærerne har lange tradisjoner for å drive aktiv interessekamp og det har vært bygget allianse mellom enhetsskolen som politisk prosjekt og lærerorganisasjonenes bestrebelser for å bli stadig mer profesjonaliserte. En slik allianse knytter også pedagogisk personale tett til en bestemt politisk ideologi, og det er nedfelt i lærerorganisasjonenes program at verdigrunnlaget for skolen bør bevares (Hagemann 1992, Slagstad 1998). Det forholdet problematiserte innføringen av samarbeidsutvalgene i 1972 (Lindbom 1995:174), og det har også problematisert den videre utviklingen av brukeres/foreldres medvirkning og innflytelse på skolenivå. Samarbeidsutvalgene ved skolene var skolens partsorgan og det var etablert i tråd med den deltakerdemokratiske trenden på 60- og 70-tallet (Læg Reid 1983). På lærersiden hadde det sin base i lærerrådet, på foreldresiden i forelderådet. Over tid utviklet lærerorganisasjonene sin egen medbestemmelsesrelasjon med rektor, kalt medbestemmelsesavtalen (MBA). Denne overtok etter en stund samarbeidsutvalgets funksjoner for lærerne, og samarbeidsutvalget fikk mindre relevans, selv om det hadde forholdsvis stor beslutningsmyndighet.⁶ MBA springer direkte ut av lærerorganisasjonenes virksomhet på skolen, og er det vi kan kalle "klubborientert". Trolig er dette en av de viktigste årsakene til at samarbeidsutvalget i dag er et tilnærmet sovende organ ved mange skoler. Det er fremkommet forskningsresultater som viser at samarbeidsutvalget ikke er i stand til å gi foreldre noen form for innflytelse på det som skjer i skolen (Nordahl 2000, Tolleshaug Jansen 2001).

Ved innføringen av driftsstyrene i Osloskolen kom det også reaksjoner fra læreres organisasjoner (byrådssak 251/97), og vi finner at når lærerorganisasjonene ikke klarte å forhindre at de ble etablert, tok de dem i bruk som arenaer for interessekamp.⁷ Lærerne er den gruppen som i størst grad viser til at de har forberedende samtaler om saker som skal opp i driftsstyret, både personalmøtet, klubben og klubbstyret refereres til som fora for slike samtaler. Andre peker på at det ikke er en regel at sakene skal tas opp, men at det som oftest gjøres uformelt i en eller annen setting. Noen lærere viser også til at de har mandat fra klubben angående sakene som drøftes i driftsstyret. Andre, som vi også så

⁶ Fra 1972 hadde samarbeidsutvalget ingen beslutningskompetanse. I 1974 fikk det utvidet sitt arbeidsområde og det fikk en rett til å fatte beslutninger angående valg av lærebøker, forsøkordninger på skolen og valgfag-tilbudet skolen skulle ha (Lindbom 1995:174).

⁷ Denne diskusjonen gjelder både grunnskole og videregående skole.

over, føler helt klart at de står fritt i den vurderingen de gjør når saker drøftes, selv om også de anså at det var viktig å gi uttrykk for det de antok var synspunktene i lærergruppen som helhet.

At ansatte i realiteten står fritt til å vurdere sakene som er til behandling i driftsstyret ut fra eget skjønn, er det noen ansatte som påpeker er ubehagelig. De ønsker de kunne representere sine kolleger i driftsstyret fordi det hadde klargjort den rollen de skal ha. Det er et inntrykk vi får at det er forskjell i hvilken grad driftsstyrene har vært villige til å gå i rette med problemene de har opplevd i forhold til skolens ansatte og særlig pedagogisk personales rolleforståelse.

Undervisningspersonalet hegner om sin MBA-relasjon, det er den som utgjør det viktige forumet i skolen, og det er i den pedagoger ønsker å ta sine diskusjoner med rektor uten nærvær av eksterne. Saker går til en viss grad mellom MBA og driftsstyret, men driftsstyret innvirker i liten grad på det som skjer i MBA. Driftsstyret har hatt en ordnende funksjon i noen tilfeller, fått MBA inn i tilsvarende rutine som driftsstyret har etablert. Det har hendt ved noen skoler, at driftsstyret har lagt noen betingelser for hvilke saker som har kommet opp i MBA fordi lærerrepresentantene har tatt saker fra driftsstyret til MBA for diskusjon der. Driftsstyret kan være en støtte for lærerne fordi de der får støtte av foreldrene for saker som senere skal behandles i MBA. Det ble også pekt på at driftsstyrebehandling av en sak ble brukt fra læreres side for å presse gjennom saker i MBA. Men det refereres i liten grad til at det er noe formalisert samarbeid mellom de to fora på skolen. MBA er et lukket forum som regulerer samhandlingen mellom rektor, som arbeidsgivers representant på skolen, og ansatte. Derfor refereres det til, av rektorer, at driftsstyret bidrar til å åpne skolen.

Eksterne medlemmer refererte til at det "var gått noen runder" angående ansattes rolleforståelse, for å anskueliggjøre at de skulle representere en helhet og ikke lærere i driftsstyret. Andre viste til at driftsstyrene var politisert, og at det var lærere som i stor grad var utgangspunktet for det. Motsetningen mellom foreldre og lærere, som kunne forventes å oppstå, har altså ikke vært så markant. Interessekampen mellom grupper i driftsstyret ble raskt endret til å bli en interessekamp mellom driftsstyre og sentrale skolemyndigheter. Det er eksistensen av det såkalte driftsstyreforum et signal om. Det har løftet interessekampen opp på et høyere nivå. Det viser også til at det ikke bare var det ene driftsstyret vi siterte innledningsvis som har utpekt skoleetaten til sin fiende, det er en forståelse av egen posisjon i forhold til etat og fagbyråd som deles av driftsstyrene i materialet vårt. Dette kan skyldes at driftsstyrene ble et forum der foreldre kunne sosialiseres inn i læreres forståelse av skolens situasjon. Det sterke fokuset på økonomi, som det minimalistiske driftsstyret legger opp til, forsterker en slik antakelse, men det har trolig flere forklaringer.

Leg og lærd i driftsstyrene; foreldres posisjon vis a vis pedagogisk personale

I den grad det oppstår motsetninger mellom grupper i driftsstyret nå, finnes disse i stor grad mellom pedagogisk personale og rektor. Eventuelt mellom pedagogisk personale og eksterne medlemmer. Dette samsvarer med danske og engelske erfaringer som viser til at det er problematisk for brukere å komme inn i styret ved skolen og få lagt betingelser for driften av den. I Danmark har styrene foreldreflertall, likevel kan flere danske undersøkelser vise til at foreldre blir skuffet angående sine forventinger om innflytelse på skolen (Sørensen 1995, Kristensen 1998). Andersen (2000) går nærmere inn på denne problematikken, og finner at dette i stor grad kan tilbakeføres til at foreldre møtes med det pedagogiske fagspråket når de trer inn. De går derfor i liten grad mot den pedagogiske fortolkningen av skolehverdagen og hva som skal til for å løse problemene skolen står overfor. De har også liten mulighet til å komme med alternative løsningsforslag som kan

oppnå legitimitet. Det samme finner man for engelske skolestyrer (Andersen 2000, Farrel 2000). Vi kan trekke den slutningen at hvis foreldre i grunnskolen møter slike reaksjoner vil også elevene i den videregående skolen med stor sannsynlighet bli møtt med dem.

Foreldre og elever representerer leg kompetanse i driftsstyrene, i den forstand at de ikke selv er pedagogisk utdannet. Blant våre foreldre-respondenter har så godt som alle minimum fire års utdanning etter videregående skole. For en del dreier det seg om høyere universitetsgrader, andre har høyskoler, og internutdanning fra fagetater. Et felles kjennetegn ved foreldre er dermed at de besitter mye kompetanse, og gjerne mer enn rektorer og ansatte i driftsstyret. Likevel traff vi på representanter for ansatte og rektorer i driftsstyrene som mente at foreldre ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å sette seg inn i skole spørsmål. Når vi i kapitlet om driftsstyrenes virksomhet kan vise til at sakene som diskuteres i driftsstyret i stor grad dreier seg om økonomi, viser det seg også at rektorer i liten grad legger til rette for at saker som tar opp innholdet i skolen og dens virksomhet kan diskuteres. Skolenes virksomhetsplaner gjennomgås, men de består i mange tilfeller av lite informasjon. Dermed er det lite trolig at virksomhetsplanene i seg selv legger opp til at læreplaner og pedagogiske forhold tas opp til diskusjon i driftsstyrene.

Også foreldre refererte til at de hadde lite kunnskap om skolen. På spørsmål om et styre med foreldreflertall kunne vært løsningen i skolen ble det av en representant svart at: "Nei, foreldre er ikke kompetente". På spørsmålet om de mente dagsorden i stor grad var satt av rektor, svarte både foreldre, elever og eksterne at det var naturlig at rektor hadde mye å si angående den, i og med at rektor var den med kompetanse om skolen. Alle påpekte at de fikk opp saker hvis ønskelig. Ledere av driftsstyrene viste til at de satte opp dagsorden i samarbeid med rektor. Langt de fleste foreldre ser et styre med foreldreflertall som unødvendig, lærere og foreldre står sammen om skolen, og foreldre får opp sine saker. På det grunnlaget ble det uttalt at "Foreldreflertall kunne muligens være en løsning. Det ville ikke vært noe grunnlag for å være redd for at foreldre ikke ville være lydhøre overfor lærerne". Omvendt så en ikke helt det samme resultatet: Foreldre mente at lærere ikke ville være lydhøre overfor dem, samtidig som lærere uttrykte sterk motstand mot en løsning med foreldreflertall i styret. Driftsstyrets virke var i stor grad personavhengig, mente lærere, og en kunne ikke være sikker på verken kompetansen foreldre hadde, eller de motivene de ville ha for å delta i driftsstyrer. Foreldre tar i liten grad hensyn til at de selv representerer noen form for kompetanse, og vi finner ikke at de på noen måte tar opp "kampen" mot ansatte. Foreldre er representert i styret qua sin rolle som foreldre, og det aksepteres.

5.3 Avslutning

Den helhetlige rolleforståelsen i driftsstyret blir dermed i stor grad at driftsstyret og fagbyråd og skoleetat står på hver sin side i en konflikt. Spørsmålet om økonomi er gjort til det bærende spørsmålet i skolen, foreldre og elever oppfatter seg som læreres, og til dels som rektors, støttespillere. Det kan tenkes at brukere har gjennomgått en sosialiseringssprosess der de over tid er kommet til å dele lærernes definisjon av situasjonen. Derfor retter de sin oppmerksomhet mot de faktorene som styres av fagbyråd og etat, nemlig økonomien i stedet for å kreve større innsyn i pedagogiske saker som læreplan og virksomhetsplan. Det er i tråd med læreres definisjon av situasjonen.

6 Økt brukerstyring?

6.1 Innledning

Ivaretagelsen av brukerrettigheter og sikring av brukernes mulighet for å øve innflytelse på fordelingen av og kvaliteten på den offentlige tjenesteytingen har siden siste del av 1960-tallet utgjort et sentralt tema i den offentlige debatt om videreutviklingen av våre demokratiske ordninger, særlig på lokalt nivå. Utbyggingen av våre velferdsordninger de første to decennier etter andre verdenskrig ga lite rom for en diskusjon om hvordan borgernes demokratiske rettigheter skulle videreutvikles. For den kommunale sektor var oppmerksomheten primært rettet mot spørsmål om gjenoppbygging, vekst i velferdstiltak, effektiv tjenesteyting og ikke minst sikring av nasjonal likhet i den kommunale tjenesteytingen (Hansen, Hovik og Klausen 2000). Det var først etter at de viktigste velferdsreformene var kommet på plass ved inngangen til 1970-tallet at spørsmålet om befolkningens deltakelse – også ut over den tradisjonelle valgdeltakelsen – for alvor ble satt på dagsorden. Dette ble ikke minst gjort til et hovedtema for Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, som ble oppnevnt av regjeringen Bratteli i oktober 1971. I komiteens innstilling om "mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen" (NOU 1974:53) ble det tatt til orde for en styrking av den direkte deltakelsen i utformingen av kommunale tjenester. For Hovedkomiteen ble en forbedret brukerstyring også sett på som en måte å sikre større effektivitet i den administrative forvaltningen av tjenestene; effektiv tjenesteyting var ikke alene et spørsmål om kostnadsminimalisering, men i minst like stor grad om en best mulig brukertilpasset tjenesteyting (Flo 1999).

I kanskje ennå høyere grad enn for andre tjenesteområder vil brukertilpasning ha en avgjørende betydning for så vel effektivitet som likhet i resultatet av den utdanning som gis i våre skoler. Siden forutsetningene for å få utbytte av undervisningen varierer så mye mellom elevene, vil ivaretagelsen av individuelle behov være avgjørende for hvilket samlet utbytte elevene har av sin skolegang. Sammenlignet med andre tjenesteområder skiller skolesektoren seg også ut ved at man har meget lange tradisjoner for en eller annen form for brukerstyring. Så tidlig som i 1889 ble det lovfestet at hver skole skulle ha en tilsynsmyndighet, og der 3 av 5 medlemmer i nemnda skulle velges av foreldrene (St.meld. nr. 14, 1997-98). I løpet av de godt over hundre år som er gått siden den gang, er denne ordningen blitt gjort til gjenstand for flere revisjoner, men det har aldri vært satt spørsmålsteget ved behovet for brukerstyring innenfor skolen.

Det som skiller Oslos driftsstyreordningen fra tidligere og alternative ordninger for brukerstyring – som samarbeidsutvalgene – er at driftsstyrene er gitt et selvstendig beslutningsansvar innenfor sentrale – men også klart definerte – sider ved styringen av skolene. Det er driftsstyrene som skal vedta budsjettet for den enkelte skole, og de har også beslutningsmyndighet når det gjelder virksomhetsplanen – samt i en rekke andre saker hvor de har fått delegert myndighet. I vår gjennomgang av virksomheten i driftsstyrene observerte vi riktignok at antall saker der driftsstyrene fattet beslutninger, er

langt lavere enn antall orienteringssaker som ble tatt opp på møtene; for grunnskolen i vårt utvalg utgjorde vedtakssakene i underkant av 28 prosent av alle sakene som var blitt satt på driftsstyrenes dagsorden. Tilsvarende tall for videregående skole var 30 prosent. Dette betyr m.a.o. at mellom hver fjerde og hver tredje sak er gjenstand for vedtak i driftsstyrene. Når man samtidig merker seg at det er budsjett, virksomhetsplan og organisatoriske spørsmål som dominerer beslutningsfattningen, kan driftsstyrenes myndighetsområde synes å være forholdsvis omfattende. Samtidig vet vi imidlertid at driftsstyrenes autonomi på disse felter – og særlig hva budsjettene angår – er sterkt begrenset, og de klareste konflikter knyttet til driftsstyreordningen har nettopp dreiet seg om de finansielle rammene for driftsstyrenes virksomhet. I en viss forstand er situasjonen for driftsstyrene nokså analog med den situasjonen kommunene står i i forhold til staten; deres prinsipielt omfattende autonomi er sterkt beskåret av sentralt gitte finansielle rammer for virksomheten. I realiteten kan derfor driftsstyrenes uavhengige beslutningsmyndighet fortone seg som en frihet på marginalene. De kan flytte noen kroner fra en driftspost til en annen, men ut over dette er det ytterst begrenset hva de kan gjøre. Bortsett fra trange finansielle rammer er skolesektoren også gjort til gjenstand for sterke sentrale reguleringer m.h.t. undervisningens innhold. Skolene har anledning til å utvikle egne læringsstrategier, men kan ikke bryte de rammene som ligger i sentralt bestemte læreplaner.

Tross slike begrensninger på driftsstyrenes autonomi eller uavhengighet har vi i gjennomgangen av møteprotokollene for de enkelte driftsstyrer kunne avdekke til dels store variasjoner i hvilke saker som behandles av det enkelte driftsstyre og variasjoner i hvordan sakene gripes an. Det kan også synes som om virkelighetsbildet både blant rektorene og driftsstyremedlemmene om hvor bundet man er eller hva som faktisk er mulig å gjøre for et driftsstyre varierer, variasjoner som ikke kan forklares ut fra faktiske ulikheter i ressursituasjonen; mens noen oppfatter budsjetttrammene som en tvangstrøye, oppfatter andre av de vi intervjuet rammene som en mulighet til å realisere ulike mål.

Det poeng vi her ønsker å understreke er at driftsstyreordningen faktisk gir rom for det enkelte driftsstyre til å fatte selvstendige beslutninger og til å påvirke utviklingen ved den skolen de er satt til å styre. Dette betyr ikke at hvert driftsstyre er utstyrt med blanke ark og en finansiell blancofullmakt med hensyn til hva de kan foreta seg, men innenfor de eksterne bindinger som foreligger gis det fortsatt rom for lokale initiativer og tiltak. Dette er imidlertid bare de formelle rammene for driftsstyrenes virksomhet – og vi skal ikke her begi oss inn på spørsmålet om disse rammene er tilfredsstillende sett ut fra en mer ideell beslutningssituasjon for de enkelte driftsstyrer. Det spørsmålet vi skal søke å besvare her er hvorvidt driftsstyreordningen har medført en større brukerstyring enn det man hadde ved tidligere ordninger.

6.2 Motiver for deltakelse i driftsstyrene

I flere nyere studier av rekrutteringen til kommunale verv har man registrert et forholdsvis utbredt disengasjement blant velgerne til å påta seg verv av ulike slag i kommunepolitikken, samtidig som utskiftningshastigheten blant de som velges særlig til kommunestyreverv er høy. Ifølge Offerdal og Aars (2000) har rekrutteringen av representanter til våre kommunestyre i økende grad blitt oppfattet som analogt med det å avtjene sin verneplikt. I forhold til vanlige kommunale verv, er brukerstyrte organer forskjellige ved at de er orientert mot sak, samt at representantene for brukere og medarbeidere, som er medlemmer av slike organer, har en direkte interesse av den virksomhet, som den institusjon de er satt til å styre over, driver med. I utgangspunktet

skulle dette gi en større motivasjon for å delta i denne siste type av kommunale styringsorganer, enn i organer der distansen mellom oppgavene og egen berørthet av disse er større. I hvilken grad kan man hevde at motivasjonen er spesielt stor for deltakelse i driftsstyrene for skolen?

I intervjuene ble foreldrene stilt spørsmål om hvorfor de er medlemmer av driftsstyret, og svarene på dette spørsmålet indikerer at rekrutteringen av foreldrerepresentanter til driftsstyrene i langt mindre grad kan oppfattes som en passiv vilje til å "avtjene sin verneplikt" i slike organer enn som et ønsket engasjement for virksomheten ved skolen. Av de foreldrerepresentantene som ble intervjuet, var det bare en som nevnte "plikt" som årsak til at vedkommende satt i driftsstyret, men også denne personen sa at interesse for skolens virksomhet også var en viktig begrunnelse. Alle andre foreldrerepresentanter gir en positiv begrunnelse for hvorfor de takket ja til medlemskap i driftsstyret. Dette dreide seg om begrunnelser som "å få skolen til å funke", "generell interesse for barnas skolegang", "ønsker å yte noe for skolen og lokalmiljøet", "generell interesse for skole spørsmål", "det er spennende", "engasjert i nærmiljøet" og at "det var interessant at skolen fikk en struktur som minner om andre instanser i samfunnet". Felles for alle er selvsagt at de har egne barn i skolen, men det er ikke hensynet til egne barns skolegang som oppgis å være det fremste motivet for engasjementet i driftsstyrene. Samtlige foreldrerepresentanter gir en mer allmenn begrunnelse for sitt engasjement enn hva et snevert brukerhensyn skulle tilsi – hensynet til fellesskapet ved skolene og ikke minst skolens forhold til lokalmiljøet.

Når det gjelder elevrepresentantene ved de videregående skolene oppfatter de seg i langt større grad som interesserepresentanter for elevene, men også blant disse blir hensynet til skolen som helhet fremhevet som viktig. En av de tidligere elevrepresentantene uttrykte seg på denne måten: "Jeg så meg som representant for skolen – lærere og elever er jo til sammen skolen. Følte likevel at jeg snakket på vegne av elever, men også om saker elevene ikke bryr seg om". Det som skiller foreldrerepresentasjonen klart fra elevrepresentasjonen i driftsstyrene er at elevrepresentantene har en tettere kobling til den gruppe de representerer – konkretisert ved elevrådene – enn hva som er tilfellet med foreldrerepresentantene i grunnskolen. Samtlige elevrepresentanter som vi intervjuet hadde vært eller var medlemmer i elevrådet ved skolen. For foreldrene er det koblinger til FAU. Foreldrerepresentantene oppfatter seg imidlertid, i mindre grad enn elevrepresentantene, som å møte med en form for "bundet" mandat – om ikke formelt, så reelt – i driftsstyrene. Samtidig er det noe overraskende å registrere at ingen av elevrådsrepresentantene sier at elevrådene har fungert som saksforberedende organ for deres virksomhet i driftsstyret; det er kontakt, men ikke i form av rutiner for saksforberedelse. Det framgår av noen av elevintervjuene at deres forhold til elevrådet i større grad besto i å redegjøre for vedtak som allerede var fattet av driftsstyrene – og i særlig grad budsjettet.

På spørsmål til rektorene om hvor ofte elevråd, FAU eller ansattes organisasjoner tar initiativ til saker i driftsstyrene, er det elevrådene som utpekes som de mest aktive i dette henseendet. Samtidig er det noen av rektorene som peker på at elevrepresentantene har et "handicap" sammenlignet med andre representanter ved at de ikke alltid er fortrolige med de saker som behandles og de behandlingsrutiner som preger driftsstyrenes virksomhet. Dette er et problem som også elevrepresentantene fremhever i intervjuene, og det er særlig spørsmål i tilknytning til økonomi og budsjetter som blir oppfattet som vanskelige.

Som vi ser er motivasjonen for å delta i skolens driftsstyrer blant brukerrepresentantene noe forskjellig når man sammenligner foreldrerepresentantene i grunnskolen med elevrepresentantene i den videregående skole. Mens foreldrerepresentantene vektlegger en form for helhetlig perspektiv på virksomheten – der skolens samfunnsmessige rolle

ofte understrekes – oppfatter elevrepresentantene seg i langt større grad å være talspersoner for sin gruppe, og hvor det også er interne anliggender ved den enkelte skolen som står i fokus for oppmerksomheten. Denne forskjellen i fokus mellom foreldre og elever kan ikke bare fortolkes ut fra grad av direkte berørthet av skolens virksomhet. Forskjellene synes også å henge sammen med ulikhetene i det geografiske nedslagsfelt for elevrekrutteringen til henholdsvis grunnskolen og videregående skole. I Oslo ivaretar grunnskolen fortsatt sin rolle som skole for nabolaget, og dermed også som et slags sosialt senter for det nabolag skolen er lokalisert til. Dette er ikke lenger tilfellet for den videregående skole. I våre intervjuer med rektorene i den videregående skolen er det – med ett unntak – ingen som mener at skolens forankring i lokalmiljøet er viktig, og man behandler heller ingen saker som berører grenseflatene mellom skole og nærmiljøet. For driftsstyrene i grunnskolen er engasjementet i forhold til lokalmiljøet tydeligere. Av spørsmål som driftsstyrene i grunnskolen har engasjert seg i er trafikk- og parkeringsforhold i skolens område, arrangement av bydelsdager, kontakter med eldresentra, skolens rolle som lokalt samfunnshus og lignende. En del av denne virksomheten skjer i samarbeid med bydelsutvalgene. Dette gjelder saker som ikke alltid inngår som en formalisert del av driftsstyrenes virksomhet, men de diskuteres i driftsstyrene selv om de konkrete tiltakene blir ivaretatt av skolens FAUer.

Gjennom den sammensetningen som driftsstyrene har fått, ville man kunne forvente at det er blant de eksterne representantene hensynet til det helhetlige og overordnede samfunnspektivet står sterkest. Dette bekreftes bare delvis gjennom de intervjuer vi har gjennomført med disse representantene. Riktignok er det et overveldende flertall blant de eksterne representantene i driftsstyrene for både grunnskolen og den videregående skole som hevder at de står helt fritt i forhold til bestemte særinteresser – det være seg ansattes eller brukernes interesser. Men samtidig er det overraskende få av disse som gir klart uttrykk for at de ivaretar helhetlige samfunnsinteresser i deres virke i driftsstyrene. En del at disse representantene oppgir sitt engasjement i driftsstyrene som faglig motivert – ut fra den innsikt de har i skole- eller utdanningssystemet (iblant som lærer) – og like ofte er det deres partipolitiske forankring som fremheves som den fremste begrunnelse for å delta i driftsstyrene. Selvsagt nevnes også almenne samfunnsinteresser og koblingen til nærmiljøet, men slike hensyn blir minst like hyppig nevnt av foreldrerepresentantene som de eksterne representantene. Intervjuene med disse representantene avdekker for øvrig en rolleforståelse som er mer variabel og spredt enn den man finner innen de øvrige representantgrupper. På spørsmål om de eksterne medlemmene representerer samfunnet utenfor skolen, varierer referansepunktene – eller forståelsen av hva samfunnet utenfor skolen er – fra medlemskap i interesseorganisasjoner, at man har yrkeshemmede som målgruppe, at man kommer fra spesielle deler av næringslivet, at man representerer et faglig pedagogisk syn til at "skolen er mitt hjertebarn". På denne bakgrunn fremtrer den eksterne representasjonen som nokså heterogen i forhold til bestemte interesser, men samtidig markerer svarene på dette spørsmålet at det ikke er noen åpenbare allianser mellom de eksterne representantene og representantene for brukerne eller for de ansatte. De eksterne representerer en form for uavhengighet til de to andre medlemskategorier som kanskje nettopp har vært tilsiktet i sammensetningen av driftsstyrene, en uavhengighet som kan virke som en motvekt mot eventuell interessehevdning fra brukere eller ansattes representanter.

6.3 Er brukernes innflytelse blitt styrket?

Når man stiller spørsmålet om brukernes innflytelse er blitt styrket, er det implisitte referansepunktet den ordningen man hadde med brukerkontakt/brukerstyring i det system

som eksisterte før driftsstyreordningen ble innført – altså ordningen med samarbeidsutvalg. Å konkret kunne bedømme hvorvidt driftsstyreordningen har ført til større brukerinnflytelse er nesten en umulig oppgave. For det første ville en slik bedømmelse kreve en studie av ordningen med samarbeidsutvalg som var formet over samme lest som den analysen vi her presenterer. Det er foretatt en tidligere bedømmelse av forsøket med "selvforvaltning i grunnskolen" og "selvforvaltning i videregående skole" i Oslo (B. Anker og T.E. Hauge, 1993), men denne har et noe annet metodologisk opplegg enn grunnlaget for herværende rapport, og man kan derfor ikke trekke noen direkte sammenligninger. Noen av konklusjonene fra denne evalueringen kan det allikevel være nyttig å ha i bakhodet når vi vurderer hvilke slutninger som kan trekkes ut av vårt materiale. Når det nettopp gjelder brukerinnflytelsen trakk evalueringen fra forsøket tidlig på 1990-tallet følgende konklusjoner:

"Elevene i videregående skole er i liten grad berørt av ordningen med selvforvaltning. Representasjonen i styret har ikke hatt synlig virkninger på interessen blant elevene for øvrig.

Ordningen med selvforvaltning i grunnskolen har ikke ført til noe større engasjement fra foreldrenes side for styringen av skolen sammenlignet med tidligere ordning". (B. Anker og T.E. Hauge, 1993, s. 60)

Et annet problem som vi står overfor i bedømmelsen av brukerinnflytelsen er at selv om driftsstyrenes formelle beslutningskompetanse helt klart er utvidet i forhold til tidligere ordninger, kan for eksempel trange budsjetterrammer lett gi driftsstyremedlemmene en følelse av større avmakt i dagens system enn i systemet med samarbeidsutvalg. Dette henger sammen med at avstanden mellom forventet og reell innflytelse oppleves større i dag enn tidligere – simpelthen fordi forventningene har steget, ikke at den reelle innflytelse er svekket.

Et siste problem i en slik bedømmelse er at bare noen av dagens driftsstyremedlemmer har erfaring fra systemet med samarbeidsutvalg – og i særlig grad gjelder dette brukerrepresentantene.

Til sammen tilsier disse forhold at vår bedømmelse av spørsmålet om økt brukerinnflytelse nødvendigvis vil være beheftet med en del usikkerhetsmomenter, men her har vi valgt å legge vekt på de svarene brukerrepresentantene – og rektorene – selv gir når det gjelder den innflytelse de mener de har på utformingen av den enkelte skoles virksomhet.

La oss først se på hvordan brukerrepresentantene vurderer sin egen kompetanse eller sine egne kunnskaper på de saksområder de forventes å ta stilling til som driftsstyrerepresentanter. Både elevrepresentanter og foreldrerepresentanter ble spurt om de opplevde å ha "mangelfulle kunnskaper om de saker som blir behandlet", og ble videre bedt om å angi hvilke saker dette dreier seg om. Dersom vi først ser på elevrepresentantene er det to av tre (2/3) som sier at de opplever å ha mangelfulle kunnskaper, og i nesten alle tilfeller er det økonomisaker som oppleves som spesielt kompliserte. Ut over økonomi og budsjetter nevner ikke elevrepresentantene noen andre saker som de har opplevd som kompliserte. Det er her grunn til å understreke at det er innsikt i økonomiske forhold og sammenhenger som synes å være vanskelig for disse elevene; gjennomgående er de tilfreds med de saksframlegg som rektor presenterer. Som en av elevrepresentantene uttrykte det var problemet "ikke mangelfull kunnskap som resultat av for dårlig informasjon, men mangelfull kunnskap i form av å være uten nok erfaring og uten kompetanse på økonomispørsmål."

Når det gjelder foreldrerepresentantene er det nesten fire av fem (4/5) som sier at de har opplevd å ha mangelfulle kunnskaper om de saker som behandles av driftsstyrene. For denne gruppen av brukerrepresentanter er det imidlertid ikke budsjett og økonomi som blir oppfattet som mest vanskelig; under en fjerdedel av foreldrene mener de har mangelfulle kunnskaper om det. For foreldrene er det generelle skolepolitiske og pedagogiske spørsmål som oftest nevnes når det gjelder mangelfulle kunnskaper om virksomheten i driftsstyrene. Noen nevner også problemer med å forstå det kommunale styringssystemet. Som en av foreldrerepresentantene uttrykte det er "det...en ny verden.det er vanskelig å forstå det kommunale systemet". Samtidig uttrykker disse representantene – i likhet med elevrepresentantene – at de stort sett er tilfredse med de saksframlegg som presenteres i driftsstyrene. Den manglende kunnskapen er mer knyttet til fravær av innsikt i det systemet – organisatoriske, økonomiske og ikke minst pedagogiske – de er satt til å styre. En av foreldrene peker nettopp på dette når vedkommende sier at "det er en del skoletekniske ting som er vanskelige. Det blir ofte diskusjoner mellom rektor og lærere". At slike fagtekniske diskusjoner iblant fører til at brukerrepresentantene blir parkert på sidelinjen av driftsstyrets diskusjoner ble også nevnt av en av elevrepresentantene, som imidlertid mente at "også lærerrepresentantene har noen ganger lite kompetanse".

Som vi var inne på tidligere er mulighetene for å utøve reell brukerinnflytelse også avhengig av hvor vide rammene for selvstendig beslutningsmyndighet er for driftsstyrene. Bortsett fra de observasjoner vi har gjort i denne rapporten om variasjoner i driftsstyrenes faktiske virksomhet – hvilke saker de behandler og hvilke beslutninger de fatter – varierer brukerrepresentantenes oppfatninger av hvor vide rammene faktisk er. I våre intervjuer med foreldrerepresentantene fant vi at de to representantene i ett og samme driftsstyre hadde diametralt motsatt oppfatning av hvor vide fullmaktene til driftsstyrets var; mens den ene mente at fullmaktene var "vide nok", var den andre av den motsatte oppfatning. Dette viser at det ikke er mulig å nå frem til en fullstendig objektiv vurdering av hvilken innflytelse brukerne har på skolens virksomhet gjennom driftsstyreordningen.

I tillegg står vi overfor spørsmålet om de saker som blir behandlet i driftsstyrene er egnet til å hevde brukerinteressene. Som vi allerede har vært inne på, er det rektor – i samråd med driftsstyrets leder – som har kontroll over hvilken dagsorden de enkelte driftsstyrene har. De enkelte representantene i driftsstyret har selvsagt mulighet for å endre denne dagsorden, men ut fra studiet av protokoller fra driftsstyremøtene skjer ikke dette. Betyr det at brukerrepresentantene mener at deres interesser blir tilstrekkelig ivaretatt av de saker som driftsstyret har til behandling? Når vi spør foreldrerepresentantene om dette, er det et overveldende flertall som svarer bekræftende: deres interesser blir tilstrekkelig ivaretatt av de saker som behandles i driftsstyret. Men det finnes også de som ikke mener dette er tilfellet. En foreldrerepresentant svarte at "nei, foreldrene kommer med forslag, men de tas ikke alvorlig". Ifølge denne representanten skyldes dette rektor ved skolen, som blir karakterisert som "OK, men negativ og sta, gammeldags". Også andre foreldrerepresentanter peker på den viktige rollen rektor har i å tilrettelegge for reell brukerinnflytelse. Som en av foreldrerepresentantene uttrykker det: "Der rektor er dominerende vil nok foreldrerepresentantene drukne".

Det drøftingen over viser er at rammebetingelsene for å øve reell innflytelse på skolens virksomhet kan variere, ikke minst avhengig av hvordan saksbehandlingen tilrettelegges for det enkelte driftsstyre. Men våre intervjuer avdekker også at så vel motivasjon for å være med i driftsstyrene som den enkelte brukerrepresentants vurdering av hvilke frihetsgrader man har kan være viktige forutsetninger for så vel den faktiske aktivitet i driftsstyrene som driftsstyremedlemmenes bedømmelse av hvor stor innflytelse de utøver

på skolens virksomhet. La oss derfor nå se hvordan brukerrepresentantene vurderer sin innflytelse.

Både foreldrerepresentantene i grunnskolen og elevrepresentantene i videregående skole ble spurt om ordningen med driftsstyrer hadde styrket deres innflytelse på driften av skolen. Dersom vi først ser på foreldrerepresentantene er det nærmere to av tre som hevder at deres innflytelse er blitt styrket under driftsstyreordningen. I forhold til den sterkt kritiske "evalueringen" av driftsstyreordningen som ble gitt av ett av driftsstyrene, og som vi siterte fra innledningsvis i denne rapporten, er denne positive vurderingen av driftsstyreordningen m.h.t. foreldreinnflytelse noe overraskende. Det spørsmål som naturlig reiser er hvilken begrunnelse som blir gitt for denne vurderingen av foreldreinnflytelsen. De fleste av de som mener innflytelsen er blitt styrket peker på at den større innsikt i forholdene ved skolen som erverves gjennom saksbehandlingen i driftsstyret, gir foreldrene en større mulighet til å påvirke utviklingen ved de enkelte skoler. Flere av de som deler denne positive oppfatningen av deres innflytelse nevner riktignok stramme budsjetter som en begrensende faktor, men som en av representantene uttrykker det er det "andre spørsmål enn penger som er viktig for å drive skole". Spesielt blir det pekt på at man har kunnet utøve reell innflytelse på interne spørsmål ved skolen.

Også når det gjelder vurderingen av foreldrenes relative innflytelse i forhold til særlig rektor og de ansattes representanter i driftsstyrene er vurderingene gjennomgående meget positive, men foreldrerepresentantene gir samtidig uttrykk for at det kan være visse spenninger i forhold til de lærerrepresentanter som er medlemmer av driftsstyrene. Som en foreldrerepresentant uttrykker det har "ansatte ... noen ganger horn i siden til foreldre, men de frykter foreldrene litt og". En annen foreldrerepresentant viser at det er usikkert hvor alvorlig foreldrerepresentantene blir tatt av lærerne. Det fremgår m.a.o. av disse intervjuene at det kan foreligge et visst spenningsforhold mellom brukerrepresentantene og de ansattes representanter, men de foreldrerepresentanter som nevner dette føler seg ikke i en underlegen posisjon i forhold til lærerne.

Hva så med elevrepresentantene i den videregående skolen? Også her er det et klart flertall – tre av fire – som mener driftsstyreordningen har gitt elevene større innflytelse, men blant disse etterlyser man også enda mer innflytelse enn det man føler man har. Det er interessant å merke seg i våre svar at de elever som gir en begrunnelse for at de mener innflytelsen er blitt bedre nevner at driftsstyrene er et organ som tar elevene mer på alvor enn andre ordninger ved skolene. Som en av elevrepresentantene uttrykte det: "I styret blir jeg behandlet voksent og greit, og det var bedre enn å bli henvist til samtaler med rektor eller inspektør". En fremhever også det faktum at driftsstyreordningen gir elevene en reell stemmerett de ikke har hatt under andre ordninger for medinnflytelse.

Når vi spør rektorene om de mener at brukerinnflytelsen er blitt styrket er ikke bildet like "positivt" som det man får fra foreldre- og elevrepresentanter. Halvparten av rektorene ved så vel de grunnskoler som videregående skoler som inngår i vårt datamateriale mener at brukerinnflytelsen ikke er styrket som følge av driftsstyreordningen. Det interessante er at det er like stor andel av rektorene ved grunnskolen som ved den videregående skole som mener brukerinnflytelsen ikke er styrket. Det er også interessant å merke seg at blant den halvdel av rektorene som mener brukerinnflytelsen er blitt større, er det flere som nevner at brukerinnflytelsen ikke er blitt så sterk som forventet.

6.4 Avslutning

Svaret på spørsmålet om brukerinnflytelsen på driften av grunnskolen og den videregående skole er økt som følge av innføringen av driftsstyreordningen er avhengig av hva man ønsker å legge vekt på i bedømmelsen av hva man skal legge i begrepet innflytelse. Formelt sett er det selvsagt ingen tvil om at driftsstyrene utøver en sterkere innflytelse på driften av den enkelte skole enn den gamle ordningen med samarbeidsutvalg/skoleutvalg innebar. Endelig beslutningsmyndighet særlig i budsjettsammenheng gir driftsstyrene et ansvar tidligere styringsorganer ikke har hatt. Samtidig er det neppe noen tvil om at stramme finansielle rammer legger sterke begrensninger på hva det enkelte driftsstyret kan foreta seg. En brukerrepresentant mente at driftsstyret fungerte som marionetter for byrådet i budsjettsammenheng, og om ikke alle deler denne oppfatningen er det økonomisk ressursknapphet som oftest blir utpekt som årsaken til at brukerinnflytelsen ikke er så stor som den burde ha vært. Problemet synes derfor å være at – til tross for utvidet formell myndighet – foreligger det et gap mellom de forventninger man har til fritt å kunne prege de lokale budsjettvedtak og den faktiske autonomi som kan utøves på grunn av eksterne og interne bindinger. Dette forventningsgapet har nok bidratt til at flere av driftstyrerepresentantene ikke mener deres innflytelse er blitt styrket som følge av driftsstyreordningen.

Allikevel er det et meget klart flertall av så vel foreldre- som elevrepresentantene som ble intervjuet som mener deres innflytelse er blitt styrket som følge av driftsstyreordningen, og flere av disse gir også klart uttrykk for at ordningen bør fortsette. I begrunnelsene for å hevde at driftsstyreordningen har styrket brukerinnflytelsen blir det både pekt på den økte innsikt man har fått i driften av skolen gjennom deres medlemskap i driftsstyrene, og på at det saksfelt driftsstyret kan engasjere seg på er forholdsvis bredt. I forlengelsen av en slik vurdering blir det også pekt på det potensiale som ligger for et økt engasjement fra driftsstyrenes side i saker som til nå har inntatt en marginal plass på driftsstyrenes dagsorden.

I forhold til brukerrepresentantene selv er rektorene i begge skoleslag noe mer delte i sine oppfatninger av brukerinnflytelsen, og de uttrykker seg noe mer forsiktig i bedømmelsen av hvilke endringer som har skjedd i brukerinnflytelsen. Det er imidlertid halvparten av rektorene som mener brukerinnflytelsen er blitt styrket som følge av driftsstyreordningen. Rektorenes forståelse av og holdning til økt brukerstyring preges også av en viss ambivalens. På spørsmål om de kunne tenke seg driftsstyrer med et flertall av brukerrepresentanter, er det bare fire av rektorene i grunnskolen som vi intervjuet som var klart positive til dette, og av disse var det to som begrunnet et slikt ønske med at dette kunne bidra til å disiplinere de ansattes representanter. Motstanden mot en slik ordning begrunnes oftest i at foreldrene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å behandle de spørsmål som skal opp i driftsstyrene – noe som også ville føre til en administrativ merbelastning for rektorene i egenskap av sekretærer for driftsstyrene.

Tross de mange forbehold som må tas i forhold til vårt datamateriale og til fortolkningen av de svar som er gitt, mener vi allikevel at den konklusjon vi kan trekke av vår gjennomgang er rimelig klar: driftsstyreordningen har bidratt til å styrke brukerinnflytelsen ved den enkelte skole – og dette gjelder både i grunnskolen og i videregående skole. Samtidig peker våre data på flere muligheter til en styrking av brukerinnflytelsen – både i forhold til spørsmålet om styrket brukerkompetanse og ikke minst gjennom valg av et bredere og mer omfattende saksrepertoar enn det som til nå har vært mest vanlig for de ulike driftsstyrer. De fullmakter som driftsstyrene har i dag gir grunnlag for en mer omfattende egeninitiert virksomhet enn hva praksis har vært til nå.

De konklusjoner vi kan trekke ut av vårt materiale skiller seg således nokså klart fra de konklusjoner Anker og Hauge (1993) trakk på bakgrunn av deres evaluering av forsøket med selvforvaltning i skolen, der verken foreldrerepresentantene eller elevrepresentantene synes å ha styrket sin innflytelse i styringen av skolen. Forskjellen i våre konklusjoner kan selvsagt henge sammen med metodologiske ulikheter mellom våre to evalueringsopplegg, men det er mer sannsynlig at disse forskjeller markerer en reell endring som har skjedd siden første halvdel av 1990-tallet. I tillegg kan denne forskjell skyldes at en prøveordning aldri vil oppfattes som like tung og forpliktende for de ulike aktører som en permanent ordning. Dette reiser interessante perspektiver på slike prøveordninger, og ikke minst reiser det interessante perspektiver av metodologisk art, perspektiver som går langt ut over rammen for denne rapportens analyser.

7 Har driftsstyrene i Osloskolen bidratt til å oppfylle intensjonene i forsøket?

7.1 Innledning

Vi har vurdert driftsstyreordningen ut fra fem problemstillinger. For det første om de løsningene som er valgt med hensyn på sammensetningen av driftsstyrene, delegerte fullmakter og plassering i styringssystemet er egnet til å realisere intensjoner og mål for forsøket. Dernest hvordan driftsstyrene oppfatter sin rolle som del av Oslo kommunes styringssystem, og om oppnevningsprosedyren har innflytelse på rolleforståelsen. Den tredje problemstillingen var om driftsstyrene bidrar til helhetsstyring av skolene og voksenopplæringssentrene og om de er en støtte for rektor i driften. Den fjerde problemstillingen er om driftsstyrene har bidratt til økt foreldre/brukerinnflytelse i skolene og på voksenopplæringssentrene. Den siste var i hvilken grad driftsstyrene har hatt innvirkning på avtalefestede organer og de øvrige organene for brukermedvirkning i skolene og voksenopplæringssentrene. I avslutningskapittelet vil vi oppsummere våre viktigste observasjoner med hensyn til disse problemstillingene.

7.2 Oppnevningsprosedyrenes betydning for rolleforståelsen

Oppnevningsprosedyrene kan influere på den rollen driftsstyrene ivaretar som en del av Oslo kommunes styringssystem. Men de legger trolig ikke føringer for hvordan driftsstyret som helhet oppfatter sin rolle i styringssystemet. Trolig har driftsstyrene ikke på noe tidspunkt oppfattet seg som iverksettere av byrådets politikk på skolenivå, og den rollen driftsstyrene inntar på nåværende tidspunkt, ser ut til å være utviklet over tid. I den tidlige fasen var det interne forhold i driftsstyrene som var av betydning og det har vært motsetninger mellom gruppene internt som har stått i fokus. På det tidspunktet kan prosedyrene for oppnevning ha medført at det ble skapt forvirring om de enkelte gruppers posisjon relativt til egen gruppe på skolen. I den senere tiden er de interne motsetningene betydelig redusert i omfang, og oppmerksomheten er rettet mot ytre betingelser for driften av skolen. Utviklingen har gått mot at det oppstår motsetninger mellom det enkelte driftsstyre og byråd/etat. De ytre betingelsene for driften av skolen er altså blitt bestemmende for den måten driftsstyrene forstår sin rolle. Dette er trolig uavhengig av oppnevningsprosedyrene.

Rektorenes rolle i driftsstyret er formelt kun å være tilretteleggende, men det kommer tydelig fram i vårt materiale at de har roller som går langt ut over sekretariatsfunksjonen. Til dels kan det knyttes til rektors posisjon som den som står for kommunikasjonene med grupper internt på skolen. Men det ligger også i den rollen rektor får, som den som i

praksis kommuniserer med representanter for skolens omgivelser, særlig fagbyråd og skoleetat. Rektor får dermed posisjon som den som legger premisser for, og styrer driftsstyrenes virksomhet. Dette gjelder selv om driftsstyrets leder skal velges blant eksterne og foreldre, og det gjelder selv om rektor er tilbakeholden med å legge fram egne synspunkter og meninger angående de sakene som behandles i styret.

Pedagogisk personale oppfatter driftsstyrene som fora der det kan drives interessekamp. Denne forståelsen er overtatt av andre medlemmer i driftsstyret, men det gjelder ikke alle driftsstyrene. Tidlig i forsøksperioden var ansatte i stor grad opptatt av virksomheten internt i driftsstyrene, senere har de i større grad rettet sin oppmerksomhet utad, mot de mest sentrale aktørene i omgivelsene; byråd og etat. Som vi har pekt på over, er dette trolig en dreining i driftsstyrenes virksomhet som har foregått over noe tid, og den er trolig avhengig av flere faktorer. For det første er det vårt inntrykk at særlig medarbeidere oppfatter det slik at den enkelte skoles økonomi er forverret i løpet av de siste årene. I sine svar til oss knytter ansatterespondentene læringsmiljøet i skolen tett sammen med økonomien, og i driftsstyret kan alle medlemmene se at økonomien er dårlig. For det andre oppfattes det som at driftsstyrene overstyres ved at de små budsjettene i stor grad er detaljerte og øremerkede. Til sist hevdes det at kommunikasjonslinjene til fagbyråd og skoleetat er stengt.

Foreldre og til dels elever, men også eksterne representanter, særlig i videregående skoler, deler etter hvert pedagogisk personales oppfatninger om forholdene for de enkelte skoler. Foreldre tilkjenner likevel et mer nyansert syn på driftsstyret enn pedagogene, og peker på de muligheter driftsstyret har som ikke er avhengig av de økonomiske rammene. I videregående er for eksempel både elever og eksterne opptatt av at skolene må arbeide for å styrke sin profil. Det å delta i diskusjoner om i hvilken retning skolen utvikler seg anses som en av driftsstyrets viktigste oppgaver. Ingen representanter for det pedagogiske personalet i videregående nevnte det. Også rektorer var enige i at forholdene for skolen er for dårlige. Driftsstyrenes rolle defineres i tråd med dette i all hovedsak som et organ skolen kan ta i bruk for å argumentere mot fagbyråd og skoleetat, ikke som et organ som iverksetter kommunens skolepolitikk.

Eksterne representanter har ulike roller i driftsstyrene avhengig av om de deltar i grunn- eller videregående skole. Rollen, både i forhold til driftsstyrets funksjoner og i forhold til driftsstyrets eksterne kommunikasjon, defineres tydeligst i videregående skole. Faktisk ser det ut til at rektor ved videregående skoler i stor grad kan sette sammen det driftsstyret det er ønskelig å ha, at driftsstyret på mange måter kan skreddersys ut fra rektors ønsker og interesser. Det er store forskjeller på hvilke eksterne representanter det er i videregående skolers driftsstyrer, noe som trolig kan tilbakeføres til skolenes organisasjonskultur. Ved noen skoler er de eksterne representantene valgt ut med hensyn på at de skal passe inn i en faglig og skolemessig profil, ved andre skoler virker det i mye større grad tilfeldig hvem som er eksterne representanter. Ved noen skoler uttrykker alle våre respondenter et nokså samstemt syn; at driftsstyret er en negativ ordning. Det er tidsspille, merarbeid, nytteløst og det strør sand på beslutninger som allerede er fattet av fagbyråd eller etat. Dette overlapper til en viss grad med de skolene der driftsstyret virker tilfeldig sammensatt. Dette er antakeligvis et ledelsesproblem, og ved andre skoler signaliseres det en mye mer åpen og positiv holdning til driftsstyret.

Brukere og eksterne representanter er innforstått med den formelle rollen de skal ha i driftsstyret, men er ikke villig til å handle i tråd med den i tilfeller av konflikt. Det er uklart om undervisningspersonalet er innforstått med den formelle rollen de skal ha i driftsstyret, de er heller ikke villige til å handle i tråd med den i tilfeller av konflikt.

Rektor får i praksis rollen som den som forestår eksternt kontakt.

Skolens ledelse har stor betydning generelt for driftsstyrenes virkemåte, og for sammensetning i videregående skoler.

Oppnevningsprosedyrene legger ikke føringer for resultatene presentert i de fire punktene over.

7.3 Sammensetning og helhetlig styring

Jevnt over fortolker altså driftsstyrene sin rolle som å være et skolens interesseorgan overfor fagbyråd og skoleetat. Etableringen av driftsstyreforum, der interessekampen er løftet opp på et nivå over skolene, er et tydelig signal om det. Vi har vist at de interne medlemmene i driftsstyret ser seg som representanter for sine grupper, men at det kan variere noe mellom skoleslagene. I grunnskolen har foreldre i stor grad inntatt en holdning på linje med undervisningspersonalet, om at skolen er i en svært vanskelig situasjon økonomisk. I de grunnskolene der eksternt representant også har tilkjennegitt et negativt syn på driftsstyreordningen, er dette i stor grad blitt den rådende holdningen. En del foreldre har likevel inntatt en selvstendig holdning, og mens de er opptatt av at eget nærvær i driftsstyret er viktig, stiller de spørsmål ved eksternt representants rolle. Trolig kan ikke den eksterne representanten legge særlige premisser for driftsstyrets rolleforståelse og virksomhet. Det kunne likevel påvises at eksterne representanter som ikke delte byrådets syn på driftsstyrene til dels deltok i debattene med "ideer". Samtidig ble andre holdt ansvarlig for byrådets skolepolitikk. Slike forhold bidrar neppe til helhetlig styring på den enkelte skole.

I videregående skole er den eksterne representantens rolle en annen. Det er forskjell når det gjelder hvilke eksterne representanter som inviteres til å delta i styrene ved videregående skoler, og dette avspeiler trolig skolenes organisasjonskultur. Det kunne påvises at noen eksterne delte den negative holdningen som både pedagogisk personale og rektor la for dagen, mens andre mente de representerte en annen type kompetanse og andre verdier enn det skolen selv stod for. Gjennom sin interesse for skolens profil og gjennom sin holdning om å være sparringspartnere for rektor, kan de bringe diskusjonene i driftsstyret nærmere skolens pedagogiske virksomhet. Det er av interesse for elevene, og det bidrar til den helhetlige styringen av skolene.

Mulighetene for å drive helhetlig styring av skolen er influert av de rådende fortolkningene av hva som er skolens problem. Det er et potensiale i ordningen for at driftsstyret kan endre de økonomiske prioriteringene innenfor de rammene som er satt, men våre observasjoner viste imidlertid at dette ikke skjer i særlig utstrekning.

Holdningen vi kunne finne til driftsstyrene blant de ulike gruppene, er trolig også symptomatisk for den rollen de inntar som støttespillere for rektor. Det vil si at det varierer i hvilken grad de er støttespillere. Ved de skolene der den negative holdningen er framtreddende inntar driftsstyret i liten grad en støttende rolle for rektor. Samtidig signaliseres det trolig fra rektors side at det ikke er nødvendig. Medlemmene i driftsstyrene ved slike skoler er enige om at styrene har liten betydning i skolen. Mener eksterne medlemmer at de er medlemmer i et forum der de, sammen med rektor,

diskuterer saker som kan være av betydning for skolens utvikling og vei fremover, avspeiler det trolig at driftsstyret har en støttende funksjon. En del, både elever og eksterne, refererte til at de hadde gått mot ansattes representanter i konkrete saker på møter i driftsstyrene. Mange rektorer var av den mening at driftsstyrene fungerte støttende for rektor angående driften av skolen.

Driftsstyrets sammensetning representerer ikke noe problem for graden av helhetlig styring av skolen. De sakene der det var henvist til at resten av driftsstyret hadde gått mot ansatte var få, og de var trolig redusert over tid. Potensialet for konflikt mellom gruppene på alle typer skoler, var også redusert. Det ble referert til at "det har gått seg til". Det er typene saker driftsstyret behandler som kan ha innflytelse på den helhetlige styringen. Det minimalistiske driftsstyret fokuserer forholdsvis ensidig på økonomi, det behandler sakene som kommer fra skoleetaten og kobler i liten grad mellom saksområder. Det bidrar neppe til helhetlig styring av skolene.

Trange økonomiske rammer oppfattes som å være skolens problem.

Det varierer i hvilken grad driftsstyrene er støttespillere for rektor.

Det interne konfliktnivået i driftsstyrene er redusert over tid.

Driftsstyrenes sammensetning representerer ikke et problem for den helhetlige styringen av skolen.

7.4 Driftsstyrenes bidrag til øket brukerinnflytelse

Som vi har vist i analysen av driftsstyrene i Oslo skolen har brukernes oppfatning av egen innflytelse bedret seg noe siden selvforvaltningsprosjektet ble evaluert. Både foreldre og elever mener selv at driftsstyrene har styrket deres muligheter til å øve innflytelse, og de er positivt innstilte til egen tilstedeværelse i besluttede fora på skolen. Foreldre mener de er med i driftsstyret fordi de har interesse av å delta. De er fornøyde med styrenes myndighet og kompetanse, men ønsker seg videre økonomiske rammer for skolen. De fleste er på det rene med at det ikke tilligger driftsstyrene å fatte beslutninger om selve de økonomiske rammene, dermed retter de sin misnøye mot utformingen av kommunikasjonslinjene mellom styre og sentrale skolemyndigheter, eller mangelen på kommunikasjonslinjer slik de oppfatter det. Også representanter for andre grupper mener brukeres innflytelse over spørsmål som angår skolen er øket; rektorer og eksterne uttalte seg mest positivt. Det særegne ved foreldres tilstedeværelse i driftsstyrene er at de i en viss utstrekning tar i bruk, eller blir avhengig av, pedagogisk personale (dette inkluderer rektorer) fortolkning av driftsstyrenes interne og eksterne funksjoner. I kapittelet om driftsstyrenes virksomhet viste vi for det første at antallet møter i driftsstyret varierte mellom skoler; gjennomsnittet var 7 i året, det laveste antallet var 3 i løpet av et år, og det høyeste var 6 i løpet av et halvår. For det andre viste vi at økonomisaker får dominere i mange driftsstyrer, men at også spørsmål om intern organisering, forholdene til sentral skoleledelse, skolebygg og areal var saker som ble behandlet. Saker som grenser opp mot skolens pedagogiske innhold, det er saker som klasseinndeling, dimensjonering og læreplan, er i mindre grad tatt opp som egne poster, i en del tilfeller heller ikke som orienteringssaker. Spørsmål om læreplaner og andre saker som grenser opp mot den pedagogiske virksomheten i skolen, kanaliseres dermed til en viss grad utenom driftsstyrene. Det ble vist til at noen driftsstyrer var minimalistiske og behandlet de sakene det var bedt om å behandle. Trolig medvirker dette til at bare deler av potensialet for bruker

medvirkning som ligger i driftsstyreordningen faktisk tas i bruk. Lærerne uttrykker at de ikke har tillit til at foreldre har kompetanse nok til å behandle slike saker.

Mulighetene for brukermedvirkning oppfattes som å være bedre ved avslutningen av forsøket med driftsstyreordningen enn de var ved avslutningen av selvforvaltningsprosjektet.

Driftsstyreordningen varierer mellom skoler m.h.t. antallet møter og typene saker, derfor varierer også mulighetene for brukermedvirkning mellom skolene.

Brukere og eksterne representanter er i større grad mer positivt innstilt til driftsstyreordningen enn undervisningspersonalet.

7.5 Driftsstyrets relasjon til skolens rådsorganer og MBA

Driftsstyret påvirker i liten grad arbeidet i skolenes rådsorganer og MBA. Som presentasjonen i kapittel fem viste har gjennomgående representasjon mellom ulike organer nedfelt seg som den løsningen de fleste skolene har valgt for alle gruppene i driftsstyret. Den gjennomgående representasjonen har noen fordeler, som også medlemmer i kultur-og utdanningskomiteen peker på i sin drøfting av saken 05.02.98: "Det er viktig å sikre god kontakt mellom representantene for foreldre og dem som har valgt dem". Samrepresentasjon mellom driftsstyrene og FAU trekkes fram som et virkemiddel. Dette er det samme også for de andre gruppene. Overlappende medlemskap sikrer kommunikasjon i gruppene internt på skolen. Det vil øke sjansene for at saker tas opp i flere organer, og det synes å være betingelsen for at driftsstyrene skal ha relevans for bredden, og ikke bare for akkurat dem som er medlemmer. Det vil også øke muligheten for at ulike grupper på skolen vil kunne oppfatte driftsstyret som et relevant organ for behandling av egne saker.

Gjennomgående representasjon er altså regelen mellom MBA og driftsstyret, det vil si at det er tillitsvalgte som er ansattes representanter i driftsstyret. Likevel influerer ikke driftsstyrene på avtalefestede organer i skolen. På noen skoler ble sakene som skulle opp i driftsstyret også behandlet i MBA-møtet, men i de fleste tilfellene ble det vist til at det ikke var noen sammenheng. Personalmøtet kunne ha vært et forum der ansatte tok opp saker som de ønsket behandlet i driftsstyret, men ansatte tok i liten grad opp saker der. Sakene ansatte er opptatt av går via klubb til MBA. I den grad det ble referert til driftsstyret i denne sammenhengen, var det til dets rolle som "riset bak speilet": Hvis ansatte ikke fikk gjennomslag for sine saker i MBA-møtet ville de ta dem opp i driftsstyret.

For elever er det i stor grad overlappende medlemskap mellom elevråd og driftsstyre. Elevene så elevrådet som sitt viktigste organ, samtidig som de understreket at det var viktig for dem å være tilstede i driftsstyret. De oppfattet tilstedeværelse som viktig fordi de ble tatt mer alvorlig som medlemmer i driftsstyret, samt at de så det som viktig å ha innsyn i de beslutningene som skulle fattes om skolen. Driftsstyret legger ingen betingelser for elevrådets virke fordi de sakene som ble tatt opp i driftsstyret i liten grad har vært behandlet i elevrådet i forkant. Det var også opp til elevenes skjønn i hvilken grad de tok opp og informerte om saker fra driftsstyret i elevrådet.

Også mellom FAU og driftsstyret var det i stor grad gjennomgående representasjon, og heller ikke her var det mulig å se at driftsstyret hadde sterk innvirkning på den måten FAU fungerte. Foreldre var noe mer bevisste enn de andre gruppene på at de tok opp saker fra FAU til driftsstyret og at de sakene som skulle behandles i driftsstyret også ble

behandlet i FAU. Ellers har nok FAU en sikker posisjon som foreldres organ i grunnskolen. I kraft av å være foreldres organ, som tar opp foreldres saker og som kan medvirke til å skape et fellesskap mellom foreldrene på skolen, har det støtte også hos ansatte. I den grad det ble referert til at driftsstyret styrket FAU og foreldres posisjon på skolen, ble det pekt på at driftsstyret formaliserte samarbeidet mellom partene i skolen fordi det hadde beslutningsmyndighet. Samarbeidsutvalget er kun et rådgivende organ og det var kun et fåtall av foreldre som ønsket å gå tilbake til den ordningen.

Heller ikke blant de andre gruppene i skolen framsto det å gå tilbake til de tidligere ordningene som en god løsning. Begrunnelsen var at driftsstyret gir partene i skolen beslutningsmyndighet, om enn begrenset.

Ved de enkelte skoler er det valgt gjennomgående representasjon for de driftsstyremedlemmene som utgår fra grupper ved skolen.

Brukerorganer og avtalefestede organer ved skolene påvirkes i liten grad av driftsstyrene.

Ingen medlemmer i driftsstyrene ved skolene i utvalget mener det vil være en god løsning å gå tilbake til tidligere ordninger.

7.6 Implikasjoner for driftsstyret og institusjonen

Som vi har sett har det vært både intenderte og uintenderte konsekvenser av forsøket med driftsstyret i Oslo skolen. Den forventede konsekvensen var at brukerinnflytelsen på skolenivå har øket, både for foreldre og elever. Av dette var det en uintendert positiv konsekvens at brukerinnflytelsen har ringvirkninger til de enkelte gruppene som deltar, og som er interne for skolen. Aktiviteten i driftsstyrene kan altså medvirke til å bedre fellesskapet på skolene. For grunnskolene kunne det også medvirke til å bedre kontakten skolene hadde med lokalmiljøet. Av de uintenderte, mer negativt vinklede konsekvensene, er den tydeligste at driftsstyrene medvirker til å avdekke problemer lokalt på de enkelte skoler. Det øker kompleksiteten i relasjonen mellom skolene og fagbyråd og skoleetaten både angående iverksetting av skolepolitikken og kommunikasjon. Kompleksiteten øker også fordi driftsstyrene i forholdsvis mange tilfeller ble tatt i bruk som en arena for interessekamp. En videre faktor som øker kompleksiteten er at medlemmene i driftsstyrene ved en del skoler oppfattet styret som en alternativ kanal de kan ta i bruk blant annet for å argumentere for flere ressurser til egen skole. Det så vi at det driftsstyret vi siterte innledningsvis tydeligvis hadde forsøkt. En videre konsekvens, som ble negativ, var at den økte kompleksiteten medførte at driftsstyrene ønsket tett kommunikasjon med fagbyråd og etat. En siste konsekvens av negativ karakter vi vil nevne er at engasjementet og entusiasmen for driftsstyrene ved de fleste skolene var liten.

Hvis driftsstyrene skal fortsette kan det være et poeng at det satses på å styrke de sidene ved ordningen som fungerer positivt. Som vi så har det nedfelt seg en praksis på de fleste skolene at det er valg blant ulike grupper på medlemmer til driftsstyret. I den danske ordningen er valget for foreldre institusjonalisert på samme måte som større demokratiske valg med lister og valgmøter. Så tydelig er det ikke noe poeng å gjøre det her, men valget og det overlappende medlemsskapet mellom fora på skolen er de instansene i ordningen som faktisk har de mest positive konsekvensene fordi det er til disse etableringen av fellesskap knytter seg. Det overlappende medlemsskapet influerte i liten grad på eksisterende ordninger, det gjorde heller ikke det faktum at de fleste medlemmene i

driftsstyrene oppfatter seg som representanter for sine grupper. De mente samtidig de stod fritt i sin bedømmelse av de sakene som behandles i driftsstyrene. Hvis det er mulig, uten å endre lovhjemmelen for styrene, kan det dermed være et poeng at det ikke vektlegges så sterkt at de ulike medlemmene ikke skal representere sine grupper. Et annet punkt, som involverer større deler av utdanningsinstitusjonen, er at det ønskes mer informasjon, både om driftsstyrene og om de enkelte sakene det behandler. Det ønskes også klarere og åpnere linjer for kommunikasjon. Begge disse faktorene kan, hvis de endres på en måte som oppfattes som positiv, medvirke til å øke engasjementet i og entusiasmen for styrene på skolen. Informasjon er av vital betydning for gruppenes oppfatning av egen rolle i driftsstyret, og både informasjon og kommunikasjon gir signaler om driftsstyrenes posisjon i det kommunale styringssystemet.

Litteratur

- Andersen, J. (1998): "Skolebestyrelser i Danmark – mellem administrativ effektivitet og demokratiske kulturer". I: B.Hansen og C.Jensen (red): *Grundbok i statskundskap*. Akademisk forlag, København
- Andersen, V. N. (2000): *Reformer i folkeskolen. Relasjoner mellom aktører idet lokale skolefelt*. Odense, Odense Universitetsforlag
- Andersen, V. N. og M. Helgesen (2001): *Mellom egeninteresse og fellesskap. Nye former for demokratisk deltakelse på skoleområdet i Danmark og Norge*. Kommer i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr 4, 2001
- Anker, B. og T. Hauge (1993): *Selvforvaltning i Oslo-skolen. Sluttrapport*. Senter for lærerutdanning og skoletjeneste, Universitetet i Oslo. September 1993
- Baklien, B. (2000): "Evalueringsforskning for og om forvaltningen". I: Foss, O. og J. Mønnesland (red): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs PLUSS-SERIE, 4-2000
- Eriksen, E. O. og J. Weigård (1999): "Fra statsborger til kunde. Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller? I: Eriksen, E.O. (1999): *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*. Fagbokforlaget, Bergen
- Farrel, C.M. (2000): "Citizen Participation in Governance". I: *Public Money and Management. Integrating Theory and Practise in Public Management*. Vol. 20. Nr. 1 January – March. Blackwell Publishers
- Fimreite, A. L. og Ø. Lotsberg (1998): *Rektorrollen mot tusenårsskiftet – Forventninger, realitet og utfordringer i rektors rolleutøvelse*. LOS-senter, Notat 9823
- Flo, Y. (1999): *Staten ut til folket: Desentralisering som styrings-og forvaltningspolitisk strategi 1945-1975*. LOS-senteret, Rapport R9901
- Foss, O. (2000): "Evaluering – samfunnsforskning i politikkenes tjeneste". I: Foss, O. og J. Mønnesland: *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs PLUSS-SERIE 4-2000
- Hagemann, G. (1992): *Skolefolk. Lærernes historie i Norge*. Ad Notam Gyldendal. Oslo
- Hagen, T. et al. (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannsskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs PLUSS-SERIE 3-99

- Hansen, T., S. Hovik og J. E. Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs PLUSS-SERIE 3-2000
- Helgesen, M. (2000): *Nye former for demokratisk deltakelse – borgere, brukere og kunder i skolen*. LOS-senteret, Rapport R0011
- Helgesen, M. (2001): *Direkte valg til bydeler i Oslo; vil det medføre økt vitalisering og lokalisme i kommunalpolitikken?* Paper til workshop om Decentralisering i sex skandinaviske storsteder. Göteborg 11-12 juni 2001
- Helgøy, I. (2000): *Desentralisering og desektorisering: Endrede betingelser for kommunal innflytelse i skolen?* LOS-senter, Notat N 0118
- Hellevik, O (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo
- Jansen, M. R. T (2001): *Medvirkning uten medbestemmelse? En studie av foreldre-representantens rolle i fire samarbeidsutvalg i grunnskolen*. Hovedfagsoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. September 2001
- Johnson, T. (1972): *Professions and power*. The Macmillan Press Ltd. London and Basingstoke
- Kristensen, N. N. (1998): *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse – støvets fortælling*. Jurist- og økonomforbundets Forlag, København
- Kvaale, S (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad Notam Gyldendal, Oslo
- Lindbom, A. (1995): *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 123
- Lægreid, P. (1983): "Medbestemmingsretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati". I: T. Berg (red): *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Universitetsforlaget, Oslo
- Nordal, T. (2000): *Samarbeid mellom hjem og skole - en kartleggingsundersøkelse*. NOVA Rapport 8/2000
- Offerdal, A. og J. Aars (2000): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Kommuneforlaget, Oslo
- Olsen, J. P. (1990): *Demokrati på svenska*. Carlson Bokförlag. Stockholm
- Silverman, D (1993): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. SAGE Publications, London
- Scott, W. R. (1992): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Slagstad, R. (1998): *De nasjonale strateger*. Pax, Oslo

Sørensen, E. (1995): *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance*. Institut for statskundskap. Roskilde Universitet. Licenciatserien 1995/2

Weiss, C. H. (1998): *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey

Annet

Brev av 19. mars fra byrådsavdeling for Kultur og utdanning til Rødtvedt skole.

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

Lov av 17. juli 1998 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

NOU 1974:53: *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.

Ot.prp. nr. 59 1992/93: *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*

Ot.prp. nr. 36 1997/98: *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.

Sakspapirer vedlagt anbudsinnbydelsen.

St.meld. nr. 28 1998/99: *Mot rikare mål*

St.meld. nr. 37 1990/91: *Om organisering og styring i utdanningssektoren*

St.meld. Nr. 14 1997/98: *Om foreldremedverknad i grunnskolen*

Vedlegg 1

Intervjuguide

Vi tar her utgangspunkt i de spørsmålene vi stilte rektorer. De spørsmålene utover dette som vi stilte til andre medlemmer i driftsstyret, presenteres nedenfor.

1. Hvilken type informasjon har skolene fått om driftsstyreordningen, og har det vært rektors ansvar å informere videre til medlemmene?
2. Hvilke saker har driftsstyret til behandling?
3. Utarbeider driftsstyret noen planer for sin virksomhet, eller behandles sakene enkeltvis?
4. Hvilke oppgaver har driftsstyrene når det gjelder måloppnåelse for læreplanene?
5. Hvilke oppgaver har driftsstyrene når det gjelder budsjettet?
6. Hvor store frihetsgrader har driftsstyrene i fordelingen av budsjettmidlene?
7. I hvilken utstrekning foretar driftsstyrene endringer i de budsjettforslag de får til behandling?
8. Fattes vanligvis driftsstyrets vedtak ved enstemmighet? Hvordan er det for budsjettspørsmålene?
9. Opplever du at det ofte, sjelden eller aldri er uenighet mellom rektors standpunkter og driftsstyrets standpunkter til de ulike sakene som behandles?
10. Dersom det foreligger uenighet om budsjettvedtakene, går da skillelinjene mellom brukerrepresentantene og de ansattes representanter, eller går skillelinjene på tvers av representantgruppene?
11. Når det gjelder driftsstyrenes forhold til byrådet, vil du si at arbeidsdelingen mellom byråd og driftsstyrer er tilstrekkelig tydelig og klar, eller er det uklart hvilken kompetanse driftsstyrene har i forhold til byrådet?
12. Dersom delegeringen av myndighet og kompetanse fra byråd til driftsstyrer er uklar, er det innenfor bestemte sider ved virksomheten denne uklarheten er spesielt stor? Eller er grenseoppgangen mellom byrådets og driftsstyrets beslutningsansvar uklar på de fleste saksområder?
13. I hvilken grad er det rektors oppgave som sekretær for driftsstyret å klargjøre grensene mellom driftsstyrets og byrådets myndighetsområde?
14. Vil du si at medlemmene av driftsstyrene normalt godtar de begrensninger som legges på deres beslutningsmyndighet?
15. Hvilke medlemmer av driftsstyrene er mest tilbøyelig til å gå ut over de fullmakter som gis av byrådet? Er det representantene for de ansatte, brukerne eller de eksterne?

16. Har du som rektor opplevd å lide nederlag i viktige saker som driftsstyret har behandlet? Har dette skjedd ofte, sjelden eller aldri?
17. Er det uproblematisk for driftsstyret å videredelegere sine fullmakter til rektor?
18. Har du opplevd at det har vært diskusjoner om hva som er "nødvendige fullmakter for at rektor skal kunne gjennomføre den løpende driften av skolen"?
19. Hvilke prinsipielle elevsaker har skolen arbeidet med? Hvordan deltar driftsstyret i det arbeidet?
20. Hvor ofte tar elevråd, FAU eller ansattes organisasjoner initiativ til saker som blir behandlet i driftsstyret?
21. Påvirker driftsstyret medbestemmelsesrelasjonen til lærerne (MBA-relasjonen)?
22. Er det mulig å sammenligne relasjonen mellom rektor (skole) og foreldre (grunnskole)/elever (videregående skole) nå, med ordningen den tiden det var samarbeidsutvalg/skoleutvalg?
23. Ønsker rektor å gå tilbake til ordningen med samarbeidsutvalg/skoleutvalg?
24. Hva vil rektor (ved grunnskole) mene om en ordning der foreldre er i flertall i et driftsstyre for skolen?
25. Kunne det vært aktuelt også å legge andre oppgaver til et styre for skolen, for eksempel slike som i større grad omfatter innholdet i skolen?
26. Hvilke forhold vil du vektlegge i en beskrivelse av læringsmiljøet ved skolen?
27. Vil du si at læringsmiljøet ved skolen er blitt bedre etter innføringen av driftsstyreordningen?
28. Hvis læringsmiljøet er forbedret – hvilke sider ved dette dreier det seg om?
29. Hvilke forbedringer vil du knytte til driftsstyrene, og hvilke til andre typer prosjekter og programmer skolen har gående eller er med i?
30. Skolene definerer satsnings- og utviklingsarbeid for skolen. Hvilke tiltak for utviklingsarbeid har skolen definert, deltar driftsstyrene i denne virksomheten og evt. hvordan?
31. Vil du si at målsettingene i læreplanene oppnås bedre i dag enn tilfellet var tidligere?
32. Hva med skolens ressurser? Bidrar driftsstyrenes behandling av skolens budsjetter til en bedre fordeling av midlene enn hva tilfellet var tidligere?
33. Vil du si at innføringen av ordningen med driftsstyrer reelt har styrket brukernes innflytelse på driften av skolen?
34. Er det innenfor spesielle områder av skolens drift at denne brukerinnflytelsen er særlig sterk?
35. Vil du som rektor si at driftsstyret har fungert som en god støttespiller innad og utad, og hva er det som eventuelt har gjort driftsstyret til en god støttespiller?
36. Hvordan påvirker driftsstyreordningen rektors posisjon i skolen?
37. Krever den øket oppmerksomhet mot noen oppgaver framfor andre? Evt. hvilke? Eks: arbeidsgiverfunksjonen, kommunen, foreldre, stat

Alle de andre gruppene er forespurt om hvilket motiv de har for å være med i driftsstyret.

Foreldre

1. Hvorfor er du medlem av driftsstyret ved skolen?
2. Hvem foreslo deg til driftsstyret, og hvordan ble du valgt? (av et allmøte, av FAU).

3. Har du andre verv som tillitsrepresentant på skolen? (medlem av FAU, klasseforelder). Foreldre er i tillegg spurt om hva som er deres høyest avsluttede utdanning.

Elever

1. Hvem foreslo deg, og hvordan ble du valgt? (av et allmøte, av elevrådet)
2. Har du andre verv som tillitsrepresentant på skolen? (medlem av elevrådet)

Ansatte

1. Hvem representerer du i styret, pedagogisk personale eller andre medarbeidere?
2. Hvem foreslo deg til driftsstyret, og hvordan ble du valgt?
3. Har du andre verv som tillitsrepresentant på skolen?

Eksterne

1. Hvorfor er du medlem av driftsstyret ved skolen?
2. Hvem ble du foreslått av, er du medlem av et politisk parti?
3. Har du andre verv i bydelen eller i kommunen?

I tillegg ble de spurt om driftsstyrets forhold til rektor

1. Hvordan oppfatter du forholdet mellom rektor og driftsstyret? Utøver rektor en nøytral tilretteleggende saksbehandlerrolle i forhold til driftsstyret, eller mener du at rektor tilkjenner sine egne synspunkter og ønsker hva de enkelte sakene angår når driftsstyret har dem til behandling?
2. Hvilke oppgaver delegerer driftsstyret videre til rektor?
3. I hvilken grad mener du det er hensiktsmessig at noen av driftsstyrets oppgaver skal delegeres til rektor? Er det noen oppgaver dette er mer eller mindre hensiktsmessig for?
4. Kunne du, som foreldrerepresentant, se for deg at driftsstyret beholdt mer av sin kompetanse?

De ble også spurt om forholdet de inngikk i til sin egen gruppe internt på skolen. Her eksemplifiseres det med spørsmålene til foreldre.

1. Vil du som representant for foreldrene si at din rolle i driftsstyret først og fremst er å hevde elevenes og foreldrenes interesser, eller oppfatter du din rolle som å være byrådens representant ved den enkelte skole?
2. I hvor stor grad diskuterer du de saker som skal opp til behandling med representanter for FAU?
3. Oppfatter du det som nødvendig eller viktig å gi uttrykk for FAUs synspunkter i de saker som blir behandlet i driftsstyrene?
4. Bidrar den forberedende saksbehandlingen i forkant av driftsstyrenes møter til at du føler deg tilstrekkelig informert og kompetent til å fatte et vedtak i sakene, eller må du på eget initiativ skaffe deg de nødvendige kunnskaper om sakene?
5. Mener du som foreldrerepresentant at dine interesser blir tilstrekkelig ivaretatt av de saker som driftsstyret har til behandling?

6. Hvor ofte tar elevrådet eller ansattes organisasjoner initiativ til saker som blir behandlet i driftsstyret?
7. Oppfatter du deg selv som en representant for bestemte interesser/organer, eller føler du at du står fritt i vurdering av de saker som legges fram for behandling i driftsstyret?
8. Har du selv tatt initiativet til å behandle saker i driftsstyret? Fikk du i så fall saken opp til behandling?

Og de ble spurt om i hva de mente var resultatene av driftsstyreordningen. Også her eksemplifisert med spørsmålene til foreldre:

1. Vil du si at innføringen av ordningen med driftsstyrer reelt har styrket foreldres innflytelse på driften av skolen?
2. Er det innenfor spesielle områder av skolens drift at foreldres innflytelsen er særlig sterk?
3. Hvordan oppfatter du, som foreldrerepresentant, at er foreldres posisjon i driftsstyret i relasjon til rektor og til lærerne?
4. Kjenner du til ordningen med samarbeidsutvalg?
5. Hvis ja, kunne du tenke deg å være foreldrerepresentant i et samarbeidsutvalg?
6. Hva synes du om en ordning der foreldre har flertall i et driftsstyre?
7. Vil du si at driftsstyrene har bidratt til å utvikle et sterkere fellesskap mellom ansatte, brukere og eksterne representanter?

Forord

NIBR har på oppdrag av Oslo kommune vurdert forsøket med driftsstyrer i Osloskolen. Vår oppdragsgiver har vært Byrådsavdelingen for kultur og utdanning. Forsøket med driftsstyrer ble satt i verk 1. januar 1999, og skulle vare i tre år. Kommunestyret ønsket en evaluering før forsøkets slutt. Driftsstyrene er styrer ved hver skole i Oslo kommune og partene i skolen, samt eksterne er medlemmer. Den enkelte skoles rektor er sekretær. Styrene er hjemlet i kommunelovens § 20 og samtlige medlemmer i driftsstyret oppnevnes av byrådet. Driftsstyrene er således en del av styringskjeden i Oslo kommune. De er også et ledd i delegerings- og instruksjonslinjen i kommunen. NIBRs vurdering er utført i perioden juli til september 2001. Foreløpig rapport ble overlevert Oslo kommune 24. september. I denne utgaven er det gjort noen mindre endringer.

Vurderingen er gjennomført og skrevet av professor Tore Hansen og Dr.polit Marit Helgesen. Marit Helgesen har vært prosjektleder.

Oslo, oktober 2001

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Sammendrag	5
1 Driftsstyrer i Osloskolen	7
1.1 Innledning	7
1.2 Om driftsstyreordningen	7
1.3 Om problemstillingene	10
1.4 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et brukerorientert perspektiv	11
1.5 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et perspektiv på organisasjon og institusjon	12
1.6 Rapportens oppbygging	14
2 Metode	15
3 Driftsstyrenes plassering i styringssystemet	17
3.1 Innledning	17
3.2 Arbeidsdeling mellom fagbyråd, skoleetat og driftsstyret	17
3.3 Avslutning	22
4 Driftsstyrenes virksomhet	23
4.1 Innledning	23
4.2 Virksomhet ved grunnskolene	24
4.3 Virksomhet ved videregående skoler	28
4.4 Avslutning	31
5 Driftsstyrenes sammensetning og medlemmenes rolleforståelse	32
5.1 Innledning	32
5.1.1 Foreldrenes rolleforståelse i driftsstyret	34
5.1.2 Elevenes rolleforståelse i driftsstyret	35
5.1.3 Medarbeidernes rolleforståelse i driftsstyret	36
5.1.4 Eksterne medlemmers rolleforståelse i driftsstyret	38
5.1.5 Rektorenes rolle i driftsstyret	41
5.2 Driftsstyret som forum for interessekamp	43
5.3 Avslutning	45
6 Økt brukerstyring?	46
6.1 Innledning	46
6.2 Motiver for deltakelse i driftsstyrene	47
6.3 Er brukernes innflytelse blitt styrket?	49
6.4 Avslutning	53
7 Har driftsstyrene i Osloskolen bidratt til å oppfylle intensjonene i forsøket?	55
7.1 Innledning	55

7.2	Oppnevningprosedyrenes betydning for rolleforståelsen	55
7.3	Sammensetning og helhetlig styring	57
7.4	Driftsstyrenes bidrag til øket brukerinnflytelse.....	58
7.5	Driftsstyrets relasjon til skolens rådsorganer og MBA	59
7.6	Implikasjoner for driftsstyret og institusjonen	60
	Litteratur	62
	Vedlegg 1 Intervjuguide	65

Tabelloversikt

Tabell 4.1	<i>Saker behandlet i grunnskolenes driftsstyrer i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienteringssak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper</i>	25
Tabell 4.2	<i>Saker behandlet i driftsstyrene i videregående skoler i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienteringssak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper</i>	29

Sammendrag

Marit Helgesen og Tore Hansen

Driftsstyrer i Osloskolen – styring eller bare drift?

Evaluering av driftsstyreordningen i Osloskolen

NIBR Prosjektrapport 2001:14

Norsk institutt for by-og regionforskning har på oppdrag av Oslo kommune evaluert driftsstyreordningen i Osloskolen. Kommunen ønsket å få belyst fem problemstillinger:

1. Er de løsningene som er valgt med hensyn på sammensetningen av driftsstyrene, delegerte fullmakter og plassering i styringssystemet egnet til å realisere intensjoner og mål for forsøket.
2. Hvordan oppfatter driftsstyrene sin rolle som del av Oslo kommunes styringssystem, og har eventuelt oppnevningprosedyren innflytelse på rolleforståelsen.
3. Bidrar driftsstyrene til helhetsstyring av skolene/voksenopplæringssentrene og i hvilken grad er de en støtte for rektor i driften.
4. Har driftsstyrene bidratt til økt foreldre/brukerinnflytelse i skolene og på voksenopplæringssentrene.
5. I hvilken grad har driftsstyrene hatt innvirkning på arbeidet i avtalefestede organer og de øvrige organene for brukermedvirkning i skolene og på voksenopplæringssentrene.

Driftsstyrene er en del av Oslo kommunes styringssystem, hjemlet i kommunelovens § 20 punkt fire. I delegasjonslinjen er styrene plassert mellom skoleetaten og rektor. Driftsstyret bestemmer selv hvilke av sine oppgaver det skal delegere til rektor, men er pålagt å delegere elev-og personalsaker, samt økonomifullmakter tilstrekkelige for å gjennomføre skolens daglige drift. Medlemmene i driftsstyret oppnevnes av byrådet etter innstilling fra ulike parter på skolenivå. Bystyret har ytret ønske om at styret i foreldrerådet ved den enkelte skole innstiller foreldre til grunnskolens styrer. Det er utgått et brev fra byrådsavdelingen for kultur og utdanning om at fagforeningene ikke bør innstille undervisningspersonalets medlemmer i driftsstyret, men at det blir gjort av ansatte. Elevrådet innstiller elevrepresentantene i videregående skole. Eksterne representanter i grunnskolen innstilles av bydelsutvalget i den bydelen der skolen er plassert, eksterne medlemmer i videregående skal innstilles av driftsstyret. Grunnskolens driftsstyrer har fem medlemmer pluss sekretær, videregående skolers driftsstyrer har syv medlemmer pluss sekretær. Det er rektor som er styrets sekretær. Rektor har fortsatt ansvaret for skolens daglige drift.

Driftsstyrenes oppfatning av egen rolle som del av Oslo kommunes styringssystem

Medlemmene i driftsstyrene er oppnevnt av byrådet, og er i den forstand byrådets representanter på skolen. Det foregår like fullt en utvelgelsesprosess på den enkelte skole

som har trekk av å være valg. Dette gir medlemmene i driftsstyret en oppfatning om at de har en dobbel rolle i driftsstyret: De skal både representere byrådet og den gruppen som de utgår fra på skolenivå. De fleste medlemmene vektlegger at de vet hvilken rolle de har i driftsstyret. Dette er likevel noe mer uklart for medlemmene som kommer fra undervisningspersonalet enn for andre. De vektlegger også at i tilfeller av konflikt med fagbyråd eller etat, vil deres lojalitet ligge hos skolen, og de oppfatter seg som et skolens talerør overfor fagbyråd og etat. Det kan ikke konkluderes med at oppnevningsprosedyren har betydning for rolleforståelsen. Faktorer medlemmene henviser til når rolleforståelsen skal begrunnes er skolens trange økonomi, mangel på kommunikasjon med fagbyråd og etat, samt lite informasjon og vanskelige sakspapirer.

Sammensetning og helhetlig styring

Sammensetningen av driftsstyrene oppleves ikke lenger av medlemmen i driftsstyrene som å være årsaken til interne konflikter. Det kommer fram at det har vært et problem med interne konflikter, men at disse er redusert over tid. Driftsstyrenes sammensetning kan dermed ikke sies å representere et problem for den helhetlige styringen av skolen. Trange økonomiske rammer oppfattes som å være skolens problem. Det varierer i hvilken grad driftsstyrene er støttespillere for rektor. De driftsstyrene der medlemmene er mest oppmerksomme på at de også kan innta en slik rolle, er styrene i yrkesrettede videregående skoler, samt spesialskoler og voksenopplæringsentra.

Øket brukerinnflytelse

Målsettingen om å øke brukerinnflytelsen på den enkelte skole er klart formulert for foreldres medlemsskap i grunnskolenes styrever. Elevens tilstedeværelse i styrene i videregående skole er begrunnet i pålegg fra Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet. Det er øket brukerinnflytelse som er den viktigste observasjonen vi gjør i denne evalueringen. Det begrunnes først og fremst i at den formelle beslutningsmyndigheten driftsstyrene har utvidet i forhold til tidligere ordninger. Brukerne mener at deres deltakelse i driftsstyrene har medført øket innflytelse. Andre grupper i driftsstyrene er ikke like positivt innstilte, og halvparten av de intervjuede rektorene mener for eksempel at brukerne ikke har fått øket innflytelse. Faktorer som kan begrense innflytelsen er at mange driftsstyrene ikke behandler saker som angår skolens innhold, for eksempel er det ikke alle de studerte driftsstyrene som behandler læreplanen, som det er rom for. I noen styrene orienteres det heller ikke om den. Mange styrene lar sakene om økonomi dominere, men behandler også saker som angår intern organisering, forholdene til sentral skoleledelse, skolebygg og areal.

Driftsstyrenes relasjon til skolens rådsorganer og avtalefestede organer

Det har nedfelt seg en praksis ved de fleste skolene i materialet at medlemmene i driftsstyrene har overlappende medlemsskap. Foreldreleder kommer, med ett unntak, fra foreldrerådets styre, elevmedlemmene kommer fra elevrådet. For ansatte er det også i stor grad de samme ansatte som er medlemmer i avtalefestede organer og driftsstyret. Likevel er det medlemmenes oppfatning at driftsstyrene influerer lite på de råds- og avtalefestede organer de også er medlemmer i. Heller ikke rektorer er av den oppfatning at driftsstyrene influerer på andre organer i skolen. Ingen medlemmer i driftsstyrene ved skolene i utvalget mener det vil være en god løsning å gå tilbake til tidligere ordninger.

1 Driftsstyrer i Osloskolen

1.1 Innledning

I mars 1998 ble det vedtatt å gjennomføre forsøk med driftsstyrer i Osloskolen. Oslo kommune er samtidig fylkesadministrasjon, og derfor omfatter ordningen både grunn- og videregående skoler. Ordningen omfatter videre voksenopplæringssentra og spesialskoler.

NIBR er bedt om å belyse fem problemstillinger i sin vurdering av driftsstyreordningen i Osloskolen:

1. Er de løsningene som er valgt med hensyn på sammensetningen av driftsstyrene, delegerte fullmakter og plassering i styringssystemet egnet til å realisere intensjoner og mål for forsøket.
2. Hvordan oppfatter driftsstyrene sin rolle som del av Oslo kommunes styringssystem, og har eventuelt oppnevningprosedyren innflytelse på rolleforståelsen?
3. Bidrar driftsstyrene til helhetsstyring av skolene/voksenopplæringssettene og i hvilken grad er de en støtte for rektor i driften.
4. Har driftsstyrene bidratt til økt foreldre/brukerinnflytelse i skolene og på voksenopplæringssettene.
5. I hvilken grad har driftsstyrene hatt innvirkning på arbeidet i avtalefestede organer og de øvrige organene for brukermedvirkning i skolene og på voksenopplæringssettene.

1.2 Om driftsstyreordningen

Driftsstyrene er en del av Oslo kommunes styringssystem. Kommunen styres i tråd med en parlamentarisk modell. I denne modellen er bystyrets flertall ansvarlig for den politikken som føres og byrådet er ansvarlig for at politikken utredes og iverksettes i tråd med bystyrets ønsker. Det vil si at det er valgt et byråd som står parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret, men byrådet har mulighet til å utrede og utforme politikken og gi den en bestemt politisk profil. Også den enkelte fagbyråd er ansvarlig. Den typiske saksbehandlingen i kommunen er som følger: Sakene utarbeides i etaten, går derfra til byrådsavdelingen, så til fagbyråden og byrådet, dernest til bystyrekomite før beslutning fattes i bystyret (Hagen et al 1999). Det er likevel ikke slik at alle saker nødvendigvis går gjennom hele rekken av instanser. Komiteene har i et parlamentarisk system ingen egen beslutningsmyndighet, men forbereder sakene for bystyret. Den kommunale utdanningsinstitusjonen vil dermed bestå av de lokale skolene og deres driftsstyrer, skoleetaten, byrådsavdelingen for kultur og utdanning, byråd, bystyrekomite for kultur og utdanning, samt bystyret. Delegasjonslinjen i denne institusjonen vil være fra bystyret til byråd og

derfra til etat som delegerer videre til driftsstyrene. Driftsstyrene delegerer fullmakter til rektor som er ansvarlig for den daglige driften av skolen (byrådssak 251/97 s. 12).

Driftsstyrene er oppnevnt i følge § 20, punkt fire i Kommuneloven. I følge denne paragrafen er det byrådet som oppnevner medlemmer og varamedlemmer i driftsstyrene. De oppnevnes rullerende for to år. I følge samme paragraf og samme punkt kan byrådet skifte ut styremedlemmer dersom det finner at medlemmene ikke ivaretar sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det enkelte styremedlem har rett til å fratre. Bestemmelsen kom inn i kommuneloven ved endring av Lov av 16. april 1999 og trådte i kraft i juli samme år. Før det var driftsstyrene oppnevnt i følge § 11, som folkevalgte organer (byrådssak 251/97 s.6). Styrene er folkevalgte organer også i den nåværende ordningen (Bystyresak 753/99 s. 2).

Det ble innført selvforvaltning i skolen i 1994 etter at det var gjennomført et forsøk. Under denne ordningen har kommunen desentralisert kompetanse til å fatte beslutning i en del saker på skoleområdet til rektor, og rektor har hatt stor grad av myndighet i skolen. Driftsstyreordningen innebar at deler av denne myndigheten ble overført til et styre (byrådssak 251/97 s.14 og 404/97 s. 9). I vedtaket som ble gjort om etablering, vedtok bystyret også oppstart fra skoleåret 1998/99 (byrådssak 251/97 s. 22, byrådssak 235/98 s.1). De ble satt i funksjon fra 01.01.99. Styrene ble gitt følgende sammensetning: For grunnskolen består de av to foreldre, to representanter for de ansatte og en eksternt representant oppnevnt av bydelsutvalget. Rektor er sekretær. Ved de skolene der det er elevråd, har elevene møterett. I den videregående skolen består de av to elever, to representanter for ansatte, tre eksterne representanter. Også her er rektor sekretær. Styrene skal være byrådets representanter på skolene, de skal iverksette byrådets skolepolitikk, og er plassert i linjen over rektor (ibid. og 753/99 s. 2).

For grunnskolen innstiller styret for forelderådsutvalget på representanter for foreldre, først til forelderådsutvalget (FAU), som så innstiller til byrådet. De ansatte innstiller sine representanter, og bydelsutvalget innstiller eksternt representant. Ved videregående skoler innstiller elevrådet, de ansatte, og driftsstyret innstiller på eksterne representanter. Prosedyren er lik ved voksenopplæringssentra. Der kan imidlertid foresatte/verge delta i stedet for elevene. Rektor skal ha sekretariatsfunksjonen og har ansvaret for å innkalle til konstituerende møte innen en måned etter at styret er oppnevnt. Valg av leder og nestleder holdes som flertallsvalg, elever og ansatte kan ikke velges til leder (Byrådssak 753/99 s.15).

Driftsstyrene ble innledningsvis hjemlet i Grunnskoleloven, men etter Opplæringslovens ikrafttreden skoleåret 1999/2000, er myndigheten kommunene har på skoleområdet endret. Det redegjøres for myndighetsfordeling mellom ulike instanser i Oslo kommune i byrådssak 349 fra 14.10.99.

Hovedpunktene for driftsstyrenes ansvarsområder er disse: Driftsstyrene har ansvar for planlegging og oppfølging av de delegerte arbeidsområdene. Videre har det ansvar for oppgaver som er tillagt det av etatssjefen. Etatssjefen er ansvarlig for at det foreligger oppdaterte oversikter over den myndigheten som er delegert til driftsstyrene. Driftsstyret er ansvarlig for at det foreligger oppdaterte oversikter over myndighetsfordelingen mellom styre og rektor. Styret har ansvaret for å vedta skolens budsjett innenfor de gitte rammene, samt strategisk plan og årsplan. Styret er videre ansvarlig for at det drives skolebasert vurdering. Styret skal behandle saker om miljørettet helsevern dersom saken berører egen skole. Det har ansvaret for å føre det overordnede tilsynet med skolens virksomhet og det er rektors nærmeste overordnede når det gjelder driften av skolen. Det skal uttale seg i saker det blir forelagt, deriblant saker skolen får til høring. Styret har uttalerett i ansettelse av rektor, utover det skal det ikke behandle konkrete personal- og

elevsaker. Driftsstyret skal avgi innstilling, eller framsette forslag til etatssjef i saker som skal avgjøres av sentralt organ. Driftsstyret skal hvert år bli forelagt oversikter over klagebehandling (bystyresak 607/98 s. 8-9). Generelt skal driftsstyret behandle de meldinger og rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon, herunder skolens årsregnskap, som overordnet myndighet (bystyre, byråd, byråden, etatssjef) bestemmer. Driftsstyret er ansvarlig for skolens årsmelding (ibid:9).

Målsetningene som ble konkretisert for forsøket var at byrådet hadde en forventning om at større kompetanse til å fatte beslutninger på skolenivå, ville gi foreldre muligheter til å delta i styrer med reelle innflytelsesmuligheter, og dermed øke foreldres engasjement. Byrådet hadde også en forventning om at styret skulle være ansvarlig for helhetsstyringen ved skolen, og at det var mulig å finne en balanse mellom disse to som ikke hemmet skolens ledelse i den daglige driften av skolen (byrådssak 251/97 s.14). Byrådet peker på at en del saker for grunn- og videregående skoler vil ligge i skjæringsflaten mellom å være pedagogiske og økonomisk-administrative. For grunnskolen gjelder det saker som disponering av undervisningstimetallet, for videregående skoler er det lærertimer til undervisning og ressurser til andre pedagogiske oppgaver. Videre gjelder det virksomhets- og utviklingsplaner og prinsippene for valg av lærebøker i grunnskolen. Driftsstyret bør ha rett til å fatte beslutninger i disse sakene, argumenteres det for, fordi de har helt klare økonomiske konsekvenser. Vedtakene bør fattes på en slik måte at de gir rektor mulighet til å utøve sitt pedagogiske ansvar. Eksempelet som gis er at styret i grunnskolen ikke kan velge de lærebøkene som skal tas i bruk, selv om de fatter prinsipielle beslutninger om lærebøker. Driftsstyret gis også fullmakt til å behandle saker om undersøkelser på egen skole (byrådssak nr. 251/97 s.14, nr. 404/97 s.9).

Arbeidet med å lage lokale læreplaner er et ansvar lagt til den enkelte skole (L-97 s. 63). Argumentene for det er at det er en klar pedagogisk oppgave for lærerne. Det er den fordi arbeidet med lokale læreplaner forutsetter kunnskap om den nasjonale læreplanen, den generelle læreplanen for grunnskolen og læreplanene for fag. Rektor får, i kraft av sin rolle som skolens pedagogiske leder, arbeidsgiver og ansvarlig for elevenes læring, ansvaret for de lokale læreplanene. Byrådet innstiller på at driftsstyret bør ha uttalerett (byrådssak 251/97 s.17). Byrådet mener at det er en klar sammenheng mellom budsjett og skolens strategiske planer og årsplaner. Og skal driftsstyrene ha beslutningsmyndighet over det første, må de også ha det over det andre, samt over omfanget av tiltak som har konsekvenser for budsjettet (ibid).

Rektors oppgaver i forhold til styret følger av lov, forskrifter, instruks og kommunale retningslinjer. For eksempel ble det vedtatt en bystyresak 24.05.95 nr. 255 om Skoleledelse i Oslo kommune (bystyresak 607/98 s.9). Rektor har ansvaret for den løpende pedagogiske, økonomisk-administrative, personal- og elevmessige driften ved skolen. Rektor har delegert myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker på personal-og elevområdet. Rektor er arbeidsgivers representant overfor personalet, og medbestemmelsesavtalene praktiseres i forhold til det. Rektor skal også, innenfor den til enhver tid gjeldende økonomifullmakt, delegeres myndighet som sikrer den daglige driften av skolen. Videre har rektor det løpende ansvaret for skolens pedagogiske virksomhet. Det innbefatter planlegging av undervisningen, herunder læreplanarbeid, undervisningen og vurdering, herunder den skolebaserte vurderingen. Rektor skal forholde seg direkte til skoleetaten i konkrete elev- og personalsaker, dette omfatter også rektors eget personalforhold (ibid.). Rektor plikter også å i driftsstyrets møte, å forlange

et vedtak brakt inn for etatssjefen dersom vedtaket, etter rektors vurdering, strider mot lov, forskrifter eller kommunens overordnede retningslinjer (ibid).¹

1.3 Om problemstillingene

På slutten av skoleåret 2000/2001 var det et av driftsstyrene i Oslos grunnskoler som gjennomførte en egevaluering. I oppsummeringen av sitt eget arbeid, trakk driftsstyret følgende konklusjoner:

1. Selvstyret fungerer ikke slik intensjonen var
2. Representantene er stort sett ukvalifiserte for å diskutere skolebudsjettet og å sitte med økonomisk ansvar
3. Kan påvirke noe internt, eks. skoleutvikling gjennom virksomhetsplaner osv.
4. Man undrer seg over det mandatet DS har fått.
5. Opplever skoleadministrasjonen som fiende, skoleadministrasjonen dikterer driftsstyrene
6. DS har ingen påvirkning på ressursfordelingen til skolene i Oslo
7. Slik det fungerer i dag har driftsstyreordningen ingen hensikt, det må være grunnleggende feil i systemet
8. Ordningen er en ansvarsfraskrivelse fra byrådet
9. Ingen forskjell fra SU-ordningen
10. Har fått god innsikt i hvordan skolen drives og med hvilke problemer skolen strever med
11. Skal DS legge seg selv ned?
12. DS bør bestå for å være med på evalueringen av driftsstyreordningen som må komme til høsten
13. DS ønsker å bruke høsten til å vurdere ordningen og foreslå alternative former

Konklusjoner som dette er nokså sprikende, og tjener neppe som noen god ledetråd for endringer i driftsstyreordningen. Dels kritiseres ordningen som sådan ("grunnleggende feil i systemet"), dels kritiseres mandatet for driftsstyreordningen (pkt. 4), dels kritiseres de finansielle, politiske og administrative rammebetingelsene man har hatt for driftsstyrenes virksomhet (pkt. 5, 6 og 8) og dels rettes kritikken mot den medlemssammensetning driftsstyrene har – med representanter som stort sett "er ukvalifiserte" i budsjettspørsmål. Tross disse negative slutninger, mente imidlertid dette driftsstyret at man allikevel burde gi ordningen en sjanse, blant annet ved å avvende den formelle evalueringen av ordningen. Den foreliggende rapport er et bidrag til denne evalueringsprosessen, og i det følgende vil vi forsøke å kaste lys over noen – men ikke alle - av de slutninger som kommer til uttrykk på denne opplistingen. I hvilken grad er de konklusjoner som her kommer til uttrykk representative for det andre driftsstyrer har erfart av gjennom sin virksomhet? Eller representerer det driftsstyret vi her har valgt å referere til et avvikende tilfelle sammenlignet med det som noe upresist kunne betegnes som normalsituasjonen i Oslo-skolen? Erfaringer med driftsstyreordningen kan variere både mellom skoleslag og mellom skoler innen hvert skoleslag. Det kan tenkes at det driftsstyret vi her – som en slags dramatisk innledning – har valgt å referere fra kan ha gode grunner for å trekke de kritiske konklusjoner som vi har gjengitt over, men

¹ Dette er nærmere presentert i reglementet; bystyrets vedtak 08.12.1999, sak nr. 753.

erfaringene kan være nokså annerledes ved andre skoler. Gjennom en systematisk informasjonsinnsamling fra flere skoler vil vi stå på en tryggere grunn hva angår bedømmelsen av ordningen som sådan. La oss derfor, med dette som utgangspunkt, foreta en nærmere presisering av hvilke problemstillinger som skal belyses i denne rapporten.

1.4 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et brukerorientert perspektiv

Av listen foran er det punktene 1, 3 og 9 som eksplisitt forholder seg til brukermedvirkning, mens punkt 7 berører den. Dette driftsstyret er negativt innstilt til ordningen og hadde derfor trolig forventninger til den som det ikke har fått innfridd. Men hva kan egentlig forventes angående brukermedvirkning i en slik ordning? En forventning til etablering av styre med beslutningskompetanse på skolenivå, kan være at fellesskapet internt på den enkelte skole, mellom foreldre, elever, medarbeidere og rektor styrkes (Andersen og Helgesen 2001). Å etablere fellesskap krever at det foregår prosesser av integrering, som i stor grad knyttes til mulighetene for å delta i diskusjoner der en kan danne seg meninger om aktuelle spørsmål, og som leder fram til en felles forståelse og definisjon av situasjonen (Olsen 1990). Den andre siden av dette er at driftsstyrene blir utgangspunkt for at de ulike medlemmene etablerer styret som en arena der de kan kjempe for å få gjennomslag for egeninteresser både internt i styret og eksternt mot styrets omgivelser. Spørsmålet om brukerdeltakelse knyttes i stor grad til egeninteresser og konfliktspørsmål (Eriksen og Weigård 1999), mens deltakelse i kommunale politiske organer knyttes til at det skal utføres en plikt (Offerdal og Aars 2000). Vi er derfor interessert i å vite hvorfor foreldre og elever velger å delta i driftsstyrene? Hvis det er fordi de har et ønske om å arbeide for sine egne, men også sine barns interesser i skolen, vil trolig deltakelsen lede over i en mer aktiv interessekamp. Oppfatter foreldre det å delta som en plikt forventes styrene i større grad å være passive.

Som deltakere i grunnskolens driftsstyret møter foreldre og elever profesjonelle aktører som er godt organiserte, som lærerne, men også rektorene, som har skolemessig tyngde og erfaring bak sin tilstedeværelse i driftsstyret. Hvordan brukere kan definere sin rolle i driftsstyret vis a vis disse aktørene skal belyses. Kan de for eksempel definere den uten å ta hensyn til at de selv representerer kompetanse, men som oppfattes som å være leg kompetanse i møtet med godt organiserte profesjonelle interesser (Johnson 1972)? Hva med de eksterne medlemmene? Foreldrenes lege rolle vil si at de ikke er utdannet for å ha sitt virke i skolen og de har i sin alminnelighet ikke skolefaglig kompetanse. Alle foreldre representerer likevel en kompetanse, men er ikke medlemmer i driftsstyrene på grunn av den. Eksterne medlemmer i grunnskolens driftsstyret er medlemmer ut fra sin posisjon som politisk aktive i lokalmiljøet. De eksterne medlemmene i den videregående skolens driftsstyret har en posisjon i driftsstyret qua sin kompetanse. Elever er i en utdannings-situasjon og har dermed lite kompetanse, de har en posisjon i driftsstyret fordi de er elever ved og dermed brukere av skolen. Yrkesgruppen i skolen, pedagogene, deltar i å definere skolens virksomhet. De gjør det i kraft av sin profesjon og sin ekspertkunnskap, og de gjør det i sin relasjon med rektor, ordnet gjennom avtalene for medbestemmelse (MBA). Kan dette påvirke relasjonene mellom aktørene i driftsstyret? Tenderer brukere og eventuelt eksterne medlemmer, til å bli avhengige av ekspertkunnskapen, slik vi kan se i engelske og danske tilsvarende ordninger (Farrel 2000, Andersen 2001)? Påvirkes MBA av det skoleeksterne nærværet i driftsstyret? Hvordan definerer lærere og rektorer sin rolle vis a vis foreldre?

Brukeres deltakelse i driftsstyrene kan også knyttes til at de som er ekstra berørt av kollektive beslutninger kan oppfattes som "intensive minoriteter", og at de dermed, ut fra en norm om likhet, legitimt kan gis spesielle påvirkningsmuligheter (Olsen 1990). Driftsstyreordningen i Oslo er delvis legitimert av slike hensyn. Ideologisk er det argumentert med at foreldrene har en rett, foreldreretten, som medfører at de bør få tilgang til organer med beslutningskompetanse i skolen. Det er ikke tilsvarende ideologiske argumenter for elevenes deltakelse ved videregående skoler.

Det er ingen regel for utvelgelsen av medlemmer til driftsstyrene i Osloskolen tilsvarende den det er for foreldre i grunnskolen. Det samme gjelder for lærer- og elevrepresentanter, de er ikke pålagt å ha gjennomgående representasjon. Gjennomgående representasjon antas å styrke muligheten for at det etableres fellesskap på skolen, at elever, foreldre og lærere integreres på bredere basis. Eksistensen av gjennomgående representasjon antas også å være bestemmende for partenes rolleforståelse. Er representasjonen gjennomgående er det mulig at medlemmene vil oppfatte seg som representanter for bestemte interesser, og at de vil oppfatte sin rolle i driftsstyret som å være å legge fram denne gruppens syn og eksplisitt tale gruppens sak. Uten gjennomgående representasjon er det større sjanse for at medlemmene oppfatter at de står fritt ved vurderingen av hvilke standpunkter de skal innta i ulike saker driftsstyret behandler. Denne distinksjonen vil omfatte de ulike gruppene som er medlem i driftsstyret sitt syn på egen rolle. Den vil videre omfatte prosedyrene for utvalg og oppnevning til driftsstyret ved den enkelte skole.

1.5 Observasjoner vi kan forvente å gjøre ut fra et perspektiv på organisasjon og institusjon

Punktene 4, 5, 8 og 11 refererer direkte til spørsmålene om plassering i styringssystemet, driftsstyrenes rolle, oppnevningprosedyre og helhetsstyring av skolene. Driftsstyret vi siterte foran uttrykker igjen en sterk skuffelse over ordningen. I dette avsnittet skal vi gå litt inn på hvilke forventninger det vil være mulig å ha til driftsstyrene ut fra et perspektiv på organisasjon og institusjon.

Skolene i Oslo kommune kan studeres som enkeltorganisasjoner innenfor en større helhet, som er Skoleetaten. Innenfor den helhetlige organisasjonen har styringen av skolene vært gjennomført med forholdsvis stor grad av desentralisert myndighet til mellomledere, som er rektorer. Innføringen av driftsstyrene kan likevel ses som en prosess som gir den enkelte skole større selvstendighet, fordi eksistensen av et styre er et trekk som medfører at skolene i større grad defineres som selvstendige enheter enn tidligere. Et styres rolle i en organisasjon er å fatte beslutninger som har betydning for organisasjonens drift og daglige virke. Ved å invitere representanter for partene i organisasjonen til å delta, vil organisasjonen styrkes internt. Ved å invitere eksterne representanter til å delta, signaliserer organisasjonen en form for gjensidig avhengighet med andre organisasjoner eller institusjoner i omgivelsene. Den helhetlige organisasjonen signaliserer også at den åpner for gjensidig avhengige relasjoner ved å etablere styrer ved den enkelte skole (Scott 1992). Driftsstyret vi siterte innledningsvis stilte spørsmål om det skulle legge seg selv ned. Nedleggelse peker mot at styret vurderer forholdene for eget arbeid som vanskelige. Hvordan ser skolestyrene på egen situasjon? Skoleadministrasjonen blir fiende, mente driftsstyret videre, og skoleadministrasjonen er satt sammen av Byrådsavdelingen for kultur og utdanning og Skoleetaten. Er dette en felles oppfatning av skoleadministrasjonen, og hvilke faktorer er det som kan gjøre skoleadministrasjonen til driftsstyrets, og dermed til den enkelte skolens fiende?

Elementene som utgjør en organisasjon er dens mål, medlemmene, strukturen og de arbeidsformene den benytter seg av i produksjonen av de varer og tjenester den skal levere. I tillegg til disse elementene er organisasjonene avhengig av sine omgivelser. Omgivelser kan variere i forhold til de betingelsene de legger for organisasjonenes virksomhet, og i hovedtrekk skiller det mellom tekniske og institusjonelle omgivelser. De tekniske omgivelsene refererer til at organisasjonen produserer en vare eller en tjeneste som selges på et marked. Relasjonen til markedet gir organisasjonen tilbakemelding på effektivitet, og dette er dermed omgivelser som fremmer strukturer som koordinerer tekniske aspekter ved organisasjonen. Institusjonelle omgivelser refererer til regler og forskrifter som organisasjonen må arbeide i forhold til. Institusjonelle omgivelser gir tilbakemelding på anvendelse av rette strukturer og prosesser innenfor et gitt sett av verdier. Hvis ikke de rette strukturene eller prosessene er tatt i bruk, får organisasjonen tilbakemelding på at den ikke drives legitimt (Scott 1992). Skolen er en organisasjon som forholder seg til institusjonelle omgivelser. De viktigste partene i omgivelsene er stat og kommune, profesjonsorganisasjoner og fagbevegelsen, men også elevene og elevenes foreldre må vurderes som en del av omgivelsene skolen har.

Omgivelsene blir stadig mer komplekse. Blant annet er utformingen av mål for skolen delt mellom stat og kommune. Mål angående innhold fastlegges i stor grad på statlig nivå, mens andre typer mål fastlegges på kommunalt nivå. Hvem som er skolens medlemmer fastlegges på statlig nivå, men også på kommunalt. Det vil si at alle foreldre ikke bare har en rett, men også en plikt til å la sine barn motta opplæring, men det er på kommunalt nivå at skolens opptaksområde defineres, behovsplaner og skolebruksplaner utarbeides. Staten, ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, har bestemt at brukere skal ha mulighet til å delta i styringen av skolen.

Etablering av driftsstyrer medvirker til å øke kompleksiteten både i organisasjonen som helhet og ved de enkelte skolene. Dette fordi driftsstyret vil stille strengere krav til sine omgivelser, og det er institusjonen, det vil si etat, byråd og kommunestyre som er de viktigste elementene i det enkelte driftsstyret sine omgivelser (Scott 1992). Styret har beslutningskompetanse, det har ansvar, og med stor sannsynlighet har det fagkompetanse på nye og andre områder som berører skolen. Det vil si at styrene i en del tilfeller vil ha løsninger på problemer skolene møter.

Også strukturen på organisasjonen bestemmes av stat og kommune, og i større grad av kommunen nå enn tidligere. I hovedsak er det slik fordi kommunene ikke lenger pålegges å ha et skolestyre og en skolesjef (Ot.prp.nr. 59 1992-93). St.meld.nr. 28 1998/99 kap. 3 s. 2, bestemmer at det skal eksistere skolefaglig kompetanse på et nivå over skolen. Rektor har i større grad fått arbeidsgiveransvar på skolen (Fimreite og Lotsberg 1998), og det kreves mer utadrettet virksomhet både mot kommunalt og statlig nivå. Trolig vil driftsstyrene være en støtte for rektor i denne virksomheten.

Driftsstyreordningen kan anses som en ansvarsfraskrivelse fra byrådets side, mener styret videre. Hvordan driftsstyrene oppfatter at det politisk-institusjonelle nivået i skolesektoren forstår sitt eget ansvar, og driftsstyrenes ansvar, vil ha konsekvenser for egen rolleforståelse, og dermed for hvordan styrene oppfatter at de inngår i kommunens styringssystem. Vi vil her også komme inn på hvordan det å delta internt i et driftsstyre grenser opp mot det å delta generelt som borger i den kollektive beslutningsfattingen. Er driftsstyrene en alternativ kanal for at innbyggerne skal kunne delta demokratisk, eller har det utviklet seg i tråd med byrådets forventning til et redskap for effektiv iverksetting av den skolepolitikken som er vedtatt kollektivt på kommunalt nivå? Når driftsstyret vi siterte innledningsvis kritiserer ordningen for ikke å gi driftsstyrene påvirkning på ressursfordelingen til skolene i Oslo, har det hatt en oppfatning om at deltakelse i styret

skulle være en alternativ kanal for deltakelse, og at den skulle fungere som en kanal til det nivået der det fattes kollektive beslutninger i kommunen, for eksempel til bystyret. Deles denne oppfatningen av andre skoler, eller ser de seg i større grad som en forlengelse av byrådet?

Parlamentarismen i Oslo er kombinert med målstyring som styringsprinsipp, der en søker å skille mellom strategiske og operative nivåer i organisasjonen. Det vil si at det etterstrebes å delegere myndighet, og at den skal kobles med en klar ansvars- og myndighetsfordeling mellom ulike styringsnivåer (Hagen et al. 1999).

Målstyring er også anbefalt som styringsredskap i utdanningssektoren i St.meld. nr. 37 (1990/91): Om organisering og styring i utdanningssektoren. Både målstyringen som prinsipp og den parlamentariske modellen forutsetter at det etableres klare linjer for kommunikasjon mellom politikk og administrasjon. Men hvordan plasserer driftsstyret som helhet, og medlemmene i driftsstyret seg, relativt til en slik modell? Oppfatter medlemmene seg som de forventes, administrativt som byrådets "forlengede arm"? Samtidig foregår det en utvelgelsesprosess ved den enkelte skole, og det ligger insentiver i ordningen til at medlemmene kan oppfatte seg som representanter for en bestemt gruppe og i større grad som selvstendige politiske organer. Hva er oppfatningen blant medlemmene og hvordan virker det inn på helhetsstyringen av den enkelte skole?

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel to presenterer vi metoden vi har tatt i bruk i dette arbeidet og redegjør for datamaterialet. I kapittel tre presenterer vi våre observasjoner med hensyn til driftsstyrenes plassering i styringssystemet og medlemmenes oppfatning av beslutningskompetanse og fullmakter, samt av reglene for kommunikasjon mellom driftsstyrer og etat. I kapittel fire behandler vi driftsstyrenes virksomhet med hensyn på antallet og typene saker de behandler. I kapittel fem behandler vi medlemmenes forståelse av egen rolle, samt av driftsstyrets rolle vis a vis byråd/etat. I kapittel seks diskuterer vi spørsmålet om øket brukerdeltakelse. Kapittel syv oppsummerer og avslutter.

2 Metode

Evalueringen er utformet som en sluttevaluering, eller en resultatevaluering. Denne typen evaluering kan deles i to, der den første evaluerer et prosjekt ved å gjennomføre en retrospektiv konstruksjon av prosessen, det vil si at prosessen studeres historisk (Foss 2000, Baklien 2000). Den andre er en summativ evaluering der målsettingen er å kartlegge, eller å finne ut hvilke effekter og konsekvenser som følger av at det settes i gang tiltak som intervensjoner i den offentlige politikken på statlig eller kommunalt nivå (Foss 2000). Designet i denne evalueringen er bygget over begge oppleggene. Det dreier seg delvis om å gjennomføre en rekonstruksjon av prosessen, og det dreier seg delvis om å kartlegge effekter. Det praktisk-politiske motivet for denne evalueringen er koblet opp til bystyrets beslutning om at driftsstyrer i Osloskolen skulle iverksettes som et forsøk, at det skulle ha tre års varighet og at det skulle evalueres innen forsøket slutt. Evalueringen har også et praktisk-politisk motiv som er å etablere kunnskap om driftsstyrenes virkemåte og funksjon i henhold til målsettingene for forsøket.

Designet er kvalitativt og det baserer seg på flere datakilder. For det første er de dokumentene som ligger til grunn for forsøket gjennomgått med tanke på å finne de grunnleggende ideene som forsøket baserer seg på, eller programmet for forsøket (Weiss 1998). Programteori innebærer at evalueringen tar utgangspunkt i initiativtakerne sine forventninger til tiltakenes implementering og virkninger. De program- eller tiltaksansvarliges forventninger til hvordan tiltakene skal føre til de ønskede målene kartlegges, deretter undersøkes det om forventningene er realisert. Hvilke mekanismer var antatt å virke for at tiltaket skulle føre til målrealisering, og i hvilken grad har disse mekanismene fungert slik man hadde tenkt? I evalueringen vil programteori tas i bruk for å studere hvorvidt implementeringen av driftsstyreordningen på skolenivå kan sies å være i tråd med kommunale myndigheters forventninger. Det er videre brukt noe sekundærlitteratur, og det er brukt bakgrunnsmateriale i form av lover, byråds- og bystyresaker, samt saker som er behandlet i bystyrets komité for kultur og utdanning.

Hovedkilden til den kunnskapen som presenteres er intervjuer med rektorer og de ulike medlemmene av driftsstyrene ved skolene som er valgt ut. Det ble valgt ut 11 grunnskoler, det inkluderer en spesialskole, og 8 videregående skoler, som inkluderer ett voksenopplæringscenter og en spesialskole. Utvalget ble gjort i regi av byrådet for kultur og utdanning og Skoleetaten. Utvalget ble gjort med hensyn på å skape variasjon mellom skoler, og de er valgt ut på bakgrunn av blant annet skolenes størrelse, alder, grad av konflikt, samt geografiske plassering. Det ble gjennomført personlige intervjuer med 19 rektorer, og telefonintervjuer med til sammen 78 medlemmer i driftsstyrene.² Intervjuene er gjennomført som halvstrukturerte intervjuer (Kvaale 1997, Hellevik 1991). Det vil si at vi har utarbeidet intervjuguider for de enkelte gruppene av respondenter. Guidene er

² De medlemmene i driftsstyrene som ikke er intervjuet er oppringt minimum tre ganger. En takk til alle som har bidratt med sine synspunkter. Langt de fleste har vært positivt innstilte.

gjengitt i vedlegget. Vi har dermed stilt de samme spørsmålene til hver gruppe av respondenter, men vi har hatt åpne svar. Det har gitt oss mulighet til å følge opp noen av svarene respondentene har avgitt. Ved å stille de samme spørsmålene til alle innen en gruppe og ved det høye antallet intervjuer som er gjort, har vi fått anledning til å danne oss et tallmessig inntrykk av hvor mange som gir uttrykk for ulike typer vurderinger. Ved å presentere tall, selv om det er i forhold til et begrenset antall driftsstyrer, får vi et inntrykk av vurderinger og holdninger i hele driftsstyrelandskapet (Silverman 1993).

Det er altså erfaringene til medlemmene i driftsstyrene som er systematisert i denne rapporten. Materialet er samlet inn mens forsøket er i sin avsluttende fase. Det kan ha som konsekvens at det er respondentene sine refleksjoner over tiltaket, og i større grad tiltakets helhet, vi får tak i, ikke deres umiddelbare reaksjoner på de fordeler og ulemper tiltaket medførte i konkrete arbeids- og beslutningssituasjoner. Vi legger vekt på å ikke danne helhetlige bilder av enkeltskoler, og de enkelte respondenter er anonymisert. Vi har likevel sitert fra en del av intervjuene, noe som medfører at enkeltrespondenter vil kunne kjenne igjen egne uttalelser.

3 Driftsstyrenes plassering i styringssystemet

3.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi behandle driftsstyremedlemmenes oppfatninger av styrenes plassering i styringssystemet. Driftsstyrene er plassert i linjen mellom rektor og etatssjef, det har overtatt myndighet som tidligere lå hos rektor og deler av myndigheten angående økonomi- og budsjettspørsmål er delegert. Driftsstyrene er oppnevnt av byrådet og skal være byrådets organ på den enkelte skole, og de skal kommunisere med etaten. Det er altså etablert en arbeidsdeling mellom fagbyråd, etat og driftsstyrene. Vi er interessert i å vite om denne arbeidsdelingen er forstått av medlemmene i driftsstyret, og hva som eventuelt er uklart. Dreier det seg om at fullmaktene oppfattes som ikke å være vide nok, eller er det andre sider ved ordningen som er problematisk? Vet medlemmene hvilken kompetanse driftsstyrene har til å fatte beslutninger, og i hvilke spørsmål? Hvis det er uklart, virker det eventuelt inn på driftsstyrenes vilje til å delegere egne fullmakter til rektor?

3.2 Arbeidsdeling mellom fagbyråd, skoleetat og driftsstyret

Svarene vi har fått indikerer at en stor del av medlemmene mener arbeidsdelingen er uklar, men at fullmaktene er vide nok. Arbeidsdelingen ble betegnet som både klar og uklar. Det klare ligger i at reglementet er ryddig og peker på hvilke områder driftsstyret har beslutningskompetanse på. Det uklare ligger hovedsakelig i to forhold. For det første dreier det seg om den praktiske fordelingen av beslutningskompetansen mellom etat og driftsstyre, og i at driftsstyrene opplever at de likevel ikke kan fatte beslutninger i saker der de trodde de hadde beslutningsmyndighet. For det andre dreier det seg om den praksisen som ble etablert for kommunikasjon mellom driftsstyre og fagbyråd og skoleetat. Uttalelser som er hyppige i intervjuene er at fagbyrådet fraskriver seg ansvar, at driftsstyret blir et politisk gissel, og at skoleetaten er lite villig til å kommunisere med driftsstyrene. Men det er variasjoner både mellom og i gruppene.

Beslutningskompetanse og fullmakter

Det er delegert et sett av fullmakter til driftsstyret. Det betyr at beslutninger er fordelt mellom nivåene, og at driftsstyret fatter beslutninger som angår egen skole innenfor gitte rammer. Et eksempel er fordelingen av økonomiske midler, der byrådet og kommunestyret bestemmer hvordan skolesaker skal prioriteres relativt til andre velferdstjenester kommunen har ansvaret for, mens fordelingen av midler mellom skoler bestemmes av

skoleetaten. Arbeidsdeling av denne typen mener kun 1 av 8 foreldre er klart nedfelt i regelverket for driftsstyrene, og det er da få som mener det blir driftsstyrenes oppgave å fatte beslutninger innen de rammene driftsstyret har til rådighet. De fleste andre oppfatter dette som mye mer uklart. En foreldrerepresentant mente: "Det er vanskelig å vite hva som er hvem sitt ansvar. Hvem forventer fagbyrådet at driftsstyreleder har lojalitet til? Hvem er driftsstyreleders overordnede? Hvem kan jeg konferere med om de spørsmålene? Jeg har ringt byråd og direktør men de ville ikke snakke med meg". Årsakene til uklarheten ble oppfattet å henge sammen med at økonomien er for trang, og delvis i at fullmaktene driftsstyret har ikke er vide nok. Driftsstyrer har opplevd at deres beslutninger er omgjort selv om de mente at de ut fra reglementet var i sin fulle rett til å fatte dem. En annen forelder trakk fram skole-hjem-erklæringen som driftsstyrene ble bedt om å utarbeide. "DS vedtok at en slik erklæring ville skolen ikke ha. Nå kommer den opp igjen, og den er ikke blitt mer fornuftig. Dette er noe vi bruker mye tid på, og det er uklart hva som er meningen og hensikten. Det svever for mye og er lite konkret". Andre foreldre mente at arbeidsfordelingen mellom driftsstyre og fagbyråd og skoleetat er klar nok slik den er utarbeidet i reglementet, men at den praktiske gjennomføringen gjorde den uklar: "Beslutningsansvaret er klart. Vi forstår vår oppgave, men det blir uklart grunnet økonomien..... Det blir uklart med en gang det er penger involvert". Spørsmålene om fullmakter ble fra foreldres side også forstått ulikt: "Driftsstyret har ingen fullmakter, alt er delegert videre til rektor..... Driftsstyret blir gissel for byrådets skolepolitikk". På den annen side var foreldre nøkterne og ga uttrykk for at de oppfattet fullmaktene som vide nok: "Driftsstyret er ikke et organ som skal ha makt. Det ønsker innflytelse og muligheter til å påvirke sammen med andre".

Det praktiske arbeidet med spørsmålene om økonomi og fullmakter medførte at det ble tydelig for foreldre at driftsstyret var underlagt skoleetaten, noe som tydeligvis overrasket en del foreldre.

En del legger forklaringene til uklarheten på de kursene som ble holdt og den informasjonen som ble gitt om driftsstyreordningen innledningsvis i forsøksperioden. Særlig ansattes representanter er klare på at informasjonen som ble gitt var dårlig. "Skandaløs" er et ord som er brukt, "forvirrende", et annet, "tok ikke hensyn til at de som satt i salen har varierende bakgrunn for å forstå, det er blant annet elever som skal sitte i driftsstyret", en tredje formulering.

Også blant eksterne representanter i grunnskolen er det kun 1 av 8 som mener arbeidsdelingen mellom driftsstyret, fagbyråd og skoleetat er klar. For dem er økonomien det viktigste, og det påpekes av informanter at de høyere kommunale skolemyndigheter forventer at driftsstyrene skal forstå budsjettene som direktiver, men at de samme instansene forbeholder seg retten til å endre budsjettene i løpet av året. Hvis det gis tilleggsbevilgninger er disse øremerket bestemte formål, hvilket fratru driftsstyrene selvstyret. Informantene mener som regel at fullmaktene er vide nok. De sier, som mange foreldre, at "det er ikke fullmaktene det er noe i veien med, det er økonomien". Også blant dem bemerkes det at informasjonen er for dårlig, både den informasjonen som ble gitt innledningsvis og den som kommer i forbindelse med de løpende sakene driftsstyret skal behandle, for eksempel budsjettet. I et annet tilfelle ble det pekt på at driftsstyret de facto ble bedt om å gjennomføre den politiske prioriteringen bystyre/byråd burde ha gjort og etaten iverksatt. I dette tilfellet ble skolens budsjett hardt beskåret og driftsstyret ble så bedt om å gjennomføre prioritering mellom ulike virksomhetsområder. Driftsstyret mente den eneste løsningen var å si opp lærere. Men da ble det likevel funnet løsninger høyere oppe i beslutningssystemet.

Blant de eksterne representantene i videregående skoler er det 3 av 5 som mener at arbeidsdelingen er klar, men det ble påpekt at driftsstyret ikke hadde stor nok beslutningskompetanse; de mener altså at driftsstyret trenger videre fullmakter. Det ble også påpekt at praksis medførte at grenseoppgangen mellom det som er driftsstyrets arbeidsoppgaver og det som er arbeidsoppgavene til fagbyråd og/eller skoleetat ble uklar. Dette dreide seg om handlingsrom, kommunikasjon, myndighet og økonomi. Det ble blant annet påpekt at skolene de var representanter på hadde fått øket antallet klasser, men ikke øket budsjett for å følge opp det økte klassesettet. I en slik forbindelse ble det bemerket at: "driftsstyret kan ikke gjøre noe mer enn det har fått penger til, men det trenger videre fullmakter for å kunne omprioritere". Det ble også hevdet, ved en skole, at de hadde fått redusert antallet klasser og redusert budsjettet tilsvarende, uten at det var klart om de hadde myndighet til å si opp de lærerne som ble overtallige i den prosessen. Ved en skole ble det pekt på at problemet ikke lå i videre fullmakter eller i bedret økonomi; det var selve driftsstyreordningen det var noe i veien med. Den var "dobbeltarbeid", og "lærerne mener den er spill for galleriet".

Elevrepresentantene mener i stor grad at arbeidsdelingen mellom driftsstyret og fagbyråd og skoleetat er uklar. De refererer til dette ved å fortelle om saker driftsstyret fikk til behandling og som det var vanskelig for dem å forstå. Dette gjelder bl.a. omorganiseringen av etaten, redegjørelsen for valg av ledelsesmodell ved skolene og budsjettene. Elevene mener at uklarhetene de opplever ikke kan tilbakeføres til manglende fullmakter; de er tilstrekkelige nok. De mener det henger sammen med den dårlige økonomien skolen har, samt med mangelfull informasjon. Elevene viser til at de i noen tilfeller fikk lite informasjon om hva driftsstyret dreide seg om, særlig angående fullmaktene styret hadde. Det avspeiler seg i at de i en del tilfeller er usikre på hva driftsstyret har å si for dem selv, og om det betyr noe i forhold til den innflytelsen de kan ha på egen situasjon gjennom elevrådet.

Ved videregående skoler mener de ansattes representanter at det ikke er noen arbeidsdeling mellom fagbyråd og skoleetat og driftsstyrene. Driftsstyrene politiseres ved at de blir gjort ansvarlige for de beslutningene byrådet gjør, som i ett tilfelle ble referert til som "tåpelige", i et annet tilfelle som at "Byrådet gjør som det vil. Byrådet bryr seg lite om skolen, har lite peiling". På spørsmål om det var fullmaktene som kunne vært videre, ble det vist til at fullmaktene var vide nok. Problemet lå i økonomien, samt i at driftsstyret ikke ble gitt noen signifikant rolle, det hadde verken "politisk eller organisatorisk betydning". En ansatt pekte på at informasjonen det menige medlem fikk var for knapp. Informasjonen ga dem ikke muligheter til å vite hva de kunne ta driftsstyret i bruk til. Slik det var nå: "hang det i løse luften. ... Det er styrt av rektor. Rektor holder lange taler, og ivrer for sitt syn. Andre sukker litt". Også her er man inne på at problemet ikke egentlig ligger i arbeidsdeling eller fullmakter, det ligger i den praktiske løsningen av samhandlingen og kommunikasjonen mellom de sentrale skolemyndigheter og driftsstyre, samt i dette tilfellet i det som ble oppfattet som rektors fortolkning av egen rolle i styret.

I grunnskolen mener to av tre medarbeiderrepresentanter at arbeidsdelingen mellom fagbyråd, skoleetat og driftsstyret er uklar. Det de mener er klart, er at det ikke er et reellt selvstyre ved skolene. Styringssystemet er innrettet på en slik måte at driftsstyrene må arbeide med oppgaver på skolenivå, og som angår foreldre og lokalmiljø, de kan ikke gjøre noe oppover, mot nivåene over. Dermed kommer driftsstyrene mellom barken og veden. Andre refererer til at de har problemer med å fortolke målsettingene for skolepolitikken, og hvordan de skal iverksettes på egen skole. De fleste mener at fullmaktene er vide nok, men at de økonomiske rammene er problemet. De er for stramme til at skolen kan utnytte selvstyret sitt. Informasjonen ansattes representanter i driftsstyrene ga oss, kan tyde på at målsettingen med driftsstyreordningen er misforstått blant mange ansatte. Dette

vil vi komme tilbake til under avsnittet om driftsstyrene som arena for interessekamp i kapittel fem.

Også blant rektorer er det delte meninger om hvor klar arbeidsdelingen mellom fagbyråd, skoleetat og driftstyrer egentlig er. I videregående skoler mener fire den er klar, mens fire mener den er uklar. En rektor mener at det overhodet ikke er ryddet plass til driftsstyret i styringssystemet, og at driftsstyret bare blir "demokratisk staffasje". Ved en annen skole påpekte rektor at: "Driftsstyret har en uklar rolle, det er vanskelig å forstå hvorfor akkurat de sakene er delegert". Spesielt oppfattes myndighetsfordelingen i budsjettsaker som uklar. Rektorer i videregående skoler må i liten grad avklare grensene mellom beslutningsnivåene for sine medlemmer. Det er også deres oppfatning at medlemmene i driftsstyrer ved videregående skoler kun i liten grad ønsker å gå ut over sine fullmakter. Samtidig påpeker de at det hender at elevrepresentantene ikke helt vet hva de kan forvente av beslutningsmyndighet.

Blant rektorer i grunnskolen er det 7 av 11 som mener arbeidsdelingen er uklar. Det går på at rollene de enkelte medlemmene skal ha i driftsstyret er uklare, og at rektor må avklare hvilke grenser det er mellom nivåene i forskjellige saker. Grensene avklares enkelt i forhold til de sakene som defineres som interne i forhold til skolen. Det er noe mer problematisk i forhold til sakene som defineres som eksterne for skolen, som budsjett og virksomhetsplan. Det synes som om rektorene i grunnskolen i større grad mener at deres medlemmer ikke er villige til å godta de begrensningene som ligger på myndigheten til å fatte beslutninger enn rektorene i videregående skole. Både lærere og foreldre oppfattes som ikke villige til å godta begrensningene, og ved noen grunnskoler har driftsstyret gått av, ved andre har de klart vurdert det.

Rektorer i videregående skoler har en annen opplevelse av driftsstyret enn rektorer i grunnskolen fordi det er mindre uro i den videregående skolen. Men de observerer og gjør seg opp meninger om driftsstyrets posisjon i styringssystemet: "Det som skjer i grunnskolen, med at driftsstyrene kan sies opp, og blir det, er et signal om at driftsstyret ikke har en reell posisjon. ... Driftsstyresystemet blir oppfattet som liksomstyrer".

I utgangspunktet mener langt de fleste av dem vi har intervjuet at fullmaktene driftsstyrene har er tilstrekkelige. Noen er konkrete på at fullmaktene gir et forholdsvis stort rom for selvstyre og at det er et potensiale for økt brukerinnflytelse, men at dette selvstyret og brukerinnflytelsen ikke utøves i et lukket rom; det trengs noen å kommunisere med.

Kommunikasjon

Deler av den uklarhet avsnittet over viser oss at det hersker omkring driftsstyrene på skolenivå, kan trolig tilbakeføres til den måten kommunikasjonen mellom driftsstyrene og fagbyråd og skoleetat er ordnet. Reglementet, slik det er forelagt oss, er ikke entydig på hvem, rektor eller driftsstyret, som skal ha ansvar for driftsstyrets kommunikasjon med nivåene over. I følge reglementet har rektor fått rollen som driftsstyrets sekretær, og det er spesifisert få plikter for driftsstyret i forhold til rektor. Bestemmelsen i reglementets § 3-5, punkt 7, med henvisning til § 3-3 i byrådssak 753/99 viser til at rektor skal ha kontakt med etaten angående konkrete elev- og personalsaker. Merknadene til § 3-5 punkt 7 viser til at rektor skal ha kontakt angående de sakene der rektor er delegert avgjørelsesmyndighet etter § 3-3. Denne paragrafen viser til at styret har fått den delegerte myndigheten og at det i hovedsak avgjør i hvilken utstrekning myndighet skal videredelegeres til rektor. I konkrete elev- og personalsaker er styret pålagt å delegere til rektor, det samme er styrene angående økonomifullmakter tilstrekkelig til å sikre daglig drift av skolen. Det sies altså ikke entydig i reglementet hvem som skal forestå kontakten med etaten, og våre

informasjoner fra medlemmene i driftsstyrene viser til at det kan oppstå uklarheter omkring hvem som har ansvaret.

Driftsstyremedlemmer informerer om at de har opplevd å få brev i retur fordi brevene ikke har gått gjennom rektor. Ved siden av det informerer mange driftsstyremedlemmene om at de har erfaring om at uansett hvem som forestår kontakten, er det regelen at ingen henvendelser til fagbyråd eller skoleetat besvares. Dette tyder på at det er et rom for at rektor kan få en posisjon i driftsstyret som kanskje ikke var intendert. Det kan tenkes at denne posisjonen gis rektor ut fra en regelfortolkning som medlemmene i driftsstyrene oppfatter at skoleetaten gjør. Medlemmene oppfatter det også slik at skoleetaten ikke er villig til å kommunisere med driftsstyrene. Rollefordelingen i driftsstyret diskuteres nærmere i kapittel fem, og som det blir pekt på der, skaper etatens krav uklarheter om rollefordelingen internt i driftsstyret, men de skaper også uklarheter i forhold til driftsstyrets plassering i styringssystemet.

Det er en del hendelser i sammenheng med budsjett og byggesaker som har aksentuert behovet for kommunikasjon, et behov medlemmene i driftsstyrene selv mener eklatant er avvist av de sentrale skolemyndigheter i Oslo. Medlemmene i driftsstyret viser til at skoleetaten har vært villig til å kommunisere angående byggesaker, men at det har tatt svært lang tid, og at det har medført at driftsstyret egentlig ikke har kunnet behandle eller holde seg orientert i slike saker. I en del tilfeller er det brukt ordet "trenere" når driftsstyremedlemmene skal forklare hvordan de opplever arbeidet med "paviljongsaken" sin. Andre tar enda sterkere ord i bruk: "Det var frustrerende å bruke av både arbeidstid og fritid på å ha møter med skoleetaten for så å få opplevelsen av at representantene for etaten hadde løyet. Det de hadde lovet klarte de ikke å holde". En slik kommentar peker ikke bare mot at etaten i seg selv oppleves som problemet, den peker også mot at bevilgningene til skole oppfattes som for små, samt at det oppfattes at både byråd og etat har problemer med å kommunisere med driftsstyrene.

Mange driftsstyrer har slike saker, andre har byggesaker på gang, saker de opplever er et resultat av manglende vedlikehold over år. Dette ønsker driftsstyrene å kommunisere til ansvarlige overordnede myndigheter, men mener selv at det er de avskåret fra. Det er de i hovedsak fordi de oppfatter at verken skoleetaten eller fagbyrådet har vært villige til å kommunisere angående budsjettsaker. Byrådet kan, som vist til innledningsvis, omorganisere og foreta ny oppnevning av hele styret eller enkeltmedlemmer. De begrunnelsene som gis som eksempler i reglementet er hvis driftsstyret unnlater å vedta et budsjett for skolen, hvis budsjettet det vedtar går ut over tildelt ramme, eller hvis det unnlater å delegerer de fullmaktene til rektor som det er pålagt (byrådssak 753/99 s.4). Videre begrunnelser er ikke spesifisert, og det ser ut for oss som at det er nedfelt en praksis i etaten om at de driftsstyrene som sender brev angående hele eller deler av budsjettet blir avsatt. Dette har medført at en del driftsstyrer mener seg urettmessig behandlet. De har sendt et brev til fagbyrådet og til skoleetaten der de har stilt spørsmål om hvordan de skal forholde seg i konkrete saker som de selv opplever er spørsmål om politiske prioriteringer. I de fleste av disse tilfellene, som vi er blitt gjort oppmerksom på, har driftsstyrene ikke fått annet svar enn en melding om at de er avsatt.

Dette er et problem som ser ut til å være avgrenset til grunnskolen, men også mange av våre respondenter tilknyttet videregående skole mente at både skoleetaten og fagbyrådet tok driftsstyrene i bruk for å få fattet politiske beslutninger organene selv ikke ønsket å fatte. Ansvarsfraskrivelse fra administrativt og politisk nivå, ble det sagt. Mange medlemmer mener at arbeidsdelingen gjør driftsstyret til et gissel i politisk forstand. På en skole ble det uttrykt slik: "Driftsstyret er på nivå med byrådet, men vi opplever likevel at det fattes politiske vedtak som går mot et enstemmig driftsstyre, samt pedagogisk

personale på skolen. Det blir banket gjennom politisk. Men, hvis det oppstår problemer, da har driftsstyret ansvaret".

Også andre eksempler peker mot at utformingen av kommunikasjonslinjene mellom driftsstyre og de sentrale skolemyndighetene oppfattes som uklare av driftsstyrenes medlemmer. Et eksempel er at budsjettrutinene oppleves som å være endret: Nå opereres det med strenge budsjetter innledningsvis i en budsjettperiode, og fordi det ikke finnes noe rom for å kommunisere med de sentrale politiske og administrative skolemyndighetene, tvinger det driftsstyrene til å gjennomføre prioriteringer som medlemmene selv mener skolebyrådet og etaten burde være ansvarlige for. Senere i perioden kommer det mer midler, men de er øremerket, og dermed unndratt driftsstyrets behandling.

3.3 Avslutning

Driftsstyrene medvirker til at konfliktområder, eller det medlemmene i driftsstyrene oppfatter som problemer eller svakheter, i skolepolitikken synliggjøres. Dette dreier seg særlig om budsjett og økonomi, men også byggesaker, nevnes. Medlemmene i driftsstyrene har hatt en forventning om at de skulle få en mulighet til å la sin stemme høre, men driftsstyret gis ikke redskaper for å kommunisere problemene eller svakhetene til fagbyråd og skoleetat. Den mest opplagte måten ville vært å ta i bruk budsjettrutinene slik det også er vanlig i andre typer virksomheter. Det vil si å la de lokale enhetene arbeide ut et budsjett basert på erfaringsdata. Det er en metode for å synliggjøre uten å måtte rope det ut, som driftsstyrene nå mener de må gjøre. Medlemmene i driftsstyrene opplever at de henvises til den større offentligheten når det oppstår problemer i kommunikasjonen med sentrale skolemyndigheter. Det medfører at medlemmene i driftsstyrene føler seg som buffere for politikerne, og gisler for en skolepolitikk de ikke støtter. Dette ble eksemplifisert med de problemstillingene som også nådde den offentlige debatten i spørsmålene angående SFO-satser, spørsmålet om internhusleien, og økningen i utbetalinger til energi, men også skolebehovsplanen og den måten denne planen forholder seg til den enkelte skole.

Driftsstyrene er altså ikke en ordning som medfører at det etableres større grad av gjensidig avhengighet mellom driftsstyret på den enkelte skole og fagbyråd og skoleetat. Foreldre, elever og eksterne representanter er ikke invitert inn i driftsstyret for at det skal være en alternativ kanal, drive politisk kontroll og bli hørt, slik vi kunne forventet ut fra et perspektiv som fokuserte brukermedvirkning. I stor grad er det mulig å si at styringen av skolene fortsatt foregår i det administrative hierarkiet, og at driftsstyrene de facto ikke har medført endringer på skolenivå.

Ut fra analysen i dette kapitlet er det mulig å si at driftsstyrenes plassering i styrings-systemet og deres fullmakter ikke i seg selv har hatt betydning for deres mulighet til å realisere mål og intensjoner i forsøket. Det vi trolig kan peke på er at fagbyrådets og etatens iverksetting og fortolkning av reglene ser ut til å ha hatt betydning. Etableringen av styrene har gjort skoleinstitusjonen mer komplisert.

4 Driftsstyrenes virksomhet

4.1 Innledning

Driftsstyrenes sammensetning og beslutningsmyndighet ble første gang vedtatt i bystyret 4. mars 1998, den gang i tråd med Grunnskoleloven. Myndigheten driftsstyrene har per dato er delegert i henhold til Opplæringsloven som ble vedtatt 17. juli 1998 og som trådte i kraft i august 1999.³ Driftsstyrene har forholdsvis vide formelle rammer – fra lokale budsjettvedtak, virksomhetsplaner, lokale læreplaner, fritidstiltak for elever, bygningsmessige tiltak til spørsmål angående prinsipper for valg av bøker for skolebiblioteket. Selv om ikke den endelige beslutningsmyndighet i alle disse spørsmål direkte er tillagt driftsstyrene, har driftsstyrene muligheter til å engasjere seg på et bredt felt av den enkelte skoles virksomhet – og det gir også medlemmene av driftsstyrene muligheter for å ta initiativ til saker som går videre enn det som rutinemessig og av nødvendighet må og bør behandles i driftsstyrene. Prinsipielt har driftsstyrene derfor et ansvar for den helhetlige styringen av den enkelte skole. De aller viktigste begrensninger i driftsstyrenes styringsansvar knytter seg selvsagt til de budsjetttrammer de må forholde seg til, der deres oppgave er å prioritere pengebruken innenfor de rammer de blir tildelt fra sentralt politisk hold i Oslo kommune. Også i personalsaker er driftsstyrenes myndighet sterkt avgrenset, men gjennom de budsjettvedtak de gjør har de et ansvar for den overordnede styring av den enkelte skoles personalpolitikk.

Det spørsmålet vi ønsker å belyse i dette kapittelet er hvilke oppgaver som faktisk dominerer driftsstyrenes virksomhet. Bruker driftsstyrene de muligheter som bystyrets delegasjonsvedtak innebærer til å ta opp et bredt register av saker, eller er det først og fremst saker av nærmest obligatorisk art som blir behandlet i driftsstyrene?

For å belyse disse spørsmål har vi foretatt en gjennomgang av protokollene fra de enkelte driftsstyrer for skoleåret 2000/2001. For noen skoler har vi også protokoller fra første halvår 2000. Siden vårt formål med analysen i dette kapittel er å kartlegge hva slags saker driftsstyrene befatter seg med, har vi valgt å inkludere samtlige protokoller i vår empiriske framstilling. På grunnlag av protokollene er de enkelte saker blitt klassifisert i visse hovedgrupper m.h.t. saksområde. Den ideelle klassifisering ville vært å følge den saksinndeling som lå i bystyrets delegeringsvedtak, men en slik klassifisering er både for detaljert og for lite inklusiv til å gi et oversiktlig bilde av den virksomhet som driftsstyrene har stått for.

I tillegg til protokollene vil vi benytte oss av den informasjonen som intervjuer med rektorer og medlemmer av driftsstyrene har gitt oss når det gjelder driftsstyrets virksomhet – og bedømmelsen av denne. Selv om det formelle myndighetsområdet er det samme for driftsstyrer ved grunnskolene og de videregående skolene, har vi funnet det

³ Det er redegjort for delegasjonen i bystyresak 482/99.

hensiktsmessig å foreta en separat gjennomgang av driftsstyrenes virksomhet ved hvert av disse skoleslag – og vi starter med grunnskolene.

4.2 Virksomhet ved grunnskolene

Vårt materiale omfatter 11 grunnskoler – både rene barneskoler, ungdomsskoler og barne- og ungdomsskoler. Ved tre av disse skolene har man hatt konflikter rundt budsjetttrammene som har ført til at driftsstyrene er blitt nedlagt av byrådet. For alle skoler har imidlertid driftsstyret periodevis – og for de fleste hele tiden – fungert på ordinær måte, og det er den regulære virksomheten som opptar oss her.

Dersom vi først ser på den totale arbeidsinnsats fra driftsstyrenes side, viser våre data at det i gjennomsnitt har vært i overkant av tre møter hvert halvår – dvs. rundt 7 møter på årsbasis. Det er imidlertid variasjoner mellom skolene når det gjelder driftsstyrenes møtehyppighet. Ved en av skolene var det hele 6 møter i løpet av den ene halvdel av skoleåret, og der to av disse seks møtene var ekstraordinære knyttet til budsjettvedtaket. På den andre enden av skalaen finner vi en skole med bare 3 møter i løpet av hele skoleåret. Allerede målt ved møtehyppighet viser m.a.o. våre data forholdsvis store forskjeller mellom skolene, og dette er forskjeller som neppe alene kan forklares i ulik problem- og arbeidsmengde for driftsstyrene ved de enkelte skoler. Forskjellene kan dels henge sammen med ulik praksis m.h.t. delegasjon av beslutningsansvar til skolenes rektorer. Dels kan disse forskjellene henge sammen med ulike fortolkninger av hva driftsstyrenes oppgaver egentlig er. Ved seks av de skoler vi her ser på ga rektorene, i intervjuene med oss, uttrykk for at blant annet arbeidsdelingen mellom driftsstyre og byråd var uklar – og at dette i blant førte til en følelse av frustrasjon og avmakt innen driftsstyret. Til sist kan forskjellene skyldes ulikt engasjement både blant rektorer og driftsstyreledere og –medlemmer til å utnytte de muligheter driftsstyreordningen faktisk gir til å styre virksomheten ved skolene. Fra våre intervjuer framgår det forholdsvis klart at rektorene ved skolene – som er sekretærer for driftsstyret – måtte fungere som initiativtaker for driftsstyrenes virksomhet, men aldri uten å konsultere lederne av driftsstyrene om dagsorden for de enkelte møtene.

Nå bør man selvsagt ikke tillegge møtehyppigheten for driftsstyrene altfor stor betydning. Fra et rent instrumentelt styringsperspektiv kan få møter kunne være tegn på høy effektivitet – i form av konsentrasjon om overordnede spørsmål og fravær av konflikter. Vår gjennomgang av protokollene for driftsstyrene viser også at i de driftsstyrer man har hatt størst møteaktivitet har det også vært størst uenighet enten internt eller mellom driftsstyret og sentrale skolemyndigheter i kommunen. Problemet med en slags "minimalistisk" arbeidsform – med få møter og få saker – er at dette i liten grad stimulerer til det brukerinnsyn og den brukerinnsats som har vært en viktig begrunnelse for innføringen av en slik desentralisert styring av skolene. Det kan snarere virke til en innsnevring av det brukerengasjement den tradisjonelle modellen med samarbeidsutvalg hadde.

I tabell 1.1 presenteres fordelingen av de saker driftsstyrene har behandlet i løpet av vår analyseperiode, og der vi har kategorisert sakene både i forhold substans og hvorvidt det dreier seg om saker der driftsstyret har fattet klare vedtak eller om det bare gjelder orienteringssaker.

Tabell 4.1 *Saker behandlet i grunnskolenes driftsstyrer i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienteringssak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper*

Sakstype	Orienteringssak	Beslutningssak	Sum
Stillinger/personal	6,1	-	4,4
Budsjett/økonomi	20,2	42,6	26,4
Virksomh.plan/ Andre planer	6,8	11,9	8,2
Prosjekter ved skolen	4,9	-	3,6
Elevsøkning og klasseinndeling	8,7	8,9	8,8
Læreplan/ Pedagogiske spm.	2,3	2,0	2,2
Organisasjon	14,0	13,9	14,0
Skolebygg/areal	11,0	10,9	11,0
Orden/disiplin	5,7	3,0	4,9
Annet	20,2	6,9	16,5
Sum	99,9	100,1	100,0
N=	263	101	364

Dersom man ser på kolonnen helt til høyre – som viser fordelingen av alle saker som har vært behandlet i driftsstyrene – er det budsjett- og økonomisaker som dominerer driftsstyrenes dagsorden. Blant beslutningssakene er budsjettene helt dominerende, men også en stor andel av orienteringssakene dreier seg om budsjettspørsmål. I seg selv er det neppe egnet til å overraske at økonomiske spørsmål spiller en så viktig rolle for driftsstyrenes arbeid; dette er et felt hvor driftsstyrene har et selvstendig beslutningsansvar, samtidig som budsjettene representerer de viktigste virkemidler for å realisere andre målsettinger for driftsstyrenes arbeid. For den perioden vi her ser på reflekterer den høye andelen budsjettsakene utgjør av driftsstyrenes totale arbeid også de konflikter man har hatt rundt disse spørsmål – konflikter som først og fremst dreier seg om størrelsen på de rammer den enkelte skole er tildelt av skoleetaten i Oslo. Også foreldrebetalingen ved SFO-ordningen har vært et viktig konflikttema ved flere av de skoler der dette er aktuelt. Dette er konflikter som i noen grad har virket demotiverende på driftsstyrenes samlede arbeidsinnsats, og som av nettopp denne grunn har ført til at mange andre saker og saksområder ikke er blitt gjort til gjenstand for behandling.

Av andre viktige saksområder for driftsstyrene viser tallene i tabellen at organisasjons-spørsmål – både intern organisering og forholdet til sentral skoleledelse – samt skolebygg og areal er viktige saker for driftsstyrene – både som beslutningsspørsmål og som orienteringssaker. Det som kanskje er egnet til å overraske er at spørsmål som knytter seg til klasseinndeling, dimensjonering, læreplan og pedagogiske sider ved skolenes

virksomhet i svært liten grad blir drøftet i driftsstyrene. Selv om det ikke ligger innenfor driftsstyrets oppgaver å fatte vedtak i konkrete pedagogiske spørsmål, ligger det innenfor driftsstyrenes fullmakter en klar rett til å delta i utformingen av de lokale læreplaner, disponering av timetall og omfanget av sosial-pedagogisk virksomhet. Når slike saker ikke opptrer mer hyppig på driftsstyrenes dagsorden, kan det selvsagt henge sammen med at en rekke temaer knyttet til innholdet av skolenes virksomhet blir behandlet i forbindelse med virksomhetsplanen, og at man derfor kanskje ikke føler noe spesielt behov for ytterligere engasjement i slike saker i driftsstyrene. Samtidig er det neppe noen tvil om at karakteren ved undervisningen – innhold, omfang og kvalitet – vil være de mest sentrale spørsmål for brukerrepresentantene; det er hva slags kunnskap elevene sitter igjen med av så vel substantiell som sosial karakter som er den fremste begrunnelse for ha et styringssystem for skolene med brukerrepresentasjon. Hva kan da årsaken være til at spørsmål knyttet til undervisningens innhold og karakter i så liten grad blir behandlet i driftsstyrene – selv ikke som orienteringssaker?

I vår gjennomgang av driftsstyrenes protokoller finner vi klare forskjeller mellom skolene når det gjelder i hvilken grad slike saker tas opp i driftsstyret. Ved noen skoler kan vi registrere at slike saker overhodet ikke har vært tatt opp på møtene – ikke engang i form av orienteringssaker (med det forbehold at virksomhetsplanen omhandler også slike saker). Det relative fravær av slike saker synes dels å henge sammen med rektorenes vilje og ønske om å ta slike saker opp i driftsstyrene og dels henger det sammen med så vel bruker- som ansatterrepresentanters interesser av å få slike saker behandlet i driftsstyrene. Når det gjelder rektorenes vilje til å ta slike spørsmål opp til diskusjon i driftsstyrene, viser våre intervjuer at et flertall av dem er klart positive til dette; bare to av de rektorer ved grunnskolen vi intervjuet stilte seg nokså negative til denne form for "innblanding" fra driftsstyret i skolens daglige virke. Ved en annen skole – derimot - ble læreplaner og pedagogiske spørsmål gjort til gjenstand for debattkvelder blant foreldre og elever. Selv om vi altså registrerer gjennomgående positive holdninger blant rektorene til at driftsstyrene skal ta for seg spørsmål som gjelder selve innholdet i skolens virksomhet, finner vi også de som er negative eller skeptiske til et slikt engasjement.

Noe av dette kan henge sammen med hvilket syn eller hvilken tro man har på driftsstyrenes rolle og muligheter til å prege og forbedre læringsmiljøet ved hver enkelt skole. Blant grunnskolenes rektorer var det bare tre som mente at driftsstyreordningen hadde forbedret læringsmiljøet, mens de øvrige ikke trodde driftsstyreordningen ville ha noen betydning på dette området. Nå kan oppfatninger som dette fortolkes på flere måter; de kan være uttrykk for en bedømmelse av hva som faktisk har skjedd ved vedkommende skole etter at driftsstyreordningen ble innført, men det er kanskje enda mer sannsynlig at svarene reflekterer holdninger til eller oppfatninger som finnes blant rektorene av hvilken rolle driftsstyrene skal spille i forhold til læringsprosessene. Hvis slike oppfatninger er uttrykk for holdninger blant rektorene, kan dette bidra til å begrense det saksfelt som driftsstyrene befatter seg med. Det er rektor som er den fremste tilrettelegger av dagsorden for driftsstyrenes arbeid.

Det som er interessant å merke seg er at heller ikke brukerrepresentantene oppfatter spørsmål knyttet til læreplan, læringsmiljø og pedagogiske ordninger som viktige driftsstyresaker. Flere foreldrerepresentanter gir uttrykk for at slike spørsmål lett blir noe diffuse og kompliserte, og mener de selv har liten kompetanse til å behandle saker av denne type. Blant foreldrerepresentantene blir det også pekt på at "...dette er de vanskelige spørsmålene å være foreldrerepresentant i forhold til, og når rektor og lærere er enige, er det ikke så mye foreldre kan si". Generelt uttrykker foreldrerepresentantene at de har tillit til at skolen og lærerne "gjør det beste for skolen" på det pedagogiske området. Også de eksterne driftsstyrerepresentantene deler denne oppfatningen om at

faglige pedagogiske spørsmål bør være lærernes/rektors ansvarsområde – en oppfatning som, ikke overraskende, også deles av ansattes representanter.

I tabell 1.1 er det også listet opp spørsmål av personellmessig art og av disiplinær eller ordensmessig karakter. Dette gjelder ikke saker som angår enkeltlærere eller enkeltelever. For personalsakene gjelder det utelukkende redegjørelser av generell art om stillings-situasjonen ved skolene – og iblant informasjon om nyttilsetninger. Når det gjelder ordens- og disiplinærsakene har alle vedtak dreiet seg om skole-/ordensreglement, mens man som orienteringssaker har tatt opp spesielle problemer knyttet til spørsmål som mobbing, skulk eller hærverk. Fra rektorenes side er det en enstemmig og helt klar oppfatning at alle individsaker – det være seg knyttet til ansatte eller elever – er rektorenes eksklusive ansvarsområde.

Kategorien "annet" omfatter saker av litt varierende karakter – fra avgrensede tiltak for utemiljøet i skolegården til sosiale arrangementer for elever. Flere av initiativene til slike saker kommer også fra elever, og flere driftsstyrer har et fast innslag med orientering om elevsaker på hvert av møtene fra faste elevobservatører. Også spørsmål om klasseturer og økonomisk støtte til disse blir iblant behandlet i driftsstyrene – og er her klassifisert under kategorien "annet".

Samlet viser de tall som er presentert i tabellen at det er forholdsvis stor bredde på det saksfelt som behandles i driftsstyrene i Oslos grunnskoler. Riktignok er betydelig oppmerksomhet og mange saksnumre knyttet til budsjett og økonomisaker, men hvis vi ser orienterings- og beslutningssaker under ett, er det bare vel en fjerdedel av sakene som gjelder den finansielle rammen og de finansielle prioriteringer av skolens virksomhet.

Vi antydte over at skolenes rektorer – i egenskap av driftsstyrenes sekretærer – i stor grad styrte den dagsorden som ligger til grunn for driftsstyrenes virksomhet. Dette betyr selvsagt ikke at det ikke er rom for andre saker eller andre forslag som driftsstyrets medlemmer fremmer. Ved flere skoler er elevråd og FAU representert ved observatører og disse observatørene tar iblant initiativ til å få satt saker på dagsorden. Det er imidlertid bare om lag halvparten av rektorene som sier at driftsstyrets egne medlemmer eller elevråds- og FAU-observatører tar initiativ til å få opp saker på dagsorden i driftsstyret. Det er også et kjennetegn ved den saksbehandling som skjer i driftsstyrene at vedtakene er enstemmige og at det sjelden fremmes endringsforslag til de vedtaksforslag som administrasjonen forbereder. Dette betyr allikevel ikke at det er fullstendig konsensus rundt driftsstyrenes vedtak. Ved en av skolene ble det rapportert om klare konflikter mellom rektor og driftsstyrets leder, noe som synes først og fremst å henge sammen med ulik forståelse av hvilken beslutningsmyndighet driftsstyret har og hvilken myndighet rektor har. Av vårt intervju materiale går det også fram at ved 6 av 11 grunnskoler har driftsstyret foretatt endringer i rektors budsjettforslag og – som vi var inne på tidligere – har tre av driftsstyrene fullstendig avvist budsjetttrammene gjennom å nekte å vedta rektors budsjettforslag. Normalt er det imidlertid enstemmige driftsstyrer som slutter seg til slike endringsforslag, og dette er – ifølge rektorene – svært sjelden forslag som står i noe motsetningsforhold til rektors eget budsjettforslag; det dreier seg om små omprioriteringer i forhold til en budsjettbase der vel 90 prosent av utgiftene er bundet opp i faste kostnader ved drift av skolene.

Dersom man skulle oppsummere hovedtrekkene ved virksomheten i driftsstyrene ved grunnskolen – slik dette avspeiles i data fra 11 av skolene – er det følgende forhold som kan framheves:

- budsjett og økonomispørsmålet har dominert dagsorden for driftsstyrenes virksomhet

- ut over økonomiske spørsmål er det for øvrig stor tematisk bredde m.h.t. hvilke saker som blir behandlet i driftsstyrene
- saker knyttet til læreplan og pedagogiske opplegg ved skolen blir i meget begrenset grad behandlet av driftsstyrene, noe som både henger sammen med en manglende entusiasme blant rektorene til å sette slike saker på driftsstyrenes dagsorden, men også en tydelig indifferanse blant brukerrepresentanter og eksterne representanter i driftsstyrene til å gi seg i kast med slike spørsmål; man stoler på at dette kan skoleledelse og lærer bedre en legfolkene i styrene.
- gjennomgående er driftsstyrets behandling av sakene preget av bred konsensus, selv om det iblant fremmes endringsforslag til de forslag rektor har formulert for budsjettfordelingen. Vedtakene er vanligvis enstemmige, men budsjettbehandlingen har vært preget av sterke konflikter rettet utad mot den sentrale politiske skoleledelsen og de sentrale budsjettvedtak.
- det er klare variasjoner med hensyn til den måten driftsstyrene fungerer på som en del av styringssystemet. Noen driftsstyrer preges at stor aktivitet – med mange møter og selvstendige initiativ i forhold til de saker som blir behandlet. Andre driftsstyrer har lagt seg på det som kan betegnes som et "minimalistisk" aktivitetsnivå; de har færre møter og virksomheten preges av sandpåstrøing.

Alt i alt viser dette at driftsstyrene både formelt og reelt nyter en viss grad av uavhengighet i måten å drive sin virksomhet på. Selv om økonomien blir oppfattet som trang – og ofte altfor trang – ligger det fortsatt et ikke helt ubetydelig handlingsrom for driftsstyrenes virksomhet, noe gjennomgangen av de enkelte driftsstyres saksbehandling klart viser. Det er imidlertid opp til det enkelte driftsstyre og dets sekretær å ta de nødvendige initiativ som bystyrets delegasjonsvedtak gir rom for. På økonomisiden synes driftsstyrenes handlingsrom derimot å være ytterst begrenset – om ikke alltid helt fraværende. Som det ble understreket i flere intervjuer med både rektorer og driftsstyremedlemmer, kommer driftsstyrene lett i en gisselsituasjon i behandlingen av budsjettene og dette fører til at en avmaktsfølelse oppstår og brer seg, en avmaktsfølelse som også "smitter" over til andre arbeidsoppgaver som driftsstyrene har ansvaret for.

4.3 Virksomhet ved videregående skoler

La oss nå se noe nærmere på virksomheten ved de videregående skoler som inngår i vårt datamateriale – åtte skoler i alt. Videregående skoler avviker fra grunnskolene når det gjelder sammensetningen av driftsstyrene. Ved de videregående skolene er det elevene selv som representerer brukerne, og det er også flere eksterne representanter i hvert av driftsstyrene, tre i alt. De videregående skoler er også kjennetegnet av at de rekrutterer elever fra hele byen – ikke et bestemt område av byen slik det er for grunnskolene. Dette gjør at den lokale forankring blir svakere, og det kan bety at en del problemstillinger og problemer i grensen mellom skole og det omgivende lokalsamfunn i mindre grad settes på dagsorden for skolens aktivitet enn hva situasjonen er for grunnskolen. Dette kan også føre til at oppfatningen av hva som er brukerinteresser eller ikke blir innsnevret i forhold til en situasjon der skolen er et midt- og samlingspunkt i lokalmiljøet.

Også når det gjelder driftsstyrene i de videregående skoler er det klare variasjoner i aktivitetsnivået – bl.a. målt med møtehyppighet. I gjennomsnitt holdt driftsstyrene 6 møter i løpet av den tidsperioden vi her ser på, og der en skole hadde hele 10 møter mens en annen hadde bare 4 møter. Det er korrekt å si at disse variasjonene også er et uttrykk

for variasjoner i faktisk engasjement og tematisk bredde i de saker som blir behandlet. Det driftsstyret som hadde størst bredde og den jevneste tematiske fordeling av saker, hadde i løpet av dette skoleåret bare fem driftsstyremøter. Også i materialet fra den videregående skole finner vi at budsjettspørsmål og misnøye med finansielle rammer for den enkelte skole bidrar til å øke virksomheten i driftsstyrene, selv om dette ikke betyr at den tematiske bredden blir utvidet.

I tabell 1.2 presenterer vi fordelingen av sakene som driftsstyrene har behandlet i løpet av analyseperioden, med tilsvarende kategorisering av sakene som den vi benyttet i den foregående tabellen for grunnskolene.

Tabell 4.2 *Saker behandlet i driftsstyrene i videregående skoler i skoleåret 2000-2001 etter sakstype og etter hvorvidt det er en beslutningssak eller orienterings-sak. Tabellen presenterer prosentfordelingen mellom sakstyper*

Sakstype	Orienteringssak	Beslutningssak	Sum
Stillinger/personal	7,0	4,9	6,3
Budsjett/økonomi	19,3	22,0	20,1
Virks.hetsplan/ Andre planer	8,6	20,7	12,3
Prosjekter ved Skolen	9,1	4,9	7,8
Elevsøkning og Klasseinndeling	10,3	8,5	10,0
Læreplan/ ped. spm.	0,5	-	0,4
Organisasjon	15,0	19,5	16,4
Skolebygg/areal	7,5	3,7	6,3
Orden/disiplin	1,6	4,9	2,6
Annet	20,9	11,0	17,8
Sum	100,2	100,1	100,0
N=	187	82	269

Dersom vi også her tar utgangspunkt i kolonnen helt til høyre, ser vi at det er budsjett og økonomisaker som er mest hyppig behandlet også i driftsstyrene ved de videregående skoler, men de er ikke riktig så dominerende som tilsvarende saker i grunnskolen. Hvis vi spesielt ser på de saker der driftsstyrene har fattet beslutninger, er budsjett og økonomisakspørsmålenes andel av samtlige saker bare halvparten så stor som tilfellet er i grunnskolen. Vi finner heller ikke den samme intensitet i konfliktene rundt budsjettene i videregående skoler som vi fant for grunnskolen. Ved en skole ble det aksjonert mot de sentrale skolemyndigheter, men ut over dette synes driftsstyrenes behandling av budsjett- og økonomisaker å ha vært preget av konsensus. Dette kan skyldes flere forhold, som for eksempel at enkeltsaker som det har vært stor konflikt om på lavere nivå – slik som satsene for betaling ved SFO-ordningen – ikke er blant de spørsmål som havner på

dagsorden i driftsstyrene ved de videregående skoler. Et annet viktig forhold er at de videregående skoler rent generelt synes å ha en noe romsligere økonomi enn grunnskolen – samtidig som en lavere andel av budsjettene ved de videregående skoler er bundet enn ved grunnskolen. En slik fortolkning støttes av de svarene vi fikk i våre intervjuer med rektorene, der $\frac{3}{4}$ av rektorene i videregående skole mente det forelå visse frihetsgrader i budsjettarbeidet for driftsstyrene – riktignok ikke svært omfattende – mens bare halvparten av rektorene i grunnskolen ga uttrykk for en tilsvarende synspunkt. Under enhver omstendighet synes det å være noe mindre dramatisk knyttet til budsjettvedtakene for de videregående skoler enn for grunnskolen.

Tallene i tabellen viser også at organisatoriske spørsmål har vært hyppig på dagsorden for disse driftsstyrene, men dette har mer å gjøre med utskiftning av enkeltmedlemmer av driftsstyrene enn om mer grunnleggende organisatoriske saker.

Alt i alt synes driftsstyrenes fordeling av oppmerksomheten mot ulike sakstyper å være nokså sammenfallende for de to skoleslagene. Siden elevene er direkte representert i de videregående skolars driftsstyrene kunne man ha forventet at kategorien "annet" – som fanger opp brukerinitierte saker – hadde vært sterkere representert på dagsorden for disse skolene. Hva dette kommer av kan man bare spekulere på, men noe av årsaken kan skyldes mindre stabilitet i representasjonen fra elevrepresentantene i videregående enn fra foreldrerepresentantene i grunnskolen.

Også for videregående skole finner vi at spørsmål som angår læreplan og pedagogiske sider ved skolens virke så godt som ikke blir diskutert i driftsstyrene. Nettopp det forhold at disse styrene er et møtested mellom produsenter (ansatte) og konsumenter (elever) av kunnskap, kunne tilsi at saker knyttet til innholdet ved undervisningen utgjorde en større andel av de saker som ble behandlet i disse driftsstyrene. I våre intervjuer med rektorene ved de undersøkte skoler, var det halvparten av disse som stilte seg skeptisk til et større engasjement fra driftsstyrenes side når det gjaldt innholdet av skolens virksomhet. Samtidig ga flertallet av rektorer klart uttrykk for at driftsstyrene ikke hadde noen betydning for selve læringsmiljøet ved skolene, og at driftsstyrene heller ikke hadde noen spesielle oppgaver i forhold til læreplanenes måloppnåelse. Denne noe skeptiske – om ikke direkte negative - holdningen blant rektorene til driftsstyrenes rolle i spørsmål som angår selve læringsmiljøet og læringsprosessen, står i kontrast de holdningene særlig de eksterne driftsstyrerepresentantene gir uttrykk for. Her er det en overveldende andel som mener at driftsstyret har klare oppgaver i forhold til innholdet i undervisningen – en holdning som for øvrig ikke deles av ansatterepresentantene.

Som vi antydte synes det ikke å være like sterke konflikter knyttet til budsjetttrammene i driftsstyrene ved de videregående skoler som det vi fant for grunnskolen. Forekomsten av et lavere konfliktnivå både rundt økonomiske og andre spørsmål kommer også til uttrykk i vårt intervjumateriale. Ifølge rektorene forekommer det nesten ingen uenighet omkring rektors vedtaksforslag, og der driftsstyret svært sjelden foretar noen endringer på de fremlagte forslag. Som en av rektorene uttrykte det er driftsstyret en "hyggelig forsamling" – hvilket også kan utlegges som en lite konfliktorientert forsamling. Fra rektorene blir det også rapportert at de aldri har lidt noe nederlag i driftsstyret i noen sak av viktighet.

Dette konsensuspregete inntrykket som man her får av driftsstyrenes virksomhet i den videregående skole må ikke forveksles med passive umælende forsamlinger som velvillig – om ikke entusiastisk – godtar den lokale skolepolitikk som rektorene legger opp til. Blant driftsstyrenes medlemmer finner man svært mye kompetanse som den enkelte skole kan ha nytte av, og som bidrar til å styrke legitimiteten ved de tiltak som skolene setter i verk. Særlig ble det pekt på hvordan eksterne representanter fra næringslivet bidro til

meget viktige innspill til driftsstyrene, og fungerte kreativt som løserer av ulike problemer. Også for elevene gir driftsstyreordningen en formalisert mulighet for å hevde brukerinteressene overfor skolen, og i driftsstyrene ved de videregående skoler har elevrepresentantene – i samarbeid med elevrådet – vært viktige initiativtakere i flere spørsmål som nettopp berører elevene på en direkte måte. I våre intervjuer med elevrepresentanter – og andre driftsstyremedlemmer – ble det imidlertid pekt på at hvor godt slike brukerinteresser ble ivaretatt var avhengig av at elevrepresentantene i driftsstyrene arbeidet i nær kontakt med elevrådet. Dette er normalt tilfellet, men vi registrerte også avvik som innebar svekkelse av elevenes representantrolle.

Også for driftsstyrene ved de videregående skoler finner vi at virksomheten har stor tematisk bredde, men i motsetning til grunnskolene har ikke konflikter rundt budsjett-rammene og fordelingen av disse lagt så mye beslag på driftsstyrenes virksomhet. På denne måten fremtrer derfor disse driftsstyrer som noe mer konsensuspregete enn styrene ved grunnskolene. Det er også noe påfallende å registrere i hvor liten grad saker som angår spørsmål knyttet til lokal læreplan og undervisning blir behandlet i disse driftsstyrene, noe som kan skyldes rektorenes manglende tro på at driftsstyrene vil kunne ha noen betydning når det gjelder måloppnåelsen for læreplanen.

4.4 Avslutning

Som denne gjennomgangen av driftsstyrenes virksomhet ved så vel grunnskole som videregående skole viser, finner vi store variasjoner driftsstyrene imellom når det gjelder aktivitetsnivå og tematisk bredde på de saker som blir behandlet. For absolutt alle driftsstyrene har økonomisaker vært viet betydelig oppmerksomhet – og særlig konfliktfulle har budsjettvedtakene vært i grunnskolen. Konfliktene går imidlertid sjelden innad i driftsstyrene; det er i svært få saker driftsstyrene har vært delt i sine vedtak, og det er i få saker driftsstyrenes vedtak har avveket noe særlig fra de forslag som er blitt fremmet av rektor. Rektorene selv rapporterer om at de aldri har lidd noen viktige nederlag i driftsstyret. Dette må ikke tas som uttrykk for at driftsstyrene opptrer som servile nikkedukker for rektor – eller sentrale skolemyndigheter. I flere saker er det inngående debatter i driftsstyrene, og driftsstyrene har også gjennomført endringer i de ressursprioriteringer som er blitt foreslått av rektor, men dette dreier seg om endringer i marginalene av budsjetter der de fleste utgifter er nokså bundet. Selv om driftsstyrenes virksomhet ikke har noen avgjørende effekter på driften av de enkelte skolene, har de opplagt fungert som et bindeledd mellom skole, brukere og samfunnet for øvrig. De variasjoner i virksomheten som vi også har registrert tyder på at det langt på vei er opp til det enkelte driftsstyre å utforme innholdet av virksomheten, og vi vil anta at den rolle som driftsstyrene skal ha i styringen av skolene må utvikles over et lengre tidsperspektiv enn det tidsrom som er gått siden ordningen ble innført.

5 Driftsstyrenes sammensetning og medlemmenes rolleforståelse

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal den forståelsen de ulike medlemmene i driftsstyret viser for egen rolle i styret presenteres. Som vi så innledningsvis er styrene opprettet i følge Kommune-lovens § 20, punkt 4 som gir byrådet myndighet til å oppnevne styrer for særskilte deler av den kommunale virksomheten. Det medfører at styrene er et redskap i iverksettingen av den kommunale skolepolitikken og at ideelt bør medlemmene i skolenes driftsstyrer forstå seg som byrådets representanter på skolen.

For sammenligningshensyn presenterer vi de viktigste reglene for sammensetning av samarbeidsutvalg (SU) ved grunnskoler i Norge og av styrene for grunnskolen i Danmark.⁴ St.meld.nr. 14 1997/98 anbefaler at valg av foreldre til forelderådsutvalgets styre (FAU) i de norske skolene skal foregå i den enkelte klasse, slik at det blir satt sammen av en representant fra hver klasse. Det er praksis at leder og nestleder i FAU er foreldres representanter i samarbeidsutvalget. Det anbefales videre at valget holdes på et foreldremøte i begynnelsen av hvert skoleår, og klasselærer har ansvaret for at møtet blir holdt (St.meld.nr. 14 1997/98). Samarbeidsutvalget har tradisjonelt vært skolens partsorgan. I tillegg til foreldre hjemler Opplæringslovens § 11-1 at undervisningsansatte har to representanter, andre ansatte en, elevene, ved de skolene som har elevråd, har to og det skal oppnevnes to representanter for kommunen. En av dem skal være rektor. Den andre er som regel en person med medlemsskap i et politisk parti.

De danske skolestyrene har to representanter for ansatte, fem eller syv representanter for foreldre, kommunen kan bestemme at det skal være et medlem som også har et politisk verv i kommunen, og i skoler med ungdomstrinn skal det være elevrepresentanter. Hvis kommunen bestemmer at representantene for de ansatte skal ha stemmerett, skal det være syv foreldrerepresentanter (Andersen, J. 1998, Andersen og Helgesen 2001).

Representantene for foreldre velges på et oppstillingsmøte på begynnelsen av skoleåret, valgperioden følger Folketingsvalget, og er på fire år. Valget er listevalg og ideelt skal representantene for foreldre velges ut fra presentasjoner de gjør av seg selv på valgmøtet. Ved siste valg var det såkalte fredsvalg ved 83% av skolene, det vil si at det ble stilt bare en liste. Ved de skolene det ble stilt flere lister, eller ble avholdt såkalt konkurransevalg,

⁴ Samarbeidsutvalg er hjemlet i Opplæringsloven og er, i tillegg til FAU, den vanligste ordningen for foreldres medvirkning som brukere i skolen i Norge.

var valgdeltakelsen høyere enn ved skolene med fredsvalg, om lag 35% (Andersen og Helgesen 2001).⁵

Foreldrerepresentantene i de danske skoletyrene representerer altså hele gruppen av foreldre ved skolen i den forstand at de er valgt av foreldrene. Det er lagt alminnelige prinsipper om representativitet til grunn for medlemsskapet i driftsstyret. For ansatte er det i stor grad tillitsvalgte som også møter i driftsstyret. Slik fungerer ikke driftsstyreordningen ved skolene i Oslo. Der er alle medlemmene i styret oppnevnt av byrådet, slik § 20 punkt 4 forutsetter. Det foregår like fullt en utvelgelsesprosess på skolenivå både for medlemmer fra elever, foreldre og ansatte, og som vi skal presentere nedenfor, er denne utvelgelsesprosessen ulikt utformet på forskjellige skoler. Fordi driftsstyrene oppnevnes av byrådet kan de til en viss grad sammenlignes med bydelsutvalgene, som riktignok er oppnevnt av bystyret. I likhet med bydelsutvalgene kan det tenkes at driftsstyrenes struktur ikke vil gjøre dem til fora der interne motsetninger vil stå mest sentralt, men at de vil være villige til å sette eventuelle motsetninger til side for å etablere de best mulige forholdene for egen skole. Det vil si at driftsstyrene har fått en struktur som gjør at de orienterer seg mot intern konsensus (Helgesen 2001). Likevel er det et lokalt element av valg i sammensetningen av styret ved hver skole. Reglementet tilsier at det i grunnskolen er styret for foreldrerådsutvalget som innstiller på foreldrerepresentanter, først til foreldrerådsutvalget (FAU), som så innstiller til byrådet. De ansatte innstiller sine representanter, og bydelsutvalget innstiller eksterne representanter. Ved videregående skoler innstiller elevrådet og de ansatte på egne representanter, og driftsstyret innstiller på eksterne representanter (byrådssak 753/99 s. 3). Prosedyren er lik ved voksenopplæringsentra, der kan imidlertid foresatte/verge komme inn i styret i stedet for elevene (Bystyresak 26.08.98 sak 607:4-5).

Driftsstyrene etableres altså i følge prosedyrer som kan virke motsetningsfylte for den enkelte: Oppnevning i byråd vektlegger at styrene er byrådets representanter på skolen, mens den lokale utvelgelsesprosessen på den enkelte skole, som vi skal se nedenfor i praksis utformes som et valg, vektlegger at medlemmene i driftsstyret skal representere de gruppene de utgår fra. Det kan i praksis skape en dobbel rolle for medlemmene i driftsstyrene, på den ene siden er de representanter for byrådet og på den andre representerer de gruppene de utgår fra på skolenivå. Det kan også tenkes at oppnevning vil vektlegge at det utvikler seg konsensus internt i driftsstyrene, mens utvelgelsen som foregår lokalt på den enkelte skole, og som medfører at medlemmene kan føle at de representerer de gruppene de utgår fra, også kan medføre at driftsstyret blir konfliktorientert eller en arena for interessekamp. Det kan også forventes at medlemsskapene er gjennomgående mellom fora på mange skoler. Det vil si at det er de samme personene som er medlemmer i de ulike fora. I noen fora er det en målsetting at de skal representere sine grupper, som for ansatte i MBA, foreldre i FAU og elever i elevrådet, det er det ikke i driftsstyret.

Gjennomgående representasjon eller tette kontakter mellom driftsstyremedlem og egen gruppe er en forutsetning for at driftsstyrene skal kunne medvirke til å skape et minimum av fellesskap ved skolen. Skal driftsstyrene medvirke til at alle foreldre ved grunnskolen og elevene i videregående får del i brukerinnflytelsen, er det en forutsetning at det oppstår en viss form for fellesskap forstått som kontakt ut over den engere kretsen av personer som er medlemmer i driftsstyret. Gjennomgående representasjon kan også være

⁵ Ved å sammenligne driftsstyrene med andre ordninger kan det tenkes at denne drøftingen blir noe mer fokusert på situasjonen i grunnskolen enn på situasjonen i videregående skole. Den større debatten om styreordninger i skolen har dreid seg mer om grunnskolen enn om videregående, men mange av de samme argumentene vil gjelde også for videregående.

utgangspunktet for at driftsstyret tas i bruk som en arena for interessekamp fordi ulike representanter anses også å representere ulike interesser. Dette vil vi diskutere ved å gå nærmere inn på driftsstyremedlemmenes rolleforståelse.

5.1.1 Foreldrenes rolleforståelse i driftsstyret

I målsettingene for forsøket er øket engasjement og deltakelse fra foreldrene nevnt eksplisitt og byrådet foreslår at foreldrene som skal sitte i driftsstyret innstilles av foreldrerådet. Foreldrene i driftsstyrene ved alle grunnskolene i materialet er også innstilt av foreldrerådet, det vil si av foreldrerådets styre FAU, og de refererer til at det har vært valg i FAU. En forelder er spurt av rektor. Det er kun ved en av 11 skoler det ikke er gjennomgående medlemskap mellom foreldre i driftsstyret og FAU, og foreldre går i mange tilfeller fra vervet som leder av FAU til driftsstyret. Det er kun fra en skole det ble avgitt svar om at det å sitte i driftsstyret var en plikt vedkommende hadde tatt på seg fordi det ikke var andre som meldte seg. Ved en del skoler har det dermed trolig oppstått en valgsituasjon der det har vært flere potensielle kandidater til medlemskapet i driftsstyrene. De fleste foreldre svarte at de satt i styret fordi de hadde interesse for skolen og for sine barns skolegang. De er interessert i å ha innflytelse, få skolen til å fungere og er innstilt på å gjøre en jobb for å få det til. "Det dreier seg om å drifte skole", ble det sagt. De gir dermed uttrykk for at de har et motiv og det øker mulighetene for at det vil gjennomføres en form for valg.

I en del intervjuer kommer det klart fram at den doble rollen foreldrene inntar i driftsstyret, som byråds representant og som foreldres representant, er nøye diskutert og forstått av alle. De fleste foreldre refererer til at de har fått informasjon om ordningen og at rollen de skulle innta var forståelig presentert der. Noen har fått en perm der de viktigste delene av reglement og driftsstyrets arbeid er presentert, andre refererer til at de har vært på en form for kurs. De mener selv de turnerer den doble rollen, men

foreldrene er opptatt av at deres lojalitet i siste instans vil ligge hos skolen og elevene, og ikke hos byrådet hvis det oppstår større konflikter. Likevel er det noen som påpeker at de sitter i driftsstyret i kraft av seg selv, og at de er personlig oppnevnt. For dem innebærer det at de ikke alltid må ta hensyn til det de oppfatter er FAUs og foreldres mening i enkeltsaker. Noen framhever at det er avhengig av typene saker, og at de i viktige saker vil være opptatt av å representere FAU. Andre påpeker at det er kun i de sakene FAU har bedt dem om å ta opp, at de representerer FAU. Samtidig er foreldrene i driftsstyret opptatt av at foreldrenes synspunkter blir formidlet inn i driftsstyret.

Uklarheter angående rolleforståelsen manifesterer seg i noen tilfeller for foreldrene som spørsmål vedrørende rektors rolle. Formelt er rektor sekretær for driftsstyret, og det står i reglementet at driftsstyret er rektors overordnede. Ved en skole i materialet har dette nedfelt seg som en "nesten-konflikt" mellom driftsstyreleder og rektor, der driftsstyreleder ønsket å ha muligheter til å styre rektors arbeid på et detaljert nivå. For en del andre skoler kommer det fram at det har vært arbeidet med denne typen grenseoppganger, men at det har vært problemer som har latt seg løse innenfor driftsstyret, og at det "har gått seg til". Fra en skole får vi opplyst at driftsstyrets fullmakter ikke er videredelegert til rektor, uten at det oppfattes som å være noe problem. Ved de andre skolene er fullmaktene videredelegert, og det har ikke vært problematisk. De intervjuede foreldrene ledsager i en del tilfeller svaret sitt med at rektor skal ha ansvaret for den daglige driften og at driftsstyret også derfor delegerer flere oppgaver enn det strengt tatt må. Samtidig er ordningen utformet slik at det oppfattes som om all kommunikasjon fra driftsstyret til fagbyråd og skoleetat må gå gjennom rektor, hvis ikke besvares den ikke fra etaten. Dermed mener foreldre at rektor de facto gis en posisjon i driftsstyret som gjør driftsstyrets rolle, og

rollen til driftsstyrets leder, uklar. Noen foreldre påpekte også at de hadde opplevd at rektor trenerte saker som driftsstyret hadde bestemt at det skulle tas kontakt med skoleetaten om. Noen refererte også til at det måtte drives en tett oppfølging av de vedtakene driftsstyret hadde gjort, for å sikre at de faktisk ble iverksatt av rektor.

Ved to skoler kunne foreldrerepresentantene referere til at de ikke alltid hadde tillit til det rektor la fram for driftsstyret når vedkommende presenterte saker. Det gikk på at rektor inntok en "gammel" holdning, var opptatt av å vise til egen flinkhet og ikke ville diskutere ting som ble oppfattet som problematisk ved skolen, samt at det var viktig for rektor å leve opp til etatens forventninger. Ved flere skoler ble ikke rektor alltid oppfattet som nøytral når vedkommende la fram saker som skulle til behandling i driftsstyret. Det ble referert til at rektor kunne ha en skjult agenda, til at rektor ikke la skjul på at all myndighet lå til rektors posisjon, eller på at rektor tilkjennega egne meninger når saker ble lagt fram. Foreldrerepresentantene var ikke negative til det siste, fordi det da ble åpnet for diskusjoner og det var mulig å vite hvor rektor stod i spesielle saker. Ved andre skoler har de ikke slike erfaringer, og foreldrene i driftsstyret oppfatter rektor som nøytral når vedkommende legger til rette for at saker skal kunne behandles i driftsstyret.

Ved de fleste skolene tar foreldre aktivt stilling til at det bør være gjennomgående medlemskap mellom FAU og driftsstyret for å inkludere så mange foreldre som mulig i det arbeidet driftsstyret driver. Ved at medlemmene er gjennomgående nås FAU på en enklere måte, og fordi det nå anbefales at FAU settes sammen av foreldre fra hver klasse, vil dette være en måte foreldrene i driftsstyret kan nå alle foreldre på skolen. Men det er ikke alle driftsstyresaker som blir diskutert med FAU, og i en del tilfeller ble det kun orientert i FAU om driftsstyrets arbeid. Heller ikke alle foreldremedlemmer i driftsstyrene ble bedt av FAU om å ta opp saker. Et par foreldrerеспondenter mente at driftsstyret var unødvendig fordi FAU fungerte godt og hadde en god relasjon med rektor. Ved andre skoler igjen, var de klare på at FAU skulle være delaktig i å sette saker på dagsorden i driftsstyret, og de var opptatt av at kommunikasjonen mellom foreldrene i driftsstyret og FAU skulle være så god som mulig.

Oppsummeringsvis er det generelle bildet som dannes at foreldre forstår sin rolle slik driftsstyrets reglement beskriver den. De går ikke inn i driftsstyret for faktisk å styre den enkelte skole ved å overstyre rektor. De ser sin deltakelse i driftsstyret som interessant for dem selv, som en mulighet til å komme tettere på det som skjer i skolen, og som en mulighet til å delta i å "drifte" skolen. Foreldre går ikke inn i styret som et resultat av opplevd misnøye med den måten egen skole drives på. De poengterer likevel at deres lojalitet vil ligge hos skolen hvis det oppstår konfliktsituasjoner. Det innebærer at foreldre kan velge å se bort fra den formelle rollen de skal ha i driftsstyret og i stedet innta en uformell rolle som foreldrenes og skolens representant overfor sentrale skolemyndigheter. Foreldrene overraskes over kommunikasjonen med skoleetat og fagbyråd, og de overraskes over at driftsstyrene, i mye større grad enn hva de trodde, er politiske organer som skal være ansvarlige for politiske beslutninger som fattes i byrådet.

5.1.2 Elevenes rolleforståelse i driftsstyret

Elevmedlemmer er det i driftsstyret ved voksenopplæringssentra og videregående skoler. Hva som er målsettingene med at elever har plass i driftsstyret er mer uklart enn målsettingen med å ha foreldre til stede der, og det vises i stor grad kun til at KUF forlangte at elever skulle være til stede. På skolen foreslås elevene av elevrådet. I de fleste tilfellene har det vært en eller annen form for valg i rådet. I noen tilfeller er det gått ut forespørsel til alle elevene om å stille til valg til driftsstyret, men ikke ved noen av de videregående skolene i vår undersøkelse er det elever i driftsstyret som ikke først har

erfaring fra elevrådet. De har vært ledere, nestledere, sekretærer eller økonomiansvarlige, samt at de også i noen tilfeller har erfaring også fra annen type skolerelatert virksomhet. De har dermed også erfaring fra demokratisk virksomhet.

Det er ikke ved alle skolene at elevene har overlappende medlemskap mellom elevråd og driftsstyre. Noen elever peker på at vervene ikke stemmer overens i tid, og at de overlapper kun en kort periode. Av noen ble det oppfattet som uproblematisk at de ikke samtidig var medlemmer begge steder, og det ble begrunnet i den doble rollen, som både byrårets representant og elevenes representant, elevene hadde som medlemmer i driftsstyret. Andre igjen mente manglende overlapping var et problem, og i ett tilfelle hadde en elev gått ut av driftsstyret da perioden i elevrådet gikk ut. Selv om elevene mente det overlappende medlemskapet var viktig, var det sjelden de behandlet saker i elevrådet forut for driftsstyret. Hvilke saker de valgte å orientere om i elevrådet, bestemte de ut fra eget skjønn, så sant de ikke eksplisitt var bedt om å gjøre det. De sakene som gikk mellom elevrådet og driftsstyret ble dermed stort sett de sakene elevrådet ba elevene i driftsstyret om å ta opp. Alle elevmedlemmene har tatt opp saker i driftsstyret. Det dreier seg om alt fra spørsmål om skolegård og oppussing av kantine, via reglementet, til det å føle at de også holdt tak i noen saker som dreier seg om innhold og utforming av tilbudene til elevene. De var opptatt av at skolene faktisk var det de profilerte seg som.

Som det vises til i kapittelet om brukerinnflytelse tar elevene sitt verv i driftsstyret alvorlig, og de setter pris på å bli behandlet på lik linje med de resterende medlemmene i driftsstyret. De mente at elevenes tilstedeværelse som fullt medlem var viktig, selv om de i noen tilfeller reflekterte litt undrende over den posisjonen de fikk i driftsstyret vis a vis rektor og noen ganger lærere. Samtidig var det ikke i alle driftstyrene at elevene ble tatt på alvor. Elevmedlemmene selv opplyste ikke om det, men eksterne medlemmer kunne peke på at elevene nok var skuffet over den muligheten de i praksis fikk til å øve innflytelse på saker gjennom driftsstyret. En uttrykte det på denne måten: "Rektor og lærere er tradisjonelle, de sitter litt fast i en - dette er skolen, og den må du ta som den er, kjære elev - holdning".

Oppsummeringsvis vil vi peke på at elevene oppfatter seg som talerør for hele elevmassen ved skolen når de er medlemmer i driftsstyret. De mener det er viktig at elevenes stemme kan høres angående sakene som tas opp, at elevenes signaler viderefremmes til det besluttede forumet. De ser seg eksplisitt som elevenes representanter, men de mener likevel de står fritt i sin vurdering av de sakene som er til behandling i driftsstyret. Driftsstyret oppfattes som å være en god måte å styre skolen på. Elevene plasserer sin lojalitet på skolenivå, de mener det er riktig at det er skolen som står i fokus for driftsstyrets arbeid og at driftsstyret skal ivareta skolens interesser vis a vis byrådet.

5.1.3 Medarbeidernes rolleforståelse i driftsstyret

Hva som er målsettingen med å ha ansatte som medlem i styrene er ikke formulert ut over det faktum at byrådet ønsker at helhetsstyringen ved skolene skal bedres, og at det skal sikres en optimal bruk av skolens ressurser. Hvordan ansattes medlemmer ble tenkt å skulle innstilles kommer fram i kommentarene til høringsutkastet for reglement. Det påpekes at to instanser kan være innstillende myndighet, både fagforeningen og personalmøtet (byråds sak 235/98 s.7). Hvilken utvelgelsesprosedyre som anbefales framgår ikke, men byrådet velger å understreke at det er de ansatte og ikke fagforeningen som skal innstille (brev av 19.mars 2001). Det er ingen egentlig formell motsetning mellom å la ansattes fagforeninger innstille, og det at ansatte innstiller. Men de ulike måtene skolene har valgt å velge ut ansatte på, peker mot at de fortolker ansattes rolle i driftsstyret på

ulike måter ved ulike skoler. Det har vært nedfelt i lov at lærere skal være representert i samarbeidsutvalg siden 1972, det ble begrunnet i at medarbeidere skal ha rett til å delta i en virksomhets besluttende organer. Samarbeidsutvalg var en vanlig måte å organisere medarbeideres deltakelse på (Lægreid 1983). Deltakelsen fra pedagogisk personale i besluttende organer ved skolen er bearbeidet siden den tid og de deltar i dag, via sine organisasjoner, i det som kalles MBA, medbestemmelsesavtalen. Med hjemmel i denne har pedagogisk personales organisasjoner jevnlig møter med rektor, og det er deres tillitsvalgte som representerer dem. I driftsstyrene skal ikke nødvendigvis tillitsvalgte være medlem, og det generelle inntrykket er at det skaper noe misforståelser og fortolkningsproblemer for ansatte angående den rollen de skal innta. Det har også skapt uklarheter i pedagogisk personales organisasjoner.

Blant ansatte ved skolene i vårt utvalg er det som regel pedagoger som sitter i driftsstyret. De velges ut ved en eller annen form for valg i klubben. I noen tilfeller tas det opp på personalmøte i etterkant, der alle ansatte på skolen kan diskutere det, i andre tilfeller rapporteres det at "klubben" ble åpnet også for andre ansatte for dette valget. Mange er også tillitsrepresentant, eller de har lang erfaring som tillitsrepresentant. Også i de tilfellene det rapporteres at det ikke har vært valg blant ansatte, har utvelgelsen vært snakket om med ansatte enten på personalmøte eller i avdelingsmøte. I et tilfelle pekes det på at klubben har sanksjonert valget i etterkant. To skoler rapporterer om kampvotering angående utvelgelse av ansatte til driftsstyret, og ved en skole var det sågar urnevalg. To skoler rapporterer også om at det var vanskelig å få ansatte til å ta på seg verv av denne typen. Dette gjelder både for grunnskoler og videregående skoler: "Ingen ville ofre seg", som det ble sagt.

Fordi en skole har flere fora der ansatte møter rektor, men bare ett der rektor møter foreldre, vil det kunne ha betydning for helheten ved styringen av skolen at det er ansattes tillitsrepresentanter som er medlem i driftsstyret. Dette fordi det forenkler informasjonsgangen mellom organene, og spesielt fordi det sikrer at MBA vet hva driftsstyret gjør og omvendt. Det vil medvirke til at styringen av skolen kan være helhetlig, til at det spares tid i høringsaker og med stor sannsynlighet kan det motvirke eventuelle konflikter som kan oppstå hvis det kommer fram motstridende interesser.

Gjennomgående representasjon fra ansatte har altså fordeler for den praktiske løsningen angående samarbeidet mellom ulike besluttende fora på skolen. Det vil også, på samme måte som for foreldre og elever, kunne medvirke til at det etableres et fellesskap mellom ansatte på skolen. Det vil den fordi det vil diskuteres tilsvarende saker i de ulike fora på samme tidspunkt, og prosessene av meningsdanning blir åpne og tilgjengelige. Samtidig vet vi at ansattes medlemsskap i driftsstyret har vært uklar angående hvilken rolle de skulle innta, men det har vært uklarheter på skoler både med og uten overlappende medlemsskap. Årsaken til uklarhetene er det altså vanskelig å plassere i den praktiske organiseringen av utvelgelsesprosessen på den enkelte skole. Til dels mener ansatte at årsakene kan plasseres i det de oppfatter som uklar målsetting med driftsstyreordningen, til dels kan den plasseres i for lite og for dårlig opplæring i hva driftsstyret innebærer på den enkelte skole. Men det er også viktig at ansattes organisasjoner var, og er, negativt innstilt til ordningen. En del ansatte-responderer er eksplisitt på at de den første tiden møtte i driftsstyret med mandat fra sin organisasjon.

På direkte spørsmål om de anser seg som å være byrådets representant på skolen eller representant for ansatte i driftsstyret, svarer langt de fleste at de ser seg som representant for ansatte. Dernest tolker de sin rolle som å være å gi uttrykk for ansattes synspunkter i driftsstyret, de har sin lojalitet hos ansatte, men også hos elevene. Noen slår dette sammen og sier at de ser seg som skolens representanter. Samtidig vet de fleste at de de facto er

oppnevnt til driftsstyret av byrådet og at de dermed er byrådets representanter. Det medfører at en del ansatte stiller spørsmål ved hva de har i driftsstyret å gjøre; de spiller ikke egentlig noen rolle der, det er rektor som er den fra skolens side som har kunnskap og kompetanse. Dette reflekteres i at det er få av ansatterespondentene som svarer bekreftende på at de har bidratt med saksforberedelse og orientering om saker i driftsstyret. Andre tilkjennevir at de ikke vet at driftsstyret er oppnevnt av byrådet. Denne observasjonen gjorde vi blant ansatte i videregående skoler. Noen ansatte har dermed i liten grad reflektert over hvilken rolle de inntar som medlemmer i driftsstyret, men ansett seg som ansattes representanter. Trolig kan dette tilbakeføres til at de kommer inn i driftsstyret som medlemmer på et sent tidspunkt, men det ser også ut til at det kan tilbakeføres til den gjeldende organisasjonskulturen ved skolene.

Mange ansatte peker altså på at deres lojalitet ligger hos egen gruppe, men også hos skolen. Dette gir seg utslag i at de kun vil akseptere driftsstyrets rammer inntil en viss grense. Overskrides denne grensen, rapporterer de at vil de argumentere for at driftsstyret skal legge seg ned. Denne grensen er for de fleste definert som økonomiske rammer. Men også kommunikasjonen med etat og fagbyråd er en del av driftsstyrets rammebetingelser, og blir av en del ansatte pekt på som problematisk. "Driftsstyret er styrt ovenfra", "selvstyret er fiktivt", "driftsstyret styres av forordninger fra etaten" er kommentarer representanter for ansatte lar falle. De peker på at de fortsatt deltar i driftsstyrets virksomhet kun fordi det er bedre enn å fratse vervet. Fortsatt deltakelse gir dem en mulighet til å få kommunisert ut, særlig til foreldre og eksterne representanter, at de mener forholdene for skolen er vanskelige.

5.1.4 Eksterne medlemmers rolleforståelse i driftsstyret

I Oslo ble oppnevning av kommunale representanter til samarbeidsutvalget desentralisert til bydelsutvalget i sak nr. 84 09.02.94. Ved opprettelsen av driftsstyrene foreslår byrådet at denne myndigheten resentraliseres til byrådet, fordi oppnevningen av driftsstyret skal gjøres på dette nivået. Bydelsutvalgene skal foreslå representanter. Alle medlemmene skal utnevnes av byrådet. For den eksterne representanten understreker selvforvaltningsprosjektet, som ble avsluttet i 1993, at vedkommende skulle representere samfunnsinteressene utenfor skolen. Fra ordningen med samarbeidsutvalg er det tradisjon at den eksterne representanten, som også der er kommunens representant, har et politisk verv i kommunen eller er medlem i et politisk parti. Retningslinjene for selvforvaltningsprosjektet stilte i tillegg et krav om at eksterne representanter i videregående skoler og opplæringssetra skulle synliggjøre sitt politisk syn, slik at "begge sider" ble representert, men det er uklart hva det betyr. Etter å ha intervjuet eksterne medlemmer i driftsstyrene for både grunnskoler og videregående skoler trer det fram et mønster der medlemmene i grunnskolens styrer er foreslått av bydelsutvalget, mens de i videregående skole i stor grad er foreslått av rektor. Men det er også der noen som er foreslått av bydelsutvalget og som oppfatter at de har en rolle tilsvarende det eksterne medlemmet i grunnskolen. Avsnittet deles i to og først diskuteres rollen til de eksterne medlemmene i grunnskolens driftsstyrer.

Eksterne medlemmer i grunnskolens driftsstyrer

De eksterne representantene i grunnskolen er enten medlem i et bydelsutvalg, vara til utvalget eller tilknyttet det via å ha verv i klientutvalg, i flere driftsstyrer, i en bydelsutvalgskomiteé eller et råd på bydelsnivå. Det er bare et medlem som ikke har andre verv i bydelsammenheng. En del oppgir at de sitter i driftsstyret fordi de er interessert i skolepolitikk, andre oppgir at de er interessert i politikk generelt. Det er noen som trapper

ned en politisk karriere ved å ta et slikt verv, mens andre setter det inn i den sammenheng de arbeider i lokalpolitisk.

Eksterne representanter i grunnskolen har i varierende grad fått informasjon om driftsstyret. Noen hadde informasjon før de ble medlem, fordi de kjente ordningen fra sin politiske virksomhet. Andre refererer til at de har deltatt på et kurs, mens noen ikke hadde fått noen form for informasjon om styreordningen før de selv møtte på sitt første møte. En var heller ikke forespurt på forhånd, før vedkommende ble oppnevnt. Mange av de politisk oppnevnte har kompetanse som passer et verv i driftsstyret. Noen påpeker at de har erfaring fra offentlig eller politisk virksomhet slik at de kjenner til budsjetttrutinene. I de tilfellene eksterne representanter ikke selv mener at deres medlemskap er relevant for budsjettet, dreier det seg om at budsjetttrutinene i skoleetaten oppfattes som kompliserte og lite oversiktlige. I de tilfellene de mener at medlemskapet er relevant for læreplaner har de enten skoleerfaring eller relevant utdanning. Mange mener at deres medlemskap overhodet ikke er relevant for diskusjoner om læreplaner.

I et par tilfeller er det eksterne medlemmet valgt til leder i driftsstyret. Det er et resultat av et eksplisitt ønske fra partene i driftsstyret, lærere og foreldre, om å ha en nøytral ledelse. De eksterne medlemmene forholder seg i stor grad passive til virksomheten, de ser det ikke som sin rolle å ta opp saker eller drive fram saker i driftsstyret. I materialet har denne hovedregelen likevel unntak, og det dreier seg særlig om et eksternt medlem som har bidratt med "mange ideer". I den grad saker kommer til votering er det ingen eksterne medlemmer som ser det som sin rolle å støtte noen av partene, men en refererer til at det er votert i tråd med rektor og læreres synspunkter. Samtidig er det noen som har reflektert over det å være politisk representant i et driftsstyre, og det påpekes at det er uvant fordi de ikke sitter der som representanter for et parti, og som en som skal representere en særlig skolepolitikk. Likevel er det eksterne medlemmer som klart har tilkjennegitt sine politiske sympatier, og de gir uttrykk for et negativt syn på driftsstyreordningen. Et eksternt medlem var klar på at de resterende medlemmene i driftsstyret oppfattet vedkommende som å bringe inn politiske standpunkter, men mente selv at så ikke var tilfelle. Det eksterne medlemmet er altså ikke alltid "uavhengig" i forhold til de resterende medlemmene i driftsstyret.

De eksterne medlemmene representerer altså ikke sine partier, men vi går ut fra at deres partitilknytning er kjent for de andre medlemmene i driftsstyret. I en del tilfeller tilkjennegir de også sine politiske preferanser i spørsmålet om driftsstyret og i saker driftsstyret behandler. I et tilfelle, der det eksterne medlemmet var åpen på at vedkommende var medlem i Høyre, ble det vist til at de resterende medlemmene i driftsstyret holdt vedkommende ansvarlig, ikke bare for etableringen av driftsstyreordningen, men også for skolens dårlige økonomi. Ellers er også det eksterne medlemmet opptatt av "sin" skole. Noen refererer også her til sin todelte rolle, som både byrådsrepresentant på skolen og skolens representant overfor byrådet. Det er likevel kun en som tolker sin rolle som å være å sette den enkelte skole i sammenheng med den skolepolitiske helheten i Oslo kommune. Ingen respondenter oppfatter seg som ansvarlig for byrådets skolepolitikk på skolen, alle oppfatter seg som "sin" skoles representant overfor byrådet, og mange refererer til at det er de stramme budsjettene som medfører denne vinklingen. Uttrykket "byrådets forlengede arm" er brukt i noen offisielle sammenhenger, eksterne medlemmer refererer til det, og sier: "Byrådets forlengede arm? Aldri". Det er en som mener at å sitte for sitt parti i et driftsstyre, kun betyr at vedkommende representerer sitt parti, det viser ikke til at generelle samfunnsinteresser skal ha plass i styret. Ellers mener de selv at de, som partirepresentanter i driftsstyret, skaper et rom for den demokratiske styringen i skolen.

Eksterne medlemmer i grunnskolens driftsstyrer mener altså at de kan representere generelle samfunnsinteresser. De representerer bydelsutvalget i en lokal skole, der er det en tilknytning til lokalpolitikken. En representant reflekterte derfor over om eksternt medlems rolle i driftsstyret skulle fortolkes som en erstatning for skoler til bydeler. Men tilknytningen til lokalpolitikken gis også en rolle ut over det: Driftsstyrets eksistens medvirker til å skape felles arenaer, mener noen. Andre mener at driftsstyret har lite å gi lokalsamfunnet fordi rektorene i liten grad er innrettet på at driftsstyret skal være en lokal aktør.

Eksterne medlemmer i videregående skoler

De eksterne medlemmene i grunnskolens driftsstyrer har det til felles at de er medlemmer i et politisk parti og de omtales som eksterne, kommunale eller politiske medlemmer i driftsstyret. De har ulike typer kompetanse og kunnskap, men uten at det har vært utgangspunktet for at de er oppnevnt til driftsstyrene. Medlemmene i styrene i videregående skoler representerer på den annen side et mangfold av bakgrunner, kompetanser og kunnskap. De mener i stor grad selv de er valgt ut nettopp med henblikk på den kompetansen de er bærere av. Dette er særlig tydelig ved spesialskolene i materialet, men også ved de yrkesfaglige videregående skolene. Der sitter det eksterne medlemmer i driftsstyret som har kompetanse som bidrar direkte til driften av skolen, eller til løsningen av skolens problemer. Noen eksterne påpeker at de er representanter fra samarbeidende instanser, andre påpeker at de representerer de instansene som er "brukere" av skolens tjenester, det vil si representerer bedrifter og bransjer som kan være potensielle arbeidsgivere for elever med den typen kompetanse den aktuelle skolen tilbyr utdanning i.

Ved allmenne videregående skoler var spørsmålet om eksterne medlemmers kompetanse tonet ned, i sterkere grad ved noen enn ved andre. Ved to skoler satt skolens tidligere rektor som eksternt medlem. Også på andre skoler satt det pensjonister i driftsstyret, men mens det ved noen skoler dreide seg om politikere som trappet ned sitt politiske virke, var det ved andre skoler pensjonerte skolefolk, som ikke hadde hatt arbeid ved den aktuelle skolen, som var medlem. Noen medlemmer uttrykte eksplisitt at de var politisk oppnevnt, og at deres medlemsskap hadde sitt utspring i lokalpolitikken og bydelsutvalgene, mens noen bare har fortsatt i driftsstyret etter at de ble oppnevnt som politiske representanter i skoleutvalget. Ved noen skoler var det også foreldre med blant de eksterne. Det ble opplyst at det på møter i skolens regi var gått ut henstilling til foreldre om å melde seg til driftsstyret. Også dette er konsentrert til de allmenne videregående skolene.

Ved de videregående skolene i materialet er det altså noe usikkert hva som har nedfelt seg som prosedyrer for å foreslå de eksterne medlemmene byrådet skal oppnevne. Noen nevner eksplisitt at de ble forespurt av rektor, det er i stor grad systematisk for hele skoler. Det vil si at rektor kan designe et driftsstyre ut fra egen interesse, både for selve arbeidet i driftsstyret og for de som eventuelt bes om å delta. Samtidig gir andre eksterne medlemmer i driftsstyrer uttrykk for at de er forespurt av andre instanser som bydelsutvalg og politiske partier. Det kan bety at rektor har henvendt seg til slike instanser for å få forslag til medlemmer, men det vet vi ikke noe sikkert om. Det dette derimot peker på er at interessen for driftsstyret, og det driftsstyret eventuelt kan gjøre for skolen, varierer.

Så godt som alle eksterne medlemmer vi har intervjuet mener at deres kompetanse er relevant for driftsstyret, både når det gjelder budsjett og læreplan. I tråd med sin bakgrunn og kompetanse har de likevel ulike oppfatninger av hvilken rolle de inntar som medlemmer i driftsstyret. Ved mange av de videregående skolene i vårt materiale mener de at driftsstyret inntar en rolle som et diskusjonsforum for rektor. Et forum for

"diskusjon av visjoner", "være sparringspartner", "rektor skal ha noen å spille ball mot" er uttrykk som er brukt om driftsstyrets funksjon. Ved noen skoler er de eksterne medlemmene eksplisitte på at de kan bringe inn nye perspektiver og nye løsninger, både teoretisk og praktisk. Driftsstyret skal være en støtte for rektor, og noen viser til at de har bidratt med kontakter, økonomiske midler og lobbyvirksomhet overfor kommunen i forhold til anskaffelse av nytt utstyr. Eksterne medlemmer som svarer i tråd med en slik oppfatning mener at skolens omgivelser har endret seg, det er vanskeligere å drive skole nå enn før, og skolene må i større grad bevise overfor omgivelsene at de har sin eksistensberettigelse. Det dreier seg også om å kunne tilby undervisning som er ønsket i samfunnet, både av elever og av potensielle arbeidsgivere.

Eksterne medlemmer fører på mange måter generelle samfunnsinteresser inn i skolen, selv om de også mener at de representerer spesielle instanser og institusjoner. Ved deres nærvær åpnes skolen mot samfunnet generelt, men også mot elevene og foreldre, mot næringslivet, større skolesammenhenger, frivillige organisasjoner og lokalpolitikk. Mange er klar over sin doble rolle, noen henviser til at byrådet er driftsstyrets oppdragsgiver, og at de formelt sett skal være representanter for byrådet, men de utformer ikke egen rolle i den retningen. En del refererer til utformingen av et styres rolle i næringslivet og til at de, som eksterne, har et ansvar for å heve skolens drift over særinteressene som kan være til stede innenfor den enkelte skole. Men de opplever at de står fritt i sin vurdering av de sakene som behandles i driftsstyret, og det er ikke noen av dem som selv mener at de har utviklet et mønster for hvordan de voterer; de voterer med gruppene i driftsstyret fra sak til sak. Derfor støtter de noen ganger elevene, men andre ganger ansatte. Langt de fleste utformer sin rolle som representant for skolens interesser overfor byrådet. Byrådet oppfattes som en fjern enhet som fører ulike typer skolepolitikk, en skolepolitikk de ikke ønsker å være lojale overfor hvis det skulle oppstå en konflikt. I noen tilfeller formuleres det så krast at det henvises til at driftsstyret, i gitte situasjoner, kan risikere å bli byrådets gissel, det er det ingen som ønsker å bidra til.

Oppsummering

Det danner seg altså et bilde av de eksterne medlemmene som svært forskjellige hva angår kompetanse, kunnskap og interesser for skolen. Likevel har de en nokså lik holdning til egen rolle i driftsstyret; det er å arbeide for skolen og elevenes beste og tale skolens interesser overfor byrådet. Driftsstyret anses som en god måte å utforme dette på.

5.1.5 Rektorenes rolle i driftsstyret

Formelt har rektor sekretariatsfunksjonen i driftsstyret. Rektor er, i den rollen, ansvarlig for å kalle inn til første møte i driftsstyret, og er senere ansvarlig for å sette opp dagsorden for møtene i samarbeid med driftsstyreleder, samt skrive referater eller føre møtebok. Rektor har videre ansvaret for å drive skolen, og driftsstyret delegerer sine fullmakter videre til rektor for å sikre den daglige driften av skolen. Ingen av partene oppfatter det som problematisk at driftsstyret videredelegerer myndigheten sin, det oppfattes som hensiktsmessig. I en del tilfeller er andre representanter eksplisitt på at rektor også får flere fullmakter enn det driftsstyret formelt er pålagt å gi fra seg. Det er kun i et driftsstyre i vårt utvalg, at det har vært diskusjoner mellom rektor og driftsstyret om fullmaktene rektor skulle ha. I kraft av å være sekretær får rektor også ansvaret for å forberede saker og legge dem fram for behandling i driftsstyret. Rektor tar i liten grad selv initiativet til å behandle saker i driftsstyret, sakene som kommer er i stor grad faste saker som følger skoleåret og som alle vet at vil komme opp. Til dels har driftsstyret ellers hørings saker for skoleetat og byråd, samt at det kommer opp en del saker fra

foreldrerepresentanter, og elever ved videregående skoler. Se ellers kapittel fire for en gjennomgang av saker driftsstyret behandler.

I praksis får rektor en styrende rolle i forhold til driftsstyrets arbeid. Ved nesten alle skolene er det rektor som forbereder saker, dette delegeres ikke til representanter for pedagogisk personale eller andre medarbeidere. De fleste medlemmene, både interne og eksterne, ser på rektor som det medlemmet som har kompetansen og kunnskapen om både skolen og etaten, og det påpekes at rektor er det naturlige utgangspunktet for arbeidet i driftsstyret. Langt de fleste driftsstyremedlemmene vi har intervjuet hadde også det inntrykket at rektor var ansvarlig for å sette opp dagsorden for driftsstyremøtene. Rektor oppfattes likevel i all hovedsak som en nøytral og tilretteleggende saksbehandler i forhold til sakene som skal behandles i driftsstyret. Langt de fleste medlemmene har tillit til rektors saksframleggelse, og mener i tillegg det er viktig at rektor deltar i diskusjonen og tilkjennegir sine meninger. I noen tilfeller ble det referert til at rektor inntok en gammeldags holdning ved ikke å ønske å ta opp problematiske sider ved skolens drift; rektor ønsket kun å vise til skolens "vellykkethet" og til at skolen kunne leve opp til etatens krav. Som vist til i avsnittet om foreldrenes rolle i driftsstyret, oppfattet foreldre det i en del tilfeller å være uklare i den interne arbeidsdelingen mellom leder og rektor i styret, men det var bare ved en skole det hadde nedfelt seg i det som kan kalles en "nesten-konflikt".

Rektorer mener at driftsstyreordningen er arbeidskrevende. Samtidig mener de det er en ordening som i liten grad bidrar med løsninger i forhold til sine målsettinger om å bedre den helhetlige ressursbruken i skolen og å bidra til et bedre læringsmiljø. Budsjett og økonomi er de sakene som behandles oftest i driftsstyret. Rektor legger fram sitt budsjettforslag, orienterer og svarer på spørsmål, men det endres i liten grad på forslaget som legges fram. I de tilfellene vi får opplyst at det endres, følges opplysningen av en kommentar om at det dreier seg kun om "småting", "småpenger" eller "småposter". Budsjettet oppfattes dessuten som svært styrt og med stor grad av øremerkede poster: "Driftsstyret kan bestemme om det skal kjøpes inn tolv eller bare ti pulter", "budsjettet er detaljert ned til siste viskelær", mener foreldre. Budsjettet er også komplisert å orientere seg i på grunn av metodene som brukes i etaten, det gjør det til en ekstra krevende oppgave å legge det fram. I forhold til læringsmiljø er rektorer konkrete på at driftsstyret ikke bidrar. Dette tilskrives at læringsmiljøet er avhengig av mange faktorer: et godt sosialt miljø, engasjerte lærere, en fungerende administrasjon, en god kvalitet på de fysiske omgivelsene, samt flinke og positive elever. God økonomi anses som betingelsen for at disse faktorene i læringsmiljøet kan oppfylles. De økonomiske rammene for skolen ligger fast og er ikke en faktor driftsstyret skal kunne ha innvirkning på.

Rektorene selv viste til at de ikke har "lidd nederlag" på noen saker de har lagt fram i driftsstyret, men det ble også vist til at driftsstyret i mange tilfeller ikke behandler saker som er av viktighet for skolen. Elevene uttrykte at "det blir mye penger", og det er symptomatisk for de fleste driftsstyrene. Budsjettet står det i reglementet at det skal behandle, andre saker står styret for så vidt fritt til å ta opp, og det er ikke formelle hindringer for at driftsstyret kan diskutere læreplaner og gå nærmere inn på innholdet i skolen. Faktisk er det lagt til rette for det gjennom driftsstyrets arbeid med virksomhetsplan og årsplan, men det gjøres i liten grad, jf. referansen vi har gjort til det vi kaller det minimalistiske driftsstyret.

Driftsstyret utgjør ingen "trussel" mot rektors posisjon i skolen. Rektor er bestemmende for hvordan driftsstyret fungerer fordi vedkommende i praksis kan legge viktige betingelser for arbeidet i driftsstyret. En medvirkende årsak til det er at ordningen er utformet slik at all kommunikasjon mellom driftsstyret, og etat og fagbyråd i praksis er

kommet til å gå gjennom rektor. Som vist til under avsnittet om foreldres rolle i driftsstyret, er det en faktor som gjør at det oppstår en uklarhet i den interne arbeidsfordelingen mellom driftsstyreleder og rektor.

5.2 Driftsstyret som forum for interessekamp

Oppnevningprosedyren for driftsstyrene har altså innebygget motsetninger i seg. På den ene siden er medlemmene oppnevnt av byrådet, og mange forholder seg til hva det innebærer for deres virksomhet i styrene. På den andre siden er de fleste medlemmene valgt ut av de aktuelle gruppene på skolenivå, mange tolker dermed sin rolle som å være representanter for sin gruppe. I materialet refereres det til at det på et tidligere tidspunkt var en del motsetninger mellom foreldre og pedagogisk personale, men at dette har endret seg. Foreldre og lærere er i større grad på linje i dag. Foreldrerepresentanter ga likevel uttrykk for at lærerne i alt for stor grad var opptatt av arbeidstidsavtalen og den praktiske løsningen av skoledagen for lærere. Eksterne representanter påpekte at lærere snakket seg imellom før møtene i driftsstyret, at de hadde samkjørte meninger og at det medførte at andre ikke kom inn i hva det dreide seg om. Men det er få motsetninger internt i driftsstyrene i dag, hva kan være årsaken til det?

Lærerne har lange tradisjoner for å drive aktiv interessekamp og det har vært bygget allianse mellom enhetsskolen som politisk prosjekt og lærerorganisasjonenes bestrebelser for å bli stadig mer profesjonaliserte. En slik allianse knytter også pedagogisk personale tett til en bestemt politisk ideologi, og det er nedfelt i lærerorganisasjonenes program at verdigrunnlaget for skolen bør bevares (Hagemann 1992, Slagstad 1998). Det forholdet problematiserte innføringen av samarbeidsutvalgene i 1972 (Lindbom 1995:174), og det har også problematisert den videre utviklingen av brukeres/foreldres medvirkning og innflytelse på skolenivå. Samarbeidsutvalgene ved skolene var skolens partsorgan og det var etablert i tråd med den deltakerdemokratiske trenden på 60- og 70-tallet (Læg Reid 1983). På lærersiden hadde det sin base i lærerrådet, på foreldresiden i forelderådet. Over tid utviklet lærerorganisasjonene sin egen medbestemmelsesrelasjon med rektor, kalt medbestemmelsesavtalen (MBA). Denne overtok etter en stund samarbeidsutvalgets funksjoner for lærerne, og samarbeidsutvalget fikk mindre relevans, selv om det hadde forholdsvis stor beslutningsmyndighet.⁶ MBA springer direkte ut av lærerorganisasjonenes virksomhet på skolen, og er det vi kan kalle "klubborientert". Trolig er dette en av de viktigste årsakene til at samarbeidsutvalget i dag er et tilnærmet sovende organ ved mange skoler. Det er fremkommet forskningsresultater som viser at samarbeidsutvalget ikke er i stand til å gi foreldre noen form for innflytelse på det som skjer i skolen (Nordahl 2000, Tolleshaug Jansen 2001).

Ved innføringen av driftsstyrene i Oslo skolen kom det også reaksjoner fra læreres organisasjoner (byrådssak 251/97), og vi finner at når lærerorganisasjonene ikke klarte å forhindre at de ble etablert, tok de dem i bruk som arenaer for interessekamp.⁷ Lærerne er den gruppen som i størst grad viser til at de har forberedende samtaler om saker som skal opp i driftsstyret, både personalmøtet, klubben og klubbstyret refereres til som fora for slike samtaler. Andre peker på at det ikke er en regel at sakene skal tas opp, men at det som oftest gjøres uformelt i en eller annen setting. Noen lærere viser også til at de har mandat fra klubben angående sakene som drøftes i driftsstyret. Andre, som vi også så

⁶ Fra 1972 hadde samarbeidsutvalget ingen beslutningskompetanse. I 1974 fikk det utvidet sitt arbeidsområde og det fikk en rett til å fatte beslutninger angående valg av lærebøker, forsøksordninger på skolen og valgfag-tilbudet skolen skulle ha (Lindbom 1995:174).

⁷ Denne diskusjonen gjelder både grunnskole og videregående skole.

over, føler helt klart at de står fritt i den vurderingen de gjør når saker drøftes, selv om også de anså at det var viktig å gi uttrykk for det de antok var synspunktene i lærergruppen som helhet.

At ansatte i realiteten står fritt til å vurdere sakene som er til behandling i driftsstyret ut fra eget skjønn, er det noen ansatte som påpeker er ubehagelig. De ønsker de kunne representere sine kolleger i driftsstyret fordi det hadde klargjort den rollen de skal ha. Det er et inntrykk vi får at det er forskjell i hvilken grad driftsstyrene har vært villige til å gå i rette med problemene de har opplevd i forhold til skolens ansatte og særlig pedagogisk personales rolleforståelse.

Undervisningspersonalet hegner om sin MBA-relasjon, det er den som utgjør det viktige forumet i skolen, og det er i den pedagoger ønsker å ta sine diskusjoner med rektor uten nærvær av eksterne. Saker går til en viss grad mellom MBA og driftsstyret, men driftsstyret innvirker i liten grad på det som skjer i MBA. Driftsstyret har hatt en ordnende funksjon i noen tilfeller, fått MBA inn i tilsvarende rutine som driftsstyret har etablert. Det har hendt ved noen skoler, at driftsstyret har lagt noen betingelser for hvilke saker som har kommet opp i MBA fordi lærerrepresentantene har tatt saker fra driftsstyret til MBA for diskusjon der. Driftsstyret kan være en støtte for lærerne fordi de der får støtte av foreldrene for saker som senere skal behandles i MBA. Det ble også pekt på at driftsstyrebehandling av en sak ble brukt fra læreres side for å presse gjennom saker i MBA. Men det refereres i liten grad til at det er noe formalisert samarbeid mellom de to fora på skolen. MBA er et lukket forum som regulerer samhandlingen mellom rektor, som arbeidsgivers representant på skolen, og ansatte. Derfor refereres det til, av rektorer, at driftsstyret bidrar til å åpne skolen.

Eksterne medlemmer refererte til at det "var gått noen runder" angående ansattes rolleforståelse, for å anskueliggjøre at de skulle representere en helhet og ikke lærere i driftsstyret. Andre viste til at driftsstyrene var politisert, og at det var lærere som i stor grad var utgangspunktet for det. Motsetningen mellom foreldre og lærere, som kunne forventes å oppstå, har altså ikke vært så markant. Interessekampen mellom grupper i driftsstyret ble raskt endret til å bli en interessekamp mellom driftsstyre og sentrale skolemyndigheter. Det er eksistensen av det såkalte driftsstyreforum et signal om. Det har løftet interessekampen opp på et høyere nivå. Det viser også til at det ikke bare var det ene driftsstyret vi siterte innledningsvis som har utpekt skoleetaten til sin fiende, det er en forståelse av egen posisjon i forhold til etat og fagbyråd som deles av driftsstyrene i materialet vårt. Dette kan skyldes at driftsstyrene ble et forum der foreldre kunne sosialiseres inn i læreres forståelse av skolens situasjon. Det sterke fokuset på økonomi, som det minimalistiske driftsstyret legger opp til, forsterker en slik antakelse, men det har trolig flere forklaringer.

Leg og lærd i driftsstyrene; foreldres posisjon vis a vis pedagogisk personale

I den grad det oppstår motsetninger mellom grupper i driftsstyret nå, finnes disse i stor grad mellom pedagogisk personale og rektor. Eventuelt mellom pedagogisk personale og eksterne medlemmer. Dette samsvarer med danske og engelske erfaringer som viser til at det er problematisk for brukere å komme inn i styret ved skolen og få lagt betingelser for driften av den. I Danmark har styrene foreldreflertall, likevel kan flere danske undersøkelser vise til at foreldre blir skuffet angående sine forventinger om innflytelse på skolen (Sørensen 1995, Kristensen 1998). Andersen (2000) går nærmere inn på denne problematikken, og finner at dette i stor grad kan tilbakeføres til at foreldre møtes med det pedagogiske fagspråket når de trer inn. De går derfor i liten grad mot den pedagogiske fortolkningen av skolehverdagen og hva som skal til for å løse problemene skolen står overfor. De har også liten mulighet til å komme med alternative løsningsforslag som kan

oppnå legitimitet. Det samme finner man for engelske skolestyrer (Andersen 2000, Farrel 2000). Vi kan trekke den slutningen at hvis foreldre i grunnskolen møter slike reaksjoner vil også elevene i den videregående skolen med stor sannsynlighet bli møtt med dem.

Foreldre og elever representerer leg kompetanse i driftsstyrene, i den forstand at de ikke selv er pedagogisk utdannet. Blant våre foreldre-respondenter har så godt som alle minimum fire års utdanning etter videregående skole. For en del dreier det seg om høyere universitetsgrader, andre har høyskoler, og internutdanning fra fagetater. Et felles kjennetegn ved foreldre er dermed at de besitter mye kompetanse, og gjerne mer enn rektorer og ansatte i driftsstyret. Likevel traff vi på representanter for ansatte og rektorer i driftsstyrene som mente at foreldre ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å sette seg inn i skole spørsmål. Når vi i kapitlet om driftsstyrenes virksomhet kan vise til at sakene som diskuteres i driftsstyret i stor grad dreier seg om økonomi, viser det seg også at rektorer i liten grad legger til rette for at saker som tar opp innholdet i skolen og dens virksomhet kan diskuteres. Skolenes virksomhetsplaner gjennomgås, men de består i mange tilfeller av lite informasjon. Dermed er det lite trolig at virksomhetsplanene i seg selv legger opp til at læreplaner og pedagogiske forhold tas opp til diskusjon i driftsstyrene.

Også foreldre refererte til at de hadde lite kunnskap om skolen. På spørsmål om et styre med foreldreflertall kunne vært løsningen i skolen ble det av en representant svart at: "Nei, foreldre er ikke kompetente". På spørsmålet om de mente dagsorden i stor grad var satt av rektor, svarte både foreldre, elever og eksterne at det var naturlig at rektor hadde mye å si angående den, i og med at rektor var den med kompetanse om skolen. Alle påpekte at de fikk opp saker hvis ønskelig. Ledere av driftsstyrene viste til at de satte opp dagsorden i samarbeid med rektor. Langt de fleste foreldre ser et styre med foreldreflertall som unødvendig, lærere og foreldre står sammen om skolen, og foreldre får opp sine saker. På det grunnlaget ble det uttalt at "Foreldreflertall kunne muligens være en løsning. Det ville ikke vært noe grunnlag for å være redd for at foreldre ikke ville være lydhøre overfor lærerne". Omvendt så en ikke helt det samme resultatet: Foreldre mente at lærere ikke ville være lydhøre overfor dem, samtidig som lærere uttrykte sterk motstand mot en løsning med foreldreflertall i styret. Driftsstyrets virke var i stor grad personavhengig, mente lærere, og en kunne ikke være sikker på verken kompetansen foreldre hadde, eller de motivene de ville ha for å delta i driftsstyrer. Foreldre tar i liten grad hensyn til at de selv representerer noen form for kompetanse, og vi finner ikke at de på noen måte tar opp "kampen" mot ansatte. Foreldre er representert i styret qua sin rolle som foreldre, og det aksepteres.

5.3 Avslutning

Den helhetlige rolleforståelsen i driftsstyret blir dermed i stor grad at driftsstyret og fagbyråd og skoleetat står på hver sin side i en konflikt. Spørsmålet om økonomi er gjort til det bærende spørsmålet i skolen, foreldre og elever oppfatter seg som læreres, og til dels som rektors, støttespillere. Det kan tenkes at brukere har gjennomgått en sosialiseringssprosess der de over tid er kommet til å dele lærernes definisjon av situasjonen. Derfor retter de sin oppmerksomhet mot de faktorene som styres av fagbyråd og etat, nemlig økonomien i stedet for å kreve større innsyn i pedagogiske saker som læreplan og virksomhetsplan. Det er i tråd med læreres definisjon av situasjonen.

6 Økt brukerstyring?

6.1 Innledning

Ivaretagelsen av brukerrettigheter og sikring av brukernes mulighet for å øve innflytelse på fordelingen av og kvaliteten på den offentlige tjenesteytingen har siden siste del av 1960-tallet utgjort et sentralt tema i den offentlige debatt om videreutviklingen av våre demokratiske ordninger, særlig på lokalt nivå. Utbyggingen av våre velferdsordninger de første to decennier etter andre verdenskrig ga lite rom for en diskusjon om hvordan borgernes demokratiske rettigheter skulle videreutvikles. For den kommunale sektor var oppmerksomheten primært rettet mot spørsmål om gjenoppbygging, vekst i velferdstiltak, effektiv tjenesteyting og ikke minst sikring av nasjonal likhet i den kommunale tjenesteytingen (Hansen, Hovik og Klausen 2000). Det var først etter at de viktigste velferdsreformene var kommet på plass ved inngangen til 1970-tallet at spørsmålet om befolkningens deltakelse – også ut over den tradisjonelle valgdeltakelsen – for alvor ble satt på dagsorden. Dette ble ikke minst gjort til et hovedtema for Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, som ble oppnevnt av regjeringen Bratteli i oktober 1971. I komiteens innstilling om "mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen" (NOU 1974:53) ble det tatt til orde for en styrking av den direkte deltakelsen i utformingen av kommunale tjenester. For Hovedkomiteen ble en forbedret brukerstyring også sett på som en måte å sikre større effektivitet i den administrative forvaltningen av tjenestene; effektiv tjenesteyting var ikke alene et spørsmål om kostnadsminimalisering, men i minst like stor grad om en best mulig brukertilpasset tjenesteyting (Flo 1999).

I kanskje ennå høyere grad enn for andre tjenesteområder vil brukertilpasning ha en avgjørende betydning for så vel effektivitet som likhet i resultatet av den utdanning som gis i våre skoler. Siden forutsetningene for å få utbytte av undervisningen varierer så mye mellom elevene, vil ivaretagelsen av individuelle behov være avgjørende for hvilket samlet utbytte elevene har av sin skolegang. Sammenlignet med andre tjenesteområder skiller skolesektoren seg også ut ved at man har meget lange tradisjoner for en eller annen form for brukerstyring. Så tidlig som i 1889 ble det lovfestet at hver skole skulle ha en tilsynsnevnd, og der 3 av 5 medlemmer i nemnda skulle velges av foreldrene (St.meld. nr. 14, 1997-98). I løpet av de godt over hundre år som er gått siden den gang, er denne ordningen blitt gjort til gjenstand for flere revisjoner, men det har aldri vært satt spørsmålsteget ved behovet for brukerstyringen innenfor skolen.

Det som skiller Oslos driftsstyreordningen fra tidligere og alternative ordninger for brukerstyring – som samarbeidsutvalgene – er at driftsstyrene er gitt et selvstendig beslutningsansvar innenfor sentrale – men også klart definerte – sider ved styringen av skolene. Det er driftsstyrene som skal vedta budsjettet for den enkelte skole, og de har også beslutningsmyndighet når det gjelder virksomhetsplanen – samt i en rekke andre saker hvor de har fått delegert myndighet. I vår gjennomgang av virksomheten i driftsstyrene observerte vi riktignok at antall saker der driftsstyrene fattet beslutninger, er

langt lavere enn antall orienteringssaker som ble tatt opp på møtene; for grunnskolen i vårt utvalg utgjorde vedtakssakene i underkant av 28 prosent av alle sakene som var blitt satt på driftsstyrenes dagsorden. Tilsvarende tall for videregående skole var 30 prosent. Dette betyr m.a.o. at mellom hver fjerde og hver tredje sak er gjenstand for vedtak i driftsstyrene. Når man samtidig merker seg at det er budsjett, virksomhetsplan og organisatoriske spørsmål som dominerer beslutningsfattningen, kan driftsstyrenes myndighetsområde synes å være forholdsvis omfattende. Samtidig vet vi imidlertid at driftsstyrenes autonomi på disse felter – og særlig hva budsjettene angår – er sterkt begrenset, og de klareste konflikter knyttet til driftsstyreordningen har nettopp dreiet seg om de finansielle rammene for driftsstyrenes virksomhet. I en viss forstand er situasjonen for driftsstyrene nokså analog med den situasjonen kommunene står i i forhold til staten; deres prinsipielt omfattende autonomi er sterkt beskåret av sentralt gitte finansielle rammer for virksomheten. I realiteten kan derfor driftsstyrenes uavhengige beslutningsmyndighet fortone seg som en frihet på marginalene. De kan flytte noen kroner fra en driftspost til en annen, men ut over dette er det ytterst begrenset hva de kan gjøre. Bortsett fra trange finansielle rammer er skolesektoren også gjort til gjenstand for sterke sentrale reguleringer m.h.t. undervisningens innhold. Skolene har anledning til å utvikle egne læringsstrategier, men kan ikke bryte de rammene som ligger i sentralt bestemte læreplaner.

Tross slike begrensninger på driftsstyrenes autonomi eller uavhengighet har vi i gjennomgangen av møteprotokollene for de enkelte driftsstyrer kunne avdekke til dels store variasjoner i hvilke saker som behandles av det enkelte driftsstyre og variasjoner i hvordan sakene gripes an. Det kan også synes som om virkelighetsbildet både blant rektorene og driftsstyremedlemmene om hvor bundet man er eller hva som faktisk er mulig å gjøre for et driftsstyre varierer, variasjoner som ikke kan forklares ut fra faktiske ulikheter i ressursituasjonen; mens noen oppfatter budsjetttrammene som en tvangstrøye, oppfatter andre av de vi intervjuet rammene som en mulighet til å realisere ulike mål.

Det poeng vi her ønsker å understreke er at driftsstyreordningen faktisk gir rom for det enkelte driftsstyre til å fatte selvstendige beslutninger og til å påvirke utviklingen ved den skolen de er satt til å styre. Dette betyr ikke at hvert driftsstyre er utstyrt med blanke ark og en finansiell blancofullmakt med hensyn til hva de kan foreta seg, men innenfor de eksterne bindinger som foreligger gis det fortsatt rom for lokale initiativer og tiltak. Dette er imidlertid bare de formelle rammene for driftsstyrenes virksomhet – og vi skal ikke her begi oss inn på spørsmålet om disse rammene er tilfredsstillende sett ut fra en mer ideell beslutningssituasjon for de enkelte driftsstyrer. Det spørsmålet vi skal søke å besvare her er hvorvidt driftsstyreordningen har medført en større brukerstyring enn det man hadde ved tidligere ordninger.

6.2 Motiver for deltakelse i driftsstyrene

I flere nyere studier av rekrutteringen til kommunale verv har man registrert et forholdsvis utbredt disengasjement blant velgerne til å påta seg verv av ulike slag i kommunepolitikken, samtidig som utskiftningshastigheten blant de som velges særlig til kommunestyreverv er høy. Ifølge Offerdal og Aars (2000) har rekrutteringen av representanter til våre kommunestyre i økende grad blitt oppfattet som analogt med det å avtjene sin verneplikt. I forhold til vanlige kommunale verv, er brukerstyrte organer forskjellige ved at de er orientert mot sak, samt at representantene for brukere og medarbeidere, som er medlemmer av slike organer, har en direkte interesse av den virksomhet, som den institusjon de er satt til å styre over, driver med. I utgangspunktet

skulle dette gi en større motivasjon for å delta i denne siste type av kommunale styringsorganer, enn i organer der distansen mellom oppgavene og egen berørthet av disse er større. I hvilken grad kan man hevde at motivasjonen er spesielt stor for deltakelse i driftsstyrene for skolen?

I intervjuene ble foreldrene stilt spørsmål om hvorfor de er medlemmer av driftsstyret, og svarene på dette spørsmålet indikerer at rekrutteringen av foreldrerepresentanter til driftsstyrene i langt mindre grad kan oppfattes som en passiv vilje til å "avtjene sin verneplikt" i slike organer enn som et ønsket engasjement for virksomheten ved skolen. Av de foreldrerepresentantene som ble intervjuet, var det bare en som nevnte "plikt" som årsak til at vedkommende satt i driftsstyret, men også denne personen sa at interesse for skolens virksomhet også var en viktig begrunnelse. Alle andre foreldrerepresentanter gir en positiv begrunnelse for hvorfor de takket ja til medlemskap i driftsstyret. Dette dreide seg om begrunnelser som "å få skolen til å funke", "generell interesse for barnas skolegang", "ønsker å yte noe for skolen og lokalmiljøet", "generell interesse for skole spørsmål", "det er spennende", "engasjert i nærmiljøet" og at "det var interessant at skolen fikk en struktur som minner om andre instanser i samfunnet". Felles for alle er selvsagt at de har egne barn i skolen, men det er ikke hensynet til egne barns skolegang som oppgis å være det fremste motivet for engasjementet i driftsstyrene. Samtlige foreldrerepresentanter gir en mer allmenn begrunnelse for sitt engasjement enn hva et snevert brukerhensyn skulle tilsi – hensynet til fellesskapet ved skolene og ikke minst skolens forhold til lokalmiljøet.

Når det gjelder elevrepresentantene ved de videregående skolene oppfatter de seg i langt større grad som interesserepresentanter for elevene, men også blant disse blir hensynet til skolen som helhet fremhevet som viktig. En av de tidligere elevrepresentantene uttrykte seg på denne måten: "Jeg så meg som representant for skolen – lærere og elever er jo til sammen skolen. Følte likevel at jeg snakket på vegne av elever, men også om saker elevene ikke bryr seg om". Det som skiller foreldrerepresentasjonen klart fra elevrepresentasjonen i driftsstyrene er at elevrepresentantene har en tettere kobling til den gruppe de representerer – konkretisert ved elevrådene – enn hva som er tilfellet med foreldrerepresentantene i grunnskolen. Samtlige elevrepresentanter som vi intervjuet hadde vært eller var medlemmer i elevrådet ved skolen. For foreldrene er det koblinger til FAU. Foreldrerepresentantene oppfatter seg imidlertid, i mindre grad enn elevrepresentantene, som å møte med en form for "bundet" mandat – om ikke formelt, så reelt – i driftsstyrene. Samtidig er det noe overraskende å registrere at ingen av elevrådsrepresentantene sier at elevrådene har fungert som saksforberedende organ for deres virksomhet i driftsstyret; det er kontakt, men ikke i form av rutiner for saksforberedelse. Det framgår av noen av elevintervjuene at deres forhold til elevrådet i større grad besto i å redegjøre for vedtak som allerede var fattet av driftsstyrene – og i særlig grad budsjettet.

På spørsmål til rektorene om hvor ofte elevråd, FAU eller ansattes organisasjoner tar initiativ til saker i driftsstyrene, er det elevrådene som utpekes som de mest aktive i dette henseendet. Samtidig er det noen av rektorene som peker på at elevrepresentantene har et "handicap" sammenlignet med andre representanter ved at de ikke alltid er fortrolige med de saker som behandles og de behandlingsrutiner som preger driftsstyrenes virksomhet. Dette er et problem som også elevrepresentantene fremhever i intervjuene, og det er særlig spørsmål i tilknytning til økonomi og budsjetter som blir oppfattet som vanskelige.

Som vi ser er motivasjonen for å delta i skolens driftsstyrer blant brukerrepresentantene noe forskjellig når man sammenligner foreldrerepresentantene i grunnskolen med elevrepresentantene i den videregående skole. Mens foreldrerepresentantene vektlegger en form for helhetlig perspektiv på virksomheten – der skolens samfunnsmessige rolle

ofte understrekes – oppfatter elevrepresentantene seg i langt større grad å være talspersoner for sin gruppe, og hvor det også er interne anliggender ved den enkelte skolen som står i fokus for oppmerksomheten. Denne forskjellen i fokus mellom foreldre og elever kan ikke bare fortolkes ut fra grad av direkte berørthet av skolens virksomhet. Forskjellene synes også å henge sammen med ulikhetene i det geografiske nedslagsfelt for elevrekrutteringen til henholdsvis grunnskolen og videregående skole. I Oslo ivaretar grunnskolen fortsatt sin rolle som skole for nabolaget, og dermed også som et slags sosialt senter for det nabolag skolen er lokalisert til. Dette er ikke lenger tilfellet for den videregående skole. I våre intervjuer med rektorene i den videregående skolen er det – med ett unntak – ingen som mener at skolens forankring i lokalmiljøet er viktig, og man behandler heller ingen saker som berører grenseflatene mellom skole og nærmiljøet. For driftsstyrene i grunnskolen er engasjementet i forhold til lokalmiljøet tydeligere. Av spørsmål som driftsstyrene i grunnskolen har engasjert seg i er trafikk- og parkeringsforhold i skolens område, arrangement av bydelsdager, kontakter med eldresentra, skolens rolle som lokalt samfunnshus og lignende. En del av denne virksomheten skjer i samarbeid med bydelsutvalgene. Dette gjelder saker som ikke alltid inngår som en formalisert del av driftsstyrenes virksomhet, men de diskuteres i driftsstyrene selv om de konkrete tiltakene blir ivaretatt av skolens FAUer.

Gjennom den sammensetningen som driftsstyrene har fått, ville man kunne forvente at det er blant de eksterne representantene hensynet til det helhetlige og overordnede samfunnspektivet står sterkest. Dette bekreftes bare delvis gjennom de intervjuer vi har gjennomført med disse representantene. Riktignok er det et overveldende flertall blant de eksterne representantene i driftsstyrene for både grunnskolen og den videregående skole som hevder at de står helt fritt i forhold til bestemte særinteresser – det være seg ansattes eller brukernes interesser. Men samtidig er det overraskende få av disse som gir klart uttrykk for at de ivaretar helhetlige samfunnsinteresser i deres virke i driftsstyrene. En del at disse representantene oppgir sitt engasjement i driftsstyrene som faglig motivert – ut fra den innsikt de har i skole- eller utdanningssystemet (iblant som lærer) – og like ofte er det deres partipolitiske forankring som fremheves som den fremste begrunnelse for å delta i driftsstyrene. Selvsagt nevnes også almenne samfunnsinteresser og koblingen til nærmiljøet, men slike hensyn blir minst like hyppig nevnt av foreldrerepresentantene som de eksterne representantene. Intervjuene med disse representantene avdekker for øvrig en rolleforståelse som er mer variabel og spredt enn den man finner innen de øvrige representantgrupper. På spørsmål om de eksterne medlemmene representerer samfunnet utenfor skolen, varierer referansepunktene – eller forståelsen av hva samfunnet utenfor skolen er – fra medlemskap i interesseorganisasjoner, at man har yrkeshemmede som målgruppe, at man kommer fra spesielle deler av næringslivet, at man representerer et faglig pedagogisk syn til at "skolen er mitt hjertebarn". På denne bakgrunn fremtrer den eksterne representasjonen som nokså heterogen i forhold til bestemte interesser, men samtidig markerer svarene på dette spørsmålet at det ikke er noen åpenbare allianser mellom de eksterne representantene og representantene for brukerne eller for de ansatte. De eksterne representerer en form for uavhengighet til de to andre medlemskategorier som kanskje nettopp har vært tilsiktet i sammensetningen av driftsstyrene, en uavhengighet som kan virke som en motvekt mot eventuell interessehevdning fra brukere eller ansattes representanter.

6.3 Er brukernes innflytelse blitt styrket?

Når man stiller spørsmålet om brukernes innflytelse er blitt styrket, er det implisitte referansepunktet den ordningen man hadde med brukerkontakt/brukerstyring i det system

som eksisterte før driftsstyreordningen ble innført – altså ordningen med samarbeidsutvalg. Å konkret kunne bedømme hvorvidt driftsstyreordningen har ført til større brukerinnflytelse er nesten en umulig oppgave. For det første ville en slik bedømmelse kreve en studie av ordningen med samarbeidsutvalg som var formet over samme lest som den analysen vi her presenterer. Det er foretatt en tidligere bedømmelse av forsøket med "selvforvaltning i grunnskolen" og "selvforvaltning i videregående skole" i Oslo (B. Anker og T.E. Hauge, 1993), men denne har et noe annet metodologisk opplegg enn grunnlaget for herværende rapport, og man kan derfor ikke trekke noen direkte sammenligninger. Noen av konklusjonene fra denne evalueringen kan det allikevel være nyttig å ha i bakhodet når vi vurderer hvilke slutninger som kan trekkes ut av vårt materiale. Når det nettopp gjelder brukerinnflytelsen trakk evalueringen fra forsøket tidlig på 1990-tallet følgende konklusjoner:

"Elevene i videregående skole er i liten grad berørt av ordningen med selvforvaltning. Representasjonen i styret har ikke hatt synlig virkninger på interessen blant elevene for øvrig.

Ordningen med selvforvaltning i grunnskolen har ikke ført til noe større engasjement fra foreldrenes side for styringen av skolen sammenlignet med tidligere ordning". (B. Anker og T.E. Hauge, 1993, s. 60)

Et annet problem som vi står overfor i bedømmelsen av brukerinnflytelsen er at selv om driftsstyrenes formelle beslutningskompetanse helt klart er utvidet i forhold til tidligere ordninger, kan for eksempel trange budsjettammer lett gi driftsstyremedlemmene en følelse av større avmakt i dagens system enn i systemet med samarbeidsutvalg. Dette henger sammen med at avstanden mellom forventet og reell innflytelse oppleves større i dag enn tidligere – simpelthen fordi forventningene har steget, ikke at den reelle innflytelse er svekket.

Et siste problem i en slik bedømmelse er at bare noen av dagens driftsstyremedlemmer har erfaring fra systemet med samarbeidsutvalg – og i særlig grad gjelder dette brukerrepresentantene.

Til sammen tilsier disse forhold at vår bedømmelse av spørsmålet om økt brukerinnflytelse nødvendigvis vil være beheftet med en del usikkerhetsmomenter, men her har vi valgt å legge vekt på de svarene brukerrepresentantene – og rektorene – selv gir når det gjelder den innflytelse de mener de har på utformingen av den enkelte skoles virksomhet.

La oss først se på hvordan brukerrepresentantene vurderer sin egen kompetanse eller sine egne kunnskaper på de saksområder de forventes å ta stilling til som driftsstyrerepresentanter. Både elevrepresentanter og foreldrerepresentanter ble spurt om de opplevde å ha "mangelfulle kunnskaper om de saker som blir behandlet", og ble videre bedt om å angi hvilke saker dette dreier seg om. Dersom vi først ser på elevrepresentantene er det to av tre (2/3) som sier at de opplever å ha mangelfulle kunnskaper, og i nesten alle tilfeller er det økonomisaker som oppleves som spesielt kompliserte. Ut over økonomi og budsjetter nevner ikke elevrepresentantene noen andre saker som de har opplevd som kompliserte. Det er her grunn til å understreke at det er innsikt i økonomiske forhold og sammenhenger som synes å være vanskelig for disse elevene; gjennomgående er de tilfreds med de saksframlegg som rektor presenterer. Som en av elevrepresentantene uttrykte det var problemet "ikke mangelfull kunnskap som resultat av for dårlig informasjon, men mangelfull kunnskap i form av å være uten nok erfaring og uten kompetanse på økonomispørsmål."

Når det gjelder foreldrerepresentantene er det nesten fire av fem (4/5) som sier at de har opplevd å ha mangelfulle kunnskaper om de saker som behandles av driftsstyrene. For denne gruppen av brukerrepresentanter er det imidlertid ikke budsjett og økonomi som blir oppfattet som mest vanskelig; under en fjerdedel av foreldrene mener de har mangelfulle kunnskaper om det. For foreldrene er det generelle skolepolitiske og pedagogiske spørsmål som oftest nevnes når det gjelder mangelfulle kunnskaper om virksomheten i driftsstyrene. Noen nevner også problemer med å forstå det kommunale styringssystemet. Som en av foreldrerepresentantene uttrykte det er "det...en ny verden.det er vanskelig å forstå det kommunale systemet". Samtidig uttrykker disse representantene – i likhet med elevrepresentantene – at de stort sett er tilfredse med de saksframlegg som presenteres i driftsstyrene. Den manglende kunnskapen er mer knyttet til fravær av innsikt i det systemet – organisatoriske, økonomiske og ikke minst pedagogiske – de er satt til å styre. En av foreldrene peker nettopp på dette når vedkommende sier at "det er en del skoletekniske ting som er vanskelige. Det blir ofte diskusjoner mellom rektor og lærere". At slike fagtekniske diskusjoner iblant fører til at brukerrepresentantene blir parkert på sidelinjen av driftsstyrets diskusjoner ble også nevnt av en av elevrepresentantene, som imidlertid mente at "også lærerrepresentantene har noen ganger lite kompetanse".

Som vi var inne på tidligere er mulighetene for å utøve reell brukerinnflytelse også avhengig av hvor vide rammene for selvstendig beslutningsmyndighet er for driftsstyrene. Bortsett fra de observasjoner vi har gjort i denne rapporten om variasjoner i driftsstyrenes faktiske virksomhet – hvilke saker de behandler og hvilke beslutninger de fatter – varierer brukerrepresentantenes oppfatninger av hvor vide rammene faktisk er. I våre intervjuer med foreldrerepresentantene fant vi at de to representantene i ett og samme driftsstyre hadde diametralt motsatt oppfatning av hvor vide fullmaktene til driftsstyrets var; mens den ene mente at fullmaktene var "vide nok", var den andre av den motsatte oppfatning. Dette viser at det ikke er mulig å nå frem til en fullstendig objektiv vurdering av hvilken innflytelse brukerne har på skolens virksomhet gjennom driftsstyreordningen.

I tillegg står vi overfor spørsmålet om de saker som blir behandlet i driftsstyrene er egnet til å hevde brukerinteressene. Som vi allerede har vært inne på, er det rektor – i samråd med driftsstyrets leder – som har kontroll over hvilken dagsorden de enkelte driftsstyrene har. De enkelte representantene i driftsstyret har selvsagt mulighet for å endre denne dagsorden, men ut fra studiet av protokoller fra driftsstyremøtene skjer ikke dette. Betyr det at brukerrepresentantene mener at deres interesser blir tilstrekkelig ivaretatt av de saker som driftsstyret har til behandling? Når vi spør foreldrerepresentantene om dette, er det et overveldende flertall som svarer bekræftende: deres interesser blir tilstrekkelig ivaretatt av de saker som behandles i driftsstyret. Men det finnes også de som ikke mener dette er tilfellet. En foreldrerepresentant svarte at "nei, foreldrene kommer med forslag, men de tas ikke alvorlig". Ifølge denne representanten skyldes dette rektor ved skolen, som blir karakterisert som "OK, men negativ og sta, gammeldags". Også andre foreldrerepresentanter peker på den viktige rollen rektor har i å tilrettelegge for reell brukerinnflytelse. Som en av foreldrerepresentantene uttrykker det: "Der rektor er dominerende vil nok foreldrerepresentantene drukne".

Det drøftingen over viser er at rammebetingelsene for å øve reell innflytelse på skolens virksomhet kan variere, ikke minst avhengig av hvordan saksbehandlingen tilrettelegges for det enkelte driftsstyre. Men våre intervjuer avdekker også at så vel motivasjon for å være med i driftsstyrene som den enkelte brukerrepresentants vurdering av hvilke frihetsgrader man har kan være viktige forutsetninger for så vel den faktiske aktivitet i driftsstyrene som driftsstyremedlemmenes bedømmelse av hvor stor innflytelse de utøver

på skolens virksomhet. La oss derfor nå se hvordan brukerrepresentantene vurderer sin innflytelse.

Både foreldrerepresentantene i grunnskolen og elevrepresentantene i videregående skole ble spurt om ordningen med driftsstyrer hadde styrket deres innflytelse på driften av skolen. Dersom vi først ser på foreldrerepresentantene er det nærmere to av tre som hevder at deres innflytelse er blitt styrket under driftsstyreordningen. I forhold til den sterkt kritiske "evalueringen" av driftsstyreordningen som ble gitt av ett av driftsstyrene, og som vi siterte fra innledningsvis i denne rapporten, er denne positive vurderingen av driftsstyreordningen m.h.t. foreldreinnflytelse noe overraskende. Det spørsmål som naturlig reiser er hvilken begrunnelse som blir gitt for denne vurderingen av foreldreinnflytelsen. De fleste av de som mener innflytelsen er blitt styrket peker på at den større innsikt i forholdene ved skolen som erverves gjennom saksbehandlingen i driftsstyret, gir foreldrene en større mulighet til å påvirke utviklingen ved de enkelte skoler. Flere av de som deler denne positive oppfatningen av deres innflytelse nevner riktignok stramme budsjetter som en begrensende faktor, men som en av representantene uttrykker det er det "andre spørsmål enn penger som er viktig for å drive skole". Spesielt blir det pekt på at man har kunnet utøve reell innflytelse på interne spørsmål ved skolen.

Også når det gjelder vurderingen av foreldrenes relative innflytelse i forhold til særlig rektor og de ansattes representanter i driftsstyrene er vurderingene gjennomgående meget positive, men foreldrerepresentantene gir samtidig uttrykk for at det kan være visse spenninger i forhold til de lærerrepresentanter som er medlemmer av driftsstyrene. Som en foreldrerepresentant uttrykker det har "ansatte ... noen ganger horn i siden til foreldre, men de frykter foreldrene litt og". En annen foreldrerepresentant viser at det er usikkert hvor alvorlig foreldrerepresentantene blir tatt av lærerne. Det fremgår m.a.o. av disse intervjuene at det kan foreligge et visst spenningsforhold mellom brukerrepresentantene og de ansattes representanter, men de foreldrerepresentanter som nevner dette føler seg ikke i en underlegen posisjon i forhold til lærerne.

Hva så med elevrepresentantene i den videregående skolen? Også her er det et klart flertall – tre av fire – som mener driftsstyreordningen har gitt elevene større innflytelse, men blant disse etterlyser man også enda mer innflytelse enn det man føler man har. Det er interessant å merke seg i våre svar at de elever som gir en begrunnelse for at de mener innflytelsen er blitt bedre nevner at driftsstyrene er et organ som tar elevene mer på alvor enn andre ordninger ved skolene. Som en av elevrepresentantene uttrykte det: "I styret blir jeg behandlet voksent og greit, og det var bedre enn å bli henvist til samtaler med rektor eller inspektør". En fremhever også det faktum at driftsstyreordningen gir elevene en reell stemmerett de ikke har hatt under andre ordninger for medinnflytelse.

Når vi spør rektorene om de mener at brukerinnflytelsen er blitt styrket er ikke bildet like "positivt" som det man får fra foreldre- og elevrepresentanter. Halvparten av rektorene ved så vel de grunnskoler som videregående skoler som inngår i vårt datamateriale mener at brukerinnflytelsen ikke er styrket som følge av driftsstyreordningen. Det interessante er at det er like stor andel av rektorene ved grunnskolen som ved den videregående skole som mener brukerinnflytelsen ikke er styrket. Det er også interessant å merke seg at blant den halvdel av rektorene som mener brukerinnflytelsen er blitt større, er det flere som nevner at brukerinnflytelsen ikke er blitt så sterk som forventet.

6.4 Avslutning

Svaret på spørsmålet om brukerinnflytelsen på driften av grunnskolen og den videregående skole er økt som følge av innføringen av driftsstyreordningen er avhengig av hva man ønsker å legge vekt på i bedømmelsen av hva man skal legge i begrepet innflytelse. Formelt sett er det selvsagt ingen tvil om at driftsstyrene utøver en sterkere innflytelse på driften av den enkelte skole enn den gamle ordningen med samarbeidsutvalg/skoleutvalg innebar. Endelig beslutningsmyndighet særlig i budsjettsammenheng gir driftsstyrene et ansvar tidligere styringsorganer ikke har hatt. Samtidig er det neppe noen tvil om at stramme finansielle rammer legger sterke begrensninger på hva det enkelte driftsstyret kan foreta seg. En brukerrepresentant mente at driftsstyret fungerte som marionetter for byrådet i budsjettsammenheng, og om ikke alle deler denne oppfatningen er det økonomisk ressursknapphet som oftest blir utpekt som årsaken til at brukerinnflytelsen ikke er så stor som den burde ha vært. Problemet synes derfor å være at – til tross for utvidet formell myndighet – foreligger det et gap mellom de forventninger man har til fritt å kunne prege de lokale budsjettvedtak og den faktiske autonomi som kan utøves på grunn av eksterne og interne bindinger. Dette forventningsgapet har nok bidratt til at flere av driftsstyrerepresentantene ikke mener deres innflytelse er blitt styrket som følge av driftsstyreordningen.

Allikevel er det et meget klart flertall av så vel foreldre- som elevrepresentantene som ble intervjuet som mener deres innflytelse er blitt styrket som følge av driftsstyreordningen, og flere av disse gir også klart uttrykk for at ordningen bør fortsette. I begrunnelsene for å hevde at driftsstyreordningen har styrket brukerinnflytelsen blir det både pekt på den økte innsikt man har fått i driften av skolen gjennom deres medlemskap i driftsstyrene, og på at det saksfelt driftsstyret kan engasjere seg på er forholdsvis bredt. I forlengelsen av en slik vurdering blir det også pekt på det potensiale som ligger for et økt engasjement fra driftsstyrenes side i saker som til nå har inntatt en marginal plass på driftsstyrenes dagsorden.

I forhold til brukerrepresentantene selv er rektorene i begge skoleslag noe mer delte i sine oppfatninger av brukerinnflytelsen, og de uttrykker seg noe mer forsiktig i bedømmelsen av hvilke endringer som har skjedd i brukerinnflytelsen. Det er imidlertid halvparten av rektorene som mener brukerinnflytelsen er blitt styrket som følge av driftsstyreordningen. Rektorenes forståelse av og holdning til økt brukerstyring preges også av en viss ambivalens. På spørsmål om de kunne tenke seg driftsstyrer med et flertall av brukerrepresentanter, er det bare fire av rektorene i grunnskolen som vi intervjuet som var klart positive til dette, og av disse var det to som begrunnet et slikt ønske med at dette kunne bidra til å disiplinere de ansattes representanter. Motstanden mot en slik ordning begrunnes oftest i at foreldrene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å behandle de spørsmål som skal opp i driftsstyrene – noe som også ville føre til en administrativ merbelastning for rektorene i egenskap av sekretærer for driftsstyrene.

Tross de mange forbehold som må tas i forhold til vårt datamateriale og til fortolkningen av de svar som er gitt, mener vi allikevel at den konklusjon vi kan trekke av vår gjennomgang er rimelig klar: driftsstyreordningen har bidratt til å styrke brukerinnflytelsen ved den enkelte skole – og dette gjelder både i grunnskolen og i videregående skole. Samtidig peker våre data på flere muligheter til en styrking av brukerinnflytelsen – både i forhold til spørsmålet om styrket brukerkompetanse og ikke minst gjennom valg av et bredere og mer omfattende saksrepertoar enn det som til nå har vært mest vanlig for de ulike driftsstyrer. De fullmakter som driftsstyrene har i dag gir grunnlag for en mer omfattende egeninitiert virksomhet enn hva praksis har vært til nå.

De konklusjoner vi kan trekke ut av vårt materiale skiller seg således nokså klart fra de konklusjoner Anker og Hauge (1993) trakk på bakgrunn av deres evaluering av forsøket med selvforvaltning i skolen, der verken foreldrerepresentantene eller elevrepresentantene synes å ha styrket sin innflytelse i styringen av skolen. Forskjellen i våre konklusjoner kan selvsagt henge sammen med metodologiske ulikheter mellom våre to evalueringsopplegg, men det er mer sannsynlig at disse forskjeller markerer en reell endring som har skjedd siden første halvdel av 1990-tallet. I tillegg kan denne forskjell skyldes at en prøveordning aldri vil oppfattes som like tung og forpliktende for de ulike aktører som en permanent ordning. Dette reiser interessante perspektiver på slike prøveordninger, og ikke minst reiser det interessante perspektiver av metodologisk art, perspektiver som går langt ut over rammen for denne rapportens analyser.

7 Har driftsstyrene i Osloskolen bidratt til å oppfylle intensjonene i forsøket?

7.1 Innledning

Vi har vurdert driftsstyreordningen ut fra fem problemstillinger. For det første om de løsningene som er valgt med hensyn på sammensetningen av driftsstyrene, delegerede fullmakter og plassering i styringssystemet er egnet til å realisere intensjoner og mål for forsøket. Dernest hvordan driftsstyrene oppfatter sin rolle som del av Oslo kommunes styringssystem, og om oppnevningsprosedyren har innflytelse på rolleforståelsen. Den tredje problemstillingen var om driftsstyrene bidrar til helhetsstyring av skolene og voksenopplæringssettene og om de er en støtte for rektor i driften. Den fjerde problemstillingen er om driftsstyrene har bidratt til økt foreldre/brukerinnflytelse i skolene og på voksenopplæringssettene. Den siste var i hvilken grad driftsstyrene har hatt innvirkning på avtalefestede organer og de øvrige organene for brukermedvirkning i skolene og voksenopplæringssettene. I avslutningskapittelet vil vi oppsummere våre viktigste observasjoner med hensyn til disse problemstillingene.

7.2 Oppnevningsprosedyrenes betydning for rolleforståelsen

Oppnevningsprosedyrene kan influere på den rollen driftsstyrene ivaretar som en del av Oslo kommunes styringssystem. Men de legger trolig ikke føringer for hvordan driftsstyret som helhet oppfatter sin rolle i styringssystemet. Trolig har driftsstyrene ikke på noe tidspunkt oppfattet seg som iverksettere av byrådets politikk på skolenivå, og den rollen driftsstyrene inntar på nåværende tidspunkt, ser ut til å være utviklet over tid. I den tidlige fasen var det interne forhold i driftsstyrene som var av betydning og det har vært motsetninger mellom gruppene internt som har stått i fokus. På det tidspunktet kan prosedyrene for oppnevning ha medført at det ble skapt forvirring om de enkelte gruppers posisjon relativt til egen gruppe på skolen. I den senere tiden er de interne motsetningene betydelig redusert i omfang, og oppmerksomheten er rettet mot ytre betingelser for driften av skolen. Utviklingen har gått mot at det oppstår motsetninger mellom det enkelte driftsstyre og byråd/etat. De ytre betingelsene for driften av skolen er altså blitt bestemmende for den måten driftsstyrene forstår sin rolle. Dette er trolig uavhengig av oppnevningsprosedyrene.

Rektorenes rolle i driftsstyret er formelt kun å være tilretteleggende, men det kommer tydelig fram i vårt materiale at de har roller som går langt ut over sekretariatsfunksjonen. Til dels kan det knyttes til rektors posisjon som den som står for kommunikasjonene med grupper internt på skolen. Men det ligger også i den rollen rektor får, som den som i

praksis kommuniserer med representanter for skolens omgivelser, særlig fagbyråd og skoleetat. Rektor får dermed posisjon som den som legger premisser for, og styrer driftsstyrenes virksomhet. Dette gjelder selv om driftsstyrets leder skal velges blant eksterne og foreldre, og det gjelder selv om rektor er tilbakeholden med å legge fram egne synspunkter og meninger angående de sakene som behandles i styret.

Pedagogisk personale oppfatter driftsstyrene som fora der det kan drives interessekamp. Denne forståelsen er overtatt av andre medlemmer i driftsstyret, men det gjelder ikke alle driftsstyrene. Tidlig i forsøksperioden var ansatte i stor grad opptatt av virksomheten internt i driftsstyrene, senere har de i større grad rettet sin oppmerksomhet utad, mot de mest sentrale aktørene i omgivelsene; byråd og etat. Som vi har pekt på over, er dette trolig en dreining i driftsstyrenes virksomhet som har foregått over noe tid, og den er trolig avhengig av flere faktorer. For det første er det vårt inntrykk at særlig medarbeidere oppfatter det slik at den enkelte skoles økonomi er forverret i løpet av de siste årene. I sine svar til oss knytter ansatterespondentene læringsmiljøet i skolen tett sammen med økonomien, og i driftsstyret kan alle medlemmene se at økonomien er dårlig. For det andre oppfattes det som at driftsstyrene overstyres ved at de små budsjettene i stor grad er detaljerte og øremerkede. Til sist hevdes det at kommunikasjonslinjene til fagbyråd og skoleetat er stengt.

Foreldre og til dels elever, men også eksterne representanter, særlig i videregående skoler, deler etter hvert pedagogisk personales oppfatninger om forholdene for de enkelte skoler. Foreldre tilkjenner likevel et mer nyansert syn på driftsstyret enn pedagogene, og peker på de muligheter driftsstyret har som ikke er avhengig av de økonomiske rammene. I videregående er for eksempel både elever og eksterne opptatt av at skolene må arbeide for å styrke sin profil. Det å delta i diskusjoner om i hvilken retning skolen utvikler seg anses som en av driftsstyrets viktigste oppgaver. Ingen representanter for det pedagogiske personalet i videregående nevnte det. Også rektorer var enige i at forholdene for skolen er for dårlige. Driftsstyrenes rolle defineres i tråd med dette i all hovedsak som et organ skolen kan ta i bruk for å argumentere mot fagbyråd og skoleetat, ikke som et organ som iverksetter kommunens skolepolitikk.

Eksterne representanter har ulike roller i driftsstyrene avhengig av om de deltar i grunn- eller videregående skole. Rollen, både i forhold til driftsstyrets funksjoner og i forhold til driftsstyrets eksterne kommunikasjon, defineres tydeligst i videregående skole. Faktisk ser det ut til at rektor ved videregående skoler i stor grad kan sette sammen det driftsstyret det er ønskelig å ha, at driftsstyret på mange måter kan skreddersys ut fra rektors ønsker og interesser. Det er store forskjeller på hvilke eksterne representanter det er i videregående skolers driftsstyrer, noe som trolig kan tilbakeføres til skolenes organisasjonskultur. Ved noen skoler er de eksterne representantene valgt ut med hensyn på at de skal passe inn i en faglig og skolemessig profil, ved andre skoler virker det i mye større grad tilfeldig hvem som er eksterne representanter. Ved noen skoler uttrykker alle våre respondenter et nokså samstemt syn; at driftsstyret er en negativ ordning. Det er tidsspille, merarbeid, nytteløst og det strør sand på beslutninger som allerede er fattet av fagbyråd eller etat. Dette overlapper til en viss grad med de skolene der driftsstyret virker tilfeldig sammensatt. Dette er antakeligvis et ledelsesproblem, og ved andre skoler signaliseres det en mye mer åpen og positiv holdning til driftsstyret.

Brukere og eksterne representanter er innforstått med den formelle rollen de skal ha i driftsstyret, men er ikke villig til å handle i tråd med den i tilfeller av konflikt. Det er uklart om undervisningspersonalet er innforstått med den formelle rollen de skal ha i driftsstyret, de er heller ikke villige til å handle i tråd med den i tilfeller av konflikt.

Rektor får i praksis rollen som den som forestår eksternt kontakt.

Skolens ledelse har stor betydning generelt for driftsstyrenes virkemåte, og for sammensetning i videregående skoler.

Oppnevningsprosedyrene legger ikke føringer for resultatene presentert i de fire punktene over.

7.3 Sammensetning og helhetlig styring

Jevnt over fortolker altså driftsstyrene sin rolle som å være et skolens interesseorgan overfor fagbyråd og skoleetat. Etableringen av driftsstyreforum, der interessekampen er løftet opp på et nivå over skolene, er et tydelig signal om det. Vi har vist at de interne medlemmene i driftsstyret ser seg som representanter for sine grupper, men at det kan variere noe mellom skoleslagene. I grunnskolen har foreldre i stor grad inntatt en holdning på linje med undervisningspersonalet, om at skolen er i en svært vanskelig situasjon økonomisk. I de grunnskolene der eksternt representant også har tilkjennegitt et negativt syn på driftsstyreordningen, er dette i stor grad blitt den rådende holdningen. En del foreldre har likevel inntatt en selvstendig holdning, og mens de er opptatt av at eget nærvær i driftsstyret er viktig, stiller de spørsmål ved eksternt representants rolle. Trolig kan ikke den eksterne representanten legge særlige premisser for driftsstyrets rolleforståelse og virksomhet. Det kunne likevel påvises at eksterne representanter som ikke delte byråds syn på driftsstyrene til dels deltok i debattene med "ideer". Samtidig ble andre holdt ansvarlig for byråds skolepolitikk. Slike forhold bidrar neppe til helhetlig styring på den enkelte skole.

I videregående skole er den eksterne representantens rolle en annen. Det er forskjell når det gjelder hvilke eksterne representanter som inviteres til å delta i styrene ved videregående skoler, og dette avspeiler trolig skolens organisasjonskultur. Det kunne påvises at noen eksterne delte den negative holdningen som både pedagogisk personale og rektor la for dagen, mens andre mente de representerte en annen type kompetanse og andre verdier enn det skolen selv stod for. Gjennom sin interesse for skolens profil og gjennom sin holdning om å være sparringspartnere for rektor, kan de bringe diskusjonene i driftsstyret nærmere skolens pedagogiske virksomhet. Det er av interesse for elevene, og det bidrar til den helhetlige styringen av skolene.

Mulighetene for å drive helhetlig styring av skolen er influert av de rådende fortolkningene av hva som er skolens problem. Det er et potensiale i ordningen for at driftsstyret kan endre de økonomiske prioriteringene innenfor de rammene som er satt, men våre observasjoner viste imidlertid at dette ikke skjer i særlig utstrekning.

Holdningen vi kunne finne til driftsstyrene blant de ulike gruppene, er trolig også symptomatisk for den rollen de inntar som støttespillere for rektor. Det vil si at det varierer i hvilken grad de er støttespillere. Ved de skolene der den negative holdningen er framtredd inntar driftsstyret i liten grad en støttende rolle for rektor. Samtidig signaliseres det trolig fra rektors side at det ikke er nødvendig. Medlemmene i driftsstyrene ved slike skoler er enige om at styrene har liten betydning i skolen. Mener eksterne medlemmer at de er medlemmer i et forum der de, sammen med rektor,

diskuterer saker som kan være av betydning for skolens utvikling og vei fremover, avspeiler det trolig at driftsstyret har en støttende funksjon. En del, både elever og eksterne, refererte til at de hadde gått mot ansattes representanter i konkrete saker på møter i driftsstyrene. Mange rektorer var av den mening at driftsstyrene fungerte støttende for rektor angående driften av skolen.

Driftsstyrets sammensetning representerer ikke noe problem for graden av helhetlig styring av skolen. De sakene der det var henvist til at resten av driftsstyret hadde gått mot ansatte var få, og de var trolig redusert over tid. Potensialet for konflikt mellom gruppene på alle typer skoler, var også redusert. Det ble referert til at "det har gått seg til". Det er typene saker driftsstyret behandler som kan ha innflytelse på den helhetlige styringen. Det minimalistiske driftsstyret fokuserer forholdsvis ensidig på økonomi, det behandler sakene som kommer fra skoleetaten og kobler i liten grad mellom saksområder. Det bidrar neppe til helhetlig styring av skolene.

Trange økonomiske rammer oppfattes som å være skolens problem.

Det varierer i hvilken grad driftsstyrene er støttespillere for rektor.

Det interne konfliktnivået i driftsstyrene er redusert over tid.

Driftsstyrenes sammensetning representerer ikke et problem for den helhetlige styringen av skolen.

7.4 Driftsstyrenes bidrag til øket brukerinnflytelse

Som vi har vist i analysen av driftsstyrene i Osloskolen har brukernes oppfatning av egen innflytelse bedret seg noe siden selvforvaltningsprosjektet ble evaluert. Både foreldre og elever mener selv at driftsstyrene har styrket deres muligheter til å øve innflytelse, og de er positivt innstilte til egen tilstedeværelse i besluttede fora på skolen. Foreldre mener de er med i driftsstyret fordi de har interesse av å delta. De er fornøyde med styrenes myndighet og kompetanse, men ønsker seg videre økonomiske rammer for skolen. De fleste er på det rene med at det ikke tilligger driftsstyrene å fatte beslutninger om selve de økonomiske rammene, dermed retter de sin misnøye mot utformingen av kommunikasjonslinjene mellom styre og sentrale skolemyndigheter, eller mangelen på kommunikasjonslinjer slik de oppfatter det. Også representanter for andre grupper mener brukeres innflytelse over spørsmål som angår skolen er øket; rektorer og eksterne uttalte seg mest positivt. Det særegne ved foreldres tilstedeværelse i driftsstyrene er at de i en viss utstrekning tar i bruk, eller blir avhengig av, pedagogisk personale (dette inkluderer rektorer) fortolkning av driftsstyrenes interne og eksterne funksjoner. I kapittelet om driftsstyrenes virksomhet viste vi for det første at antallet møter i driftsstyret varierte mellom skoler; gjennomsnittet var 7 i året, det laveste antallet var 3 i løpet av et år, og det høyeste var 6 i løpet av et halvår. For det andre viste vi at økonomisaker får dominere i mange driftsstyrer, men at også spørsmål om intern organisering, forholdene til sentral skoleledelse, skolebygg og areal var saker som ble behandlet. Saker som grenser opp mot skolens pedagogiske innhold, det er saker som klasseinndeling, dimensjonering og læreplan, er i mindre grad tatt opp som egne poster, i en del tilfeller heller ikke som orienteringssaker. Spørsmål om læreplaner og andre saker som grenser opp mot den pedagogiske virksomheten i skolen, kanaliseres dermed til en viss grad utenom driftsstyrene. Det ble vist til at noen driftsstyrer var minimalistiske og behandlet de sakene det var bedt om å behandle. Trolig medvirker dette til at bare deler av potensialet for bruker

medvirkning som ligger i driftsstyreordningen faktisk tas i bruk. Lærerne uttrykker at de ikke har tillit til at foreldre har kompetanse nok til å behandle slike saker.

Mulighetene for brukermedvirkning oppfattes som å være bedre ved avslutningen av forsøket med driftsstyreordningen enn de var ved avslutningen av selvforvaltningsprosjektet.

Driftsstyreordningen varierer mellom skoler m.h.t. antallet møter og typene saker, derfor varierer også mulighetene for brukermedvirkning mellom skolene.

Brukere og eksterne representanter er i større grad mer positivt innstilt til driftsstyreordningen enn undervisningspersonalet.

7.5 Driftsstyrets relasjon til skolens rådsorganer og MBA

Driftsstyret påvirker i liten grad arbeidet i skolenes rådsorganer og MBA. Som presentasjonen i kapittel fem viste har gjennomgående representasjon mellom ulike organer nedfelt seg som den løsningen de fleste skolene har valgt for alle gruppene i driftsstyret. Den gjennomgående representasjonen har noen fordeler, som også medlemmer i kultur-og utdanningskomiteen peker på i sin drøfting av saken 05.02.98: "Det er viktig å sikre god kontakt mellom representantene for foreldre og dem som har valgt dem". Samrepresentasjon mellom driftsstyrene og FAU trekkes fram som et virkemiddel. Dette er det samme også for de andre gruppene. Overlappende medlemskap sikrer kommunikasjon i gruppene internt på skolen. Det vil øke sjansene for at saker tas opp i flere organer, og det synes å være betingelsen for at driftsstyrene skal ha relevans for bredden, og ikke bare for akkurat dem som er medlemmer. Det vil også øke muligheten for at ulike grupper på skolen vil kunne oppfatte driftsstyret som et relevant organ for behandling av egne saker.

Gjennomgående representasjon er altså regelen mellom MBA og driftsstyret, det vil si at det er tillitsvalgte som er ansattes representanter i driftsstyret. Likevel influerer ikke driftsstyrene på avtalefestede organer i skolen. På noen skoler ble sakene som skulle opp i driftsstyret også behandlet i MBA-møtet, men i de fleste tilfellene ble det vist til at det ikke var noen sammenheng. Personalmøtet kunne ha vært et forum der ansatte tok opp saker som de ønsket behandlet i driftsstyret, men ansatte tok i liten grad opp saker der. Sakene ansatte er opptatt av går via klubb til MBA. I den grad det ble referert til driftsstyret i denne sammenhengen, var det til dets rolle som "riset bak speilet": Hvis ansatte ikke fikk gjennomslag for sine saker i MBA-møtet ville de ta dem opp i driftsstyret.

For elever er det i stor grad overlappende medlemskap mellom elevråd og driftsstyre. Elevene så elevrådet som sitt viktigste organ, samtidig som de understreket at det var viktig for dem å være tilstede i driftsstyret. De oppfattet tilstedeværelse som viktig fordi de ble tatt mer alvorlig som medlemmer i driftsstyret, samt at de så det som viktig å ha innsyn i de beslutningene som skulle fattes om skolen. Driftsstyret legger ingen betingelser for elevrådets virke fordi de sakene som ble tatt opp i driftsstyret i liten grad har vært behandlet i elevrådet i forkant. Det var også opp til elevenes skjønn i hvilken grad de tok opp og informerte om saker fra driftsstyret i elevrådet.

Også mellom FAU og driftsstyret var det i stor grad gjennomgående representasjon, og heller ikke her var det mulig å se at driftsstyret hadde sterk innvirkning på den måten FAU fungerte. Foreldre var noe mer bevisste enn de andre gruppene på at de tok opp saker fra FAU til driftsstyret og at de sakene som skulle behandles i driftsstyret også ble

behandlet i FAU. Ellers har nok FAU en sikker posisjon som foreldres organ i grunnskolen. I kraft av å være foreldres organ, som tar opp foreldres saker og som kan medvirke til å skape et fellesskap mellom foreldrene på skolen, har det støtte også hos ansatte. I den grad det ble referert til at driftsstyret styrket FAU og foreldres posisjon på skolen, ble det pekt på at driftsstyret formaliserte samarbeidet mellom partene i skolen fordi det hadde beslutningsmyndighet. Samarbeidsutvalget er kun et rådgivende organ og det var kun et fåtall av foreldre som ønsket å gå tilbake til den ordningen.

Heller ikke blant de andre gruppene i skolen framsto det å gå tilbake til de tidligere ordningene som en god løsning. Begrunnelsen var at driftsstyret gir partene i skolen beslutningsmyndighet, om enn begrenset.

Ved de enkelte skoler er det valgt gjennomgående representasjon for de driftsstyremedlemmene som utgår fra grupper ved skolen.

Brukerorganer og avtalefestede organer ved skolene påvirkes i liten grad av driftsstyrene.

Ingen medlemmer i driftsstyrene ved skolene i utvalget mener det vil være en god løsning å gå tilbake til tidligere ordninger.

7.6 Implikasjoner for driftsstyret og institusjonen

Som vi har sett har det vært både intenderte og uintenderte konsekvenser av forsøket med driftsstyrer i Oslo skolen. Den forventede konsekvensen var at brukerinnflytelsen på skolenivå har øket, både for foreldre og elever. Av dette var det en uintendert positiv konsekvens at brukerinnflytelsen har ringvirkninger til de enkelte gruppene som deltar, og som er interne for skolen. Aktiviteten i driftsstyrene kan altså medvirke til å bedre fellesskapet på skolene. For grunnskolene kunne det også medvirke til å bedre kontakten skolene hadde med lokalmiljøet. Av de uintenderte, mer negativt vinklede konsekvensene, er den tydeligste at driftsstyrene medvirker til å avdekke problemer lokalt på de enkelte skoler. Det øker kompleksiteten i relasjonen mellom skolene og fagbyråd og skoleetaten både angående iverksetting av skolepolitikken og kommunikasjon. Kompleksiteten øker også fordi driftsstyrene i forholdsvis mange tilfeller ble tatt i bruk som en arena for interessekamp. En videre faktor som øker kompleksiteten er at medlemmene i driftsstyrene ved en del skoler oppfattet styret som en alternativ kanal de kan ta i bruk blant annet for å argumentere for flere ressurser til egen skole. Det så vi at det driftsstyret vi siterte innledningsvis tydeligvis hadde forsøkt. En videre konsekvens, som ble negativ, var at den økte kompleksiteten medførte at driftsstyrene ønsket tett kommunikasjon med fagbyråd og etat. En siste konsekvens av negativ karakter vi vil nevne er at engasjementet og entusiasmen for driftsstyrene ved de fleste skolene var liten.

Hvis driftsstyrene skal fortsette kan det være et poeng at det satses på å styrke de sidene ved ordningen som fungerer positivt. Som vi så har det nedfelt seg en praksis på de fleste skolene at det er valg blant ulike grupper på medlemmer til driftsstyret. I den danske ordningen er valget for foreldre institusjonalisert på samme måte som større demokratiske valg med lister og valgmøter. Så tydelig er det ikke noe poeng å gjøre det her, men valget og det overlappende medlemsskapet mellom fora på skolen er de instansene i ordningen som faktisk har de mest positive konsekvensene fordi det er til disse etableringen av fellesskap knytter seg. Det overlappende medlemsskapet influerte i liten grad på eksisterende ordninger, det gjorde heller ikke det faktum at de fleste medlemmene i

driftsstyrene oppfatter seg som representanter for sine grupper. De mente samtidig de stod fritt i sin bedømmelse av de sakene som behandles i driftsstyrene. Hvis det er mulig, uten å endre lovhjemmelen for styrene, kan det dermed være et poeng at det ikke vektlegges så sterkt at de ulike medlemmene ikke skal representere sine grupper. Et annet punkt, som involverer større deler av utdanningsinstitusjonen, er at det ønskes mer informasjon, både om driftsstyrene og om de enkelte sakene det behandler. Det ønskes også klarere og åpnere linjer for kommunikasjon. Begge disse faktorene kan, hvis de endres på en måte som oppfattes som positiv, medvirke til å øke engasjementet i og entusiasmen for styrene på skolen. Informasjon er av vital betydning for gruppenes oppfatning av egen rolle i driftsstyret, og både informasjon og kommunikasjon gir signaler om driftsstyrenes posisjon i det kommunale styringssystemet.

Litteratur

- Andersen, J. (1998): "Skolebestyrelser i Danmark – mellem administrativ effektivitet og demokratiske kulturer". I: B.Hansen og C.Jensen (red): *Grundbok i statskundskap*. Akademisk forlag, København
- Andersen, V. N. (2000): *Reformer i folkeskolen. Relasjoner mellom aktører idet lokale skolefelt*. Odense, Odense Universitetsforlag
- Andersen, V. N. og M. Helgesen (2001): *Mellom egeninteresse og fellesskap. Nye former for demokratisk deltakelse på skoleområdet i Danmark og Norge*. Kommer i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr 4, 2001
- Anker, B. og T. Hauge (1993): *Selvforvaltning i Oslo-skolen. Sluttrapport*. Senter for lærerutdanning og skoletjeneste, Universitetet i Oslo. September 1993
- Baklien, B. (2000): "Evalueringsforskning for og om forvaltningen". I: Foss, O. og J. Mønnesland (red): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs PLUSS-SERIE, 4-2000
- Eriksen, E. O. og J. Weigård (1999): "Fra statsborger til kunde. Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller? I: Eriksen, E.O. (1999): *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*. Fagbokforlaget, Bergen
- Farrel, C.M. (2000): "Citizen Participation in Governance". I: *Public Money and Management. Integrating Theory and Practise in Public Management*. Vol. 20. Nr. 1 January – March. Blackwell Publishers
- Fimreite, A. L. og Ø. Lotsberg (1998): *Rektorrollen mot tusenårskiftet – Forventninger, realitet og utfordringer i rektors rolleutøvelse*. LOS-senter, Notat 9823
- Flo, Y. (1999): *Staten ut til folket: Desentralisering som styrings-og forvaltningspolitisk strategi 1945-1975*. LOS-senteret, Rapport R9901
- Foss, O. (2000): "Evaluering – samfunnsforskning i politikkenes tjeneste". I: Foss, O. og J. Mønnesland: *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs PLUSS-SERIE 4-2000
- Hagemann, G. (1992): *Skolefolk. Lærernes historie i Norge*. Ad Notam Gyldendal. Oslo
- Hagen, T. et al. (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannsskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs PLUSS-SERIE 3-99

- Hansen, T., S. Hovik og J. E. Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs PLUSS-SERIE 3-2000
- Helgesen, M. (2000): *Nye former for demokratisk deltakelse – borgere, brukere og kunder i skolen*. LOS-senteret, Rapport R0011
- Helgesen, M. (2001): *Direkte valg til bydeler i Oslo; vil det medføre økt vitalisering og lokalisme i kommunalpolitikken?* Paper til workshop om Decentralisering i sex skandinaviske storsteder. Göteborg 11-12 juni 2001
- Helgøy, I. (2000): *Desentralisering og desektorisering: Endrede betingelser for kommunal innflytelse i skolen?* LOS-senter, Notat N 0118
- Hellevik, O (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo
- Jansen, M. R. T (2001): *Medvirkning uten medbestemmelse? En studie av foreldre-representantens rolle i fire samarbeidsutvalg i grunnskolen*. Hovedfagsoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. September 2001
- Johnson, T. (1972): *Professions and power*. The Macmillan Press Ltd. London and Basingstoke
- Kristensen, N. N. (1998): *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse – støvets fortælling*. Jurist- og økonomforbundets Forlag, København
- Kvaale, S (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad Notam Gyldendal, Oslo
- Lindbom, A. (1995): *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 123
- Lægreid, P. (1983): "Medbestemmingsretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati". I: T. Berg (red): *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Universitetsforlaget, Oslo
- Nordal, T. (2000): *Samarbeid mellom hjem og skole - en kartleggingsundersøkelse*. NOVA Rapport 8/2000
- Offerdal, A. og J. Aars (2000): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Kommuneforlaget, Oslo
- Olsen, J. P. (1990): *Demokrati på svenska*. Carlson Bokförlag. Stockholm
- Silverman, D (1993): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. SAGE Publications, London
- Scott, W. R. (1992): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Slagstad, R. (1998): *De nasjonale strateger*. Pax, Oslo

Sørensen, E. (1995): *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance*. Institut for statskundskap. Roskilde Universitet. Licenciatserien 1995/2

Weiss, C. H. (1998): *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey

Annet

Brev av 19. mars fra byrådsavdeling for Kultur og utdanning til Rødtvedt skole.

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

Lov av 17. juli 1998 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

NOU 1974:53: *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.

Ot.prp. nr. 59 1992/93: *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*

Ot.prp. nr. 36 1997/98: *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.

Sakspapirer vedlagt anbudsinnbydelsen.

St.meld. nr. 28 1998/99: *Mot rikare mål*

St.meld. nr. 37 1990/91: *Om organisering og styring i utdanningssektoren*

St.meld. Nr. 14 1997/98: *Om foreldremedverknad i grunnskolen*

Vedlegg 1

Intervjuguide

Vi tar her utgangspunkt i de spørsmålene vi stilte rektorer. De spørsmålene utover dette som vi stilte til andre medlemmer i driftsstyret, presenteres nedenfor.

1. Hvilken type informasjon har skolene fått om driftsstyreordningen, og har det vært rektors ansvar å informere videre til medlemmene?
2. Hvilke saker har driftsstyret til behandling?
3. Utarbeider driftsstyret noen planer for sin virksomhet, eller behandles sakene enkeltvis?
4. Hvilke oppgaver har driftsstyrene når det gjelder måloppnåelse for læreplanene?
5. Hvilke oppgaver har driftsstyrene når det gjelder budsjettet?
6. Hvor store frihetsgrader har driftsstyrene i fordelingen av budsjettmidlene?
7. I hvilken utstrekning foretar driftsstyrene endringer i de budsjettforslag de får til behandling?
8. Fattes vanligvis driftsstyrets vedtak ved enstemmighet? Hvordan er det for budsjettspørsmålene?
9. Opplever du at det ofte, sjelden eller aldri er uenighet mellom rektors standpunkter og driftsstyrets standpunkter til de ulike sakene som behandles?
10. Dersom det foreligger uenighet om budsjettvedtakene, går da skillelinjene mellom brukerrepresentantene og de ansattes representanter, eller går skillelinjene på tvers av representantgruppene?
11. Når det gjelder driftsstyrenes forhold til byrådet, vil du si at arbeidsdelingen mellom byråd og driftsstyret er tilstrekkelig tydelig og klar, eller er det uklart hvilken kompetanse driftsstyrene har i forhold til byrådet?
12. Dersom delegeringen av myndighet og kompetanse fra byråd til driftsstyret er uklar, er det innenfor bestemte sider ved virksomheten denne uklarheten er spesielt stor? Eller er grenseoppgangen mellom byrådets og driftsstyrets beslutningsansvar uklar på de fleste saksområder?
13. I hvilken grad er det rektors oppgave som sekretær for driftsstyret å klargjøre grensene mellom driftsstyrets og byrådets myndighetsområde?
14. Vil du si at medlemmene av driftsstyrene normalt godtar de begrensninger som legges på deres beslutningsmyndighet?
15. Hvilke medlemmer av driftsstyrene er mest tilbøyelig til å gå ut over de fullmakter som gis av byrådet? Er det representantene for de ansatte, brukerne eller de eksterne?

16. Har du som rektor opplevd å lide nederlag i viktige saker som driftsstyret har behandlet? Har dette skjedd ofte, sjelden eller aldri?
17. Er det uproblematisk for driftsstyret å videredelegere sine fullmakter til rektor?
18. Har du opplevd at det har vært diskusjoner om hva som er "nødvendige fullmakter for at rektor skal kunne gjennomføre den løpende driften av skolen"?
19. Hvilke prinsipielle elevsaker har skolen arbeidet med? Hvordan deltar driftsstyret i det arbeidet?
20. Hvor ofte tar elevråd, FAU eller ansattes organisasjoner initiativ til saker som blir behandlet i driftsstyret?
21. Påvirker driftsstyret medbestemmelsesrelasjonen til lærerne (MBA-relasjonen)?
22. Er det mulig å sammenligne relasjonen mellom rektor (skole) og foreldre (grunnskole)/elever (videregående skole) nå, med ordningen den tiden det var samarbeidsutvalg/skoleutvalg?
23. Ønsker rektor å gå tilbake til ordningen med samarbeidsutvalg/skoleutvalg?
24. Hva vil rektor (ved grunnskole) mene om en ordning der foreldre er i flertall i et driftsstyre for skolen?
25. Kunne det vært aktuelt også å legge andre oppgaver til et styre for skolen, for eksempel slike som i større grad omfatter innholdet i skolen?
26. Hvilke forhold vil du vektlegge i en beskrivelse av læringsmiljøet ved skolen?
27. Vil du si at læringsmiljøet ved skolen er blitt bedre etter innføringen av driftsstyreordningen?
28. Hvis læringsmiljøet er forbedret – hvilke sider ved dette dreier det seg om?
29. Hvilke forbedringer vil du knytte til driftsstyrene, og hvilke til andre typer prosjekter og programmer skolen har gående eller er med i?
30. Skolene definerer satsnings- og utviklingsarbeid for skolen. Hvilke tiltak for utviklingsarbeid har skolen definert, deltar driftsstyrene i denne virksomheten og evt. hvordan?
31. Vil du si at målsettingene i læreplanene oppnås bedre i dag enn tilfellet var tidligere?
32. Hva med skolens ressurser? Bidrar driftsstyrenes behandling av skolens budsjetter til en bedre fordeling av midlene enn hva tilfellet var tidligere?
33. Vil du si at innføringen av ordningen med driftsstyrer reelt har styrket brukernes innflytelse på driften av skolen?
34. Er det innenfor spesielle områder av skolens drift at denne brukerinnflytelsen er særlig sterk?
35. Vil du som rektor si at driftsstyret har fungert som en god støttespiller innad og utad, og hva er det som eventuelt har gjort driftsstyret til en god støttespiller?
36. Hvordan påvirker driftsstyreordningen rektors posisjon i skolen?
37. Krever den øket oppmerksomhet mot noen oppgaver framfor andre? Evt. hvilke? Eks: arbeidsgiverfunksjonen, kommunen, foreldre, stat

Alle de andre gruppene er forespurt om hvilket motiv de har for å være med i driftsstyret.

Foreldre

1. Hvorfor er du medlem av driftsstyret ved skolen?
2. Hvem foreslo deg til driftsstyret, og hvordan ble du valgt? (av et allmøte, av FAU).

3. Har du andre verv som tillitsrepresentant på skolen? (medlem av FAU, klasseforelder). Foreldre er i tillegg spurt om hva som er deres høyest avsluttede utdanning.

Elever

1. Hvem foreslo deg, og hvordan ble du valgt? (av et allmøte, av elevrådet)
2. Har du andre verv som tillitsrepresentant på skolen? (medlem av elevrådet)

Ansatte

1. Hvem representerer du i styret, pedagogisk personale eller andre medarbeidere?
2. Hvem foreslo deg til driftsstyret, og hvordan ble du valgt?
3. Har du andre verv som tillitsrepresentant på skolen?

Eksterne

1. Hvorfor er du medlem av driftsstyret ved skolen?
2. Hvem ble du foreslått av, er du medlem av et politisk parti?
3. Har du andre verv i bydelen eller i kommunen?

I tillegg ble de spurt om driftsstyrets forhold til rektor

1. Hvordan oppfatter du forholdet mellom rektor og driftsstyret? Utøver rektor en nøytral tilretteleggende saksbehandlerrolle i forhold til driftsstyret, eller mener du at rektor tilkjenner sine egne synspunkter og ønsker hva de enkelte sakene angår når driftsstyret har dem til behandling?
2. Hvilke oppgaver delegerer driftsstyret videre til rektor?
3. I hvilken grad mener du det er hensiktsmessig at noen av driftsstyrets oppgaver skal delegeres til rektor? Er det noen oppgaver dette er mer eller mindre hensiktsmessig for?
4. Kunne du, som foreldrerepresentant, se for deg at driftsstyret beholdt mer av sin kompetanse?

De ble også spurt om forholdet de inngikk i til sin egen gruppe internt på skolen. Her eksemplifiseres det med spørsmålene til foreldre.

1. Vil du som representant for foreldrene si at din rolle i driftsstyret først og fremst er å hevde elevenes og foreldrenes interesser, eller oppfatter du din rolle som å være byrådens representant ved den enkelte skole?
2. I hvor stor grad diskuterer du de saker som skal opp til behandling med representanter for FAU?
3. Oppfatter du det som nødvendig eller viktig å gi uttrykk for FAUs synspunkter i de saker som blir behandlet i driftsstyrene?
4. Bidrar den forberedende saksbehandlingen i forkant av driftsstyrenes møter til at du føler deg tilstrekkelig informert og kompetent til å fatte et vedtak i sakene, eller må du på eget initiativ skaffe deg de nødvendige kunnskaper om sakene?
5. Mener du som foreldrerepresentant at dine interesser blir tilstrekkelig ivaretatt av de saker som driftsstyret har til behandling?

6. Hvor ofte tar elevrådet eller ansattes organisasjoner initiativ til saker som blir behandlet i driftsstyret?
7. Oppfatter du deg selv som en representant for bestemte interesser/organer, eller føler du at du står fritt i vurdering av de saker som legges fram for behandling i driftsstyret?
8. Har du selv tatt initiativet til å behandle saker i driftsstyret? Fikk du i så fall saken opp til behandling?

Og de ble spurt om i hva de mente var resultatene av driftsstyreordningen. Også her eksemplifisert med spørsmålene til foreldre:

1. Vil du si at innføringen av ordningen med driftsstyrer reelt har styrket foreldres innflytelse på driften av skolen?
2. Er det innenfor spesielle områder av skolens drift at foreldres innflytelsen er særlig sterk?
3. Hvordan oppfatter du, som foreldrerepresentant, at er foreldres posisjon i driftsstyret i relasjon til rektor og til lærerne?
4. Kjenner du til ordningen med samarbeidsutvalg?
5. Hvis ja, kunne du tenke deg å være foreldrerepresentant i et samarbeidsutvalg?
6. Hva synes du om en ordning der foreldre har flertall i et driftsstyre?
7. Vil du si at driftsstyrene har bidratt til å utvikle et sterkere fellesskap mellom ansatte, brukere og eksterne representanter?