

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, termin VT-11

Förvaltningshögskolan

Göteborgs universitet

En obetydlig kostnad för eleverna

- Hur fyra svenska grundskolor tillämpar avgifter

Degerskär, Linus
Svensson, Linéa

Inriktning policy analys

Examinator David Karlsson

Handledare Anette Gustavsson

Förord

Författarna vill ta tillfället i akt för att tacka de personer som hjälpt oss under vår process och gjort vår studie möjligt. Till de deltagande rektorerna och lärarna Alexandra Antonsson, Anders von Brömssen, Annika Ekberg, Eva Knoph, Gitte Persson Ohlin samt Birgitta Quick. Utan ert tillmötesgående hade undersökningen inte kunnat genomföras.

Slutligen vill vi uppmärksamma vår handledare Anette Gustafsson som genom sin konstruktiva kritik och oändliga idébank varit en ovärderlig hjälp under arbetets gång.

Stort tack.

Linus Degerskär

Linéa Svensson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. BARNFATTIGDOM PÅ AGENDAN	4
1.1 AVGIFTERNAS ROLL I SKOLAN	5
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	6
1.3 AVGRÄNSNINGAR	7
2. AVGIFTERS PÅVERKAN I SKOLAN	8
2.1 LAGSTIFTNING OM AVGIFTER I GRUNDSKOLA	8
2.2 TIDIGARE UNDERSÖKNINGAR SAMT POLICYS I GÖTEBORG	9
3. METODDISKUSSION	11
3.1 EMPIRISK INSAMLING: INTERVJU OCH ENKÄT	11
3.2 TROVÄRDIGHET I RESULTAT	12
4. IMPLEMENTERING PÅ OLIKA NIVÅER.....	14
4.1 HIERARKIER INOM BYRÅKRATI	14
4.2 NÄRBYRÅKRATI OCH NÄRBYRÅKRATER INOM SKOLAN	14
4.3 BYRÅKRATINS MAKT	17
4.4 GOVERNANCE.....	19
4.5 ANALYSVERKTYG.....	21
5. TOLKNINGSUTRYMMET AV OBETYDLIGA KOSTNADER	24
5.1 EN STAD, EN AVGIFT?	24
5.2 ATT TILLÄMPA LAGEN	26
5.2.1 ATT VERKA I EN NÄRBYRÅKRATI	31
5.3 REKTORERNAS ROLL I EN NÄRBYRÅKRATI	32
5.4 AVGIFTSRELATERAT ARBETE	34
5.5 AVGIFTERS VARA ELLER INTE VARA I SVENSKA SKOLAN	38
5.5.1 FRIVILLIGA AVGIFTER	40
6. ANALYS	42
6.1 NÄRBYRÅKRATI.....	42
6.2 GOVERNANCE.....	45
6.3 SLUTSATS	50
7. REFERENSLISTA	54

1. Barnfattigdom på agendan

Det svenska samhället har i årtionden förmedlat bilden av att kollektivet går före individen och där nyckeln till framgång bottnat i lika och rättvisa förhållanden för samtliga invånare. En av den svenska modellens stöttepelare har varit att alla barn oavsett socioekonomisk bakgrund haft rätten till en likvärdig skolgång. En solidarisk grund som har bottnat i att motarbeta klassklyftor och bekämpa fattigdom. Detta har länge varit Sveriges signum, såväl i skolan som generellt i samhället. Resultatet av dessa arbetsinsatser har medfört att barnfattigdomen i Sverige över tid minskat. Efter att det ekonomiska läget stabiliserats i slutet av 1990-talet sjönk andelen fattiga barn fram till år 2008 då mätningar istället visade på en ökning¹.

Rapporteringen av det stigande antalet fattiga barn har resulterat i en upptrappande politisk diskussion, inte minst av dem i opposition. Vad som förts fram i rampljuset av intresseorganisationer har genom politiskt engagerade samt media åter hamnat i fokus. Under första maj demonstrationen 2011 deklarerade Socialdemokraternas ordförande Håkan Juholt i sitt första tal att barnfattigdomen ska utrotas. Röster höjs för att påvisa betydelsen om att skolan innehar en central roll. För att socioekonomiska skillnader inte ska få någon effekt förs diskussioner om att Sverige borde införa en skola fri från avgifter samt att lagtexten inte ska ge utrymme för enskilda tolkningar². Även högerpartiet Moderaterna, som vid denna rapport utformning är största regeringspartiet, talar om att "Fattigdom leder till maktlöshet och socialt utanförskap" och vikten av att bekämpa barnfattigdomen³.

Vissa kommuner, exempelvis Malmö⁴, har valt att införa en nolltolerans mot avgifter i skolan. Andra kommuner har valt att sätta ett avgiftstak. Den här studien kommer att fokusera på skolor belägna inom Göteborgs stad. Här har beslutet om avgifter lagts ut på endera stadsdelsnämnderna, verksamhetsgrupper eller enskilda rektorer. Ämnet berör många. Förutom barnen berör frågan om avgifters eventuella förekomst även föräldrar, lärare, rektorer och ända upp till kommuntjänstemän och politiker som alla vill få gehör för sina önskemål.

¹ Rädda Barnen, "Barnfattigdomen i Sverige 2010" (2010)

² Astudillo, Luciano, Motion 2007/08:Ub283, 28 September 2007

³ Moderaterna.se 2011-05-14

⁴ Malmö stad, "Avgiftsfria skolor i Malmö"

Alla är inte emot möjligheten att ta ut avgifter i skolan. Regeringen anser att lagstiftningen är nog men att kontrolleringen av att den följs är den viktiga aspekten. I nya skollagen kommer det ges ett större utrymme för att ta ut frivilla avgifter. Vissa intresseorganisationer⁵ ser åtgärden som positiv för de elever som i sin hemmiljö annars aldrig skulle ges möjligheten att delta i friluftaktiviteter eller kulturella inslag om det inte varit i skolans regi. Dessa intressenter syftar till att en familj inte har råd att betala för exempelvis en skidresa för samtliga men kan undvara kostnaden för ett av barnen.

Lagtexten talar om obetydliga kostnader för eleverna. Vi vill i vår studie visa på de tolkningsmöjligheter lagen ger och hur skolor i Göteborg verkar för att efterleva densamma.

1.1 Avgifternas roll i skolan

Vad som är barnfattigdom kan illustreras på olika sätt. I det välfärdssamhälle vi idag lever i handlar det inte om att behöva gå hungrig utan kan snarare gestaltas genom att aktiviteter och materiella tillgångar som för många anses som självklara tvingas utebli. Barnfattigdom behöver inte bara göra sig påmind vid fritidsaktiviteter eller nöjen utan kan även förekomma i klassrummet. Den svenska lagstiftningen tillåter i nuläget att det kan förekomma avgifter inom grundskolan. För många innebär denna summa en obetydlig kostnad för den enskilde. Men för somliga kan de extra pengarna för utflykten få konsekvensen att en elev inte har råd att följa med och får istället ägna sig åt alternativa kostnadsfria aktiviteter. Hur de svenska skolorna förhåller sig till elevers olika socioekonomiska hemförhållande kan komma att variera utifrån hur skolorna väljer att tolka skollagen. Det som benämns att vara en obetydlig kostnad kan beroende på vart eleven är bosatt komma att bli högst betydande. Majblommans riksförbund talar om en smärtgräns redan vid 20 kronor för utsatta familjer.⁶

Vilka kostnader som förekommer kan skilja mellan olika skolor i samma kommun beroende på hur tolkningen sker. Rektorer och lärare kan spela stor roll i hur den

⁵ Prop. 2009/10:165 s373

⁶ Stiftelsen Majblommans Riksförbund, ”Insamlingar och avgifter i skolan. En handbok till politiker, tjänstemän, lärare och föräldrar för klokare beslut om barns delaktighet.” (2009)

enskilda skolan arbetar med att hålla kostnader obetydliga. För att förena en aktiv verksamhet utan avgifter kan nätverkssamarbeten sökas utanför skolans område.

1.2 Syfte och frågeställning

Göteborgs stad har ingen uttalad policy när det kommer till avgifter inom undervisningen utan hänvisar till skollagen och Skolinspektionens rekommendationer. Detta innebär att olika stadsdelsnämnder eller skolenheter kan ha egna policys härrörande ämnet. Samtidigt kommer rapporter om att lagstiftningen i vissa fall kan vara otydlig och svårtolkad⁷, då främst när det gäller termen obetydlig kostnad. Därmed lämnas ett stort utrymme för egen tolkning till kommuner och skolor när det kommer till eventuella avgifter inom utbildningen och deras storlek samt frekvens. Syftet med uppsatsen är dels att kartlägga förekomsten och innebörden av lokala föreskrifter på stadsdelsnämnds nivå i Göteborgs kommun angående avgifter inom grundskoleverksamheten. Vårt huvudsakliga syfte bottnar i att undersöka hur fyra grundskolor i Göteborg arbetar gällande avgifter i den obligatoriska undervisningen.

Detta syfte kan konkretiseras i följande frågeställningar:

Vilka policys och resonemang finns om obetydliga kostnaders förekomst inom Göteborgs stads stadsdelsnämnder?

Hur förhåller sig studiens lärare och rektorer på förekomsten av obetydliga kostnader inom grundskoleverksamheten?

Hur stor handlingsfrihet ges till närbyråkrater för utformning av aktiviteter i undervisningen?

samt

Hur organiserar sig studiens skolor för att hålla kostnader för utflykter obetydliga?

⁷ Stiftelsen Majblomman, *Skolutflykt – glädje eller ångest?* Rapport 2010:23

1.3 Avgränsningar

För att besvara våra frågeställningar undersöks Göteborgs tio stadsdelsnämnder. Fyra grundskolor medverkar i studien där intervjuer genomförts med en rektor och lärare från varje enhet. Undantagen är en medverkande skola där intervju endast kunde utföras med ansvarig rektor. Anledningen till valet av Göteborgs kommun är att det saknas en gemensam policy samt att kommunen är indelad i stadsdelsnämnder.

2. Avgifters påverkan i skolan

Svenska skolan är inte längre enbart en offentligt styrd verksamhet. De publika skolorna står under kommunens eller stadsdelsnämnders beslut medan friskolor har egna styrande organ för en stor del av verksamheten. I vår studie anser vi därför att det är relevant att presentera både vad lagen säger såväl som vad de kommunala skolorna har för policy att rätta sig efter.

2.1 Lagstiftning om avgifter i grundskola

Den svenska utbildningen i grundskola ska tillhandahållas gratis för eleverna samt vara avgiftsfri.⁸ Dock undantas 'enstaka inslag som kan föranleda obetydlig kostnad för eleverna'. I förarbetena till skollagen⁹ nämns också att det inte på förhand går att slå fast vad som är en 'obetydlig kostnad'. Det är istället upp till huvudmannen, vilket inom grundskolan är kommunen¹⁰, att tolka bestämmelserna och avgöra i varje enskilt ärende. Det framhålls att grundskolans verksamhet ska organiseras så att eleverna inte behöver stå för vissa kostnader. Lagtexten har även skrivelser för att reglera så att skolorna aktivt arbetar för att grundskolan ska erbjuda en likställd miljö.¹¹

"Det inte är förenligt med skolans värdegrund och principen om lika tillgång till utbildning att vissa elever av kostnadsskäl ska behöva avstå ifrån inslag i utbildningen." Skolinspektionen¹²

I den svenska skolan är elever belagda med skolplikt vilket också kan ses som en motsvarande rätt till utbildning.¹³ Lagen ger möjlighet att i största mån kräva att elever deltar i de obligatoriska moment som skolan bedriver oavsett om det är kostnadsfritt eller inte. Det ska förekomma en lika tillgång till utbildning där regleringen framhåller att elever till följd av extra kostnader inte ska behöva avstå utbildning eller behöva utstå kränkande behandling.¹⁴ Om aktiviteter som innebär en kostnad för den enskilda eleven anordnas kan skolan eller kommunen bekosta denna. Obetydliga kostnader får inte förekomma så att elever belastas vid flertalet tillfällen

⁸ Skollagen 1985:1100 4 kap. 4 §

⁹ Prop.1985/86:10 och 1990/91:85

¹⁰ Skollagen 1985:1100 1 kap. 4 §

¹¹ Skollagen 1985:1100 14a kap. 8 §

¹² Skolinspektionen, *Bedömningar av avgifter i skolan*, 2009-03-30

¹³ Skollagen 1985:1100 3 kap. 11 §

¹⁴ Skollagen 1985:1100 1 kap. 2 § *Grundskolans regelbok*, Norstedts Juridik, Solna (2010)

under ett läsår. Huvudmannen har ett ansvar att bedöma samtliga kostnader som belastar en elev under ett läsår.¹⁵

Från den 1 juli 2011 träder en ny skollag i kraft. Detta innebär många förändringar för skolan generellt men också när det kommer till avgifter. Ett tillägg i den nya lagtexten ger möjligheten att vid enstaka tillfällen såsom skolresor att ta ut frivilliga avgifter från vårdnadshavare. Ersättningen får inte överstiga huvudmannens självkostnad för att eleven deltar.¹⁶

2.2 Tidigare undersökningar samt policys i Göteborg

I en undersökning av Majblomman och Sifo från 2005 undersöktes i hur stor omfattning aktiviteter och hjälpmedel i skolan fick bekostas av föräldrar. Riksgenomsnittet uppgick till 300 kronor per termin och barn. I Göteborg framkom att 16 procent av eleverna hade kostnader för undervisningsmoment eller hjälpmedel på mer än 500 kronor. Studien vände sig till föräldrar med barn i grundskoleålder.¹⁷

År 2008 genomförde Rädda Barnen en undersökning om skolavgifter för obligatoriska undervisningsmoment. Då tillfrågades Göteborgs olika stadsdelar eftersom en unison policy för kommunen inte var upprättad. Endast åtta av kommunens dåvarande tjugo stadsdelsnämnder fanns angivna i Rädda Barnens studie. Enligt undersökning hade de svarande stadsdelsnämnderna varierade bestämmelser där stadsdelsnämnd Centrum beslutat om nolltolerans mot avgifter för obligatoriska undervisningsmoment medan en rektorsgrupp tillsammans med föräldraråd i stadsdelsnämnd Örgryte beslutat om 100 kronor per läsår.¹⁸

Övergripande bestämmelser för Göteborgs stad

Den första januari 2011 ombildades Göteborgs stadsdelsnämnder. Denna organisationsförändring medförde att antalet nämnder halverades till tio stycken. Detta kan ha medfört upprivna alternativt nystiftade policys gällande avgifter för undervisningsmoment i grundskolan. För att undersöka hur Göteborgs stad förhåller sig till avgifter i skolan kontaktades Stadskansliet. Tjänsteman Raija Häljfors,

¹⁵ Skolinspektionen, *Bedömningar av avgifter i skolan*, 2009-03-30

¹⁶ SFS 2010:800 10 kap. 11 §

¹⁷ Stiftelsen Majblommans riksförbund, *Klassresa – En rapport om hur olagliga avgifter i skolan drabbar fattiga barn*. (2005)

¹⁸ Rädda Barnen, *Medtag matsäck och busspengar – om avgifter i skolan* (2008) s.42

utredare för skolfrågor, hänvisade till Skolinspektionens direktiv om *Bedömningar av avgifter i skolan* gällande vilka avgifter som anses skäligen och som förekommer i kommunen. När avgifter förekommer eller vart gränsen sätts tillfaller enligt detta dokument till varje skolenhet eller rektor att besluta.¹⁹

Två policys för Göteborgs stad är av vikt för den här studien. Den första gäller beslut om skolkort till kollektivtrafiken. Alla barn i förskola, grundskola och gymnasium som är folkbokförda i Göteborgs kommun har rätt till ett av kommunen betalt skolkort. Detta oberoende om eleven studerar i fristående eller kommunal skola samt oavsett hur lång resvägen är mellan bostad och skola.²⁰

Fram till budgeten för år 2010 hade Göteborgs kommunfullmäktige en policy med målsättning att ”alla elever ska gå på minst en museilektion, en scenkonstföreställning och en skolbioföreställning per år”. Göteborgs stads kulturnämnd anger att sedan denna policy upphört har tre stadsdelsnämnder tagit bort kulturanslag från skolornas verksamhetsbudgetar. Från 2011 är endast museibesök fortsatt avgiftsfria. Kulturnämnden anger stadsdel Centrum som en av de flitigaste besökarna på museum med 2,5 besök per elev.²¹

¹⁹ Skolinspektionen, ”Bedömningar av avgifter i skolan” (2009)

²⁰ ”Skolkort i kollektivtrafiken”, Göteborgs stad

²¹ ”Snabbinformation från Göteborgs stads kulturnämnds sammanträde 2011-02-15”, Göteborgs stad

3. Metoddiskussion

Vi har valt att genomföra en kvalitativ studie av fyra grundskolor i Göteborgs stad för att få en djupare inblick i deras arbete med avgifter inom den obligatoriska undervisningen. Ett kvantitativt inslag finns också i form av en enkätundersökning bland stadens stadsdelsnämnder. Därav uppfyller vår studie kraven för att räknas som en fallstudie.²²

Vi har utgått ifrån vårt teoretiska ramverk i studiens utförande. Efter att ha valt forskningsämne valde vi teoretiska perspektiv som vi ansåg vara relevanta. Utifrån dessa formades sedan intervjufrågorna som låg till grund för empiriinsamlandet.²³

3.1 Empirisk insamling: intervju och enkät

Till följd av den teoretiska insamlingen vill vi undersöka om governance och närbyråkrati medför att lagtexten tolkas olika på skilda skolor. Intervjuer har genomförts på fyra skolenheter, tre publikt drivna och en fristående skola. De kommunala skolorna som deltog i vår studie är från tre olika stadsdelar och representerades av Gunnilseskolan i Angered, Gunnestorpsskolan tillhörande Norra Hisingens stadsdel och Johannebergsskolan i centrum. Böskolan, geografiskt hemmahörande i Örgryte, deltar som en fristående skola och är därmed inte kopplat till kommunala policys. I Böskolans fall tillämpas istället beslut fattade av skolans styrelse. Oavsett privat eller publik aktör tillämpar alla medverkande lagtexten om obetydliga kostnader i grundskoleverksamheten.

En av deltagarna hade önskemål om att få vara anonym i vår studie vilket vi valt att tillmötesgå. Till följd av detta är stycket *Att verka i en närbyråkrati* skrivet så att samtliga deltagande lärare är anonyma och den enskildes svar inte ska kunna kopplas ihop med den svarandes person.

I vår studie har vi valt att tillämpa metoden för semistrukturerade intervjuer. Varje intervju har utgått från en mall bestående av ett antal förutbestämda frågor och ämnen. Frågorna är formade på ett sådant sätt att den intervjuade får en stor frihet för åsikter och upplevelser i sina svar. Till följd skapas en mer djupgående inblick i

²² Bryman A, s.53

²³ Bryman A, s.11

skolans verksamhet när det kommer till avgifter i den obligatoriska undervisningen. Valet av intervjuform gav oss en frihet att ställa följdfrågor på intressanta ämnen eller uttalanden kommande från intervjuobjektet, något som inte tillåts i en strukturerad intervju.²⁴

Enkätundersökning stadsdelsnämnder

Då en unison policy för Göteborg fattas har vi dessutom valt att skicka ut en kortare webbenkät till stadens tio stadsdelsnämnder. De är hierarkiskt överordnade skolenheterna och kan ha en påverkande roll för hur skolorna i respektive område förhåller sig till obetydliga kostnader. En kortare webbenkät skickades ut till samtliga stadsdelsförvaltningar för besvarande av tjänstemän eller sektorschefer för utbildningsfrågor. I vår studie kan vi således presentera arbetssättet från Göteborgs samtliga stadsdelsnämnder.

Vi valde en tydlig och lättförståelig design för att maximera vår svarsfrekvens. Av samma anledning försökte vi hålla antalet frågor till så få som möjligt samt använde vi oss främst av slutna frågor, eller frågor med svarsalternativ.²⁵

3.2 Trovärdighet i resultat

Att använda sig av intervjuer som empirisk bas innebär vissa svårigheter och hinder. Ett av de största problemen är den såkallade "intervjuareffekten", innebärande att intervjuare negativt påverkar intervjusituationen åt en önskvärd riktning. Om ett intervjuobjekt känner sig pressat att ge en viss typ av svar är sannolikheten stor att personen levererar de svar som intervjuaren söker även ifall de kanske inte helt speglar verkligheten. Dessutom kan intervjuobjektet medvetet försöka framställa sig själv eller sin arbetsplats i god dager. Detta kan på ett mycket allvarligt vis äventyra en undersöknings trovärdighet och evidens.²⁶

Vad som stärker trovärdigheten i studiens resultat är att slutsatserna dragits av mer än en individ.²⁷ Vi är medvetna om att inga generella slutsatser för hur arbetet rörande obetydliga kostnader kan dras för grundskolan i stort. Detta är dock inte studiens

²⁴ Bryman A, *Social Research Methods*, University Press, Oxford, (2008), s.437f

²⁵ Bryman A, s.222

²⁶ Bryman A, s.442f

²⁷ Bryman A, s.376

syfte. Vi ämnar enbart undersöka hur arbetsprocesserna på studiens fyra medverkande skolor gestaltas.²⁸

Att använda sig av semistrukturerade intervjuer innebär även ett problem när det kommer till en undersöknings replikerbarhet. Eftersom intervjuerna i mångt och mycket anpassats efter den intervjuades svar blir det nästintill omöjligt att genomföra samma undersökning igen.²⁹

²⁸ Bryman A, s.376f.

²⁹ Bryman A, s.391

4. Implementering på olika nivåer

4.1 Hierarkier inom byråkrati

Weber ansåg byråkratin med sin hierarkiska uppbyggnad var den ideala organisationen. Webers byråkrati är starkt formaliserad, innebärande att de anställda har preciserade regler att följa i utförandet av sitt arbete.³⁰ Den formaliserade verksamheten för med sig vad Weber kallar en auktorativ koordination, innebärande att beslut som fattas högre upp i den hierarkiska kedjan också följs av individer längre ner i rangordningen. I Webers ideal byråkrati tas det för givet att ledning och styrning av organisationen kan separeras från utförandet i verksamheten, härifrån kommer exempelvis uppfattningen om att politik och förvaltning kan hållas åtskilda. Den politiska makten fattar beslut som sedan förvaltningens tjänstemän genomför. Enligt Webers byråkratiteori borde skolans arbete med avgifter för skolaktiviteter följa ett starkt hierarkiskt tillvägagångssätt med klara nedskrivna regler uppifrån det politiska styret som också följs genom alla instanser av verksamheten.³¹

4.2 Närbyråkrati och närbyråkrater inom skolan

De tjänstemän som inom spannet av sitt arbetsområde i den offentliga sektorn interagerar med samhällets medborgare benämns av Lipsky som närbyråkrater. När en verksamhets anställda till största del består av närbyråkrater och dessa producerar avsedd offentlig service benämns organisationen som en närbyråkrati. De är det offentligas hjälpmedel för att bedriva den välfärd som staten fattar beslut om. Vidare har dessa tjänstemän i sina uppdrag en handlingsfrihet för hur deras arbete ska utföras innebärande en hög grad av egna beslutsmöjligheter. Närbyråkrater återfinns inom yrkesområden för socialförsäkring, sjukvård och det mest relevanta för denna rapport, lärare och i viss mån även rektorer.³²

Närbyråkraters arbetsutförande och beslut har betydande effekter för brukarna. Tjänstemännen arbetar i den otacksamma situation där de ska bedriva bästa tänkbara

³⁰ Bäck, H. Larsson, T. *Den svenska politiken*, (2007) Ljubljana, Liber AB, s.173

³¹ Johansson V, *Tillsyn och effektivitet*, Boréa, Umeå (2006), s.51f

³² Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York (1980) s.3

välfärd samtidigt som förbrukningen av de offentliga resurserna ska minimeras.³³ Den service en närbyråkrat förmedlar sker vanligtvis omedelbart och blir därför ytterst personlig. Även om tjänstemännen försöker att inte göra bedömningar i förstäläget tas ett beslut oftast direkt i nuet med fokus på brukarens situation.³⁴ Likt andra policyupprättare verkar närbyråkrater i en kontext där de ständigt stöter på problem och måste finna lösningar till dessa. Problemen kan uppstå i vardagliga situationer och för att komma runt dessa skapas handlingsmönster.³⁵

I arbetsområdet för närbyråkrater måste särskild vikt läggas vid hänsyn till brukaren. Den individuella situationsprövningen och bedömning av varje unikt fall är svårt att kombinera ihop med förprogrammerade lösningar.³⁶ En del av närbyråkraters uppgifter är att reda ut brukarnas reaktioner och missnöje som kan uppstå till följd av de beslut som tjänstemännen tar. Att genomföra en fullständigt objektiv bedömning försvåras av den personliga kontakten. Brukarna kan reagera både negativt och positivt vilket kan påverka närbyråkraternas beslut.³⁷

Närbyråkraters roll i samhället

Närbyråkrater arbetar i en verksamhet för vilken det gäller olika uppfattningar om hur den bör bedrivas och fungera. När det kommer till skolan och att samla in avgifter för undervisningsmoment finns det de som tycker att skolan borde ha möjligheten att fritt kunna göra detta för att eleverna ska få nya upplevelser genom skolan. Det finns dock dem som menar att inga avgifter överhuvudtaget ska få plockas ut av skolan för aktiviteter då detta kan leda till exkludering av vissa elever. Det gäller för närbyråkraten att inom sitt arbete finna en balans och minimera klyftorna mellan olika åsiktsytterligheter. Närbyråkraterna lider dock av otympliga system som är svåra att effektivt administrera när det kommer till den omfattning välfärd som förväntas nå medborgarna.³⁸

Närbyråkrater måste följa en rad policys som de själva inte varit med och satt upp. Det är högre upp i hierarkin dessa handlingsnormer stakas ut av politiker och

³³ Lipsky, M. s.4

³⁴ Lipsky, M. s.8

³⁵ Lipsky, M. s.27

³⁶ Lipsky, M. s.15

³⁷ Lipsky, M. s.9

³⁸ Lipsky, M. s.11f

administratörer. Bestämmelserna fungerar som ramverk och på så vis upprättas en generell handlingsplan som ska vara lika mellan regioner eller förekomma även i lokala program.³⁹ Att som tjänsteman arbeta i en närbyråkrati kräver också att denne kan skapa sin egen väg genom motstridiga och diffusa direktiv. Att motsvara förväntningarna uppifrån kan dessutom vara så gott som omöjligt då målsättningarna kan gå stick i stäv med vad som praktiskt är möjligt.⁴⁰

Närbyråkrater i en hierarki

Forskare som studerat organisationers beteende hävdar att det finns skillnader mellan de som beslutar över policys och de som implementerar och tillämpar desamma. Det kan förekomma ett informationssvinn antingen beroende på dålig kommunikation inom hierarkin eller att policyn ska stå i strid med organisationens egna målsättningar. Det är dock vanligt förekommande att närbyråkrater inte instämmer med de överordnades syn på vad som är relevanta och genomförbara målsättningar och därför inte arbetar för att dessa ska genomföras. I en organisation kan motsättningar uppstå mellan hierarkins olika nivåer och dessa kan snarare motarbeta varandra än att unisont ta ansvar och stötta varandras yrkesutövning.⁴¹

Genom närbyråkratens fördel att i sin yrkesutövning få tillgång till mer information om brukaren kan de också ställa sin överordnade i en beroendeställning. För att som överordnande, i vår studie främst rektorerna, ska kunna förmedla en pålitlig fasad utåt sett är lärarens roll en högst påverkande faktor. Pedagogernas sätt att se möjligheter och framhäva sin kompetens har också en avgörande effekt på hur förtroendet för skolan generellt uppfattas. Rektorn är beroende av kompetent personal och har i regel väldigt svårt att kontrollera den individuella tjänstemannens personliga drag och förhållningssätt, vilket i det långa loppet är just de handlingar som kommer att bedömas av allmänheten. Läraren på lägre instanser i hierarkin kan också tillföra extraarbete för den överordnade genom att slå ifrån sig uttalade policys och hänvisa tillbaka till chefen. På så vis förlängs arbetsprocessen även om pedagogen från början kunnat ta beslutet på egen hand utifrån vad policyn säger. Anledningen kan bottna i att närbyråkraten och den överordnade har olika målsättningar. Närbyråkraten, i detta

³⁹ Lipsky, M. s.14

⁴⁰ Lipsky, M. s.27f

⁴¹ Lipsky, M. s.16f

fall både rektor och lärare, arbetar främst för eleverna och den egna självständigheten.⁴²

Enligt ovanstående teorigenomgång har närbyråkraterna genom sitt kunskapsövertag och handlingsutrymme en avgörande roll för hur en verksamhet bedrivs. Enligt detta teoretiska perspektiv bör alltså rektorer och lärare i sitt yrkesutövande ha ett avgörande inflytande över hur arbetet med obetydliga kostnader för aktiviteter ser ut. Vi ämnar därför att utifrån närbyråkratiskteori syna hur rektorer och lärare arbetar när det kommer till aktiviteter som kan innebära en kostnad för den enskilde eleven.

4.3 Byråkratins makt

I denna uppsats kommer tre forskningstraditioner rörande byråkratins makt att användas; byråkratisk pluralism, byråkratiska nätverk och byråkratisk institutionalism. Nedan ges en kort genomgång av vad de tre traditionerna innebär.

Byråkratisk pluralism

Inom den byråkratiska pluralismen läggs tonvikten vid byråkraternas kunskapsövertag gentemot det politiska styret. Tjänstemännen inom offentliga organisationer har genom sitt kunskapsövertag makten att genomdriva sina egna ambitioner och fungerar både som en stark politisk arena och en inflytelserik politisk aktör. Makten att påverka märks inte bara inom detaljadministrationen utan även i formandet och utförandet av offentliga beslut.⁴³ Närbyråkrater får, tack vare sin position som den sista länken i hierarkin, det vill säga de som jobbar närmast medborgarna, en expertis som är överlägsen den som innehas av det offentliga styret. Denna expertis gör att närbyråkraterna skapar sig själva ett stort handlingsutrymme och är i slutändan de som formar den offentliga politikens innehåll. Inom skolans verksamhet är rektorer och lärare de som jobbar närmast elever och föräldrar och blir därför de som i slutändan formar de regler och arbetsprocesser som blir gällande vid exempelvis avgifter inom grundskolan. Sammanfattat handlar byråkratisk pluralism om

⁴² Lipsky, M. s.24f

⁴³ Premfors, R. Ehn, P. Haldén, E. Sundström, G. *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur, Lund (2003) s.40

närbyråkraternas förmåga att kunna bryta de klassiska hierarkiska mönstren mellan politik och förvaltning.⁴⁴

Byråkratiska nätverk

Inom denna forskningstradition läggs tonvikt vid de kontakter som förvaltningens organisationer och deras tjänstemän har med utomstående organisationer och intressenter. Här beskrivs också att förvaltningen skapar ett beroende gentemot nätverken och dess aktörer i sin verksamhet.⁴⁵ Att det finns ett ömsesidigt beroende och tillit mellan de olika aktörerna inom ett nätverk är av vikt för ett fungerande samarbete.⁴⁶

Förvaltningsorganisationer eller enskilda tjänstemän samarbetar med aktörer utanför den offentliga verksamhetsfären vilket kan leda till att verksamheten går rakt emot vad det politiska styret har som mål. Det är ur denna tradition som begreppet *governance*, som kommer avhandlas i större detalj senare i uppsatsen, har sitt ursprung ifrån.⁴⁷

När det kommer till skolans arbete med avgifter skulle detta kunna ge sig i uttryck på en mängd olika vis. Det kan handla om att en enskild stadsdel eller skola sluter samarbetsavtal med externa aktörer eller att den enskilde läraren går egna vägar för att samla in pengar till sina elever.⁴⁸

Byråkratisk institutionalism

Inom byråkratisk institutionalism framhävs att offentliga organisationer, liksom andra organisationer, har en öppenhet gentemot omvärlden som innebär att organisationernas normer och praktiker återspeglar de som är dominerande i samhället i stort. De offentliga organisationernas interna struktur formas med andra ord av hur samhället ser ut. De normer och rutiner som sedan blir så stabila att de ses som självklarheter bildar så kallade *institutioner*. Det kan röra sig om något så simpelt som att tacka när någon håller upp en dörr till etiska förfaranden inom skolan. Dessa

⁴⁴ Premfors R, s.42

⁴⁵ Premfors R, s.42f.

⁴⁶ Klijn, E.H, *Trust in governance networks: looking for conditions for innovate solutions and outcomes*, New York, Routledge (2010) s.312

⁴⁷ Premfors R, s.42f.

⁴⁸ Premfors R, s.42f.

institutioner tar en lång tid att bildas, förändra eller försvinna och bör därför betraktas ur ett historiskt perspektiv. Inom byråkratisk institutionalism belyses dessutom att offentliga organisationer i en allt större utsträckning anammar regler och normer från den privata sektorn.⁴⁹

Inom skolans verksamhet skulle byråkratisk institutionalism kunna ge sig uttryck i att de etiska normer och det arbetssätt som rektorer och lärare jobbar efter rörande avgifter i undervisningen är starkt präglad av hur samhällets normer och värderingar har sett ut över en längre tid.⁵⁰

4.4 Governance

Governance förklaras som en förflyttning från ett starkt centraliserat och hierarkiskt politiskt beslutsfattande till att allt mer komma att handla om ett decentraliserat och platt beslutsförfarande. Förut var staten den suveräna institutionen men governance medför att staten inte längre äger monopol på auktoritet i policyskapandet. Det blir allt svårare att härleda styrningen till staten, *government*, utan denna maktutövning sker istället på lokal nivå.⁵¹ Idag sker en stor del av politiken genom avancerade nätverk där policys skapas genom samverkan och utbyte mellan olika aktörer och intressenter.⁵² Gun Hedlund och Stig Montin har introducerat en svensk term för begreppet *governance*, "interaktiv samhällsstyrning". De definierar det som framväxten av nya samarbetsformer mellan olika samhällsaktörer sinsemellan med målet att förbättra den offentliga politikens effektivitet.⁵³ Vad som menas med samhällseliga aktörer är ett väldigt brett begrepp och innefattar politiska aktörer, offentliga organisationer, privata organisationer, intresseorganisationer, ideella organisationer och medborgargrupper med flera.⁵⁴ Från statens sida läggs idag alltså allt större fokus på att vidga det horisontella politiska samarbetet. Detta genom att de politiska ledarna i allt större utsträckning involverar aktörer utanför den statliga och kommunala verksamheten och detsamma gäller politiken på kommunal nivå.⁵⁵

⁴⁹ Premfors R, s.44f.

⁵⁰ Premfors R, s.44f.

⁵¹ Premfors, R., s.43

⁵² Hedlund G, Montin S, *Governance på svenska*, Santérus Förlag, Stockholm (2009), s.10f.

⁵³ Hedlund G, Montin S, s.7

⁵⁴ Hedlund G, Montin S, s.12

⁵⁵ Hedlund G, Montin S, s.25

Förvaltningens verksamhet har gått från att vara starkt hierarkisk och styrd uppifrån till att allt mer bli styrd via olika former av policynätverk.⁵⁶

Det aktiva medborgarskapet

Med governance har det också kommit en strävan efter att utöka demokratins form, både när det gäller deltagande men också angående ansvarstagande för demokratins progress. Nya sätt att möjliggöra medborgerligt inflytande och deltagande har introducerats då de gamla formerna inte ansetts vara nog effektiva. Governance utbredning har gjort dessa nya kanaler legitima ur ett demokratiskt perspektiv. Vad som har växt fram som något av en paroll i den demokratiska debatten är det så kallade "aktiva medborgarskapet". Med detta perspektiv ses medborgarna, antingen som enskild individ eller tillsammans, genom sitt deltagande som en viktig del för att upprätta en fungerande och varande demokrati och välfärd.⁵⁷

Problematik med governance

Förutom de effekter vi avser belysa nedan finns många fler problem att rikta mot fenomenet governance. För studien anser vi att endast följande är av betydande vikt.

En risk när policyskapandet sker via nätverk är att svagare intressen och aktörer blir utestängda från beslutsprocessen. Starkare aktörer med mer resurser och en större expertis inom olika områden tenderar alltid att få en överordnad roll vid förhandlingar inom nätverken. Detta gör att svagare aktörers synpunkter och förslag löper en risk att inte uppmärksammas, den som skriker högst får också sin vilja igenom. Ett stort potentiellt problem med governance är med andra ord att det bara är vissa som får sina intressen tillgodosedda inom det förda policyskapandet.⁵⁸

Inom governance nätverken råder ofta en hög grad av självstyrande. Ansvarsfördelningen är ofta diffus och delad mellan många olika aktörer. Detta gör att nätverken ofta blir slutna och det är svårt att få en inblick i policyskapandet och vem som står ansvarig för vilka beslut. I och med att nätverken ofta är slutna kan det vara svårt för de styrande politikerna att få en överblick över policyprocessen och därmed blir det också problematiskt att styra nätverken så att de fattande besluten

⁵⁶ Kjaer A M, s.19

⁵⁷ Hedlund G, Montin S, s.20f

⁵⁸ Kjaer A M, s.55

också genomförs på önskvärd vis. Den dåliga insynen i beslutsprocessen och att politikerna själva inte alltid har kontroll över att de fattade besluten också genomförs korrekt gör att de demokratiska idealen kan bli lidande.⁵⁹

Governance i skolan

Storleken på ett governance nätverk kan variera enormt. Det kan röra sig om stora globala nätverk innefattande internationella samfund, organ, företag och internationell lagstiftning när det exempelvis rör sig om frågor såsom globaluppvärmning. Men det kan också röra sig om mycket mindre nätverk, som exempelvis hur olika intressenter jobbar med avgifter på skolorna i stadsdelen Angered, eller hur lärare och rektorer jobbar med frågan på den enskilda skolan i samma stadsdel.⁶⁰ Helt klart är att majoriteten av dagens förda policyskapande sker via nätverk där aktörer utanför den politiska sfären i allra högsta grad är med i utformningen. Skolans verksamhet är en fråga som berör och engagerar många; politiker på nationell och kommunal nivå, utopolitiska organisationer, skolans anställda såsom rektorer och lärare men självklart också eleverna och deras föräldrar. Tillsammans blir det många viljor och intressen som kämpar för att göra sig hörda. Att undersöka skolans arbete med skolavgifter ur ett governanceperspektiv känns därför i allra högsta grad aktuellt och även nödvändigt.

Enligt governanceteorin sker alltså stora delar utav förvaltningens verksamhet via nätverkssamarbeten. Detta borde innebära att skolorna i denna undersökning jobbar med externa aktörer av olika slag för att försöka hålla kostnaderna för skolaktiviteter obetydliga. Vi ämnar därför att utifrån governanceteorin undersöka huruvida våra utvalda skolor använder sig av utomstående intressenter i sitt arbete rörande avgifter. Vi ämnar även utreda hur dessa eventuella samarbeten ser ut, både i form av deltagande aktörer och i utförande.

4.5 Analysverktyg

För att kunna tolka det teoretiska sambandet med empiri som vår studie genom intervjuer och enkäter funnit avser vi här att binda dem båda samman. I analysen

⁵⁹ Kjaer A M, s.49f

⁶⁰ Hedlund G, Montin S, s.10

behövs tydliga verktyg som hjälper till att förstå vad som är relevant i undersökningen.

Som teorigenomgången om närbyråkrater påvisar har dessa en stor handlingsfrihet att genomföra överordnades beslut samt ett tolkningsutrymme för vad som anses relevant att implementera. Därför kan kopplingar göras mellan närbyråkrati och de implementeringsproblem Lundquist talar om hur förvaltningen måste *kunna, vilja* och *förstå* för att verkställa en policy.

Att kunna innebär resurser att genomföra beslut såsom att hålla ner kostnaderna för aktiviteter obetydliga i skolorna. I studien vill vi få en bild hur skolans närbyråkrater ser på sin yrkesroll utifrån förmåga och handlingsutrymme.

Att vilja implementera en policy bottnar i att tjänstemännen vill följa de beslut överordnade tagit. Här vill vi även undersöka attityderna från intervjupersonerna hur deras inställning är för avgifters vara eller inte vara i svenska skolan.

Att förstå en policy innebär att tjänstemännen har kunskapen om vad beslutet de ska implementera faktiskt säger. Vi vill genom detta perspektiv få vetskap om hur deltagarna tolkar det eventuella utrymmet lagtexten ger.⁶¹

I den här studien kan vi sätta dessa begrepp i samband med hur rektorer och lärare har förmågan att arbeta med obetydliga kostnader, hur de vill implementera tagna beslut samt hur deras förståelse för policyn ser ut.

Som teorigenomgången rörande governance visade bedrivs mycket av förvaltningens verksamhet idag genom samarbeten i nätverk mellan olika former av aktörer. Som tas upp i avsnittet byråkratiska nätverk samarbetar förvaltningsorganisationer eller enskilda tjänstemän med utomstående intressenter i sitt arbetsutförande och att de även skapar ett beroende till dessa. *Hur* skolan arbetar via nätverk, *vilka* som ingår i dessa samt i vilken grad skolan gör sig *beroende* av externa aktörer i sitt arbete rörande avgifter i undervisningen är en viktig del att ta med sig för den fortsatta läsningen.

⁶¹ Lundquist, Lennart, *Implementation steering. An Actor-Structure Approach*. Studentlitteratur, Lund (1987) s.42f

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning
Examinator David Karlsson
Författare: Linus Degerskär, Linéa Svensson

En obetydlig kostnad för eleverna
VT 2011

Nyckelord för analysavsnitt:

Närbyråkrati

Kunna
Vilja
Förstå

Governance

Aktörer
Tillvägagångssätt
Beroendeställning

5. Tolkningsutrymmet av obetydliga kostnader

Kommande stycke är en fördjupande studie i hur avgifter för obligatoriska moment i grundskolan hanteras utifrån en hierarkisk gestaltning. Studien börja på stadsdelsnämnds nivå för att kartlägga övergripande policys som skolorna ska förhålla sig till. Därefter presenteras deltagande skolors tillvägagångssätt.

5.1 En stad, en avgift?

För att undersöka skolornas egen handlingsfrihet att upprätta egna policys gällande obetydliga kostnader tillfrågade vi samtliga stadsdelsnämnder huruvida de upprättat några riktlinjer högre upp i hierarkin. Vi frågade om stadsdelsnämnderna hade en policy för 'obetydliga kostnader för eleverna' och i så fall vilket avgiftstak som fanns. Endast fyra nämnder svarade att de hade en sådan policy.

En av stadsdelarna hade en nolltolerans mot avgifter, vilket var Östra Göteborg som meddelade att just inga avgifter är en obetydlig kostnad. Stadsdelsnämnd Centrum har i sin policy för avgifter satt beloppen på 50 till 100 kronor per termin. Askim-Frölunda-Högsbo svarade att de hade en policy där 100 kr per termin var en obetydlig kostnad för eleverna. Även Västra Hisingen angav att de hade en policy i stadsdelen och svarade att de tillämpar "Uttag för enskilda kostnader enligt skolverkets rekommendation studieresa, studiebesök, friluftsdagar o klasskassa" vilket i grunden är densamma som tjänstemannen för utbildningsfrågor på Stadskansliet, Raija Häljfors, angav som ramverk för hela Göteborgs stad.

Stadsdelsnämnderna ombeddes svara på om de upplevde att avgifter inom den obligatoriska undervisningen kan innebära diskriminering mot de eleverna med knapp ekonomi. Hela 80 procent angav att de tyckte att kunde innebära en diskriminering. Endast två svarande ansåg att dessa elever inte diskriminerades, stadsdel Centrum samt Norra Hisingen. Vi utesluter inte att detta svar kan botten i individuella bestämmelser inom respektive stadsdel gällande hanteringen av elever med knapp ekonomi.

Stadsdelsnämnderna tillfrågades om de anser att lagstiftningen ger utrymme för egna tolkningar om vad 'obetydliga kostnader' innebär. Svartalternativen var mellan, Ja, Nej eller Känner ej till lagtexten. Sex av stadsdelsnämnderna anser att det finns egna

tolkningsmöjligheter om vad lagen avser vara obetydliga kostnader. De fyra som ansåg att lagtexten inte öppnar för egna tolkningar är Norra Hisingen, Västra Göteborg, Angered, Västra Hisingen.

F1. Har Stadsdelsnämnden en policy för 'obetydliga kostnader'?	Ja	Nej
F2. Ger lagtexten utrymme för egna tolkningar?		
Angered		X
Angered		X
Askim-Frölunda-Högsbo	X	
Askim-Frölunda-Högsbo	X	
Centrum	X	
Centrum	X	
Lundby		X
Lundby	X	
Majorna-Linné		X
Majorna-Linné	X	
Norra Hisingen		X
Norra Hisingen		X
Västra Göteborg		X
Västra Göteborg		X
Västra Hisingen		X*
Västra Hisingen		X
Örgryte-Härlanda		X
Örgryte-Härlanda	X	
Östra Göteborg	X	
Östra Göteborg	X	

* Västra Hisingen har i denna tabell angetts att inte ha en egen policy då nämnden inte själv valt att specificera övergripande beslut från kommunen.

Dock är det enbart fyra stadsdelsnämnder som anser att deras arbete skulle underlättas om det infördes en gemensam policy för Göteborgs stad att rätta sig efter. Askim-Frölunda-Högsbo poängterar att olika stadsdelar har olika förutsättningar och att de därför inte anser att en gemensam policy skulle tillföra något av avlastande karaktär. Örgryte-Härlanda framhåller att eftersom skolan så långt som möjligt ska vara avgiftsfri så är det vad de förhåller sig till och att inte heller denna stadsdelsnämnd anser att ett gemensamt förhållningssätt i övrigt efterfrågas.

Stadsdelen Centrum anser att en gemensam policy för avgifter skulle ligga i tiden med motiveringen ”Speciellt nu i den nya organisationen som har som ledstjärna - en stad - skulle detta vara bra”. Av övriga svarande har Östra Göteborg, Lundby samt Västra Hisingen angett att en gemensam policy skulle underlätta.

F1. Skulle SDN* arbete underlättas av en gemensam policy för Göteborgs stad?	Ja	Nej
F2. Anser SDN* att det borde finnas en gemensam policy om nolltolerans?		
Angered		X
Angered	X	
Askim-Frölunda-Högsbo		X
Askim-Frölunda-Högsbo	X	
Centrum	X	
Centrum	X	
Lundby		X
Lundby		X
Majorna-Linné		X
Majorna-Linné		X
Norra Hisingen	X	
Norra Hisingen		X
Västra Göteborg		X
Västra Göteborg	X	
Västra Hisingen		X
Västra Hisingen	X	
Örgryte-Härlanda		X
Örgryte-Härlanda	X	
Östra Göteborg	X	
Östra Göteborg	?	?

* SDN avses som förkortning för stadsdelsnämnd

De olika stadsdelarna har också skiljda synsätt på nolltolerans mot avgifter inom Göteborgs stad. Sex av de svarande är för ett införande om nolltolerans medan fyra nämnder är emot. Örgryte-Härlanda är för en existens av nolltolerans med motiveringen att "Utifrån likabehandling så borde det göra det". Askim-Frölunda-Högsbo anser att ett införande vore av positiv karaktär men anser samtidigt att lagstiftningen reglerar den här frågan. Stadsdelen Centrum är för ett införande men anser att den nya skollagen som träder i kraft efter sommaren tillåter mindre avgifter.

Norra Hisingen, Lundby samt Majorna-Linné har angett att de inte tycker att Göteborgs stad bör införa en nolltolerans mot avgifters förekommande. Östra Göteborg ställer sig tveksamma och har svarat vet ej. Detta svar kan också vara en tolkning av frågeställningen och svaret syftar då till att den svarande inte är säker på hur nämnden ställer sig i det specifika ärendet.

5.2 Att tillämpa lagen

I följande del av kapitlet presenteras hur de olika skolorna valt att arbeta utifrån lagtexten om obetydliga kostnader. Studien kommer allmänt fokusera på skolornas upplägg samt noggrannare fördjupa sig i hur lärarna som närmsta instans resonerar

kring förekomsten av avgifter. Vidare kommer de aktörer skolorna samarbetar med att nämnas, hur arbetet ter sig samt vem som står för kostnaderna. Denna empiriska studie avslutas med åsikter från närbyråkrater om avgifters nuvarande och framtida existens inom den svenska skolan.

Gitte Persson Ohlin, lärare på Böskolan, menar att utflykter över en dag är anordnade så att eleverna ska göra något socialt stärkande för gruppen. Böskolan som är en fristående skola tillfaller inga beslut från Göteborgs stad utan skolan verksamhet beslutas av en styrelse bestående av föräldrar. Böskolans rektor Birgitta Quick berättar att utflykter ska vara kostnadsfria och att skolstyrelsen tagit beslut om detta för att ämnet inte ständigt ska behöva diskuteras. Quick belyser vikten av lagtextens precisering om att kostnader ska vara just obetydliga. På en eventuell reglering av en bestämd summa ser Quick två sidor. Fördelen är att skolan blir likvärdig men beroende på hur lagtexten formuleras kan skolorna också känna sig tvingade att ta ut den avgiften menar hon.

Persson Ohlin påpekar att eventuella ekonomiska intressekonflikter kan tas upp med skolans rektor. Quick berättar att det förekommer en nära kontakt mellan rektor och lärare och att de tillsammans bollar idéer om hur problem ska lösas. Det är också hon som har kontakten med klassföräldrarna och ser till att skolans policy tillämpas. Persson Ohlin menar att det är arbetslagens uppgift att lösa så styrelsens beslut om avgiftsfrihet i skolan efterföljs. Samtidigt ska lärarna värna för svenska skolans värdegrund.

Det är viktigt med öppenhet och trygghet, att läraren känner att denna kan och vågar menar Quick. Men som rektor kanske klimatet kan uppfattas mer öppet och tryggt än det egentligen är påpekar hon. Att det är svårt att veta vad som händer under ytan eller bakom stängda dörrar.

I Angeredes stadsdelsnämndsområde ligger Gunnilseskolan. Stadsdelen har inte på egen hand någon policy angående avgifter som skolorna avses följa. I huvudsak bedriver skolan utflykter utan extra avgifter för eleverna. Skolans rektor Anders von Brömssen talar om svårigheten att kombinera verksamheten och kursplanen. Lagtexten om obetydliga kostnader gillar von Brömssen inte riktigt utan tycker den är lurig. Han tycker att antingen ska det vara kostnadsfritt eller bedömas från fall till fall.

Att förena en kostnadsfri skola men samtidigt ge utrymme för avgifter ser von Brömssen skeptiskt på. Det är svårt att hitta ett mellanting och antingen får skolan vara avgiftsfri eller så får marknadskrafterna råda fritt. Viktiga pedagogiska inslag med kostnader får tas upp på kommun- eller stadsdelsnivå och så får avsättning av resurser diskuteras där menar von Brömssen. Att Göteborgs stad skulle införa en gemensam policy för avgifter ser han som positivt. Det är en skola vi har och det måste finnas gemensamma riktlinjer tycker von Brömssen. Men det beror också på policyns karaktär, ”jag tycker inte skolan ska vara marknadsinriktad” menar von Brömssen.

På Gunnilseskolan arbetar samtliga lärare i ett gemensamt arbetslag. Lärare Alexandra Antonsson vittnar om att personalen på skolan jobbar mycket självständigt. När det kommer till att handskas med problem anser Antonsson att pedagogerna i första hand försöker lösa dessa gemensamt. I problematiska fall rådfrågas rektorn men då brukar arbetslaget ofta få förtroende att själva lösa situationen. Rektor von Brömssen talar om en unison inställning från skolan när det kommer till föräldrapåtryckningar. Föräldrar kan inte skollagen och läroplanen påpekar von Brömssen och för att få ett bättre resultat krävs att skolan jobbar som en lärargrupp med rektor i spetsen.

Antonsson upplever inte att lärarna på skolan har någon direkt policy att förhålla sig till vilket hon också får medhåll av från skolans rektor. Han berättar att han inte tänkt över någon policy utan ser lite mellan fingrarna. von Brömssen menar också att en policy kan vara luddig och svår att ta ställning till. Det viktiga är istället att undvika en situation där ”någon elev [...] känner sig utsatt och marginaliserad på grund av att det ska kosta”. Antonsson menar att lärarnas hantering av avgifterna bottnar i en organisationskultur om hur det alltid har varit och att arbetet fortsätter på så vis. Rutinen tillfaller snarare den enskilda läraren eller arbetslaget. Det förekommer alltid situationer om vad lärare bör och ska göra som inte går att förena. Då försöker de så gott det går menar Antonsson.

Johannebergsskolan tillhör en stadsdel som har en befintlig policy för obetydliga kostnader. Policyn lyder 50 till 100 kronor per termin men skolan har valt att inte ta ut några avgifter för skolaktiviteter. Skolan genomför inga utflykter som kostar pengar

eller som skolan inte bekostar berättar rektor Annika Ekberg. Hon belyser även att kommunens spårvagnskort till samtliga elever ger möjlighet att åka runt i staden. Till följd av att inga avgifter tas ut menar Ekberg att några intressekonflikter från föräldrar inte har förekommit. Ekberg upplyser att om klasserna åker iväg på större utflykter är det ofta engagerade föräldrar som ordnar utflykten.

Ekberg har heller inte upplevt att frågan gällande deras policy om avgifter varit någon stor fråga för personalen. Dock tillägger hon att lärare är väldigt självgående grupper och att det är de eventuellt löser problem som hon inte vet om i sina arbetslag. Lärarna anses som ledare i sina grupper och i regel tar Ekberg bara beslut av generell karaktär. Ekberg gör kopplingar till när hon själv arbetade som pedagog. Som klassföreståndare har läraren en tät kontakt och känner föräldrarna väldigt väl. Under nuvarande anställningen på Johannebergsskolan berättar Ekberg att det någon gång har hänt att avgifter vid en skidresa förekommit och om eleven inte kunnat ordna utrustning på egen hand har skolan bekostat hyra.

Om en elev skulle lida av knappa ekonomiska hemförhållanden är det till skolans personal, både lärare, sjuksköterska eller kurator som föräldrarna vänder sig till. Men till följd av att Ekberg är starkt förknippad med Stiftelsen Majblomman kan det också hända att föräldrarna kommer direkt till henne. Att Göteborgs stad skulle införa en gemensam policy för avgifter välkomnar Ekberg. Det blir tydliga regler och behöver inte bli någon diskussion menar hon.

Gunnestorpsskolan ligger i det nyligen upprättade stadsdelsområdet Norra Hisingen. Stadsdelen har ingen uttalad policy för hur skolorna ska arbeta med avgifter. Rektor Eva Knoph berättar att hon tillämpar en nolltolerans mot insamlingar av avgifter. Utflykter görs både från utbildningens arbetsområde samt av mer social karaktär där även föräldrar kan vara medbjudna. Utflykter är det pedagogerna i arbetslag som planerar. Knoph påpekar att det till följd av den nya skolplanen kan komma att förändras i planeringen av aktiviteter. Den nya kommer vara mer detaljerad med moment som eleverna ska genomföra mot en mer målstyrd plan i nuläget. Knoph anser att verksamheten blir mer styrd samtidigt som skolplanen inte anger i vilken omfattning skolan ska jobba med målen, att frågan *hur* inte är angett. Men många

pedagoger talar ändå om att den nya skolplanen ger tydlighet och att det blir likvärdigt i hela Sverige säger Knoph.

Att läraren är sista instansen som kan få utstå intressekonflikter från föräldrar håller Knoph inte helt med om. Tydliga riktlinjer till lärarna så de vet vad som gäller och att de kan hänvisa till rektorn är viktigt. När det blir riktigt tjafs är inte läraren sista instansen utan rektorn. Dock är det inte vanligt med påtryckningar från föräldrar om avgifter förtydligar Knoph.

Om en situation uppstår till följd av att en elev lever under knappa ekonomiska förhållanden kan kontakten med skolan se lite olika ut. Är eleven föremål för elevhälsan finns en ganska stor inblick i "hur en familj fungerar och hur det ser ut" menar Knoph. Det kan även finnas elevförhållanden som lärarna har kännedom men inte övrig personal fortsätter Knoph och hoppas att om bekymmer skulle uppstå att föräldrarna fått sådant förtroende för pedagogerna att de vågar säga ifrån. Vid ett fall kan hon minnas att en lärare fått vetskap om betalningssvårigheter och lyft frågan till Knoph. Själv har Knoph inte i sin rektorsroll upplevt påtryckningar om aktiviteter från föräldrar som har råd men säger att "det kan ju ha hänt till någon pedagog". Hon drar också paralleller till när hon själv jobbade som lärare på en annan skola var det i regel i arbetslagen lärarna löste problemen och att de hade den huvudsakliga kontakten med föräldrarna. Om situationen inte går att lösa får läraren gå vidare till rektorn menar Knoph.

Att lagstiftningen skulle specificera obetydliga kostnader till ett bestämt belopp ställer sig Knoph fundersamt till. Hon framhåller att det är bra att hon har tolkningsföreträde men ser sitt svar som en effekt beroende på vad lagstiftningen i så fall skulle ange, avser det att vara nolltolerans är det välkomnande. Även om Göteborgs stad skulle ha en gemensam policy finns tendenser att allt ansvar fransägs rektorn. Knoph menar att det kan vara skönt med en riktlinje att luta sig mot men att rektorn ska kunna förfoga över sin verksamhet och liknar att rektorer kan bli som en marionett om avgifterna ska bestämmas till en summa.

Knoph vittnar om att som lärare handlar det mycket om att ta egna beslut och ta ansvar för dem. Det är inte att läraren alltid gör rätt, att det är mänskligt att fela, men att det då gäller att stå för det felfattade beslutet. Men rektorn är ytterst ansvarig också

för de beslut pedagogerna fattar förtydligar hon. En del pedagoger kan säkert ha olika upplevelser om situationen och effekten av att ta egna beslut. Det kan också bero på kulturen som sitter i skolans väggar.

5.2.1 Att verka i en närbyråkrati

Samtliga deltagande skolor i vår studie har angett att det i huvudsak är lärarna som är de ansvariga för att planera och arrangera utflykter. Hur aktiviteterna kan komma att se ut och omfattningen av dessa varierar dock mellan de olika enheterna. Även intresset kring utflykter från föräldrar uppfattas olika mellan de deltagande skolorna.

När det kommer till föräldraengagemang vittnar de deltagande lärarna om olika erfarenheter. På skola A är det vanligt att föräldrar är aktiva och att de i alla lägen inte håller med om aktuell skolas policy gällande avgifter. Då får pedagogen försöka gå in och styra upp, speciellt när det förekommer avgifter, berättar läraren. Att kunna argumentera och stå emot tror lärare A botten i lärarens rutin. Läraren på skola B vittnar om att det kan vara svårt att få föräldrar att ta ansvar. Vid försök att gemensamt samla in till en klasskassa har det istället blivit läraren som fått stå med ansvar för att sysslorna utförs. På skola C är föräldrarna inte speciellt engagerade upplever den skolans lärare. Föräldrarna tycker nog att det är skönt att vi lärare anordnar aktiviteter säger läraren. En av lärarna berättar också att förutsatt föräldrars godkännande kan klasser medverka i vetenskapliga studier och på så vis få in pengar till en klasskassa. Att föräldrar dessutom kan gå egna vägar vittnar en av studiens deltagare om. En gång startade föräldrarna en förening med syfte att samla ihop pengar som skulle användas för en klass. Det samlades in pengar genom individuella bidrag likt en medlemsavgift. Den uppkom just för att kringgå bestämmelser om insamlingsförbud påpekar läraren och kom således aldrig upp till rektorns kännedom. Föreningen låg i privat regi och utanför skolans budget.

En deltagare anser att rutinerad personal är en styrka för en skola. Erfarna lärare är stabila och till följd av att de arbetat länge kan dessa lärare sina områden väl. Ibland får de hjälp av cheferna men många klarar det själva och känner även att de måste lösa problemen på egen hand. Samma deltagare menar att i lärarens yrkesroll går det att få sin vilja igenom i många fall. Snarare än att föräldrar och lärare tycker olika kan

de istället eftersträva samma saker. Det är vanligt att läraren genom engagemang förekommer föräldrarnas önskemål.

Attityder om att kunna samla in pengar och hur aktiviteter hanteras till följd av att de kan kosta pengar skiljer sig mellan lärarna. En lärare på skola A påpekar att aktiviteter är viktigt för att kunna se barnens utveckling utanför skolans väggar och vikten av nya sociala konstellationer bland eleverna. Läraren menar att avgiftsinsamling kan bidra till att en aktivitet kan genomföras men att läraren själv är emot insamling. En lärare på skola B ser ett tydligt samband att färre aktiviteter genomförs och att avgifter inte kan tas ut. Samma deltagare vittnar om att lärare kan känna sig begränsade av att de inte får genomföra aktiviteter som följer en avgiftsinsamling. Lärare B tycker även att omkring 70 kronor hade varit en skälig summa för att kunna genomföra gruppstärkande utflykter. Lärare på skola C tycker det är svårt att bestämma sambandet med en kostnad och att aktiviteten genomförs men påpekar att det kan ha effekt vid större utflykter. Vid små summor kring 20 kronor vid enstaka tillfällen anser lärare C inte är så farligt att samla in.

5.3 Rektorernas roll i en närbyråkrati

Böskolan har en styrelse som fattar beslut om skolans verksamhet såsom avgifter i undervisningen. Styrelsen består utav föräldrar till barn på skolan, det är ett krav för att få vara med. Personalrepresentanter och rektor sitter med på alla möten men är inte med i själva styrelsen. Ett beslut styrelsen fattat är att skolan inte får ta in pengar via reklam eller sponsring. Det är möjligt eftersom skolan har en bra ekonomi konstaterar rektor Birgitta Quick. När beslutet fattades fanns det både starka viljor för och emot, en kompromiss kunde dock nås.

Böskolan är medlem i ett nätverk bestående av friskolor utan vinstintresse i Göteborg. Där diskuteras diverse frågor rörande skolornas verksamhet. I nätverket finns möjlighet att bjuda in experter inom vissa ämnen som har diskuterats vid mötena för att "ge oss lite mer kött på benen" informerar Quick.

Quick berättar att hon vid ett tillfälle satt stopp för en felaktig insamling av pengar till en skolresa. Klassföräldrar hade utan hennes vetskap startat ett bankkonto där pengar samlades in från eleverna. Då hörde en tveksam förälder av sig och Quick stoppade insamlingen. Lärarna hade hamnat vid sidan om eftersom det var föräldrarna som

tagit initiativet. Detta stärks av en deltagare som vittnar om att lärare i sin yrkesroll kan ha svårt att gå emot sådana beslut föräldrarna själva har tagit om insamling.

Rektor Anders von Brömssen på Gunnilseskolan ser sig själv som rektor för eleverna i första hand enligt vad som står i skollagen. Han och hans personal har som uppgift att leva upp till de krav som elever och föräldrar ställer på skolan. Han har varit med om att lokala politiker har kommit med direktiv för skolans verksamhet som varit feltolkningar av lagstiftningen. När den nuvarande lagstiftningen kom rörande obetydliga kostnader gick ett dekret från kommunstyrelsens ordförande ut om att utflykter inte får betraktas som undervisning vilket inte alls stämmer menar von Brömssen.

von Brömssen upplever att rektorer ibland kan hamna i situationer där de står ensamma. Om en lärare befogat får klagomål från föräldrar rörande att denne missköter sin roll som pedagog måste repressalier från rektor vidtas. Då blir det lätt att lärarkollegiet sluter upp runt läraren ifråga. Vid sådana tillfällen kan det som rektor kännas jobbigt att behöva stå upp ensam gentemot lärargruppen.

von Brömssen anser att det finns ett bra stöd för honom i sin roll som rektor inom stadsdelen. Han ingår i en ledningsgrupp för området Bergum-Gunnilse-Eriksbo bestående av nio rektorer och en områdeschef där frågor rörande verksamheten diskuteras.

Att som rektor ensam hamna mellan intressekonflikter ser Annika Ekberg, rektor Johannebergsskolan, som en typisk mellanchefsfråga. I problematiska situationerna går det alltid att vända sig till rektorskollegor eller till den egna chefen. Ekberg ingår i ett team om fem rektorer som är en av stadsdelens fyra grupper. Rektorerna möts en gång i veckan och Ekberg menar att ”vi diskuterar naturligtvis sådana här frågor ständigt”. Ekberg anser också att rektorerna har goda möjligheter att bli hörsammade av stadsdelsnämndens tjänstemän och att rektorernas åsikter tas upp i tjänsteutlåtanden innan beslutsfattande.

Eva Knoph, Gunnestorpsskolan, berättar att de nuvarande styrdokumenterna för den svenska grundskolan innebär att skolan har mål att följa men hur målen sedan uppfylls är upp till de enskilda skolorna. Den nya lagstiftningen och de nya kurs- och

läroplanerna innebär att skolans verksamhet blir mer detaljstyrd än vad den var innan. Knoph tror att de nya direktiven kan ha sitt ursprung ur debatten kring en mer likvärdig skola i hela landet.

Knoph ingår i en rektorsgrupp där samtliga rektorer, ungefär 18 stycken, i stadsdelen Norra Hisingen och verksamhetschefen ingår. Gruppen fungerar som ett stöd och har ett möte i veckan där diverse frågor diskuteras. Dessutom förs en dialog mellan rektorsgruppen och stadsdelsnämnden rörande skolans verksamhet. Nämnden tar in synpunkter från rektorerna innan de fattar vissa beslut vilket innebär en möjlighet för skolorna att påverka det politiska styret.

5.4 Avgiftsrelaterat arbete

På Böskolan har pedagogerna tillåtelse att samla in en klasskassa för gemensamma aktiviteter om max 200 kronor per elev och läsår från vårdnadshavarna. Några andra kostnader än klasskassan ska inte tas ut för eleverna. Styrelsen för Böskolan har fattat beslut om att det från skolans håll ska budgeteras för vissa resor som eleverna ska få vara med om under sin tid på skolan. Dessa aktiviteter är kostnadsfria för eleverna vid restillfället men det framkommer inte huruvida delar av resorna finansieras av de insamlade klasskassorna.

Rektor Birgitta Quick berättar att hon samlar information från lärarna över vilka resor och utflykter som önskas genomföras och tar beslut om vad som kan anses rimligt att sätta av pengar för. Gitte Persson Ohlin som är lärare på Böskolan berättar att inför varje utflykt som kostar något kollar lärarna med ledningen huruvida skolan har möjlighet att betala för utflykten eller inte. Har den inte det genomförs inte heller utflykten. "Skolan ställer upp och betalar för alla eller ingen", säger Persson Ohlin.

Efter ett styrelsebeslut fastställdes att alla aktiviteter avsedda att samla in pengar till resor måste vara gemensamma. Som exempel på gemensamma aktiviteter nämner Quick att eleverna kan sätta upp en föreställning för föräldrarna. Hon konstaterar att det då blir att föräldrarna betalar i vilket fall men att det rör sig om frivilliga summor och att de betalar efter egen förmåga. Quick poängterar att eleverna inte samlar in till sin enskilda biljett, utan det sker gemensamt. Till större resor avsätts pengar ur verksamhetsbudgeten samt den del klasserna själva samlar ihop. Insamlingar sker via gemensamma aktiviteter såsom basarer eller discon men det kan även förekomma

enskilda arbetsmoment där klassföräldrarna står för regin berättar Persson Ohlin. Hon berättar vidare att det inte är tillåtet att insamlingarna är relaterad till enskild elevs förmåga.

Rörande hur skolan arbetar när det kommer till barn med knappare ekonomi säger Quick att det förekom fall innan skolan tog bort de individuella insamlingarna. En stark orsak till beslutet att ta bort de individuella insamlingarna var just att ingen elev skulle utmärkas. Om situationen, trots policyn, skulle uppstå i nuläget hade skolan försökt lösa det med den egna verksamhetsbudgeten förklarar Quick. Det handlar inte om stora pengar om det gäller så enstaka elever. Persson Ohlin säger också att det innan styrelsens beslut om avgiftsfrihet och enbart gemensamma insamlingar kunde förekomma att elever inte hade råd att följa med. Hon säger att innan skolan tolkade lagtexten mer rakryggat, det vill säga innan styrelsen fattade sitt beslut, så befann skolan sig i något av en gråzon.

Anders von Brömssen, rektor på Gunnilskolan, berättar att stadsdelen förhandlat fram gratis inträde på Universeum och tillägger att barnen på skolan har gratis resor fram och tillbaka. Dessutom har områdesgruppen för Bergum-Gunnilse-Eriksbo på egen hand slutit ett avtal med Göteborgs stad som gör det möjligt att skolornas elever att besöka bio, museum och teater obegränsade gånger under en termin. Alexandra Antonsson som är lärare på skolan framhäver vikten av att alla skolbarn i Göteborgs kommun har tillgång till gratis skolkort då detta möjliggör att klasserna kan åka vart som helst i Göteborgs stad gratis. Därför blir det möjligt att göra både långa och korta utflykter utan kostnad. Det finns väldigt mycket saker att göra som inte behöver kosta någonting tillägger hon.

Ett återkommande inslag är att åka skridskor i Isdala, vilket klasserna gör en gång per år. Att åka dit är gratis, men sen kostar det ungefär 25 kronor att hyra hjälm och skridskor. Om eleven behöver hyra skridskor fylls det i en talong och skolan får pengar på förhand. Hon poängterar att skolan så mycket som möjligt försöker undvika avgiftsrelaterade saker men att just skridskohyra är ett undantag. Även von Brömssen nämner Isdala som ett tillfälle då en aktivitet kan innebära en kostnad för elever. Exakt hur insamlingen ser ut är upp till läraren. Trots insamling har han inte upplevt

att det inneburit något problem och har aldrig hört från föräldrar som upplevt att de inte har haft råd.

Utöver besöken på Universeum så nämner von Brömssen att det framåt vårterminens slut görs lite happeningresor, liksom mer traditionella klassresor, och att de kan kosta pengar. Dessa resor finansieras genom att en stor basar varje år arrangeras. ”Man går ur huse och befolkar skolan” säger von Brömssen. Föräldrar, grannar, släktingar och vänner kommer och spenderar pengar. För att basaren ska kunna arrangeras krävs det mycket hjälp av föräldrarna. von Brömssen säger att befolkningen är väldigt aktiv i området och ordnar med egna företag och kontakter som deltar. Antonsson säger dock att det förra året var svårt att få tag på föräldrar. Anordnas ingen basar så blir det heller ingen större skolresa. Antonsson minns att ”det var det första han [rektor Anders von Brömssen] frågade, om det verkligen var okej att åka på skolresor och samla in pengar från basaren”. Eftersom det inte bara är elevernas egna föräldrar som kommer och spenderar pengar, utan även grannar, tidigare elever och föräldrar till tidigare elever så känner Antonsson att det inte bara samlas in pengar från föräldrarna. Dessutom är det frivilligt för elever och föräldrar att delta i basaren och de betalar efter egen förmåga.

Pengarna som föräldrarna får in från basaren går sedan till att finansiera bland annat skolresor. von Brömssen talar om att pengarna sätts in på ett konto som är kopplat till enheten och att han som rektor har möjlighet att styra över det. Ur kassan kan lärarna äska pengar för utflykter. Även Antonsson säger att pengarna inte går till separata klasskassor utan är gemensamma för skolan och portioneras ut.

Antonsson berättar att eleverna i årskurs två till fem säljer Majblommor för att få in pengar. Hon informerar om att försäljningen är frivillig och att ingen tvingas till det. Pengarna som samlas in från majblommeförsäljningen går alltid till årskurs tre och brukar användas till en tur med Paddan och ett eventuellt besök på McDonald's om pengarna räcker till.

Rektorn på Johannebergsskolan Annika Ekberg säger att de har nolltolerans mot att ta ut avgifter för utflykter på skolan. Inga avgifter tas ut för någonting som är skolaktiviteter säger hon. De flesta utflykterna som skolan åker på är gratis och skulle det vara så att det skulle vara inträden eller liknande betalar skolan för det. Om skolan

åker på exempelvis en skidutflykt så betalar skolan skidhyran för dem som inte har egna. Genomförs utflykter inne i staden så är resorna gratis eftersom barnen kan åka på sina spårvagnskort.

På Johannebergsskolan görs mest små utflykter och dagsturer och några skolresor genomförs i princip inte. I sexan brukar dock anordnas en längre utflykt eller skolresa. I år ska sexorna åka till Majblommans sommarkoloni på Galtarö där skolan får ett förmånligt pris. Där blir det övernattnings och skolans matsal står för maten som transporteras ut till lägret.

Samtliga av skolans aktiviteter och utflykter finansieras av pengar från Majblomman. ”Alltså ungarna här är jätteduktiga på att sälja Majblommor” informerar Ekberg. Tio procent utav det som barnen säljer för går tillbaka till skolan. Sedan brukar skolan dela ut ett belopp om tusen kronor per år och klass som de får hitta på roliga saker för. Många lärare och klasser sparar pengarna i tre till fyra år så att de kan göra något roligt i sexan. Ekberg menar att pengarna skolan får in från majblommeförsäljningen räcker för att finansiera utflykter och övriga aktiviteter som skolan utför. Om det skulle behövas så kan det skjutas till verksamhetspengar men hon ser inte att det behövs i och med majblommepengarna.

Vid enstaka tillfällen har enskilda klasser anordnat tillställningar för att samla in extra pengar. När en vernissage anordnades såldes tilltugg som föräldrar bakat. Förvisso är det föräldrarna som bidrar med arbete och ingredienser men skolan tar aldrig ut några direkta avgifter såsom att skicka ut en lapp om att barnen ska på utflykt och det kostar såhär mycket poängterar Ekberg.

Eva Knoph som är rektor på Gunnestorpskolan berättar att stadsdelsnämnden har som mål att eleverna ska få åka på ett teaterbesök, ett skolbiobesök och ett museibesök under varje läsår. Teater- och biobesöken kostar pengar medan museibesöken kan vara gratis. Men i och med de riktlinjer som finns från politikerna så har pengar avsatts i budget för att eleverna ska kunna åka på dessa tre besök varje år berättar Knoph.

När det diskuteras hur skolan hanterar barn med knappare ekonomi säger Knoph att skolan inte har några bekymmer med det men minns något fall när en elev inte hade

råd med att hyra hjälm vid ett skridskobesök. Att hyra skridskohjälm är en kostnad som eleverna själva får stå för. Själva skridskobesöket betalar skolan men hjälmhyra på omkring tio kronor får eleverna stå för själva. Eftersom ingen får åka utan hjälm bekostar skolan om elever eventuellt inte skulle kunna betala. Det är aldrig så att någon inte kommit på isen konstaterar Knoph.

Gunnestorpsskolan säljer inga Majblommor. På skolan finns en föräldragrupp, brukarråd, som istället verkar för att samla in pengar. Varje år arrangerar skolans brukarråd en påskbasar där föräldrar och elever står för arbetet. Det är brukarrådet som har hand om pengarna med egen kassör som sköter ekonomin. Pengarna fördelas ut i klasserna genom att lärarna kan äska pengar om de vill genomföra någon aktivitet, exempelvis ett besök på Universeum. Vid en större skolresa för årskurs fem finansierar inte verksamheten något utan endast brukarrådet. Pengarna fördelas också klassvis men brukarrådet kräver i gengäld att varje klass har med en föräldrarepresentant i själva rådet, annars får den inga bidrag. ”Så det är en liten piska där” konstaterar Knoph.

5.5 Avgifters vara eller inte vara i svenska skolan

Som ovan angett har samtliga skolor i vår studie något tillvägagångssätt för att samla in pengar utöver verksamhetsbudgeten för att finansiera utflykter och övriga aktiviteter. Här följer en redogörelse för deltagarna i vår studies personliga åsikter om avgifters förekommande inom skolverksamheten.

Böskolans rektor Birgitta Quick påpekar att den svenska skolan ska vara avgiftsfri och detta oberoende om skolan drivs i privat eller publik regi. En elev ska inte behöva avstå undervisningsmoment varken för att föräldrar inte har möjligheten att betala eller att familjen av skäl inte vill. Om det tas ut avgifter för olika aktiviteter blir skolan inte längre likvärdig.

”Jag tycker vi har råd med det i Sverige, att inte plocka ut de här som är små avgifter men som betyder väldigt mycket för vissa familjer.” Birgitta Quick, Böskolan

Quick tycker inte att lagen borde specificeras till ett bestämt belopp utan att skolan generellt försöks hållas avgiftsfri. Ekonomi är ett väldigt känsligt ämne fortsätter hon.

Vi vet ju hur det ser ut i Sverige idag, att fattigdomen ter sig som något som kan ligga under ytan och kan vara svår att se poängterar Quick.

Gitte Persson Ohlin, lärare Böskolan, tycker att det är solidariskt fel att ta ut avgifter. Hon säger att en avgiftsfri skola kan innebära en konflikt. Det är viktigt med aspekten vad som önskas genomföras och vad som faktiskt är möjligt. På så vis kan det uppfattas att flexibiliteten blir lidande menar Persson Ohlin.

Alexandra Antonsson, lärare på Gunnilseskolan, påtalar att hon inte upplevt några problem med avgifters enstaka förekommande. Om någon skulle berätta om betalningssvårigheter får det försöka lösas på annat vis. Antonsson tillägger också att skulle avgifterna vara flera hundra kronor hade det inte känts okej och att aktiviteten inte heller skulle genomföras. Till följd av den basar föräldrarna anordnar finns möjlighet att genomföra aktiviteter som annars skulle kräva avgifter. Hon tillägger dock att för barnens upplevelse är kostnaden för en aktivitet irrelevant och att en gratisaktivitet kan vara lika värdefull som något som kostar.

Rektor Anders von Brömssen ställer sig kritiskt till att lagen benämner avgifter som obetydliga.

”Obetydliga avgifter måste ju vara så obetydliga att de inte anstränger ekonomin ett enda dugg för den som har minst råd.” Anders von Brömssen, Gunnilseskolan

Istället borde lagtexten vara konsekvent; kostnadsfritt eller från fall till fall. Vid tillfällena där elever med knappare ekonomi uppmärksammas försöker verksamheten finansiera det utan att det ska märkas och bli något tjafs menar von Brömssen. Om det endast fokuseras på en tillåten summa att ta ut kan det få effekter att aktiviteter ställs in menar han. von Brömssen ser kopplingar till kommunaliseringen av skolor och att anslag för lägerskolor upphörde. Då får andra miljöer att få erfarenheter från sökas, verksamheter som ligger utanför skolan som är viktiga för lärandet menar von Brömssen.

Annika Ekberg, rektor Johannebergsskolan, menar att avgifters karaktär kan bero på var i landet en elev går i skola. De politiska faktorerna kan spela in. För en jämlik kommunal grundskola vore det bra med ett gemensamt beslut anser Ekberg.

”Göteborgs kommun som är sossestyrd så är det nolltolerans och kommer säkert att förbli det [...] och är det Danderyd i Stockholm där kan man säkert ta ut både 100 och 200 kronor.”

Annika Ekberg, Johannebergsskolan

Rektor Eva Knoph, Gunnestorpsskolan, menar att den nya lagstiftningen ger ett visst utrymme att ta ut en avgift men fasthåller att hennes utgångspunkt är att utflykter ska vara gratis. Ingen ska stå utanför undervisningen för att föräldrar inte kan betala. Dock har frågan väckts om att kunna ta ut en del av föräldrar för att göra dyra besök såsom Universeum genomförbara. Knoph anser att undervisningen ska vara avgiftsfri och att det inte ska förekomma avgifter i skolan. Vi har skolplikt, poängterar hon, vilket innebär att eleven måste vara här och att det är kontigt om det ska kosta pengar.

Knoph menar att beslut som pedagoger tar om utflykter påverkar barnen på så vis att en aktivitet kan väljas att inte genomföras till följd av att den är avgiftsbelagd. Under sin tid som pedagog förekom situationer som innebär att om inte skolan kunde bekosta så valdes de aktiviteterna bort berättar Knoph.

5.5.1 Frivilliga avgifter

Böskolans rektor Birgitta Quick utesluter inte att frivilliga avgifter kan komma att tas upp för en diskussion i och med att lagtexten ändras. I nuläget finns ett styrelsebeslut om att skolan är en icke vinstdrivande verksamhet och att skolan avstår från sponsorintäkter. Men detta kan också komma att ventileras om den ekonomiska situationen skulle förändras reflekterar Quick.

Persson Ohlin påpekar att föräldramöten kan ge utrymme för gruppträck och sociala spel, att sådant förekommer hos vuxna. En familj som lider av socioekonomisk utsatthet kanske till följd av att familjen känner sig utsatt undviker möten då frivilliga avgifter ska diskuteras. Uteblir familjen försvinner också demokratiprincipen säger Persson Ohlin. Här finns även medhåll från en annan lärare i studien som påpekar att det vid diskussioner bland föräldrar om insamling alltid finns någon utsatt som inte vill samla in pengar. Persson Ohlin tillägger att frivilliga avgifter skulle kunna innebära att fler aktiviteter i anknytning till undervisningsområden kan genomföras

men ser inte att skolan skulle ändra inställning om avgifters förekommande som speciellt troligt.

Möjligheten att ta ut frivilliga avgifter från vårdnadshavare som den nya skollagen för med sig leder till en ännu större otydlighet i tolkningen rörande avgifter i skolan menar Gunnilskolans rektor Anders von Brömssen. Den nya paragrafen kan vara ett led i de politiska ambitionerna om att utbildningen inte ska vara allt för regelstyrd. Skolor som har föräldrar med möjligheten att lägga pengar för skolaktiviteter ska inte hindras från politiskt håll resonerar han. Detta kan leda till en ojämlikhet mellan elever i skolor som tillhör mer välbeställda områden och skolor i fattigare områden. Riskerna finns även att elever kan komma att exkluderas om skolor tillämpar frivilliga avgifter menar von Brömssen. Han kan tänka sig att den nya möjligheten kan komma att utnyttjas av vissa skolor som kan förvänta sig att föräldrarna ställer upp mer genom att marknadsföra det som att man ställer upp för skolan och bygden.

Johannebergsskolans rektor Annika Ekberg belyser att de frivilliga avgifterna kan innebära att föräldrar känner att de borde betala trots att de inte har möjlighet till det. Att lagtexten ger utrymme för andra insamlingar anser Ekberg inte kommer att påverka den policy hon redan tillämpar. Även Ekberg ser en möjlighet till att skolor kan komma att arbeta olika med frivilliga avgifter. Det kan också hända att skolor får ett återfall för vilka avgifter som tas ut. Ett synsätt är inte statiskt och beslut kan mycket väl förändras. Dock hänvisar Ekberg till aktuella politiska utspel och rapporter om barnfattigdom och att en attitydförändring därav inte är speciellt troligt.

De frivilliga avgifterna kan öppna upp för egna tolkningar och skilja på hur skolor arbetar. Rektor Eva Knoph, Gunnestorpsskolan, påpekar att vad som innebär ett ringa belopp är individuellt olika. En rektor måste tala om vilka direktiv som gäller och borde ha tolkningsföreträde anser hon. Knoph ser inte att olika arbetslag på samma skola kan tolka lagtexten enskilt men öppnar för att hon inte vet vad den nya stadsdelen kan komma att ta för gemensamt beslut om policy i framtiden. I sin egen tolkning är de frivilliga avgifterna så pass små att det inte skulle bli aktuellt att överlägga kostanden till elevernas föräldrar menar Knoph.

6. Analys

I analysen kommer vi använda oss av vårt analysverktyg för att få en så effektiv överblick över vår teori och empiriska material. Vidare har vi även valt att strukturera analysen utifrån två områden med respektive nyckelord.

6.1 Närbyråkrati

Vilja

Samtliga deltagande skolor anser att de i regel arbetar för en avgiftsfri skola och att utflykter inte ska föranleda någon kostnad för den enskilda eleven. Ingen upplever till följd av detta att obetydliga kostnader är ett problem inom deras verksamhet. Flera deltagare menar dock att en risk kan finnas att ämnet är så pass känsligt att utsatta föräldrar inte ger sig till känna.⁶² Lagstiftningen om obetydliga kostnader ger skolor möjlighet att ta ut avgifter vilket de deltagande skolorna aktivt väljer att försöka undvika. För att slippa insamlingar som kan bli utelämnande för resursfattiga familjer anstränger sig alla skolor i studien för att finna alternativa sätt att finansiera kostnader för aktiviteter. Att dessa tillvägagångssätt skiljer sig åt kan kopplas ihop med närbyråkraters handlingsutrymme samt beslutsområde.⁶³ Vilka vägar en skola väljer för att få in pengar kan i mångt och mycket bero på engagemang och initiativrikedom hos enskilda individer på skolan.

Ett sätt att stå fast vid ett beslut om en i huvudsak avgiftsfri skola är att samtliga skolområden är beredda att täcka upp med pengar från den egna verksamhetsbudgeten för att finansiera för enskilda elever. Birgitta Quick, Böskolan, menar att det handlar om så små summor när det gäller så enstaka elever. Denna inställning delas också utav Eva Knoph, Gunnestorpskolan, som också hon säger att ingen elev ska tvingas avstå en aktivitet.⁶⁴

Om vi ställer de tre kommunala skolornas inställning mot respektive stadsdelsnämnds svar gällande gemensamma policys för Göteborgs stad syns vissa likheter i resonemanget. Vid två av fallen kan vi se att implementeringen av politiska beslut sker genom den byråkratiska hierarkin. Angereds stadsdelsnämnd stödjer inte en

⁶² Kjaer, A M. s.55

⁶³ Premfors, R. s.42

⁶⁴ Lipsky, M. s.24f

gemensam policy i annat fall än om den skulle ange nolltolerans mot avgifter. Detta får stöd av Gunnilseskolan i nämndens område där Anders von Brömssen ser att antingen ska det vara nolltolerans eller tolkas från fall till fall. Stadsdelsnämnd Centrum önskar både en gemensam policy om avgifter samt välkomnar att det skulle råda nolltolerans, vilket också är samma motto som Johannebergsskolan med rektor Annika Ekberg arbetar efter.⁶⁵ Gunnestorpsskolan skiljer sig dock från sin stadsdelsnämnd. Nämnden önskar gemensam policy för Göteborgs stad men vill inte ha nolltolerans. Skolans rektor Eva Knoph är av motsatt inställning och ser risker med ett specifikt belopp annat än att nolltolerans råder. Det kan framstå som en trygghet för rektorerna att kunna luta sig tillbaka mot en övergripande policy menar Knoph men att rektorer ska kunna ha tolkningsföreträde. Rektor i egenskap av närbyråkrat kan ha mer information om den sociala kontexten som respektive skolområdes elever befinner sig inom mot vad politikerna ser till vid ett beslutsfattande⁶⁶.

Att kunna ta ut frivilliga avgifter ser i huvudsak ingen av deltagarna som något som öppnar för nya möjligheter utan snarare främjar för en mer ojämlig skola. Ingen av deltagarna ser att denna möjlighet kommer påverka de handlingsmönster skolorna idag följer. Anders von Brömssen, Gunnilseskolan, anser att den nya lagtexten istället öppnar för att resursstraka familjers barn inte ska hållas tillbaka.⁶⁷

Kunna

Både samtliga rektorer liksom deltagande lärare vittnar om att lärarna är självständiga och att det är de som anordnar aktiviteter utifrån existerande riktlinjer. Dessa närbyråkraters inställning till möjligheten att ta ut avgifter har tidigare presenterats och sträckte sig från inga avgifter upp till 70 kronor. Sättet att se en policy varierade också mellan lärarna. En lärare såg en policy som en begränsning och att aktiviteter till följd av det blev lidande. Gitte Persson Ohlin, Böskolan, poängterade vikten av att se till vad som lärarna vill genomföra kontra vad som går att genomföra. På så vis kan också närbyråkraters handlingsutrymme ringas in utifrån detta samt föregående

⁶⁵ Johansson, V. s 31 f

⁶⁶ Lipsky, M. s.24f

⁶⁷ Premfors, R. s. 44f

perspektiv om vilja. Det kan också sättas i samband med närbyråkraters roll att genomföra önskad maximal välfärd utifrån knappa resurser⁶⁸.

Persson Ohlin påpekar också att det är lärarna som får verkställa de beslut som överordnande tagit gällande policy för avgifter. Både rektorer för Böskolan samt Gunnestorpsskolan belyser vikten av att lärarna ska känna den trygghet att de vågar ta egna beslut. Annika Ekberg, Johannebergsskolan, tror inte avgifter är ett problem för lärarna men säger samtidigt att lärarna är självgående och löser det mesta i sina arbetslag.⁶⁹ Samtliga av studiens tre deltagande lärare anser att de kan vända sig till respektive rektor om större problem skulle uppstå. Även på Gunnilseskolan vittnar lärare Alexandra Antonsson om att arbetslagen ofta får förtroende av rektorn att på egen hand lösa problem. Arbetssättet lärarna på Gunnilseskolan tillämpar kan kopplas till den byråkratiska institutionalismen där förhållningssätt sitter i väggarna och att lärarna löser problem som de alltid har gjort.⁷⁰

Ett generellt drag som går att utröna bland samtliga rektorer är att de litar på lärarnas yrkeskunskap och därför endast fattar generella beslut. Därav lämnas genomförandet till varje enskild lärare. Rektorerna blir på så vis att beroende av att lärarna gör ett bra och förtroligt intryck till medborgarna. Lärarnas yrkesutövning är vad som i första hand kommer tas i beaktning som ett samlat intryck av skolan av elever och föräldrar. En deltagare i studien vittnar om närbyråkratens självständighet genom att tillåta insamlingar som gick i stäv mot skolans uttalade policy. För att undvika onåd med föräldrar och elever valde närbyråkraten att istället gå emot skolans och rektorns regelverk. Handlingen kan också tolkas som att närbyråkraten inte instämde med överordnades beslut om policyn.⁷¹

Förstå

Hur deltagarna tolkar lagtexten 'obetydliga kostnader' skiljer sig åt. I vissa fall, likt Birgitta Quick Böskolan, tolkas texten som att ingen elev ska behöva avstå en aktivitet för att denna inte har råd. I hennes verksamhet har detta fått effekt då den överordnande styrelsen upprättat en policy om insamlingar och att alla elever ska

⁶⁸ Lipsky, M. s. 4

⁶⁹ Premfors, R. s. 42

⁷⁰ Premfors, R. s. 44f

⁷¹ Lipsky, M. s.24f

kunna delta i alla aktiviteter. Anders von Brömssen, Gunnilseskolan, ser istället lagtexten som diffus och att ordet obetydlig kan tolkas olika. Tre av skolorna har satt upp policys för hur de ska hantera avgifters förekommande. På Böskolan har styrelsen tagit beslutet utifrån majoritetsprincipen. På Gunnestorpsskolan har Eva Knoph själv beslutat om en nolltolerans. Trots tidigare policys från numera upphörd stadsdelsnämnd valde Knoph att sätta en egen prägel. Att värna för den egna självständigheten är ett karaktärsdrag för närbyråkrater^{72, 73}.

På Johannebergsskolan anser rektor Annika Ekberg att de tillämpar en policy satt av Göteborgs stad. Enligt svar från stadsdelsnämnd Centrum har stadsdelen upprättat en policy om 50-100 kr vilket Ekberg ändå har valt att frångå. Ekberg tillämpar inga insamlingar och bekostar inte skolan utflykten blir den inte av. Utifrån ett närbyråkratperspektiv kan Ekbergs tolkningar vara en effekt på att de överordnades bestämmelser inte anses som en genomförbar målsättning och därför inte efterföljs⁷⁴.

von Brömssen, Gunnilseskolan, förstår skollagen utifrån att han är rektor för eleverna i första hand. Skolans personal ska sträva för att efterleva de krav elever och föräldrar ställer på skolan. Även detta kan kopplas samman med att närbyråkrater arbetar för medborgaren och inte utifrån politikens önskemål. Detta stämmer överrens med teorin som beskriver att närbyråkraten först och främst jobbar för elevernas bästa.⁷⁵

6.2 Governance

Aktörer

Samtliga skolor använder sig av samarbeten inom nätverk i sitt arbete med att finansiera eventuella kostnader som kan följa med en utflykt.⁷⁶ Dessa nätverk består av offentliga aktörer såsom Göteborgs stad som förser samtliga elever med gratis skolkort för kollektivtrafiken. Även de rektorsgrupper som samtliga tre kommunala skolor uppger att de ingår i kan ses som en form av offentlig aktör. Böskolan som är undersökningens enda fristående skola ingår i ett nätverk med fristående skolor utan vinstintresse inom Göteborg. På samma skola styrs verksamhet av en styrelse

⁷² Lipsky, M. s. 16f

⁷³ Lipsky, M. s. 24f

⁷⁴ Lipsky, M. s. 16f

⁷⁵ Lipsky, M. s. 24f

⁷⁶ Hadlund, G. Montin, S. s.10f

bestående av föräldrar till elever på skolan. Då styrelsemedlemmar inte får någon ekonomisk ersättning kan detta ses som en form av ideell intresseorganisation. I fallet Gunnestorpsskolan sköts insamling och handhavande av miljö- och trivselpengar av ett brukarråd bestående av föräldrar organiserat som en ideell förening med egen kassör. Detta råd är fristående från skolans verksamhet. Samtliga skolor belyser vikten av föräldrars engagemang vid anordning av insamlingsfrämjande aktiviteter som till exempel basarer. Vid Gunnilseskolan framhävs även vikten av ett starkt medborgarengagemang i skolans närområde. Dessa grupper av engagerade klassföräldrar och övriga medborgare i skolornas närområden kan ses som aktiva medborgargrupper enligt governance teorin. Hit kan även kopplas de företag och kontakter till föräldrar som deltar vid basaren på Gunnilseskolan.⁷⁷ Alla aktörer med engagerade föräldrar går också att se utifrån det aktiva medborgarskapet.⁷⁸

Två utav de kommunala skolornas stadsdelsnämnder har slutit avtal med externa aktörer på egen hand. Stadsdelsnämnden Angered har ingått ett samarbete med den semiprivata organisationen Universeum innebärande att stadsdelens skolungdomar har ett obegränsat antal fria besök. Stadsdelsnämnden Norra Hisingen har ett avtal med Göteborgs kommun som ger eleverna i stadsdelen möjlighet att utan kostnad genomföra ett museibesök, ett skolbiobesök och ett teaterbesök per läsår.⁷⁹ Intervjuerna med Johannebergsskolan förtäljer inte att stadsdelsnämnden Centrum skulle ha ingått några liknande avtal. Avtalet som områdesgruppen där Gunnilseskolan ingår med Göteborgs stad beträffande fria kulturbesök tyder på att avtal även kan fattas längre ner i hierarkin än stadsdelsnämnderna.⁸⁰

Tre av studiens deltagande skolor har dessutom ett samarbete med intresseorganisationen Stiftelsen Majblommans Riksförbund⁸¹. Hur avgörande ställning bidraget från stiftelsen är varierar mellan enheterna.

Tre av studiens skolor tillhör en överordnad stadsdelsnämnd. Böskolan är här undantagen i sin egenskap som fristående skola. I vår studie har en minoritet av

⁷⁷ Hedlund G, Montin S. s.12

⁷⁸ Hedlund G, Montin S, s.20f

⁷⁹ Premfors, R. s.43

⁸⁰ Premfors R. s.42f.

⁸¹ Premfors, R. s. 12

stadsdelsnämnderna utformat en egen policy. Det enda som nämnderna verkar vara överens om är en gemensam syn på att avgifters förekommande kan vara en diskriminering mot dem som har begränsad ekonomi. Knappt hälften som vill ha en gemensam policy för kommunen och ungefär lika många, fast i flera fall oberoende tidigare svar, vill införa en nolltolerans mot avgifter i grundskolan. Vidare ges tecken på en decentralisering där stadsdelsnämnderna i majoritet varken vill styras eller styra sina underordnade. Istället får beslut om avgifters förekommande fattas på lokal nivå, alltså skolenheterna. Detta kan återkopplas till vår teori om governance och en plattare organisation.⁸² Även i det fall då Johannebergsskolan har en överordnad policy från stadsdelsnämnden vittnar skolans rektor Annika Ekberg om att närbyråkraterna ges utrymme att påverka direktiv då rektorerna tillfrågas innan beslutsfattandet. Även Gunnilseskolans rektor anser att utrymme ges att åhöras på stadsdelsnämnds nivå.⁸³

Tillvägagångssätt

De olika rektorsgrupper som studiens tre kommunala skolor ingår i fungerar som ett forum där sakfrågor rörande verksamheten diskuteras rektorer sinsemellan. Annika Ekberg, Johannebergsskolan, säger att frågor som avgifter i undervisningen diskuteras återkommande. Varken Gunnilseskolans eller Gunnestorpsskolans rektorer har upplevt att frågan om avgifter är förekommande men samtliga ser deras grupper som ett extra stöd. Ingen av rektorerna på de kommunala skolorna talar om att externa aktörer bjuds in till dessa möten. Detta är dock förekommande i det nätverk som Böskolan ingår i. Vid vissa möten bjuds ämnesexperter in för att fördjupa medlemmarnas kunskaper. Dessa utomstående intressenter kan därmed bli delaktiga i skolans policyutförande.⁸⁴

De samarbeten som skolorna har utanför sin faktiska verksamhet skiljer sig åt i utförandet. Insamlingen från Gunnilseskolans föräldragrupp administreras av skolans rektor medan Gunnestorpsskolans brukarråd står självständigt. På så vis har Gunnilseskolan en större kontroll över pengarna. På Gunnestorpsskolan kan den

⁸² Hedlund, G. Montin, S. s. 25

⁸³ Premfors, R. s. 40

⁸⁴ Premfors, R. s. 42f

ideella föreningen och närbyråkraternas önskemål komma att skilja sig från varandra. Genom att brukarrådet är de som fattar beslut om föreningens budget finns möjligheter att intressekonflikter uppstår. Att lämna över ansvaret för miljö- och trivselpengarna till brukarrådet kan ses som ett sätt att öka skolan legitimitet i arbetet med utflykter genom att få med medborgarna i beslutsfattandet.⁸⁵

Att skolorna kommer ha möjlighet för större insamlingar genom de frivilliga avgifterna möts generellt av motstånd bland studiens deltagare och ingen förutspår att arbetssättet på respektive skola kommer förändras efter lagens ikraftträdande. Lagparagrafen förkastas med uttryck som solidariskt fel och att det kan leda till att ojämlikhet mellan skolor ökar. Att yrkeskåren är av denna inställning kan bero på de normer och värderingar skolan som institution besitter. Den skolplan som skolorna har arbetat efter sedan 1985 fattades av en socialdemokratiskt styrd regering och kan därmed ha präglats av dessa politiska ideal. Den nya skollagen som är utformad av en högerstyrd regering kan därmed tänkas stå i konflikt med rådande värderingar inom skolan.⁸⁶

Lärarnas stora handlingsutrymme kan även ge sig uttryck i governancenätverken. Denna studie visar också att enskilda lärare kan sluta avtal med externa aktörer likt medverkan i en vetenskaplig undersökning som framkom av våra intervjuer.⁸⁷

Beroendeställning

Teorin om byråkratiska nätverk vittnar om att förvaltningsorganisationer ofta sätter sig i ett beroende i förhållanden till externa aktörer. Vidare sägs det att det är viktigt att det finns ett ömsesidigt beroende för att nätverken ska fungera effektivt.⁸⁸ I denna studie har vi inte haft möjlighet att undersöka de externa aktörernas beroendeställning gentemot skolorna. Vad vi däremot funnit är att det finns ett starkt beroende från skolornas sida.

Alla skolor i studien använder sig av externa aktörer i sitt arbete för att hålla utflykter och andra skolaktiviteter avgiftsfria i så stor utsträckning som möjligt. Genom att

⁸⁵ Hedlund, G. Montin, S. s. 20f

⁸⁶ Premfors, R. s. 44f

⁸⁷ Premfors, R. s. 42f

⁸⁸ Klijn, E.H. s. 312

förlita sig på nätverken försätter de sig i en beroendeställning av utomstående aktörer i sin verksamhet som nämns inom den byråkratiska nätverksteorin.⁸⁹

På Böskolan förlitas mycket till de beslut som styrelsen fattar. De personliga värderingar som styrelsemedlemmarna har kan påverka beslutens karaktär. Om denna sammansättning förändras och andra åsikter hamnar i majoritet kan skolans avgiftspolicy snabbt förändras. Beslut kan fattas om att mindre pengar ska tas ifrån verksamhetsbudgeten till aktiviteter och att en större kostnad istället tillfaller den enskilde. Precis som med Gunnestorpsskolans brukarråd kan styrelsen bestående av föräldrar ses som ett sätt att försöka öka det aktiva medborgarskapet⁹⁰. Skolan är dessutom beroende av aktiva klassföräldrar när det kommer till de enskilda klassernas insamlingar av pengar till en avslutningsresa. Som fristående skola särskiljer sig Böskolan från övriga skolor i studien då möjligheten finns att få in pengar genom att ingå sponsor- och reklamavtal.

På Gunnilleskolan står beroendet till föräldrars och övriga invånare i närområdets engagemang. Dels genom att det krävs föräldrar för att arrangera basaren men även att intäkterna bottenar i betalningsvilja och förmåga från besökarna. Mängden pengar som basaren inbringar är också avgörande för vilka aktiviteter skolan kan genomföra. Skulle föräldraengagemanget upphöra försvinner således skolans största finansiella källa fränsett verksamhetsbudgeten. Gunnilleskolan har ett övertag gentemot övriga kommunala skolor i studien eftersom enheten kan förlita sig på tre starka aktörer för avgiftsfria utflykter; Föräldrar (basar), områdesgrupp (kulturbesök) samt stadsdelsnämnd (Universeum). Eleverna på skolan säljer också majblommor men inkomsterna från försäljningen framstår inte vara av betydande karaktär.

Johannebergsskolan är helt beroende av intresseorganisationen Majblomman. Hur mycket försäljningen av majblommor inbringar är avgörande för hur stor budgeten för aktiviteter blir. Dessutom är Majblommans egen sommarkoloni Galtarö ett besöksmål för skolresor till följd av ett förmånligt pris. Det är alltså upp till eleverna att indirekt finansiera sina utflykter. Förvisso nämns engagerade föräldrar men att det främst kan förekomma i enskilda klasser snarare än på skolan som helhet.

⁸⁹ Premfors, R. s. 42f

⁹⁰ Hedlund, G. Montin, S. s. 20f

På Gunnestorpsskolan är det främst brukarrådet och deras årligen återkommande basar som möjliggör avgiftsfria aktiviteter och resor. Brukarrådet är beroende av engagerade föräldrar för att kunna genomföra sin verksamhet. Skolan säljer inte majblommor och har därmed ingen alternativ inkomstkälla till basaren.⁹¹

6.3 Slutsats

Genom vår studie har attityder från Göteborgs tio stadsdelsnämnder kunnat ringas in. Nämnderna verkar inte efterfråga en gemensam policy och är tämligen lika uppdelade gällande för eller emot att en nolltolerans ska införas. Att upprätta en unison bestämmelse kan därmed öppna för att de olika stadsdelsnämnderna och även deras underordnade skolenheter ändå kommer att tolka policyn olika. Dock kan inställningen om att avgifter kan ses som en diskriminering luta åt att policyn i så fall skulle ange en nolltolerans i hela Göteborg. I studien är det bara stadsdelen Centrum som håller en konsekvent positiv linje för ett införande av gemensam policy. Stadsdelsnämnderna Lundby och Majorna-Linné är konsekvent emot både gemensam policy kring obetydliga kostnader samt nolltolerans. Sett till spridningen av övriga stadsdelsnämnders svar kan slutsatsen dras att en betydande del i mångt och mycket värnar om den egna autonomin i beslutsfattandet.

En generell slutsats som går att utröna ur studien är att ett motstånd mot avgifter inom undervisningen finns bland både rektorer och lärare. Den samlade åsikten är att skolan ska vara avgiftsfri och att inga kostnader ska drabba den enskilda individen. Att bedriva utflykter ses dock som en kostnad och samtliga skolor har alternativa finansierare för att kunna fortsätta att anordna aktiviteter. Samtliga deltagare anser att avgifter inte är ett problem på respektive enhet men att det kan förekomma på andra områden. Vidare kan nästan alla intervjupersoner erinra sig om situationer där enstaka barn inte haft råd med extra kostnader vid utflykter. Slutsatsen av dessa reflektioner är att deltagarna inte upplever sin egen verksamhets avgifter som ett problem då de själva är en del av organisationen och vet tillvägagångssätt för att lösa ett eventuellt dilemma.

Vid två av studiens kommunala skolor finns det en tydlig samsyn mellan rektorerna

⁹¹ Premfors, R. s. 42f

och stadsdelsnämnderna rörande gemensamma policys kring avgifter för Göteborgs stad. Vid den tredje skolan skiljer sig åsikterna mellan rektor och stadsdelsnämnd. Vi anser dock tolka dessa meningsskillnader som att både berörd stadsdelsnämnd och rektor värnar om samma sak; rektorernas tolkningsföreträde. Rektorn för Gunnestorpsskolan ser att en specificering av belopp kan bli ett tvång att ta ut avgifter och att rektorerna fräntas tolkningsrättigheten. Stadsdelsnämnd Norra Hisingen ser att en nolltolerans medför en reglering av rektorerna och att deras egenbestämmande på så vis hämmas. Ett generellt mönster är alltså att det råder en samsyn mellan samtliga kommunala skolor i vår studie och deras respektive stadsdelsnämnder rörande en gemensam arbetslinje rörande obetydliga kostnader inom grundskoleverksamheten.

Att tolkningsutrymmet för lagtextens 'obetydliga kostnader' existerar kan i studien styrkas då åsikterna bland rektorer och lärare skiljer sig. Genom att avgiftens karaktär kan bestämmas utifrån både rektorer likväl lärare finns tendenser att elever kan komma att behandlas olika beroende på vilken skola eller lärare eleven tillfaller. Poängteras bör dock att vi i denna studie inte funnit fall där elever exkluderas till följd av betalningssvårigheter.

Stadsdelsnämnderna lämnar ett stort handlingsutrymme för skolorna att själva forma sitt arbete rörande avgifter i samband med skolaktiviteter. På de enskilda skolorna överläts i sin tur det huvudsakliga ansvaret till pedagogerna. Utifrån vår studie syns klart att lärarna på skolorna är oerhört självgående i arbetet med skolaktiviteter. Samtliga rektorer vittnar på olika vis om vikten av att ha pedagoger som känner sig trygga i och vågar att fatta egna beslut. Lärarna upplever att det i de flesta situationer är positivt att beslutsfattandet lämnas helt åt dem själva. I studien framkommer att pedagoger ibland kan få utstå påtryckningar från föräldrar. Vår reflektion är att detta kan innebära att skolans policys ibland frångås till följd av påtryckningar från viljestarka föräldrar. Ett alternativ kan också vara att närbyråkraten inte överensstämmer med överordnads beslut och därför aktivt väljer att förbise detta. Detta är något som en utav studiens deltagare också vittnar om i samband med en enligt skolans policy otillåten insamling.

Studien visar även att rektorerna har ett stort handlingsutrymme i policyskapandet för sin egen skola. De tre kommunala rektorerna har själva format egna riktlinjer för

arbete med avgifter på respektive skola. På studiens fristående skola är det dock styrelsen som fattar besluten.

Studien visar att samtliga skolor arbetar via nätverk för att kunna bedriva aktiviteter utan att belasta enskilda elever genom insamlingar. Nätverken är organiserade från många olika konstellationer, från medborgargrupper till privata företag. Beroende på stadsdelsnämndens, skolområdets och föräldrars engagemang kan möjligheten till utflyktsmål variera kraftigt. Att kunna bedriva gratisaktiviteter på en engagerad skolenhet kan vara avsevärt lättare än att försöka organisera kostnadsfria utflyktsmål på en skola utan samarbetsavtal. Med andra ord spelar engagemanget hos stadsdelsnämndens politiska styre en betydande roll för berörda elevers möjligheter att genomföra aktiviteter genom skolan. Detsamma kan sägas om den enskilda rektorns intresse att sluta dessa avtal. Att Göteborgs stad erbjuder samtliga elever gratis skolkort är dock en av de viktigaste faktorerna för att kunna genomföra aktiviteter utanför skolgården.

Samtliga skolor vittnar om föräldrarnas stora betydelse både för planering och utförande av arbetet med skolaktiviteter. Engagerade föräldrar är med andra ord oundgängliga för skolans verksamhet.

Vissa av studiens skolor har satt sig i en större beroendeställning till enskilda samarbetspartners. Exempelvis är Johannebergsskolan helt beroende av barnens prestationer vid försäljning av Majblommor för att kunna erbjuda skolresor och avgiftsfria utflykter. Andra, såsom Gunnilseskolan, har istället maximerat sina möjligheter till avgiftsfria utflykter genom att samarbeta med flera aktörer. Genom att avtal genomförs på en lokal nivå öppnas det upp för stora olikheter mellan skolenheterna och elevers möjlighet till en jämlik skola.

Förslag till vidare forskning

Att göra om samma studie som denna efter den nya skollagens ikraftträdande vore relevant. Detta för att undersöka huruvida den nya paragrafen om frivilliga avgifter har förändrat skolornas arbetssätt rörande avgifter.

Ett annat intressant forskningsområde vore att i närmare detalj studera hur nätverkssamarbetena skolorna ingår i för att minimera kostnaderna för den enskilde eleven fungerar.

7. Referenslista

Tryckta källor

Bryman, Alan, *Social Reserach Methods*, (2008)
Oxford, University Press

Bäck, H. Larsson, T. *Den svenska politiken*, (2007)
Ljubljana, Liber AB

Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*, (1980)
New York, Russell Sage Foundation

Johansson, Vicki, *Tillsyn och effektivitet*, (2006)
Umeå, Boréa

Kjaer, Anne Mette, *Governance. Key concepts*, (2004)
Cambridge, Polity Press

Lundquist, Lennart, *Implementation steering. An Actor-Structure Approach*, (1987)
Lund, Studentlitteratur

Hedlund, Gun, Montin, Stig, *Governance på svenska*, (2009)
Stockholm, Santérus Förlag

Osborne, Stephen P. *The New Public Governance?* (2010)
Klijn, E-H. "Trust in governance network: looking for conditions for innovate solutions and outcomes"
New York, Routledge

Premfors, R. Ehn, P. Haldén, E. Sundström, G. *Demokrati & Byråkrati*, (2003)
Lund, Studentlitteratur

Elektroniska källor

Dagens nyheters hemsida, <http://www.dn.se/kultur-noje/sa-vandaliserade-kommunen-en-skola> Avläst 2011-04-04

Dagens Nyheter, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/barnfattigdomen-fortsatter-att-oka>
Avläst 2011-04-14

Göteborgs stad,
http://www.goteborg.se/wps/portal/!ut/p/c/1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3giU-9AJyMvYwMDSycXA6MQFxNDPwtTI5NgQ6B8pFm8n79RqJuJp6GhhZmroYGRmYeJk0-Yp4G7izEB3X4e-bmp-gW5EeUAZ5QOwQ!!/dl2/d1/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?WCM_GLOBAL_CONT

[EXT=/wps/wcm/connect/goteborg.se/goteborg_se/Invanare/Forskola_Utbildning/Skola%206%20-16%20ar/Om_grundskolan/Bra_att_kanna_till/art_FU_skolkort](#)
Avläst 2011-05-20

Göteborgs stad,
http://www.goteborg.se/wps/portal!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gjU-9AJyMvYwN312BjA09v30Avf0MvQwtDA_2CbEdFABv79Gw!/?WCM_PORTLET=PC_7_25KQB2J30GES30IKMQJO1J1815000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/goteborg.se/goteborg_se/media/press_n690_snabbinfo_kulturnamnden_20110215 Avläst 2011-05-24

Malmö stad, <http://www.malmo.se/Nyheter/Centrala/2-3-2010-Avgiftsfria-skolor-i-Malmo.html> Avläst 2011-05-14

Nya Moderaterna hemsida, <http://www.moderat.se/web/barnfattigdom.aspx> Avläst 2011-05-14

Regeringskansliet, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11043/a/111986> Avläst 2011-04-19

Skolinspektionens hemsida, <http://www.skolverket.se/sb/d/3885> Avläst 2011-05-15

Publikationer

Motion 2007/08:Ub283, Astudillo, Luciano, 28 September 2007

Proposition 1985/86:10 och 1990/91:85

Rädda Barnen, "Barnfattigdomen i Sverige 2010" (2010)

Rädda Barnen, "Medtag matsäck och busspengar – om avgifter i skolan" (2008)

Stiftelsen Majblommans Riksförbund, "Insamlingar och avgifter i skolan. En handbok till politiker, tjänstemän, lärare och föräldrar för klokare beslut om barns delaktighet." (2009)

Stiftelsen Majblommans Riksförbund, "Skolutflykt – glädje eller ångest?" Rapport 2010:23

Skolinspektionen, "Bedömningar av avgifter i skolan" (2009)

Skolverkets Allmänna råd, "För att främja likabehandling och förebygga diskriminering, trakasserier och kränkande behandling" (2009)

Lagstiftning:

SFS 1985:1100 Skollagen

SFS 2010:800 Skollagen

Intervjuer

Fristående skolan Böskolan:	Rektor Birgitta Quick	2011-05-04
	Lärare Gitte Persson Ohlin	2011-05-04
Johannebergsskolan:	Rektor Annika Ekberg	2011-05-09
Gunnilseskolan:	Rektor Anders von Brömssen	2011-05-11
	Lärare Alexandra Antonsson	2011-05-11
Gunnestorpsskolan:	Rektor Eva Knoph	2011-05-13

Vidare har även en intervju genomförts med en tredje lärare som i studien önskat vara anonym. Med respekt för detta presenteras inte heller datum för intervju.