

**Skolebestyrelser som politisk
læringssted:
muligheder og problemer
demokratisk set**

Niels Nørgaard Kristensen
ISSN 1396-352X
1998:1

Niels Nørgaard Kristensen:

*Skolebestyrelser som politisk læringssted:
muligheder og problemer demokratisk set*

*Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet 1998*

copyright forfatteren

ISSN1396-352X

1998:1

tryk: Kopicentralen

Skolebestyrelser som politisk læringssted: muligheder og problemer demokratisk set

Resumé

Denne artikel diskuterer implikationer af øget brugerindflydelse.¹ Den øgede brugerindflydelse medfører en betydelig folkelig deltagelse af borgere, der ellers ikke har konkrete erfaringer med politiske systemer. Hvad der sker i dette møde mellem lægmænd og system?

Hvilken form for “politisk læring” er der knyttet til brugernes deltagelse? I hvilken grad opbygges der politiske kompetencer og demokratisk identitet?

Artiklens fokus er på skolebestyrelsens potentialer som politisk og demokratisk *læringsarena*, snarere end udelukkende dens tyngde som politisk *indflydelseskanal*.²

Samtidig stilles spørgsmålet, hvilke muligheder og problemer demokratisk set, der knytter sig til skolebestyrelserne.

Artiklen er disponeret således, at der først er en beskrivelse af tre normative demokrati-pespektiver. Herefter sættes demokratiet ind i en kontekst, hvor brugerindflydelsen relateres til velfærdsstatens udvikling i Danmark. Derpå rettes blikket mod skolebestyrelserne: Hvad sker der, og hvilken politisk læring er relateret til deltagelsen i skolebestyrelserne?

Til slut i konklusionen peges der på konkrete forslag til ændringer, og der rundes af ift. artiklens hovedspørgsmål.

Introduktion

Megen politisk teori antager, at deltagelse i det “lille demokrati” kan fungere som en skole i det “store demokrati” (Almond & Verba, 1963; Stuart Mill, 1946; de Tocqueville, 1945). Spørgsmålet er imidlertid, om der findes sådan en sammenhæng? Dette spørgsmål er i stigende omfang blevet aktuelt i takt med den betydelige udbygning af borgernes formelle muligheder for indflydelse, der er foregået gennem de sidste årtier. Statslige og kommunale beslutninger er på en række policy-felter decentraliseret til de enkelte institutioner - og mange af disse har oprettet brugerbestyrelser.

¹ Artiklen bygger på forfatterens Ph.D.-afhandling. Undersøgelsens metodiske tilgang er baseret på et casestudie af to skoler i Aalborg Kommune, som er fulgt igennem en periode på 3 år. Dataindsamlingen er bygget op omkring en metodisk triangulering. Det konkrete design er beskrevet i Kristensen, 1996.

² Skolebestyrelserne består af skolelederen, 5 eller 7 valgte forældrerepræsentanter, 2 medarbejderrepræsentanter samt 2 elever. De blev indført med den nye skolestyrelseslov i 1990.

Man kan dog i relation hertil spørge, om man herigennem har skabt større ulighed mellem stærke og svage brugere, og om borgerenes indflydelse reduceres i takt med brugernes øgede indflydelse?

Politikken er blevet “grænseoverskridende” ift. en række traditionelle demarkationer som nationale grænser, centralt/lokalt niveau, privat/offentligt - og der er sket væsentlige ændringer ift. den politisk/demokratiske konstitution: politikken er i vid udstrækning blevet forhandlet (Pedersen et al., 1994).

Et tydeligt billede er stigende grad af kompleksitet og nye former for politisk organisering. Der tales således om “politikens multicentrering” og ændrede governance-strukturer (Koiman, 1993; March & Olsen, 1995; Bang & Sørensen, 1998). Brugerindflydelses-diskussioner indskriver sig centralt ift. dette udviklingsbillede.

Kommunerne og det lokale er i langt højere grad blevet et politiseret felt, og der er først og fremmest tale om et nyt fokus på output-siden af det politiske system. Et parallelt udviklingstræk i det danske samfund er stigende individualisering og afkobling fra traditionelle, kollektive organiseringer, hvor individet i stigende grad forholder sig reflektivt til det velfærdsstatslige system (Andersen, 1997; Bang & Sørensen, 1998).

Det er derfor væsentligt at spørge, hvad der sker i denne udvikling og i takt med øget individuel valgfrihed? Dannes der fx. nye forståelser, kollektiver og loyaliteter? Fremmes universelle normer og dyder, eller fremmes snarere en snæver, egoistisk individualisme? Hvordan påvirkes samtidig mulighederne for demokratisk styring?

Teoretiske problemstillinger

Demokratispørgsmål handler grundlæggende om fundamentale værdier, og om den retfærdige fordeling af samfundsmæssige goder. Hermed er fundamentale politiske spørgsmål bragt på banen. Demokratiet tilhører den politiske sfære, som handler om kollektive og bindende regler og politikker, og afklaringen af uenigheder om, hvad sådanne politikker skal indeholde. Politiske systemer er ikke neutrale arenaer, hvor “eksterne” interesser konkurrerer, men må i højere grad forstås som komplekse institutioner, som har sit eget liv. Demokrati er ikke kun en arena for stridende interesser, men også en grundlæggende kilde for sådanne interesser.

Ambitioner om et mere perfekt demokrati stimulerer en fortsat søgning efter måder til at forbedre politiske institutioner gennem læring (March & Olsen, 1996:3). Her synes “*empowerment*” at være én af mulighederne, som betoner en bevidst satsning på “skabelse” af *demos* og af politiske

identiteter, som er konsistente med demokratiske normer (dvs. *fra neden*). En anden mulighed er at forme det politisk-institutionelle design og gøre det politiske system mere adaptivt (dvs. *fra oven*), samt i højere grad at forsøge at gøre de demokratiske institutioner i stand til at matche forandringer i de politiske omgivelser og til at lære gennem erfaring.

En udbredt forestilling fremhæver, at individer lærer deltagelse gennem selve deltagelsen, og at processen kan være selvforstærkende, hvis deltagerne opnår følelse af fortrolighed og oplevelse af, at deres deltagelse faktisk gør en forskel (Pateman, 1970). Deltagelse i lokale governance-institutioner kan i denne betydning fungere som en "skole i demokrati" og bidrage til udviklingen af færdigheder, selvtillid, samt et bredere sæt af interesser og forståelser, end hvad der var udgangspunktet før deltagelsen. DeTocqueville leverer det klassiske udsagn om deltagelsens lærings-effekt: Deltagelse kan udvikle en "civic consciousness", som er fundamentet for deliberativ politik og for erkendelsen af normer for demokratiske procedurer. Denne type læringskapacitet opnås kun via argumentation og forhandling, som rækker aktørerne ud over faste og institutionaliserede interesser og positioner - i arenaer for deliberation. Deliberation er i denne forståelse en hjørnesten i demokratiet, som socialiserer borgerne og løser konflikter mellem disse. Det er her en grundliggende antagelse, at deltagelse kan styrke de demokratiske og politiske færdigheder. Kapabiliteter i relation til politisk ansvarlighed, demokratisk handlen og identitet kan styrkes - bla gennem praktisk erfaring.

Skolebestyrelserne kan ses som en lokal læringsarena, hvor færdigheder og kompetence i politiske spørgsmål og demokrati ideelt set udvikles. Jeg antager i den forbindelse, at der kan være tale om, at brugerne lærer eller "bliver dygtige" til det politiske bestyrelsesarbejde, at de oplæres i funktionsmåderne ift. den politiske proces og samtidig bliver klogere på selve demokratiets karakter. Dette fænomen fastsættes her som "politisk læring." Spørgsmålet er samtidig, om skolebestyrelserne evner at stimulere en øget, generel politisk interesse blandt deltagerne, og om de styrker ambitioner om deltagelse, således at der kan aflæses en "transformation", hvor skolebestyrelserne kan fungere som rekrutteringskanal til højere nivåer af det politiske system.

Artiklens grundliggende spørgsmål er således, om *der er former for politisk læring knyttet til medlemskab af skolebestyrelser?*

Jeg skal i det følgende behandle denne problemstilling, og jeg skal samtidig forsøge at indplacere "brugerdemokratiet" og brugerindflydelsesbegrebet i en kontekst af den danske velfærdsstatsudvikling. Forud for denne behandling, vil jeg i det følgende indskredse et teoretisk perspektiv på studiet af centrale begreber som demokrati, politisk deltagelse og empowerment. Dette sker med udgangspunkt i tre konkurrerende, normative demokratimodeller i et forsøg på

at indkredse en teoretisk forståelse af demokrati og politisk deltagelse.

De tre behandlede demokratimodeller kan indplaceres i hhv. *en liberal* og *en republikansk* tradition. Hvor den liberale tradition lægger vægt på selvbestemmelse, så fokuserer republikanerne især på medbestemmelse.

Deltagelse i den liberale demokratitradition

Kollektive beslutninger har i den liberale demokratitradition karakter af en aggregering af enkelt-aktørers præferencer, og samfundsmæssige fællesinteresser forstås som summen af de enkelte aktørers egeninteresser, sådan som de er artikulert i den politiske proces.

De politiske beslutninger bør i størst mulig grad tilgodese de foreliggende aktørinteresser. Eftersom markedet er den koordineringsform, som bedst tilgodeser individuelle præferencer, bør det område, som er underlagt politisk regulering minimeres i videst mulig grad (Hansen, 1994:22). Demokrati er ikke et mål i sig selv - det er et middel, som bla. skal sikre indfrielsen af det højeste af alle politiske mål: frihed og selvbestemmelse.

Det centrale i denne tradition er, at politiske processer er at betragte som redskaber for kollektiv beslutningstagen blandt aktører med særinteresser. Politisk handlen er drevet af en "consequentialist logic" (March & Olsen, 1989). Interesser er stabile og persistente, og de eksisterer **exogent** ift. det politiske system.

Deltagelse i den republikanske demokratiopfattelse

Der kan inden for denne tradition sondres mellem flere retninger, hvoraf især to idag er fremtrædende. Den første retning er *kommunitarismen*, som betoner fælles orientering på grundlag af "det gode liv" og det fælles bedste. Demokrati og deltagelse er goder i sig selv, som udvikler individerne og deres "awareness of community" samt styrker den kollektive refleksion og tillid - (Macpherson, 1977:85). Deltagerne i politiske processer er borgere, som er i stand til at handle i overensstemmelse med fællesinteresser, og eksistensen af et fællesskab gør det muligt at enes om fælles anliggender. Politik reflekterer således moral og værdier i samfundet.

Den anden retning er den *diskursdemokratiske* eller *deliberative demokratiforståelse*, som rummer elementer fra både den liberalistiske og (især) den kommunitære tradition, men sammenføjer dem på en anden måde. Politik kan her ikke forstås som blot en kollektiv selvrefleksionsproces. Diskursdemokratiet betoner orientering på grundlag af anerkendte demokratiske principper, samtale og diskussion. Der findes mange forskellige forestillinger om "det gode liv",

og ideen om "ét fælles bedste" overser "de mange forskellige værdier". Kritik af kommunitarismen angående risikoen for, at samfundet udvikler sig i totalitær retning, har bla. medført, at mange moderne demokratiteoretikere idag bekender sig til diskursdemokratiet.

Det er i diskursdemokratiet retfærdige procedurer, der skal afgøre, hvad der er i alles ligeværdige interesse. Det er her forsøget på at balancere offentlig og privat autonomi i den institutionelle designing, som skal lede til retfærdige og legitime beslutninger og fælles forståelser (Eriksen, 1996:4).

I den diskursdemokratiske forståelse eksisterer fællesinteresser uafhængigt af de enkelte borgere og deres subjektive interesser, og udspringer af selve konfrontationen og dialogen mellem ligeværdige medlemmer af et politisk fællesskab. Fællesinteresser eksisterer kun i kraft af den offentlige debat og diskussion om, hvad der er det fælles bedste. Via dialogen og den dertil knyttede erkendelsesproces *transformeres* fællesinteresser til egeninteresser, hvor oprigtig diskurs leder deltagerne ud over deres oprindelige positioner. Diskurs og demokratisk samtale er således grundlaget for læring. Fællesinteresser er i denne retning ikke blot summen af - eller kompromiser om - private interesser. Derimod forenes de forskellige særinteresser på et højere niveau til samfundsmæssige helhedsinteresser. Dette kan kun ske via åben og offentlig dialog, hvor det bedste argument afgør, hvad der er rationel fællesvilje i politiske sammenhænge.

Politiske fællesskaber og fælles anliggender skabes således *i deliberative*, offentlige fora, dvs. politikinternt eller *endogent* gennem den politiske aktivitet og deltagelse. Både aggregeringsorienterede forståelser (herunder den liberalistiske) samt den kommunitære tilgang, ser modsat aktørers politiske adfærd som foreliggende og *exogent givet*.

Den vinkling og betoning, som jeg bruger som udgangspunkt for undersøgelsen af identitetsudviklingen og den politiske læring i skolebestyrelsen, knytter i høj grad an til dels en deliberativ og dels *en nyinstitutionel forståelse* af den institutionelle ordens betydning for skabelsen af politiske identiteter. Hvor fx. kommunitarismen betoner skabelsen af fællesværdier blandt forskellige interesser, så betoner den ny-institutionelle forståelse konstruktionen af værdier blandt, og på basis af, forskellige identiteter. Den ny-institutionelle forståelse og den deliberative retning er således fælles om at pointere og vægtlægge den endogene interesse- og identitetsskabelse samt deltagelsens transformative kapacitet.

Den ny-institutionelle tilgang er for mig på dette område især interessant på to fronter: For det først antager den, modsat liberalistiske og kommunitaristiske forståelser, at deltagerne ikke allerede har faste og etablerede interesser og identiteter, når de entrerer offentlige arenaer som fx. skolebestyrelserne.

Ny-institutionalismen postulerer således, at disse skabes internt i institutionen. Det er derfor

relevant at undersøge i hvilket omfang - og hvordan - denne interesse- og identitetsskabelsesproces foregår. Centralt hos March & Olsen står her sondringen mellem en “*logic of consequentiality*” (baseret på “rational exchange”) og en “*logic of appropriateness*” (baseret på “reasoned obligation” og deliberation). Samtidig, for det andet, knytter March & Olsen et grundliggende begrebspar til forståelsen af handlinglingslogikker bag politiske handlinger, nemlig hhv. *aggregative og integrative processer* (March & Olsen, 1989:118).

Ved politikens aggregeringsaspekt forstår de spørgsmålet om interesseforskelligheder, - konflikter og kompromis. Den politiske adfærd i relation hertil har karakter af en kalkulatorisk og målorienteret adfærd. Handlingsrationaliteten er en “*logic of consequentiality*”. Ved integrationsaspektet forstår de spørgsmålet om politisk fællesskab og “det fælles bedste”. Den politiske adfærd ses i den forbindelse som en norm- og værdiorienteret adfærd. Handlingsrationaliteten er en “*logic of appropriateness*”. Begge aspekter er iflg. March & Olsen centrale for en demokratisk politisk orden (Hansen, 1994:19-21) - og er relevante ift. at forklare, hvordan skolebestyrelserne danner politiske og demokratiske identiteter. March’s & Olsen’s ny-institutionelle variant er i den forbindelse væsentlig ift. at forklare, hvordan en “*logic of appropriateness*” kan være styrende for, hvordan deltagerne agerer og forstår sig selv. Der opstilles hermed en forklaringskategori, som de øvrige tilgange ikke har “blik” for.

Samtidig fastholder jeg i undersøgelsen demokratiperspektivernes forståelse af deltagelse og politisk identitetsudvikling i et forsøg på at etablere en slags “syntese” mellem forskellige opfattelser og betoning af politisk deltagelse og politisk socialisering, da jeg hævder, at ingen af disse i sig selv udgør adækvate forklaringskategorier ift. skolebestyrelsesdeltagelsen (Kristensen, 1998:53).

March & Olsen indplacerer sig således ikke eksplicit ift. nogen af de tre ovennævnte demokrati-retninger. De kan vel nærmest bestemmes som placeret med et ben i hver lejr. Derimod betoner de den endogene identitets- og forståelsesskabelse. Hermed vægtes deltagelsens *transformative* aspekt - hvilket gør spørgsmålet om *empowerment* relevant.

Jeg skal senere vende tilbage til dette empowerment-begreb. Først skal afsnittet om demokrati og deltagelse sættes ind i en kontekst, hvor demokratiet i Danmark i dag skal beskrives ift. udviklinger i den politisk-administrative struktur, den politiske styring og den politiske deltagelse.

Udviklinger i det danske demokrati

Den velfærdsstatslige ekspansion af institutioner, administration og serviceudbud har været kolossal siden 2. verdenskrig. Dette gælder ikke mindst på det kommunale niveau, som især efter kommunalreformen, har overtaget styringen af næsten samtlige service-institutioner. Brugerråd og brugerindflydelse ift. institutionsniveauet har været nogle af nøgleordene i de pågåede moderniseringsprocesser. Ifølge Lundquist (1991) har moderniseringsdebatten i forhold til den offentlige sektor dog generelt været domineret af en rationalitetsdiskurs, frem for en demokratidiskurs. Omend betoning af styringskapacitet, markedsmæssiggørelse og responsiv-stat-strategier således kan siges at have domineret over demokrati- og deltagelses-strategier, er et interessant spørgsmål i forlængelse heraf alligevel: hvad sker der med deltagerne, og hvordan foregår "livet" i sådanne typer af råd?

Politikken er iflg. Pedersen et.al. (1994) "eksploderet" og har bredt sig til stort set alle områder af samfundslivet. Samtidig er politikken "imploderet", idet beslutninger med autoritativt bindende karakter træffes i mange usammenhængende fora. Der er således sket fundamentale ændringer i forudsætningerne for det danske demokrati - og det konstitutionelle grundlag er udfordret af den faktiske udvikling, hvor politiske beslutninger træffes mellem institutioner og subeliter i lukkede fora, uden nogen offentlighed og uden politisk indsigt og kontrol. Kanalerne for indflydelse og deltagelse er blevet mange; formerne for repræsentation er mange, og ansvaret har antaget mange former (Ibid.:233). Hvad der måske er lige så væsentligt i denne forbindelse er stigende differentiering mellem aktive og passive borgere, mellem stærke og svage grupper, mht. hvad deraf følger af politiske integrationsproblemer.

Den politiske styring er i opbrud.

Opbrud i den politiske deltagelse

De politiske partiers betydning som "bærere af kollektive identiteter" er kraftigt reduceret. Deltagelsen er i øget grad blevet sporadisk, temporær og instrumentel. Der er ikke tale om mindre deltagelse eller interesse for politik, men derimod om ændringer i deltagelsens *karakter*, hvor målet for deltagelsen i øget grad rettes mod policy-outputs og politiske issues. I takt med de store bevægelers "død" er antallet af mobiliserende og samlende politiske deltagelsesanliggender reduceret, og tilsvarende findes der i mindre omfang fælles og samtidige forankringspunkter, eksemplificeret ved deltagelsens segmentering.

Både den republikanske og den liberale tradition deler et syn på politisk deltagelse, som en aktivitet, der går fra civilsamfundssfæren til staten/den politiske sfære - altså fra det private til det offentlige. Denne opfattelse er ikke længere éntydigt holdbar, idet den overvejende deltagelsesaktivitet i dag er politisk-institutionelt formet af den måde, hvorpå den politiske styring har udviklet sig, og ifm. knyttelsen af deltagelse til bestemte *roller* (fx. brugerrollen), som er politisk skabte. Tilsvarende valghandlingen, er langt den største deltagelsesaktivitet i dag knyttet til aktiviteter, der kommer "indefra systemet" eller "oppefra-ned" og ikke "nedfra-op", eller måske snarere udefra "et socialt liv", som er uberørt af det politiske (Torpe, 1997a:6-7). Bevægelsen går altså i dag i højere grad den modsatte vej, sammenlignet med tidligere.

Samtidig "fødes" man ikke længere ind i bestemte politiske fællesskaber og organiseringer. Man vælger sådanne, og man tager politisk standpunkt på tværs af sociale karakteristika. De traditionelle forbindelser mellem individet og "det politiske" er kappet over, og nye, mere flygtige, organiseringer og medlemskaber er opstået (Torpe, 1996:2). Borgernes offentlige engagement er i stigende grad blevet enkeltsagsorienteret og koblet til institutionaliserede "roller" i tilknytning til det politisk/administrative-system. Den politiske deltagelse har i relation til disse roller aftegnet et afgørende skift i focus-felt fra deltagelse i relation til det politiske systems "input-side" til "output-siden", hvor deltagelsen har flyttet sig fra fx. "vælgerforeningen" til fx. brugerrådene. Dette betyder en øget *fragmentering* i deltagelsen og en forøgelse af forekomsten af beslutningsfora på forskellige niveauer i samfundet, eksemplificeret ved "politikens eksplosion".

Ligeledes er deltagelsen blevet mere temporær. Man deltager i visse perioder, og deltager ikke i andre. Der er tale om en deltagelsesform, som rummer træk, der kan karakteriseres vha. "hverdagsmager"-figuren (Bang & sørensen, 1998).

En mere kompleks styring kombineret med et formaliseret samspil mellem udøvende institution og brugere bevirker, at "forbrugerrollen" vinder frem på bekostning af "borgerrollen" (Torpe, 1997:11) - og skaber en deltagelsesform, som i stigende grad er individuelt og reflexivt begrundet.

Den politiske deltagelse er i opbrud.

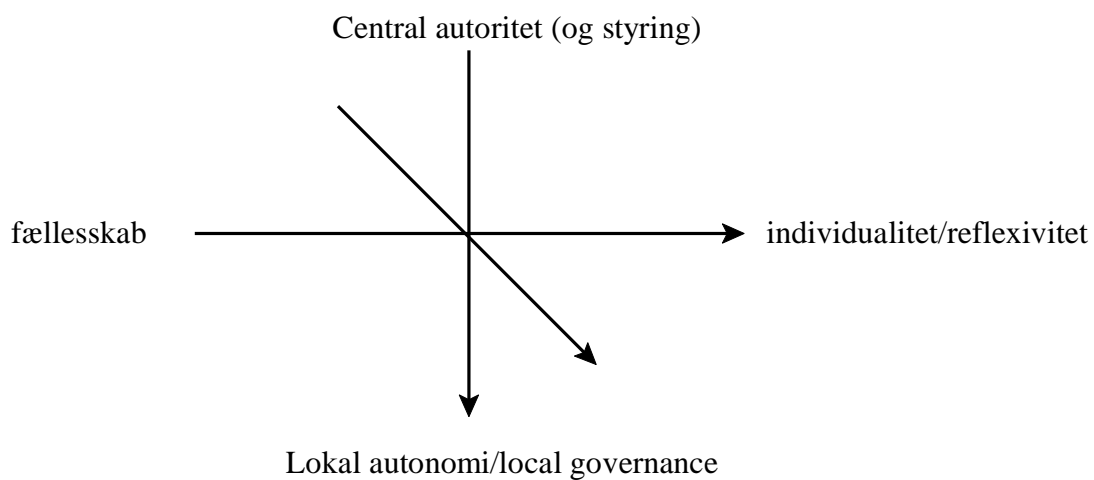
Den udvikling, der ovenfor er skitseret, har først og fremmest to dimensioner. Den ene handler om styrings- og autoritetsdimensionen, og den anden handler om deltagelsesdimensionen. Ift. styringsdimensionen er udviklingen gået i retning af øget politisk/administrativ decentralisering. Dels fra centralt statsligt niveau til kommunalt niveau, og dels fra centralt kommunalt niveau til institutionsniveauet. Den anden dimension handler om den politiske deltagelse, hvor udviklingen er gået fra fællesskab og massemobilisering til deltagelse i enkeltsager og afgrænsede politikområder, hvor engagementet er reflexivt begrundet i et *livspolitisk* perspektiv (Giddens, 1991), og

hvor politik er blevet til noget *privat* (Andersen, 1997a:64).

Udviklingen i styring og deltagelse kan opstilles som i figur 1. Den vertikale pil illustrerer styringsdimensionen, og den horisontale pil illustrerer deltagelsesdimensionen.

Figur 1: Udvikling i den politiske deltagelse og styring

Disse tendenser, samt spørgsmålet om brugerindflydelse, indskrives sig centralt i den klassiske debat mellem liberalismen og kommunitære opfattelser af autonomi. Hvilken “model”



repræsenterer brugerindflydelses-tankegangen, kunne man spørge?

Svaret må her blive et “både og”. Der er spor af såvel den liberale, den kommunitaristiske og den deliberative model i “brugerindflydelses-bølgen”.

I den liberale demokratiopfattelse sikres autonomi bedst på individniveau via sikring af individuelle rettigheder og individuel **selvbestemmelse**. Markedet står som een yderlighed for den individuelle form for selvbestemmelse, hvor den enkelte aktør optræder som kunde og vælger mellem det, der tilbydes. Øget markedsmæssiggørelse og styrkede *exit-muligheder* i den offentlige sektor tilgodeser først og fremmest selvbestemmelses-aspektet. Derimod betoner indførelsen af brugerråd og -bestyrelser i højere grad *voice-aspektet*, som er et grundlæggende udgangspunkt i de to andre demokrati-spor - for tilvejebringelsen af deliberative fora og skabelsen af forståelser og orienteringer omkring et “fælles bedste”.

Hvor demokrati og deltagelse traditionelt knytter sig til det politiske systems input-side, så knytter

brugerrådstanken imidlertid udelukkende an til output-siden. Det skal her pointeres, at brugerorganerne udelukker ikke-brugerne, og de er oftest svage ift. de horisontale dimensioner, fx. kontakten til "baglandet" eller de ikke-deltagende brugere. Deltagelsen er segmenteret og er baseret på særinteresser, modsat almeninteresserne. At deltagelsen er segmenteret betyder, at den er knyttet til afgrænsede og specifikke politikområder, hvor et givent antal aktører rutinemæssigt er engagerede i at formulere og udbrede fælles problemopfattelser og løsningsstrategier (Pedersen, 1988:119). Den enkelte deltager er kun til stede i kraft af tildelte, partikulære roller og bestemte interesser, som denne forventes at repræsentere.

Der er via lovgivningen sat begrænsninger på samtalens indhold og form. Kommunikationen foregår i lukkede fora, hvor offentligheden ikke har adgang. Brugerorganerne kan derfor ikke karakteriseres som offentligheder i klassisk forstand, men må snarere forstås som segmenterede del-offentligheder.

Så i relation til artiklens initierende spørgsmål, dvs. "muligheder og problemer demokratisk set", kan brugerindflydelsen på flere måder siges at være karakteriseret af skikkelsen af en Janusfigur. Den er i nogle henseender politisk og demokratisk set problematisk, samtidig med, at den i andre henseender rummer interessante potentialer. Demokratiteoretisk set er den fx. på den ene side betænkelig som en ny reguleringsform, der ikke er retsligt bundet, og på den anden side er den "lovende", fordi den indeholder muligheder for lægmænds udvikling af politiske og demokratiske færdigheder og identiteter samt øget ansvarliggørelse på demokratiske betingelser.

Med udviklingen af brugerdemokratiet går kontakten mellem borgeren og det offentlige, og hermed også borgerens indflydelse over den offentlige service, i stigende grad via det administrative serviceapparat, og i mindre grad via politikerne, hvorved afstanden mellem politikerne og borgerne potentielt øges. I denne forstand har brugerstyring klare paralleller til korporativ styring. I begge tilfælde gælder, at de interesser som formidles, ikke går gennem offentlige kanaler på samme måde som synspunkter i den traditionelle politiske beslutningsproces. Interesserne kan dermed antages at forblive værende af en privatistisk karakter.

Brugerindflydelse og et fragmenteret medborgerskab som muligt demokratisk problem

De ovenfor skitserede udviklinger ift. styring og deltagelse kan karakteriseres ved fremvæksten af et fragmenteret medborgerskab, som bla. samtidig rummer et demokratisk paradox: Mens

brugeren får større indflydelse på institutionernes drift, får **borgeren** mindre indflydelse på de normer, der afgør hvem, der skal have hvad, hvornår og hvordan. Brugerdemokratiet kan konstitutionelt betraget ses som et demokratisk problem og en udhuling af demokratiet ved at skabe et gab mellem brugerskabets ret til indflydelse, som "ikke-brugerne" ikke har, og lighedsprincippet, dvs. grundsætningen om, at borgeren tildeles rettigheder, uden hensyn til tilfældige forhold (Oddvar Eriksen, 1993:228). Eriksen har argumenteret for, at det er statsborgerrollen, som virker integrerende i et demokratisk samfund. Først når borgerne, modsat udelukkende brugerne, får samtalt om, hvad der skal gøres, kan der opstå en politisk legitimitet. Der ligger heri en kritik af den økonomisk inspirerede fortolkning af politik, idet en politik byggende på uformidlede private og egoistiske præferencer vil medføre en dominans af de aggregerende over de integrerende sider ved politik og dermed udgøre et demokratisk problem.

Brugerrollen og brugerdemokratiet på skoleområdet

Skoleområdet kan siges at repræsentere et godt eksempel på det institutionaliserede brugerdemokrati. Det er således en form for "repræsentativt demokrati", men det eksisterer inden for et lukket system. Dette brugerorgan er ikke åbent for offentligheden. Valgbarhed til skolebestyrelsen kræver samtidig, at man har forældremyndighed til et barn i den pågældende skole.

Brugerdemokratiet repræsenterer en forstærkning af de *funktionelle koblinger* mellem borgeren og samfundets institutioner, og en tilsvarende svækkelse af det territoriale (det lokale/kommunen), det tvær-institutionelle og det tvær-sektorielle. I den forstand kan det begrænse mulighederne for diskussion af de fælles demokratiske værdier og løsningen af bredere, fælles anliggender borgerne imellem.

Brugerorganerne definerer primært "aggregeringsorienterede" handlingsrationaliteter, hvor deltagerne på kalkulatorisk-strategisk vis forfølger forestillinger om egne og særlige interesser, med den risiko, at samfundet gradvist atomiseres. Motivationen for deltagelsen er snævert instrumentelt begrundet og kan derved fjerne aktørerne fra et fokus på helheder og fælles anliggender. Dette er i hvert fald *en grundliggende antagelse, som er udgangspunktet for undersøgelsen*.

Omvendt er brugerrådene en succeshistorie, såfremt kriteriet udelukkede er at øge antallet af offentligt engagerede personer. Rollen som bruger synes at være lettere at mobilisere, end rollen som borger. Meget tyder på, at flere personer er villige til at deltage i brugerråd, end til at lade sig opstille til traditionelle politiske organer (Montin, 1993). Især synes forældrerollen at være en

effektiv motivationsfaktor i denne forbindelse. Hvordan skolen fungerer for barnet er vigtigere, end hvad der foregår i kommunestyret. Man vil ikke binde sig på et ideologisk grundlag, men derimod ud fra et engagement på et område, hvor man er direkte berørt, og hvor engagementet giver konkrete resultater, jvf. de tidligere skitserede ændringer i deltagelsesmønstrer. Brugerrådene kan siges at bidrage til opsplitningen af medborgerskabet, hvor enkeltsags- og særinteresser får gennemslagskraft og i den forstand repræsentere en instrumentel demokratiforståelse.

Samtidig kan man forestille sig, at brugerrådene vil bemannes af nye eliter på bekostning af "den brede befolkning" - dvs. af de personer eller *demo-eliter* (Bang, 1994), som i forvejen bliver hørt i andre sammenhænge, og som i stigende grad udgør en samfundselite - et folkets A-hold, som går igen i mange samfundsmæssige sammenhænge, og som med tiden har opnået en deltagelses- og beslutningsmæssig privilegeret adgang.

På den anden side kan det ikke a priori udelukkes, at brugerrådene vil kunne etablere typer af lokale fællesskaber og typer af samhørigheder. Det, at man har noget at samtale om og være fælles om, kan medvirke til at skabe og udvikle bevidstheder, som kan danne basis for politisk bevidstgørelse. Med brugerrådene bliver antallet af "folkevalgte" flere - og flere personer får i bedste fald nye politiske identiteter.

Opsamlende kan det sammenfattes, at brugerdemokratiet forlods sætter problemer af demokratisk karakter. Deltagerne må forventes af være orienteret mod egen- og særinteresser og drevet af aggregeringsforståelser. Omvendt sættes der bestemte institutionelle handlemuligheder for deltagerne, som rummer potentialer for demokratisk kapabilitets- og identitetsudvikling.

I relation til sidstnævnte er vi tilbage ved "*empowerment*"-begrebet. Et generelt problem med dette er, at det er et "fuzzy concept" - det er svært at definere. Der er tale om et komplekst begreb, som har mange komponenter. Der findes ikke nogen "mund-ret" dansk oversættelse af "empowerment". Det (mig bekendt) bedste bud, som forsøger dels at kapere og rumme essencen af den anglo-amerikanske term, og dels at relatere begrebet til *deltagelse* og *læring*, består i tvedelingen mellem hhv. "*mægtiggørelse*" og "*myndiggørelse*".

Modsat mere traditionelle politologiske læringsforståelser handler empowerment ikke om, hvilke faktorer, der er "*bærere*" af "*politisk læring*", men snarere om, hvad "*politisk læring*" er, og hvordan deltagelse transformeres til udvikling og læring gennem handling. "Empowerment" kan således ses som de processer, der kan resultere i politisk læring, og kan defineres vha. sondringen mellem:

- **Mægtiggørelse**, som er knyttet til bestemte rum, roller og institutionelle muligheder og

forudsætter tilegnelsen af kapabiliteter. Mægtiggørelse handler om udviklingen af politiske kompetencer.

- **Myndiggørelse**, som er knyttet til udviklingen af identiteter, fælles forståelser og til dét at kunne gøre en forskel. Myndiggørelse er koblet til de konkrete erfaringer, som gøres i de institutionelle rum, forstået som “ikke-eksperternes” erfaringer, holdninger samt udvikling af refleksivitet og demokratiske kompetencer.

Torpe sonderer i relation hertil mellem **interne** (institutionsrelaterede) demokratiske processer og deres demokratiske effekter på grupper og individer, og **eksterne** demokratiske effekter som vedrører de demokratiske institutioners evne til at udvikle en **demos** af kompetente og ansvarlige borgere. De sidste effekter er universelle i deres karakter - dvs. rækker ud over den enkelte institution/lokalitet/kommune (Torpe, 1997b:2).

Med de tre tidligere beskrevne normative demokratiperspektiver samt empowerment-tilgangen kan der nu opstilles en række forståelser, som vægter forskellige aspekter af demokratisk deltagelse med forskellige betoning for identitetsopbyggelsen, og som kan siges at vedrøre:

- 1) *Det instrumentelle aspekt*: demokrati er et sæt af procedurer, som sikrer aggregeringen af præferencer blandt egennytte-maximerende aktører (den liberalistiske forståelse)
- 2) *Det moralske aspekt*: demokrati er et system “of education and socialization in the service of human virtue, a collective faith and a way of life” (March & Olsen, 1989). De demokratiske institutioner bibringer identiteter og idealer (den kommunitaristiske forståelse)
- 3) *Det deliberative aspekt*: demokratiske institutioner udgør argumentationsfællesskaber for informeret debat, offentlig deliberation, retfærdige processer og udvikling af kritisk sans. Den centrale præmis er tiltro til den menneskelige kapacitet, hvad angår rationel diskurs og konstruktiv debat (den diskursdemokratiske forståelse)
- 4) *Det transformative aspekt*: demokrati er en arena for selv-reflektion og redefinering ift. individer, institutioner og fællesskaber (empowerment-tilgangen).

Disse forståelser er i praksis blandet op og lader sig kun udsondres analytisk - men de er alle relevante i forsøget på at forstå og beskrive deltagelsens karakter og væsen samt en potentiel *politisk læring*. I den empiriske undersøgelse er spørgsmålet om politisk læring i skolebestyrelsen konkret operationaliseret ift. 3 dimensioner, som vedrører:

- ”spill-over” fra skolebestyrelsen i form af øget partipolitisk deltagelse³
- udviklingen af deltagernes politiske kompetencer og færdigheder (“mægtiggørelse”)
- udviklingen af deltagernes demokratiske identiteter og forståelser (“myndiggørelse”)

Hvad sker der i skolebestyrelserne?

Jeg vil her kort beskrive nogle centrale udviklingstræk, som har kendetegnet den første periode med skolebestyrelser, samt nogle af de mest markante resultater og gennemgående processer, som undersøgelsen kaster lys over.

Med den nye styrelseslov får skolelederen en stærk lederrolle, og brugerne betragtes som aktive, kompetente og ansvarlige ressourcer i skolens styring. Denne ansvarlighed forventes ikke kun at orientere sig mod opfyldelsen af egne børns behov. Pointen er netop, at forældrene ikke må gå ind i enkeltsager. De skal som bestyrelse udelukkende forholde sig til *det generelle* og til *styringen* af skolen. Der ligger således her et indbygget skisma for forældrerepræsentanterne i skolebestyrelsen mellem rollen som kvalificerede ledere og rollen som brugere, der varetager personlige interesser.

Forældrerepræsentanterne ønsker nemlig ofte at blande sig “i driften”, fx. når der er klager over bestemte ting vedrørende konkrete medarbejdere. Der er mange eksempler på, at forældrene bringer sager ind i skolebestyrelsen, som den reelt ikke skal beskæftige sig med. De bringer således problemstillinger nedefra de “menige forældre” ind i skolebestyrelsen - og tager personrelaterede forhold op, som ellers udelukkende er et ansvarsområde, der hører under skolelederen, også selvom de ved, at dette ikke er deres kompetenceområde. Især spørgsmålet om afgrænsning af kompetence- og ansvarsområder leder hyppigt til sammenstød og konflikter i skolebestyrelsen.

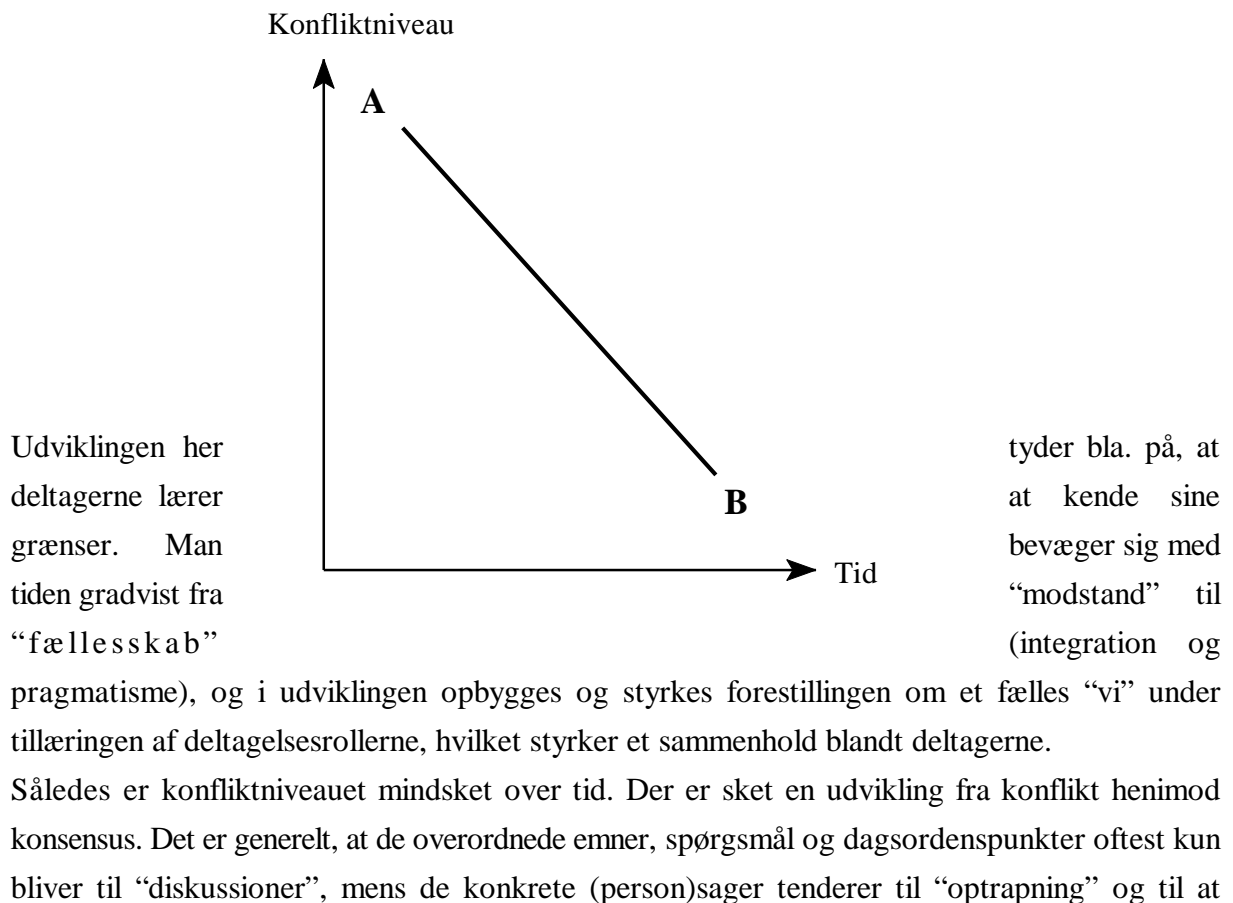
På dette felt vil skolelederen forsøge at forsvare sit ledelses- og råderum. Dette medfører ofte, at forældrerepræsentanternes tiltag “affejes” med henvisning til, at de kun skal udlægge overordnede rammer - hvilket så omvendt resulterer i, at forældrerepræsentanterne føler, at de ingen indflydelse har. Denne erfaring kolliderer således med deres selvforståelse, hvor de betragter skolebestyrelsen som en “rigtig” bestyrelse - parallelt til bestyrelser i det private erhvervsliv, som er placeret over ledelsen og skal udlægge de meldinger og rammer, som ledelsen skal agere indenfor.

³ Man kunne have valgt helt andre indikatorer eller målestokke for spørgsmålet om “spill-over”-effekter, end lige netop partipolitisk deltagelse, som jeg her har undersøgt. En sådan kritik mod analyse-designet ville være relevant. Der kunne således undersøges for helt andre - og muligvis mere plausible - spill-over-effekter af skolebestyrelsesdeltagelsen til andre former for politisk aktivitet, som ikke lige retter sig mod de politiske partier. I traditionelle undersøgelser af politisk adfærd og deltagelse kobles politisk deltagelse således oftest til en vifte af former for aktivitet. Mit fokus på partipolitisk deltagelse skal således udelukkende begrundes ud fra et afgrænsningsmæssigt argument.

Samtidig er det dog signifikant i undersøgelsen, at konfliktniveauet nedtones med tiden, og at der sker en udvikling mod øget integration i skolebestyrelsen, hvor deltagerne i stigende grad accepterer hinanden. De finder efterhånden ud af, at de ofte har de samme mål, og de lærer med tiden at finde sammen omkring en række sager. Men vejen hen imod dette stadie kan være særdeles problemfyldt og konfliktbetonet.

Der kan således skitseres en udvikling fra starten af skolebestyrelsesperioden (A) til senere i forløbet (B), hvor relationerne er blevet markant bedre med tiden, som illustreret i nedenstående figur.

Figur 2:



konfliktniveauet øges. I takt med at konfliktniveauet øges, stiger aktiviteten blandt forældrene. Der holdes ekstra møder og eksterne aktører inddrages.

Ovenstående kan ses som enten en udvikling (“læring”), hvor man får større forståelse for skolebestyrelsesarbejdet og de øvrige interessenters synspunkter, samt bliver bedre til at samarbejde. Med mindre man da vælger at tolke den ovenstående “udvikling” fundamentalt anderledes, og i stedet ser dette forløb som en “afvikling”, dvs. som et udtryk for øget afmagt og resignation blandt forældrerepræsentanterne, hvor man affinder sig med tilstandene og erkender, at man ingen indflydelse har, ikke kan gøre en forskel, og dermed lige så godt kan lade være med at “skændes”. Jeg skal til slut i artiklen reflektere over dette spørgsmål.

Forældrerepræsentanterne har gennemgående *en oplevelse af ringe indflydelse*. De strukturelle rammer omkring skolebestyrelsen - dvs. lovgivningen og kompetencedelegeringen på det kommunale niveau - sætter en stor del af spillet i skolebestyrelsen og determinerer i høj grad vilkårene for skolebestyrelsesarbejdet. Der er sat rammer for skolebestyrelsens indhold og form og begrænsninger på aktørernes muligheder for indflydelse.

Der kan i bestyrelsen øves påvirkning i forhold til principper for skolens styring. Vægtlægningen af den overordnede principudformning betyder imidlertid, at der optræder frustrationer hos de forældrevalgte, som ofte føler, at de arbejder med “petitesser”, fremfor med egentlige “sager”. Princip-diskussioner synes at udløse en fornemmelse af at beskæftige sig med “tom snak”, og forældrene desillusioneres af ikke at kunne forholde sig til det konkrete, som det kommer til udtryk hos denne respondent:

*Vi har fået at vide fra skolelederen, at vi kun er til for at fastlægge nogle **principper**. Så går vi ind og roder i noget, der er **skolens daglige drift**, og det får vi at vide, at det må vi overhovedet ikke beskæftige os med. Men der er jo ikke kød og blod på principperne, så det vil sige, at der ikke er **noget operationelt i**, som man kan følge op på, om det nu kører eller ikke kører.*

Samtidig oplever forældrene, at grundtanken om, at skolebestyrelsen skal beskæftige sig med de overordnede linier bliver brugt i et magtspil fra skolelederens side til at holde forældrene væk fra de person-relaterede områder. Virkeligheden kolliderer her igen med forestillingen om at være en “rigtig” bestyrelse. Et åbenbart problem ved at arbejde med målsætninger er, at disse let bliver meget brede og overordnede, hvilket gør dem meget lidt operationelle og i værste fald så generelle, at de dækker alt (og dermed intet) og bliver ukonkrete. Herved kan en ond cirkel startes, fordi forsøgene på at gøre målsætningerne operationelle og anvendelige kræver, at man bliver konkret, hvorefter princippet om skolebestyrelsens overordnede funktion kan anvendes til

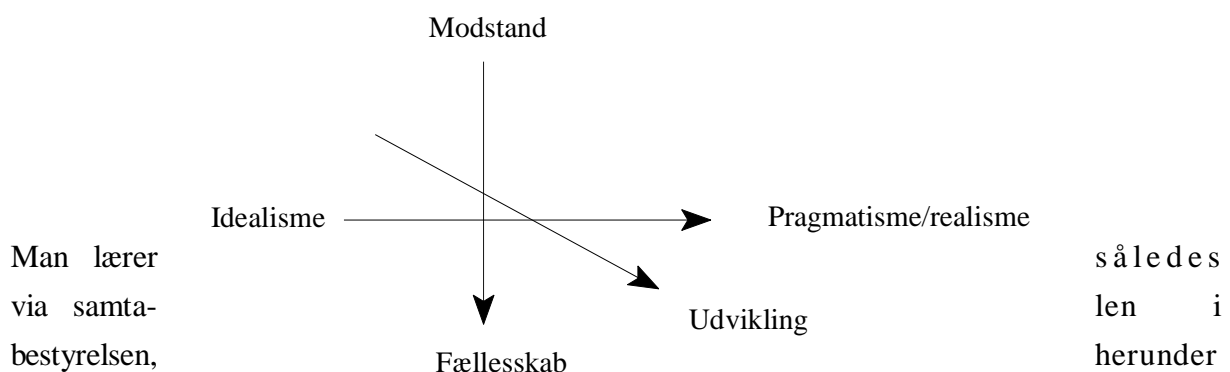
at skubbe forældrene tilside. Forældrene vil derfor igen typisk opleve, at der ikke er meget, som de “må” have lov at arbejde med.

Der er næppe tvivl om, at forældrene let “fanges” i skismaet mellem det instrumentelle sigte og forholdene for “Peter i 4.A”, og så de formelle, overordnede principper og retningslinier, som de “skal” arbejde med. Forældrerepræsentanterne tilkendegiver i hvert fald, at der bruges meget tid på at lave målsætninger, ordensregler og overordnede regler. Mange bestyrelsesmedlemmer oplever samtidig, at skolebestyrelserne fungerer som *isolerede øer*, og de har det svært med at repræsentere et bagland, som er vanskeligt at få i tale og komme i dialog med.

Undersøgelsen har vist, at der dels er et klart skel mellem forventninger og oplevede grader af indflydelse, og at der dels er et skisma mellem forældrenes oplevelser og ledernes og lærernes vurderinger heraf. Forældrenes fokus på barnet betyder i vid udstrækning, at de “måler” magt og indflydelse i skolebestyrelsen ift. barnet, mens skolerepræsentanterne måske i højere grad ser arbejdet og diskussionerne i skolebestyrelsen som en proces. Det er påfaldende, at udgangspunktet for deltagelsen, nemlig barnet, aldrig forlades som pejlemærke. Det er svært at forholde sig til overordnede målsætninger og principper, når ens udgangspunkt er Peter i 4.A. Det “nærsynede” fokus på det partikulære er begrænsende og spærrer for udsynet mod det almene og universelle. Det for undersøgelsen mest centrale aspekt vedrører, at der dog også er tegn på integration i den forstand, at konflikterne nedtones, og at der gradvist udvikles fælles forståelser i bestyrelsen. Oplevelserne bliver med tiden mere positive, hvilket kan tages som et tegn på, at evnen til at samarbejde med tiden bliver bedre.

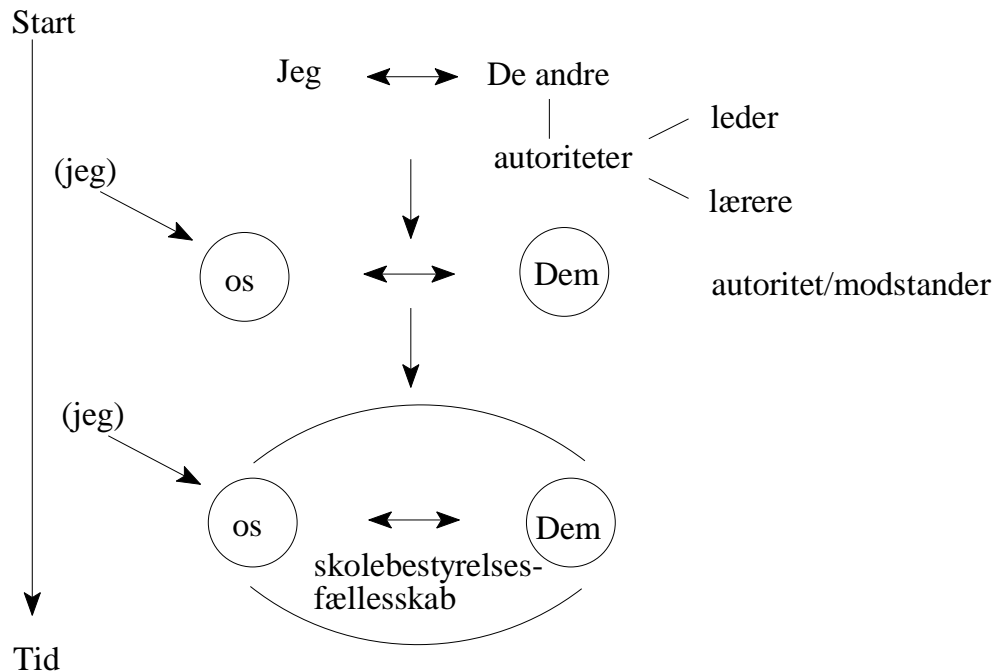
Nedenstående figur illustrerer de iagttagede udviklingstræk, hvor konfliktniveauet i skolebestyrelsen med tiden reduceres.

Figur 3:



forståelse for de demokratiske processer og spilleregler samt øget accept af modpartens synspunkter. Samtidig opbygger deltagerne en stigende grad af *refleksivitet* gennem perioden, og der udvikles forståelser af skolebestyrelsen som et samlet fællesskab, som illustreret i nedenstående figur.

Figur 4:



Der sker iflg. figuren en udvikling og transformation, hvor konstellationer af “jeg” og “vi” kontra “dem” med tiden udvikles til nye forståelser af skolebestyrelsen som en mere eller mindre sammenhængende enhed, som arbejder mod fælles mål. ”Jeg”’et spiller stadig en rolle gennem forløbet, men orienteringen rettes i højere grad mod bestyrelsen som en enhed. I denne udvikling er der tale om skabelse af nye identiteter og øget integration.

Politisk læring i skolebestyrelsen

I det følgende skal jeg udfolde spørgsmålet om politisk læring. Dette gøres i relation til den empiriske operationalisering, dvs. spørgsmålet om spill-over til partipolitisk deltagelse samt spørgsmålet om “mægtig”- og “myndiggørelse”, som er undersøgt dels indadtil og dels udadtil ift. skolebestyrelsen - som opstillet i nedenstående figur.

Figur 5: “Mægtig-/“myndiggørelse”

Politisk læring	“Indadtil” (den enkelte institution)	“Udadtil” (lokalt fællesskab)
Politisk kompetenceudvikling (“mægtiggørelse”)	1	2
Udvikling af politiske identiteter/forståelser (“myndiggørelse”)	3	4

I relation til figuren er det ift. felt 1 & 3 undersøgt, om deltagerne via processerne udvikler kompetencer og identiteter i relation til skolebestyrelsen og selve skolen.

Ift. felt 2 og 4 er det undersøgt, om deltagerne via processerne udvikler kompetencer og identiteter i relation til det lokale fællesskab. Der kan her analytisk sondres mellem a) lokalt fællesskab/lokalsamfund b) det politisk/administrative system og c) andre institutioner.

Spørgsmålet er således, om deltagerne “mægtiggøres” til deltagelse i andre politiske sammenhænge, og om de udvikler demokratiske forståelser og identiteter “udadtil”.

Forældrene giver som anført typisk udtryk for et ændret syn på skolen over tid. Deltagelsen giver større forståelse for de ting, der sker på skolen, men samtidig også forståelse for, hvad det er i praksis, som gør, at tiltag er vanskelige at implementere.

Forældrene i skolebestyrelsen er i en position, hvor de ikke bare skal “lære” ift. de indholdsmæssige sider af skolebestyrelsesarbejdet, men hvor de også skal oparbejde en fornemmelse og forståelse for de grupper og interesser, som de er stillet overfor i arbejdet. De skal fx. lære ift. at orientere sig “indad” i systemet mod lærerne og skolelederen, samt “udad og nedad” i systemet imod de øvrige forældre, og “udad og opad” i systemet mod højere politisk-administrative enheder og faglige organisationer.

Selvom deltagerne over tid gennemgår en læring i relation til kontakter “nedad” og “opad”, så tegner der sig et billede af, at de “slipper bedst” fra, samt opnår den mest markante læring, ift.

de processer, som retter sig "indad" - ift. at håndtere skolebestyrelsesarbejdet, og ikke mindst ift. at deltage i en bestyrelse og fungere internt som en samlet gruppe.

Det varierer en del, i hvilket omfang forældrene i skolebestyrelsen føler sig som repræsentanter for hele forældreskaren. Nogle sidder der udelukkende "som sig selv", mens andre er forholdsvis bevidste om rollen som repræsentant. Alligevel viser interviewene, at der er stor bevidsthed blandt forældrerepræsentanterne dels ift. deres repræsentativitet og dels ift. deres forståelse af forpligtigelse til at være et talerør for forældrene generelt. Der er stor opmærksomhed på, og bevidsthed om, baglandet, og der gøres konkrete tiltag for at styrke forbindelsen bagud. *Der kan derfor ikke siges at være tale om, at snævert privat og instrumentelt deltagelsesmotiv og fokus opretholdes over tid.* Snarere må der tales om læring ift. en "repræsentantrolle", og dermed en grad af transformation ift. deltagelsesidentiteten sammenlignet med udgangspunktet.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at skolebestyrelserne har svært ved at styrke forbindelseslinierne til baglandet og øge interessen for skolebestyrelsesarbejdet. Her spiller det utvivlsomt ind, at skolebestyrelserne er lukkede fora, som modsat de traditionelle parlamentariske, demokratiske organer ikke har nogen egentlig *offentlighed*. Møderne er lukkede for de menige forældre, så selv om der måtte eksistere en interesse for at øge sit kendskab til skolebestyrelsen, så levnes der ikke menige forældre mange muligheder herfor. Samtidig er det i et demokratisk offentlighedsperspektiv "problematisk", at forældrene først kan stemme på bestemte kandidater ved bestyrelsesvalgene, og derefter ikke har muligheder for at følge kandidaternes faktiske, skolebestyrelses-relaterede arbejde, dvs. kigge dem efter i kortene og vurdere deres holdninger og gerninger, fordi møderne er lukkede. Der offentliggøres ofte heller ikke egentlige referater fra møderne. Manglende information og manglende offentlighed leder næsten uundgåeligt til lav interesse for skolebestyrelsen. Samtidig gives der grobund for mytedannelse og befæstning af stereotype opfattelser blandt forældre, fx. om at skolebestyrelsen bare taler abstrakt "tågesnak", eller at deltagerne snakker og snakker, uden i øvrigt at kunne bestemme noget.

Deltagerne bliver i forløbet bedre til at se helheder for den enkelte skole, men der er ikke klare tegn på, at de tilsvarende udvikler interesser og forståelser for lokalsamfundet eller kommunen som helhed. Det er samtidig gennemgående for forældrene, at deltagelsen nok har ændret synet på skolen og har givet forståelser i relation hertil, men at deltagelsen på den anden side ikke har ændret sig ift. at være begrundet i en konkret institutionstilknytning. Der er heller ikke ændret på interessen ift. at deltage i partipolitiske sammenhænge ("spill-over"), eller på synet på lokalpolitik. Deltagelsen i skolebestyrelsen prioriteres, fremfor andre former for deltagelse. Der er således snarere tale om, at udsynet og interesserne forbliver koblet til den konkrete institution, og det

synes således ikke at være eksternt-rettede, fælles forståelser eller orientering mod andre institutioner eller bredere anliggender, som udvikles via deltagelsen.

På trods af, at forældrerepræsentanterne er meget aktive socialt set, så er de samtidig meget afvisende over for partipolitisk engagement eller partipolitisk bindende tilhørsforhold. Forældrerepræsentanterne ser sig selv som brugere, og “politik”- forstået som partipolitiske interesser og målsætninger - er et fænomen, som *i videst muligt omfang bør undgås* og holdes ude af skolebestyrelsen, eftersom det medfører “støj på linien”, som det formuleres. Forældrene er nok politisk interesserede, men på trods af, at deltagerne potentielt kunne være aktive i politiske partier, må det snarere udledes, at partipolitisk deltagelse fravælges til fordel for deltagelse i skolebestyrelsen. Dette forhold synes ikke at ændre sig over tid.

Spill-over-antagelsen synes altså ikke at være holdbar ud fra datamaterialet. Derimod synes den deliberative demokratiforståelses antagelse om, at deltagelse og deliberation udvikler forståelse for andre gruppers holdninger og fælles anliggender at være bæredygtig - i det mindste hvad angår udviklingen af forståelser “indadtil”. Den politiske læring er her signifikant ift. “mægtig”- og “myndiggørelses”-dimensionen. Deltagelsen styrker aktørernes muligheder for at udfylde rollen som skolebestyrelsesmedlem og giver bestemte, konkrete deltagelsesfærdigheder ift. dels *samarbejde* og dels *styring* af skolen. Der er samtidig indikatorer på læring ift. såvel de aggregative som de integrative aspekter.

Ovenstående iagttagelser giver anledning til følgende udfyldelse af felterne i figuren⁴:

⁴ Det skal understreges, at felt 2 (“mættiggørelse udadtil”) ikke er undersøgt nærmere i undersøgelsen (udover spørgsmålet om partipolitisk deltagelse). Alligevel må fremhæves, at de politiske læringseffekter primært knytter sig til samarbejdet i selve skolebestyrelsen.

Figur 6: “Mægtig-/“myndiggørelse”

Politisk læring	“Indadtil” (den enkelte institution)	“Udadtil” (lokalt fællesskab)
Politisk kompetenceudvikling (“mægtiggørelse”)	+	(÷)
Udvikling af politiske identiteter/forståelser (“myndiggørelse”)	+	÷

“Indadtil/udadtil”

De mest markante deltagelsesmæssige output blandt forældrene synes at vedrøre opbyggelsen af fælles identitet, herunder at *det aggregative udgangspunkt*, som de kvalitative interviews påviste, *gradvist synes at dreje mod en øget integration* - fx. eksemplificeret ved det forhold, at forældrene påtager sig nye roller som repræsentanter for “vores skole”. Disse ændringer relaterer sig primært til de **interne processer**. Deltagerne bliver bedre til at håndtere skolebestyrelsesarbejdet, får større indsigt og viden, og de personlige kapabiliteter styrkes. Man bliver ligeledes også bedre til at finde fælles løsninger og forståelser. Forældrerepræsentanterne bliver bedre rustet til interaktionen med skolens ledelse. Samtlige parter i bestyrelsen giver udtryk herfor. Et af de væsentligste analyseresultater er således, at det interessevaretagelses-udgangspunkt, der var initierende og motiverende for deltagelsen med tiden “flytter sig” og bliver til en samling omkring orientering mod de interne processer ift. skolebestyrelsen.

At læringseffekterne primært synes at vedrøre de interne relationer, behøver imidlertid ikke at afspejle, at parterne kun finder denne dimension vigtig, eller at de mener, at indsatsen på dette felt er det bedste for skolen, men der er noget, der tyder på, at kræfterne især lægges her, bla. fordi dette er den **tidsmæssigt** bedste investering. Den tid, der bruges på skolebestyrelsesarbejdet, fylder utroligt meget i deltagernes bevidsthed. Tid er en knap ressource, og kontakten “udadtil” - fx. til baglandet og kampen for at få flere engageret er omkostningskrævende. Derfor bruges

“krudtet” primært internt i det forum, der udgøres af selve skolebestyrelsen, og dette medfører igen, at det er ift. *de interne processer, at de største læringseffekter opnås.*

Der kan i denne forbindelse tales om en internt relateret *myndiggørelsesproces*. Samtidig foregår der en *mægtiggørelsesproces* af deltagerne i forløbet, idet der opbygges en række potentialer ift. deltagelsen via processen. Disse potentialer bliver næppe udnyttet og realiseret fuldt ud, idet der ikke er tale om en overførelse i relation til det eksterne demokrati. Det kan siges, at individerne gennem deltagelsen og gennem samarbejdet får blik for de fordele, som den kollektive organisering rummer, hvilket kan betegnes som de *interne demokratiske effekter* af deltagelsen (Torpe & Gundelach, 1997:7). Herover for står de *eksterne demokratiske effekter*, som ligger i almengørelsen af disse erfaringer. Sådanne effekter “mangler” tilsyneladende i højere grad ift. skolebestyrelserne - forstået som skabelsen af engagement og forståelser ift. bredere anliggender knyttet til et lokalt medborgerskab. Skolebestyrelserne forbliver forholdsvis dekoblet fra den brede forældrekræds, hvor engagementet og interessen er lav, og deltagerne udvikler først og fremmest ikke politiske og demokratiske bevidstheder, som fx. viser sig i et spill-over til partipolitisk deltagelse eller anden politisk deltagelse ift. det lokale niveau.

Man bliver således ikke i forløbet og via deltagelsen i højere grad orienteret mod spørgsmål relateret til “borgerrollen”, fremfor “brugerrollen”. Der åbnes via deltagelsen ikke grundlæggende op for, at der kan ske overskridelser og ændringer af bevidstheder ift. bredere anliggender. Dette er måske omvendt ikke så overraskende i den forstand, at man som **bruger** “indbydes” ift. skolebestyrelsesdeltagelse og opfordres til at deltage i arbejdet med at fastlægge målsætninger og principper for **den enkelte skole** med udgangspunkt i **egne interesser** (Andersen J., 1996 b:63). Herved skal læringen næsten pr. automatik primært blive “indadrettet”, fremfor relateret til eksterne fællesinteresser, som rækker ud over den konkrete institution. Deltagelsen medvirker således nok til at udvikle aktørernes kompetencer og tiltro til sig selv, men den “fragmenterede” deltagelsesform kan på den anden side betyde, at et bredere sæt af interesser og forståelser relateret til et større politisk fællesskab ikke gives tilsvarende næring. Deltagerne synes altså ikke at gennemløbe en mere almen og generel udvikling og bevidstgørelse, hvor orienteringerne ikke kun afgrænser sig til det **interne** og institutionsrelaterede, men også rummer en overskridelse af dette felt, hvor det er demokratiske identiteter og fælles forståelser ift. større politiske fællesskaber, som udvikles og er i centrum for *demokratiske myndiggørelsesprocesser*.

Opsummerende kan det fastslås, at der forekommer politisk læring i skolebestyrelserne. Deltagerne bliver bedre til at varetage både de aggregative og de integrative opgaver i relation til skoledemokratiet. “Udadtil” synes aggregerings-aspektet at være dominerende ift. skolebestyrelsens arbejde, mens integrations-aspektet synes at være dominerende “indadtil” ift. bestyrelsen.

Den lille politik

Med påvisningen af det ovenstående bliver det relevant at forsøge at forklare: Hvordan skal vi forstå denne form for deltagelse, det nære engagement og interessen for den "lille" politik?

Giddens (1991) har argumenteret for, at deltagelsen skal ses som *livspolitisk funderede projekter*. Det typiske skolebestyrelsesmedlem kan således hævdes at kunne sammenlignes med, hvad der er forsøgt sammenfattet i figuren "*hverdagmageren*" (Bang et al., 1997:26), som med udgangspunkt i individuelle identiteter forfølger egne forestillinger om livsprojekter, og som motiveres til handling og deltagelse herudfra. "Hverdagmagerne" lader sig ikke indplacere ift. traditionelle foreskrifter for politisk handlen og adfærd, men engagerer sig selv-refleksivt i relation til konkrete institutioner. Deltagerne går ikke meget op i den "store" politik, men vil selv være med til at udforme de mange institutioner og sammenhænge, de indgår i, og omgås med, i dagliglivet (Ibid.:26).

Det fremstår som om, at de gængse teoriapparater har svært ved at indfange og forklare den politiske adfærd, som knytter sig til hverdagmagerens deltagelse og identitetsskabelse. Den politiske deltagelse er i opbrud, og de traditionelle forståelser har svært ved at forklare, hvad der sker i lyset af tilvælgelse af institutionsdeltagelse og fravælgelse af den "store politik". Beck taler i denne forbindelse - med Bauman's udtryk - om "the end of clarity". Vi må således søge nye veje i forsøget på at forstå disse tendenser, der kan relateres til på den ene side politikens eksplosion og øget politiske fragmentering, og på den anden side "af-traditionaliseringen" af de klassiske politiske orienteringer og engagementer: "The forms of political involvement, protest and retreat blur together in an ambivalence that defies the old categories of political clarity" (Beck, 1994:21). De store politiske fællesskaber virker øjensynligt ikke længere tiltrækkende på mange moderne individer (Andersen J., 1996b:57). Deltagelsen bliver derimod i højere grad situationel og enkeltsagsorienteret. Deltagerne fravælger den "store politik" og orienterer sig i stedet mod "*sub-politikker*", hvilket er et kendetegn ved den "*reflexive modernitet*", hvor aktører uden for det traditionelle politiske og korporative system entrerer nye politiske arenaer og via sub-politikken påvirker og former samfundet *fra neden*. Herved spredtes det politiske område.⁵

Giddens forklarer udviklingen imod øget reflexivitet og selv-realisering vha. kategorien "life politics", som kan stilles op imod "emancipative politics". Det emancipatoriske perspektiv handler om

⁵ "The concept of politics in simple modernity is based on a system of axes, one co-ordinate of which runs between the poles of left and right and the other between public and private. Becoming political here means leaving the private sphere in the direction of the public sphere, or conversely, that the demands of parties, party politics or the government proliferate into every niche of private life. If the citizen does not go to politics, then politics come to the citizen" (Beck, 1994:45).

at reducere eller eliminere udnyttelse, ulighed og undertrykkelse og bygger på en hierakisk forståelse af magt. Dette perspektiv er i stigende grad blevet afløst af et *livspolitisk perspektiv*, eller hvad Beck kalder “reflexive modernity”. En pointe i dette perspektiv er, at politikken entrerer “ind ad bagdøren” i den forstand, at det er de nære og personlige forhold, der gøres til politikkens genstandsfelt, fremfor de store, samfundsmæssige anliggender, som i det emancipatoriske perspektiv. I takt med, at samfundet i stigende grad har reduceret fundamentale uligheder, orienteres individerne i højere grad mod livspolitikker.

Den politiske beslutningsproces forskydes i denne udvikling fra de traditionelle demokratiske organer til konkrete service-institutioner, og politik bliver i stigende udstrækning forbundet med institutionernes beslutninger ud fra et fokus på nære, private og person-relaterede forhold.

Samtidig forekommer en forholden sig til et større demokratisk centrum som en fjern og snærende ramme. Man kan ikke identificere sig med det store demokrati og den store politik. Det politiske referencepunkt bliver de konkrete institutioner, og en konsekvens heraf er, at erfaringsdannelse og identitetskabelse i stigende grad sker i relation til livspolitiske sammenhænge, hvis legitimitet ikke i særlig grad er forbundet med større demokratiske fællesskaber.

Dvs., at brugerrollens instrumentelle og livspolitiske sigte bevirker, at deltagerne dirigeres væk fra den “store” politik. Deltagerne er i deres selvforståelse *brugere* knyttet til en konkret *institution*, fremfor *borgere* knyttet til centrale politiske fællesskaber.

Barrierer for politisk læring

Et af problemerne ift. brugerdemokratiet synes i den aktuelle situation at være koblet til deltagelsens form, idet denne ikke ser ud til at befordre udviklingen af deltageres politiske interesse og motivation for at løse større, fælles problemer, udover de institutionsrelaterede. Et problem for skolebestyrelserne synes i relation hertil at være vanskeligheder, som ligger i læring henover og på tværs af institutionelle grænser.

Undersøgelsens centrale analyseresultat kan siges at udgøres af påvisningen af “myndiggørelse” internt ift. skolen og skolebestyrelsen. Forældrerepræsentanterne går fra aggregering (og et snævert fokus på Peter, 4.A) - mod integration og fælles forståelser for skolen samt større enighed ift. styring og beslutningstagen. Der udvikles fælles forståelser og forståelser for “det fælles bedste” - på tværs af forskellige egen- og særinteresser.

“Indadtil” er der tale om en relativ stor grad af integration, forstået som gensidige forståelser af, og respekt for, hinanden og forståelser af fælles anliggender og mål ift. skolen.

Skolebestyrelserne synes således ikke at “bære ved til”, eller fungere befordrende for, en aggregeringsorienteret, instrumentel fokusering på “lille Peter”, hvad angår orienteringen “indadtil”. Her synes aggregerings- og konfliktorienteringen netop at vige til fordel for en mere “integrativ” fællesskabsorientering. Forældrerepræsentanterne går på denne dimension fra “forbrugerskab” til at være en del af et politisk lederskab og høster læringseffekter ift. styring og politisk fællesskab.

Der eksisterer dog tilsyneladende en række barrierer for læring i skolebestyrelserne “udadtil”. En mulig barriere kan her være det “nærsynede fokus”, som synes at fastholde forældrerepræsentanternes læring til den konkrete institution. Der er ganske vist tegn på erfaringsudvikling blandt forældrerepræsentanterne og på en udvikling, hvor de dels forsøger at arbejde sig væk fra enkeltsagsorienteringen, og dels forsøger at komme i tale med en bredere skare, men her kan man imidlertid tale om en *ond cirkel*: Disse to forhold hænger uløseligt sammen. Man får lettere engageret flere forældre gennem enkeltsagsorienteringen.

Perspektiveringer og ændringsforslag

Mødet mellem på den ene side de “oppefra”-satte organisatorisk/institutionelle muligheder for udfylde af skolebestyrelsesrollen, samt på den anden side den instrumentelle motivation (Peter, 4.A) “nedefra” synes at betinge, at læringen i skolebestyrelsen kun retter sig “indadtil”. Et interessant spørgsmål er, om dette forhold kan ændres - enten ved ændringer “nedefra” eller “oppefra”?

Der skal her reflekteres over, hvad der ift. den konkrete indretning af skolebestyrelserne kunne peges på af muligheder for ændringer, dels “*fra oven*” og dels “*fra ned*”.

På *kort sigt* er der tydeligvis brug for en afklaring og en videreformidling af erfaringer til kommende skolebestyrelsesmedlemmer, herunder en præcisering af de opgaver, de skal udfylde, og de rammer, dette skal foregå indenfor. Her handler det ikke mindst om at skabe realistiske forventninger.

Et andet væsentligt område handler om at styrke den *demokratiske samtale* og om at åbne dialogen op i forhold til skolebestyrelserne, hvis målet er at øge interessen og sikre en bedre udnyttelse af de demokratiske potentialer.

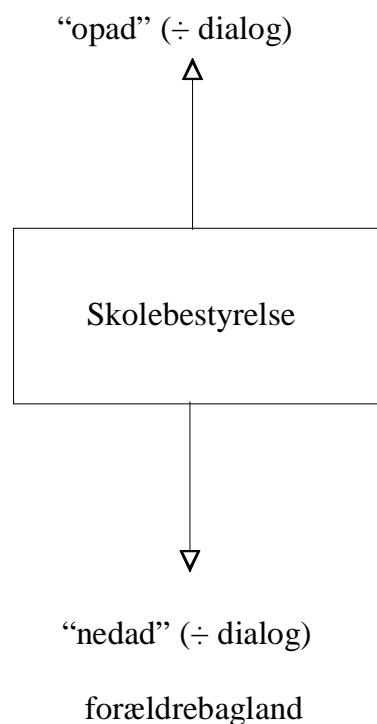
Man kunne sammenligne skolebestyrelserne og deres nuværende problemer ift. den strukturelle placering med billedet af et fodboldhold, hvor der er for lang afstand mellem *kæderne* på holdet, hvilket bevirker at spillet ikke kommer til at flyde. Der er fx. ingen formel dialog mellem skolebestyrelsesmedlemmerne og politikerne, og der er en del, som tyder på, at der er lang afstand mellem skolebestyrelserne og de menige forældre. Dette er i høj grad et vilkår, som kan virke med

til at forstærke den fornemmelse, hvor forældrene i bestyrelsen føler, at de sidder “isoleret”. Skolebestyrelserne isoleres i den nuværende struktur - også fordi lærerne samtidig delvist er sat ud på et sidespor, idet der ikke er nogen formel dialog mellem skolens professionelle og forældrene. Det nytter således ikke med *fravær af grupper og positioner*, som har fundamentale interesser på spil ift. området, hvis demokratiet skal virke. Skolebestyrelserne synes ikke at være det ideelle forum for dialog mellem lærerne/Pædagogisk Råd og forældrene.

Den mest centrale opgave består således i at at åbne og udbrede dialogen ift. bestyrelserne - både “oppefra” og “nedefra”. Nogle af problemerne i relation til skolebestyrelsen kan illustreres i nedenstående figur:

Figur 7:

politisk-administrativt system/andre institutioner



Forandringer “nedefra”:

På de fleste skoler landet over var der “fredsvalg” til skolebestyrelserne de gange, hvor der har været valg. Fredsvalg er en hæmsko for demokratisk samtale og dialog. Samtidig er det vigtigt at prøve at undgå, at skolebestyrelsen “vælger sig selv”, hvor nogle få aktive sammensætter en liste, som ikke kommer på valg. Deltagerne ender her let som “Tordenskjolds Soldater”. Det er i dag mange steder således i realiteten et mindretal af forældrene, som er “valgt” i den betydning, som vi traditionelt anvender om ordet. Problemet består her i, at der ikke er nogen forudgående debat ift. kandidaternes holdninger, og at der ikke er nogen afstemning, hvor forældrene stemmer bestemte kandidater ind i skolebestyrelsen.

Denne situation er uhensigtsmæssig set i et demokratisk perspektiv, især sammenholdt med det forhold, at skolebestyrelsesmøderne i dag er lukket for offentligheden. De, som ikke er medlemmer af bestyrelsen, har ingen adgang til møderne.

Der er næppe tvivl om, at skolebestyrelserne generelt har svært ved at øge interessen for skolebestyrelsesarbejdet, og her spiller det ind, at skolebestyrelserne er lukkede fora, som modsat de traditionelle parlamentariske, demokratiske organer *ikke har nogen offentlighed*. Offentlighed er en grundpille i et demokrati. Bestyrelsesmøderne er imidlertid lukkede for de menige forældre (og alle andre), så selv om der måtte eksistere en interesse for at øge sit kendskab til skolebestyrelsen, så levnes der ikke menige forældre mange muligheder herfor. Samtidig er det i et demokratisk offentlighedsperspektiv “problematisk”, at forældrene stemmer på bestemte kandidater ved bestyrelsesvalgene, og derefter ikke har muligheder for at følge kandidaternes faktiske, skolebestyrelses-relaterede arbejde, dvs. kigge dem efter i kortene og vurdere deres holdninger og gerninger.⁶

Beslutningerne træffes derfor i et delvist “lukket rum”. Pointen er her, at indsigten og kontrolmulighederne er for ringe, og der kræves som minimum udførlige offentligt tilgængelige referater af møderne.

Man kunne samtidig overveje at ændre på selve bestyrelses- og valgkonstruktionen og forsøge at udvide deltagesskaren ved at lade forældremedlemmerne vælge blandt deltagerne i *klasse-*

⁶ Det repræsentative demokrati fungerer i høj grad via offentlighed. Man stemmer på bestemte kandidater eller partier, og hvis man ikke synes, de gør deres arbejde godt nok, så “straffer” man dem ved at stemme på en anden kandidat ved næste valg. Tanken er, at man følger kandidaterne, og at man har muligheden for at vurdere og checke dem på deres arbejde og deres holdninger. Denne mulighed eksisterer ikke i dag ift. skolebestyrelsen. Manglende information og manglende offentlighed leder næsten uundgåeligt til lav interesse for skolebestyrelsen. Samtidig gives der grobund for mytedannelse og befæstning af stereotype opfattelser blandt forældre om skolebestyrelsens muligheder og arbejdsform. For det første bevirker fredsvalgene og indretningen af valgprocedurerne, at mange forældre overhovedet ikke har stemt på nogen kandidat. For det andet - selvom de måtte have stemt på en kandidat - så har de ingen mulighed for at følge dennes arbejde.

forældrerådene. Dette ville måske kunne udvide kredsen af potentielle kandidater og samtidig gøre skolebestyrelses-arbejdet mere vedkommende for den brede kreds af forældre “nedefra”.

Forandringer “oppefra”:

Vedrørende ændringer “fra oven” gives der principielt to former for muligheder: Man kan ændre på *strukturen* (“opadtil”), og man kan ændre ift. *indhold*, dvs. bestyrelsens formelle kompetence. Ift. spørgsmålet om indhold argumenteres der ofte for at udvide de formelle kompetencer og indflydelsesmuligheder, fx. ift. ansættelse og afskedigelse af personale eller fordelingen af ressourcer. Øgede kompetencemuligheder kunne teoretisk set tænkes at dæmpe følelsen af, at forældrene “ikke at må noget” samt øge interessen for deltagelse. Omvendt løber man så samtidig ind i de tidligere beskrevne problemer af demokratisk karakter ift. udvidelse af brugerrollen på bekostning af borgerrollen.

En anden mulighed er her at åbne for, at skolebestyrelserne i langt højere grad kan gå ind i *konkrete sager* ift. skolen - og altså ikke kun ift. de overordnede principielle spørgsmål og målsætninger, hvilket ofte opleves af forældrene som værende diffust. Dette vil samtidig muligvis kunne øge fornemmelsen af at kunne agere som en “rigtig” bestyrelse.

Vedrørende spørgsmålet om ændringer af de organisatorisk/institutionelle rammer kunne man overveje - om ikke nødvendigvis at genindføre skolekommissionen - så dog at etablere en form for et *tvær-institutionelt organ på skoleområdet*. Det centrale er her ikke lige den konkrete udformning, men derimod betoningen af det vigtige i åben dialog mellem politikere, skolerepræsentanter og forældre om områdets udvikling og fordelingen af ressourcer. Der er i dag intet tværgående forum for en sådan dialog, og nogle af de problemer ift. at befinde sig i et “tomrum”, som skolebestyrelsesmedlemmerne giver udtryk for, kan givetvis føres tilbage til dette forhold. Samarbejdet og dialogen med andre institutioner, herunder det politisk/-administrative-niveau, kunne udvikles herigennem, og i bedste fald kunne dette samtidig medvirke til at dæmpe den aggregerings-orientering “udadtil”, som iflg. undersøgelsen synes at kendetegne bestyrelserne i dag, og i stedet bidrage til en øget tvær-institutionel integration.

I den forbindelse synes de lokale/kommunale foreninger for dialog mellem forældrerepræsentanter i kommunens skolebestyrelser, som er opstået enkelte steder i landet, også at være et initiativ med muligheder.

Endelig kunne lokalråds-tankegangen forestilles at kunne udbredes til alle de større byer, ligesom organer med deltagelse af brugerrepræsentanter, politikere og professionelle, som går på tværs af policy-områder, kunne overvejes. Man kunne således her vurdere muligheden for etablering af

former for institutionelle, politiske organer, hvor det repræsentative demokrati og “brugerdemokratiet” i en eller anden form og udstrækning supplerer hinanden.

Hvis der skal tegnes en hovedkonklusion, kan der peges på, at skolebestyrelsesdeltagelsen synes at afstedkomme en politisk “dannelse” - men jvf. tidligere undersøgelser (se fx. Cranil, 1994) måske snarere for “A-holdet”, end som en *bred empowering*. Et forhold, som bla. kan relateres til valg-systemet. Deltagerne påpeger samtidig manglende kontakt med de øvrige forældre.

Ligeledes er der indbyggede dilemmaer i skolebestyrelsens nuværende mission og formålsparagraf. Forældrene har svært ved at engagere sig i at debattere overordnede spørgsmål og fastsætte principper.

Motivationen for deltagelsen er hverken partipolitisk eller ideologisk begrundet - men snarere funderet i en interesse for at medvirke til helt konkrete løsninger på dagligdagens problemer og ift. barnets skole og hverdag. Den grundliggende tanke bag skolebestyrelserne opererer imidlertid med forestilling om adskillelse af “produktion” og “politik”, dvs. adskillelse mellem overordnede principper (skolebestyrelsens ansvarsområde) og konkrete detaljer og daglig ledelse (skolelederens ansvarsområde). Der er meget, som tyder på - i harmoni i øvrigt med flere årtiers politologisk forskning - at disse størrelser i praksis ikke lader sig adskille.

Spørgsmålet om politisk læring er allerede uddybet, og det er fremgået, at deltagerne potentielt “lærer” en masse ift. deltagelse, interessevaretagelse, integration og samarbejde, nye forståelser, repræsentation, og at de opbygger øget selvtillid i processen.

Det skal dog her påpeges, at respondenterne synes at dele sig i to grupper, hvoraf især den ene høster positive lærings-effekter, mens den anden gruppe i langt højere grad synes at resignere overfor mulighederne for at gøre en forskel via skolebestyrelsesarbejdet og fremhæver manglende indflydelse.

Set i dette lys kan den tidligere beskrevne “udvikling” i skolebestyrelsessamarbejdet også tolkes som en “afvikling”, dvs. som et udtryk for tilpasning og øget afmagt blandt forældrerepræsentanterne. Det er ikke muligt ud fra dataene at sige konkret, i hvilket omfang dette fænomen gør sig gældende, idet der er tale om stor variation de enkelte deltagere imellem. Det centrale er her imidlertid, at spørgsmålet om resignation og tilpasning kan føres tilbage til “logic of appropriateness” som læringskategori.

“Logic of appropriateness”, som denne udlægges af March og Olsen, rummer netop en “tvetydighed” ift. dels fællesskabsorienteret menings- og identitetsdannende (“læring”) inden for

den institutionelle kontekst, som aktørerne indgår i, og dels "tilpasning" til denne foreliggende institutionelle kontekst.

Der er ingen tvivl om, at mange forældre oplever frustrationer - men det er svært at sige, i hvilket omfang, at der ift. den øgede integration i bestyrelsen "gemmer" sig en fundamental afmagt og resignation, hvor forældrene i integrationsprocessen tilpasses "standard operating procedures", rutiner, regler og forståelser, som grundliggende leder dem "bort fra" at kunne forfølge deres egentlige og oprindelige interesser (og heraf frustrationen), fremfor at bidrage til politisk læring i form af "mægtig-/myndiggørelse".

Et centralt spørgsmål bliver i lyset af sidstnævnte: Hvordan skal vi i givet fald forstå sådanne "tilpasningsprocesser", og hvordan foregår disse processer? Uanset, om vi vælger at forstå udviklingen i bestyrelsen henimod øget grad af integration som et udtryk for enten politisk læring eller som tilpasning, der dækker over afmagt og stigende resignation, så er det interessant at forsøge at forklare, hvad der giver en sådan proces retning, og hvad som betinger, at denne ændring indfinder sig.

Sondringen mellem "logic of consequentiality" og "logic of appropriateness" som analytiske kategorier giver to vidt forskellige forståelser af spørgsmålet om "tilpasning":

Én måde at forstå denne tilpasning på, er at se aktørernes organisatorisk/institutionelle handlen som udspringende af *konflikter* mellem individer og grupper, som repræsenterer forskellige interesser. De mellemliggende processer er kendetegnet af konfrontation, forhandling og koalitionsdannelse, hvor output'et afhænger af de initierende præferencer hos aktørerne og de relative indbyrdes styrkeforhold blandt disse - herunder muligheden for at kontrollere afgørende ressourcer. Dette perspektiv bygger på et syn på politisk handlen som styret af købslagning og forhandling.

Integrationsprocessen kan i dette perspektiv forklares ved, at forældrerepræsentanterne *enten* i et vist omfang får tilgodeset deres interesser, *eller* modsat kommer til kort over for professionsmagten og professionsideologierne, jvf. relationen mellem lægfolk kontra eksperter, og et asymmetrisk magtforhold mellem lærerne og forældrene.

Den udvikling fra konflikt til harmoni/forståelse, som blev beskrevet tidligere, kan således forklares ved, at forældrerepræsentanterne underordner sig skolerepræsentanterne, fordi de kommer til kort over for de ekspert-baserede teknikker og diskurser og resignerer, dvs. indordner sig under "overmagten".

En fundamental anden måde at forstå "tilpasningen" på, er at se denne i relation til "logic of appropriateness" som læringskategori. Aktørernes organisatorisk/institutionelle handlen ses her som udspringende af "passendehedslogikker", hvor adfærd imiteres, og hvor forståelser og "korrekte" former for handling spredes og transmitteres som "smitte" (March & Olsen, 1989:59).

Når individer entrerer institutioner, forsøger de at afdække gældende regler - samtidig med at de indoktrineres ift. disse. Én af de fremherskende regler i skolebestyrelsen kan sammenfattes i en diskurs, som hedder: "væk fra enkeltsagsorienteringen og mod fastsættelse af principper og målsætninger", dvs. fra det konkrete til det overordnede, skolerelaterede. Denne "diskurs" væk fra enkelt-sags-behandling synes netop, som vist, at starte en frustrations-proces hos forældre-repræsentanterne, som kan resultere i afmagtsfølelser.

I teorier om integration som "reasoned obligation" og "passendehedslogikker" fremkommer fælles løsninger ved, at aktørerne socialiseres ind i koder af "administrative duty and autonomy". Da det er udvikling og styring af skolen, som forældre-repræsentanterne "indbydes" til at deltage ift., samler integrationsprocesserne sig især om styringen af skolen. Det kunne her være plausibelt at antage, at tilpasningen foregår ved, at forældre-repræsentanterne tillæres de eksisterende og fremherskende diskurser om, og opfattelser af, hvordan styringen af skolen skal foregå - parallelt til embedsmandsfiguren i den klassiske bureaukratiteori, som handler "passende" ift. en situation, snarere end i overensstemmelse med snævre egeninteresser, selv i tilfælde, hvor der er svære fristelser for at handle anderledes (Weber, 1978, Lægneid & Olsen, 1978, Thompson, 1980). "The issue is trust, and the appeal is to values that transcend trust" (March & Olsen, 1989:119). Deltagerne tillæres således fremherskende dyder, hvad angår sfæren for styring, forvaltning og ansvarlighed i relation til skolen.

Institutionelle rutiner efterleves, selv når det ikke er i aktørernes åbenlyse, snævre egen-interesse at gøre det. Tilpasningen til regler og rutiner kan ses som "*contractual*".⁷ Institutionelle regler - inklusiv dem, der knytter sig til bestemte professioner, tillæres som *katekismer af forventninger*: aktørerne handler "passende" i forventning om selv at blive behandlet "passende". Regel-orienteret adfærd styres og kendetegnes af læring og forsøg på at tilpasse sig situationer ved at "matche" givne forventninger om udfyldelse af roller i tilknytning til situationen. Samtidig hjælper reglerne til at undgå konflikter: "they provide codes of meaning that facilitate interpretation of ambiguous worlds; they constrain bargaining within comprehensible terms and enforce agreements" (Ibid.:

⁷ Dvs. som en "implicit agreement to act appropriately in return for being treated appropriately ... and to some extent there certainly is such a "contract". But socialization into a set of rules and acceptance of their appropriateness is ordinarily not a case of willfully entering into an explicit contract" (Ibid.:23).

24). Tilpasningen i skolebestyrelsen kan således forstås som læring i form af “logic of appropriateness”, hvor fremherskende regler dels hjælper til at dæmpe konfliktniveauet, og dels bidrager til at håndtere usikkerhedszoner i arenaer, uden etablerede fælles identiteter.

Konklusion

Som svar på artiklens udgangspunkt ift. muligheder og problemer demokratisk set i relation til skolebestyrelser som politisk læringssted, kan man således stille det spørgsmål, om øget brugerindflydelse i lyset af den skitserede udvikling er “godt” eller “skidt” for demokratiet? Et sådant spørgsmål lader sig imidlertid ikke besvare éntydigt, men må have karakter af et “både og”. Der bliver på den ene side flere og flere aktive deltagere, som kræver mere og mere indflydelse ift. flere og flere policy-specifikke områder. Samtidig gøres der konkrete erfaringer med demokrati i afgrænsede, institutionelle sammenhænge, hvilket har indflydelse på den politiske og demokratiske erfaringsdannelse.

På den anden side kan man hævde, at det “fælles” står på spil i denne udvikling, fordi praksis og erfaringsdannelse ikke knytter sig til det “store” demokrati. Den fælles demokratiske offentlighed risikerer herved at eroderes, og den stigende fragmentering og kompleksitet i det politiske deltagelses- og styringsmønster risikerer at begrænse mulighederne for en retfærdig og solidarisk fordeling af centrale værdier baseret på et “fælles bedste”. Deltagerne lærer at begå sig i afgrænsede institutionelle systemer, men de orienteres ikke mod at beskæftige sig med de større samfundsmæssige og fælles, politiske og demokratiske anliggender. Den politiske læring, som opøves, retter sig mod det partikulære, fremfor mod det holistiske.

Politik kommer herved i stigende grad til at handle om at træffe individuelle valg ift. konkrete institutioners tilbud, fremfor at indgå i traditionelle demokratiske processer i tilknytning til den “store politik”. Politik og demokrati er i stigende grad kommet til at handle om, at man som moderne individ vælger og fravælger mellem politikens mange tilbud, med det formål at sammensætte en tilværelse baseret på en række af personlige valg. Samtidig kan det siges, at denne form for individualisering udgør en alvorlig trussel mod det store, demokratiske fællesskab (Andersen J., 1996b:56-57).

En konsekvens er således, at politik bliver til noget privat, som man kan forholde sig til, hvis beslutninger konkret griber ind i ens hverdag.

Deltagelse for “de berørte” kan være nyttig for at sikre brugerne kontrol- og voice-muligheder, men der kan samtidig i relation hertil peges på demokratiske problemer af identitets- og solidaritetsmæssig art (Torpe, 1997:18). Ikke mindst, hvis forbrugerrollen sætter sig kognitivt

på vores forståelser af, hvad det politiske liv går ud på, og begrænser mulighederne for politisk læring “nedefra” gennem en énsidig fokusering på subpolitikker og en parallel nedtoning af orientering mod større politiske fællesskaber. Der kan således opstå demokratiske problemer, hvis brugerrollen udvides på bekostning af borgerrollen.

Litteratur

Almond & Verba (1963): "*The Civic Culture*", Princeton.

Almond & Verba (eds.) (1989): "*The Civic Culture Revisited*", Newsbury Park.

Andersen J. et al. (1993): "*Medborgerskab - demokrati og politisk deltagelse*", Herning Systeme.

Andersen J. & Torpe L. (red.) (1994): "*Demokrati og politisk kultur.*" Herning Systeme.

Andersen J. (1995): "*Den demokratiske kultur og skolebestyrelserne i Danmark*", Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

Andersen J. (1996 A): "Den demokratiske kultur og skolebestyrelserne i Danmark" i Arnebjerg P. & Ravn B. (red.) (1996): "*Mellem skole og hjem -2: Er et demokratisk fællesskab muligt?*", Gyldendal.

Andersen J. (1996 B): "*Zap-Zap Demokrati*", Grus nr. 50, 1996. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

Arendt H. (1958): "*The Human Condition*". The University of Chicago Press.

Arnebjerg P. & Ravn B. (red.) (1996): "*Mellem skole og hjem -2: Er et demokratisk fællesskab muligt?*", Gyldendal.

Bang H.P. (1995): "*Selvmyndiggørelse i politisk fællesskab*", Politica nr. 1, 1995.

Bang H.P., Dyrberg T., Hansen A. (1997): "*Elite eller folkestyre*", GRUS nr. 51, 1997, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

Bang H.P. & Sørensen E. (1998): "*The Everydaymaker: a New Challenge to Democratic Governance*". ECPR-paper to be presented at University of Warrick, 23-28 march 1998.

Barber B.J. (1984): "*Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*". Berkeley.

- Beck U., Giddens A. & Lash S. (1994): *"Reflexive Modernization"*, Polity Press.
- Bergh T. (red.) (1983): *"Deltakerdemokratiet"*, Oslo Universitet.
- Berry (1989): *"The Idea of a Democratic Community"*, Hemmel Hempsted.
- Birch A. (1993): *"The Concepts and Theories of Modern democracy"*, Routledge, London.
- Boaden N., Goldsmith M., Hampton W. & Stringer P. (1982): *"Public Participation in Local Services"*. Longman Group Ltd.
- Burns D. et al. (1994): *"The Politics of Decentralization"*, Macmillan.
- Clarke M. & Stewart J. (1992): *"Citizens & Local Democracy"*, The Local Government Management Board.
- Clegg S. (1989): *"Frameworks of Power"*, London.
- Cohen J. (ed.) (1996): *"Constitution, Democracy and State Power"*. Aldershot.
- Cranil M. (1994): *"Decentralisering og selyforvaltning i folkeskolen: De første års erfaringer med folkeskolens nye styrelsesbestemmelser"*, Forskningsinstituttet for pædagogik og Uddannelse.
- deTocqueville A. (1945): *"Democracy in America"*, vol.2, New York: Vintage.
- Dunn E.S. (1984): *"The Nature of Social Learning"* i Korten D.C. & Klaus R. (eds.): *"People-centered Development"*, Kumarian Press.
- Easton D. (1965): *"A Framework for Political Analysis"*, Prentice-Hall.
- Elster J. (1983): *"Offentlighet og deltagelse"*, i Bergh T. (red.): *"Deltakerdemokratiet"*, Oslo Universitet.
- Elster J. (1983): *"Sour Grapes"*, Cambridge.

- Eriksen E. Oddvar (red.) (1993): "*Den offentlige dimension*", Tano, Oslo.
- Eriksen E. Oddvar, (red.) (1994): "*Den politiske orden*", Tano, Oslo.
- Eriksen E. Oddvar, (red.) (1995): "*Deliberativ Politikk; Introduktion til en deliberativ politikmodel*", Tano, Oslo.
- Eriksen E. Oddvar (1996): "Lokaldemokrati i endring", Grus nr. 50, 1996, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet & LOS-senter Notat 9605.
- Friedmann J. (1992): "*Empowerment: The Politics of Alternative Development*", Blackwell.
- Giddens A. (1991): "*Modernity and Self-Identity*", Polity Press.
- Giddens A. (1994): "*Beyond Left and Right*", Polity Press.
- Gutman A. (1987): "*Democratic Education*", Princeton University Press.
- Gyford J. (1991): "*Citizens, Consumers and Councils*", GBC-series.
- Habermas J. (1992 a.): "Further Reflections of the Public Sphere", i Calhoun C., (red.): "*Habermas and the public sphere*", MIT Press.
- Habermas J. (1993): "Three Normative Models of Democracy", Upubliceret Konferencepaper.
- Hansen K. (1991): "Det institutionelle perspektiv inden for den politiske videnskab", Politica.
- Hansen K. (1994): "*Institutioner betyder noget*", Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Hansen K. et al. (1996): Internt arbejdsrapport, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, okt.
- Heater D. (1990): "*Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*", London.
- Held D. (1987): "*Models of Democracy*", Polity Press.

- Hirschmann, A.O. (1970): *“Exit, Voice and Loyalty”*, Harvard Press University.
- Hoff J. (1993): Medborgerskab, brugerrolle og magt” i Andersen J. et al.: *“Medborgerskab - demokrati og politisk deltagelse”*, Systime.
- Hoff J., (1996): “Brugerdeltagelsen i den danske folkeskole” i Arnebjerg P. & Ravn B. (red.) (1996): *“Mellem skole og hjem -2: Er et demokratisk fællesskab muligt?”*, Gyldendal.
- Howart D. (1994): “Discourse Theory”, i Marsh D. & Stoker G.: *“Theory and Methods in Political Science”*, 1995, MacMillan Press.
- Keane J. (1988): *“Democracy and Civil Society”*, London.
- Kieffer C. (1984): “Citizen Empowerment: A Developmental Perspective” i Rappaport J. (eds.) (1984): *“Empowerment: Steps toward Understanding and Action”*, Haworth Press.
- King D. & Stoker (eds.) (1996): *“ Rethinking Local Democracy”*, Macmillan.
- Koiman Jan (ed.) (1993): *“Modern Governance”*. London: Sage.
- Korten D.C. & Klauss R. (eds.) (1984): *“People-centered Development”*, Kumarian Press.
- Kristensen N.N. (1995): *“Demokrati, deltagelse og brugerindflydelse - politisk læring set i lyset af forskellige demokratiperspektiver”*, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Kristensen N.N. (1996): *“Feltstudier. -Metodiske og videnskabsteoretiske overvejelser forud for gennemførelsen af en konkret caseundersøgelse”*, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Kristensen N.N. (1998): *“Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse - Støvets fortælling”*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Lafferty W. (1983): “Deltakelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog”, i Bergh T. (red.) (1983): *“Deltakerdemokratiet”*, Oslo Universitet.

- Larsen H.O. & Offerdal A. (1992): "*Demokrati uten deltakere?*", Kommuneforlaget Oslo.
- Lindbom A. (1996): "Föräldreflytandets utveckling i skandinavisk grundskola" i Arnebjerg P. & Ravn B. (red.): "*Mellem skole og hjem -2: Er et demokratisk fællesskab muligt?*", Gyldendal.
- Lipset S.M. (1959): "*Political Man*", Heinemann, London.
- Lundquist L. (1991): "*Förvaltning och demokrati*", Lund.
- Macpherson C.B. (1977): "*The Life and Times of Liberal Democracy*". Oxford University Press.
- Manin B. (1987): "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, vol. 15, nr. 3.
- Mansbridge J.J. (1980): "*Beyond Adversary Democracy*", Basic Books, New York.
- Mansbridge J.J. (ed.) (1990): "*Beyond Self-Interest*". The University of Chicago Press.
- March J.G. (1988): "Preferences, Power and Democracy", i Shapiro & Reeder (eds.): "*Power, Inequality, and Democratic Politics*", Boulder, Westview Press.
- March J.G. & Olsen J.P. (1989): "*Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*", The Free Press.
- March J.G. & Olsen J.P. (1994): "Institutional Perspectives on Political Institutions". Working Paper no.2, Stanford University.
- March J.G. & Olsen J.P. (1996): "Democracy and Schooling: An Institutional Perspective", Paper prepared for Seminar on the Democratic Purposes of Education, September 9.
- Marshall T.H. (1950): "*Citizenship and Social Class*", Cambridge.
- Mazmanian D.A. & Sabatier P.A. (1983): "*Implementation and Public Policy*", Glenview, Illinois.

- Meyer J.W. & Rowan B. (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Milbraith L. (1965): "*Political Participation*", Chicago.
- Mill J.S. (1946): "*On Liberty and Considerations on Representative Government*", London.
- Montin S. (1993): "*Swedish Local Government in Transition*", Örebro Studies 8.
- Parry, Moyser & Day (1992): "*Political Participation and Democracy in Britain*", Cambridge.
- Parry G. & Moran M. (eds.)(1994): "*Democracy and democratization*". Routledge.
- Pateman C. (1970): "*Participation and Democratic Theory*", Cambridge University Press.
- Pedersen O.K. (1988): "Den sønderdelte stat". *Statsvetenskabelig Tidsskrift*, årgang 91, nr. 3.
- Pedersen O.K., m.fl. (1994), "*Demokratiets lette tilstand*", Spektrum.
- Ranson S. (1994): "*Toward the Learning Society*", Cassell.
- Ranson S. & Stewart J. (1989): "Citizenship and Government: The challenge for management in the public domain", *Political Studies*, nr. 37.
- Ranson S. & Stewart J. (1994): "*Management for the Public Domain*", St. Martin's Press.
- Rappaport J. (eds.) (1984): "*Empowerment: Steps toward Understanding and Action*", Haworth Press.
- Rawls J. (1993): "*Political Liberalism*", New York.
- Rothstein B. (1994): "*Hvad bør staten gøre?*", SNS Förlag.
- Røvik, K.A. (1992): "Institutionaliserte standarder og multistandardorganisasjoner", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1992 (8), 4:261-284

- Røvik, K.A. (1997): "*Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*", Fagbokforlaget.
- Schwerin E.W. (1995) "*Mediation, Citizen Empowerment, and Transformational Politics*". Preager Publishers.
- Scott W.R. (1983): "Organizational Environments: Ritual and Rationality" i Powell W. & DiMaggio P.J (eds.) (1991): "*The New Institutionalism in Organizational Analysis*", Chicago University Press.
- Scott R.W. (1995): "*Institutions and Organizations*", Sage Publications.
- Sehested K. & Sørensen E. (1996): "*Professionelle og brugere - i folkeskolen*", Offentlig sektor - vilkår og fremtid. Københavns Universitet.
- Sejersted F. (1983): "Politik som interessekamp eller styringsproblem", i Bergh T. (red.): "*Delta-kerdemokratiet*", Oslo Universitet.
- Stewart J. et al. (1994): "*The Changing Organization and Management of Local Government*", Macmillan.
- Stewart J. (1995): "Local Government in the UK", Inlogov-paper, University of Birmingham.
- Sørensen E. (1995a): "Brugerindflydelse og demokrati: Brugerindflydelsens rolle i udviklingen af det danske demokrati", i *Politica*, nr. 1, 1995.
- Sørensen E. (1995b): "Nye demokratiformer i den offentlige sektor: Den nye styrelseslov for folkeskole" i Madsen M. et al.: "*Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik*", Politiske Studier.
- Torpe L. (1990): "*Det demokratiske medborgerskab - fornyelse af en tradition*", Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Torpe L. (1995): "*Borgere, brugere, deltagere - en rapport om borgerundersøgelser i fire kommuner*", KMD-dialog, Aalborg Universitet.

- Torpe L. (1996): "Demokratisk solidaritet og lokalt selvstyre". Paper til den nordiske statskundskabskongres, August 1996. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Torpe L. (1996b): "Demokrati fra neden". Arbejdsrapport. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Oktober 1996.
- Torpe L. (1997a): "Det offentlige engagement demokratisk set. Et diskussionsoplæg", Arbejdsrapport. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. April 1997.
- Torpe L. (1997b): "Demokrati fra neden", Arbejdsrapport. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Juni 1997.
- Torpe L. & Gundelach P. (1997): "Social kapital og foreningernes demokratiske rolle", *Politica*, 29. Årgang, nr. 1, 1997.
- Turner B.S. (1986). "*Citizenship and Capitalism*", London.
- Verba, Schlozman & Brady (1995): "*Voice and Equality*", Harvard, University Press.
- Zucker L.G. (1977): "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", *American Sociological Review* 42:726-43.