



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Den demokratiske kultur og skolebestyrelserne i Danmark

Andersen, Johannes Lund

Publication date:
1995

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Andersen, J. L. (1995). *Den demokratiske kultur og skolebestyrelserne i Danmark*. Aalborg Universitetsforlag. Working Paper : Department of Economics, Politics and Public Administration

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Johannes Andersen
DEN DEMOKRATISKE
KULTUR OG
SKOLEBESTYRELSENE
I DANMARK

*Den demokratiske kultur og
skolebestyrelserne i Danmark*

*Johannes Andersen
Institut for økonomi, politik og forvaltning
Aalborg Universitet*

copyright forfatteren

Aalborg 1995

ISBN 87-89426-57

Indhold

1. Styring af folkeskolen	5
2. Skoledemokratiets strukturelle grænser	8
3. Samfundsudviklingen som diskurs	12
3.1. Den demokratiske deltagerkultur	13
3.2. Velfærdsstaten som problem	15
3.3. Det generelle politiske og sociale perspektiv	17
3.4. Sammenfatning	19
4. Institutionsdemokrati og decentralisering som legitimitet	20
5. Skole-hjem samtalen som demokratisk udfordring	24
Litteratur	27

Johannes Andersen

DEN DEMOKRATISKE KULTUR OG SKOLEBESTYRELSERNE I DANMARK

I maj 1989 blev der indført tre nye paragraffer om *skolebestyrelser* i den danske folkeskolelov. Det drejer sig om § 42-44. Samtidig med tilføjelsen af disse paragraffer gennemføres der generelt ændringer i hele kapitlet vedrørende *styringen af kommunens skolevæsen*. Ændringer der markerer to nye tendenser i den demokratiske kultur i Danmark. For det første er de et udtryk for en omfattende ambition om at decentralisere beslutningerne om folkeskolen til det kommunale niveau, og for så vidt også videre ud på de enkelte skoler. For det andet er ændringerne et udtryk for, at man nu vægter nye aktører i de demokratiske processer, nemlig *brugere* og deres *brugerinteresser*.

Arbejdet med den nye folkeskolelov fandt sted over en længere periode i 80'erne, men set i et lidt større perspektiv kan man roligt sige, at ændringerne ikke kunne gennemføres uden eksempelvis de brede diskussioner om græsrodsbevægelser og velfærdsstaten der var blevet udfoldet siden 60'erne. Formuleret lidt mere på spidsen kan man sige, at den nye folkeskolelov sammenfatter og nærmest symbolsk udtrykker de forandringer, der er slået igennem i den politiske kultur siden 60'erne. Hensigten med de følgende sider er at indkredse disse forandringer og deres gennemslag i folkeskoleloven, for at se nærmere på, hvad skolebestyrelserne *reelt* har medført af forandringer i den danske demokratiske kultur. Der vil *ikke* være tale om gennemgang af brugerundersøgelser, interview og lignende, men først og fremmest en analytisk diskussion af den politiske kultur.

1. Styring af folkeskolen

Siden 1989 er folkeskolen blevet ledet af tre instanser: Kommunalbestyrelsen, skolebestyrelsen og skolelederen. Skolelederen rådgives af to rådgivende organer, nemlig pædagogisk råd og elevrådet. Eksistensen af disse instanser i sig selv kan næppe komme bag på nogen, mens der ligger nogle mere spændende forhold gemt i kombinationen af og samspillet mellem de tre centrale instanser.

Forudsætningen for deres virke er en generel decentralisering af beslutningskompetencen for folkeskolen. I første række lander denne kompetence i kommunalbestyrelsen, der har det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen. Dette ansvar udmøntes på den ene side gennem budgetter for de enkelte skoler, økonomiske rammer for kommunens skolevæsen, ansættelser og fastlæggelse af skolestrukturen, og på den anden side gennem fastlæggelse af mål og rammer for skolernes virksomhed (Lovforslag nr. L 270).

Den grundlæggende idé vedrørende kommunalbestyrelsens aktiviteter er, at den lægger rammerne for de enkelte skoler i kommunen til rette, hvorefter det så er op til skolebestyrelserne og skolelederen på den enkelte skole at udfylde disse rammer. Formuleret lidt kritisk kan man sige, at kommunalbestyrelsens aktiviteter først og fremmest er af administrativ karakter, hvilket i sig selv kan være nok så politisk, men konsekvensen af denne form for politik er, at de mere synlige og åbne politiske prioriteringer er fraværende eller ret diffuse. Ved fastlæggelsen af rammer for skolernes virksomhed skeles der således mere til de økonomiske muligheder end til eksempelvis pædagogiske behov og interesser.

Dette fravær af politik giver i første række problemer for den politiske offentlighed, idet det kan være vanskeligt at diskutere politik på dette grundlag af fraværende politiske prioriteringer. Men problemet bliver så meget desto større, hvis det i praksis viser sig, at rammerne er forholdsvis snævre, for så levnes der end ikke rum for lokale prioriteringer. Principielt forudsætter decentralisering nemlig et vist spillerum for de decentrale politiske beslutningstagere. Hvis ikke det findes, er det vanskeligt at tale om reel politisk decentralisering.

Ser man på udviklingen siden 1989 har de fleste kommuner udstukket forholdsvis snævre økonomiske rammer for de enkelte skoler. Noget der har vist sig på den måde, at man på en lang række skoler har kæmpet med vedligeholdelse, undervisningsmaterialer, rengøring (ikke mindst på toiletter), antallet af computere, og mere i den stil. Derimod har den mere overordnede målstyring været både bred og vidtfavnende, men det hjælper ikke så meget, at den enkelte skole kan prioritere trivsel, kreativitet og miljøet højt, hvis ikke der er økonomiske muligheder for det. På den måde har politikken indirekte politiske prioriteringer, formuleret som tilbud og åbne rammer, udgjort et stort problem for skoledemokratiet.

Det er skolebestyrelserne der i princippet skal udfylde de rammer, som kommunalbestyrelsen udstikker. Det gøres først og fremmest ved at udforme *principper* for den *pågældende* skoles virksomhed. Disse principper kan dreje sig om undervisningens organisering, samarbejdet mellem skole og hjemmet, lejrskoleophold og om arbejdets fordeling mellem lærerne. I skolebestyrelsernes

første periode blev de også pålagt at formulere en egentlig målsætning for den pågældende skole. Skolebestyrelsen har imidlertid også nogle mere konkrete opgaver. Den skal godkende skolens budget, men jvf. ovenfor kan være forbundet med forholdsvis snævre rammer. Den skal godkende undervisningsmidlerne, hvilket imidlertid for de fleste skolers vedkommende er nærmest en umulig opgave. Først og fremmest er opgaven uoverskuelig, fordi der bruges temmelig mange forskellige bøger, artikler og andre materialer på en skole. Optimalt kan man sige, at de forældrevalgte skolebestyrelsesmedlemmer får indsigt i de materialer, som deres egne børn bruger. Og hvis man her falder over en enkelt, som man vil have *forbudt*, så skal man virkelig op på mærkerne, for at gennemføre det. Endelig skal skolebestyrelsen *føre tilsyn* med skolens virksomhed.

Både når det drejer sig om at udforme principper og når det drejer sig om at føre tilsyn med skolens virksomhed, er der klare grænser for, hvad bestyrelsen kan gøre. Det er grænser, der udgøres af den tredje instans i skolens ledelse, nemlig skolens leder. Lederen har den administrative og pædagogiske ledelse af skolen, og er ansvarlig overfor skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen. Skolelederen leder og fordeler arbejdet. Endelig fungerer lederen som sekretær for skolebestyrelsen, hvilket bl.a. indebærer at vedkommende skal udarbejde forslag til principper, budget m.m..

Begrænsningen for skolebestyrelsens arbejde ligger i det forhold, at der er en meget skarp adskillelse mellem bestyrelse og principper på den ene side og ledelse og praksis på den anden. Lederen kan - og skal - træffe beslutninger, der ikke følger skolebestyrelsens principper, hvis det er forudsætningen for at skolens hverdag kan hænge sammen på. Det nytter således ikke at have et princip om en uddannet sanglærer i alle musik-timerne, hvis skolen ikke råder over nok sanglærere. Her, som i en række andre konkrete sager vil det være den administrative praksis og ikke bestyrelsens principper, der udgør den egentlige politiske beslutning.

Da der så oven i købet er en meget skarp adskillelse mellem leder og bestyrelse, har skolebestyrelsen ingen mulighed for at true lederen med f.eks. afskedigelse eller lignende. Ansættelser og afskedigelser af skolens leder er nemlig ikke bestyrelsens bord.

Adskillelsen har endnu en dimension, nemlig på den led at bestyrelsens kontakt med skolens vigtigste aktivitet, nemlig undervisningen, sker indirekte gennem skolelederen, der selv har et *rådgivende organ* i form af pædagogisk råd, og som på den måde er i direkte kontakt med repræsentanter for lærerne. En egentlig *formel* dialog mellem skolens 'professionelle' (lærere og pædagoger) og skolebestyrelsen er ikke mulig.

På den baggrund kan det være vanskeligt at 'føre tilsyn' med skolens virksomhed. Dels er det tilfældigt hvad man opdager med hensyn til f.eks. en lærers kapacitet til at undervise, og dels kan man i praksis ikke gøre noget ved eventuelle problemer, da det er lederens opgave at lede og fordele arbejdet. Det kan højst blive til nogle få ordvekslinger på skolebestyrelsesmødet, hvor lederen som regel er klog nok til at sige, at der er opmærksomhed på problemet, og at der er lagt en langsigtet plan for at gøre et eller andet konkret. Det mere generelle tilsyn med pædagogikken og undervisningens kvalitet er altså begrænset, da bestyrelsen er ret isoleret i forhold til de ansatte.

Her kommer endnu en dimension ind, nemlig i form af de to medarbejder-valgte bestyrelsesmedlemmer. Som regel er det lærere der vælges, selv om det ikke er en formel bestemmelse. Det skyldes først og fremmest, at lærerne er flest og at de som regel meget bevidst har sikret sig mod 'kup' fra f.eks. pædagoger i skolefritidsordninger eller rengøringspersonalet. Men de repræsenterer ikke lærerne i bestyrelsen, hvilket naturligt nok stiller dem ret frit. På den ene side kan de give udtryk for alle de synspunkter, de nu har lyst til at lufte. De kan, set fra bestyrelsens synsvinkel, være spændende eller rystende, men de er ikke formelt udtryk for lærer-holdninger. På den anden side har de også mulighed for, i afgørende spørgsmål, at dukke op med 'budskaber' fra pædagogisk råd. Det kan eksempelvis ske i forbindelse med diskussioner af en bestyrelses ambitiøse principper for skole-hjem samarbejdet. Hvis der kommer 'budskaber' fra det pædagogiske råd skal man være meget oppe på mærkerne og virkelig ønske at køre konfrontations-kurs, hvis ikke man justerer sine forslag i overensstemmelse med de fremførte meldinger.

Decentralisering er den term, der oftest bruges når man skal sammenfatte hvordan folkeskoleloven bestemmer, hvordan folkeskolen skal ledes (Forsberg og Villadsen 1994). Og et stykke hen af vejen lever den da også op til dette princip, i hvert fald på den måde at der på hver skole er en bestyrelse, der skal *fylde rammer ud*. Men dette udfyldningsarbejde har nogle meget snævre rammer. I praksis er der ikke meget at gøre for en bestyrelse, hvilket gør det relevant at diskutere, om ikke bestyrelsen arbejder inden for egentlige strukturelle begrænsninger.

2. Skoledemokratiets strukturelle grænser

I lovens formuleringer ser den decentrale ledelse af skolen meget spændende ud. Men det er en noget speciel opfattelse af demokrati, der ligger indskrevet i

lovens bogstaver. For det første har man etableret en bestyrelse på en sådan måde, at den reelt er afskåret fra indflydelse på afgørende områder. Det gælder både i forhold til skolens vigtigste aktivitet, undervisningen, i forhold til skolens daglige drift og i forhold til skolens langsigtede planlægning, eksempelvis i form af den *afgørende* indflydelse på ansættelser. Det er mindst udtalt, når det drejer sig om lærere, hvorimod det er helt centralt, når det drejer sig om ansættelse af ledere i skolefritidsordningerne, og specielt om ansættelse af skolens leder.

Det sidste er måske den mest symbolske begrænsning. Generelt er ansættelse og afskedigelse af direktører og andre ledere en af de vigtigste måder, en bestyrelse kan benytte sig af, når den vil sætte sine principper igennem i forhold til praksis. Så ansætter man en leder, der er forpligtet til at realisere givne principper, og kan afskedige, hvis bestyrelsen finder, at det ikke sker i tilstrækkeligt omfang. Folkeskoleloven opererer imidlertid kun på overfladen med en 'rigtig' bestyrelse. Reelt skal bestyrelsen ikke kunne sætte sit præg på en skoles udvikling via eks. rekruttering af ledere. Den skal holde sig til at udstikke principper, og så håbe det bedste. Det hedder overordnet ledelse, men når en bestyrelse kun har sine principper at spille med, så risikerer det hurtigt at blive et spil for galleriet.

Nu kan man hævde, at det er ganske godt at 'folk fra gaden' (forældre) ikke sådan uden videre kan komme ind på en skole, og ændre på ledelsesforholdene. På den anden side er denne begrænsning en klar *manifestation* af, at skolebestyrelsens demokratiske indflydelse er ret begrænset, når det drejer sig om skolens hverdag. Samtidig med at begrænsningen *demonstrerer*, at den nye frontfigur på skolen reelt er skolens *leder*. Han er kommunens, dvs. arbejdsgiverens, repræsentant og forlængede arm på skolen. Hvilket kort sagt understreger, at skoledemokratiet er meget begrænset, når det drejer sig om *magt og indflydelse*.

Der er imidlertid en anden vigtig strukturel begrænsning ved dette demokrati. Den drejer sig om de interesser, der udfoldes på den skolepolitiske arena. For at blive synlig i en politisk proces er det nødvendigt, at man manifesterer nogle interesser. Enten er der noget man selv vil, eller også er der noget, man helst vil undgå. Aktører uden interesser spiller ingen rolle i politik. Det interessante er nu, hvordan folkeskoleloven har bestemt *aktørerne* og deres *interesser*. Der er næppe tvivl om, at den mest almene og generelle bestemmelse man kan give en aktør i den politiske proces er som *borger*. Dernæst som *vælger*. I begge tilfælde er der tale om aktører, hvis interesser i princippet vedrører hele samfundet og det der er fælles for alle borgere (Andersen m.fl. 1993).

I det repræsentative demokrati vælges repræsentanter blandt borgerne. De tildeles rollen som politikere, og deres opgave er at varetage borgernes fælles interesser. Politikerne profilerer sig traditionelt gennem ideologiske og principielle interessemarkeringer, ligesom de også profilerer sig gennem markante holdninger til konkrete politiske spørgsmål. Denne side af demokratiet vedrører *det fælles* og *kampen* om at fastlægge, hvordan det fælles skal forvaltes, administreres og udvikles. Netop fordi det drejer sig om det fælles, er det ensbetydende med at de politiske processer her almindeligvis er præget af en høj grad af uenighed og politiske sammenstød, vekslende med samarbejde og kompromis-aftaler (Goul Andersen 1993).

Tidligere var skolepolitikken også præget af denne demokrati-opfattelse, Skolekommissionen skulle således være *borgernes* forum for at følge med i den lokale skole. "Ganske vist er det ikke bestemt, at Medlemmerne i Skolekommissionen skal tages af Forældrekredsen, men det sker ofte, og under alle Omstændigheder er Skolekommissionen et Udtryk for Kommunens Borgere." (Nyboe Andersen m.fl. 1941, p. 69-70). Men det *klassiske* skoledemokrati omfattede mere end det. Faktisk kan man sige, at det havde to sider: Dels medborgeraspektet, og dels det konkrete skole-hjem samarbejde. "Sogne- og byrådene vælger skolekommissioner til at føre tilsyn med skolevæsenet, tage stilling til skolernes ønsker... og foretage indstilling af de lærere, man ønsker ansat. ... Ved en del skoler er der valgt et skolenævn. Formålet hermed er at udbygge kontakten mellem hjem og skole." (Kierkegaard m.fl. 1966, p. 53).

Medborgeraspektet er nærmest skrevet ud af skoledemokratiet. Det viser sig på flere måder. For det første er der ingen formel dialog mellem de folkevalgte kommunalpolitikere og skolebestyrelserne. Der findes således ingen fælles organer, hvor skolepolitikken for kommunen kan diskuteres og muligvis også fastlægges. End ikke på det principielle niveau. For det andet er kommunalpolitikernes rolle defineret som *rammesættende*. De skal lægge rammerne til rette for de decentrale politiske beslutninger, og derfor træder de også pænt i baggrunden, når talen drejer sig om politik.

At dette lille tilbagetræknings-nummer reelt er en form for camouflage, er alle godt klar over. Når kommunalpolitikkerne beslutter at skære nogle procenter på de økonomiske rammer, så ved de godt, at det drejer sig om politik. Men da man ikke kender konsekvenserne af ændringer på økonomiske *rammer*, ved man heller ikke helt, hvad det er for beslutninger man træffer. Derfor er det meget hensigtsmæssigt, set fra kommunalpolitikernes synsvinkel, at de først og fremmest *nojes* med at lægge rammerne til rette, så skolebestyrelserne og lederne kan udfylde dem med 'rigtige' politiske beslutninger, i overensstemmelse

med de lokale interesser, ønsker og behov.

Når de generelle politiske interesser således er skrevet ud af selve rammeformuleringen, er det også naturligt, at de er fraværende i selve skolens ledelse, og dermed i bestemmelsen af de lokale interesser, ønsker og behov. Skolebestyrelsen er domineret af repræsentanter for forældrene. Ikke repræsentanter for borgere i et lokalsamfund, men netop af repræsentanter for forældre. Dvs. at aktørerne defineres som *brugere*, og i konsekvens heraf er deres interesser *brugerens interesser*. Ikke borgerens, ikke lokalsamfundets, men netop brugerens. I parentes bemærket bør det nævnes, at det faktisk er noget af en tilsnigelse at sige, at der er tale om brugeren, idet der reelt er tale om brugernes *forældre*. Men i overensstemmelse med den almindelige opfattelse af børn og deres aldersbetingede begrænsede ansvarlighed, er det forældrene, der er de definerede brugere.

Ved at sætte brugerne i centrum, fokuseres der naturligt nok kun på forholdsvis snævre interesser. Skolen skal fungere optimalt. I første omgang for de forældrevalgte egne elever, og der bliver givet gennemført mange diskussioner, der er baseret på generaliserede erfaringer, der tager udgangspunkt i bestyrelsesmedlemmernes egne børn. I anden omgang skal skolen fungere optimalt i sin helhed. Ikke mindst sammenlignet med naboskolerne og de konkurrerende private skoler. Dvs. at den interessehorisont der arbejdes inden for, når kommunalpolitikernes rammer skal udfyldes, er *institutionens* og den mere *personlige horisont*. På den ene side forsvarer man sin egen institutions interesser, gerne ved at profilere sig i forhold til andre institutioner, og på den anden side forsøger man at få det til at gå op i en højere enhed med ens egne personlige interesser. I disse spørgsmål er der uden tvivl et tæt interessesammenfald mellem skolebestyrelsens position og den position, som indtages af skolens ledelse.

Sammenfattende kan man sige, at skoledemokratiet er kendetegnet ved to markante strukturelle begrænsninger: For det første kommer det ikke særligt tæt på magtpositioner, hvilket selvfølgelig gør det til noget af en tvivlsom fornøjelse overhovedet at engagere sig i skoledemokratiet. For det andet er aktørerne og interessehorisonten bestemt på en sådan måde, at den domineres af snævre institutionelle og personbundne brugerinteresser. Det gør aktiviteter i form af 'voice' og 'exit' til centrale aktiviteter. Dvs. at på den ene side stiller man krav til de professionelle, og på den anden side kan man true med at forlade institutionen, hvis ikke disse krav opfyldes (Hoff 1993). Uden at skele ret meget til mere overordnede samfundsmæssige interesser. Hvis man sammenligner med det *klassiske* skoledemokrati, er det således kun den ene side, nemlig kontakten

mellem skole og hjem, der kan genfindes i den aktuelle folkeskolelov.

Oplevelser af skoledemokratiets strukturelle grænser er der nok af, ikke mindst hos de aktører, der har været direkte involveret som medlemmer af en skolebestyrelse. Set lidt mere på afstand, dvs. fra forældrenes synsvinkel, er vurderingen lidt mere positiv, selv om man på den anden side må sige, at interessen for eksempelvis valg til skolebestyrelser er forholdsvis begrænset. På trods af dette bakkes skoledemokratiet fortsat op af både forældre, ledere og politikere. Det nyder almen accept, og opfattes således som en central del af den danske politiske kultur. Det hænger formentlig sammen med, at eventuelle alternative forslag til et nyt skoledemokrati som minimum skal formuleres på en sådan måde, at de rækker afgørende ved magtforholdene på området. Enten til fordel for politikerne, lederne eller - og det er der trods alt ikke ret mange der taler for lige nu - til fordel for skolebestyrelserne.

Dertil kommer, at styrken ved loven om skolebestyrelser er, at den som udtrykker og fortætter en række centrale diskurser om og holdninger til, hvordan samfundsudviklingen skal være. Mere præcist kan man sige, at loven om skolebestyrelser sammenfatter en række af de grundholdninger, der op gennem 80'erne har udviklet sig i den politiske kultur.

3. Samfundsudviklingen som diskurs

Politisk kultur kan bredt bestemmes som *et mere eller mindre sammenhængende mønster af værdier, normer, holdninger, viden og handlingsmønstre, som på den ene side er medvirkende til at integrere borgerne og institutionerne i en demokratisk offentlig sfære, og som på den anden side er virksomme i forbindelse med analyse, formulering, vedtagelse, legitimering og udfyldning af offentlige politikker* (Andersen 1993). Den politiske kultur er med andre ord med til at binde borgerne sammen i en offentlighed, hvor man som udgangspunkt følger de samme basale spilleregler for eksempelvis at være uenige og for at diskutere, hvordan man løser givne problemer. Samtidig kan man også i den politiske kultur finde de positioner, der gør det muligt at orientere sig i de politiske processer, hvad enten de er hentet fra højre-venstre skalaen, markerer nye holdninger til velfærdsstaten eller de tematiserer alternative holdninger til bevarelse af miljøet.

Generelt er det sådan, at på forskellige tidspunkter støttes nogle holdninger og værdier mere end andre. Ikke nødvendigvis direkte, forstået på den måde, at alle er enige i dem og har gjort dem til deres egne. Mere sådan at forstå, at

disse holdninger og værdier er med til i en given periode at sætte den politiske dagsorden og strukturere de politiske diskussioner, og dermed er de med til at bestemme, hvilke *fælles* problemer det er vigtigt at tage op. Hver periode har således sin politiske dagsorden.

De bud på samfundsudviklingen, som jeg mener ligger bag udformningen af folkeskolelovens bestemmelser om skolebestyrelser, kan netop siges at være et resultat af, at nye holdninger og værdier har sat sig igennem, eksempelvis i forhold til opfattelsen af skolen. De nye holdninger der er tale om, drejer sig især om udviklingen af normer for *aktiv deltagelse* i politiske processer, om holdninger til *velfærdsstaten* og om en generel forandring i opfattelsen af samspillet mellem den *enkelte* og *samfundet* som sådan. Man kan bredt sammenfatte disse positioner som *diskurser*, forstået som omtaler og italesættelse af samfundsmæssige forhold (Andersen 1991). Disse diskurser har op gennem 80'erne og i begyndelsen af 90'erne opnåede hegemonisk status, forstået på den måde at det er dem, der i høj grad sætter dagsordenen for identifikation og diskussion af politiske problemer. Med den pointe, at loven om skolebestyrelsen kan ses som et forsøg på at omsætte denne dagsorden til praktisk politik. Det centrale i disse diskurser vil kort blive præsenteret i det følgende.

3.1. Den demokratiske deltagerkultur

Indtil slutningen af 60'erne var den politiske kultur i Danmark domineret af en elitedemokratisk diskurs, forstået på den måde, at der i de politiske institutioner var indarbejdet en arbejdsdeling mellem den valgte elite på den ene side og medlemmerne og sympatisørerne på den anden. Dertil kom, at den valgte elite arbejdede inden for velkendte, ideologisk dominerede rammer, og man vidste stort set hvad de ville sige og ikke sige i de fleste situationer. Det uventede bestod således ikke i markeringerne på tværs af højre-venstre skalaen, men i de kompromiser, som partierne med jævne mellemrum indgik med hinanden, og som har været grundlaget for bl.a. udformningen af den danske velfærdsstat, med dens universelle princip om social støtte til alle, uanset deres udgangspunkt. At der netop har været tale om et kompromis kan man illustrativt se af det forhold, at der er blevet både mere markeds (Venstre og de Konservative) og mere velfærdsstat (Socialdemokratiet og Det radikale Venstre) op gennem 50'erne og 60'erne (Hviid Nielsen 1988).

Denne periodes politiske kultur var kendetegnet ved en høj grad af stabilitet, genkendelighed og passivitet, når det drejer sig om den politiske

deltagelse. Den politiske aktivitet var overladt til den valgte elite, mens medlemmernes opgave bestod i at bakke op om de valgte ledere. Det var jo trods alt nok dem, der havde bedst forstand på, hvad der skulle ske. Opbakningen kunne manifestere sig i form af almindeligt medlemskab af parti eller organisation, i form af fremmøde på en generalforsamling, i form af stemmeafgivning på det samme parti valg efter valg, og i form af den almindelige hverdagskultur, hvor man gennem de små dagligdags gøremål bekræftede sit tilhørsforhold til en bestemt erhvervsgruppe eller klasse. Eksempelvis ved at handle i bestemte butikker, ved at købe bestemte varer, eller ved at omgås eller undgå bestemte mennesker.

Slutningen af 60'erne indvarsler med *ungdomsoprøret* et brud med denne form for elitedomineret politisk kultur, og opbruddet slår for alvor igennem i 70'erne. I første omgang markerer de mest veluddannede af den ny generation, at man selv vil være med til at bestemme over de forhold, der vedrører dem selv. Eksempelvis hvordan undervisningen i de institutioner, som de studerer på, skal indrettes. De vil have medbestemmelse, og de vil selv deltage i de politiske beslutninger. Hurtigt blev dette krav om medbestemmelse og aktivt engagement nærmest gjort til den bærende værdi for denne generation. Det gav sig bl.a. udslag i opblomstringen af en lang række græsrodsbevægelser og sociale bevægelser, der stort set alle var domineret af denne gruppe. Et andet udtryk for denne nye politiske kultur var en almindelig venstreorientering, hvor et positivt syn på udviklingen af velfærdsstaten var en central position (Christensen 1994).

Det centrale ved denne forandring er ønsket om at være med til at bestemme tingene selv. At være med til at formulere, hvad det er man vil og være med der hvor beslutningerne tages. I 70'erne skete det med *kollektiviteten* som den fælles overskrift. I 80'erne skiftede overskriften i retning af *individualitet*, og man blev mere opmærksom på penge og personlig vinding, men den bærende idé omkring selvbestemmelse over egen tilværelse ændrede sig ikke. Også i 90'erne er det en grundlæggende norm for ungdomsgenerationerne.

70'erne indebar også et oprør fra den modsatte side, nemlig fra en gruppe af især små næringsdrivende, og fra folk der havde rod på landet, men som måske af økonomiske grunde var flyttet ind til byernes forstæder, for at få arbejde. Som regel dårligt betalt og hårdt arbejde, som de påtog sig uden de store problemer. Men der var grænser for, hvor meget de ville af med i skat, og især hvad disse skattekrone skulle bruges til. Derfor blev de drivkraften i fremskridtsbevægelsens oprør med det statslige formynderi i almindelighed og politikernes uduelighed i særdeleshed. Ud fra den opfattelse, at når politikerne kunne acceptere at bruge så mange penge på så meget forskelligt offentligt 'pjet',

så var de netop uduelige. Især lidt ældre vælgere fra hele det politiske spektrum rykkede i begyndelsen af 70'erne over i retning af Fremskridtspartiet. Man mistede kort sagt troen på de 'gamle' partier, og dermed fik eliteopfattelsen et alvorligt knæk (Andersen m.fl. 1993, kapitel 12).

Fælles for de to bevægelser var opgøret med det traditionelle politiske systems *elite-dyrkning*. Fra de veluddannede ungdomsgrupper blev det fremhævet, at man ville være med til at bestemme selv, så meget som det nu kunne lade sig gøre, mens det centrale i den småborgerlige revolte var understregningen af, at man ikke ville udsættes for unødigt statsligt formynderi, og at man ikke bare ukritisk skulle bruge løs af offentlige midler. Begge ting får betydning senere. I første omgang vil jeg understrege selve opgøret med de elitedemokratiske idealer, og fremhævelsen af de deltagerdemokratiske idealer.

3.2. Velfærdsstaten som problem

Op gennem 70'erne blev der fra venstrefløjen og mange af de sociale bevægelser markeret et utalt ønske om at udvikle velfærdsstaten, for at den bedre ville kunne tage fat på de problemer, som den stod overfor. Det drejede sig ikke mindst om en begyndende arbejdsløshed af et relativt stort - og stigende - omfang. Dvs. at man herfra vægtede velfærdsstatens *solidariske og institutionelle* side. Fra fremskridtsbevægelsen blev det omvendt markeret, at velfærdsstaten var umyndiggørende og langt fra så nyttig som man måske skulle tro, på trods af de mange penge der blev postet ind i den. Om ikke andet kunne man meget hurtigt finde eksempler på, hvordan staten havde postet penge i unyttige kunstværker på offentlige pladser og steder. Herfra vægtede man altså hvad man kan kalde for spørgsmålet om *effektivitet*. De to positioner stod således i et markant modsætningsforhold til hinanden. Men på trods af disse forskelle var man enige om at åbne for en diskussion af, om velfærdsstaten nu også levede op til det, som folk rent faktisk kunne forvente af den. Dvs. om den rent faktisk dækkede de behov, som befolkningen havde for offentlig hjælp.

I 70'erne lagde de øvrige partier afstand til de to positioner. Gennem en lang række af kriseforlig, hvor man forsøgte at justere den offentlige økonomi i overensstemmelse med den økonomiske krise og den stigende arbejdsløshed, optrådte man bevidst som de 'ansvarlige' partier. Men langsomt men sikkert vandt især fremskridtsbevægelsens synspunkter indpas hos de gamle borgerlige partier og midterpartierne, og herfra spredte nogle af synspunkterne sig til Socialdemokratiet. I hvert fald bredte der sig en stigende grad af enighed om, at

velfærdsstaten var vanskelig at styre, og at politikerne i alt for stor udstrækning blot havde ladet stå til. Beviserne var nemme at få øje på, i form af en stadig vækst i antallet af offentligt ansatte, og et permanent stigende skattetryk, i perioder suppleret med underskud på statens eget budget, uanset hvilken farve, regeringen og dens støttepartier havde. Heller ikke en regeringsdannelse baseret på Venstre og Socialdemokratiet i 1978-79 ændrede på dette indtryk. Og det blev yderligere perspektiveret af den kendsgerning, at arbejdsløsheden ikke var til at få bugt med. Det skulle der ændres på, var de toneangivende politiske kræfter enige om ved indgangen til 80'erne (Andersen 1991a).

Denne enighed var baseret på en opfattelse af, at velfærdsstatens grundlæggende udviklingslogik var bestemt af en alliance mellem på den ene side de professionelle, der var ansat som udøvende personale i eksempelvis hospitaler, uddannelsessektoren, daginstitutioner, osv, og på den anden side centraladministrationens folk. I de diskussioner, analyser og rapporter, der bekræftede denne enighed, blev der fokuseret på de professionelle, der især var den gruppe, hvis antal voksede og voksede. Det skyldtes ikke mindst at man i centraladministrationen fra slutningen af 70'erne ændrede perspektiv, således at man også herfra begyndte at fokusere kritisk på væksten i den offentlige sektor, ligesom man udviklede modeller for, hvordan den offentlige økonomi kunne styres. Her spillede især forslag om en stram rammestyring af økonomien en central rolle (Goul Andersen et. al. 1991).

Mere generelt kan man sige, at ved indgangen til 80'erne var der blevet formuleret en ny dagsorden for velfærdsstatens fremtidige udvikling: Den skulle *moderniseres*. For det første skulle statens aktiviteter organiseres mere effektivt, og dermed skulle de også økonomisk set gøres mere rationelle. For det andet skulle dens aktiviteter tilpasses borgernes forskellige ønsker og behov, bl.a. ved at give adgang for brugerne til at formulere deres ønsker. I forlængelse af disse to formål blev der i perioder talt om at privatisere dele af den offentlige sektor, men det blev mest ved snakken. For det tredje skulle man forsøge at modvirke tendensen til formynderi og ensliggørelse, på trods af at det skete i fællesskabets og solidaritetens hellige navn. Endelig for det fjerde skulle statens institutioner moderniseres med ny edb-teknologi (Sørensen et al 1989, Andersen 1989).

Man kan sige, at dagsordenen for velfærdsstaten i stigende grad drejede i retning af effektivitets-aspektet, på bekostning af det solidariske. Denne proces forløb sideløbende med andre markante ændringer i det diskursive landskab, eksempelvis en vis ungdommelig dyrkelse af nykonservatismen og en stigende grad af individualisering. På det parlamentariske plan opnåede fremskridtsbevægelsens rabiate synspunkter fra begyndelsen af 70'erne pludselig ny status, idet

de i mere moderate termer blev gjort til en grundstruktur i bestræbelserne på at modernisere velfærdsstaten (Andersen 1991a, Goul Andersen 1993, kapitel 10).

Fælles for den megen snak om velfærdsstaten kan man spore en grundlæggende hensigt om at inddæmme eller svække de professionelle: Overordnet skulle deres *vækst begrænses*, både med hensyn til antallet af personer og med hensyn til antallet af nye institutioner. Dernæst skulle de *styres*, dels i kraft af at de fik faste *rammer* at arbejde inden for, og dels som en følge af at man ønskede at styrke *ledelsesniveauet* på de enkelte institutioner. Endelig skulle deres indsats målrettes i overensstemmelse med *brugernes* ønsker.

Når der blev fokuseret så meget på de professionelle, så skyldtes det ikke personfølgelse eller andre mere subjektive motiver, men først og fremmest at problemet med velfærdsstatens permanente vækst blev *identificeret* ved hjælp af analyser af stigningstakten i antallet af offentligt ansatte. Deres vækst var symptomet på, at den netop ikke kunne styres, og derfor blev offensiven målrettet i retning af de ansatte (Kristensen 1987).

Forudsætningen for at man politisk set kan begynde at nærme sig velfærdsstaten på en ny måde, og for at man kan gennemføre en strategi i forlængelse af det nye syn på velfærdsstaten er, at den brede befolkning deler den nye opfattelse af velfærdsstaten. At en diskurs opnår *hegemoni*, dvs. at en bestemt måde at *italesætte* velfærdsstaten vinder genklang i den brede befolkning. Ikke nødvendigvis på den måde, at alle er enige om hvad løsningen går ud på, men at man i det mindste er enige om, at en bestemt diagnose og nogle bestemte spørgsmål er vigtige. Det er nemlig ensbetydende med, at så er en eventuel modstand mod en strategi i forlængelse heraf forholdsvis begrænset. Hvor den tidligere velfærdsstatslige diskurs vægtede *solidaritetsaspektet*, så vægter den nye *effektivitetsaspektet*. Op gennem 80'erne var der bred enighed om, at det sidste perspektiv var den vigtigste indgang til en diskussion af velfærdsstatens fremtid.

Eksemplarisk for dette skift i synet på velfærdsstaten kan man nævne, at den moderniseringsplan, som de borgerlige regeringer under ledelse af den konservative statsminister Poul Schlüter op gennem 80'erne gjorde meget ud af at profilere sig med, rent faktisk var formuleret og udviklet under socialdemokratiske ministre i de første år af 80'erne.

3.3. Det generelle politiske og sociale perspektiv

Bag tendenserne til at udvikle nye kulturer for den politiske deltagelse og nyt

syn på velfærdsstaten kan man spore en grundlæggende *individualisering*, båret frem på den ene side af en højere grad af mobilitet i samfundet og på den anden side et højere uddannelsesniveau, med et tilhørende højere niveau for individuel refleksivitet. Individualiseringen slår således ikke bare igennem socialt, men har også markante diskursive effekter (Bild m.fl. 1993).

På det sociale plan sker der en stigende fragmentering og dermed også opløsning af de traditionelle sociale fællesskaber, eksempelvis blandt arbejdere, bønder og de andre sociale grupper. Dynamikken bag denne opløsning kan bl.a. spores i de ovennævnte udviklingstendenser i den politiske deltagelse. Ændringerne i det politiske system er således medvirkende til at undergrave det fællesskab, som var drivkraften bag eksempelvis dannelsen og udviklingen af de politiske partier. Og velfærdsstatens overtagelse af flere og flere områder, der tidligere var båret oppe af social forpligtigelse, er naturligvis også med til at bære udviklingen i samme retning. Der er ingen tvivl om, at dette blev legitimeret af på den ene side ønsket om at udvikle et samfund, hvor den enkelte kunne udfolde sig, og på den anden side at man fortsat var solidariske med de svage i samfundet. Forudsætningen for det sidste var dels, at solidariteten blev varetaget af statslige institutioner, og på den anden side at flere og flere blev opfattet som 'svage', og dermed som naturlige objekter for statens aktiviteter. Eksempelvis de ældre. Alt sammen noget der var medvirkende til at stimulere de 'aktives' mobilitet og fragmentering (Giddens 1994).

Udviklingen modsvarer af et grundlæggende skifte i den politiske og sociale diskurs. Tegnet med den brede blyant kan man sige, at den politiske kulturs perspektiv har forskudt sig fra et emancipatorisk til et livspolitisk perspektiv. Kort fortalt går det *emancipatoriske perspektiv* ud på, at hvis man ændrer eller indretter forhold i samfundet på en bestemt måde, vil det føre til en generel forbedring af samfundsudviklingen, fordi der vil blive frigjort nye kræfter. Samfundet vil så at sige udvikle sig op på et højere trin, og dermed blive mere *moderne*, til gavn for samfundet, og dermed for borgerne generelt. Det er et perspektiv, som man især finder i de politiske ideologier, hvor man enten satser på at indrette staten, produktionen eller markedet på en bestemt måde, for på den måde at frigøre kræfter i samfundet, som kan udvikle det op på et højere niveau.

Dette perspektiv er i den politiske kultur, i takt med at ovennævnte udviklingstendenser er slået mere og mere igennem, i stigende grad blevet afløst af et *livspolitisk perspektiv*, hvis centrale kendetegn er, at de centrale problemer nu ikke længere lokaliseres i samfundet men i individet, og at det som en naturlig konsekvens heraf er individet, der skal indrettes eller bearbejdes på en

bestemt måde, hvis problemerne skal til livs. Det betyder, at så er det heller ikke samfundet der skal udvikle sig men individet. Det er individet der skal frigøres, og de politiske strategier fokuserer primært på den enkelte og de potentialer, som vedkommende indeholder. Det politiske strategi handler altså ikke længere om de store ideologiske pejlemærker, men om *selvrealisering* (Giddens 1994, Andersen 1994).

Nogen steder blandes tingene godt og grundigt sammen, sådan som det eksempelvis er tilfældet for nyliberalismens dyrkelse af markedet. Denne fremhævelse af markedet er netop så populær, fordi den rent faktisk indskrives sig i et livspolitisk perspektiv, hvor det netop er individet der skal udfoldes. Ikke samfundet som helhed.

Andre udtryk for disse ændringer finder man i eksempelvis snakken om højre og venstre i politik. Det er ikke længere så entydigt at placere et parti på den ene side, og et andet på den anden. Ligesom det heller ikke er nemt at placere holdninger hos det enkelte individ omkring bestemte punkter på højre-venstre skalaen. Det er mere og mere almindeligt, at folk giver udtryk for holdninger fra hele det traditionelle spektrum, ligesom man også blander nye værdier ind i diskussionerne. Alt sammen inden for rammerne af et livspolitisk perspektiv.

3.4. Sammenfatning

De nye normer for politisk deltagelse, ændringen i opfattelsen af velfærdsstaten og den nye sociale og politiske diskurs hænger naturligvis meget tæt sammen. De er sider af same sag. Op gennem 80'erne er de blevet kanaliseret forskellige steder hen, ligesom der kan indkredses forskellige begivenheder, beslutninger, udviklingstendenser og strømninger, der bekræfter den ovennævnte diskurs. På den måde kan man sige, at den har opnået *hegemoni*, i den forstand at dagsordenen nu sættes med udgangspunkt i den enkelte, i det livspolitiske projekt, hvor det handler om at indrette politikken i overensstemmelse med dette udgangspunkt.

Loven om skolebestyrelser har mere end noget andet materialiseret og fortættet den ovennævnte diskurs. Med denne lov åbnes der for det første for direkte politiske deltagelse. Det sker på et område, hvor det livspolitiske perspektiv kan udfoldes, nemlig i relation til den skole, hvor man har børn, dvs. i forhold til en institution i forhold til hvilke man har direkte interesser. Endelig er loven med at sætte fokus på forbrugeren, og dermed på ønsket om at gøre

velfærdsstatens ydelser fleksible og responsive i forhold til dem der efterspørger disse ydelser, samtidig med at den understreger ønsket om, at de ansatte i netop dette område af velfærdsstaten yder en effektiv og positiv indsats.

Loven giver mulighed for at tale om både (nær)demokrati, decentralisering, udvikling, responsivitet og effektivitet. Samtidig giver etableringen af skolefritidsordninger på de enkelte skoler mulighed for at understrege det sidste perspektiv, sammenkædet med en reel bestræbelse på at sikre alle børn rimelige fritidsvilkår. Alt sammen positive ord i 80'erne og begyndelsen af 90'erne, uanset hvor man befandt sig på den politiske scene.

Loven om skolebestyrelser har da også opnået utrolig positiv status. De borgerligt og især liberalt indstillede fremhæver bruger-aspektet, hvor den enkelte i princippet kan være med til at bestemme, hvilken ydelse der skal leveres. For de liberale er der derud over den vigtige side af sagen, at man med decentraliseringen har fravristet folkeskolen fra centralstyrede kontrolinstanser i velfærdsstaten. Det sidste aspekt kan også finde støtte blandt mere venstreorienterede kredse, der samtidig vægter det nærdemokratiske element højt. Et forhold der bl.a. slår igennem i en lang række akademiske analyser af de grundlæggende forandringer i politik og stat. Endelig kan dem, der tænker mere traditionelt i forhold til velfærdsstaten glæde sig over, at der er kommet en højere grad af effektivitet ind i tingene. Loven har kort sagt gennemslagskraft i forhold til folk placeret overalt i det politiske og analytiske spektrum.

4. Institutionsdemokrati og decentralisering som legitimitet

I mere teoretiske analyser har folkeskoleloven opnået en meget positiv status, med dens bestemmelser om brugerindflydelse, decentralisering og politikformulering (Finansministeriet 1993). Generelt deler borgerne dette positive syn på skolebestyrelserne. Således finder 47 % af befolkningen, at skolebestyrelserne generelt giver gode indflydelsesmuligheder. Interessen for hvad skolebestyrelsen arbejder med er også ret høj, jvf. tabel 1, der angiver interesseniveauet hos forældre med børn i folkeskole i fire forskellige danske kommuner.

Derimod er den praktiske interesse mere begrænset, hvilket også fremgår af tabel 1. Det er således kun omkring 25 % af forældrene, der har været aktive i forbindelse med skolebestyrelsesvalget i 1994. Bundskraberen med kun 8 % af forældrene i Glostrup kommune viser endvidere, hvor skralt det reelt kan stå til i danske kommuner (Kommunedata 1994). Sammenlignet med valget til skolebestyrelserne i 1990 er der endvidere tale om et generelt fald i den praktiske

interesse, idet knapt 30 % deltog ved det første valg (Andersen m.fl. 1993). Generelt kan man sige, at der kan være langt fra princip til praksis.

	Sorø kommune	Ribe kommune	Herning kommune	Glostrup kommune
Interesseret i skolebestyrelsens arbejde	74	84	74	81
Deltaget i valg til ny skolebestyrelse	24	27	26	8

Kilde: Kommunedata 1994.

Der kan anlægges forskellige perspektiver på interessen for skolebestyrelsen. Eksempelvis er skolebestyrelserne især et forum for de veludannede og ressourcestærke personer. Både når det drejer sig om interesse, og især når det drejer sig om praktisk engagement (Andersen m.fl. 1993, kapitel 6). Det kan give sig udslag på flere måder. Der er således ikke tvivl om, at især de ressourcestærke er i stand til at gøre deres personlige livspolitiske strategi, deres personlige fortælling, til genstand for en mere generel diskussion og vurdering i en skolebestyrelse. Alene i kraft af evnen til at sætte ord og generelle begreber på de personlige interesser. For folk uden helt de samme ressourcer er det nok forholdsvis almindeligt, at man i stedet for den *politiske* vej nøjes med at forholde sig til det konkrete problem, og derfor vælger at gå direkte til læreren, hvis der er problemer der skal løses.

Man går nu nok heller ikke helt galt i byen, hvis man også kobler det praktiske interesseniveau sammen med den *magtposition*, som skolebestyrelserne rent faktisk indtager. Som det fremgår af det ovenstående, står den positive vurdering af skolebestyrelsen i skærende kontrast til den reelle magt og indflydelse, der er forbundet med den, og det betyder nok også noget, når folk skal engageres i bestyrelsens arbejde.

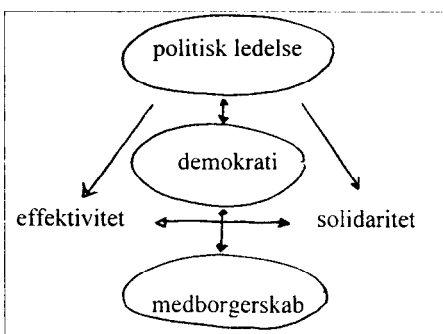
På den baggrund kan man stille det meget vigtige spørgsmål, hvad det hele så *reelt* drejer sig om. Effekten af ændringerne i loven om folkeskoler er, som antydnet ovenfor, en indkredsning og inddæmning af de professionelle på skolerne. De har fået tydelige markeringer i forhold til deres arbejdsbetingelser og dagligdag, både i form af økonomiske rammer og rammer bestemt af ledelsesmæssige og aftalemæssige forhold. Tjenestetidsaftalen med fastlæggelse af regler for *ø-tid* er et eksempel på disse forhold og på, hvordan især ledelsesniveauet styrkes. Det peger i retning af den centrale pointe, at uanset hvilke motiver der ligger bag processen, så har en væsentlig forudsætning for deres

realisering været en svækkelse af de professionelles position, samfundsmæssigt set.

Den centrale pointe er altså, at institutionsdemokratiet og decentraliseringen er elementer i forskellige strategiske fremstød, der godt nok er begrundet i forskellige opfattelser af, hvad der er vigtigt, men som også har haft den samme skydeskive, og uanset disse forskelle i udgangspunktet, så har deres effekt tilsammen været en forstærket offensiv mod de professionelles samfundsmæssige position, gennem en indirekte vægtning af brugerrollen eller lederrollen, og dermed af effektivitetsperspektivet.

Jeg har forsøgt at sammenfatte disse udviklingstendenser i nogle illustrative figurer. I figur 1 er angivet nogle centrale sammenhænge i velfærdsstaten. Udgangspunktet er forestillingen om en *principiell* sammenhæng mellem demokrati og medborgerskab, hvor de politiske fællesskaber, der konstitueres gennem de demokratiske institutioner, i kraft af disse institutioner står i en tæt forbindelse med den politiske ledelse. I denne principielle fremstilling sker det endda på en sådan måde, at det er muligt at foretage en afvejning mellem effektivitet på den ene side og solidaritet på den anden. Samspillet sikrer således at demokrati og medborgerskab udvikles, samtidig med at den politiske ledelse, der er valgt gennem de repræsentative demokratiske kanaler, opnår legitimitet.

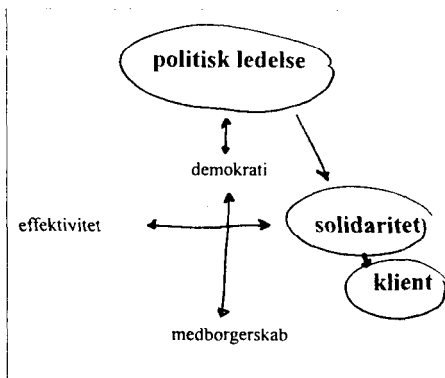
Nu kan der være langt fra de principielle idealer til den reelle samfundsudvikling, hvilket også er tilfældet for Danmark. I 60'erne og 70'erne kan der således spore en markant tendens til at styrke velfærdsstatens *solidariske* aspekt, gennem en udvikling af velfærdsinstitutioner, der skulle stille alle lige, og sikre at enhver, der faldt socialt igennem, undgik social nød. På den måde er der samtidig blevet fokuseret på borgernes rolle som klienter. Det er dem, der har været det centrale udgangspunkt for udviklingen af velfærdsstaten. Alliancen mellem centraladministrationen og de professionelle, som den politiske strategi siden 70'erne i høj grad har fokuseret på, kan siges at være en fremtrædelsesform for den ovennævnte satsning på det solidariske aspekt.



Figur 1. Centrale sammenhænge i politik

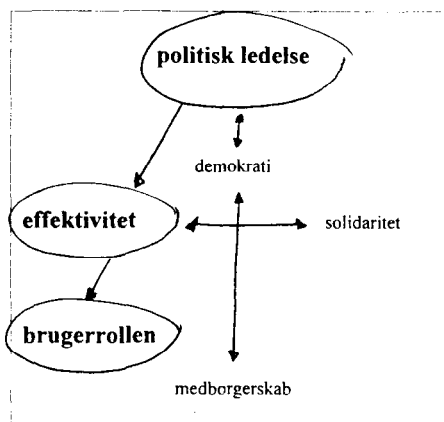
Et langt større og mere grundlæggende problem er det imidlertid, at demokrati og medborgerskab

svækkes i denne udvikling. Demokratiet svækkes, fordi det ikke kan fungere som formidlingspunktet mellem ledelse og borgerne. Dels fordi ledelsesniveauet selvstændiggør sig i overensstemmelse med fokuseringen på den solidariske side, hvor det ledelsesmæssige krav netop er *institutionalisering*. Dels fordi, og som en konsekvens heraf, at medborgerskabet undergraves, i kraft af at solidariteten, dvs. de sociale forpligtigelser og medmenneskelig ansvarlighed, forskydes fra borgerne til staten. Demokratiet kommer kort sagt i klemme mellem en overudviklet politisk institutionalisering (ledelse) og en svagt medborgerskab, der ikke indeholder kollektive diskurser, der kan skitsere retningslinier for en dynamisk samfundsudvikling. Sammenhængen er illustreret i figur 2.



Figur 2. Velfærdsstatens struktur

80'ernes politiske strategi tager indirekte fat på denne situation, idet den diskursivt vægter individuel foretagsomhed og et opgør med det statslige formynderi. Men den fokuserer entydigt på de professionelle, og konsekvent nok vægter den derfor *effektivitetssiden*. De nyliberale kræfter satser på denne strategi ud fra den præmis, at netop den enkelte brugers egne valg er med til at styrke både den politiske ledelses effektivitet og medborgerskabet, fordi den enkelte igen opnår autonomi. Dem der vægter den demokratiske udvikling satser på denne strategi ud fra den præmis, at hvis man skal udvikle demokratiet og give medborgerskabet nyt liv, så er det muligt gennem *nærdemokratiske* initiativer, institutioner og aktiviteter, i kraft af at disse kunne give samfundsmæssige fællesskaber ny liv. På den måde gik de nyliberale og demokratiske kræfters forestillinger op i en højere enhed. I det mindst for en



Figur 3. 80'ernes politiske offensiv

periode.

Reelt kan man sige, at strategien har medført en markant vægtning af den politiske ledelses effektivitet, og i forlængelse heraf af brugerrollen. Dvs. en vægtning af netop det individuelle perspektiv og denne side af de livspolitiske strategier. Den politiske ledelse er fortsat stærkt forankret, mens demokratiet og medborgerskabet fortsat lider af åndenød (Andersen m.fl. 1993, kapitel 12, Andersen og Torpe 1994). Sammenhængen er illustreret i figur 3.

Indførelsen af skolebestyrelser kan på mange måder siges at ligge i forlængelse af de demokratiske normer, velfærdsstatslige udviklingstendenser og de diskurser om politik og det sociale, som udvikles op gennem 80'erne. Udgangspunktet for udviklingen af skoledemokratiet var således en refleksion og reaktion i forhold til samfundets generelle udvikling. Det væsentligste resultat af udviklingen kan siges at være, at man nu for alvor burde være klar over, at udfordringen går ud på at reformulere og udvikle demokrati og medborgerskab, baseret på en afvejning i staten mellem effektivitet og solidaritet, og på en sådan måde at den politiske ledelse kommer til at indgå i en tæt balance med medborgerskabet, formidlet gennem de demokratiske institutioner. Medborgerskabet skal således gives nyt liv gennem en tematisering af såvel den solidariske side som spørgsmålet om individuel autonomi.

Da det ikke længere er et tvunget, socialt funderet fællesskab vi kan tale om, som en følge af opløsningen af de socialt set tvungne fællesskaber, er udfordringen at etablere et *villet* medborgerskab (Andersen 1994). Det svarer til de potentialer, der netop ligger i det livspolitiske perspektiv, hvis det vel at mærke drejes i en mere kollektiv retning. Hvilket altså er ensbetydende med at sige, at hvis det livspolitiske perspektiv fortsat styrkes i den individualistiske retning, så har styrkelsen af medborgerskabet lange udsigter, og derfor har en kvalificering af den demokratiske udvikling det også.

5. Skole-hjem samtalen som demokratisk udfordring

Skolebestyrelsen har ikke mange muligheder inden for skoleområdet som en demokratisk magtfaktor i forholdet mellem politisk ledelse og medborgerskab. Dertil er begrænsningerne i skolebestyrelsernes magt alt for tydelig. Efterhånden som skolebestyrelsesmedlemmerne finder ud af disse grænser, vil kravet om at få mere magt givetvis tage til. Et af de spørgsmål som især vil optage bestyrelserne, kan blive spørgsmålet om fyring og ansættelse af skolelederen, således at forholdet mellem skoleleder og bestyrelse får en højere grad af samhörighed,

hvilket ville være ret naturligt. I hvert fald at diskutere.

Det er imidlertid ikke den eneste mulighed man har for at styrke samarbejdet mellem politisk ledelse og medborgerskab, forstået som en større grad af fælles dagsorden mellem skole og forældre. Skolebestyrelserne kan således, i langt højere grad end man hidtil har set det, satse på en offensiv, hvis væsentligste formål er at styrke *samtalen* på og omkring skolen. Ikke bare for dem der direkte er tilknyttet skolen, men også for det omgivende samfund i det hele taget.

I praksis drejer det sig om at ændre på skolebestyrelsens møder og aktiviteter. Man skal lægge de klassiske møder på hylden i en vis udstrækning, og så i stedet dyrke forskellige samtale-aktiviteter. For det første skal man forsøge at interessere forældrekræfterne - eventuelt hele kvarteret - for hvad der sker på skolen. Eksempelvis ved at give forældrene mulighed for selv at være kritiske overfor skole eller bestyrelse. Og ved at lave møder med oplæg af folk, der er engagerede i ungdom eller skoleforhold.

For det andet skal man forsøge at etablere en dialog mellem bestyrelse - og muligvis forældre generelt - på den ene side og lærerne på den anden. Eksempelvis for at belyse forskelle i den måde, som lærerne griber tingene an på. Lærerne og det øvrige personale skal lære at opfatte skolebestyrelsen som en mulig dynamo, når det drejer sig om at sætte gang i diskussioner om undervisning, pædagogik og skoleforhold. Også her kan engagerede oplæg være positivt.

For det tredje skal man forsøge en mere aktiv dialog med eleverne. Det kan gøres ved at man holder møder, hvor eleverne og elevrådet sætter dagsordenen - og hele dagsordenen! Det vil vise at skolebestyrelsen tager eleverne alvorligt som samtalepartnere, og det er et vigtigt signal.

For det fjerde skal man gå aktivt ind i en dialog med kommunalpolitikere. De skal ikke have lov til at putte sig, men trækkes frem i lyset. Ikke nødvendigvis til kritik og afsløring, selv om det også kan være en vigtig ting, efterhånden som tingene har udviklet sig på den måde, som de har. Vigtigere er det imidlertid at inddrage kommunalbestyrelsen aktivt i dialogen om skolepolitikken. Igen gerne med udgangspunkt i engagerede oplæg.

Endelig bør skolebestyrelsen satse på kommunikation og information udadtil. Eksempelvis gennem et skoleblad.

På denne måde kan skolebestyrelsen være med til at udvikle og styrke den demokratiske samtale på og omkring skolen, og det kan være vejen til en styrkelse af sammenhængen mellem politisk ledelse, demokrati og medborgerskab. Det kan være svært at gennemføre disse samtaler, bl.a. som en følge af fraværet af magt. Men det er den vigtigste mulighed for at styrke skole-hjem

samarbejdet lige nu, og mere overordnet kan det styrke den danske demokratiske kultur. Det ville jo heller ikke være så dårligt endda.

Litteratur

- Andersen 1989 J. Andersen. Modernisering, politisk rationalitet og nye politiske modsætninger. i *GRUS* nr. 28. 1989.
- Andersen 1991 J. Andersen. *Teorier om politik og stat - omrids af et teoretisk landskab*. Aalborg 1991.
- Andersen 1991a J. Andersen. *The New Right in Denmark - from Ideological Protest to Moderate Politics*. Aalborg 1991.
- Andersen 1993 J. Andersen. *Politisk kultur i Danmark - et teoretisk og empirisk omrids*. Aalborg 1993
- Andersen 1994 J. Andersen. Politik i hverdagen - om modernitet, politisk kultur og hverdagskultur. i J. Andersen og L. Torpe. (red.). *Demokrati og politisk kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab*. Herning 1994.
- Andersen m.fl. 1993 J. Andersen, A.-D. Christensen, K. Langberg, B. Siim og L. Torpe. *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning 1993
- Andersen og Torpe 1994 J. Andersen og L. Torpe. (red.). *Demokrati og politisk kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab*. Herning 1994.
- Bild m.fl. 1993 T. Bild, H. Jørgensen, M. Lassen, J. Lind og M. Madsen. Lønarbejderne mellem individualisme og kollektivitet. i *GRUS* nr. 40 1993.
- Christensen 1994 A.-D. Christensen. Køn, ungdom og værdiopbrud. i J. Andersen og L. Torpe. (red.). *Demokrati og politisk kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab*. Herning 1994.
- Finansministeriet 1993 Finansministeriet. *Nyt syn på den offentlige sektor*. København 1993
- Forsberg og Villadsen 1994 E. Forsberg og B. Villadsen. *Med i skolebestyrelsen*. Forlaget Kommuneinformation. København 1994
- Giddens 1994 A. Giddens. *Modernitetens konsekvenser*. København 1994.

- Goul Andersen 1993 J. Goul Andersen. *Politik og samfund i forandring*. København 1993
- Goul Andersen et al. 1991 J. Goul Andersen og P. Munk Christiansen. *Skatter uden velfærd*. København 1991
- Hoff 1993 J. Hoff. Medborgerskab, brugerrolle og magt, i J. Andersen m.fl. *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning 1993
- Hviid Nielsen 1988 T. Hviid Nielsen. *Samfund og magt. Om samfundstyper og mennesketyper*. Viborg 1988
- Kierkegaard m.fl. 1966 P. Kierkegaard, j. Lomholt-Thomsen og K. Winding. *Danmark i dag. Samfundslære for gymnasiet*. København 1966
- Kommunedata 1994 Kommunedata. *Borgernes syn på kommunen. Borgerundersøgelser 1994*. Aalborg 1994.
- Kristensen 1987 O. P. Kristensen. *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København 1987.
- Lovforslag nr. L 270. Lovforslag nr. L 270. Forsalg til Lov om folkeskolen. Med bemærkninger. Folketingsåret 1992-93.
- Nyboe Andersen m.fl. 1941 P. Nyboe Andersen, S.Heltberg, G. Tolderlund-Hansen, H. Koch, H. Ravnholt og F. Wendt. *Borger i Danmark. En grundbog for studiekredse i medborgerkundskab*. København 1941
- Sørensen et al. 1989 E. Sørensen og J. Hoff. Modernisering af den offentlige sektor. i *GRUS* nr. 29. 1989.

KENDSKABSFORØGEREN v/Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,
Fibigerstræde 1, 9220 Aalborg Ø,
tlf. 98158522 har udsendt følgende arbejdstekster, der kan bestilles på vor adresse:

Johannes Andersen, Ann-Dorte Christensen,
Birte Siim and Lars Torpe
*Questionnaire Investigation:
Democratic Citizenship in Denmark
A Project Description.* 1990
28 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*Politiske forstyrrelser
- tekster om hverdag og politik.*
40 sider. 20 kr. 1989

Johannes Andersen
*Fra repræsentation til præsentation
- om de politiske partier i dag.* 1990
30 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*The New Right In Denmark
- from ideological Protest to Moderate
Politics.* 1991
20 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*Den offentlige sektor
- politik og forvaltning.* 1991
34 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*Demokrati og samtals kunst
- om en skolepolitisk diskussion i Aalborg
kommune.* 1991
52 sider. 20 kr.

Johannes Andersen m.fl.
*Citizenship in Denmark
Questionnaire.* 1992
68 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*HELT TIL HØJRE
- tekster om det nye højre.* 1989
28 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*POLITISK KULTUR I DANMARK
- et teoretisk og empirisk område.* 1993
51 sider. 20 kr.

Johannes Andersen, Lene Dalsgaard og Lars
Torpe
*BORGERNE OG
KOMMUNALPOLITIKKEN
En undersøgelse af borgernes holdninger til
den kommunale politik
KMD-dialog Kommunedata.* 1994
17 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*DEN DEMOKRATISKE KULTUR OG
SKOLEBESTYRELSENE I DANMARK.*
1995.
28 sider. 20 kr.

Johannes Andersen
*UNGDOM
- fænomen og begreb.* 1995
27 sider. 20 kr.

Johannes Andersen og Stefano Zambelli
*MANDATER OG PARLAMENTARISKE
MAGTPOSITIONER I FOLKETINGET
1971-1994.* 1995
14 sider. 20 kr.

Johannes Andersen, Ann-Dorte Christensen,
Kamma Langberg, Birte Siim, Lars Torpe
i samarbejde med Jørgen Goul Andersen,
Jens Hoff, Torben Hviid Nielsen
Politisk deltagelse i Danmark
- Tal fra medborgerundersøgelsen II
organisationsdeltagelse. 1993
60 sider. 20 kr.

Kim Viborg Andersen, Carsten Greve,
Jacob Torfing
REORGANIZING THE DANISH
WELFARE STATE: 1982-93
a Decade of conservative Rule. 1994
35 sider. 20 kr.

Kim Viborg Andersen
COMPUTERS, ECONOMICS MODELING,
AND POLITICS:
A REVIEW OF THE LITERATURE. 1994
33 sider. 20 kr.

Kim Viborg Andersen
and James N. Danziger:
Information Technology and
the Political World:
The Impacts of it on Capabilities,
Interactions, Orientations and Values.
30 sider. 20 kr. 1994

Henrik Paul Bang &
Torben Bech Dyrberg
HEGEMONY AND DEMOCRACY. 1993
33 sider. 20 kr.

Henrik P. Bang and
Uffe Jakobsen
The Tradition of Democratic
Socialism. A Critique of
Liberal Realism. 1993
42 sider. 20 kr.

Henrik P. Bang
REVISITING THE POLITICAL SYSTEM:
The Return of Political Authority and Po-
pular Sovereignty. 1994
45 sider. 20 kr.

Henrik Bang
Elements in a Silent Democratic
Revolution. 1994
37 sider. 20 kr.

Helge Brink
An Apology for Macroeconomics. 1991
16 sider. 10 kr.

Helge Brink
Dynamics of National
Debt and Distribution. 1994
33 sider. 20 kr.

Helge Brink
On Hick's Concept and
Theory of Liquidity. 1991
14 sider. 10 kr.

Erik Christensen
SF og fremtidens arbejderbevægelse
Fra arbejderflertal til det rød-grønne reform-
flertal? 1990
33 sider. 20 kr.

Erik Christensen
"Bæredygtig udvikling og demokrati". 1989
16 sider. 10 kr.

Erik Christensen
Per Stig Møller,
økonomisk vækst og bæredygtighed. 1992
14 sider. 10 kr.

Erik Christensen
Borgerløn - på vej imod et paradigmeskift i
arbejdsmarkeds- og socialpolitikken? 1993
14 sider. 20 kr.

- Erik Christensen
Fremtidens fagbevægelse
- om teknisk landsforbunds placering. 1989
18 sider. 10 kr.
- Erik Christensen
Bære-hvad for noget?
Om Brundtland-rapportens
forståelse af begrebets anvendelse i dansk miljøpolitik. 1993
20 sider. 20 kr.
- Erik Christensen
Argumenter for Borgerløn
- nogle debatindlæg
1993-94. 1994
27 sider. 20 kr.
- Erik Christensen
LOKAL AGENDA 21 -
Perspektiver og problemer i
forsøgene på at skabe en lokal
bæredygtig udvikling
16 sider. 20 kr.
- Lene Dalsgaard
Modernisering som institutionspolitik
- *Erfaringer fra 1980'er-udviklinger*
i England, USA, Vesttyskland og
Frankrig. 1992
115 sider. 50 kr.
- Forskningsprogram for demokratigruppen
DEMOKRATI I UDVIKLING
- *politisk styring, selvforvaltning og*
deltagelse. 1989
34 sider. 20 kr.
- Karin Hansen
Nogle "pragmatiske" metodologiske
overvejelser. 1994
13 sider. 10 kr.
- Karin Hansen
Velfærdsstatsprojektet
Et medborgerskabs- og
integrationsprojekt?. 1994
60 sider. 20 kr.
- Karin Hansen
Institutioner betyder noget
1994. 45 sider. 20 kr.
- Jan Holm Ingemann
Den bærbare Trædemølle
(Licentiatforelæsning). 1991
28 sider. 20 kr.
- Lars Grue Jensen
Svend-Erik Hougaard Jensen
Fiscal Discipline, Wealth Targets and
Macroeconomic Stabilization. 1991
21 sider. 20 kr.
- Lars Grue Jensen#
and Hans Sommerfeldt
Alternative EMS Arrangements
and Fiscal Flexibility. 1992
24 sider. 20 kr.
- Bill Jordan
Citizenship, Democracy and Immigration.
1992.
26 sider. 20 kr.
- Bil Jordan
The Prospects for Democracy in the 1990's
1992
15 sider. 20 kr.
- Henning Jørgensen
De menneskelige ressourcer
Om udvikling af erhvervs- og
velfærdspotentialer
61 sider. 20 kr.

Henning Jørgensen, Tage Bild, Morten Lassen, Jens Lind and Morten Madsen
The Employee Perspective on Working Life and Politics
- *A Study of Members of Unions affiliated to the Danish LO*. 1995
41 sider. 20 kr.

Morten Lassen
DA PARTERNE TABTE TERRINEN
- en kritisk kommentar til rapporten fra Udvalget om voksen- og efteruddannelse (Kjærsgård-udvalget). 1995
26 sider. 20 kr.

Morten Lassen, Morten Madsen
LO-medlemmernes uddannelse
- *bidrag til udvalgsarbejdet om voksen- og efteruddannelse*
30 sider. 20 kr.

Mogens Ove Madsen
VEBLEN - en forløber for den monetære produktionsteori. 1992
13 sider. 10 kr.

Sven Anders Söderpalm
Danmark
Politik och författning. 1990
12 sider.

Jørgen Stamhus
Changing Labor Market Institutions
- *The Case og Decentralization of Wage Setting in Denmark*
12 sider. 10 kr.

Ib Jørgensen & Jens Tonboe
Space and Welfare
The EC and the Eclipse of the Scandinavian Model. 1992
48 sider. 20 kr.

Lars Torpe
Det demokratiske medborgerskab
- *fornyelse af en tradition*. 1990
62 sider. 20 kr.

Lars Torpe
Brugerdemokrati som organisationsform mellem offentlig og privat sektor
11 sider. 10 kr.

K. Velupillai
Formalization, Rigor, Proof Existence and Axiomatics: Some Subversive Thoughts. 1991
72 sider. 20 kr.

Stefano Zambelli
Computability and Economic Applications
The Research Program "Computable Economics" 1994
31 sider. 20 kr.

Stefano Zambelli
Transition Dynamics
Macroeconomic Interdependence and Frequency Locking. 1995
29 sider. 20 kr.

BESTILLINGSSEDEL

Jeg bestiller hermed _____ stk.

Forfatter _____

Titel _____

Navn _____

Adresse _____

Postnr og by _____

Indsendes til: Kendskabsforøgeren v/ Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Fibigerstræ-
de 1, 9920 Aalborg Øst

✂ - - - - - ✂ - - - - - ✂ - - - - - ✂ - - - - -

BESTILLINGSSEDEL

Jeg bestiller hermed _____ stk.

Forfatter _____

Titel _____

Navn _____

Adresse _____

Postnr og by _____

Indsendes til: Kendskabsforøgeren v/ Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Fibigerstræ-
de 1, 9920 Aalborg Øst

