

Eva Sørensen

Brugerindflydelse og demokrati: Brugerindflydelsens rolle i udviklingen af det danske demokrati

Kan et styrket brugerdemokrati i den offentlige sektor føre til en styrkelse af demokratiet? En undersøgelse af resultaterne af de første år med den nye skolestyrelseslov viser, at det kommer til at tage lang tid, før samarbejdet mellem professionelle, brugere og kommunalpolitikere i styringen af folkeskolen finder sin form. Det kræver blandt andet, at lærergruppen bliver mere positiv overfor at lukke forældrene ind i beslutningsprocessen. Hvis det på længere sigt ikke viser sig muligt at styrke den reelle brugerindflydelse, vil de igangværende ændringer i styringen af den offentlige sektor føre til en svækkelse af demokratiet.

Indledning

Overvejelser om, hvilken betydning den tiltagende brugerindflydelse i offentlige institutioner kan tænkes at få for det danske demokrati må selvfølgelig tage sit udgangspunkt i en vurdering af, hvad demokrati vil sige. Og det er ikke nogen let opgave. Nogle af de centrale modstillinger i denne debat er demokrati som styreform overfor livsform; som magtdeling overfor dialog; og endelig som direkte overfor repræsentativt demokrati. Jeg skal ikke her fordybe mig i denne vanskelige debat.¹ Det er nemlig i denne sammenhæng tilstrækkeligt at fastslå, at demokratiet efter min opfattelse har en aggregativ og en integrativ opgave i samfundet.² Demokratiets aggregative opgave består i at aggregere en pluralitet af divergerende holdninger til en for samfundet gældende politik. Demokratiets integrative opgave er at tilvejebringe den fornødne opbakning og samling i befolkningen omkring denne politik. Et krav til demokratiets institutioner må derfor være, at de er i stand til at aggregere divergerende holdninger til en nogenlunde sammenhængende og entydig målsætning for samfundsstyringen. Samtidig skal disse institutioner befordre, at samfundsmedlemmerne opfatter sig selv som ansvarlige og forpligtede medproducenter af denne målsætning og samfundsstyring.

Parlamentarismen

Parlamentarismen, den institutionelle grundstruktur som det danske demokrati udfolder sig inden for, udfylder frem for alt demokratiets aggregative opgave. Således sikrer parlamentarismen en effektiv aggregering af holdninger og interesser. Dels gennem afholdelsen af valg, dels gennem sikringen af, at de folkevalgte har en udstrakt parlamentarisk kontrol med regeringen og administrationen gennem kravet om hjemmel i lov. Det står klart værre til med parlamentarismen, når det gælder dens evne til at indfri demokratiets integrative opgave. Ganske vist sker der en vis integration af de folkevalgtes holdninger og synspunkter gennem debatterne i Folketinget.³ Men parlamentarismen bidra-

Eva Sørensen

Brugerindflydelse og demokrati: Brugerindflydelsens rolle i udviklingen af det danske demokrati

Kan et styrket brugerdemokrati i den offentlige sektor føre til en styrkelse af demokratiet? En undersøgelse af resultaterne af de første år med den nye skolestyrelseslov viser, at det kommer til at tage lang tid, før samarbejdet mellem professionelle, brugere og kommunalpolitikere i styringen af folkeskolen finder sin form. Det kræver blandt andet, at lærergruppen bliver mere positiv overfor at lukke forældrene ind i beslutningsprocessen. Hvis det på længere sigt ikke viser sig muligt at styrke den reelle brugerindflydelse, vil de igangværende ændringer i styringen af den offentlige sektor føre til en svækkelse af demokratiet.

Indledning

Overvejelser om, hvilken betydning den tiltagende brugerindflydelse i offentlige institutioner kan tænkes at få for det danske demokrati må selvfølgelig tage sit udgangspunkt i en vurdering af, hvad demokrati vil sige. Og det er ikke nogen let opgave. Nogle af de centrale modstillinger i denne debat er demokrati som styreform overfor livsform; som magtdeling overfor dialog; og endelig som direkte overfor repræsentativt demokrati. Jeg skal ikke her fordybe mig i denne vanskelige debat.¹ Det er nemlig i denne sammenhæng tilstrækkeligt at fastslå, at demokratiet efter min opfattelse har en aggregativ og en integrativ opgave i samfundet.² Demokratiets aggregative opgave består i at aggregere en pluralitet af divergerende holdninger til en for samfundet gældende politik. Demokratiets integrative opgave er at tilvejebringe den fornødne opbakning og samling i befolkningen omkring denne politik. Et krav til demokratiets institutioner må derfor være, at de er i stand til at aggregere divergerende holdninger til en nogenlunde sammenhængende og entydig målsætning for samfundsstyringen. Samtidig skal disse institutioner befordre, at samfundsmedlemmerne opfatter sig selv som ansvarlige og forpligtede medproducenter af denne målsætning og samfundsstyring.

Parlamentarismen

Parlamentarismen, den institutionelle grundstruktur som det danske demokrati udfolder sig inden for, udfylder frem for alt demokratiets aggregative opgave. Således sikrer parlamentarismen en effektiv aggregering af holdninger og interesser. Dels gennem afholdelsen af valg, dels gennem sikringen af, at de folkevalgte har en udstrakt parlamentarisk kontrol med regeringen og administrationen gennem kravet om hjemmel i lov. Det står klart værre til med parlamentarismen, når det gælder dens evne til at indfri demokratiets integrative opgave. Ganske vist sker der en vis integration af de folkevalgtes holdninger og synspunkter gennem debatterne i Folketinget.³ Men parlamentarismen bidra-

ger ikke i væsentlig grad til integrationen mellem politikere og borgere og mellem borgerne.⁴ Det skyldes frem for alt, at parlamentarismens hovedmedium for politisk handlen, valgbehandlingen, lader meget tilbage at ønske som middel til at sikre, at borgerne kommer i egentlig dialog med hinanden og med politikerne om substantielle politiske spørgsmål.

Parlamentarismen omfatter trods alt nogle muligheder for dialog mellem borgerne og mellem politikere og borgere. Her tænkes på den interne debat i partierne og på den offentlige debat. Disse muligheder synes dog kun i ringe grad at blive udnyttet i praksis. Hvad angår debatten i partierne, så er kun ca. fem pct. af den danske befolkning i dag medlem af et parti (Andersen, 1990: 20). Hvad angår den offentlige debat, så tyder alt på, at den i praksis står til rådighed for politikerne, mens borgerne har vanskeligt ved at komme til orde. En række undersøgelser viser således, at det overvejende er de økonomiske og politiske magthavere, der får adgang til dagens massemedier.

De senere års udvikling af den offentlige sektor har haft indflydelse på det danske demokratis institutionelle grundstruktur på en måde, der har ført til en svækkelse af den parlamentariske styringskæde. Borgerne har fået en række nye indflydelseskanaler i kraft af deres rolle som brugere af offentlige serviceydelser ved siden af den parlamentariske. Tidligere har vi set den parlamentariske styringskæde svækket gennem anvendelse af rammelove.

Faldet i den parlamentariske kontrol med regering og administration truer med at føre demokratiet væk fra, hvad Alf Ross betegner som et totalt demokrati og hen i retning af et partielt demokrati (Ross, 1967: 116).⁵ Det vil med andre ord sige, at der sker en afkobling af den parlamentariske styringskæde, som truer med at forringe det danske demokratis evne til at varetage demokratiets aggregative opgave. Medmindre, skal det dog tilføjes, den folkelige kontrol kan opretholdes ad anden vej. Og her repræsenterer de nye indflydelseskanaler for brugere af offentlige serviceydelser, der for tiden skyder op alle vegne, en mulighed. Det kræver dog, at brugerne overtager kontrolfunktionen på de områder, hvor den parlamentariske kontrol svækkes.

Denne artikel har derfor to formål. Dels er det formålet at vurdere, i hvilken udstrækning de nye brugerbaserede indflydelseskanaler kan bidrage til at styrke det danske demokrati, der hvor parlamentarismen står svagest, nemlig når det gælder indfrielsen af demokratiets integrative opgave. Dels skal det undersøges, i hvilken udstrækning brugerne rent faktisk har fået mere indflydelse i den offentlige sektor.

Om brugerindflydelse

Det kan i høj grad diskuteres, hvorvidt bevæggrundene for at styrke brugerindflydelsen i en række offentlige institutioner på social- og undervisningsområdet primært har været en styrkelse af demokratiet. Det er nok mere sandsynligt, at hensigten har været at løse den meget omtalte styringskrise, der har præget de vestlige demokratier op gennem 1970'erne og 1980'erne (Offe, 1984; Kristensen, 1987; Brydensholt, 1986; Sørensen, 1989; Mayntz, 1993). Det er dog knapt så afgørende, hvilke intentioner der lå bag brugerbestyrelser-

nes indførelse, idet formålet med denne artikel alene er analysen af effekter heraf på demokratiet.

En vurdering af, i hvilken grad tiltag i retning af en styrkelse af brugerindflydelsen bidrager til at styrke demokratiet, må inddrage tre forhold. For det første må det vurderes, hvorvidt den måde, hvorpå brugerindflydelsen finder sted bidrager til at forbedre dialogen mellem brugere og politikere. For det andet må det vurderes, om institutionsdemokratiet er indrettet på en sådan måde, at det bidrager til at styrke dialogen mellem de professionelle og brugerne i den enkelte institution. Og endelig må det for det tredje afdekkes, i hvilken udstrækning ændringerne i institutionernes styrelse rent faktisk har resulteret i den øgede brugerindflydelse, som afkoblingen af den parlamentariske styringskæde har åbnet behov for.

Brugerindflydelse i folkeskolen: Et case-studium

I det følgende præsenteres resultaterne af en undersøgelse af erfaringerne med indførelsen af brugerbestyrelser i folkeskolen (Sørensen, 1995a; 1995b). Oprettelsen af brugerbestyrelserne indgik som led i en større omstrukturering af skolens styrelse ved indførelsen af den nye styrelseslov for folkeskolen i 1990. Undersøgelsen havde blandt andet til formål at vurdere, hvorvidt der som følge af etableringen af brugerbestyrelser kan spores en øget dialog dels mellem lærere og brugere (hvorved der frem for alt tænkes på forældrene) dels mellem kommunalpolitikere og forældre. Undersøgelsen havde endvidere til formål at afdekke, om forældrene med den nye styrelseslov har fået mere indflydelse på styringen af folkeskolen.

Undersøgelsen er designet som en case-studie om styringen af folkeskolen i Københavns Kommune. Undersøgelsen omfatter en analyse af beslutningsprocesserne på det kommunale beslutningsniveau samt på fire skoler; to offentlige og to private. Privatskolerne er medtaget, fordi de har en lang tradition både for brugerindflydelse og selvstyre. Dermed kan de bidrage til at belyse hvilke muligheder, der er for at få brugerindflydelsen til at fungere på længere sigt. Resultaterne af undersøgelsen af de to privatskoler vil af pladshensyn kun blive inddraget i et begrænset omfang. Der er indsamlet både kvalitative og kvantitative data, idet der er foretaget kvalitative interviews med centralt placerede beslutningstagere og administratorer, ligesom der er foretaget en surveyundersøgelse blandt menige forældre, elever^o og lærere på de fire skoler.

Hovedmålsætningen bag den nye styrelseslov fra 1990 var en markant styrkelse af forældrenes indflydelse på skolepolitikken koblet med øget selvstyre på den enkelte skole (Undervisnings- og Forskningsministeriet *et al.*, 1989: 7, 10). Mens beslutningskompetencen på den enkelte skole frem til 1990 i hovedsagen var forbeholdt lærerne, blev den efter 1990 delt mellem forældrene og skolelederen. Det blev nemlig den forældredominerede skolebestyrelses opgave at træffe alle principielle beslutninger vedrørende skolens drift, mens detaljebeslutninger blev overladt til skolelederen.⁷ Den nye skolestyrelseslov synes således at være inspireret af det, man kan kalde en traditionel virksomhedsmodel med en bestyrelse, en direktør (skoleleder) og en medarbejderstab. Der-

med ændres skolelederens rolle fra professionsleder til direktør, hvilket betyder, at skolelederen organisatorisk set ikke længere er en del af lærergruppen. Det tidligere så magtfulde lærerråd blev omdøbt og omdefinert til et rådgivende "pædagogisk råd", hvis opgave først og fremmest er at stå til rådighed for skolebestyrelsen og skolelederen.

De store tabere af formel magt på den enkelte skole var således helt klart lærerne. Man overlod dog til den enkelte kommune at afgøre, om lærerne (og eleverne) skulle tildeles en vis (mindretals-) repræsentation i skolebestyrelsen. I Københavns Kommune besluttede kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen) at give lærerne og eleverne en sådan repræsentation. Derfor består skolebestyrelserne i København i dag af syv forældre, to lærere og to elever. Skolelederen fungerer som sekretær for bestyrelsen. Spørgsmålet er, om dette beslutningsorgan udgør en hensigtsmæssig institutionel ramme for styrkelsen af dialogen mellem lærerne og forældrene på den enkelte skole. Det ser i hvert tilfælde på det formelle plan ud til, at der er skabt bedre betingelser end tidligere for en dialog, idet både forældre og lærere er tildelt formel indflydelse i skolebestyrelsen. Dette må alt andet lige antages at opfordre mere til dialog og dermed til horisontal integration end det tidligere skolenævn, hvor forældrene nok deltog, men ikke havde formel indflydelse.

Også hvad angår den vertikale integration mellem brugere og politikere, har indførelsen af den nye lov medført en række institutionelle ændringer. Mens der tidligere var indlagt et beslutningsniveau mellem politikerne og den enkelte skole: Skoledirektionen (Københavns svar på andre kommuners skolekommission), overlader 1990-loven det til den enkelte kommune at afgøre, hvorvidt der skal etableres et rådgivende organ for borgmesteren.

Med det formål at styrke borgmesterens kontakt til de ny relativt selvstyrende skoler besluttede man i Københavns Kommune at oprette et sådant rådgivende organ: Fællesrådet for Folkeskolen.⁸ Da dette mellemniveau mellem politikere og skolerne nu alene er rådgivende, må det antages at forringe dets værdi som forum for dialog mellem skolerne og mellem politikere og skoler. Man kan sige, at den formelle styrkelse af forældrenes indflydelse på styrelsen af den enkelte skole er blevet betalt med en mindsket indflydelse på den kommunale skolepolitik. Loven åbner endvidere mulighed for, at den enkelte kommune styrker dialogen mellem forældre og politikere, idet den giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen, hvis den enkelte skole ønsker det, udpeger et medlem til de enkelte skolebestyrelser i kommunen (Undervisnings- og Forskningsministeriet *et al.*, 1989: 24). Det valgte borgerrepræsentationen, ikke underligt antallet af skolebestyrelser taget i betragtning, at afstå fra.

Sammenfattende kan man sige, at den nye lov etablerer en magtdeling mellem politikere og brugere, hvor politikerne tager sig af de overordnede principper og målsætninger for kommunens skolepolitik, mens forældrene tager sig af ditto på den enkelte skole. Der er kort og godt tale om implementeringen af en styringsmæssig "reservat-model", hvor brugerne har indflydelse i skolen "reservatet", mens politikerne fastlægger de overordnede rammer herfor. Denne model opfylder formelt set kravet om, at brugerne bør overtage kontrollen, der

hvor politikernes holder op. Samtidig bidrager den i en vis grad til en styrkelse af den horisontale integration mellem forældre og lærere på den enkelte skole.

Men reservatmodellen bidrager på ingen måde til at styrke den vertikale integration mellem politikere og brugere, fordi den giver skolebestyrelse og politikere kompetence på forskellige områder frem for at samle dem om fælles beslutninger rettet mod formuleringen af en koordineret skole- og kommunalpolitik. Samtidig etablerer den nye styrelseslov ikke beslutningskanaler, der kan bidrage til at løse den nye horisontale integrationsopgave, som det øgede selvstyre skaber behov for. Her tænker jeg på det øgede behov for koordinering og dialog mellem skoler i et lokalområde, der opstår som resultat af, at den kommunale koordinering svækkes til fordel for selvstyre på den enkelte skole.

Men en ting er som bekendt det formelle, noget andet det reelle. Lad os derfor vende os til studiet af, hvordan det rent faktisk er gået med styrkelsen af den vertikale og horisontale integration og med styrkelsen af forældreindflydelsen. Har etableringen af skolebestyrelserne i praksis bidraget til at styrke integrationen mellem lærere og forældre? Har skolebestyrelserne givet forældrene mere indflydelse? Hvordan går det i praksis med integrationen mellem forældre og politikere? Og er integrationen mellem skolerne som antaget på baggrund af de formelle rammer utilstrækkelig?

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt skolebestyrelserne i praksis har medvirket til at styrke integrationen mellem forældre og lærere, er svaret både ja og nej. Meget tyder på, at det at den enkelte skole har fået øget selvstyre har resulteret i udviklingen af en stærkere "skoleidentifikation" både blandt lærere og forældre. Som resultat heraf, erklærer en række centralt placerede lærere og forældre, at flere end tidligere er villige til at gøre en indsats for deres "egen" skole. Et forældremedlem af Fællesrådet for Folkeskolen formulerer det således: "Efter indførelsen af skolebestyrelserne føler forældrene sig langt mere ansvarlige overfor deres skole. Det er jeg helt overbevist om. Og det hører jeg meget rundt omkring."

Mens den øgede ansvarlighed over for skolen er et mere generelt træk blandt lærerne, gælder den dog kun de forældre, der deltager aktivt i beslutningsprocesserne på skolen. Og det er fortsat få. Men den øgede skoleidentifikation har uden tvivl bidraget til at integrere de aktive lærere og forældre. Det gælder selvfølgelig særligt når det drejer sig om spørgsmål, der omhandler skolen set i relation til dens omgivelser. Konflikter udadtil styrker korpssånden indadtil.

Når det gælder institutionsinterne anliggender, lader integrationen mellem lærere og forældre til gengæld meget tilbage at ønske. Dette illustreres blandt andet af, at både lærerne og deres repræsentanter på de to offentlige skoler, efter to år med den nye skolestyrelseslov fortsat udviser betydelig skepsis overfor at give forældrene indflydelse på skolens virke. Således svarer henholdsvis 48 pct. og 77 pct. af lærerne, at skolebestyrelsen, som de klart betragter som forældrenes organ, ikke bør have indflydelse på pædagogiske spørgsmål, mens henholdsvis 38 pct. og 70 pct. mener, at skolebestyrelsen ikke bør have indflydelse på økonomiske spørgsmål.⁹

Formodningen om, at lærernes negative holdning til skolebestyrelsen er udtryk for en generel mistillid til forældreindflydelse understøttes af, at kun henholdsvis 12 pct. og 18 pct. af lærerne på de to skoler svarer, at de giver forældrene indflydelse på undervisningen.

Der er flere mulige grunde til lærernes store skepsis over for forældreindflydelse. En afgørende rolle spiller nok den tradition, der er i det danske skolevæsen for, at lærerne har en udstrakt individuel autonomi, når det gælder tilrettelæggelsen af undervisningen. Alt tyder på, at denne tradition lever uantastet videre. Det viser sig blandt andet ved, at lærerne stort set kan stoppe ethvert krav fra forældrene om medindflydelse, hvis de påberåber sig deres hævndundne ret til "metodefrihed". Den store respekt, som forældrene har for lærernes krav om metodefrihed, stemmer i øvrigt fint med deres nærmest næsegrus respekt for lærernes professionelle formåen. Følgende citat fra et interview med en forældrerepræsentant i en skolebestyrelse beskriver denne respekt ganske rammende: "Jeg tror ikke, at en udefra kan vurdere hvad der foregår (i undervisningen). På samme måde må jeg tro på, at min læge gør det rigtige. Jeg kunne ikke drømme om at blande mig på deres (lærernes) område."

Forældrenes stærke tiltro til lærernes professionelle kunnen gør det umiddelbart uforståeligt, at lærerne generelt set udviser en betydelig angst for, hvad forældrene kan finde på at bruge deres nyvundne magt til. Denne angst må antagelig tilskrives den hetz, som lærerstanden i de sidste to årtier har været udsat for. Den følelse af ringeagt som denne hetz sammen med en langvarig arbejdsløshed op gennem 1980'erne har afstedkommet blandt lærerne, er formodentlig blevet yderligere forstærket af det angreb på lærernes formelle magtposition, som den nye lov utvivlsomt er. En lærer siger: "Den nye lov udelukker simpelthen lærerne. Det piner mig at se, at de (lovgiverne) sætter så ringe pris på en hel profession, at de ikke vil give dem nogen som helst indflydelse."

Sjovt nok synes samarbejdet mellem lærere og skoleleder, på trods af den markante forskydning af magt fra lærere til skoleleder, ikke at have medført tilsvarende problemer. Nok har der ved lovens indførelse været konflikter desangående. Men de har mest været af principiel art. Det skyldes nok, at den normative integration mellem lærergruppe og skoleleder, der blandt andet skyldes deres fælles uddannelsesbaggrund, i hvert tilfælde på kort sigt har neutraliseret forsøget på at omskabe skolelederen fra faglig til administrativ leder. På begge skoler fastholder skolelederne således, at de er en del af lærergruppen og at de i den udstrækning de fungerer som ledere frem for alt er faglige ledere. En tilsvarende normativ integration var ikke til stede mellem lærere og forældre ved indførelsen af den nye lov. Antageligt derfor har den formelle magtforskydning fra lærere til brugere affødt langt stærkere reaktioner fra lærerne. Og så sandelig også fra skolelederen. Ifølge en forælder med mange år på bagen i skoleledemokratiet viste reaktionen fra skolelederen sig blandt andet ved, at "skolelederen blev en helt anden person, da vi skiftede fra skolenævn til skolebestyrelse. Han trak sig tilbage fra os (forældrene) og blev mere formalistisk."

Hvor skolelederen griber til formalisme, griber lærerne til en omgåelsesstrategi, idet de undlader at tage de sager op i skolebestyrelsen, som de ikke øn-

sker at forældrene skal have indflydelse på. For hvorfor bringe sager op i et forum, hvor man er i mindretal? Og dette er meget vanskeligt for forældrene at forhindre på grund af deres marginale placering i skolens dagligliv. Man skal således ikke undervurdere den betydning, det har for realiseringen af brugerindflydelse i folkeskolen, at dem som loven definerer som brugere, nemlig forældrene faktisk må betegnes som "semi-brugere". De faktiske brugere er jo eleverne. Det har som konsekvens at forældrenes kendskab til aktiviteterne på skolen er begrænset.

Og hermed er vi så ovre i spørgsmålet om, i hvilken grad forældrene i praksis har fået den indflydelse som loven tilskriver dem. Case-studiet viser med al tydelighed, og i overensstemmelse med en række andre undersøgelser, at forældrene kun i ringe grad har opnået den store indflydelse, loven tiltænker dem (Larsen *et al.*, 1992; Cranil, 1994). Der kan nævnes en række mulige begrundelser herfor. For det første tyder meget på, at den i loven fastlagte deling af kompetence mellem skolebestyrelsen og skolelederen er meget vanskelig at administrere i praksis. Således har skolebestyrelsen kompetencen til at træffe principbeslutninger, mens skolelederen træffer alle detailbeslutninger. En forældrerepræsentant i skolebestyrelsen beskriver problemet med denne deling således: "Det er ok, at vi diskuterer mål, men ikke midler. De to ting kan jeg bare ikke skille ad (...) Den lov, som havde til hensigt at give os mere indflydelse, har på sin vis givet os mindre."

De uklare retningslinjer for kompetencefordeling har på den ene af de to offentlige skoler betydet, at det første år i skolebestyrelsen gik med vedvarende kompetencestridigheder. På den anden skole er uklarheden blevet et middel for lærere og skoleleder til at afværge forældrenes ønske om indflydelse på en række af skolens kerneopgaver. Samlet set må man, som også andre undersøgelser af skolebestyrelsernes arbejde gør det (Larsen *et al.*, 1992: 104), konkludere, at den uklare kompetencefordeling først og fremmest er til fordel for lærerne og skolelederen. Dels er den et velegnet middel til at legitimere, at man går uden om skolebestyrelsen i en lang række sager under dække af, at der er tale om detailbeslutninger, jf. blandt andet foromtalte omgængelsesstrategi. Dels er det vanskeligt for forældrene, igen på grund af deres marginale placering i skolen, at sikre sig, at generelle principbeslutninger rent faktisk omsættes i praksis.

En anden væsentlig grund til, at forældrenes indflydelse på skolens virke ikke svarer til lovens hensigt er, at graden af deltagelse blandt de menige forældre er meget ringe. Således deltog kun henholdsvis 14 pct. og 29 pct. af forældrene i de to skoler i valget til skolebestyrelsen i 1990. Både de interviewede lærer- og forældrerepræsentanter i de to skolebestyrelser henviser således til manglen på aktiv opbakning bag forældrerepræsentanterne som en væsentlig grund til deres ringe gennemslagskraft i skolebestyrelsen.

Men hvorfor er så få menige forældre aktive i skoledemokratiet? For det første tyder meget ikke overraskende på, at der er en vis sammenhæng mellem forældrenes sociale placering og deres deltagelsesgrad. Således kan forskellen i deltagelsesgrad mellem de to offentlige skoler antagelig i nogen grad tilskrives,

at skolen med den laveste deltagelse er lokaliseret i et arbejderkvarter (67 pct. arbejdere), mens den anden skole ligger i et distrikt, der socialt set er langt mere differentieret (33 pct. arbejdere, 42 pct. offentligt ansatte og 17 pct. studerende). Formodningen om den sociale placerings betydning for deltagelsesgraden støttes i øvrigt af deltagelsesniveauet på de to privatskoler, hvor både social placering, uddannelsesniveau og deltagelsesgrad er langt højere end på de offentlige skoler.

Den sociale placering og uddannelsesniveauet alene kan dog ikke forklare det generelt lave deltagelsesniveau blandt forældrene. En yderligere grund er sandsynligvis den markante autoritetstro som undersøgelsen viser, at forældrene føler over for skolen som institution. Denne autoritetstro stammer antagelig fra forældrenes egne erfaringer med skolen. Mange forældres følelser overfor skolen er, som en lærer udtrykker det, præget af en følelse af mindre-værd og generelt ubehag. Og denne følelse er et meget ringe udgangspunkt for deltagelse. En forbedring af deltagelsesgraden kræver derfor en radikal ændring af forældrenes følelsesmæssige relation til skolen som institution.

Nok så tankevækkende er det endvidere, at de emner, der tages op i skolebestyrelsen, og de, der tages op ved forældremøderne (hvor forældrene i stor stil deltager), ikke er de samme. De emner, som forældrene interesserer sig for, er oftest konkrete. Og derfra er der langt til de overordnede principspørgsmål, som optager skolebestyrelsen. Det synes derfor rimeligt at antage, at en bredere deltagelse vil kunne opnås, hvis skoledemokratiet indrettes på en sådan måde, at det giver forældrene indflydelse på de spørgsmål, der faktisk interesserer dem.

Endelig tyder meget på, at tidligere erfaringer med deltagelse er en meget væsentlig forklaringsfaktor for deltagelsesgraden. De, som deltager, har ofte tidligere erfaringer med deltagelse. Denne iagttagelse hænger i øvrigt meget godt i tråd med en række andre undersøgelser af befolkningens deltagelsesmønstre (Almond og Verba, 1989: kap. 8; Pateman, 1987: 103; Hoff, 1993: 97-98). Tesen om at deltagelse avler deltagelse er positiv i vurderingen af brugerbestyrelsernes fremtid, idet det må formodes, at deltagelsen vil stige efter en årrække.

Samlet set må det konkluderes, at forældrene, på trods af hensigterne om det modsatte, efter ca. to år med den nye skolestyrelseslov ikke i praksis har opnået en indflydelse på skolens styrelse, der svarer til lovens intention. Den brugerdominans i beslutningsprocessen som de formelle spilleregler lægger op til, er ikke blevet realiseret. Tværtimod må man sige, at den traditionelle professionsdominans lever videre i bedste velgående. Det må derfor konkluderes, at den nye skolestyrelseslov i praksis hverken har vist sig i stand til for alvor at sikre integrationen af lærere og forældre eller til at sikre, at svækkelsen af den parlamentariske styringskæde opvejes af brugerindflydelse.

Lad os herefter vende os til spørgsmålet om, hvorvidt den nye skolestyrelseslov i praksis har ført til en bedre vertikal integration mellem brugere og politikere. Kontakten mellem forældre og politikere skal med den nye lov først og fremmest ske i Fællesrådet for Folkeskolen. Ingen af de interviewede medlem-

mer af Fællesrådet tillægger det dog nogen særlig praktisk værdi. Både lærere, forældre, elever og politikere fortæller således, at de benytter forskellige uformelle kanaler, når de vil i kontakt med hinanden. Oftest anvendes direkte personlige kontakter via brevveksling eller via medlemsmøder i partiernes lokalafdelinger.

At Fællesrådet ikke er i stand til at formidle kontakten mellem politikerne og forældrene, kan efter min opfattelse frem for alt tilskrives to forhold. For det første har det i praksis stor betydning, at Fællesrådet i modsætning til dets forgænger, Skoledirektionen, kun er rådgivende. Det mærker man, påpeger flere af dets medlemmer, tydeligt på borgmesterens holdning hertil. Møderne er således både få og korte sammenlignet med møderne i Skoledirektionen. Og så bliver de ofte aflyst. For det andet befordrer den måde, man vælger Fællesrådets medlemmer på ikke et samarbejde mellem politikerne og forældre i kraft af deres rolle som skolebestyrelsesmedlem på en konkret skole. Forældrerepræsentanterne i Fællesrådet vælges nemlig jf. note otte ligesom elev- og lærerrepræsentanterne på en måde, der ikke giver kommunens skoler en ligelig indflydelse i Fællesrådet.

Det er nærliggende at antage, at valgmetoden er et resultat af et mere eller mindre reflekteret falden tilbage på korporative indflydelsesstrukturer. Indflydelsesstrukturer der ikke er udviklet til at befordre bruger-politiker samarbejde. Denne uklarhed mellem formål og valgmetode har nok så alvorlige konsekvenser. For repræsentanterne, som ikke ved, hvem de er valgt til at repræsentere. For politikerne, fordi de ikke får adgang til at komme i dialog med alle kommunens skoler. For skolerne, fordi de ikke får et forum for dialog med hinanden, og endelig for demokratiet, fordi ikke alle skoler har mulighed for at opnå repræsentation.

Hvor galt det ud fra en demokratibetragtning kan gå i praksis illustreres af, at det er lykkedes for én og samme skole at få tre repræsentanter i Fællesrådet: en lærer, en forælder og en elev. Grunden til, at denne skole har opnået denne stærke repræsentation er, at den har sikret sig støtte fra en række skoler i det distrikt, hvor den ligger. Og her er vi ovre i det sidste spørgsmål om den horisontale integration mellem de selvstyrende skoler.

Behovet for et øget samarbejde mellem skolerne i et lokalområde fremgår af undersøgelsen. Det gælder dels samarbejdet om valget til Fællesrådet. Men det gælder så sandelig også de nye koordineringsopgaver, som opstår når skolerne i stigende grad går deres egne veje. Således har begge, men i særlig grad den ene af de skoler jeg undersøgte, medvirket til at intensivere et allerede for 1990 eksisterende uformelt distriktssamarbejde. Dette distriktssamarbejde har blandt andet været et uvurderligt redskab som middel til løsning af en række problemer vedrørende fordeling og finansiering af undervisningen af fremmedsprogede elever.

Sammenfattende må det konkluderes, at den nye styrelseslov for folkeskolen, heller ikke når det gælder behovet for vertikal integration af politikere og brugere og horisontal integration mellem skoler, har meget at byde på.

Nogle strukturelle, kulturelle og formelle barrierer

Case-studiet peger på en række strukturelle, kulturelle og formelle barrierer for, at den nye styrelseslov for folkeskolen i praksis skal tjene til at styrke demokratiet.

Først skal to strukturelle barrierer nævnes. For det første er et særegent træk ved skoleområdet i forhold til en række andre offentlige serviceområder, at de, der i loven defineres som brugere, nemlig forældrene, er semi-brugere. Det har som konsekvens, at forældrene har meget vanskeligt ved at sætte sig ind i de problemer, der optager skolen i dagligdagen. Dermed bliver det vanskeligt for dem at få en aktiv og udfarende rolle i skolens styrelse. For det andet er skolen en professionel organisation. Det betyder, at lærerne uomtvisteligt må spille en central rolle i beslutningsprocessen. Brugerindflydelse kan derfor kun udøves på en meningsfuld måde, hvis det sker i et tæt samarbejde med lærerne. Disse to strukturelle grundvilkår stiller helt særlige krav, når brugerindflydelse skal realiseres i folkeskolen.

Af kulturelle barrierer for at skoledemokratiet kan styrkes skal også nævnes lærerstandens generelle skepsis over for brugerindflydelse. Her skal særlig nævnes forestillingen om lærernes uantastelige ret til metodefrihed. En anden kulturel barriere for realiseringen af brugerdemokrati og forældre-lærersamarbejde er forældrenes voldsomme autoritetstro overfor skolen. Den svækker nemlig i afgørende grad forældrene i konfrontationen med en modvillig lærergruppe. Disse kulturelle barrierer betyder, at en gennemsættelse af brugerindflydelse gennem et reelt samarbejde mellem lærere og forældre kommer til at tage tid.

Til sidst skal nævnes nogle formelle barrierer for en styrkelse af demokratiet i folkeskolen. Og disse barrierer er særligt interessante, fordi der umiddelbart kan gøres noget ved dem. For det første bevirker den skæve magtdeling i skolebestyrelsen til fordel for forældrene, at den i realiteten i stedet for at blive et samarbejdsorgan mellem lærere og forældre bliver forældrenes organ. Det befordrer bestemt ikke et samarbejde. For det andet betyder opdelingen i detail- og principkompetence, at en række af de spørgsmål, som i særlig grad interesserer forældrene, nemlig de konkrete detailspørgsmål, unddrages deres indflydelse. Disse to sidste forhold betyder, at der i højere grad bliver tale om en arbejdsdeling mellem lærere og forældre end om et egentligt samarbejde. For det tredje er valgmetoden både til Fællesrådet og til skolebestyrelsen meget uhenigtsmæssig, når det handler om at styrke den vertikale integration. Dels, som ovenfor nævnt, mellem den enkelte skole og Fællesråd, men også mellem skolebestyrelsen og de menige forældre, der hvor de frem for alt er i kontakt med skolen, nemlig i den enkelte klasse. Endelig for det fjerde mangler der i den nye skolestyrelseslov en formel sikring af dialogen mellem de enkelte skoler med henblik på løsning af fællesopgaver, når sådanne foreligger.

Nogle forslag til forandring

Hvad angår de formelle barrierer for en styrkelse af demokratiet så kan der efter min opfattelse gøres noget. For det første må det antages, at en mere ligelig

fordeling af indflydelsen i skolebestyrelsen mellem lærere og forældre vil betyde, at lærerne vil være mindre tilbøjelige til at bruge den foromtalte omgængelsesstrategi. Dels fordi lærerne ikke behøver at være så bange for at blive nedstemt. Dels fordi magtbalance både symbolsk og reelt opfordrer til forhandling og samarbejde. For det andet skal jeg advokere for en grundig revurdering af det hensigtsmæssige i en kompetencefordeling, der deler princip- og detailbeslutninger. Hvis denne deling skal opretholdes, er det i hvert tilfælde nødvendigt at få præciseret nøjere, hvor grænsen mellem princip og detalje i praksis befinder sig. For det tredje bør den korporatistiske repræsentationsmodel, der i dag gælder på alle niveauer i skolens styrelse udskiftes med en "føderal repræsentationsmodel". En sådan model egner sig nemlig godt til at etablere dialog mellem del og helhed.

Det illustrerer studiet af den ene af de to privatskoler, hvor det langt hen ad vejen er lykkedes at implementere brugerindflydelse. På denne skole vælger hver classes forældre deres egen repræsentant til styrelsen (privatskolernes svar på skolebestyrelsen). Man har derved formået at styrke integrationen mellem de menige forældre og styrelsen. Det viser sig blandt andet ved, at der på denne skole, i modsætning til de tre andre skoler, er et stort emnemæssigt sammenfald mellem forældremøder og styrelsesmøder. Således tager forældremøderne ofte stilling til generelle styringsproblemer, der er sat på dagsordenen af styrelsen, ligesom styrelsen ofte diskuterer problemstillinger, som er rejst på et forældremøde.

Denne repræsentationsmodel kunne meget vel indføres på de offentlige skoler, således at hver klasse (evt. klassetrin på store skoler) vælger sin repræsentant i skolebestyrelsen. Den kunne ligeledes med fordel indføres på kommunalt niveau, således at hver skole fik sin egen repræsentant i et fællesorgan mellem skoler og kommunalbestyrelse. Det kan selvfølgelig rent praktisk ikke lade sig gøre i kommuner med mange skoler. Det gælder jo blandt andet Københavns kommune. I store kommuner må den føderale repræsentationsmodel implementeres således at hvert distrikt får en repræsentant i dette fællesorgan.

Dermed er vi for det fjerde ovre i kravet om, at der i store kommuner etableres et formaliseret distriktssamarbejde. Kun derved kan det sikres, at der eksisterer et forum, der fremmer integrationen mellem skolerne i et lokalområde. Samtidig kan der vælges distriktsrepræsentanter til fællesorganet. Dette vil styrke demokratiet i den forstand, at repræsentanterne får et tilgængeligt bagland at repræsentere. Endelig for det femte skal der stilles krav om, at fællesorganet mellem skoler og kommunalbestyrelse gives en besluttende og ikke bare rådgivende funktion. Dette er det eneste middel til en sikring af, at det tages alvorligt af dets medlemmer.

De ovenfor fremførte forslag til ændring af skolens styrelseslov vil forhåbentlig på længere sigt medvirke til at svække de kulturelle barrierer, der i dag udgør en væsentlig hindring for en realisering af brugerindflydelse. På længere sigt bliver lærernes holdning nemlig helt afgørende for, hvorvidt det lykkes for forældrene at få indflydelse på skolens styrelse. Man kan således håbe på, at en forbedring af samarbejdsrelationerne i skolebestyrelsen vil føre

til at lærerne kommer til at opfatte forældrene mere som en ressource og mindre som en trussel.

Meget taler dog i udgangspunktet imod, at lærerne vil medvirke til at forældrene får mere indflydelse i skolen. En enkelt faktor peger dog på, at lærerne måske alligevel på længere sigt vil se det som deres fordel at styrke samarbejdet med forældrene. Og det er den pædagogiske holdning, som i dag dominerer i lærerkredse. En skoleleder udtrykker det således: "Forældrene må deltage i udviklingen af nye pædagogiske metoder. Hvis ikke de er med, bliver de bange for det nye. Derfor kræver ændringer i pædagogikken samarbejde med forældrene. Skolebestyrelsen kan bidrage til at intensivere dette samarbejde".

Lærerne står altså i et fagligt dilemma, når det gælder holdningen til inddragelsen af forældrene i et samarbejde om undervisningen. Hvis de vælger at satse på et stærkt skole-hjem samarbejde, kan det meget vel give forældrene det skub ind på skolen, som de i dag har brug for. En lærer beskriver dilemmaet således: "Vi har åbnet skolen og integreret forældrene i en række ting og målrettet forsøgt at aktivere dem. Og så er der selvfølgelig nogle af dem, der er uenige med os og har mod nok til at sige os imod. Det turde de ikke før."

Og her kommer vi så ind på den anden kulturelle hindring for implementering af brugerindflydelsen. Her tænker jeg på den generelt stærke autoritetstro blandt forældrene i forholdet til skolen. Som ovenstående citat peger på, er det sandsynligt, at denne autoritetstro vil mindskes over tid. For det første vil kommende forældre antagelig kunne tænke tilbage på en noget anden skoletid end de nuværende forældre. Og for det andet vil tiltagende erfaringer med deltagelse formentlig give forældrene mere selvtilid i kampen med lærerne om indflydelsen i skolen.

På længere sigt bliver den væsentligste hindring for styrkelsen af brugerindflydelsen i folkeskolen nok, at forældrene er semi-brugere. Hvis forældrene skal opnå en reel indflydelse, kræver det nemlig først og fremmest, at de får et meget tættere forhold til skolen, end det generelt er tilfældet.

På den privatskole jeg omtalte ovenfor, har man tilsyneladende valgt at tage konsekvensen heraf, idet man har indført deltagelsespligt for forældrene. Spørgsmålet er, om dette er en mulig vej at gå i de offentlige skoler. Det vil i hvert tilfælde kræve en generel nyvurdering af forholdet mellem pligt og ret i relationen mellem stat og borger. Er det ikke på tide at nyvurdere, hvorvidt det liberale fokus på individets rettigheder i forhold til samfundet er tilstrækkeligt. Bør relationen mellem individ og samfund ikke samtidig omfatte gensidig forpligtigelse? Det kan jo være, at en sådan nyvurdering er på sin plads i disse arbejdsløshedstider, hvor en mere ligelig fordeling af arbejdet kunne give borgerne den fornødne tid til at deltage langt mere aktivt i driften af de offentlige institutioner.

I første omgang ligger en meget væsentlig opgave i at integrere de virkelige brugere af skolen, eleverne, i beslutningsprocesserne. Og det ser ud til, at lærerne er langt mere positivt indstillet overfor elevdemokratiet, end de er over for forældredemokratiet. Således svarer henholdsvis 81 pct. og 83 pct. af lærerne, at de giver eleverne indflydelse på undervisningen. For en satsning på

elevdemokratiet taler for det første, at det faktisk er eleverne, der har det kendskab til skolens dagligdag, der er nødvendigt for at deltage meningsfuldt i beslutningsprocesserne. For det andet vil et udbygget elev-demokrati forebygge, at fremtidens forældre har samme autoritetstro overfor skolen som forældrene i dag, ligesom det vil bidrage til, at børnene får de erfaringer med deltagelse, der gør, at de, når de bliver voksne, har mere mod på at deltage i demokratiske beslutningsprocesser, end befolkningen generelt har det i dag.

Demokrati og brugerindflydelse; en perspektivering

En ting er sikkert. Hvis brugerindflydelsen i skolen (enten i form af forældre- eller elevindflydelse) ikke i løbet af en overskuelig fremtid bliver reel, vil prisen for en styrket integration blive en samlet svækkelse af de demokratiske institutioners evne til at varetage deres aggregative opgave. Eller sagt på en anden måde: Demokratiet vil blive trængt tilbage af det administrative og det professionelle magtapparat.

Ud fra et demokratisynspunkt står valget derfor i dag mellem en defensiv og en offensiv strategi. Den defensive strategi arbejder for en etablering af den parlamentariske styringskæde (Schou, 1990: 44). Den offensive strategi sætter alle kræfter ind i udviklingen af en beslutningsstruktur, der på længere sigt vil sikre en reel brugerindflydelse, der hvor politikernes indflydelse stopper. En sådan strategi kan efter min opfattelse i professionelle organisationer kun realiseres gennem tilrettelæggelsen af organisatoriske rammer, der frem for alt evner at institutionalisere et tillidsfuldt samarbejde mellem brugere og professionelle. Heri ligger efter min opfattelse den store udfordring fremover.

Den fulde indfrielse af demokratiets integrative opgave fås dog kun, hvis der tillige etableres en vertikal integration mellem brugere og politikere. Og det kræver et opgør med den reservatmodel, der er et hovedomdrejningspunkt i 1980'ernes og 1990'ernes moderniseringsbølge.

Noter

1. Demokratidebattens hovedproblemstillinger beskriver jeg i artiklen "Demokrati og repræsentation" (Sørensen, 1995a).
2. Demokratiets aggregative og integrative aspekt beskrives af J.G. March og J.P. Olsen, 1989: kap. 10.
3. Denne integration bremses dog i væsentlig grad af de partidannelser, der dominerer i alle eksisterende parlamentariske demokratier. Partidisciplin og partiloyalitet bliver let en uoverstigelig barriere for åben og konstruktiv debat mellem de folkevalgte (Macpherson, 1977: 68; Olsen, 1983: 63; Hirst, 1987: 12).
4. Denne antagelse om, at parlamentarismens latente problem er dens manglende evne til at tilvejebringe den tilstrækkelige integration mellem politikere og borgere, fik jeg understøttet i mit arbejde med udarbejdelsen af en bibliografi over dansk demokratidebat efter 1945. Det indsamlede materiale tydede på, at problemer, der vedrører relationen mellem politikere og befolkning, er et af de emner, der mest vedvarende og intenst har præget dansk demokratidebat (Sørensen, 1994).
5. Her tænker jeg på Alf Ross' måling af demokratier på et kontinuum fra totalt til partielt demokrati. Dette kontinuum angiver omfanget af, hvad der kan træffes demokratisk beslutning om i samfundet.

6. Eleverne, som jo ellers er en nok så central brugergruppe i folkeskolen, er ikke omtalt i denne artikel. Det skyldes dels pladshensyn og dels, at den nye styrelseslov klart opfatter forældrene som de relevante brugere. Et synspunkt som i høj grad kan anfægtes. Læsere med særlig interesse for elevernes rolle i skolens styrelse efter den nye styrelseslovs indførelse henvises til min samlede afrapportering af undersøgelsen (Sørensen, 1995b: kap. 7).
7. Den nye lov deler kompetencen vedrørende principbeslutninger og budgetgodkendelse mellem skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen, mens detailstyringen deles mellem skolelederen og kommunalforvaltningen. Læreransættelser foretages fortsat af skolelederen (og i den traditionelt stærkt centralistiske Københavns Kommune af borgmesteren) efter indstilling fra skolelederen.
8. Medlemmer af Fællesrådet for Folkeskolen er skoleborgmesteren, fire medlemmer af borgerrepræsentationen, fire forældre valgt af forældrene i kommunens skolebestyrelser, to lærerrepræsentanter; en valgt af lærerne i skolebestyrelserne og en valgt af Det fællespædagogiske Råd, og endelig to elevrepræsentanter valgt af elever i kommunens skolebestyrelser (Københavns Magistrat, 1990).
9. Interessant er det, at skepsisen overfor forældreindflydelsen er markant større på den skole, hvor forældrene har presset mest på for at få indflydelse. Dette har affødt en række voldsomme konflikter mellem lærere og forældre. Antagelig er disse konflikter årsag til, at lærergruppen har vanskeligt ved at få øje på mulighederne for at etablere et konstruktivt samarbejde.

Litteratur

- Almond, Gabriel A. og Verba, Sydney (1989). *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Newbury Park: Sage.
- Andersen, Johannes (1990). *Demokrati uden partier*, Højbjerg:Hovedland.
- Brydensholt, Hans Henrik (1986). "Markedsføring af en samfundsomstilling", i *Fra nutid til nytid*, Frederikshavn: Dafolo.
- Cranil, Mogens (1994). *Decentralisering og selvforvaltning i folkeskolen*, København: Undervisningsministeriet.
- Hirst, Poul (1987). *Representative democracy and its limits*, Cambridge: Polity Press.
- Hoff, Jens (1993). "Medborgerskab, brugerroller og magt", i Johannes Andersen *et al.*, *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Forlaget System.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Marete *et al.* (1992). *Har skolebestyrelserne fået styr på skolen?*, Speciale, Roskilde Universitetscenter.
- Macpherson, Charles B. (1977). *Life and times of liberal democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- March, James G., og Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions, the organizational basis of politics*, New York: The Free Press.
- Mayntz, Renate (1993). "Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm" i J. Kooiman (ed.), *Modern governance*, London: Sage.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions of the welfare state*, London: Hutchinson & Co.
- Olsen, Johan P. (1983). *Organized democracy*, Oslo: Universitets forlaget).
- Pateman, Carde (1987). *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, Alf (1967). *Hvorfor demokrati?*, København, Ejnar Munksgaard.
- Schou, Kaare R. (1990). "Den moderne afpolitisering og partisystemets forfald", *Grus*, nr. 32.
- Sørensen, Eva (1989). "Selvforvaltning, magt og kriseløsning i velfærdsstaten", COS-Forskningsrapport no. 9.
- Sørensen, Eva (1994). *Bibliografi i udvalg: Dansk politisk demokratidebat efter 1945*, Arbejdsrapport nr. 2, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Sørensen, Eva (1995a). *Demokrati og repræsentation*, under udgivelse, København: Politiske studier.
- Sørensen, Eva (1995b). *Democracy and regulation in public governance institutions*, København: Institut for Statskundskab, Licentiatserien.
- Undervisnings- og forskningsministeriet *et al.*, (1989). *Folkeskolens nye styrelsesregler*, København: Kommuneinformation).

6. Eleverne, som jo ellers er en nok så central brugergruppe i folkeskolen, er ikke omtalt i denne artikel. Det skyldes dels pladshensyn og dels, at den nye styrelseslov klart opfatter forældrene som de relevante brugere. Et synspunkt som i høj grad kan anfægtes. Læsere med særlig interesse for elevernes rolle i skolens styrelse efter den nye styrelseslovs indførelse henvises til min samlede afrapportering af undersøgelsen (Sørensen, 1995b: kap. 7).
7. Den nye lov deler kompetencen vedrørende principbeslutninger og budgetgodkendelse mellem skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen, mens detaljstyringen deles mellem skolelederen og kommunalforvaltningen. Læreransættelser foretages fortsat af skolelederen (og i den traditionelt stærkt centralistiske Københavns Kommune af borgmesteren) efter indstilling fra skolelederen.
8. Medlemmer af Fællesrådet for Folkeskolen er skoleborgmesteren, fire medlemmer af borgerrepræsentationen, fire forældre valgt af forældrene i kommunens skolebestyrelser, to lærerrepræsentanter; en valgt af lærerne i skolebestyrelserne og en valgt af Det fællespædagogiske Råd, og endelig to elevrepræsentanter valgt af elever i kommunens skolebestyrelser (Københavns Magistrat, 1990).
9. Interessant er det, at skepsisen overfor forældreindflydelsen er markant større på den skole, hvor forældrene har presset mest på for at få indflydelse. Dette har affødt en række voldsomme konflikter mellem lærere og forældre. Antagelig er disse konflikter årsag til, at lærergruppen har vanskeligt ved at få øje på mulighederne for at etablere et konstruktivt samarbejde.

Litteratur

- Almond, Gabriel A. og Verba, Sydney (1989). *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Newbury Park: Sage.
- Andersen, Johannes (1990). *Demokrati uden partier*, Højbjerg:Hovedland.
- Brydensholt, Hans Henrik (1986). "Markedsføring af en samfundsomstilling", i *Fra nutid til nytid*, Frederikshavn: Dafolo.
- Cranil, Mogens (1994). *Decentralisering og selvforvaltning i folkeskolen*, København: Undervisningsministeriet.
- Hirst, Poul (1987). *Representative democracy and its limits*, Cambridge: Polity Press.
- Hoff, Jens (1993). "Medborgerskab, brugerroller og magt", i Johannes Andersen *et al.*, *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Forlaget System.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Marete *et al.* (1992). *Har skolebestyrelserne fået styr på skolen?*, Speciale, Roskilde Universitetscenter.
- Macpherson, Charles B. (1977). *Life and times of liberal democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- March, James G., og Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions, the organizational basis of politics*, New York: The Free Press.
- Mayntz, Renate (1993). "Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm" i J. Kooiman (ed.), *Modern governance*, London: Sage.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions of the welfare state*, London: Hutchinson & Co.
- Olsen, Johan P. (1983). *Organized democracy*, Oslo: Universitets forlaget).
- Pateman, Carde (1987). *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, Alf (1967). *Hvorfor demokrati?*, København, Ejnar Munksgaard.
- Schou, Kaare R. (1990). "Den moderne afpolitisering og partisystemets forfald", *Grus*, nr. 32.
- Sørensen, Eva (1989). "Selvforvaltning, magt og kriseløsning i velfærdsstaten", COS-Forskningsrapport no. 9.
- Sørensen, Eva (1994). *Bibliografi i udvalg: Dansk politisk demokratidebat efter 1945*, Arbejdsrapport nr. 2, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Sørensen, Eva (1995a). *Demokrati og repræsentation*, under udgivelse, København: Politiske studier.
- Sørensen, Eva (1995b). *Democracy and regulation in public governance institutions*, København: Institut for Statskundskab, Licentiatserien.
- Undervisnings- og forskningsministeriet *et al.*, (1989). *Folkeskolens nye styrelsesregler*, København: Kommuneinformation).