
FOLKESKOLENS UDFORDRINGER I 1990'ERNE

med fokus på Århus Kommunale Skolevæsen

The Challenges of the Danish Primary School in the 1990's

With Focus on the Municipal Education System of Århus

Søren Ørum Schmidt

19980662

Institut for Historie og Områdestudier

Aarhus Universitet

2006

Vejleder

Søren Bitsch Christensen

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
2. Problemformulering	6
3. Litteraturen og dens problemstillinger	7
3.1. En kildevurdering	12
3.2. Korporatismeteorien	10
4. Folkeskolens lovmæssige rammer	13
4.1. De ændrede styrelsesregler for folkeskolen	16
4.2. Folkeskoleloven af 1993	20
5. Folkeskolens interessenter	20
5.1. Folketinget og Undervisningsministeriet	21
5.2. Kommunalbestyrelserne og KL	22
5.3. Folkeskolens ansatte og de faglige foreninger	25
5.4. Folkeskolens brugere	29
6. Skolevæsenets indledende decentralisering	31
6.1. Yderligere decentralisering ved 'Århus-modellen'	36
7. Økonomiske udfordringer forbundet med realiseringen af folkeskoleloven ...	45
7.1. Den dyrebare informationsteknologi	51
7.2. En overordnet skolepolitik for Århus Kommunale Skolevæsen	55
8. Integrationsproblemer i skolevæsenet	58
8.1. Forskellige initiativer til forbedringer.....	63

8.2. Integrationsdebatten skærpes	67
8.3. Vedtagelsen af Århus Kommunes flygtninge- og indvandrerpolitik	74
9. Perspektivering af folkeskolens udvikling	80
10. Konklusion	85
11. English Summery	94
12. Litteraturliste	97
13. Bilag 1: Århus Kommunes magistratsopbygning	
Bilag 2: Skolebestyrelsernes pædagogiske og økonomiske arbejdsområder	
Bilag 3: Forskellige timefordelingsplaner under udarbejdelsen af Århus Kommunale Skolevæsens pædagogiske målsætninger og principper 1991	
Bilag 4: Århus Skolevæsens nettodrifudsgifter 1988-1996	
Bilag 5: Udviklingen i det samlede elevantal 1970-2003	
Bilag 6: Udviklingen i antallet af tosprogede elever i Århus Skolevæsen 1973-1995	
Bilag 7: Oversigt over tosprogede elever på de enkelte skoler i Århus Kommune 1995	

1. Indledning

Den danske folkeskole er ofte til debat. Det skyldes naturligvis vigtigheden af den store offentlige institution, der kan betragtes som kimen til vores fælles fremtid. Flere aktører er aktive i debatten omkring folkeskolen, og debatten rummer forskellige aspekter, der strækker sig fra det kvalitative indhold af elevernes undervisning og lærernes arbejdsbetingelser over nærdemokratiske forhold til udgiftspresset, der siden begyndelsen af 1990'erne har været stigende af forskellige årsager. Folkeskolen har de seneste år været sat i et stadigt mere kritisk lys blandt andet på baggrund af internationale undersøgelser, der placerer den danske folkeskole i et lidet flatterende midterfelt, hvor det danske uddannelsessystem på en række centrale punkter halter efter lande, vi normalt sammenligner os med. Hvad der engang blev betragtet som et af verdens førende uddannelsessystemer, som udenlandske øjne med nysgerrighed var rettet mod, ændrede sig gennem 1990'erne til en opfattelse af et meget omkostningsfuldt system med for ringe udbytte. Gennemgik den danske folkeskole en kvalitetsmæssig deroute på ganske få år? Hvilke faktorer ligger der eventuelt bag dette? Disse spørgsmål ligger til grund for valget af dette speciales emne; at analysere udviklingen inden for den danske folkeskole gennem 1990'erne.

Den 1. januar 1990 trådte nye styrelsesregler for folkeskolen i kraft, der betød, at kommunalbestyrelserne fik overdraget større beslutningskompetencer for driften af folkeskolerne, og skolebestyrelser med et flertal af forældrerepræsentanter blev oprettet på hver skole og tildelt et medansvar for den lokale udvikling af folkeskolen inden for kommunalbestyrelsernes udstukne rammer. Ansvar for folkeskolens virke blev derfor mere jævnt fordelt mellem aktørerne på de forskellige forvaltningsniveauer fra Folketinget og kommunalbestyrelserne til den enkelte skoles ledelse, medarbejdergruppe og brugerkreds i skolebestyrelserne. Graden af indflydelse blandt aktørerne var forskellig, og interesse modsætninger kunne sætte samarbejdet på prøve i lyset af den øgede decentralisering indenfor skolevæsenet, som skabte plads til udformning af folkeskolen efter lokalt præg.

Få år efter de ændrede styrelsesregler blev de indre rammer af folkeskolen ændret med vedtagelsen af folkeskoleloven af 1993, som trådte i kraft den 1. august 1994. Denne lov indeholdt på flere områder markante fornyelser af måden at drive undervisningen på. Realiseringen af den nye folkeskolelov indebærer store udfordringer for de involverede parter og skulle af både økonomiske og sociale grunde vise sig at volde kommunerne besvær. En

undersøgelse af hvorledes folkeskolen udviklede sig under nye lovmæssige rammer fra begyndelsen af 1990'erne vil således være dette speciales overordnede hensigt.

2. Problemformulering

Med udgangspunkt i folkeskolens ændrede styrelsesregler fra 1. januar 1990 vil udviklingen inden for folkeskoleområdet blive analyseret i perioden, hvor decentraliseringen af skolevæsenet blev indført, og hvor den lokale udmøntning af folkeskoleloven fra 1993 blev iværksat. Det vil føre til en analyse af hvilke udfordringer, man stod overfor i skolevæsenet gennem 1990'erne. Specialets empiriske undersøgelser vil primært omhandle de lokale niveauer inden for den offentlige forvaltning, der beskæftiger sig med den daglige drift af folkeskolen og hermed en undersøgelse af interessenternes deltagelse i de kommunale beslutningsprocesser.

Ud fra en teoretisk tilgang baseret på et korporativt samspil mellem de forskellige aktører omkring folkeskolen fra folkevalgte politikere og embedsmænd i skoleforvaltningen til folkeskolens medarbejdere og brugere vil det søges klarlagt, i hvilket omfang de forskellige aktører fik indflydelse på folkeskolens udformning, og hvorvidt de ændrede indflydelsesmuligheder i praksis fungerede, - i den forbindelse vil det blive undersøgt i hvilket omfang skolebestyrelserne fik tildelt beslutningskompetence af kommunalbestyrelsen.

Århus Kommunale Skolevæsen er valgt som genstand for de empiriske undersøgelser.¹ Afgrænsningen til en enkelt kommune skyldes, at de mere end 50 århusianske folkeskoler hører under samme kommunale forvaltning og derved har været underlagt samme kommunalpolitiske udvikling samt, at der inden for den geografiske afgrænsning eksisterer en betydelig og sociologisk set interessant variation i de enkelte skoledistrikters sociale karakterer. I de kildeorienterede afsnit vil samarbejdet mellem folkeskolens interessenter omhandle fastlæggelsen af Århus Kommunes første pædagogiske målsætninger efter de nye styrelsesreglers ikrafttræden og den efterfølgende decentraliseringsudvikling. Derudover vil emnerne blandt det kommunale skolevæsens udfordringer omhandle indsatsen på integrationsområdet og håndteringen af et stigende udgiftspres, der blandt andet var afledt af et

¹ Den 1. januar 1997 foretog Århus Skolevæsen navneskifte til Århus Kommunale Skolevæsen. Da der kun er tale om en ændring af navn - og ikke af indhold, vil specialets henvisninger skoleforvaltningen i Århus i forkortet form være ÅKS, mens henvisninger til skolevæsenet i sit fulde navn vil være betinget af den tidsmæssige placering i forhold til datoen for navneskiftet.

stigende elevtal, af IT-udviklingen og sidst men ikke mindst et vedligeholdelsefterslæb på bygninger, inventar og undervisningsmaterialer, der tilsammen besværliggjorde den lokale realisering af folkeskoleloven.

Valget af specialets periodiske afgrænsning, der strækker sig frem til begyndelsen af 1998, skyldes, at decentraliseringsudviklingen i det århusianske skolevæsen efter Flemming Knudsens forfremmelse fra rådmand til borgmester havde fundet et stabilt leje efter flere udviklingsetaper, implementeringen af folkeskoleloven havde gennem de kommunale budgetforhandlinger fundet økonomisk opbakning, og i forlængelse heraf blev den vedtagne kommunale skolepolitik sammenkoblet med et nationalt kvalitetsudviklingsprojekt, hvis videre udvikling dog strækker sig ud over dette speciales analysefelt.

3. Litteraturen og dens problemstillinger

Specialets teoretiske tilgang, der baserer sig på korporatisme, er repræsenteret af politologerne Jens Blom-Hansen, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christensen og Jørgen Grønnegaard Christensen, der alle har omhandlet den offentlige forvaltnings forskellige niveauer og driften af offentlige institutioner. Forfattere, der i mere traditionel forstand har behandlet forskellige sider af folkeskolens historiske udvikling, er Niels Nørgård Kristensen, Karina Sehested og Jill Mehlbye, hvis emnemæssige afdækning af folkeskolens historie spænder vidt men har et overordnet fællestræk, der afspejler sig i 1990'ernes udfordringer indenfor folkeskoleområdet.

Jens Blom-Hansen, professor i statskundskab ved Aarhus Universitet, har forsket i kommunernes samspil med staten og derigennem foretaget en nærmere undersøgelse af KL som kommunernes interesseorganisation og derved KLs opgavevaretagelse inden for en række kommunale opgaver. KL har siden kommunernes ansvarsoverdragelse for folkeskolen intensiveret kontakten mellem regeringen og kommunerne - særligt på det økonomiske område i forbindelse med håndteringen af det øgede udgiftspres på folkeskolen. Hvorledes KL på folkeskoleområdet formår at repræsentere kommunernes interesse i samspillet med de øvrige interessenter er hovedbestanddelen i Blom-Hansens teoretiske bidrag til specialet.² Jørgen Grønnegård Christensen, ligeledes professor i statskundskab ved Aarhus Universitet, har forsket i samspillet mellem centraladministration og interesseorganisationer, hvor formerne for

² Blom-Hansen 2002, 9-12, 36-58, 79-165

inddragelse af interessenter i den politiske beslutningsproces kan variere, og hvor både en formel og uformel deltagelse kan være indflydelsesrig.³

Karina Sehested har under sit virke i Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) beskæftiget sig med brugerdemokratiet i kommunerne. Sehested har blandt andet undersøgt virkningerne af styrelsesloven fra 1990 og udviklingen af skolebestyrelsernes samarbejde med kommunalbestyrelsen i varetagelsen af den enkelte folkeskole. Sehested sætter spørgsmålstegn ved, om skolebestyrelserne formår at styrke demokratiet, og om samarbejdet mellem kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsen snarere er præget af ineffektivitet og for dårlig indbyrdes kontakt. Sehested beskriver en funktionel asymmetri mellem lærerne og forældrene; forældrene er ikke de direkte brugere af skolen - det er deres børn. Derved er forældrene i de fleste tilfælde afskåret fra en direkte kontakt med dagligdagen i klassen og ved derfor kun i begrænset eller indirekte form, hvad der rører sig på skolen. Samtidig har lærernes vidensautoritet traditionelt en sådan vægt, at forældrenes lægmandsviden på det faglige område ikke får tilstrækkelig spillerum.⁴ Forældrenes manglende tradition for at organisere sig kunne virke som en hæmmende faktor for i bredere omfang at gribe de ændrede indflydelsesmuligheder. Skolebestyrelsernes eventuelle mangel på indflydelse sættes af Sehested i forbindelse med den herskende kultur omkring forældrekræden ved den enkelte skole, hvor der ofte eksisterer en træghed i forhold til at involvere sig aktivt i udformningen af skolens virksomhed.⁵

Lærerne fremstår selv som en indflydelsesrig faggruppe trods en umiddelbar forringelse af deres formelle indflydelsesmuligheder i 1990. En række forskellige antologier omhandlende folkeskolen og lærernes arbejdsvilkår er benyttet til at belyse en række problemstillinger inden for folkeskolens debatområder. Gennem 1990'ernes øgede opmærksomhed på undervisningens kvalitative indhold har docent Jill Mehlbye fra AKF i lighed med Sehested påpeget en række kulturbestemte forhold i forældre- og lærergruppen som hæmmende faktorer for en gunstigere varetagelse af skolebestyrelsernes virke med fastlæggelse af skolernes principper og indflydelse på undervisningens faglige indhold. Mehlbye har desuden beskæftiget sig med kvalitetsudviklingen og understreger vigtigheden af, at der i undervisningen er en sammenhæng mellem målene for folkeskolen på de forskellige forvaltningsniveauer og nævner

³ Christensen 1992, 63f

⁴ Sehested 1996, 28

⁵ Sehested 1997, 166f

skoleplaner og kommunernes opstilling af målsætninger for skolernes virksomhed som et væsentligt værktøj til evaluering af disse mål.⁶

Niels Nørgård Kristensen, amanuensis ph.d. ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning ved Aalborg Universitet har i sin forskning vurderet skolebestyrelsernes potentiale for at forny det lokale demokrati, og Nørgård Kristensen betragter den politiske deltagelsesform på det subkommunale niveau som udtryk for en ny type af politisk fællesskab.⁷ Nørgård beskriver skolebestyrelsernes indflydelse som begrænset trods styrelseslovgivningens intentioner om det modsatte.⁸ Skolebestyrelsernes manglende evne til politisk at markere sig hæftes af flere forskere sammen med lærernes evne til trods indflydelseskanalernes indsnævring at organisere sig og derigennem at fremføre sine synspunkter.

3.1. En kildevurdering

Specialets kildemateriale spænder fra lovsamlinger, mødereferater og beslutningsmaterialer fra byråds-, lærerråds- og skolebestyrelsesmøder til medlemsskrifter og diverse publikationer fra regeringen og andre politiske myndigheder, KL, DLF, ÅLF, Danmarks Skolelederforening og forældreorganisationen Skole og Samfund.

DLF repræsenterer lærerne i det politiske spil omkring folkeskolen, og formidlingen foregår gennem medlemsbladet *Folkeskolen* og på ad hoc plan gennem forskellige publikationer, der har til formål at bidrage til belysning og diskussion af lærernes pædagogiske, økonomiske og tjenstlige interesser, samt informere om konsekvenserne af skole- og samfundspolitiske tiltag og udviklingstendenser. Ved anvendelsen af kilder, der repræsenterer forskellige parter eventuelt modstridende holdninger, skal man være opmærksom på, hvem den rette afsender af budskabet er; når en kommunalpolitikker eksempelvis refereres i lærerforenings kilder, er der således forskel på om det er et indlæg med fyldestgørende kolofon, en citering eller en redigeret udlægning. Særligt ved sidstnævnte forhold foreligger en udfordring i kildearbejdet ved ikke at lade personers udtalelser blive videretolket over flere led og derved antage en mere subjektiv form.

I lærerforeningens lokalkredse udgives fagblade, hvor ÅLF i Århus-kredsen (DLF-kreds 133) udgiver bladet *Skolen*. Dette fagblad har i kildearbejdet fungeret som nøgle til

⁶ Mehlbye 2001, 23

⁷ Nørgård Kristensen 1998, 13

⁸ Ibid. s. 65

indsigt i Århus Skolevæsens kronologiske udvikling gennem 1990'erne – dog med en gennemgående stillingtagen i lærernes favør, men igennem *Skolen* er også de århusianske kommunalpolitikere og øvrige meningsindehavere regelmæssigt kommet til orde indenfor skolepolitiske områder. Til belysning af kommunalpolitikernes synspunkter og gerninger har Århus Skoleforvaltnings fagblad *Ugebrevet* ligeledes fungeret som informativ kanal for den generelle udvikling på skoleområdet i lighed med Århus Byråds forhandlingsprotokoller.

Den tidligere formand for ÅLF, Jens Nygaard, samt andre fremtrædende styrelsesmedlemmer har gennem 1990'erne markeret sig som aktive debattører på folkeskolelærernes vegne i Århus Kommune i lighed med de til forskellig tid siddende DLF-formænd, som alle i vid udstrækning har forsvaret folkeskolelærernes position i det politiske spil omkring folkeskolen. Lærernes faglige organisering har typisk fremstået som en sammentømret enhed, hvis interesser ikke sjældent har været i modstrid med kommunal- og folketingspolitikernes. Lærernes evne til at skabe organisatorisk enighed har således vist sig som et vigtigt fundament i bestræbelserne på at opnå eller bevare indflydelse.

3.2. Korporatismeteorien

Udgangspunktet for opgavens teoretiske grundlag er den korporative teori, der beskriver de organiserede interessers indflydelse på den politiske og administrative beslutningsproces. Fælles for forskerne bag den korporative teori er, at de tilhører den statskundskabsinspirerede skole, hvilket udmønter sig i en politologisk snarere end en historisk metode. Det har den betydning, at opgavens historisk baserede fundament primært må søges i den empiriske kildegennemgang, samt den del af litteraturen, der omhandler specifikke forhold omkring folkeskolen. Specialets opbygning er samtidig tilrettelagt ud fra en tematisk disponering af emnerne snarere end en kronologisk fremstilling af udviklingen inden for folkeskolen, hvilket i gennemlæsningen af kapitlerne vil betyde enkelte kronologiske overlap.

Blandt korporatismens forskere bør som nævnt fremhæves Jørgen Grønnegård Christensen, Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christensen. Jørgen Grønnegård Christensen, påpeger, at de organiserede interesseorganisationer generelt spiller en væsentlig rolle med deres påvirkningsmuligheder og udgør en vigtig del af centraladministrationens omgivelser. Formerne for inddragelse varierer fra formel og lovhjelmet deltagelse i administrative opgaver gennem råd og udvalg, over høringer i relevante sager til jævnlige og uformelle kontakter

mellem embedsmænd og organisationens ansatte og politikere.⁹ Særligt står de serviceproducerende ministerier såsom Undervisningsministeriet over for mange offentlige institutions- og producentinteresser. Undervisningsministeriet er således i tæt samspil med eksterne interesser.

I takt med den vidtstrakte kommunalisering af den offentlige forvaltning gælder det for kommunernes interesseorganisation om at opretholde et tæt samspil med mange ministerier. Særligt har Blom-Hansen beskrevet KLs intensive forbindelse til centraladministrationen. KL har som interesseorganisation opnået eksklusiv adgang til den statslige beslutningsproces i bestræbelserne på at repræsentere kommunerne på en lang række sagsområder heriblandt folkeskoleområdet.¹⁰ KL udnytter forskellige indflydelseskanaler i bestræbelserne på at repræsentere kommunernes synspunkter. Især har det årlige budgetsamarbejde mellem KL og statsmagten cementeret KLs position som mellemlid mellem stat og kommune. Varetagelsen af kommunernes interesse bliver således udført i institutionaliseret samspil med staten, og Blom-Hansen fremhæver, at KL bevidst og aktivt bruger både regerings-, folketings- og overenskomstarenaerne til at fremme kommunernes interesser.¹¹

Det korporative samspils udvikling er blevet fremlagt som en konsekvens af den danske tradition for mindretalsregeringer siden 1973, hvor der i stigende grad har været inddraget interesseorganisationer til legitimering under lovgivningsprocessen.¹² I forlængelse heraf påpeges det, at politikkerne har tabt terræn i forhold til forvaltningen i takt med udbygningen af den offentlige sektor og i bredeste forstand den offentlige politiks ekspansion samt en større og mere professionaliseret administration. Grønnegaard Christensen hævder, at det øgede antal af ramme- og bemyndigelseslove indskrænker Folketingets bemyndigelse, da ansvaret for videreførelsen af loven i større grad tillægges de enkelte ministerier eller overdrages til det kommunale niveau.

Peter Munk Christiansen, professor ved Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet, har beskrevet en række demokratiske fordele og ulemper ved det korporative system. På positivsiden sikres eventuelle mindretalrepræsentation ved enkeltsager gennem involverede

⁹ Christensen 1992, 66

¹⁰ Blom-Hansen 2002, 10

¹¹ Ibid., 17

¹² Christensen 1992, 36f

interesseorganisationer.¹³ Derved løses en del af det repræsentative demokratis intensitetsproblem, fordi interessegrupperne i sagens natur varetager de involverede personers interesser. Derudover bidrager det korporative system til, at det centralpolitiske system opretholder en vis effektivitet. Uden en institutionaliseret inddragelse af de organiserede interesser i beslutningsforberedelserne såvel som implementeringen af politiske beslutninger ville det centralpolitiske niveau svækkes. Således udøver skolebestyrelser og lærernes faglige organisering på samme tid en legitimering og en vis kontrol på kommunalt plan over for kommunalbestyrelsen.

Fordelen ved interesseorganisationers inddragelse er, at deres tildelte indflydelse tilkobles et ansvar, som organisationerne må leve op til. Det bevirker, at de beslutninger, som organisationerne har medvirket til at træffe, med større grad af succes implementeres, da organisationerne selv medvirker til at føre beslutningerne ud i livet. Derved øges den demokratiske effektivitet:

Organisationerne er med i eller i hvert fald meget tæt på en stor del af de beslutninger, der træffes i de politiske og administrative beslutningsmiljøer ikke blot på Slotsholmen og omegn, men også på amtsgårdene, på rådhusene, ja selv i den offentlige sektors mange driftsorganisationer.¹⁴

Munk Christiansen påpeger imidlertid også, at det korporative system er behæftet med nogle demokratiske problemstillinger. Et kritisk punkt drejer sig om forhandlingernes manglende gennemsommelighed. Samspelet kan indimellem have en åben karakter, som for eksempel høringsrunder i forbindelse med lovforslag eller i forbindelse med fastsættelse af administrative regelsæt, eller når organisationerne deltager i den politiske debat gennem pressen, men der er ifølge Munk Christensen næppe tvivl om, at den væsentligste del af samspelet er unddraget den almindelige offentlighed og ofte foregår bag lukkede døre.¹⁵ Den politiske og administrative beslutningsproces bliver hermed mindre gennemskelig.

Med de teoretiske overvejelser omkring det organiserede samspil mellem interessenter og politiske myndigheder vil den empiriske del af opgaven tage udgangspunkt i, hvorledes de

¹³ Munk Christiansen 1999, 250

¹⁴ Ibid., 249

¹⁵ Ibid., 256

ændrede samarbejdsforhold og indflydelseskanaler fungerede i bestræbelserne på at løse den fælles opgave om at drive folkeskolen i Århus Kommune. For bedre at kunne forstå under hvilke omstændigheder folkeskolens interessenter skulle arbejde i begyndelsen af 1990'erne, vil næste kapitel klarlægge udviklingen indenfor de lovmæssige rammer, som folkeskolen befandt sig i.

4. Folkeskolens lovmæssige rammer

En af hovedtankerne bag den store kommunalreform i 1970 havde været at udlægge en del af statens opgaver til kommunerne og de offentlige institutioner. Flere beslutninger skulle træffes lokalt inden for givne statslige rammer, og kommunerne rådede over tildelte bloktilskud, som ikke var øremærkede til fastlagte formål men derimod skulle fordeles ud fra de kommunale budgetforhandlinger. Med kommunalreformen foregik der en transformation af politik til administration, hvor en akademisk forvaltning med fageksperter til varetagelse af enkeltsagsområder fik overdraget større ansvar. I 1975 overgik de statslige udgifter til folkeskolen til bloktilskudspuljen, og det var herefter kommunen, der stod for den økonomiske styring af folkeskolen. Udgiftsansvaret blev derfor indskrevet i folkeskoleloven:

Alle udgifter til folkeskolen påhviler kommunerne, for så vidt der ikke er udtrykkelig lovhjemmel for, at udgifterne helt eller delvis påhviler staten, amtskommunerne eller andre.¹⁶

Statens økonomiske påvirkningsmuligheder var nu ændret til indirekte styringsmetoder såsom henstillinger eller trusler om reduktion i bloktilskuddene. For kommunerne blev deres fælles interesseorganisation KL derved en vigtig aktør i det politiske samspil omkring folkeskolen.

Kommunaliseringen af de offentlige velfærdsydelser fandt sted over flere faser, hvor 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne var kendetegnet ved en opbygning af de kommunale forvaltningsapparater og institutioner med en efterfølgende konsolideringsperiode.¹⁷ Fra midten af 1980'erne blev der under Schlüter-regeringen indledt en omstillingsfase, hvor nøgleord som decentralisering, selvforvaltning og selvregulerende styringsmekanismer var

¹⁶ Lov nr. 313 af 26/06/1975 (lov om folkeskolen) § 40

¹⁷ Windinge 2001, 41

udtryk for en nyliberal konservativ måde at håndtere den offentlige sektor på.¹⁸ Nu skulle forbrugerne sikres indflydelse på de offentlige ydelser, og de offentlige institutioner skulle sikres en større grad af økonomisk selvforvaltning. Forskningslektor på Danmarks Pædagogiske Universitet, Birte Ravn, der har forsket i forældresamarbejde, beskrev i 1987 behovet for øget brugerindflydelse i folkeskolen:

Inden for folkeskolens egne rammer har det de sidste år spiret og sydet rundt omkring i mange folkeskoler med og uden støtte fra Folkeskolens Forsøgsråd. Helhedstænkning, sammenhæng i tilværelsen, helhed i undervisningen, ikke-fagdelt undervisning, emneorienteret undervisning, helheds- eller heltidsskole, udskoling, skolen som lokalt kulturcenter m.m. er nogle af de nøgleord, som bærer en lang række forsøgs- og udviklingsarbejder rundt omkring i folkeskolerne idag. På det sidste takket være Danmarks Lærerforening... men, vejen er åbenbart fortsat både huller og sten. For i alle disse bestræbelser på at undervise mere sammenhængende, har man "glemt" at medtænke forældrene som andet end en bagperron eller en legitimering af den udvikling man har sat i gang i skolen.¹⁹

Forældrene var formelt sikret indflydelse på, hvorvidt deres barn skulle deltage i niveaudelt undervisning og hvilke af de udbudte valgfag, deres barn skulle modtage undervisning i. Disse forhold blev hovedsageligt klarlagt i samråd med den enkelte lærer. Indflydelse af mere overordnet karakter på skolen som helhed kunne udvalgte forældrerepræsentanter søge gennem deltagelse i de før 1990 eksisterende skolenævn og skolekommissioner, der fungerede som organisatorisk overbygning på skolenævnene i kommunalt regi. Skolenævnenes opgave var at føre tilsyn med skolen, godkende fagfordelingen og godkende undervisningsmidlerne. At der ikke var tale om megen *reel* indflydelse hos forældrene blev i 1987 blandt andet beskrevet af skoledirektør Niels Jørgen Bisgaard:

Umiddelbart har nogle rådsmedlemmer – i alt fald når de lige er startet på arbejdet – den opfattelse, at de skal fungere som en bestyrelse. Men samtidig siger bestemmelserne klart, at skolens inspektør er den pædagogiske og administrative leder. Nævnsmedlemmer

¹⁸ Hansen 1987, 119 og Buch 2002, 195

¹⁹ Ravn 1987, 5f

vil hurtigt opleve, at det ikke er velset hvis de *stikker næsen* for langt frem og tror, at de skal føre tilsyn med lærerne og undervisningen.²⁰

Skole-hjem-samarbejdet fungerede ikke optimalt med de daværende styrelsesregler. Til grund herfor må søges flere forklaringer. Dels var de formelle indflydelsesmuligheder for forældreindflydelse begrænsede, og dels var der mellem forældre- og lærergrupperne en kulturelt betinget distance, der til stadighed præger den indbyrdes kontakt de to grupper i mellem. Det til tider mangelfulde skole-hjem-samarbejde er blevet begrundet med en interessemodsatning mellem lærerne og forældrene, når det drejer sig om indflydelse på skolens undervisning.²¹ Det bedst fungerende samarbejde fandtes i de tilfælde, hvor forældrene gennem skolenævnene bakkede op om lærergruppens ønsker og ansøgninger til de kommunale myndigheder. Forældrene var med de daværende skolestyrelsesregler placeret i en temmelig vanskelig situation såfremt lærerne, skoleinspektøren og de øvrige forældres ønsker ikke kunne forenes.

Indtil 1. januar 1990 havde den danske folkeskole været underlagt to forskellige lovmæssige rammer: Folkeskoleloven af 1975 og Skolestyrelsesloven. Folkeskoleloven dækkede den indholdsmæssige side af folkeskolen, mens Skolestyrelsesloven beskrev de ydre styrelsesmæssige rammer. Skolevæsenet var indtil styrelseslovens ikrafttræden i 1990 præget af en udpræget centralistisk styring, hvor kommunalbestyrelsen fastlagde den økonomiske ramme og havde ansvaret for det pædagogiske tilsyn af skolevæsenet via den daværende skolekommission, som var sammensat af 7 kommunalbestyrelsesmedlemmer og 2 skolenævnsrepræsentanter, og forældreindflydelsen var meget indskrænket. På hver skole fandtes et skolenævn, som indtil 1990 var forældrenes formelle organ for indflydelse.²² Skolenævnene var udsprunget af de i 1933 oprettede forældreråd, der havde givet forældrerådsrepræsentanter ret til at overvære undervisningen, deltage i ansættelsesproceduren af lærerpersonel samt mulighed for at rette direkte henvendelse til skolekommissionen ved

²⁰ Bisgaard 1987, 39

²¹ Ibid., 34

²² Der skelnes mellem formel og uformel indflydelse på folkeskolens udvikling, hvor den formelle indflydelse er lovmæssigt beskrevet og udført i struktureret regi, mens den uformelle indflydelse er mere diffus og baseres på forældrekredeens egne, frivillige initiativer.

klagesager. Men forældrenes indflydelse i skolenævnene var frem til 1990 begrænset, og engagementet blandt forældrene sjældent stort.²³

Lærernes mulighed for at øve formel indflydelse på den enkelte skole var gennem Lærerrådet, som ligeledes var oprettet i 1933. Lærerne besad gennem lærerrådene en betragtelig indflydelse på den enkelte folkeskoles faglige indhold, og blandt lærernes væsentligste indflydelsespunkter var bestemmelsesretten over elevernes oprykning samt retten til at fremkomme med udtalelser om undervisningens forhold. Lærerrådene var på kommunalt plan forenet i Fælleslærerrådet, der kunne stille forslag til Skolekommissionen og havde ret til at overvære dets møder. Det kommunale skolevæsens struktur tillagde i overvejende grad indflydelse til de folkevalgte politikere og folkeskolelærerne, mens forældrene sædvanen tro måtte forholde sig mere passive til skolens styring. Det lå dog efterhånden klart, at forældrene skulle tildeles større formel indflydelse på skolens virke, hvilket også blev påpeget i KLs årsberetning i 1989:

For at fremme engagementet, bliver det gjort gældende at en decentralisering af ressourceanvendelsen til de enkelte skoler må være et væsentligt led i udviklingen. I den forbindelse peges der på behovet for ændringer i skolestyrelsesloven. Bl.a. er der nævnt en styrkelse af forældreindflydelsen.²⁴

4.1. De ændrede styrelsesregler for folkeskolen

De indre rammer af folkeskolen var beskrevet i folkeskoleloven af 1975, som indeholdt nogle centralt fastlagte bestemmelser, som omhandlede beskrivelser af fagene og undervisningsemnerne, om minimum- og maksimum-timetal pr. klassetrin og om læseplanernes formålsparagraf.²⁵ Både Folkeskoleloven og styrelsesloven var rammelove, der rummede visse muligheder for lokal udførelse af lovens intentioner inden for nogle minimumsbestemmelser. Det var dog først med vedtagelsen af de nye styrelsesregler i 1990, at der blev foretaget grundlæggende ændringer af driften af folkeskolen og en omfordeling af ansvaret mellem de involverede parter, der skulle give næring til den nærdemokratiske kultur.

²³ Christensen 1998b, 17

²⁴ KL 1989

²⁵ Bach 1987, 43

I DLF og ÅLF var man af den opfattelse, at de eksisterende styrelsesforhold fungerede fint, så de nye politiske tiltag blev af lærergruppen mødt med udbredt skepsis, fordi den ændrede ledelsesstruktur ville reducere lærernes formelle indflydelsesmuligheder. Udviklingen satte også sit præg på debatten *Skolen*, hvor folkeskolelærer Ole Skov fra Hasle Skole udtalte:

Det er meget betænkeligt, hvis lærernes kompetence forsvinder... hvis lærerrådet forsvinder, så vi ingen indflydelse får på skolen, går det ud over det pædagogiske engagement og ansvarsfølelsen... det må være undervisningen, der er det vigtigste, og det er lærerne, der har forstand på det.²⁶

Flertallet af folketingspolitikere ønskede imidlertid det todelte ledelsessystem til livs gennem vedtagelsen af de nye styrelsesregler. DLF forsøgte at påvirke Undervisningsminister Bertel Haarder via lobbyvirksomhed blandt centrale folketingsmedlemmer, men lærernes væsentligste modpart KL, repræsenteret ved formand Thorkild Simonsen mente, at lærerne skulle afskæres Lærerrådets adgang til formel indflydelse, så trods lærernes indsigelser mundede de såkaldte 4-partsdrøftelser mellem KL, DLF, Skole og Samfund og regeringen ud i, at Undervisningsminister Bertel Harder fremlagde forslaget om ændringerne af folkeskolens styrelse for Folketinget i 1989. Hovedpunkterne i forslaget var, at styrelsesbestemmelserne for folkeskolen skulle indarbejdes i folkeskoleloven, at kommunalbestyrelserne skulle have det overordnede ansvar for alle folkeskolespørgsmål, herunder den øverste tilsynsmyndighed samt fastlæggelse af serviceniveauet, skolestrukturen og rammerne for undervisningens indhold, samt at der ved hver skole skulle oprettes en skolebestyrelse, der udover at være tilsynsmyndighed tillige skulle fastlægge retningslinier for skolens virksomhed.

KL udtrykte i sin årsberetning stor tilfredshed med de indgåede aftaler, da råderummet hos kommunalbestyrelserne i forhold til folkeskolerne ville blive forøget, mens lærerne følte sig sat uden for forhandlingerne. Med henvisning til Bertel Haarders bestræbelser på at ændre folkeskolens styrelsesregler uden lærernes indblanding kommenterede man i *Skolens* leder:

²⁶ ÅLF nr. 7/1988

Man vil ændre skolens styrelse radikalt. Ikke ud fra nogen form for forsøgsarbejde eller reelle forhandlinger med os, det vedrører, men ud fra en ministers begejstring for friskolernes styreform, og andre politikeres forvredne opfattelse af hvad der sker i verden.²⁷

Regeringens og KLs enighed havde afskåret DLF nævneværdige forhandlingsmuligheder. Hovedindholdet i lovforslaget blev sammenlagt en omfattende reform af folkeskolens styrelse baseret på principper om regelforenkling, mål- og rammestyning, øget selvforvaltning, øget forældreindflydelse, enstrengt ledelsesstruktur og en styrket skoleleder. Forliget blev bredt indgået i Folketinget i 1989, hvor kun CD og SF stemte imod. I april 1990 blev et lovforslag fremsat med henblik på at overføre den fulde arbejdsgiverkompetence for ansatte i folkeskolen fra staten til kommunerne. I kølvandet på de allerede overdragede kompetenceområder fra stat til kommune på folkeskoleområdet, var det et enstemmigt Folketing, der efter parternes godkendelse af en ny arbejdstidsaftale godkendte lovforslaget.

Den 'første decentraliseringsbølge', der satte af med kommunalreformen i 1970, handlede om at udlægge kompetencer fra staten til kommunerne.²⁸ Styrelsesreformen var et led i den 'anden decentraliseringsbølge', hvor kompetencer søgtes udlagt fra rådhusene til de kommunale institutioner. De vedtagne ændringer for folkeskolens styrelsesregler med virkning fra 1. januar 1990 var på flere områder en banebrydende ændring af folkeskolens styring, hvor udgangspunktet var nogle centralt fastsatte minimumsbestemmelser og overordnede retningslinier, mens udfyldningen skulle ske lokalt.²⁹ Den omfattende strukturændring reducerede lærernes mulighed for indflydelse efter nedlæggelsen af skolekommissionerne og lærerrådene sammenholdt med, at lærerne i de nye skolebestyrelser kun var mindretalsrepræsenteret. Lærernes fælles organ blev herefter Pædagogisk Råd, hvor lærernes ønsker og krav var blevet indskrænket til hovedsageligt at være af rådgivende karakter.

²⁷ ÅLF 1989b, nr. 2

²⁸ Christensen 1998a, 2

²⁹ KL 1990b, 6

4.2. Folkeskoleloven af 1993

I 1987 blev et initiativ fra Folketinget fremsat med henblik på at foretage en gennemgribende fornyelse af folkeskoleloven, og gennem regeringens 4-partsforhandlinger med KL, DLF og forældreorganisationen Skole og Samfund blev der indledningsvist forhandlet en række ændringer af folkeskoleloven på plads.³⁰ En gennemgribende fornyelse af folkeskoleloven lod dog vente på sig endnu et par år, og først i 1993 tre år efter ændringerne af styrelsesreglerne, blev folkeskoleloven af 1975 erstattet af en ny. Den lange forberedelse med de mange forudgående tilføjelser frem til den endelige folkeskolelov af 1993 havde fået betegnelsen *den glidende skolereform*.³¹ Samlet var der med den nye folkeskolelov tale om væsentlige ændringer af folkeskolens indhold.

Folkeskolelærerne var nærmest sædvanen tro skeptiske ved de forestående forandringer, da den nye folkeskolelov var under udarbejdelse. Formanden for ÅLF, Jens Nygaard, hævdede under et ekstraordinært styrelsesmøde i ÅLF udelukkende med folkeskolelovens indhold på dagsordenen, at Undervisningsministerens forslag var et ideologisk opgør med selve grundlaget for god dansk skoletradition, og forslagene burde ifølge Nygaard skabe de nødvendige forudsætninger for en samlet modoffensiv.³² Trods lærernes modvilje blev lovforslaget vedtaget med stort flertal i Folketinget.

Folkeskoleloven indledtes af en ændret formålsparagraf, der var den politiske tilkendegivelse og retningsgivende indikation for de lokale beslutninger, der skulle træffes over flere forvaltningsniveauer om grundlaget for undervisningen og arbejdet i folkeskolerne, og samtidig blev de kommunale styrelsesforhold indskrevet i folkeskoleloven:

§ 2 Folkeskolen er en kommunal opgave. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at alle børn i kommunen sikres vederlagsfri undervisning i folkeskolen. Kommunalbestyrelsen fastlægger, jf. § 40, mål og rammer for skolernes virksomhed inden for denne lov.

§ 40 Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen og påser, at alle undervisningspligtige børn i kommunen indskrives i folkeskolen eller får en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

³⁰ KL 1989, 71 og Skrædderdal 2001, 69

³¹ KL 1992, 50

³² ÅLF 1992b, Generalforsamlingsnummer

Kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed.

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med skolernes virksomhed.³³

Kommunalbestyrelsen skulle således udfylde de rammer, som var indeholdt i folkeskoleloven, og blandt kommunalbestyrelsens opgaver blev også at fastlægge skolestrukturen i kommunen, hvilket gjaldt inddeling af skoledistrikter og antallet af skoler samt rammerne for undervisningen med hensyn til undervisningstid og godkendelse af læseplaner efter indstilling fra skolebestyrelserne.

Med kommunens øgede beføjelser trådte folkeskolelovens rammelovsprincip tydeligere frem, og det uddelegerede ansvar skabte mulighed for, at folkeskolernes indre og ydre rammer kunne antage forskellige variationer fra kommune til kommune og fra skole til skole blandt andet fordi, det på skolerne var blevet overdraget skolebestyrelserne at tilrettelægge den enkelte skoles principper. Styrelsesreglerne fra 1990 havde ændret folkeskolens ydre rammer i form af nye formelle beslutningskompetencer til forskellige grupper, mens folkeskoleloven af 1993 ændrede de indre rammer for folkeskolens virke og samtidig indeholdt styrelsesreglerne.

Hvorledes de forskellige interessenter formåede at øve indflydelse på folkeskolens udvikling under de nye lovmæssige rammer, og hvorledes det indbyrdes samarbejde udviklede sig gennem de udfordringer, man stod overfor i skolevæsenet vil i det følgende blive nærmere undersøgt, og derfor vil en præcisering af folkeskolens forskellige interessenter i næste kapitel nærmere uddybes.

5. Folkeskolens interessenter

Opgave- og kompetencefordelingen omkring folkeskolen, som den er formuleret i lovgivningen, er formelt set ganske klar; på det nationale niveau fastlægges mål og regler for skolen af Folketinget og Undervisningsministeriet, hvilket er formuleret i de centrale bestemmelser i folkeskoleloven. På det kommunale niveau fastlægges under hensyntagen til de lokale budgetter de økonomiske og indholdsmæssige rammer for den enkelte folkeskole, mens det konkrete indhold i undervisningen og alle beslutninger vedrørende de enkelte elever og lærere træffes på skoleniveau. Decentraliseringsgraden på det kommunale- og subkommunale

³³ Lov nr. 509 af 30/06/1993 (lov om folkeskolen 1993) § 2 og § 40

niveaus kompetenceområder har siden 1990 gennemgået en løbende udvikling, hvis indhold og form har været forskellig fra kommune til kommune. Sammenfattende kan det siges, at Folketinget angiver en række mål og rammer for folkeskolens virksomhed men i vidt omfang overdrages beslutningskompetencen til andre beslutningstagere. Selvom hovedvægten på dette speciale er lagt på den lokale forvaltning af folkeskolen, vil folkeskolens samlede interessentgruppe følgende belyses.

5.1. Folketinget og Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriet kan betragtes som det øverste niveau for udformningen af politikken omkring folkeskolen, og sammen med Folketinget vedtages de overordnede rammer for folkeskolen. Der findes tre reguleringstyper inden for centraladministrationens reguleringskompleks.³⁴ For det første er der lovgivningsreguleringen, der omhandler basale forhold som placering af ansvar for opgaveløsning og opgavefinansiering. Med hjemmel i folkeskoleloven fastsætter Undervisningsministeren bindende regler for særlige områder eksempelvis bindende mål og centrale kundskabs- og færdighedsområder for de enkelte fag.³⁵ Dernæst findes en administrativ regulering, der gennem bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger eller aftaler præciserer specifikke krav til den kommunale opgavevaretagelse. Den sidste reguleringsform er overenskomstaftalerne, der fastsætter løn- og arbejdsvilkår for de kommunalt ansatte, og derigennem kan en række økonomiske og kvalitative aspekter af den kommunale serviceopgave kontrolleres.

Folketinget er det organ, der repræsenterer vælgerne på landsplan. Som beslutningstager i lovgivningsprocessen er det Folketingets opgave under flertalsvedtagelser at fastsætte landets love. Folketingets funktioner er bestemt af konstitutionelle normer, først og fremmest gennem grundloven, der ligger til grund for det parlamentariske demokrati. Gennem vedtagelsen af folkeskoleloven har Folketinget besluttet hvilke mål og rammer, der skal gælde for folkeskolen. Da decentraliseringen af skolevæsenet blev indledt i 1990, blev der fra centralt hold fastsat regler for folkeskolens styrelse og skolebestyrelsernes minimumskompetence, hvilke fag eleverne skulle have på de enkelte klassetrin - men ikke hvor mange ugentlige timer,

³⁴ Blom-Hansen 2002, 92

³⁵ Undervisningsministeriet 1996b, 17

der skulle undervises i de enkelte fag.³⁶ De centrale bestemmelser skulle sikre folkeskolen et vist fællespræg.

Den parlamentariske sammensætning af danske regeringer, har siden 1973 med enkelte undtagelser været mindretalskonstruerede. Det har under flere forhold bragt den siddende regering i situationer, hvor der har været dannet et parlamentarisk flertal udenom regeringen. Siden begyndelsen af 1970'erne har der eksisteret et markant højere konfliktniveau på baggrund af mindretalsregeringernes parlamentariske betingelser.³⁷ Det er dog lykkedes mindretalsregeringerne i betydeligt omfang at tage hensyn til flertalsforholdene, således at lovforberedelserne afspejler en tilnærmelsesvis parlamentarisk enhed. Derved har det danske mindretalssystem vist sig overlevelsedygtigt over længere tid. Tilskyndelsen til parlamentarisk opbakning hos mindretalsregeringerne skal blandt andet ses i lyset af inddragelsen af interesseorganisationer indenfor forskellige områder. I den forbindelse dækker korporatisme over et systematisk og tæt samarbejde mellem på den ene side ministerierne og embedsmændene og på den anden side interesseorganisationer, eksempelvis KL og DLF. Det korporative system er ligefrem blevet fremlagt som årsagen til mindretalsregeringernes overlevelsessucces.³⁸

5.2. Kommunalbestyrelserne og KL

Folkeskoleloven af 1993 beskriver kommunalbestyrelsens overordnede ret til at fastlægge mål og rammer for kommunens skolevæsen, hvor det forudsattes, at skolebestyrelserne blev overdraget selvstændig beslutningskompetence på en række områder. Kommunalbestyrelsens opgave blev da at udstikke rammer til skolebestyrelsen og skolelederen, der derved skulle udforme den lokale skolepolitik under hensyntagen til den overordnede kommunale skolepolitik. Kommunalbestyrelsen var og er således bevillings- og tilsynsmyndighed for skolevæsenet og bestemmer hvor tætte bindinger og frihedsgrader, der skal være for den enkelte skole. I Århus Kommune benævnes kommunalbestyrelsen *Århus Byråd*, og den kommunalpolitiske struktur er magistratsopdelt, hvor det overordnede politiske ansvar for

³⁶ Undervisningsministeriet 1996b, 17

³⁷ Christensen 1992, 63f

³⁸ Ibid., 43

kommunens folkeskoler er placeret hos rådmanden for Magistratens 4. Afdeling.³⁹ Byrådets forøgede ansvar på folkeskoleområdet blev af borgmester Thorkild Simonsen (S) taget ganske alvorligt:

Alle kommunalpolitikere, uanset politisk ståsted og øvrige forskelle i opfattelse, er enige om, at folkeskolen er en af de vigtigste, ja måske den allervigtigste, kommunale opgave.⁴⁰

Som led i decentraliseringsprocessen blev det som nævnt pålagt kommunalbestyrelserne at fastsætte de nærmere rammer for skolebestyrelsernes råderum på den enkelte skole, hvor omfanget heraf skulle fremgå af skolevedtægten, som kommunalbestyrelsen var pålagt at udarbejde. Da tilsynspligten med skolerne påhvilede kommunalbestyrelserne, havde Århus Byråd ret til at udbede sig alle oplysninger om skolernes virksomhed, hvorved kommunalpolitikkerne kunne kontrollere udviklingen indenfor de uddelegerede kompetenceområder. Folkeskolernes skoleplaner blev således et centralt værktøj i byrådets bestræbelser på at fastholde en vis central styring, da det heri kunne kontrolleres, om de lokale mål og principper stemte overens med kommunernes samlede mål, og derigennem kunne byrådet fastholde en central styring.

Den århusianske skoleforvaltning, Århus Kommunale Skolevæsen (ÅKS), havde til opgave at varetage de embedsmæssige opgaver inden for byrådspolitikken, der vedrørte folkeskolen og kunne derfor betragtes som kommunalpolitikernes forlængede arm på folkeskoleområdet. I 1989 havde Århus Byråd fastlagt skoleforvaltningens struktur ud fra en hierarkisk opbygning, hvor skoledirektøren var øverste repræsentant med viceskoledirektør, administrationschef, kontorchefer samt chefpsykolog under sig.⁴¹

Det kommunale selvstyre i Danmark kan i international sammenhæng betegnes som ganske vidtgående med forholdsvis mange opgaver og beslutningskompetencer lagt over på kommunernes hænder. Et bemærkelsesværdigt forhold ved den danske velfærdsmodel for

³⁹ Christensen 1998b, 156. Se bilag 1 for figur af Århus Kommunes magistratsopbygning med fokus på Magistratens 4. Afdeling.

⁴⁰ Simonsen 1989 (i *Skolen* 1989/7)

⁴¹ Århus Stiftstidende 22.11.1992

offentlige serviceydelser er, at de offentlige institutioner i stort omfang ejes og drives af amter og kommuner. Det kan i betydelig grad tilskrives gennemførelsen af kommunalreformen i 1970, hvor mere end 1000 kommuner blev reduceret til 275, og hvor KL dannedes som en sammenslutning af de daværende tre organisationer Købstadsforeningen, Sognerådsforeningen og Bymæssige Kommuner. Siden er KL som organisation gradvist blevet dybere involveret i formuleringen af den statslige politik, der påvirker kommunerne og i den praktiske gennemførelse heraf. Når kommunerne på landsplan ønsker sine synspunkter fremmet, foregår det oftest gennem kommunernes interesseorganisation.

I visse sager optræder de kommunalt ansatte folkeskolelærere i kraft af deres faglige organisationsstruktur som en indflydelsesrig modspiller overfor KL og opstiller krav til de lokale forhold, der kan være modstridende kommunalpolitikernes ønsker. Under tilblivelsen af styrelsesreglerne fandt KL og lærerne eksempelvis ikke fælles fodslag. KL fremførte i årsberetningen i 1989 sine synspunkter på folkeskolepolitikken:

Efter landforeningens opfattelse må det være kommunalbestyrelsen, som fastlægger folkeskolepolitikken i kommunerne, men inden for de rammer, som Folketinget og Undervisningsministeriet fremlægger. Kommunalbestyrelsen må derfor have kompetencen på alle områder, som ikke ved lov en henlagt til anden myndighed.⁴²

KL mente samtidig, at der burde være mulighed for, at kommunalbestyrelserne kunne kontrollere graden af kompetenceuddelegering til de enkelte skoler og fandt desuden, at de eksisterende lærerråd burde afskaffes og erstattes af et rådgivende organ. KL spillede således en vigtig rolle i fastlæggelsen af de involverede interessenters kompetencetildeling.

KL bidrog også til den praktiske udmøntning af folkeskolens styrelsesregler ved afholdelse af kurser i kommuneforeningerne for både kommunalbestyrelsesmedlemmer og de nyvalgte skolebestyrelsesmedlemmer, og KL udgav endvidere publikationen *Folkeskolens nye styrelsesregler* i bestræbelserne på at anskueliggøre de nye styrelsesforhold.⁴³ KL blev ligeledes inddraget i dele af det lovforberedende arbejde, da Undervisningsministeriet anmodede om en udtalelse til lovforslaget forud for vedtagelsen af folkeskoleloven af 1993.

⁴² KL 1989, 29

⁴³ KL 1990, 47

Samlet set har KL tre hovedopgaver; for det første at varetage kommunernes fælles interesser, dernæst at bistå de enkelte kommuner med rådgivning og serviceydelser og endeligt at sørge for aktuel og relevant information til kommunerne.⁴⁴ Som led i sidstnævnte punkt formidler KL information til kommunerne igennem sit nyhedsmagasin *Danske Kommuner*, ved udgivelser vedrørende større enkeltsager gennem forlaget Kommuneinformation samt gennem løbende orientering på foreningens hjemmeside.

Siden kommunalreformen i 1970 har KL således fremstået som et mellemlid for kommunernes kontakt til den statslige beslutningsmyndighed, hvilket har gjort sig særligt gældende indenfor de årlige budgetforhandlinger med staten, der drejer sig om fordelingen af økonomiske tilskud til udførelsen af de mange kommunale serviceopgaver, hvor varetagelsen af folkeskolen er én af de største og mest udgiftstunge opgaver. Realiseringen af KLS mærkesager indikerer samtidig, at foreningens indflydelse på udformningen af den statslige folkeskolepolitik er ganske betragtelig.

5.3. Folkeskolens ansatte og de faglige foreninger

Folkeskolens ansatte består af et ledelsesteam, en medarbejdergruppe med undervisnings- og/eller pædagogiske opgaver samt en blandet personalegruppe med anden praktisk funktion end undervisning. Med de ændrede styrelsesforhold i 1990 blev en række organisatoriske forhold ændret for folkeskolens medarbejdere, hvor lærerrådet som nævnt blev afskaffet. I stedet skulle lærernes pædagogiske forhold skulle drøftes gennem Pædagogisk Råd, der bestod af alle skolens medarbejdere med pædagogiske arbejdsopgaver samt skoleinspektøren, der var pålagt at samarbejde med skolens ansatte og drøfte spørgsmål af pædagogisk karakter. Pædagogisk Råds rolle indebar i sig selv ingen beslutningskompetence, men havde funktion af rådgivende instans for skolens leder, som dog ikke var tvunget til at følge rådets anmærkninger.

Sager af betydning for den enkelte lærers ansættelsesforhold og deslige skulle varetages i samarbejde mellem skolelederen og en udvalgt tillidsrepræsentant, der således blev en central figur på arbejdspladsen i det nye system. Skolelederen og tillidsrepræsentanten blev forpligtede til at holde hinanden gensidigt orienterede om sager vedrørende skolens ansatte, og typisk blev tillidsrepræsentanten inddraget i udarbejdelsen af arbejdsfordelingsplaner. Lærerne blev som

⁴⁴ Blom-Hansen 2002, 22

bekendt repræsenteret i skolebestyrelsen med to medarbejdere, hvoraf den ene oftest besad funktionen af TR samtidig.

Lærerne er fagligt organiseret i DLF, som er folkeskolelærernes faglige hovedforening, og som hører under Lærernes Centralorganisation (LC), hvis formål det er at varetage medlemmernes fællesøkonomiske, sociale og faglige interesser. Gennem LCs centralorganisation er DLF fagligt forbundet med en længere række af undervisningsrelaterede faggrupper, hvoraf DLF er den største medlemsgruppe. DLF er samtidig en politisk uafhængig organisation.⁴⁵

DLFs opgaver kan inddeles i tre områder. For det første varetager foreningen medlemmernes tarv, hvilket ofte vil sige at løse problemer omkring ansættelsesforhold. For det andet forsøger foreningen at inspirere og medvirke til en større samlet pædagogisk udvikling, og for det tredje varetager foreningen sine egne interesser ved at forsøge at bevare indflydelse på folkeskolens udvikling. Formålene søges realiseret blandt andet ved udøvelse af foreningens forhandlingsret, gennem deltagelse i pædagogiske planlægnings- og udviklingsarbejde og ved en så tydelig markering i den offentlige debat som muligt. Forsøg på at opnå kontakt til de relevante politikere og øvrige interessegrupper omkring skolepolitiske spørgsmål er et væsentligt element i DLFs virke.

DLFs interessevaretagelse har tydeligst trådt i karakter, når lærernes position har været truet eksempelvis under opsejling til konflikter, hvor lærernes ansættelsesvilkår skulle forhandles på plads med de politiske instanser, eller hvor større ændringer af folkeskolens indre og ydre rammer stod for døren. Under DLFs kongres i 1989, hvor bekymringen over konsekvenserne af de ændrede styrelsesforhold var udtalt blandt lærerne, blev DLFs rolle beskrevet af daværende formand for DLF, Martin Rømer:

DLF vil arbejde for at folkeskolen bevares som en fælles offentlig skole, der kan tilbyde et rimeligt ensartet pædagogisk tilbud til eleverne. DLF indgår i forhandlingerne med det formål at forsvare lærernes rettigheder og arbejdsvilkår. Uden lærernes aktive medvirken og engagement kan folkeskolen ikke fortsat udvikles.⁴⁶

⁴⁵ Poulfelt 1991, 212

⁴⁶ ÅLF 1989b, nr. 6

DLF er inddelt i flere kredse landet over, hvor den lokale varetagelse af organisationens opgaver udføres. DLF fungerer som service- og støtteorgan for lokalkredsene. I Århus Kommune hedder den lokale forening Århus Lærerforening (ÅLF). Foreningens styrelse og sekretariat har til huse i Grønnegade og formidler en stor del af sit virke gennem månedsbladet *Skolen*.

De lokale lærerforeningskredse under DLF fik med decentraliseringen af skolevæsenet en stigende rolle som med- og modspiller til kommunalbestyrelsen indenfor udviklingen af det lokale skolevæsen. ÅLF iværksatte i efteråret 1990 en skolepolitisk kampagne, der skulle sikre at lærerne ikke blev isoleret i den fremtidige udvikling af skolevæsenet trods de forringede indflydelsesvilkår. Styrelsesmedlem Kai Frederiksen fra ÅLFs Pædagogiske Udvalg udtalte:

Det er utrolig vigtigt, at vi ikke fralægger os ansvaret for folkeskolens udvikling nu, for så tager andre ansvaret og udvikler den i andre retninger end lærerne ønsker. Vi skal sikre, at udviklingen bliver præget af vores pædagogiske ideer og visioner.⁴⁷

For lærerne betød styrelsesloven en række brud på tidligere tiders praksis, hvilket kom til udtryk i den enstrengede ledelsesstruktur, der betød en reduktion i den enkelte lærers mulighed for at påvirke den faglige udvikling af skolen.⁴⁸ Lærerne måtte affinde sig med, at deres arbejdsmonopol blev antastet af udefra kommende grupper med de nye styrelsesreglers ikrafttræden:

Styrelsesloven anfægter lærernes traditionelle vidensautoritet og deres arbejdsområder, og lærernes tradition for udstrakt selvstyre bringes i fare. Den øgede formelle magt til skolebestyrelserne er trussel mod professionsstyring, faglige monopoler og metodefrihed, idet brugerne får formel kompetence til at fastlægge mål og principper for undervisningen og for skolen.⁴⁹

ÅLFs formand Jens Nygaard ytrede ligeledes sin utilfredshed med lærernes ændrede arbejdsbetingelser og skolebestyrelsernes rolle i folkeskolens indholdsreform og mente, at

⁴⁷ ÅLF 1990b, nr. 10

⁴⁸ Nørgård Kristensen 1998, 67

⁴⁹ Sehested 1996, 30

skolerne ville udvikle sig forskelligt, og lokale forhold ville få for stor gennemslagskraft samtidig med at lærernes forhold ville blive underkastet stærkt varierende betingelser, og at lærerne ville blive delt op i grupper frataget den indflydelse, det ellers ville give at stå sammen.⁵⁰

En af de markante forandringer ved de ændrede styrelsesregler i 1990 var skolelederens position, som i væsentlig grad blev styrket med indførelsen af det enstregede ledelsessystem, hvor skolelederen egenhændigt skulle stå til ansvar over for kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsen i forhold til skolens virksomhed, da skolelederen fik til ansvar at udmønte skolebestyrelsens principielle retningslinier i konkrete handlinger.⁵¹

Skoleledernes faglige organisation er den landsdækkende Danmarks Skolelederforening, hvis lokale afdeling i Århus fungerer under navnet Århus Skolelederforening, der før de ændrede styrelsesregler i tråd med KL havde ønsket, at lærernes Pædagogisk Råd kun skulle have rådgivende funktion overfor skolens leder, således at skolelederen efter drøftelser i rådet alene kunne fremføre sine synspunkter til skolebestyrelsen.

Flere lærere påpegede efterfølgende, at den fratagne indflydelse ved lærerrådets afskaffelse ville føre til et dalende engagement blandt lærerne; en af drivkræfterne havde været at have indflydelse på beslutningerne. Lærerne følte politikkerne havde frataget dem ansvaret for folkeskolens udvikling og placeret det hos forældrene i skolebestyrelserne. Hvorvidt det trods de ændrede indflydelsesforhold alligevel skulle lykkes lærerne at øve indflydelse på folkeskolens udvikling, skal senere vise sig.

5.4. Folkeskolens brugere

Folkeskolens *direkte* brugere er eleverne. Det er dem, der har deres daglige gang på skolen og modtager undervisningen på skolen. Forældrene er *indirekte* brugere af skolen, da det er deres børn der undervises, hvorved forældrene har interesse i, at forholdene omkring skolen fungerer efter bedste hensigt. Samlet medregnes begge grupper derfor som brugere af folkeskolen. Forældreorganisationen Skole og Samfund varetager forældrenes interesse. Foreningen har udgivet en række publikationer blandt andet om skolebestyrelsernes arbejde og om det

⁵⁰ ÅLF 1990b, nr. 10

⁵¹ KL 1990b, 10

udvidede skole-hjemsamarbejde, som fulgte i kølvandet på folkeskoleloven. Et af Skole & Samfunds formål var derfor at afhjælpe nyvalgte forældre, der sandsynligvis ikke havde den store erfaring indenfor bestyrelsesarbejde.

Brugernes primære organ for indflydelse på skolen er skolebestyrelsen, der som nævnt afløste de hidtidige skolenævn på hver skole. Personsammensætningen ved skolebestyrelsernes oprettelse var 5 til 7 repræsentanter fra skolens forældregruppe, to elevrepræsentanter, to medarbejderrepræsentanter samt i sjældne tilfælde en repræsentant fra kommunalbestyrelsen. Skolens leder skulle fungere som sekretær for skolebestyrelsen uden stemmeret under beslutningsprocedurerne.⁵² Under situationer, hvor flere kandidater ønskede en forældrepost i skolebestyrelsen, skulle fordelingen findes ved kampvalg. Sammensætningen betød, at forældrene til hver en tid kunne mønstre et flertal i skolebestyrelsen.

En del af skolebestyrelsens arbejdsområder var lovfæstede fra centralt hold, mens andre kompetenceroverdragelser blev vedtaget ude i kommunerne gennem kommunalbestyrelsernes skolevedtægter. Indenfor de centralt fastsatte arbejdsområder og kommunalbestyrelsens udstukne rammer, skulle skolebestyrelsen så arbejde med en lang række forhold, der vedrørte den enkelte skole.⁵³ Skolebestyrelsens arbejdsopgaver kan opsummeres i tre hovedområder; eleverne og undervisningen, forældrene og skolen samt overordnet planlægning og drift. Den daglige drift blev almindeligvis varetaget af skolens ledelse og administration, mens skolebestyrelsen skulle se arbejde fremadrettet med skolens udviklingsmuligheder og overordnede planlægning.

Folkeskoleloven af 1993 præciserede forældrenes ansvar præciseret ved, at forældrene skulle *samarbejde* med skolen om at opfylde folkeskolelovens formål. Den hidtidige folkeskolelov fra 1975 havde til sammenligning en indskrænket beskrivelse af forældrenes rolle, da forældrene blot skulle medvirke til, at barnet opfyldte undervisningspligten, og at forældrene ikke måtte lægge hindringer i vejen herfor.⁵⁴ Forældrene skulle med folkeskoleloven af 1993 ikke blot sørge for, at deres børn passede deres skolegang men også sikre sig, at deres børn var aktive i undervisningen, og at lærerne tilrettelagde undervisningen, så den levede op til folkeskolelovens formålsparagraf. Dette var en klar udvidelse og samtidig en mere positiv

⁵² KL 1990b, 21

⁵³ Se bilag 2 for eksempler på skolebestyrelsernes pædagogiske og økonomiske arbejdsområder.

⁵⁴ Skole og samfund 1982, 23

formulering af forældrenes forpligtelse. Med de ændrede indflydelsesmuligheder var bolden i højere grad spillet over til forældrene, og i det næste kapitel skal vi se nærmere på, hvorledes skolevæsenets decentralisering udformede sig i Århus Kommunale Skolevæsen under de forskellige interessenters indvirkning.

6. Skolevæsenets indledende decentralisering

Styrelsesreglerne, der trådte i kraft den 1. januar 1990, markerede en ny æra for hvorledes folkeskolen skulle drives, og ude i kommunerne indledte man et omfattende arbejde med at indordne det lokale skolevæsen efter de nye forhold. Decentraliseringsudviklingen i Århus blev indledt, da byrådet i januar 1990 besluttede at iværksætte en totalanalyse af det århusianske skolevæsen.⁵⁵ Hensigten var at få et forbedret overblik over det eksisterende serviceniveau samt at få opstillet alternative modeller for den fremtidige skole, så der kunne skabes et bredt dækkende beslutningsgrundlag til at vedtage, hvorledes de nye styrelsesregler skulle fungere i Århus Kommune. Folkeskolelærerne og skolebestyrelserne skulle i den forbindelse høres om indholdet af de pædagogiske målsætninger, inden skoleforvaltningen indstillede sit endelige forslag til byrådet. En arbejdsgruppe blev af byrådet sammensat til analysearbejdet, som bestod af repræsentanter fra Magistratens 4. Afdeling, Århus Skolelederforenings formand Nels Møller, ÅLFs formand Jens Nygaard samt repræsentanter fra kommunens skoleforvaltning deriblandt skoledirektør Birgit Darr. På baggrund af en statusrapport og en perspektivrapport skulle analysearbejdet munde ud i en anbefaling til byrådet om en vedtagelse af en decentraliseringsplan for skolevæsenet.

Den indledende statusrapport redegjorde for undervisningens eksisterende ordning. Under byrådets budgetforhandlinger i januar 1991 havde man vedtaget, at timefordelingsplanen for hvert klassetrin skulle decentraliseres med virkning fra skoleåret 1991/92.⁵⁶ Under udarbejdelsen af perspektivplanerne blev den øvrige udlægning af beslutningskompetence til skolebestyrelserne også diskuteret. Der blev skelnet mellem to former for kompetenceudlægninger; en pædagogisk og en økonomisk. Den pædagogiske decentralisering omhandlede blandt andet, hvorvidt fordelingen af ugentlige undervisningstimer og fag skulle være skolebestyrelsernes ansvarsområde, mens diskussionen

⁵⁵ ÅKS 1991b, 1.1

⁵⁶ Ibid., 3.4

om den økonomiske decentralisering drejede sig om, hvorvidt skolerne skulle have frit råderum over de forskellige budgetkonti og derved få mulighed for at lave lokale økonomiske prioriteringer og eksempelvis overføre budgetter til efterfølgende skoleår, hvorved opsparinger til større investeringer kunne realiseres. Et væsentligt punkt i perspektivplanerne var desforuden frembringelsen af alternative forslag til løsning af de stigende problemer forbundet med integrationen af de tosprogede elever.

Inden analysegruppen frembragte et endeligt forslag til indstilling for byrådet, blev skolebestyrelserne og lærerne som nævnt inddraget i en høringsrunde. Lærerforeningen indledte derfor en diskussion om de forestående forandringer af skolevæsenet under et styrelsesmøde, hvor lærerne enedes om at udgive et debatoplæg med titlen *Folkeskolen i Århus – hvad skal der ske?*⁵⁷ Heri frembragte foreningen sit syn på, hvorledes undervisningen måtte baseres på nogle grundlæggende pædagogiske principper. Det drejede sig blandt andet om, at undervisning og opdragelse i højere grad burde være et fælles anliggende for skole og hjem, og at der skulle være større helhed og sammenhæng i børnenes skoleliv, hvor undervisningen i større grad skulle tilrettelægges efter tværfagligt indhold. Desuden understregede lærerforeningen, at undervisningen skulle baseres på at fremme respekt og ligeværd blandt andet gennem opdragelse til demokrati. I lærerforeningen mente man, at elevernes ugentlige undervisningstimer burde forøges, og at skolerne burde vedblive at have ens læseplaner. Samtidig var lærerne imod den elevdifferentiering, som den eksisterende ordning rummede mulighed for på hovedsageligt de tre ældste klassetrin, hvor en kursusinddeling af eleverne efter faglige standpunkter var en udbredt undervisningspraksis. I stedet ønskede lærerne at tilstræbe et undervisningsdifferentieret princip, hvor alle elever i samme klasse modtog fælles undervisning tilrettelagt ud fra forskellige tilgange til stoffet afhængigt af elevernes individuelle evner.⁵⁸

Med lærerforeningens tilkendegivelser bar lærernes officielle holdning præg af et ønske om at bevare et enhedspræg over det kommunale skolevæsen og samtidig introducere nyere pædagogiske strømninger. I november var lærerforeningen forsamlet til ekstraordinær generalforsamling, hvor en resolution omkring perspektivplanerne blev vedtaget:

⁵⁷ ÅLF 1991b, nr. 5

⁵⁸ ÅLF 1991b, nr. 6

Århus Lærerforening konstaterer med tilfredshed, at Århus Byråd i 1990 tog initiativ til en gennemgribende analyse af skolevæsenet og udgivelse af et perspektivoplæg for folkeskolens fremtid i Århus. Generalforsamlingen konstaterer samtidig, at alle skolevæsenets konti er bespart i bund, - at timepuljen til undervisning er skåret ned... Århus Lærerforening opfordrer derfor byrådet til at sikre, at de nødvendige økonomiske ressourcer stilles til rådighed for skolen, og at alle involverede parter synspunkter og forslag inddrages forud for fastlæggelsen af rammerne for skolevæsenets udvikling frem til år 2000. Århus Lærerforening deltager gerne i denne proces.⁵⁹

Da et af ÅLFs væsentligste principper var en bevarelse af folkeskolen som en enhedsskole rettet mod alle elever, ønskede lærerforeningen, at centralt fastsatte rammer fortsat skulle sikre ensartede undervisningstilbud uanset hvilken folkeskole i kommunen, der var tale om. Hvor ÅLF var åbne for en udvidet pædagogisk decentralisering, var foreningen til gengæld modstandere af en økonomisk decentralisering.

Der var ifølge lærerforeningen behov for flere undervisningstimer og bedre muligheder for at gøre skolebibliotekerne til pædagogiske servicecentre, hvorfra lærerne og eleverne kunne skaffe moderne og tidssvarende undervisningsmidler.⁶⁰ ÅLF nærede derfor et stort ønske om, at der i forbindelse med fastlæggelsen af perspektivplanerne påbegyndtes en genopretning af folkeskolens ressourcegrundlag.

Foruden lærerne var skolebestyrelserne også blevet bedt om at diskutere pædagogiske principper med udgangspunkt i perspektivdelen. Dette var første mulighed under de nye styrelsesregler for, at forældrene formelt kunne deltage i den kommunale udvikling af fremtidens skole. Det var imidlertid kun et fåtal af skolebestyrelserne, der pegede på en egentlig model for skolevæsenets perspektivplan. Hovedparten af de indsendte høringsvar forholdt sig i stedet stykvist til de forskellige emner inden for analysearbejdet.

51 skolebestyrelsers besvarelser indgik i høringsmaterialet, som analysearbejdet skulle inddrage i sit arbejde. Besvarelserne, som blev forelagt byrådet, blev sammenskrevet i *Udtalelser til perspektivdel*, der overskueliggjorde det omfattende kildemateriale. Langt størstedelen af skolebestyrelserne ønskede, at skolevæsenet skulle være underlagt en

⁵⁹ ÅLF 1991b, nr. 11

⁶⁰ Ibid.

overordnet pædagogisk målsætning, og blandt fortalere var skolebestyrelsen på Virupskolen i Hjortshøj:

Det er en fordel for det kommunale skolevæsen, at der findes en overordnet pædagogisk målsætning udmøntet i principper. Hermed sikres rimeligt ensartede forhold ved kommunens skoler... En kommunal målsætning og pædagogiske principper vil ligeledes ansvarliggøre det politiske niveau.⁶¹

Samtlige skolebestyrelser ønskede også, at kommunens eksisterende niveau for ugentlige undervisningstimer enten skulle forøges eller som minimum bevares. Ingen ønskede, at folkeskolelovens minimumsgrænse for timetal skulle gøres til kommunens minimumsstandard. Blandt skolebestyrelserne var der også flertal for, at byrådet skulle fortsætte med at vedtage skolevæsenets plan for timetalsfordelingen. Det kunne umiddelbart tolkes som et paradoks, da man herved betakkede sig muligheden for på at øve indflydelse på et væsentligt område indenfor decentraliseringen, men holdningen kan også opfattes som et ønske om afståelse fra kompetencen til at råde over vanskelige områder indenfor driften af folkeskolen. Til overvejelserne om skolerne i større grad skulle uddelegeres kompetence til at administrere udgiftstunge poster, kommenterede skolebestyrelsen fra Rosenvangsskolen i Viby det således:

Der vil være uoverstigelige problemer forbundet med at ligestille skolerne i udgangspunktet. Alene af denne grund må det anses for umuligt at gennemføre en konsekvent decentralisering af skolernes drift og vedligeholdelse. Hovedstandsættelser og moderniseringer må således administreres centralt.⁶²

Af de afgivne høringsvar kunne det konstateres, at de nye muligheder for kompetenceoverdragelse ikke havde frembragt udelt begejstring blandt folkeskolens ansatte og brugere, hvor særligt modstanden overfor de økonomiske sider af decentraliseringen var stor.

Analysegruppen færdiggjorde mod slutningen af 1991 deres arbejde, som på baggrund af statusrapporten og perspektivdelen mundede ud i *Indstilling om vedtagelse af en*

⁶¹ ÅKS 1991c, 6

⁶² Ibid., 21

perspektivplan for Århus. Indstillingen indeholdt tre alternative perspektivplaner for fremtidens kommunale skolevæsen. Den ene lagde med udgangspunkt i skolevæsenets økonomisk betrængte situation stor vægt på, at planerne skulle kunne rummes inden for den vedtagne kommunale budgetramme og blev derfor kaldt *Budgetrammemodellen*, hvor eksempelvis den vejledende undervisningstimeplan skulle følge folkeskolelovens minimumsgrænse. Forholdene for tosprogede elever blev i den økonomisk skræbete model ikke levnet mange forbedringer.

Den dyreste af de fremlagte modeller blev kaldt *Idealmodellen*. Her tog man ikke videre forbehold for kommunens sparekrav men tog derimod udgangspunkt i at genoprette de områder, der gennem årene havde været udsat for besparelser, og derved forsøgte man at imødekomme kravene til en tidssvarende folkeskole. En forøgelse af det ugentlige undervisningstimetal var et af nøglepunkterne i idealmodellen, hvor der endvidere blev henstillet til en væsentligt større økonomisk indsats på integrationsområdet.

Den tredje og sidste model, *Udviklingsmodellen*, tog udgangspunkt i, at analysegruppen næppe fandt Idealmodellen realiserbar. Udviklingsmodellen var derfor udtryk for en prioritering af hvilke områder, der havde størst behov for genoprejsning, og derfor var det ganske naturligt, at denne model endeligt blev anbefalet byrådet at vedtage. Modellen foreslog en kommunalt fastlagt timestfordeling, der lå få timer over folkeskolens minimumsgrænse.⁶³ Det skulle overlades til den enkelte skole, hvorvidt man ville prioritere et højere undervisningstimetal.

Udviklingsmodellens vejledende timestfordelingsplan lagde op til en forøgelse på tre ugentlige timer for 3.-7. klassetrin. Argumentet herfor var, at der siden 1960'erne var sket et fald i folkeskolens samlede undervisningstid, samtidig med at kravene til undervisningens indhold havde ændret sig, hvor nye fagområder skulle integreres i undervisningen. Det havde skabt et øget pres på eleverne, som især de svageste elever havde lidt under. Med en timestforøgelse ville muligheden åbnes for flere dansktimer og samtidig kunne fremmedsprogundervisningen påbegyndes tidligere, hvilket lå sprogunderviserne meget på sinde.

Timestfordelingsplanen havde været et af fokusområderne under udkastene til de forskellige modeller for den pædagogiske decentralisering, og spørgsmålet var, om skolebestyrelserne

⁶³ Se bilag 3 for forskellige timestfordelingsplaner under udarbejdelsen af Århus kommunale skolevæsenes pædagogiske målsætninger og principper 1991

ville få tildelt så megen selvstændig kompetence, at vejen ville være banet for, at store forskelle mellem skolerne kunne opstå, således at enhedspræget inden for skolevæsenet ikke længere kunne opretholdes.

Realiseringen af udviklingsmodellen ville betyde en væsentlig udgiftsstigning i forhold til det hidtidige niveau. Udviklingsmodellen indeholdt en kommunal timefordelingsplan, hvorfra skolerne kunne supplere timetallet i det omfang, man inden for de tildelte ressourcer havde mulighed herfor. Samlet lagde udviklingsmodellen op til en bevarelse af det enhedsprægede skolevæsen, som lærerne havde været fortalere for. De væsentligste punkter i udviklingsmodellen var:

- en ugentlig undervisningstime mere i 3. klasse og to timer mere for 4.-7. klasse
- timetallet for alle børnehaveklasser hævedes til 20 timer ugentligt
- fastlæggelsen af en vejledende timefordelingsplan
- rengøring blev udlagt til skolernes selvforvaltning
- ved varigt lokaleunderskud skulle der etableres yderligere kapacitet gennem nybyggeri
- fra 1994 skulle der afsættes midler til permanent sikring af de sproglige legestuer på Søndervangskolen og Gjellerupskolen, og der skulle afsættes midler til etablering af endnu én i det område, der havde størst behov
- det maksimale antal elever i modtagerklasser blev sat ned fra 12 til 8
- der oprettedes modtagerklasser på flere skoler
- der dannedes hold i modersmålsundervisningen, når 6 elever med samme sprog havde tilmeldt sig⁶⁴

Magistratens 4. Afdeling anbefalede på baggrund af analysegruppens arbejde, at udviklingsmodellen burde danne den fremtidige perspektivplan for Århus Skolevæsen, og byrådet vedtog efterfølgende indstillingen, hvis indhold blev sammenfattet i *Pædagogisk målsætning og principper for Århus Skolevæsen* i 1992. Målsætningen lød på, at skolevæsenet skulle medvirke til en alsidig udvikling af børnenes evner og personlighed under ansvar for sig selv og andre.⁶⁵ Der skulle blandt andet skabes basis for, at eleverne kunne opleve deres placering, handlemuligheder og medansvar for det historiske, biologiske og kulturelle udviklingsforløb såvel lokalt, nationalt som globalt. Et andet væsentligt punkt i skolevæsenets pædagogiske målsætning var, at eleverne skulle forstå værdien af forpligtende samværsformer, så begreber som ligestilling, ligeværd, ligestilling og demokrati blev konkretiseret. Dette skulle realiseres

⁶⁴ ÅKS 1991d, 43

⁶⁵ ÅKS 1992, 5

gennem principper om, at skolens dagligdag og arbejde skulle bygge på åndsfrihed, hvor ligeværdsfremmende pædagogik skulle indgå i alle områder af skolearbejdet

Byrådet fulgte således analysegruppens anbefalinger og vedtog udviklingsmodellen, der overvejende indeholdt kompetenceoverdragelse på de pædagogiske områder, mens det på den økonomiske side kun var rengøring, der i første omgang blev lagt ud til skolerne. På integrationssiden indeholdt udviklingsmodellen også tiltag til forbedringer.⁶⁶

Det er bemærkelsesværdigt, at skolebestyrelserne generelt ønskede at afstå muligheden for en udstrakt grad af økonomisk decentralisering, som de nye styrelsesregler ellers gav mulighed for. Det kan tolkes som et modsætningsforhold mellem de politiske fortalere for yderligere decentralisering og brugerne af de offentlige institutioner; brugerne og de ansatte ønskede at sætte en grænse for deres kompetencetildeling. Skolebestyrelserne og lærernes tilbageholdenhed i spørgsmål om økonomisk kompetenceoverdragelse i forbindelse med udarbejdelsen af skolevæsenets perspektivplaner fik derfor betydning for analysegruppens udarbejdelse af skolevæsenets decentraliseringsmodel, og inddragelsen af interessenter omkring folkeskolens udvikling indikerer derved, at folkeskoleområdet inden for kommunalpolitikken var underlagt korporatismeteorien betingelser.⁶⁷ Lærerforeningen og skolebestyrelserne medvirkede til at belyse forholdene på folkeskolerne i Århus, og kommunalpolitikkerne traf således ikke egenhændige og eventuelt upopulære beslutninger, men søgte derimod legitimation gennem inddragelse af de involverede interessenter. Skolebestyrelsernes og lærernes konsensus indebar, at decentraliseringen ikke blev så vidstrakt, som man i visse politiske kredse havde ønsket. Konsensusen kunne aflæses i bevarelsen af det enhedspræg over skolevæsenet, som havde været lærernes og hovedparten af skolebestyrelsernes mærkesag, og derved formåede lærerne trods styrelsesreglernes indskrænkelse af formel indflydelse stadig at markere sine krav gennem organiseringen i ÅLF.

6.1. Yderligere decentralisering ved 'Århus-modellen'

Styrelsesreglerne fra 1990 var startskuddet til, at folkeskolerne opnåede en større beslutningskompetence, og under daværende rådmand for Magistartens 4. afdeling, Lone Hindø (SF), fandt decentraliseringen i Århus Skolevæsen sit første leje med vedtagelsen af

⁶⁶ Der henvises til kapitel 8 for en uddybning af integrationsopgaverne indenfor skolevæsenet

⁶⁷ Christensen 1992, 63 og Munk Christensen 1999, 249

skolevæsenets pædagogiske målsætninger i 1992. Lærerne og hovedparten af skolebestyrelserne havde stræbt mod, at væsentlige områder af skolepolitikken fortsat skulle fastlægges centralt, hvilket rådmanden på daværende tidspunkt støttede op omkring:

I en tid, hvor flere og flere beslutninger kan og vil blive taget lokalt, finder vi det væsentligt med en fælles målsætning og fælles overordnede principper for hele det århusianske skolevæsen. Hermed sikrer vi en ensartethed på de århusianske skoler, der gør det muligt at tale om et enhedsskolevæsen.⁶⁸

Udviklingen indenfor decentraliseringen af skolevæsenet i Århus stoppede imidlertid ikke her, for med Flemming Knudsens (S) tiltrædelse som ny rådmand på posten fra januar 1994 blev decentraliseringen igen sat højt på den politiske dagsorden. Knudsen bekendtgjorde, at han gik ind for en yderligere decentralisering af økonomisk kompetence og ansvar indenfor de rammer, der blev udstukket af byrådet.⁶⁹

De økonomiske aspekter af folkeskolens drift var som nævnt endnu ikke i samme grad uddelegeret som de pædagogiske kompetenceområder under skolevæsenets perspektivplaner, hvilket fortalene for yderligere decentralisering mente kunne virke som en hæmsko på den lokale udvikling af folkeskolen. Eksempelvis havde skolerne under den nye folkeskolelovs ikrafttræden kun få muligheder for at disponere over sine egne budgetter. Knudsen argumenterede for, at en øget økonomisk decentralisering ville føre til en bedre ressourceudnyttelse, en øget lokal ansvarsbevidsthed og hurtigere afgørelser på lokalt plan.⁷⁰ Grundlæggende mente den nytiltrådte rådmand, at en øget decentralisering ville styrke demokratiet og aflaste det politiske niveau, og derfor var en samlet plan for decentraliseringen, der gik endnu længere, end man hidtil var nået, hvad Knudsen ønskede at realisere.

På decentraliseringsområdet var Venstres byrådsgruppe på linie med den socialdemokratiske rådmand og frembragte over sommeren 1994 et forslag om at uddelegere alle opgaver af pædagogisk, økonomisk og administrativ art, som skolebestyrelserne og skolerne var beredte til at påtage sig.⁷¹ Forslaget blev godkendt, og i sammenligning med de

⁶⁸ ÅKS 1992, nr. 2

⁶⁹ ÅLF 1994b, nr. 3

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Århus Byråds forhandlinger 1994, d. 22.6.1994

eksisterende forhold var der tale vidtgående decentraliseringsforslag.⁷² Planen var, at en ny decentraliseringsmodel for skolevæsenet skulle træde i kraft fra 1. januar 1996, og byrådet ønskede forud for ændringerne at inddrage skolebestyrelserne og skolevæsenets medarbejdere i en høringsrunde og udsendte til formålet et høringsmateriale, *Den grønne rapport*, som høringsparterne skulle respondere på i løbet af foråret 1995. Det endelige forslag ville derefter blive fremlagt af rådmand Flemming Knudsen, hvor der til dette arbejde igen blev nedsat en koordineringsgruppe under ledelse af skoledirektør Birgit Darr med deltagelse af medarbejdere fra skoleforvaltningen, byrådsrepræsentanter, skolelederrepræsentanter samt ÅLF.

Lærerne var fortsat betænkelige ved konsekvenserne af økonomisk decentralisering. Der var en udbredt opfattelse af, at det politiske ønske om yderligere økonomisk decentralisering blot var udtryk for politisk ansvarsforflygtigelse. Lærerne fandt det påfaldende, at politikernes ønske om at decentralisere var så stærkt i en periode med økonomisk smalhals. ÅLF stillede sig blandt andet tvivlende overfor, hvorvidt man ved at udvide skolernes kompetenceområde kunne opnå en bedre ressourceudnyttelse og bedre tilpasning af lokale behov frem for fortsat at følge centralt vedtagne mål og principper.

ÅLF brugte perioden frem til den nye decentraliseringsplans vedtagelse på at forsøge at påvirke de politiske beslutningstagere, hvilket blandt andet søgtes gjort gennem repræsentation i koordinationsudvalget, der skulle fremlægge forslag til det fremtidige decentraliseringsniveau. Lærerforeningen ønskede fortsat at bevare enhedspræget over skolevæsenet, og eventuelle ændringer skulle kun realiseres, såfremt de var til tydelig gavn for folkeskolens elever og ansatte.⁷³ ÅLFs bidrag til koordinationsgruppen blev drøftet under et styrelsesmøde i ÅLF, hvor decentraliseringsplanerne alene var på dagsordenen. Formand Jens Nygaard præsenterede foreningens udkast til høringssvaret, der var blevet udarbejdet i samarbejde med Århus Skolelederforening:

Det er velkendt for de fleste, at de økonomiske ressourcer i skolevæsenet er utilstrækkelige, og med udsigten til blandt andet sparekatalog, lokaleprogramforslag, renoverings- og udbygningsplaner finder Århus Lærerforening og Århus

⁷² ÅKS 1994, 17f, 28f. og ÅLF 1995b, nr. 1

⁷³ ÅLF 1994b, nr. 7

Skolelederforening det uacceptabelt at gennemføre en yderligere decentralisering af økonomien.⁷⁴

Lærerne kobede derfor de forestående ændringer af skolevæsenets styring sammen med krav om væsentlige forbedringer af den kommunale ressourcetildeling, og med henvisning til, at en vidtgående decentralisering ville stille langt større krav til skolernes administration og ledelsesressourcer, satte folkeskolelærerne grænsen for decentralisering dér, hvor forskellene ville blive så store, at man ikke længere kunne tale om et fælles skolevæsen med fælles overordnede mål og ens undervisningsvilkår. ÅLF bekendtgjorde i december 1994 i *Skolens* leder, at foreningens holdning var, at man ønskede at fastholde de overordnede præmisser for skolevæsenets funktioner, der betød en fælles skolepolitik, en fælles personalepolitik samt et fælles rådgivende organ.⁷⁵

Skolebestyrelsesmedlemmerne blev også hørt om deres holdning til yderligere decentralisering og var til dette formål forsamlet til et fællesmøde i december 1994 på Grønløkkeskolen i Tranbjerg. Her præsenterede rådmand Flemming Knudsen sine visioner om at skabe en 'socialdemokratisk model' for decentraliseringen af skolevæsenet. Under mødet udtrykte blandt andet Gjellerupskolens skolebestyrelse bekymring for den store forskellighed, som en udtalt decentralisering ifølge skolebestyrelsen ville medføre, og derfor stemte man på skolen imod decentraliseringsforslaget.⁷⁶ En repræsentant fra Skjoldhøjskolen i Århus Vest erkendte under samme møde, at man i deres skolebestyrelse var usikre på, hvorvidt de økonomiske decentraliseringsforslag var udtryk for idealisme eller ansvarsafskrivning i en nedskæringsperiode.⁷⁷ Flere skoler ønskede behandlingen af decentraliseringsforslagene udsat, indtil der var vedtaget en langsigtet skoleudbygningsplan, og indtil der var vedtaget en egentlig politik vedrørende de tosprogede elever, som på flere folkeskoler i kommunen havde bragt nye udfordringer med sig.

Lærerne og hovedparten af skolebestyrelserne ytrede således fælles ønske om, at ansættelses- og afskedigelseskompetencen skulle forblive i byrådet, og at godkendelsen af

⁷⁴ ÅLF 1995b, nr. 1

⁷⁵ ÅLF 1994b, nr. 9

⁷⁶ ÅLF 1995b, nr. 1

⁷⁷ Ibid.

folkeskolernes læseplaner og ansvaret for den udvendige vedligeholdelse ligeledes skulle forblive på centralt niveau. Man ønskede fortsat et fælles skolevæsen, hvor byrådet havde ansvaret for de overordnede mål og for skolernes ressourcetildeling. Da flere blandt skolens interessenter var bekymrede for, at decentraliseringen ville skabe ulige vilkår i lyset af de økonomiske problemer, skolevæsenet i forvejen befandt sig i, kunne Flemming Knudsen konkludere, at høringsparterne generelt var afvisende overfor yderligere decentralisering af det kommunale skolevæsen. Rådmanden ville nødtigt iværksætte nye decentraliseringstiltag i direkte strid med høringsparterne. Høringssvarene havde tydeliggjort modstanden overfor flere af modellens delelementer, så Flemming Knudsen måtte i første omgang udskyde sine planer i *Den grønne rapport* om yderligere decentralisering.⁷⁸

Flemming Knudsen affandt sig imidlertid ikke med afvisningerne og præsenterede i august 1995 en modificeret decentraliseringsmodel under titlen *Generelle rammer og vilkår for yderligere decentralisering af Århus Skolevæsen*. Den nye decentraliseringsmodel, der hurtigt fik tilnavnet *Århus-modellen*, blev som den forrige sendt til en indledende høring blandt folkeskolens interessenter. Formålet med den modificerede model var ifølge Flemming Knudsen at finde en hensigtsmæssig balance mellem den lokale handlefrihed på skolerne og muligheden for, at byrådet kunne tilrette en sammenhængende politik på skoleområdet under visionen *et lokalt skolevæsen med lokale muligheder*.⁷⁹ Modellen indebar fortsat planer om yderligere forøgelse af skolernes økonomiske og pædagogiske handlefrihed. Der var dog foretaget flere justeringer i Århus-modellen i forhold til det forrige decentraliseringsoplæg; flere af lærernes og skolebestyrelsernes synspunkter fra høringerne var blevet inddraget – heriblandt, at forvaltningen skulle bevare afskedigelseskompetencen og (og ikke skolelederen, som det først var blevet foreslået) samt en central godkendelse af skolernes læseplaner.⁸⁰ Punktet i Århus-modellen, der imidlertid pegede mod en yderligere økonomisk decentralisering var 'én pose penge-princippet', hvor skolerne næsten frit ville kunne råde over en tildelt sum penge. Dette ville give den enkelte folkeskole større økonomisk råderum, da princippet indeholdt en fri ombytningsret mellem de decentrale konti samt en overførselsret mellem årene med øget mulighed for de specifikke opsparingsprioriteringer; eksempelvis ville 'én pose

⁷⁸ ÅLF 1995b, nr. 1

⁷⁹ ÅLF 1995b, nr. 5

⁸⁰ Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 11.12.1995

penge-princippet' skabe mulighed for, at man kunne nedprioritere lejrskole- eller rengøringsudgifter i ét skoleår til fordel for kommende IT-investeringer.

Høringsmaterialet til den modificerede decentraliseringsmodel omhandlede således stadig spørgsmål af pædagogisk og økonomisk art, samt hvilke opgaver skolebestyrelsen generelt skulle løse.⁸¹ Høringsfristen for Århus-modellen var oktober 1995, hvorefter rådmanden ville indstille den endelige decentraliseringsmodel for byrådet. Flere af skolebestyrelsernes høringssvar indikerede, at forudsætningerne for, at intentionerne kunne indfries, fortsat var, at de økonomiske bevillinger levnede tilpas stort råderum i forhold til de opgaver, der skulle løses. Skolebestyrelsen på Hasle Skole beskrev den eksisterende økonomiske arbejdssituation:

I en situation, hvor brugere og medarbejdere føler, at bevillingsniveauet på alle områder er for lavt, vil der for skolen ikke være nogen gevinst ved at få kompetence til at flytte rundt på de beskårne midler. Tværtimod vil utilfredsheden blot få ekstra næring.⁸²

De mest skeptiske skolebestyrelser beskrev decentraliseringsprojektet uden ekstratilførsel af ressourcer som et tiltag til at fremme rammestyringen af kommunen og en politisk ansvarsforflygtigelse fra de økonomiske problemer. I den henseende erklærede visse skoler - heriblandt Hasle Skole - sig for utrygge ved de økonomiske aspekter ved decentraliseringsforslaget, og i Hasle Skoles høringssvar fremgik det, at man i folkeskolen mærkede 10-15 års nedskæringer samtidig med, at der på en række områder var opstået nye ressourcekrævende opgaver.⁸³

Gjellerupskolen havde i sit høringssvar stillet betingelser for hvor omfattende, den økonomiske decentralisering skulle være. Skolebestyrelsen kunne kun tilslutte sig en yderligere økonomisk decentralisering, såfremt man fra kommunens side påbegyndte en opgavebestemt ressourcetildeling – særligt med henblik på compensation for det betydelige merarbejde med tosprogede elever.⁸⁴ Der var således fortsat et udtalt ønske om en øget ressourcebevilling

⁸¹ ÅKS 1995, 5f

⁸² Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 8.12.1994

⁸³ ÅKS 1995, bilag s. 7 og Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 12.9.1995

⁸⁴ Skolebestyrelsesprotokol Gjellerupskolen, d. 4.10.1995

blandt skolebestyrelserne, og flere gjorde opmærksom på, at decentraliseringsplanerne ikke måtte være forbundet med kommunale nedskæringer.

Blandt lærerne var det særligt princippet om tildelingen af én pose penge til hver skole, der vakte bekymring. I *Skolens* leder blev det tolket som politisk ansvarsforflygtigelse, fordi folkeskolerne ikke havde de økonomiske midler, der var nødvendige for at løse de opgaver, de blev pålagt.⁸⁵ I ÅLF fandt man det vigtigt, at ansvaret for bevillinger og kompetencen til at beslutte niveauet for undervisningsmaterialer, efteruddannelse og vedligeholdelse fortsat skulle ligge hos byrådet, da en uddelegering ville betyde et voksende skel mellem folkeskolernes sociale og faglige profiler. På et styrelsesmøde i ÅLF under ledelse af den nyligt tiltrådte formand Jette Jensen blev det nye decentraliseringsforslag drøftet.⁸⁶ Flere lærere frygtede, at Århus-modellens vedtagelse ville overlade ansvaret for realiseringen af folkeskoleloven til skolerne alene. Der blev stillet spørgsmål ved det politiske ansvar for ressourceniveauet på baggrund af de manglende kommunale bevillinger; Folketinget fastsatte lovene, kommunens bevillinger slog ikke til og skolebestyrelserne måtte blive nødt til at omfordele og skære ned på lokalt plan. Et af styrelsesmedlemmerne, Keld Andersen, beskrev situationen således:

Hvis der var penge, var der ingen, der ville modsætte sig decentraliseringsforslagene, men med det nuværende bevillingsniveau og de alt for lave minimumsstandarder, er det fortsat helt uacceptabelt.⁸⁷

Lærerne frygtede et fald i elevernes undervisningstimer, og at forbedringer af de fysiske rammer på skolerne ville opprioriteres på bekostning af direkte undervisningsrelaterede udgifter, hvis virkning først mange år senere ville kunne konstateres. Med andre ord forudså lærerne en konvertering af undervisningstimer til andre formål under den frie økonomiske ombytningsret, som en øget decentralisering ville byde på. Det officielle svar fra ÅLF lød, at foreningen fortsat havde store betænkeligheder ved en yderligere økonomisk decentralisering:

⁸⁵ ÅLF 1995b, nr. 6

⁸⁶ Jf. Århus Byråds forhandlinger 1995, d. 14.6.1995, tiltrådte ÅLFs forhenværende formand Jens Nygaard stillingen som Århus Kommunale Skolevæsenes nye skoledirektør fra 1.8.1995 efter Birgit Darrs opsigelse.

⁸⁷ ÅLF 1995b, nr. 6

Det fremlagte forslag sikrer ikke i tilstrækkelig grad Århus Skolevæsen som et fælles skolevæsen med fundamentale tilbud og vilkår. Tværtimod skaber det grundlag for meget ulige vilkår, sænker det pædagogiske ambitionsniveau og tilslører de åbenlyse mangler, politikernes årelange nedskæringspolitik har resulteret i.⁸⁸

Gennem ÅLF havde lærerne fremsat ønsker om, at der centralt i kommunen blev fastsat et minimumsniveau for elevernes undervisningstimer. Lærerne afventede derfor med spænding, om Flemming Knudsens udspil ville indebære muligheden for, at der blev skabt store forskelle mellem folkeskolernes undervisningsudbud. Svaret kom i slutningen af 1995, da Flemming Knudsen i en tilstandsrapport under titel *Århus Skolevæsen – Her og nu*, fremlagde de forestående decentraliseringsændringer; skolerne ville få større økonomisk og faglig handlefrihed.⁸⁹

Udmeldingen vakte harme blandt lærerne, og i ÅLF rettede man i forbindelse med Knudsens udgivelse en kritik mod, hvad lærerforeningen betegnede som 'rådmandens skønbillede' af skolevæsenets situation, og lærerne følte sig nødsaget til at udgive en kommenteret udgave af rådmandens udsagn. Hvor Flemming Knudsen i rosende ord beskrev decentraliseringens goder, og hvorledes Århus Kommune var 'godt med' hvad ressourcetildelingen til gennemførelsen af folkeskoleloven angik, fandt lærerforeningen derimod hverken ressourcetildelingen tilstrækkelig eller decentraliseringsplanerne gavnlige for folkeskolen. Lærerforeningen beskrev den økonomiske decentralisering, som 'en kompetence til at skære ned, hvor der i forvejen var for få ressourcer, for at få økonomien til at hænge sammen et andet sted.'⁹⁰

Den 10. januar 1996 blev decentraliseringsmodellen endeligt vedtaget i byrådet. Skolerne ville med den øgede økonomiske decentralisering i større omfang kunne disponere frit over skolernes forskellige konti. Det forøgede økonomiske råderum ville få indflydelse på skolens pædagogiske dispositioner, da man nu i større grad kunne prioritere bestemte faglige profileringer efter lokale målsætninger. Som et konkret resultat af decentraliseringen skulle skolerne udarbejde årlige skoleplaner, så byrådet og skoleforvaltningen kunne holdes orienteret om hvad der foregik ude på skolerne. Skoleplanerne skulle efterfølgende sammenskrives af

⁸⁸ ÅLF 1996b, Generalforsamlingsnummer

⁸⁹ Knudsen 1995, 15

⁹⁰ ÅLF 1996b, nr. 1

skoleforvaltningen til en udgave, der hvert år skulle forelægges byrådet. Skoleplanerne fik derved funktion af en slags afrapportering til byrådet, hvorigennem kommunalpolitikkerne kunne følge udviklingen, og gribe ind på de kompetenceområder, de formelt havde givet fra sig. Systemet blev af kritikere kaldt centraliseret decentralisering.

Da ÅLF var samlet under den årlige generalforsamling i marts 1996 tilkendegav formand Jette Jensen i sin beretning, at skolevæsenets decentralisering var en realitet, men at den gennemførte decentralisering ville sløre ressourcebehovene, da mange års udhuling af midler til vedligeholdelse, undervisning og efteruddannelse skulle genoprettes.⁹¹ Skjult i decentraliseringen ville dette ske på bekostning af timetallet, mente Jette Jensen.

Skoleforvaltningen fik efterfølgende travlt med at introducere de nye arbejdsopgaver, som skolebestyrelserne var blevet sat til at håndtere og indledte fra marts 1996 en kursusrække om afledte aspekter ved decentraliseringen ved Århus skolevæsen, der omhandlede den ændrede kompetencetildeling, herunder hvorledes opgavefordelingen mellem forvaltningen og skolerne fremover skulle fungere. Decentraliseringen stillede også større krav til skolernes informationsadgang, og som led heri indledte skoleforvaltningen en udgivelse af et nyt ugeblad med titlen *Ugebrevet*. Intentionen var, at *Ugebrevet* skulle fungere som supplement til kontakten mellem forvaltning og skoler.

I skoleplanerne skulle skolerne formulere sine målsætninger for aktiviteter på kort og lang sigt og beskrive den enkelte skoles opgave, indhold, samarbejde, ledelse, skoleudviklingen og skolens undervisningsmidler.⁹² I *Ugebrevet* blev retningslinierne for udformningen af skoleplanerne sendt ud til skolerne, og hensigten med de nye initiativer blev i efteråret 1996 beskrevet af skoleforvaltningen:

Skoleplanen skal ses i lyset af Århus Skolevæsens overgang til yderligere decentralisering. Decentraliseringen har givet skolerne større råderum. Til gengæld forventes det, at skolerne rapporterer om udviklingen på den enkelte skole.⁹³

⁹¹ ÅLF 1996b, Generalforsamlingsnummer

⁹² Skolebestyrelsesprotokol Gjellerupskolen, d. 19.4.1996

⁹³ Ugebrevet 1996/18

Skoleplanerne skulle afspejle forholdene omkring det daglige liv i skolen, eleverne, undervisningen og forældresamarbejdet. De første skoleplaner skulle ligge klar i januar 1997, hvor eksempelvis Gjellerupskolen efter forudgående samarbejde mellem lærerne og skolebestyrelsen udarbejdede sin første skoleplan. Skolens beliggenhed i det vestlige Århus med sin høje koncentration af tosprogede elever til følge influerede på skolens formålsafsnit:

Gjellerupskolen er beliggende midt i et flerkulturelt lokalområde. Skolen er en dansk folkeskole, der bygger på danske traditioner og værdinormer. Skolen søger at udnytte mulighederne i dette flerkulturelle miljø positivt. Det er vigtigt, at den enkelte elev i mødet med andre kulturer bliver sig sin identitet bevidst, og at den gensidige respekt derigennem styrkes.⁹⁴

Skoleplanerne blev et styrings- og udviklingsværktøj, hvis overordnede linie skulle tage udgangspunkt i Århus Kommunale Skolevæsenes fælles mål. Skoleplanerne indeholdt en beskrivelse af hvordan man ville nå målene, og et statusafsnit indeholdt en række obligatoriske oplysninger om principper vedtaget i skolebestyrelsen, skolens lektionsfordelingsplan samt anvendelsen af skolens budget.⁹⁵ Tilsammen gjorde skoleplanerne, at kommunalpolitikerne kunne sikre sig, at skolernes dispositioner ikke stred imod de overordnede målsætninger for Århus Skolevæsen. Skoleplanerne blev således et vigtigt redskab i kontakten mellem byrådet, skoleforvaltningen og skolerne og en form for vedvarende central kontrol af det decentrale skolevæsen. Således blev de ydre rammer for folkeskolen i Århus Kommune over flere etaper fastlagt, og i næste kapitel skal udmøntningen af folkeskoleloven af 1993 belyses ud fra de økonomiske betingelser, det århusianske skolevæsen var underlagt.

7. Økonomiske udfordringer forbundet med realiseringen af folkeskoleloven

Folketinget havde med overbevisende enighed vedtaget forslaget om den nye folkeskolelov i juni 1993, og lovens ikrafttrædelse den 1. august 1994 markerede afslutningen på en længere reformproces af den samlede folkeskolevirksomhed. Hvor de ydre rammer med styrelsesreglerne havde gennemgået grundlæggende forandringer i 1990, blev med den nye folkeskolelov blev de indre rammer fornyet. Folkeskoleloven rummede nyskabninger i forhold

⁹⁴ Skolebestyrelsesprotokol Gjellerupskolen, d. 10.1.1997

⁹⁵ ÅKS 1997, 8

til undervisningspraksis og krav til skolens fysiske indretning, og realiseringen heraf ville pålægge folkeskolen væsentlige udgiftsstigninger. Ændringerne i den nye folkeskolelov var først og fremmest:

- en ændret formålsparagraf
- ingen kursusdeling efter 7. klasse
- øget undervisningsdifferentiering
- vekselvirkning mellem faglig fordybelse og tværgående undervisning
- tidligere fremmedsprogsundervisning
- indførelse af nye fag
- flere ugentlige undervisningstimer
- integration af edb i alle obligatoriske fag
- skolebibliotekets nye rolle som multimediecenter
- nye krav til folkeskolernes indretning⁹⁶

Det ugentlige undervisningstimetotal blev samlet sat op, hvilket blandt andet skyldtes en større vægt på danskundervisningen, at engelsk blev påbegyndt i 4. klasse - et år tidligere end før, samt at det nye fag natur/teknik blev indført i 1.-6. klasse.⁹⁷ Den hidtidige mulighed for at kursusinddele eleverne efter faglige standpunkter blev afløst af et nyt undervisningsdifferentieret princip, hvor alle elever skulle undervises i samme lokale men med forskellig tilgang til stoffet. Den nye undervisningsform skulle i større grad tage højde for den enkelte elevs forudsætninger og følges op af løbende evalueringer og en tættere skole-hjem kontakt. Undervisningen skulle indeholde flere tværgående emner, og lærerne skulle til at samarbejde i teams omkring den enkelte klasse. Udgangspunktet for undervisningen skulle fremover være det enkelte barns viden og forudsætninger. Pædagogikken i folkeskolen skulle derved undergå store forandringer, og samlet betød de ændrede arbejdsformer en omstilling og øget forberedelsestid for lærerne. Derfor var der blandt lærerne et udbredt ønske om, at lovgivningen blev fulgt op af forbedrede arbejdsvilkår i form af mere forberedelsestid. ÅLF kaldte indholdsreformen og lærernes nye arbejdsbetingelser for revolutionerende ændringer, og

⁹⁶ Krogstrup 1999, 5 og Folkeskoleloven af 1993 § 5, stk. 2

⁹⁷ DLF 1994, 9

ÅLFs Pædagogiske Udvalg vurderede, at lovens gennemførelse ville stille lærerne overfor endog meget store udfordringer.⁹⁸

Folketinget afsatte 153,3 mio. kr. til gennemførelsen af loven, som skulle fordeles via bloktilskud til kommunerne. Andelen, som kom Århus Kommune til gode, lød på 8,1 mio. kr., hvoraf byrådet i første omgang nøjedes med at afsætte 1,7 mio. kr. til lovens realisering.⁹⁹ Argumentet for denne besparelse var, at folkeskolens hidtidige undervisningstimal i Århus allerede var på niveau med den nye folkeskolelov, og derfor skulle det resterende beløb lukke huller på andre poster indenfor skolevæsenet. Denne byrådsdisposition vakte harme blandt lærere og forældre, der var utilfredse med, at den nye lov ikke var blevet fulgt op af en større tildeling af penge til realisering af de mange nye områder, som loven bød på. DLFs daværende formand Jørn Østergaard havde allerede inden lovens ikrafttrædelse skrevet et brev til samtlige af landets skolebestyrelsesmedlemmer, hvori han erklærede, at hvis ikke kommunerne tog højde for den nye folkeskolelov i efterårets kommunale budgetforhandlinger, ville det de fleste steder indebære, at man kun gradvist ville kunne gøre lovens intentioner til virkelighed.¹⁰⁰ DLF-formanden rådede derfor skolebestyrelsesmedlemmerne til, at man sammen med lærerne og skoleledelsen opstillede mål og handleplaner for, hvor man først ville sætte ind i forhold til den nye lovgivning, og Østergaard sluttede af med at opfordre til, at man i kommunerne gik sammen med de øvrige skolebestyrelser for at gøre en aktiv indsats overfor kommunalpolitikkerne for at sikre de nødvendige ressourcer til det kommunale skolevæsen.

Skolebestyrelserne i Århus tog opfordringen fra DLF-formanden op, og på et fællesmøde for Århus Kommunes skolebestyrelser på Hasle Skole godt et halvt år efter folkeskolelovens ikrafttrædelse blev utilfredsheden med skolevæsenets økonomiske situation luftet, hvilket mundede ud i, at skolebestyrelserne udarbejdede en fælles pressemeddelelse:

Skolebestyrelserne i Århus tager konsekvent afstand fra enhver tanke om yderligere besparelser på de århusianske folkeskoler. Tværtimod er der behov for tilførsel af ekstra

⁹⁸ ÅLF 1993b, nr. 9

⁹⁹ ÅLF 1994a, 4

¹⁰⁰ Skolebestyrelsesprotokol Gjellerupskolen, d. 24.5.1994

midler, idet en række områder efter års nedprioritering har nået et uacceptabelt lavt niveau.¹⁰¹

Områderne, der blev påpeget at være økonomisk kritisable var foruden de manglende midler til effektivering af den nye folkeskolelov skolernes generelle vedligeholdelsesstandard, skolemøblernes standard, midler til lærernes efteruddannelse samt manglende alternativer for elever, der ikke fungerede i normalklasserne.

Den eksisterende målsætning for de fysiske rammer i folkeskolen i Århus Kommune var blevet fastsat under udarbejdelsen af perspektivplanerne for Århus Skolevæsen tilbage i 1991 og havde lydt, at de fysiske rammer for en skole med dens forskellige brugere og aktiviteter vedligeholdelsesmæssigt burde være sådanne, at disse rammer befandt sig i en forsvarlig og lovlige stand, og at de funktionelt levede op til de pædagogiske og øvrige aktiviteter, der skulle foregå.¹⁰² Den nye folkeskolelov stillede nye krav til skolernes indretning og vedligeholdelse, og udgifterne på disse poster forventede man uvægerligt ville stige. Situationen taget i betragtning følte man blandt lærerne og skolebestyrelsesmedlemmerne, at skolevæsenet ikke længere kunne leve op til de pædagogiske målsætninger fra 1991.

På vedligeholdessiden sonderede man mellem tre typer vedligeholdelse; almindelig vedligeholdelse, hovedstandsættelsesarbejde og ekstraordinært arbejde. Hovedstandsættelse omhandlede udskiftning af tagbelægning og vinduer, tærede vand- og varmerør samt vedligeholdelse af skolegårde. Det var primært det ekstraordinære arbejde, som var relevant i forhold til den nye folkeskolelovs intentioner, og det gjaldt tilpasning af bygninger og lokaler til moderne undervisningsformer. Da den samlede vedligeholdelseskonto var belastet af, at der gennem tiden var gennemført et stigende antal hovedstandsættelser, var de tilbageværende ressourcerne til opfyldelse af folkeskolelovens krav meget knappe.¹⁰³ Et andet forhold, der belastede folkeskolernes fysiske rammer var, at flere skoler havde få klasselokaler i forhold til antallet af klasser på skolerne.¹⁰⁴ Skolebestyrelsen på Hasle Skole beskrev under høringsssvarene til skoleforvaltningen i 1991, hvorledes erfaringen med udbyttet af undervisningen afhang af de fysiske faktorer:

¹⁰¹ ÅLF 1995b, nr. 2

¹⁰² ÅKS 1991b, 9.1

¹⁰³ Se bilag 4 for Århus Skolevæsens nettodriftsudgifter 1988-1996

¹⁰⁴ Se bilag 5 for udviklingen i det samlede elevantal 1970-2003

Det er af stor vigtighed, at hver klasse har et hjemlokale, hvor alle relevante materialer forefindes, og hvor man har mulighed for at etablere emnepræget undervisning med fremstilling af egne materialer.¹⁰⁵

Allerede inden lovens ikrafttrædelse havde man som nævnt fundet de bekymrede miner frem i lærerforeningen. I marts 1994 under ÅLFs generalforsamling ridsede formanden Jens Nygaard situationen for det århusianske skolevæsen op; der manglede der tid til at indarbejde de nye samarbejdsformer, efteruddannelsesmulighederne var utilstrækkelige, undervisningsmaterialerne var utidssvarende, eleverne gik i for store klasser i for små lokaler, skolerne var nedslidte, og det stigende elevtal ville påføre skolevæsenet yderligere økonomiske konsekvenser.¹⁰⁶ Alt i alt var det et temmelig dystert billede, som den århusianske lærerforening tegnede, og som skulle danne rammen for den forestående indholdsreform. Udsigterne blev ikke lysere, da Flemming Knudsen i januar 1994 overtog posten som kommunens øverste repræsentant for skolevæsenet i form af rådmand for Magistratens 4. Afdeling og proklamerede, at kommunen næppe kunne fremskaffe flere midler til folkeskolen, så den forestående implementering af folkeskoleloven måtte finansieres med de få midler, der var til rådighed.¹⁰⁷

Det var således et økonomisk trængt skolevæsen, der stod overfor nye udfordringer i forbindelse med realiseringen af folkeskoleloven af 1993. Den hyppigere anvendelse af IT var en af de store omvæltninger i samfundsudviklingen, som man med den nye folkeskolelov havde søgt at tage højde for ved at inkludere anvendelsen af IT i større grad i undervisningen. Anskaffelsen af tidssvarende IT-udstyr voldte på de fleste folkeskoler store økonomiske kvaler, og bestræbelserne på at håndtere disse udfordringer i Århus Kommunale Skolevæsen vil i det følgende afsnit blive nærmere belyst.

¹⁰⁵ ÅKS 1991c, 30

¹⁰⁶ ÅLF 1994b, nr. 2

¹⁰⁷ ÅLF 1994b, nr. 3

7.1. Den dyrebare informationsteknologi

I 1984 kom datalære ind i folkeskolens fagrække som et valgfag i 8.-10. klasse.¹⁰⁸ I begyndelsen havde anvendelsen af de nye datamaskiner i overvejende grad været isoleret fra folkeskolens almindelige undervisning, og mod slutningen af 1980'erne fandtes der eksempelvis færre end fire computere i gennemsnit pr. folkeskole.¹⁰⁹ En del af disse var forældede og sjældent brugte, og de mest udbredte typer var Piccoline-modellen og Commodore 64, hvor sidstnævnte primært var en spilkonsol. I 1991 udgav Undervisningsministeriet *EDB – kvalitet i uddannelse og undervisning*, som anbefalede, at skolerne indenfor en kort periode skulle prioritere investeringer i ny informationsteknologi; at der indenfor 5 år skulle etableres en IT-standard, der som minimum svarede til én computer pr. 12 elever i folkeskolen, samt at hver skole skulle have et computerlokale med minimum 14 arbejdspladser.¹¹⁰ En fuld indfrielse af Undervisningsministeriets forventninger ville for Århus Kommune betyde en anskaffelse af over 700 nye datamaskiner.¹¹¹ Da man under vedtagelsen af skolevæsenets pædagogiske målsætninger havde beskrevet formålet med folkeskolens edb-undervisning, havde man fra kommunalpolitikernes side forpligtet sig til at leve op til de ambitiøse planer, og målsætningen på IT-området i Århus Skolevæsen havde før folkeskoleloven af 1993 lydt:

Undervisningen har til formål at sikre, at alle elever får mulighed for at anvende ny teknologi i undervisningen i de forskellige fag, idet det må opfattes som en alment samfundsmæssig kvalifikation at kunne anvende ny informationsteknologi på en hensigtsmæssig måde.¹¹²

Udviklingen inden for IT-verdenen gik stærkt, og den eksisterende lovgivning på undervisningsområdet matchede ikke i tilstrækkelig grad de ændrede forhold. I begyndelsen af 1990'erne forudsatte brugen af den nye informationsteknologi efterhånden en nødvendig færdighedstilegnelse, hvis funktion næsten kunne sidestilles med basale kundskaber som at læse, skrive og regne. Folkeskoleloven af 1993 omhandlede denne udvikling ved at forudsætte

¹⁰⁸ Undervisningsministeriet 1991, 14

¹⁰⁹ Dylander 1988, 54

¹¹⁰ Undervisningsministeriet 1991, 9f

¹¹¹ ÅKS 1991d, 29

¹¹² Ibid., 37

brug af informationsteknologi i de obligatoriske fag gennem hele skoleforløbet. I en bemærkning til folkeskolelovens § 5 stod der om de obligatoriske fag:

For alle fag gælder det, at man skal være opmærksom på, at edb skal integreres. Integrationen af edb giver mulighed for en udvikling af fagenes emner, begreber og metoder og eksempler herpå vil indgå i kommende undervisningsvejledninger.¹¹³

Folkeskolens interessenter havde forskellige opfattelser af, hvorledes udfordringerne på IT-området skulle gribes an. Med styrelseslovens økonomiske ansvarsfordeling var en udgiftstung byrde blevet lagt i hænderne på landets kommuner, og under lærernes årlige DLF-kongres i 1991 var det blevet fremhævet, at kommunerne måtte være forpligtet til at lave en handleplan, der sikrede, at EDB blev indført i undervisningen på en måde, der gav alle skoler og alle elever lige muligheder.¹¹⁴ Samtidig var der i et vist omfang skepsis blandt lærerne omkring synet på computerens integration i den daglige undervisning, der stod i skarp kontrast til den traditionelle undervisningssituation baseret på tovejskommunikation mellem lærer og elever. Mange lærere følte, at de nye krav på IT-området lagde et ekstra pres på dem, og at de ændrede arbejdsopgaver kolliderede med deres egne forventninger til lærerarbejdet.

For hele det århusianske skolevæsen blev det således en stor udfordring at etablere en IT-struktur, der gjorde det muligt for skolerne at integrere IT i al undervisning, som folkeskoleloven af 1993 foreskrev. Den fulde integration af IT i undervisningen skabte et behov for en omfattende udbygning af folkeskolens IT-udstyr. I *Skolens* leder blev de store investeringer på IT-området udlagt som grunden til, at man måtte skære ned på andre udgifter i forbindelse med realiseringen af folkeskoleloven. Ifølge ÅLF ville standarden af skolernes øvrige undervisning forringes, fordi skolerne havde pligt til at inddrage edb i undervisningen uden, at der var dækning for de merudgifter, der fulgte med:

Skoleforvaltningen og byrådet skal vide, at ingen skole kan holde standarderne på alle områder, hvis de ikke tilføres ekstra midler til EDB anskaffelsen, lærernes uddannelse i

¹¹³ KL 1995, 6

¹¹⁴ ÅLF 1991b, nr. 11

brugen af EDB og den løbende vedligeholdelse af maskinerne. Nedslidningstempoet vokser, og politikkerne har ansvaret.¹¹⁵

ÅLF påpegede i august 1994, at ressourcetildelingen pr. elev i Århus Kommune var faldet med ca. 40% i perioden 1980-1994, og foreningen fandt det svært på baggrund af de økonomiske forringelser at realisere intentionerne i den nye folkeskolelov.¹¹⁶ Ifølge lærerne havde man fået en udmærket folkeskolelov, som man gerne ville føre ud i livet, men efter lærernes opfattelse ville kommunen ikke afsætte de fornødne ressourcer i det kommunale skolebudget. I septembers udgave af *Skolen* blev tonen på lederpladsen skærpet yderligere:

Udover de ekstraordinære krav i forbindelse med skolelovens indførelse og den fortsatte efterlevelse af dens intentioner ser vi nu et stigende elevtal – også flersprogede, en øget lokalemangel, et påtrængende behov for nybyggeri og et enormt vedligeholdelsefterslæb... folkeskolen savner økonomisk opbakning fra Århus Byråd.¹¹⁷

Inden efterårets kommunale budgetforhandlinger opsummerede ÅLFs formand Jens Nygaard under et møde med Kulturelt Udvalg i Århus Byråd kravene som følge af den nye folkeskolelov og angav, at det forhøjede timetal, lærernes efteruddannelses behov, elvetilvæksten og sidst men ikke mindst fornyelsen af undervisningsmidler herunder især anskaffelsen af IT samlet ville pålægge skolevæsenet en ekstraudgift på 20 mio. kr.¹¹⁸ Kulturelt Udvalg lovede at fremlægge ÅLFs synspunkter for det øvrige byråd.

I optakten til budgetforhandlingerne i efteråret 1994 udgav ÅLF desuden *Fokus på folkeskolen*, hvori den økonomiske udvikling i det århusianske skolevæsen blev analyseret. Foreningen påpegede heri, at flere skoler havde været nødsaget til at skære ned i timetallet for at få økonomien til at hænge sammen som en konsekvens af den nye folkeskolelov. ÅLF anbefalede derfor, at budgettet for elevernes undervisningstimetal og undervisningsmidler blev hævet med over 10 mio. kr., samt at lærernes efteruddannelse ligeledes blev tilgodeset med

¹¹⁵ ÅLF 1993b, nr. 2

¹¹⁶ ÅLF 1994b, nr. 5

¹¹⁷ ÅLF 1994b, nr. 6

¹¹⁸ Ibid.

ekstra 10 mio. kr. pr. år for, at lærerne kunne tilpasse sig de nye kvalifikationskrav i folkeskoleloven.¹¹⁹

Da de kommunale budgetforhandlinger var færdigforhandlede i september 1994 indeholdte de imidlertid ingen væsentlige økonomiske løft til folkeskolen, og skuffelsen var stor blandt lærerne. I ÅLF blev det under generalforsamlingen i marts 1995 konstateret, at det ville vare længe inden den nye folkeskolelov blev fuldt gennemført i Århus Kommune.¹²⁰

I foråret 1995 udsendte regeringen en informationspolitisk handleplan, hvori kravet til folkeskolernes anskaffelse af tidssvarende IT-udstyr lød på 5-10 elever pr. computer.¹²¹ Kravet satte folkeskolerne under yderligere økonomisk pres, og kravet kunne på de fleste folkeskoler langt fra indfries. Ifølge ÅLF var omprioriteringer mellem skolevæsenets konti ikke længere en mulighed for at dække de voksende udgiftsbehov på IT-området, og lærerforeningen opfordrede rådmand Flemming Knudsen til at skabe sikkerhed for, at de nødvendige ressourcer blev afsat som ekstrabevillinger fra kommunens side.¹²²

I Århus Byråd indledte man derfor udarbejdelsen af en handlingsplan for IT-området, der skulle omfatte forslag til en udbygningsplan, fælles standarder for IT-anvendelsen, planer for efteruddannelse af lærerne samt planer for skolebibliotekernes anvendelse af den nye informationsteknologi. Folkeskolelovens vægt på nye undervisningsmetoder og integreringen af IT i undervisningen stillede nemlig ændrede krav til skolebibliotekets anvendelse, som nu skulle have funktion af multimediecenter med tidssvarende arbejdsbetingelser for tværfaglige og gruppeorienterede arbejdsopgaver, og skolebiblioteket skulle blive omdrejningspunkt for søgning og bearbejdning af informationer. IT-handleplanen skulle omfatte anvendelsen af IT i såvel undervisningen som administrationen på skolerne og i forvaltningen. Ressourceanvendelsen skulle derfor overvejes grundigt for blandt andet at undgå risikoen for fejlinvesteringer.

Af handleplanens statusafsnit fremgik det, at Århus Skolevæsen ved begyndelsen af skoleåret 1995/96 rådede over i alt 1610 maskiner, hvoraf kun 1245 kunne betegnes som tidssvarende. Antallet af elever pr. maskine var 13,3 for samtlige maskiner og 17,2 elever pr.

¹¹⁹ ÅLF 1994a, 4

¹²⁰ ÅLF 1995b, Generalforsamlingsnummer

¹²¹ Undervisningsministeriet 1996a, 7

¹²² ÅLF 1995b, nr. 8

computer, der var kompatibel med de nyeste styresystemer.¹²³ Målsætningen ifølge handleplanen blev at skabe forudsætninger, for en anvendelse af IT i undervisningen svarende til gældende lovgivning, og at anvendelsen af IT skulle danne baggrund for en videreudvikling af den pædagogiske og faglige standard for Århus Skolevæsen.¹²⁴

I skoleforvaltningen erkendte man, at man havde et socialt ansvar for, at kendskabet til IT og anvendelsen heraf kom alle elever til gode og ikke kun dem, der i forvejen færdedes hjemmevant i IT-miljøet. Derfor blev det i handleplanen inkluderet, at folkeskolerne skulle tilføres 1000 nye pc'ere til undervisningsbrug i 1996, samt at samtlige skoler skulle udbygges med internet inden udgangen af 1998. Samlet ville IT-handleplanen beløbe sig til 44 mio. kr.¹²⁵ Gennemførelsen ville dog afhænge af de efterfølgende muligheder i Århus Byråds budgetforhandlinger, og handleplanen måtte eventuelt korrigeres efter de realpolitiske forhold.

Ønsket var at gøre Århus Skolevæsen til spydspids for den pædagogiske og administrative udvikling i folkeskolen, hvilket ifølge Skoleforvaltningen kun kunne lade sig gøre gennem en stram organisering af ressourceanvendelsen. I den forbindelse etablerede man i skolevæsenet en ny IT-organisation; Skolevæsenets IT Udvalg, og med henblik på reducere omkostningerne til administrative programmer indførtes fælles indkøb, hvor også licenskontrol og distribution blev varetaget af skoleforvaltningen. Med andre ord påbegyndtes en strammere centralisering på IT-udgiftssiden.

Den centrale placering af IT i den nye folkeskolelov stillede som nævnt nye krav til lærernes kompetenceniveau indenfor anvendelsen af IT. Det forudsattes i en bemærkning til folkeskolelovens § 19, at lærerne blev givet den nødvendige undervisningsmæssige baggrund.¹²⁶ Det var således en væsentlig forudsætning for en vellykket integration IT i undervisningen, at lærerne var opdaterede i forhold til den teknologiske udvikling indenfor undervisning og undervisningsmaterialer. Dette forhold gjorde man blandt lærerne særligt opmærksom på, og som i tidligere tilfælde havde ÅLF et vist held med at påvirke byrådspolitikkerne gennem påvisning af de konkrete forhold. Byrådet viste sig villigt til at indlede en ny IT-strategi, der skulle gælde hele skolevæsenet, og den endelige målsætning for

¹²³ ÅKS 1996b, 15

¹²⁴ ÅKS 1996b, 20

¹²⁵ ÅKS 1996b, 25

¹²⁶ ÅKS 1996b, 9

folkeskolens undervisning indenfor IT-området skulle vise sig at blive fastlagt, da man som led i bestræbelserne på den samlede realisering af folkeskoleloven i Århus Kommune vedtog en overordnet skolepolitik for det århusianske skolevæsen i 1997, hvori forholdene omkring IT-udviklingen fik en central plads.

7.2. En overordnet skolepolitik for skolevæsenet

Skolevæsenets målsætninger, der blev formuleret i august 1992, havde ikke taget højde for hovedparten af ændringerne, som folkeskoleloven af 1993 førte med sig. Derfor skulle Århus Skolevæsenes pædagogiske målsætning og principper tilpasses den nye folkeskolelov og den vedtagne Århus-model, der på decentraliseringsområdet havde lagt flere opgaver og beslutninger ud til de enkelte skoler. Skolevæsenets fremtidige skolepolitik skulle med udgangspunkt i folkeskolens nye formålsformulering fastlægges i et samarbejde mellem elever, skolebestyrelsen, lærere og skoleforvaltningen.¹²⁷ I begyndelsen af 1996 skulle byrådet således tage stilling til et forslag til en ny skolepolitik under titlen *Et fælles skolevæsen med lokale muligheder*, som var tilpasset de ændrede decentraliseringsforhold efter vedtagelsen af Århus-modellen. Forslaget blev indledningsvist sendt til høring blandt de traditionelle parter omkring folkeskolen.¹²⁸ Rådmand Flemming Knudsen ønskede, at man skulle have god tid til at udarbejde høringssvarene, så høringsfristen var først i slutningen af september 1996.¹²⁹ På grundlag af resultatet af høringsmaterialet skulle Flemming Knudsen og skoleforvaltningen præsentere et skolepolitisk oplæg for byrådet i foråret 1997.¹³⁰

Både blandt forældre og lærere var der en udbredt opbakning til iværksættelsen af en ny overordnet skolepolitik. Af udkastet til den fælles skolepolitik fremgik det, at skolevæsenets forestående opgaver var at målrette ressourcerne mod aktiviteter, der ville udvikle folkeskolen som et kompetencecenter, og styrke de nye ledelses- og samarbejdsformer på den enkelte skole, og udbygge forsyningen af undervisningsmidler således, at undervisningsmaterialerne blev tidssvarende og samtidig imødekom lovkravet om at integrere IT i alle fag.

¹²⁷ ÅKS 1996a, 3

¹²⁸ Knudsen 1995, 15

¹²⁹ Ugebrevet 1996, nr. 2

¹³⁰ Ugebrevet 1997, nr. 7

I april 1997 blev skolepolitikken endeligt vedtaget, og fik en positiv modtagelse. I Århus Stiftstidende kunne man læse om 'stor opbakning til den ny skolepolitik'.¹³¹ Byrådsalen rundt havde der været vilje til at hjælpe skolerne. Flemming Knudsens vision *Et fælles skolevæsen med lokale muligheder* indeholdt forslag til mål og indsatsområder, der blandt andet omhandlede undervisningens indhold og kvalitetsudvikling. De overordnede mål i den nye skolepolitik var:

- at folkeskolerne i Århus burde være fuldgyldigt være i stand til at leve op til intentionerne i folkeskoleloven vedrørende undervisningens tilrettelæggelse og indhold, hvilket stillede krav til indførelsen af informationsteknologi, nye undervisningsmidler, teamsamarbejde blandt lærerne samt undervisningsdifferentiering
- at folkeskolerne skulle indrette de pædagogiske tilbud, så disse i videst muligt omfang tog hensyn til børnenes forskelligheder
- at kvaliteten i skolernes undervisnings- og pasningstilbud skulle fastholdes og styrkes gennem en løbende kvalitetsudvikling
- at Århus Kommunale Skolevæsen skulle være et fælles skolevæsen med lokale muligheder, hvor den enkelte skole skulle styre efter fælles mål og udvikle egen skole
- at forældre, elever og personale søgtes inddraget i alle relevante forhold på den enkelte skole
- at de fysiske rammer for folkeskolens undervisnings- og pasningstilbud skulle være fremmende for opfyldelsen af de øvrige overordnede målsætninger
- at informationsteknologi skulle integreres i undervisningen
- at eleverne inden udgangen af 3. klasse skulle kunne beherske basale læseteknikker
- at Udvalget for Kulturelle Anliggender årligt skulle orienteres om niveauet for skolernes brug af ressourcer til blandt andet undervisning
- at der skulle igangsættes fælles pædagogiske udviklingsprojekter med henblik på at forbedre kvaliteten i undervisningen, undervisningsformer og – metode
- at skolerne gennem udarbejdelse af skoleplanerne skulle udvikle egen skole
- at der hvert år skulle afholdes mindst ét møde mellem skolerådmanden, Udvalget for Kulturelle Anliggender og skolebestyrelserne
- at alle klasser burde have eget klasselokale

¹³¹ Århus Stiftstidende d. 3.4.1997

- at de fysiske rammer for undervisning og fritidsvirksomhed skulle være tidssvarende og i en sådan stand, at der ikke fra Arbejdstilsynet, embedslægen eller andre tilsynsmyndigheder kunne fremsættes påbud vedrørende bygningernes stand, indretning eller rengøring
- at alle tosprogede børn, som var født i Danmark, burde kunne forstå og tale det danske sprog så godt, at de kunne begynde deres skolegang i folkeskolens almindelige klasser¹³²

Folkeskolerne i Århus ville udfra indholdet af den kommunale skolepolitik blive i stand til at leve op til intentionerne i folkeskoleloven. Flemming Knudsen ville inddrage skolebestyrelserne i udformningen af kommunens ambitiøse skolepolitiske mål, og kommunens skolebestyrelser blev derfor inviteret til fællesmøde med Udvalget for Kulturelle Anliggender og skolerådmanden i juni 1997, hvor skolebestyrelserne fik lejlighed til at kommentere de fælles skolepolitiske mål for folkeskolerne i Århus.¹³³ Mødet med skolebestyrelserne skulle give byrådspolitikerne hjælp til at prioritere i den videre drøftelse af skolepolitikken.

Den praktiske indfrielse af skolepolitikken var dog afhængig af det kommunale budget, så de endelige skolepolitiske mål og prioriteringen af realiseringernes rækkefølge kunne derfor først blive fastlagt i forbindelse med efterårets budgetforhandlinger. Da byrådet i efteråret 1997 forhandlede de kommunale budgetter for 1998-2001, blev størsteparten af *Et fælles skolevæsen med lokale muligheder* ophøjet til de overordnede mål for Århus Kommunale Skolevæsen.¹³⁴ Samtidig havde de skolepolitiske mål mange fællesnævner med en nyligt indgået kvalitetsudviklingsplan mellem Undervisningsministeriet, KL og DLF - den såkaldte nationale 8-punktsplan med titlen *Folkeskolen år 2000*. Skoleforvaltningen inviterede herefter ÅLF til et samarbejde om at sammenskrive de lokale skolepolitiske mål med den nationale kvalitetsudviklingsplan. Formålet var en samlet udgivelse, der skulle beskrive den fælles skolepolitik, og resultatet blev offentliggjort i *Skolepolitik: Folkeskolen i Århus – nu og frem mod år 2000*. Af den kommunale skolepolitik fremgik det, at den overordnede målsætning i Århus Kommunale Skolevæsen var identisk med det nationalt vedtagne kvalitetsprojekt *Folkeskolen år 2000*, der var indgået mellem regeringen, KL og DLF.¹³⁵

¹³² ÅKS 1997, s. 3f

¹³³ Ugebrevet 1997, nr. 17

¹³⁴ Ugebrevet 1997, nr. 36

¹³⁵ ÅKS 1998, 3

Sammenhængen mellem den kommunale skolepolitik og det nationale kvalitetsudviklingsprojekt fordrede en intern konsensus mellem folkeskolens interesser i Århus Kommune, og efter længere tids omvæltninger af både de indre og ydre rammer kunne man nu arbejde ud fra de fælles mål, som fremgik af *Folkeskolen i Århus – nu og mod år 2000*. I begyndelsen af 1998 havde skolevæsenet således efter en årrække med flere omvæltninger opnået en fase af stabilisering, og de involverede interesser havde kortlagt skolevæsenets udgiftsrelaterede problemer. Byrådsvalget i november 1997 bød på en række omrokeringer inden for skolepolitikken. Den daværende rådmand for Magistratens 4. Afdeling Flemming Knudsen besatte borgmesterembedet efter Thorkild Simonsens tiltrædelse som Indenrigsminister i Nyrup-regeringen. Samtidig blev forældrerepræsentationen styrket ved oprettelsen af Foreningen af Skolebestyrelser i Århus (FSÅ) i 1997, hvorved byens skolebestyrelsesmedlemmer fik et organ til at repræsentere fælles holdninger, og som kunne fungere som fælles talerør og stærkere pressionsmiddel overfor de beslutningstagende politikere.

Stabiliseringen af de økonomiske områder i forbindelse med den kommunale drift af folkeskolen fandt sted sideløbende med, at der i det århusianske skolevæsen fandt voksende sociale problemer sted, der skulle vise sig at influere på udviklingen af den kommunale folkeskole, hvor det stigende antal tosprogede elever udgjorde et markant træk ved udviklingen indenfor skolevæsenet - særligt folkeskolerne i det vestlige Århus. Disse udviklingstræk vil i det følgende kapitel behandles nærmere.

8. Integrationsproblemer i skolevæsenet

Indtil folkeskoleloven trådte i kraft i 1994 var den lovmæssige beskrivelse af integrationsopgaverne i folkeskolen baseret på ordlyden af den 19 år gamle folkeskolelov af 1975. Perioden mellem de to folkeskolelove havde budt på store samfundsmæssige ændringer af integrationsopgaverne både indenfor skolevæsenet og i samfundet generelt, og spørgsmålet var, om de nye lovmæssige rammer i tilstrækkelig grad tog højde for skolevæsenets situation i begyndelsen af 1990'erne. Den nye folkeskolelov bød nemlig kun på en lettere præcisering af integrationsopgaverne med en formulering om, at der i fornødent omfang skulle tilrettelægges

særlig danskundervisning til tosprogede elever.¹³⁶ Hovedsageligt var kommunerne med de største integrationsproblemer overladt det videre ansvar for en ordentlig integration af tosprogede.¹³⁷ Den nye folkeskolelovs formålsparagraf omhandlede elevernes kulturforståelse og lød:

§ 1, stk. 3. Folkeskolen skal gøre eleverne fortrolige med dansk kultur og bidrage til deres forståelse for andre kulturer og for menneskets samspil med naturen. Skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens undervisning og hele dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati.¹³⁸

Indtil midten af 1980'erne havde integrationsopgaverne indenfor Århus Skolevæsen været af et relativt beskedent omfang. Kommunen havde siden 1984 været forpligtet til at oprette modersmålsundervisning, hvis mindst 12 elever med samme sprog ønskede det, og ingen steder blev der meldt om større problemer med at løse opgaven.¹³⁹ Skolevæsenets målsætning på området lød, at ingen herboende flygtning eller indvandrere måtte stilles ringere alene fordi han/hun var indvandrer.¹⁴⁰

På enkelte af byens skoler begyndte antallet af tosprogede elever imidlertid at stige markant, hvilket i 1987 førte til, at man på ÅLFs generalforsamling vedtog at iværksætte en undersøgelse af forholdene for undervisning af flygtninge og indvandrere i Århus Kommune. Bag undersøgelse stod et bredt udsnit af de folkeskoler, der var involveret i undervisningen af tosprogede elever. Man ønskede blandt andet at finde en hensigtsmæssig sammensætning af kommunens modtagerklasser og forbedre vilkårene inden for forældresamarbejdet, tolkebistand og udslusning af tosprogede elever til normalklasser. ÅLF iværksatte

¹³⁶ Folkeskoleloven af 1993, § 5, stk. 7.

¹³⁷ Betegnelsen *tosprogede elever* dækker over børn, der til daglig har/får brug for mindst to sprog. Betegnelsen er ikke ensbetydende med, at eleven forstår/taler dansk, jf. Århus Kommunale Skolevæsen 1996b, 8. Fra 1996 blev følgende definition tilføjet folkeskoleloven (§ 4, stk. 2): Ved tosprogede børn forstås børn, der har et andet modersmål end dansk, og som ved kontakt med det omgivende samfund, eventuelt gennem skolens undervisning, lærer dansk., jf. KL 1996, 6.5.

Der foregik i øvrigt fra midten af 1990'erne terminologisk skifte i brugen af udtrykket 'fremmedsproget' til fordel for det mere positivt ladede udtryk 'tosproget'. I dette speciale vil sidstnævnte udtryk konsekvent benyttes - med undtagelse af brugen af citater, hvor anden ordlyd indgår.

¹³⁸ Folkeskoleloven af 1993 § 1, stk. 3

¹³⁹ KL 1996, 6.2.

¹⁴⁰ ÅKS 1991b, 10

efterfølgende en kampagne til belysning af de tosprogedes forhold, der blandt andet kom til udtryk ved udgivelsen af et temanummer af *Skolen* med titlen *Bedre undervisning til indvandrere og flygtninge*, hvori arbejdet med integration blev beskrevet som en ny og omfattende udfordring med mange hensyn at tage:

At pege på en bestemt løsningsmodel for samtlige fremmedsprogede elever er ikke muligt, da problemkomplekset omkring undervisningen af disse elever rummer mange aspekter ud over det sproglige – blandt andet den enkelte elevs livshistorie, familiebaggrund/støtte og personlige ressourcer.¹⁴¹

På de folkeskoler, hvor det store antal tosprogede elever mærkedes tydeligst, kunne man fra lærernes side konstatere begyndende problemer med at opretholde en tilfredsstillende kvalitet i undervisningen. Dette gjaldt både i modtagerklasserne, der skulle sluse de tosprogede elever videre i skolesystemet og i normalklasserne.

Forholdet i en modtagerklasse blev beskrevet under ÅLFs generalforsamling i 1988; i en gennemsnitlig modtagerklasse med op til 24 elever var der ofte 8-10 forskellige nationaliteter, og aldersforskellen kunne svinge 5-6 år, en del var analfabeter, og mange havde psykiske problemer.¹⁴² Individuelle behov og specielle hensyn var derfor nødvendige at inddrage i overvejelserne til forbedring af skolevæsenets integrationspolitik, og kulegravningen af vilkårene for undervisningen førte til, at ÅLF opstillede følgende opfordringer:

- den særlige indsats for tosprogede burde gælde i hele skoleforløbet
- der burde ske en særlig indsats for børn i førskolealderen
- tolke burde indgå i skolens hverdag som sproglige formidlere og praktiske hjælpere
- der burde afsættes langt flere timer til talepædagogbistand
- der burde være mulighed for sprogkurser for tosprogede elevers forældre
- tosprogede elever burde tælle dobbelt med hensyn til klassekvotienter
- antallet af elever i en modtagerklasse burde reduceres fra 12 til 8¹⁴³

¹⁴¹ ÅLF 1988, nr. 10

¹⁴² ÅLF 1988, nr. 11

¹⁴³ ÅLF 1988, nr. 10

Undervisningen i modersmål måtte også ifølge ÅLF intensiveres. Skolevæsenets eksisterende ordning for modersmålsundervisning var uden sammenhæng med den øvrige undervisning, og flere tosprogede forældre prioriterede i højere grad deres børns tilegnelse af modersmålet frem for folkeskolens øvrige undervisning. Dette forhold var uhensigtsmæssigt, og ÅLF ønskede derfor modersmålsundervisningen indskrevet i skolens læseplaner og med fastansættelse af de tosprogede lærer ved den enkelte folkeskole.

Under et debatmøde arrangeret af DLF i efteråret 1989 blev en forfejlet boligpolitik overfor tilflyttere af flygtninge og indvandrere fremhævet som en væsentlig årsag til problemernes udvikling af blandt andre Nordgårdskolens daværende skoleinspektør, Hans Jørgen Gravesen, og kultursociolog Jacques Blum.¹⁴⁴ Under samme møde fralagde et bredt udsnit af Folketingets uddannelsesordførere sig ansvaret for udviklingen af integrationen i den enkelte kommune blandt andet under henvisning til, at hver kommune fik tildelt 12.000 kr. pr. tosproget barn om året – og derfor selv måtte administrere integrationen.¹⁴⁵ Ansvar for integrationen og de dertil hørende problemer var altså et kommunalt anliggende.

Udviklingen på de hårdest ramte folkeskoler fortsatte uden banebrydende politiske indgreb. I efteråret 1990 satte ÅLF igen fokus på undervisningen af tosprogede under en skolepolitisk kampagne, hvor der i november 1990 blev afholdt en konference med deltagelse af byrådspolitikere, skolebestyrelsesmedlemmer, forældreorganisationen Skole og Samfund samt repræsentanter fra lærerforeningen. Her blev en tværorganisatorisk arbejdsgruppe af involverede interessenter sammensat med skolevæsenets skoledirektør Birgit Darr i spidsen. Hensigten var at foretage en langsigtet planlægning af indholdet og ressourceforbruget i folkeskolen samt at opstille alternative forslag til modeller, hvor undervisningen af tosprogede børn stod højt placeret på dagsordenen. Endnu engang havde ÅLF vist sig som bannerførere på integrationsområdet, og ÅLFs formand Jens Nygaard benyttede i sin mundtlige beretning på ÅLFs generalforsamling 1990 lejligheden til at bringe følgende kommentar:

¹⁴⁴ ÅLF 1989, nr. 9

¹⁴⁵ Ibid.

Opmærksomheden over for flygtninge og indvandrede børn steg i takt med efterårets komme... For ÅLF er det vigtigt, at slå fast, at alle børn har krav på at blive behandlet lige – uanset sprog, kultur, nationalitet eller lignende.¹⁴⁶

Det var lærerne, der i første omgang havde gjort opmærksom på, at udviklingen indenfor integrationsområdet rummede alvorlige risici, såfremt der ikke blev taget hånd om de spirende problemer. En efterlevelse af ÅLFs krav til forbedringer på integrationsområdet ville uvægerligt betyde ekstraudgifter for skolevæsenet, men opfordringen til byrådspolitikerne om flere bevillinger lagde øget pres på politikerne for at fremlægge en overordnet integrationspolitik

Koncentrationen af tosprogede elever indenfor Århus Kommune Skolevæsen var størst på den vestlige del af byens folkeskoler. Særligt iøjefaldende havde Nordgårdskolens udvikling været. Skolen, som ligger placeret midt i Gjellerupparken, havde tilbage i 1979 kun 35 tosprogede elever indskrevet og en samlet indskrivning på 70% af alle skoledistriktets undervisningspligtige børn.¹⁴⁷ Andelen af danske elever faldt markant gennem 1980'erne, hvilket i overvejende grad skyldtes de danske familiers fravalg af distriktets folkeskole. I begyndelsen af 1990 havde andelen af tosprogede elever på Nordgårdskolen oversteget 90%, og i oktober 1994 var færre end 25% af skoledistriktets 1100 undervisningspligtige børn og unge af dansk afstamning, og heraf søgte næsten alle anden skole.¹⁴⁸ Nordgårdskolens udvikling var enkeltstående med sit store omfang af tosprogede elever, men de øvrige folkeskoler, der lå placeret i områder med høje koncentrationer af tosprogede familier mærkede en tilsvarende udvikling som på Nordgårdskolen, især naboskolerne Gjellerup-, Tovshøj-Ellekær- og Hasle Skole. Her var integrationsopgaverne endnu ikke af Nordgårdskolens omfattende karakter, men andelen af tosprogede elever lå på disse skoler omkring 25% i begyndelsen af 1990'erne.¹⁴⁹

¹⁴⁶ ÅLF 1989, nr. 11

¹⁴⁷ ÅLF 1989, nr. 7

¹⁴⁸ Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 13.10.1994 (protokollerne beskriver forholdene på Nordgårdskolen gennem det fælles skolebestyrelsessamarbejde, som blev oprettet i det vestlige Århus under navnet *vestby-samarbejdet*)

¹⁴⁹ ÅKS 1993, bilagsside

Lærernes opråb havde vakt kommunalpolitikernes opmærksomhed omkring skolevæsenets tiltagende besvær med at bibeholde et acceptabelt undervisningsniveau. Nordgårdskolen var blevet tildelt en særbevilling på 2,3 mio. kr. til dækning af blandt andet ekstraudgifter til skolepsykologer og talepædagoger, men generelt var det ikke tildeling af ekstra ressourcer fra kommunalpolitikere, der prægede dagsordenen i skoledebatten. Byrådspolitikkerne havde slået fast, at der højst kunne blive tale om omprioriteringer inden for det eksisterende folkeskolebudget, hvis integrationsområdet skulle tildeles ekstra midler. Parolen med omprioritering frem for ekstrabevilling var blevet byrådspolitikernes gennemgående respons på spørgsmål om ressourcefordeling til folkeskolen.

8.1. Forskellige initiativer til forbedringer

Arbejdsgruppen, der under skoleforvaltningen foretog analysearbejdet i forbindelse med udarbejdelsen af skolevæsenets perspektivplaner i 1991 havde som bekendt beskæftiget sig med integrationen i skolevæsenet, og opgaverne med de tosprogede elever blev inddelt i fire hovedkategorier:

- Indsatsen i forhold til normalundervisningen
- Undervisningen i modtagerklasser
- Modersmålsundervisning
- Indsatsen i forhold til tosprogede førskolebørn ¹⁵⁰

Da det ikke var alle kvarterer i Århus, der var lige hårdt ramt af udviklingen, blev spredning af tosprogede elever til flere skoler fremhævet som en mulighed for byrådspolitikerne til at løse problemet med de store koncentrationer af tosprogede elever. Det var dog ikke entydigt, hvorledes denne spredning i praksis skulle foregå, da spredningsprincippet med gældende lovgivning ikke uden videre kunne realiseres. Derfor måtte alternative løsningsforslag frembringes, og daværende rådmand for Magistratens 4. Afdeling, Lone Hindø, understregede, at en plan for placering af tosprogede elever på baggrund af det analysearbejde for skolevæsenet, der var under udarbejdelse, var af høj prioritering for byrådet. ¹⁵¹

¹⁵⁰ ÅKS 1991a, 13

¹⁵¹ ÅLF 1991b, nr. 1

Analysegruppen, der ledtes af skoledirektør Birgit Darr, kom frem til, at man via en udvidelse af modtagerklassesystemet kunne søge at skabe en spredning af tosprogede elever, der med tiden skulle udsluses i normalklassesystemet. Modtagerklasserne havde funktion af akutte modtagercentre, hvor elever med dårlige eller slet ingen danskkundskaber blev indsluset i undervisningssystemet. Det almindelige ophold i disse klasser var mellem et og to år. De tosprogede elever, der gik i modtagerklasse udenfor distriktsskolen, skulle efter intentionen så fortsætte skolegangen i den pågældende skoles normalklasser, hvorved en permanent spredning kunne opretholdes. Et velfungerende modtageklassesystem var derfor et af nøglepunkterne i skolevæsenets integrationsproces. For lærerne var det til stadighed et ufravigeligt krav at modtagerklassekvotienterne blev sænket. Argumenterne overfor kommunalpolitikkerne var, at det i længden ville være den billigste løsning for kommunen, da eleverne hurtigere ville blive udsluset til normalklasser, under de bedre undervisningsvilkår.

Indtil 1991 var der kun oprettet modtagerklasser på tre folkeskoler i kommunen, og det antal kunne langt fra dække behovet for modtagerklasser. Der var udbredt enighed om, at opgaven bedst kunne løses ved at sprede antallet af modtagerklasser geografisk ud over et større område af byen. Det var imidlertid vanskeligt at placere nye modtagelsesklasser på visse skoler, da man flere steder havde besværligheder med at løse det udbredte vandreklassesproblem. Pladsproblemerne blev ikke mindre besværlige i lyset af, at nye elevtalsprognoser indikerede en markant elevtalsstigning fra midten af 1990'erne.¹⁵² Under ÅLFs årlige generalforsamling ønskede formand Jens Nygaards i sin mundtlige beretning, at opmærksomheden blev rettet mod modtagerklasserne, og at vilkårene for disse blev forbedret.¹⁵³

I 1992 var bestanden af tosprogede elever i det århusianske skolevæsen på 2504, hvilket udgjorde mere end 10% af det samlede elevtal.¹⁵⁴ Omtrent 70% af de tosprogede elever var fordelt på 8 skoler, hvoraf 7 var beliggende i det vestlige Århus. På Nordgårdskolen var andelen af tosprogede elever i november 1992 kommet op på 94%. I december 1992 vedtog Århus Byråd med bredt flertal et tiltag på integrationsområdet, der bød på en kraftig udvidelse af antallet af folkeskoler, der skulle huse modtagerklasser, således at ansvaret om at varetage

¹⁵² Undervisningsministeriets Nyhedsbrev 1991/1

¹⁵³ ÅLF 1991b, nr. 11

¹⁵⁴ Se bilag 6 for udviklingen i antallet af tosprogede elever i Århus Skolevæsen 1973-1995

integrationsopgaverne skulle være fælles.¹⁵⁵ Beslutningen åbnede derved mulighed for, at Århus Kommune kunne opnå en mere ligelig fordeling af tosprogede mellem byens folkeskoler. Eleverne, hvis skolegang skulle flyttes længere væk fra hjemmet skulle tilbydes en kommunal transportordning. Spredningen skulle baseres på frivillighed, og til dette formål blev en konsulent ansat i skoleforvaltningen med henblik at yde rådgivning til de tosprogede familier om den fremtidige skoleplacering.

Antallet af folkeskoler, der husede modtagerklasser steg som følge af byrådsbeslutningen, og kommunen gik på ét år fra at have haft et fåtal af skoler med mange modtagerklasser til at have 11 skoler med en mere ligelig fordeling af modtagerklasser.¹⁵⁶

Forholdene på folkeskolerne med de største integrationsopgaver vedblev dog at være kritisable trods den større spredning af modtagerklasser over byen. Lederne af en række dagsinstitutioner i Gjellerupområdet kunne i efteråret 1992 rapportere om et stigende antal tosprogede børn med psykosociale problemer.¹⁵⁷ Udviklingen forstærkedes af, at flere velfungerende danske familier vedblev at fravælge både områdets folkeskoler og boliger, og dette anså de tosprogede familier også som et problem. Sproglærer og tyrkisk tolk Kerim Akdag kommenterede i artiklen *Stop flugten af danske børn fra Gjellerups skoler*, at udviklingen bidrog til en ubalance på folkeskolerne i Århus Vest, hvor den faldende andel af danske elever i folkeskoler med mange tosprogede elever ville betyde sværere vilkår for en effektiv integration af tosprogede elever.¹⁵⁸

Med oprettelsen af flere modtagerklasser på et større antal folkeskoler gjorde politikerne dog et forsøg på at påvirke elevsammensætningen af danske og tosprogede elever. Samtidig fik de folkeskoler, der i forvejen havde et lavt antal tosprogede elever mulighed for at tage fælles del i arbejdet med integration af tosprogede elever i skolevæsenet. Særligt skoler beliggende i randområdet af Århus Vest kunne mærke den administrative beslutning, da man trods en relativt lille procentdel af tosprogede beboere i eget skoledistrikt modtog mange tosprogede elever i modtagerklasser.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Århus Byråds forhandlinger d. 16.12.1992

¹⁵⁶ De 6 første skoler med modtagerklasser var Nordgård-, Gjellerup-, Frydenlund-, Søndervangs-, Læssøegade- og Tovshøjsskolen

¹⁵⁷ Århus Stiftstidende d. 7.11.1992

¹⁵⁸ Århus Stiftstidende d. 22.11.1992

¹⁵⁹ Se bilag 7 for en oversigt over tosprogede elever på de enkelte skoler i Århus Kommune

I august 1993 havde udbygningen af modtagerklassesystemet ført til, at der var modtagerklasser på 15 skoler, og der kunne efterhånden spores en tendens til, at flere tosprogede familier valgte at forsætte på den skole hvor modtagerklasseundervisningen havde foregået.¹⁶⁰ I begyndelsen af skoleåret 1993/94 gik i alt 703 elever i modtagerklasser i Århus, hvilket var omtrent ¼ af det samlede antal tosprogede elever.¹⁶¹ Strategien for frivillig spredning af tosprogede, der beroede på rådgivning af elever og forældre i modtagerklasser med henblik på udslusning til normalklasser, så ud til at have en vis effekt.

Et andet område indenfor integrationsopgaverne var modersmålsundervisningen. Flere sprogforskere pegede på, at en ordentlig beherskelse af modersmålet hos tosprogede børn havde stor betydning for tilegnelsen af et nyt sprog. Dette var også lærernes officielle holdning til modersmålsundervisningen.¹⁶² Modersmålsundervisningen blev betragtet som meget vigtig både for indlæringen af dansk og til støtte af de tosprogedes identitetsdannelse, og som element til fremskyndelse af forståelsen imellem den danske kultur og de tosprogede elevers baggrund. Fra skolernes side lagde man derfor stor vægt på, at de tosprogede elever i videst muligt omfang kunne tilbydes undervisning i modersmålsundervisning.

Før folkeskoleloven af 1993 havde modersmålsundervisningen været etableret isoleret fra den almindelige undervisning i folkeskolen og kun udbudt på enkelte skoler. Det betød, at relationen til den øvrige normalklasseundervisning var dårlig. Modersmålsundervisningen blev oftest varetaget af lærere uden dansk lærereksamen. Disse forhold fandt lærerne beklagelige, og man efterlyste derfor hos byrådspolitikerne en overordnet stillingtagen til formålet med modersmålsundervisningen.

Blandt de tosprogede sproglærere var utilfredsheden med det eksisterende serviceudbud for modersmålsundervisning ligeledes fremherskende. En tyrkisk modersmålsunderviser, Hr. Akdas, påpegede, at forholdene for de tosprogede elevers modersmålsundervisning var for ringe, blandt andet fordi det eksisterende undervisningssystem lagde op til, at mange tosprogede elever måtte modtage modersmålsundervisningen udenfor den normale skoletid, mens de danske børn kunne hygge sig, lave lektier eller deltage i foreningsaktiviteter:

¹⁶⁰ ÅKS 1993, 10

¹⁶¹ ÅKS 1993, 12

¹⁶² ÅLF 1992b, nr. 10

I danske vedkender jer nogle meget fine, demokratiske menneskerettigheder, som I kan være stolte af. Men det er dybt dobbeltmoralisk, hvis I ikke tilbyder de samme rettigheder til vi andre, som er kommet hertil for at blive en del af samfundet.¹⁶³

I skoleforvaltningen, hvor man ligeledes anbefalede, at modersmålsundervisningen skulle varetages af lærere med dansk lærereksamen, efterlystes også en fælles flygtninge-indvandrerpolitik, ud fra hvilken kvalitetskrav og samarbejdsmuligheder indenfor undervisningen af tosprogede kunne diskuteres.

De økonomiske omkostninger ved opretholdelsen af modersmålsundervisningen var store, og blandt kommunalpolitikkerne var der forskellige opfattelser af undervisningens berettigelse, og flere ønskede af sparehensyn at prioritere anderledes. Kommunens betrængte økonomi fik tillidsrepræsentanten for modersmålsunderviserne i Århus Kommune, Ali Kiy, til i lærerforeningens fagblad at beskrive konsekvenserne ved eventuelle nedskæringer:

Hvis den vigtigste grund for en nedlæggelse af modersmålsundervisningen er økonomisk, skal man vide, at det man sparer i dag, skal man måske betale mangefold senere i form af hjælp til de børn, man taber.¹⁶⁴

Blandt de forskellige tiltag til forbedring af integrationen i skolevæsenet var også oprettelsen af 'sproglige legestuer' til tosprogede mødre og deres børn, der endnu ikke havde nået skolealderen. Ved at satse på at forbedre de yngstes danskkundskaber mente man, at børnenes skolegang ville lettes. Baggrunden for bestræbelserne på at styrke de tosprogede børns danskkundskaber var primært det opsigtsvækkende faktum, at over halvdelen af eleverne i de yngste modtagerklasser var født i Danmark.¹⁶⁵ Det indikerede, at de tosprogede børn blev holdt mere eller mindre isolerede fra det omgivende danske samfund, som de ellers burde være en aktiv del af. Flere tosprogede familier benyttede sig ikke af de offentlige dagsinstitutioner til deres børn, så for mange tosprogede børn var starten i børnehaveklasse derfor den første reelle kontakt, man fik med det danske samfund. Denne uhensigtsmæssige distance mellem de forskelligartede kulturer forsøgte man på Hasle Skole fra efteråret 1992 at afhjælpe ved at

¹⁶³ Århus Stiftstidende d. 22.11.1992

¹⁶⁴ ÅLF 1995b, nr. 9

¹⁶⁵ ÅLF 1993b, nr. 5

udsende en pjece til de tosprogede forældre.¹⁶⁶ Heri fremførte skolen argumenter for, at de tosprogede elevers skolegang ville lettes betragteligt, hvis forældrene lod børnene møde det danske sprog udenfor skoletiden eksempelvis gennem fritidsaktiviteter, dansk fjernsyn, biblioteksbesøg og samvær med danske legekammerater.

8.2. Integrationsdebatten skærpes

På flere folkeskoler havde man mærket den kraftige stigning i antallet af tosprogede elever. Spredningen af de tosprogede modtagerklasseelever til flere skoler havde først og fremmest afhjulpet det akutte modtagerbehov blandt de svagest stillede tosprogede elever. Derimod stillede udslusningssystemet skolevæsenets normalklasser overfor større udfordringer i den fælles opgaveløsning. Flere forældre og lærere, der havde været involveret i integrationsopgaverne, betragtede med en vis bekymring udviklingen, for ingen ønskede at havne i en situation tilsvarende Nordgårdskolens. Byrådsbeslutningen fra december 1992 havde åbnet mulighed for en frivillig spredning af tosprogede elever, som en del tosprogede familier benyttede sig af, men med en forventet årlig tilgang på ca. 400 tosprogede elever pr. år ville presset på integrationsområdet stige yderligere.¹⁶⁷

Kommunens trængte økonomiske situation gjorde ikke integrationsopgaverne nemmere for folkeskolerne i det vestlige Århus. Da byrådet i 1993 af sparehensyn valgte at skære ca. 40% i timetallet for den supplerende undervisning til tosprogede elever, var tolerancetærsklen blandt folkeskolens brugere og ansatte nået. Fire skoleledere fra Hasle-, Tovshøj-, Gjellerup- og Nordgårdskolen ytrede i et fælles klagebrev med titlen *En katastrofe* deres utilfredshed over ikke at være taget med på råd.¹⁶⁸ Holdningen var, at den kommunale nedskæring var et stort tilbageskridt for integrationen i skolevæsenet, og at man ikke uden en radikal holdningsændring blandt de ansvarlige politikere kunne problemerne til livs.

Som konsekvens af de kommunale nedskæringer havde man på Gjellerupskolen følt sig nødsaget til egenhændigt at opruste undervisningen for tosprogede ved at investere i et sprogligt støttecenter for tosprogede. Til gengæld måtte man på skolen så spare på antallet af dobbeltlærertimer i normalklasserne. Denne prioritering fik konsekvenser for kvaliteten af undervisningen for elever med dansk som modersmål, idet lærerkapaciteten pr. elev blev

¹⁶⁶ Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 22.9.1993

¹⁶⁷ ÅLF 1992b, nr. 9

¹⁶⁸ ÅLF 1993b, nr. 5

reduceret. De ændrede undervisningsforhold kunne mærkes, og gav næring til øget utilfredshed blandt lærere og forældre. Lærerne beskrev gennem *Skolen* konsekvenserne for nedskæringerne på undervisningen af tosprogede elever og lagde op til, at der måtte findes en fælles løsning mellem skolerne og byrådspolitikkerne. Skolebestyrelsen på Hasle Skole luftede i et åbent brev til Århus Byråd i oktober 1994 sin bekymring over det stadigt stigende antal flygtninge og indvandrere ved skolerne i den vestlige del af byen:

Erfaringerne viser, at antallet af fremmedsprogede elever har indflydelse på, om forældrene vælger – eller fravælger – skolerne. Endvidere er det de ressourcestærke forældre, der først flytter deres børn. Herved er risikoen til stede for, at der opstår skoler, der både etnisk og socialt er i ubalance – et forhold, som det efterfølgende vil være meget svært at rette op på.¹⁶⁹

Andre forældre lod deres frustrationer komme til udtryk gennem læserbreve i den lokale dagspresse. Utilfredsheden kulminerede i efteråret 1994, hvor Århus Stiftstidende bragte en forsideartikel med titlen *Alarm fra skoler i Århus*, hvori det blev fremlagt, at folkeskolerne i Århus ikke kunne håndtere den eksplosive vækst i antallet af tosprogede elever, og at politikkerne ikke vedkendte sig problemerne.¹⁷⁰

Mediernes intensiverede dækning af skoleproblemerne bidrog til, at integrationen i skolevæsenet blev sat højt på den kommunalpolitiske dagsorden, og det førte til afholdelsen af en byrådskonference om integrationsproblemerne, hvorunder det blev oplyst, at man i byrådet ville udarbejde en kommunal flygtninge- og indvandrerpolitik, som efter planen skulle træde i kraft fra begyndelsen af 1996.

Byrådspolitikernes tilkendegivelser lindrede imidlertid ikke den akutte situation. Utålmodigheden blandt flere forældre til danske børn på de involverede skoler var stor, og forældrene var bekymrede for, at deres børn ikke lærte nok, og der efterlystedes hurtigere handling hos kommunalpolitikkerne. Hasle Skoles skolebestyrelse gjorde også opmærksom på, at man ikke kunne vente meget længere, og skolebestyrelsesformand Flemming Besenbecher skrev i artiklen *Vil I bare lade stå til?*, at det var byrådets ansvar at styrke udviklingen indenfor

¹⁶⁹ Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 13.10.1994

¹⁷⁰ Århus Stiftstidende d. 14.10.1994

den pågældende lovgivning.¹⁷¹ Gjellerupskolens skolebestyrelse markerede sig også i integrationsdebatten og anmodede byrådet om, at der blev taget initiativer til, at der blev fastlagt et loft over tosprogede elever i den enkelte klasse.¹⁷² Til skolebestyrelsen svarede rådmand Flemming Knudsen, at man ikke kunne indfri ønsket indenfor de rammer, der eksisterede i folkeskoleloven.

Et samarbejde mellem skolerne i det vestlige Århus blev på initiativ af de involverede skolebestyrelser i Århus Vest istandsat, og hensigten med det såkaldte *vestby-samarbejde* var, at skolebestyrelserne skulle have et forum, hvor erfaringer om de mest presserende arbejdsopgaver kunne udveksles, og samtidig kunne integrationsproblemerne synliggøres, hvilket blandt andet blev søgt gjort gennem udarbejdelse af fælles udtalelser til hørings svar.¹⁷³ I slutningen af oktober 1994 inviterede Gjellerupskolen til stormøde mellem de 12 skoler i området, der havde udviklingen tættest inde på livet.¹⁷⁴ Gjellerupskolens og Hasle Skoles forudgående skrivelser i den lokale presse havde affødt megen presseomtale med et stort presseopbud til mødet mellem skolebestyrelserne til følge.

Koncentrationen af tosprogede elever og kvaliteten af undervisningen i skolernes normalklasser var hovedpunkterne på mødets dagsorden, og Gjellerupskolens og Hasle Skoles skolebestyrelser mødte bred opbakning til to skolebestyrelses forudgående initiativer.¹⁷⁵ De forældrevalgte skolebestyrelsesmedlemmer formulerede et fælles brev til rådmand Flemming Knudsen og det øvrige byråd, hvori man snarest ønskede et politisk bud på en konstruktiv politik på integrationsområdet. Under mødet blev det igen af Gjellerupskolens skolebestyrelse foreslået, at der skulle sættes et loft på 25% tosprogede i kommunens normalklasser i lighed med synspunktet hos Tovshøjskolens skoleinspektør, Lisbeth Stærh, der havde beskrevet situationen på sin skole:

Tovshøjskolen har i mange år befundet sig glimrende med 25% udenlandske børn. Til gengæld kan vi nu mærke, at så snart vi kommer over de 25%, sker der noget i

¹⁷¹ Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 13.10.1994 og Århus Stiftstidende d. 20.10.1994

¹⁷² Skolebestyrelsesprotokol Gjellerupskolen, d. 8.11.1994

¹⁷³ Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole, d. 26.1.1995

¹⁷⁴ De 12 skoler var Gjellerup-, Nordgård-, Engdal-, Ellekær-, Tovshøj-, Skjoldhøj-, Tilst-, Åby-, Næshøj- og Sabro-Korsvejens Skole, jf. Skolebestyrelsesprotokol Gjellerupskolen d. 2.11.1994

¹⁷⁵ Skolebestyrelsesprotokol Gjellerupskolen d. 2.11.1994

skolemiljøet og dermed også i forældrekrædsen. Denne bevægelse på skolen får os til at advare forvaltning og politikere om, at der må stærkere spredningsredskaber til.¹⁷⁶

Gjellerupskolen ytrede under det fælles skolebestyrelsesmøde ønske om, at man fra kommunens side påbegyndte en opgavebestemt ressourcetildeling i stedet for en almindelig elevbestemt ressourcetildeling, da tosprogede elever ifølge skolebestyrelsen generelt var langt mere ressourcekrævende, og fællesmødet befæstede samarbejdet mellem skolebestyrelserne i det vestlige Århus.

Initiativerne fra forældrene lagde op til handling i byrådet. Flemming Knudsen, der i forvejen havde rigeligt af udgifter til skolevæsenet i det stramme kommunale budget, beklagede, at man i Århus havde landets største koncentration af tosprogede elever uden, at der fra Folketinget faldt ekstrabevillinger af. Flemming Knudsen ville dog først afvente en forestående analyse af resultaterne af byrådsbeslutningen fra december 1992, hvor den frivillige spredning af tosprogede var søgt iværksat, førend der skulle foretages nye ændringer. Trods en umiddelbar spredningseffekt på baggrund af de kommunalpolitiske tiltag pegede analyseresultaterne imidlertid i retningen af, at belastningsgraden på folkeskolerne i det vestlige Århus var nået.¹⁷⁷ Grænsen på omkring 25% tosprogede elever havde 4-5 skoler tæt inde på livet, hvor man i særlig grad følte, at risikoen for at gentage Nordgårdens udvikling var faretruende nær. Forholdene på de folkeskoler, hvor andelen af tosprogede elever vedblev at stige, var på få år blevet markant forværret, og på de hårdest ramte skoler følte man, at der var meget langt mellem folkeskolelovens intentioner og virkelighedens verden.

Folkeskoleloven af 1993 havde overordnet set ikke budt på banebrydende ændringer indenfor integrationsområdet, og problemerne var fortsat hovedsageligt isoleret til folkeskolerne med høje koncentrationer af tosprogede elever. Ganske vist havde flere tosprogede elever i Århus Kommune gennem spredningen af modtagerklasser valgt at fortsætte på den nye skole, men på baggrund af det stadig stigende totale antal tosprogede elever i skolevæsenet vedblev situationen på folkeskolerne i det vestlige Århus at være kritisabel.

¹⁷⁶ ÅKS 1993, bilagsside

¹⁷⁷ Ibid., 13

Holdningen blandt de danske familier og lærere i det vestlige Århus var derfor, at såfremt effektive spredningsinitiativer ikke var mulige, måtte vilkårene forbedres kraftigt ved økonomiske tilskud fra kommunens side, da folkeskolerne ikke selv kunne løse de store undervisningsmæssige og socialpædagogiske udfordringer som følge af det stigende antal tosprogede elever.¹⁷⁸ Flere lærere følte sågar, at de ikke længere underviste på en dansk skole.

Vestby-samarbejdet bidrog til hyppige skriverier fra bekymrede lærere og forældre i den lokale presse. Reaktionen fik borgmester Thorkild Simonsen til i første omgang at forholde sig meget kritisk overfor gruppen af danske forældre, der havde beklaget forholdene for de danske elever og blandt andet frembragt forslag om at sætte et loft for tosprogede elever i normalklasserne:

Der er ingen af disse forældre, der tør sige det ligeud, at de måske inderst inde mener, at det er hudfarven, der er problemet.¹⁷⁹

I samme udgave af dagens avis frembragte rådmand Flemming Knudsen en tilsvarende opsigtsvækkende udtalelse ved at hævde, at en dansk Brian meget vel kunne være et større problem end en arabisk Muhammed, og at man skulle passe på ikke udelukkende at reagere, fordi der var mange elever med fremmede efternavne på en skole. Borgmesterens og rådmandens insinuationer om racisme udløste et væld af reaktioner fra de implicerede lærere og forældre, der følte at skolevæsenets to øverste kommunalpolitikere negligerede omfanget af skolevæsenets integrationsopgaver. Tillidsrepræsentanten på Hasle Skole, Christian Ring, havde den efterfølgende dag et læserbrev i Århus Stiftstidende:

Vores engagement har intet med racisme at gøre, men når eleverne på danske skoler ikke længere kan spejle sig i den danske kultur på skolen, er det på tide at reagere. Undervisningen af flerkulturelle kræver flere ressourcer, og hvis ikke politikerne indser det, ender både de danske og de tosprogede børn som tabere.¹⁸⁰

¹⁷⁸ ÅLF 1994b, nr. 7

¹⁷⁹ Århus Stiftstidende d. 3.11.1994

¹⁸⁰ Århus Stiftstidende d. 4.11.1994

Den massive kritik, som blev udløst af Thorkild Simonsen og Flemming Knudsens håndtering af sagen, fik efterfølgende borgmesteren til at trække sine udtalelser tilbage og beklage, at han havde beskyldt forældre og lærere for racisme og hykleri. Integrationsproblemerne blev af Thorkild Simonsen nu forklaret med, at de kommunale myndigheder ikke rådede over lovlige midler til at forhindre store koncentrationer af tosprogede i visse områder.¹⁸¹ Det var hermed blevet boligpolitikken, der var problemet, og lovgivningen hørte her under Folketinget, men den skærpede debat havde fået borgmesteren op af stolen, hvor han efterfølgende markerede sig mere tydeligt i integrationsdebatten.

I en pressemeddelelse konstaterede Simonsen, at flere naboskoler til Nordgårdskolen i Gjellerupområdet om få år ville få en lignende elevsammensætning, der for Nordgårdskolens vedkommende i slutningen af 1994 lød på 96% tosprogede.¹⁸² Borgmesteren frembragte ydermere et ønske om, at der måtte foretages en bedre fordeling af flygtninge både i Århus og på landsplan gennem væsentlige ændringer i boligpolitikken.¹⁸³ Med de skarpe udmeldinger var Thorkild Simonsen med til at sætte gang i debatten på nationalt plan. Ingen var længere i tvivl om, at man i folkeskolen stod overfor et betragteligt problem.

Blandt de ansatte og brugerne af folkeskolen havde Gjellerupskolen og Hasle Skole markeret sig tydeligst som katalysatorer for integrationsdebatten i Århus Kommune. Gjellerupskolens inspektør Johannes Morre Pedersen frembragte i januar 1995 et 'nødråb' i en kronik, hvor han mente, at skolen ikke kunne opretholdes, medmindre reglerne for classesammensætningen blev lavet om.¹⁸⁴ Morre Pedersen pegede på, at den danske folkeskolekultur ikke kunne vedblive at eksistere på Gjellerupskolen, blandt andet fordi den nye overvægt af tosprogede familier unddrog sig de traditionelle samværstraditioner, og fordi forældresamarbejde med tosprogede familier var svært at realisere. Udviklingen førte til, at stadigt flere danske familier fravalgte Gjellerupskolen.

Flere folketingspolitikere kom i løbet af foråret 1995 på banen med markante holdninger om, at det danske samfund havde 'sovet i timen' ved ikke at reagere i tide, da de første tegn på store koncentrationer af tosprogede begyndte at tage form i midten af 1980'erne. Udtalelserne var

¹⁸¹ Århus Stiftstidende d. 7.11.1994

¹⁸² Berlingske Tidende d. 13.12.1994

¹⁸³ Information d. 4.12.1994

¹⁸⁴ Politiken d. 12.1.1995

omfattet af et bredt spektrum af politikere lige fra socialdemokratiske borgmestre i københavnske forstæder med tilsvarende udviklingsmønstre som i Århus Vest, til politikere fra den borgerlige fløj. Blandt de hyppigste debattører havde den konservative uddannelsesordfører Frank Dahlgaard markeret sig ved blandt andet at kritisere det forhold, at flere folkeskoler landet over nærmede sig en koncentration på 1/3 tosprogede elever. Resultat heraf var ifølge Dahlgaard en selvforstærkende proces, hvor andelen af tosprogede voksede med et uundgåeligt fald i det faglige niveau til følge.¹⁸⁵ Dahlgaard blev en af fortalere for, at de tosprogede elever ved lovindgreb skulle fordeles jævnt mellem folkeskolerne, og hvor et loft på 25% tosprogede skulle være retningsgivende for den fremtidige placering af tosprogede elever.

Landets øvrige større byer havde således tilsvarende integrationsproblemer i folkeskolen, men muligheden for at indføre tvungen spredning af tosprogede elever blev der blandt andet af sekretariatslederen for Nævnet for Etnisk Ligestilling, Henriette Skouenborg, advaret kraftigt imod.¹⁸⁶ Hun mente, at de kommunale initiativer, der allerede var iværksat og som måske havde et skær af frivillighed over sig, reelt var skabt med udgangspunkt i fastlagte fordelingsstal. Skouenborg advarede om, at en tvangsmæssig fordeling af tosprogede stred imod både menneskerettighederne og det mangeårige princip om frit skolevalg. En tvungen spredning af tosprogede elever lod sig altså ikke lovmæssigt gøre, og med en boligsituation, hvis umiddelbare løsning var udenfor kommunalpolitikernes rækkevidde, var alternative løsningsforslag kærkomne.

8.3. Vedtagelsen af Århus Kommunes flygtninge- og indvandrerpolitik

ÅLFs officielle holdning til spredningsspørgsmålet blev frembragt i *Skolens* lederartikel i efteråret 1994, hvor foreningen i tråd med Nævnet for Etnisk Ligestilling erklærede sig for som modstandere af en øvre loftfastsættelse af tosprogede elever i folkeskoleklasserne, da man var betænkelig ved at skabe en kvoteordning af elevgrupperne.¹⁸⁷ Den århusianske lærerforening pegede i stedet nok engang på behovet for ekstra ressourcer til undervisningen indenfor den eksisterende skolelovgivning, da kvalitetsniveauet var truet i normalklasserne efter udskrivning fra modtagerklassesystemet som konsekvens af for få ressourcer.

¹⁸⁵ Berlingske Tidende d. 7.4.1995

¹⁸⁶ Politiken d. 25.11.1994

¹⁸⁷ ÅLF 1994b, nr. 9

En løsning på skolevæsenets integrationsproblemer var i første omgang blevet frembragt af arbejdsgruppen, der under skoleforvaltningen havde redegjort for konsekvenserne af byrådspolitikken fra 1992, hvor de frembragte forslag havde omhandlet økonomiske støtte til tosprogede supplerende undervisning (som tidligere var blevet skåret ned af byrådet), en forbedret danskundervisning, øget tolkebistand, flere ressourcer til modtagerklasserne samt en fortsat spredning af frivillig karakter. Hensigten var, at de tosprogede elever via et kvalificeret undervisningstilbud i folkeskolen skulle have bedre mulighed for en social og arbejdsmæssig integration i samfundet.¹⁸⁸ Sammenlagt ville dette kræve betydelige investeringer fra kommunalpolitikkerne, og da spændet mellem gode intentioner og den økonomiske virkelighed som så ofte havde vist sig at være stort, var der i 1992 endnu ikke lagt op til gennembrydende kommunalpolitiske tiltag på integrationsområdet.

Trods de svære betingelser med et stigende antal tosprogede elever og en skrantende kommunaløkonomi arbejdede de involverede parter ufortrødent videre i bestræbelserne på at sikre en ordentlig integration og en opretholdelse af et tilfredsstillende kvalitetsniveau i undervisningen af både danske og tosprogede elever. På lokalt plan indgik ÅLF i 1994 et samarbejde med den faglige organisation UFE (undervisere af flersprogede elever) med det formål for øje at undersøge mulighederne få at skaffe flere ressourcer til folkeskolens undervisning af tosprogede elever samt at sikre flere midler til efteruddannelse af lærerne indenfor integrationsområdet. Et af lærerforeningens midler bestod i et væsentligt oplysningsarbejde overfor kommunalpolitikkerne og folkeskolens øvrige aktører. Byrådet, der siden integrationskonferencen i efteråret 1994 havde lovet snarlige forbedringer, havde indledt arbejdet med at udforme en ny flygtninge- og indvandrerpolitik, der både skulle tilgodese de lokale behov fremhævet af lærerforeningen og de berørte skoler, og som samtidig harmonerede med den nationale undervisningslovgivning.

Et udkast til den overordnede flygtninge- og indvandrerpolitik var til høring på skolerne og hos lærerforeningen i efteråret 1995. ÅLFs høringssvar byggede på, at det var af grundlæggende betydning for det tosprogede barns identitetsdannelse, at barnet var fortroligt med begge sprog og begge kulturer, da en fortrolighed med egen kulturel baggrund ifølge lærerforeningen ville øge barnets muligheder for at tilegne sig den danske kultur og bearbejde

¹⁸⁸ ÅKS 1993, 16

de problemer, der kunne opstå i mødet mellem de to kulturer.¹⁸⁹ ÅLF støttede også ideerne om skoleforberedende tilbud og en yderligere spredning af modtagerklasser til et større antal af byens folkeskoler. Foreningen understregede, at der var et behov for øget efteruddannelse for lærere i modtagerklasserne og for lærere i normalklasser med tosprogede elever, som var udsledede fra modtagerklassesystemet.

Blandt skolebestyrelserne hilste man på Hasle Skole med tilfredshed udkastene til den nye flygtninge-indvandrerpolitik velkommen. Skolebestyrelsen pegede på, at bosætnings-mønsteret i Århus Vest bidrog til en 'atypisk sociokulturel sammensætning' med nogle markante konsekvenser for områdets skoler og institutioner.¹⁹⁰ På Hasle Skole mente man, at det ville blive svært at fungere ordentligt i et decentralt system, hvor tæt brugerkontakt og brugerindflydelse skulle være blandt hovedelementerne i driften af folkeskolen:

Skrækvisionen er, at vestbyen de facto bliver en ghetto – et lavstatus område, som velfungerende danske familier søger væk fra, fordi de hverken kan identificere sig med den kultur, som områdets store andel af flygtninge-indvandrere repræsenterer eller med den resterende gruppe danske beboere, blandt hvilke socialt svagtfungerende familier er overrepræsenteret.¹⁹¹

Bosætningspolitikken var et meget vanskeligt område at ændre, og tidligere forsøg på ad frivillighedens vej at få tosprogede familier til at bosætte sig uden for de områder med i forvejen høje koncentrationer af tosprogede indbyggere havde i det store hele kun haft begrænset succes. Det var svært at overtale tosprogede familier til at bosætte sig udenfor de kvarterer, der i forvejen rummede høje koncentrationer af tosprogede familier. Skolebestyrelsernes opfordringer til at ændre bosætningsmønsteret var trods de svære udsigter indgået i byrådspolitikernes overvejelser, men de yderligtgående forslag, der havde verseret i debatten, kunne ikke blive aktuelt i byrådets kommende integrationspolitik. Der indkom mere end 100 høringssvar, som i en vis udstrækning modificerede de oprindelige forslag til Århus Kommunens flygtninge- og indvandrerpolitik, der i sin endelige form blev vedtaget i maj

¹⁸⁹ ÅLF 1995b, nr. 9

¹⁹⁰ Skolebestyrelsesprotokol Hasle Skole d. 9.11.1995

¹⁹¹ Ibid.

1996.¹⁹² Integrationspolitikken omfattede foruden sprogtilegnelsen også beskæftigelse, holdninger og bosætning, hvilket borgmester Thorkild Simonsen beskrev i forordet til den trykte udgave af byrådets vedtagne flygtninge- og indvandrerpolitik:

En væsentlig betingelse for denne integration og ligestilling er, at flygtninge og indvandrere taler det danske sprog og har en tilknytning til arbejdsmarkedet, svarende til den øvrige befolknings. Derfor er det et væsentligt element i kommunens flygtninge-indvandrerpolitik, at vores nye borgere lærer det danske sprog, får uddannelse og arbejde.¹⁹³

Byrådet havde i den overordnede politik taget stilling til en række konkrete initiativer, der blandt andet betød:

- en fortsættelse af indsatsen for en frivillig spredning af tosprogede elever, hvor tilbudet om at blive gående på modtagerklasseskolen efter udslusning til normalklasse skulle følges op af et tilbud om bolig i skoledistriktet
- et skoleforberedende tilbud til tosprogede førskolebørn
- en opgavebestemt ressourcetildeling, der skulle tage hensyn til, at skolernes arbejdsvilkår var meget forskellige
- at modersmålsundervisningen indskrænkedes til bekendtgørelsens minimum, hvilket betød tre timer ugentligt¹⁹⁴

Med vedtagelsen af den nye integrationspolitik blev en målsætning fastlagt, der gjaldt, at alle børn, der var født og opvokset i Danmark, skulle beherske det danske sprog ved skolestart således, at skolestarten ville kunne foregå i en normalklasse og indgå i undervisningen på lige fod med de danske elever. Tilegnelsen af det danske sprog var således den grundlæggende forudsætning for, at der kunne skabes forhåbning for en forbedret integration; det danske sprog var børnenes nøgle til det danske samfund, som skulle åbne dørene til folkeskolen, til uddannelse, til arbejdsmarkedet og til fællesskabet generelt. Med vedtagelsen af byrådets nye flygtninge-indvandrerpolitik opfordrede Magistratens 4. Afdeling skolerne til at sætte fokus på

¹⁹² Århus Kommune 1996, 4

¹⁹³ Ibid., 3

¹⁹⁴ Ugebrevet 1996/7

interkulturel forståelse i undervisningen. Det blev således skolernes medansvar at bygge bro mellem de forskellige kulturer, der mødtes i folkeskolen, og blandt hovedparten af byrådspolitikerne vakte vedtagelsen af de nye initiativer stor tilfredshed. Fra byrådsgruppen udtalte Hüseyin Arac (S), der selv havde indvandrerbaggrund:

Med planen går Århus væk fra 20 års lapperier på indvandrer- og flygtningepolitikken og en fortsat betragtning af, at alle indvandrerbørn er problembørn og forældrene sociale klienter.¹⁹⁵

Det første område, der blev realiseret i den nye integrationspolitik var et førskoletilbud i efteråret 1996, der skulle styrke sprogindsatsen over for børn af flygtninge og indvandrere, der ikke mødte dansk sprog og kultur i hverdagen. Samtidig skulle et tremåneders skoleforberedende introduktionstilbud indledes forud for skolestarten for børn, der var indskrevet til børnehavemodtagerklasse.¹⁹⁶ Intentionen var, at ressourcer kunne frigives ved at reducere andelen af børn, der havde behov for at begynde skolegangen i modtagerklassesystemet, og samtidig ville visse sociale problemer forbundet med vanskelige skoleindkøringer løses.

Den øvrige realisering af byrådsvedtagelsen blev fremlagt for byrådet af rådmand Flemming Knudsen i november 1996.¹⁹⁷ Forarbejdet til indstillingen kom blandt andet i stand på baggrund af et forudgående samarbejde mellem folkeskolerne i vestby-samarbejdet og repræsentanter fra skoleforvaltningen. Planen var, at antallet af skoler, som havde modtagerklasser skulle stige fra 20 til 32, at boligpolitikken skulle spille en mere aktiv rolle, når det drejede sig om spredningen af tosprogede elever, at initiativer skulle iværksættes til at fastholde og tiltrække ressourcestærke danske og tosprogede elever ved skoler, der i forvejen havde mange tosprogede elever. Initiativerne til dette skulle være ekstra dansktimer, tilbud om særlige valgfag, IT-aktiviteter og øget lektiehjælp. Blandt de folkeskoler, der i forvejen havde mange tosprogede elever i sit skoledistrikt, skulle der altså ikke oprettes flere modtagerklasser. Derimod skulle folkeskoler fra bydele som Højbjerg, Risskov, Stavtrup og den indre by til at tage et større slæb med integrationsopgaverne.

¹⁹⁵ Berlingske Tidende d. 9. maj 1996

¹⁹⁶ Ugebrevet 1996/20

¹⁹⁷ Ugebrevet 1996/28

Trods de kommunale initiativer til forbedringer af integrationen i skolevæsenet vedblev problemerne på folkeskolerne i det vestlige Århus med tydelighed at eksistere. En rapport om gennemførelsen af Århus Kommunes flygtninge- og indvandrerpolitik slog i efteråret 1997 fast, at 42% af samtlige tosprogede børnehaveklasseelever i Århus Kommunale Skolevæsen påbegyndte deres skolegang i modtagerklassesystemet.¹⁹⁸ De opsigtsvækkende og bekymrende tal understregede behovet for styrkelsen af førskolebørnenes danskundskaber. Når den høje procentdel af tosprogede elever i modtagerklassesystemet blev sammenholdt med, at en ganske stor andel af denne elevgruppe var født og opvokset i Danmark, kunne man tale om et problem for skolevæsenet, som de implicerede parter havde meget svært ved at løse. Komplexiteten omkring problemerne med integrationen i samfundet var stor og indeholdt andre aspekter end det ansvar, som hvilede på det kommunalpolitiske niveau. Både politikere, skoleledere, lærere og skolebestyrelsesmedlemmer pointerede igen, at en stor del af løsningen på problemerne lå gemt i boligpolitikken. I Århus Kommune forsøgte man med en forstærket rådgivningsindsats at fremme den frivillige spredning af tosprogede mest muligt, men det var et område, man lovgivningsmæssigt fortsat var ude af stand til at gøre meget ved, og grundprincippet i bestræbelserne på at ændre elevsammensætningen var baseret på frivillighed og forsøg på ligeledes ad frivillighedens vej at ændre beboersammensætningen havde vist sig kun at have begrænset effekt.

Den vedtagne flygtninge- og indvandrerpolitik skulle bane vejen for en mere opgavebestemt ressourcefordeling, der tog hensyn til, at skolernes arbejdsvilkår og dermed økonomiske behov var meget forskellige. Beslutningen om at sprede modtagerklasserne til et endnu større antal skoler fordelt mere jævnt over byen aflastede de folkeskoler, der i forvejen havde mange tosprogede elever med store sprogvanskeligheder, men de forskellige tiltag lempede imidlertid ikke vilkårene i vestbyen tilstrækkeligt til, at forbedringerne for alvor kunne mærkes, og utilfredsheden blev fortsat tilkendegivet blandt andet i det organiserede vestby-samarbejde mellem skolebestyrelserne i det vestlige Århus.

Så længe de kulturelle barrierer hindrede de tosprogede børn i at indlede deres skolegang med en tilstrækkelig sproglig ballast, og så længe boligpolitikken skabte skæve bosætningsmønstre i de større byer, ville forholdene for folkeskolens integrationsindsats

¹⁹⁸ Ugebrevet 1997/30

vedblive at være kritisable, og i forlængelse heraf må det konstateres, at integrationsproblemerne ikke blev løst gennem en ændret folkeskolelov i 1993, hvis formuleringer på integrationsområdet var utilstrækkelige og hvis styringsregler og rammelovsprincip i for stor grad overlod det tunge arbejde alene til kommunerne. Betingelserne for en effektiv integration i skolevæsenet såvel som i det øvrige samfund havde vist sig at være en større udfordring, end man i Folketinget og i byrådet og blandt folkeskolens medarbejdere og brugere umiddelbart kunne håndtere.

9. Perspektivering af folkeskolens udvikling

I Danmark er udviklingen af folkeskolen traditionelt baseret på initiativer og forsøg, der bygger på lokale ideer og metoder, der senere kan ophøjes til at indgå i den nationale skolelovgivning. På landsplan finder en erfaringsudveksling således sted, hvor nye initiativer får lov at blomstre og rodfæste sig i undervisningssystemet.

Da Folketinget i 1987 vedtog et udviklingsprogram for folkeskolen, det såkaldte 7-punktsprogram, blev der afsat 100 mio. kr. til støtte for udviklingsarbejder over en treårig periode.¹⁹⁹ Samtidig blev Folkeskolens Udviklingsråd nedsat til rådgivning for undervisningsministeren. Målsætningen med forsøgs- og udviklingsarbejderne var at forbedre skolerne og tilpasse skolerne til de ændrede vilkår og muligheder. Blandt hovedpunkterne i 7-punktsprogrammet var, at der skulle eksperimenteres med nye samarbejdsformer mellem elever, lærere, forældre og skoleledelsen. Udviklingen skulle fremmes ved, at den enkelte skole skulle have større frihed til at anvende de økonomiske midler, der var til rådighed. Således kunne folkeskolerne søge om tilskud fra den afsatte pulje til forskellige udviklingsprojekter. I foråret 1988 havde Folkeskolens Udviklingsråd modtaget 4300 ansøgninger fra folkeskoler landet over.

På baggrund af 7-punktsprogrammet steg antallet af projekter med skoleudvikling også i Århus Skolevæsen fra ca. 40 projekter i skoleåret 1987/88 til ca. 80 projekter i skoleåret 1989/90.²⁰⁰ Projekterne rummede mange forskellige emner og strakte sig fra skolestart og tidligere fremmedsprogsundervisning til undervisning af tosprogede og integrering af IT i undervisningen.

¹⁹⁹ Svendsen 1988, 118

²⁰⁰ ÅKS 1991b, 5.1

Arbejdet med at udvikle folkeskolen i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne skyldtes således i overvejende grad Folketingets 7-punktsprogram, og resultaterne heraf blev brugt som baggrund for den forestående indholdsreform af folkeskolen, hvor der blandt de nye temaer som nævnt var tættere lærersamarbejde i form af teams omkring den enkelte klasse, tværfagligt og projektorienteret undervisning. Hovedtanken var at indrette undervisningen efter den erkendelse, at eleverne ikke oplevede verden som opdelt i faglige elementer, og undervisningen skulle tilstræbes en større helhedsorientering med klarere reference til den praktiske hverdag. Blandt kendetegnene i den danske folkeskole er også enhedslæreruddannelsen, hvor klasselæreren har spillet en centralrolle gennem den enkelte klasses udviklingsforløb, og samtidig har det danske undervisningssystem haft et grundfæstet skole-hjem samarbejde i sammenligning med andre landes skolesystemer.

Der har længe eksisteret en ideologisk kulturkamp omkring folkeskolens udvikling. På den ene side med Bertel Haarder som frontfigur har man anskuet kvalitetsudviklingen ud fra en økonomisk synsvinkel med stor vægt på kundskabsindlæring og tests af eleverne, hvor vurderingsformerne og indholdet antog en erhvervsforberedende form. Haarders foretrukne styreform har været et skolevæsen karakteriseret ved en udbredt decentralisering, hvor beslutninger i vid udstrækning har været udlagt til kommuner og skolebestyrelser.

Haarders ideologiske modstandere har primært været folkeskolelærerne, der overvejende har følt sin indflydelse reduceret siden styrelsesreglerne i 1990. Kvalitetsbegrebet ifølge folkeskolelærere har overvejende været baseret på ikke-målelige parametre, hvor undervisningens primære formål har været at bringe eleven i stand til at klare nye udfordringer og deltage som aktiv og selvstændig borger i et demokratisk samfund.

Lærergruppen har mødt kritik for sin gentagne afstandtagen fra ydre politiske tiltag og forandringer indenfor deres fagområde, og klicheen har lydt, at lærerne kun ønskede selv at bestemme hvad der skulle undervises i, hvorledes undervisningen skulle foregå, og at man i øvrigt ikke kunne måle kvaliteten af hverken undervisningen eller lærernes indsats. I den henseende bekom det ikke folkeskolelærerne vel, at der blev sat øget fokus på undervisningssystemets udbytte gennem Bertel Haarders undervisningsministerperiode.

Den moderne kvalitetsdiskussion tog gradvist form i starten af 1980'erne, hvor strømningen kom fra USA og via OECD blev spredt til Vesteuropa, hvor blandt andet Margaret Thatcher og

som nævnt Bertel Haarder lod sig inspirere af en økonomisk strammere styring. Haarder forsøgte som undervisningsminister gennem 1980'erne at udvikle en kvalitetskontrol af den danske undervisningssektor. Blandt hovedparten af lærerne i folkeskolen var opfattelsen af kvalitetskontrol forbundet med usikkerhed og centralistisk kontrol. Kvalitetsbegrebet udviklede sig gennem 1990'erne til noget alle måtte forholde sig til, og de store institutioner KL og Undervisningsministeriet gennemførte landsdækkende kvalitets- og evalueringsprojekter og søgte derigennem at samle kræfterne om at synliggøre kvalitetsudviklingen i den danske folkeskole.²⁰¹ I 1990'erne befandt folkeskolen sig i, hvad der er blevet fremlagt som konkurrenceparametrenes tidsalder, hvor globalisering, effektivisering og økonomistyring blev afgørende uddannelsespolitiske begreber.²⁰² Kvalitetsbegrebet blev derfor et centralt punkt på den skolepolitiske dagsorden, og folkeskolens interessenter i det decentrale skolesystem gjorde sit for at markere deres position i debatten.

Ét centralt punkt i kvalitetsdiskussionen blev offentliggørelserne af folkeskoleelevernes faglige kunnen gennem jævnlige udkomne tests. I begyndelsen af 1990'erne gennemførtes IEAs (the International Association for the Evaluation of Educational Achievement) internationale læseundersøgelser, og OECD offentliggjorde regelmæssigt internationalt sammenlignelige vurderinger af forskellige nationale undervisningssystemers ressourceforbrug og gennemførelsesstatistikker for sine omkring 30 medlemslande.²⁰³ I Danmark besluttedes det i slutningen af 1990'erne at man fortsat skulle indgå i internationale sammenligninger, og at man ville satse på, at også de almene personlige og sociale kompetencer skulle indgå i målingerne. Satsningen førte først og fremmest til deltagelsen i OECDs PISA-program (Programme for International Student Assessment).

De internationale sammenligninger og debatten heraf satte spørgsmålstegn ved kvaliteten af folkeskolen, da resultaterne gav den danske folkeskole bundplaceringer samtidig med, at mange af de unge ikke fik sig en erhvervsmæssig uddannelse, og at flere familier fravalgte folkeskolen til fordel for privatskolen, og dårligdommene blev ikke bedre af, at den danske folkeskoles udgiftsniveau placerede sig helt i top.

²⁰¹ Christensen 1998b, 152

²⁰² Bendixen 2004, 159

²⁰³ Mejding 2004, 21

Nu kan brugbarheden af internationale sammenligner med andre landes folkeskoler selvfølgelig diskuteres; at pege på en krise i den danske folkeskole *alene* på baggrund af de udkomne PISA-undersøgelser er ikke specielt velbegrunder. PISA har som et af sine erklærede mål at være i stand til at måle forskelle i elevpræstationer over tid med indsamling af data hvert tredje år, og PISA har været mødt med en del skepsis, der blandt andet bunder i forbehold overfor muligheden for at måle og vurdere på tværs af kulturelle forskelle i uddannelsessystemernes værdier, strukturer og læseplaner. Brug af standardiserede prøver er ikke særligt udbredt i det danske skolesystem i forhold til andre lande. Dette forhold kan have afgørende indflydelse på testresultaterne.

Noget af det, der vækker mest opmærksomhed ved internationale undersøgelser såsom PISA, er den rangorden af landene, man kan foretage på baggrund deres gennemsnitlige præstation. De iøjefaldende resultater rummer i sig selv kun en begrænset information, da resultaterne kun er baseret på en udvalgt population blandt 15-årige, men trods denne udtrækningsusikkerhed in mente er Danmarks midterplacering alligevel næppe noget, der huer hverken politikere, undervisere eller forældre i den danske folkeskole.

En konklusion på PISA 2000 var, at den danske folkeskole var omsorgsfuld og kærlig, og forsøgte at møde eleverne positivt, hvor de var – men, at den nok også var en smule slap i kravene til at yde og præstere i forhold til andre landes grundskole.²⁰⁴ Hvad motivation og samarbejde angik, var de danske elever meget positivt indstillede – også mere, end man så det i de andre nordiske lande. Indsats og vedholdenhed var til gengæld områder, hvor de danske elever blev placeret relativt lavt, ligesom den karrieremæssige motivation heller ikke talte specielt højt hos de danske elever.

Folkeskolernes kvalitetsmæssige krise fandt sted i en periode med store strukturelle omvæltninger. Skolernes selvforvaltning og decentralisering blev skabt under paroler om lokal selvbestemmelse, frihed og kreativitet, men selvforvaltning og decentralisering har også betydet, at skolerne og deres skolebestyrelser skulle administrere nedskæringer og ofte måtte 'råde frit' i meget stramme budgetter. Dette er blandt lærere og skolebestyrelsesmedlemmer blevet opfattet som ansvarsforflygtigelse fra politikernes side, hvorved kommunalpolitikkerne har sluppet for besværet med detaljerne indenfor hver enkelt folkeskoles økonomiske forhold.

²⁰⁴ Mejding 2004, 148

Sideløbende med kompetenceudlægnen har kommunalbestyrelserne imidlertid bevaret en grad af kontrol trods den økonomiske decentralisering. Kontrollen med niveauet og kvaliteten på den enkelte skole er søgt bevaret gennem folkeskolernes indsendelse af skoleplaner. Derved er det i sidste instans op til kommunalbestyrelsen at godkende skolernes virksomhed, og skoleplanerne bliver derved et politisk redskab til indsigt og kontrol over de økonomiske og til dels de pædagogiske aktiviteter på skolerne. Derved har man trods decentraliseringens paroler om lokal selvbestemmelse fra politikernes side fastholdt en betydelig grad af central økonomisk kontrol.

Når udvikling indenfor Århus Kommunal Skolevæsen siden 1990 skal opsummeres, tegner der sig et billede af en økonomisk trængt folkeskole, en medarbejder- og brugergruppe, der skulle bruge tid på at finde sine roller under de ændrede arbejdsvilkår, og slutteligt et byråd med besværligheder i at finde og afsætte ekstra ressourcer til folkeskolen. Ansvar for folkeskolens kvalitetsmæssige og økonomiske krise lader sig således ikke placere hos en enkelt part.

Der kan konstateres store forskelle i elevernes faglige niveau mellem skolerne, hvilket er blevet fremlagt som en mulig konsekvens af folkeskolens decentralisering, hvor man i stigende grad har kunnet udvikle folkeskolen efter lokale prioriteringer.²⁰⁵ I Århus har der under samme kommunale skoleforvaltning eksisteret store sociale forskelle de forskellige skoledistrikter imellem, hvilket har afspejlet sig i forskellige betingelser og udgangspunkter for at udbyde en kvalitetsmæssig tilfredsstillende undervisning. Skolernes behov for ressourcefordeling har været forskellige og med de sociale og økonomiske faktorer in mente, har der *ikke* været tale om et ensartet skolevæsen, hvor eleverne uanset folkeskolens geografiske placering har kunnet modtage en ensartet kommunal undervisning.

Folkeskolens position i samfundet og folkeskolens faglige udvikling er en kompleks affære, der bygger på dels folkeskolens historiske baggrund og samspillet med politiske og sociale faktorer. Folkeskolen har stået overfor en række udgiftsrelaterede udfordringer, hvis løsninger har kostet mere end kroner og ører. Den indlysende om end næppe økonomisk velbegruede løsning på folkeskolens problemer bliver, at der i Folketinget må lyttes mere til kommunalpolitikernes ønske om større kommunale tilskud, samt på kommunalt niveau at forældres og læreres ønske om bedre pædagogiske og økonomiske vilkår i større grad

²⁰⁵ Bendixen 2004, 160

tilgodeses. Særligt sidstnævnte gruppe er nemlig dem, der i kraft af deres faglige viden og daglige kontakt med eleverne og undervisningen bedst ved hvor skoen trykker og derved bør tildeles et større formelt ansvar for folkeskolens udvikling.

10. Konklusion

Folkeskolen oplevede i begyndelsen af 1990'erne en række større omvæltninger både af de indre og de ydre rammer. Indledningsvist blev styrelsesreglerne ændret, hvilket for kommunerne betød en større ansvarstildeling for driften af folkeskolen, og samtidig fik de nyoprettede skolebestyrelser med forældreflertal tildelt større beslutningskompetence indenfor udviklingen af folkeskolen efter lokale prioriteter. Der blev derved rokeret fundamentalt mellem de forskellige interessenters indbyrdes indflydelsesmuligheder i forhold til det hidtidige styringssystem, og interessentgruppen, der umiddelbart stod mest svækket efter omvæltningerne, var folkeskolelærerne.

Folkeskolens interessenter spænder fra Undervisningsministeriet over de kommunale beslutningsmyndigheder repræsenteret i kommunalbestyrelserne og skoleforvaltningerne til folkeskolens ansatte og brugerkreds af forældre og elever. Kommunernes interesseorganisation KL har repræsenteret kommunerne i opgavevaretagelsen af folkeskolen i det politiske spil med regeringen, Folketinget og folkeskolens ansatte. Lærernes faglige forening, DLF spillede også en væsentlig rolle i forhandlinger på blandt andet overenskomstområdet og i bestræbelserne på at kortlægge de stigende udgiftsrelaterede problemer. På lokalt plan opnåede ÅLF i Århus i takt med decentraliseringen en central position i lærernes interessevaretagelse i den kommunale folkeskolepolitik.

På den enkelte folkeskole betød styrelsesændringerne en ny ledelsesstruktur, da det tostrengede ledelsessystem, hvor ledelsen og medarbejdergruppen hidtil skulle nå til enighed, før større ændringer kunne indtræffe på skolen, blev afløst af et enstrengt ledelsessystem, hvor skolens leder i højere grad stod tilbage med det administrative og pædagogiske ansvar for skolens virke.

Det hidtidige mønster for indflydelse mellem lærere og forældre var med skolebestyrelsens personsammensætning blevet ændret radikalt. Konsekvensen for lærergruppen blev derfor, at deres formelle indflydelseskanaler blev forringede – dels ved

mindretalsrepræsentationen i skolebestyrelserne, dels ved den ændrede ledelsesstil på skolerne, der styrkede lederens position i forhold til lærergruppen og sidst ved det forhold at lærernes fælles organ Pædagogisk Råd ingen beslutningskompetence eller formel høringsret fik og i sin funktion kun var rådgivende og derved ikke garanteret en efterlevelse af sine krav.

Forældrene blev gennem skolebestyrelsernes beføjelser tildelt medindflydelse på en række arbejdsområder, og i takt med decentraliseringsudviklingen indenfor Århus Kommunale Skolevæsen steg skolebestyrelsernes beføjelser indenfor både pædagogiske og økonomiske områder. Forældrerepræsentationen i Århus blev endvidere styrket ved oprettelsen af Foreningen af Skolebestyrelser i Århus (FSÅ) i 1997, hvorved brugerne af folkeskolerne fik et organ til udveksling af erfaringer og som en mulighed for at skabe et stærkere pressionsmiddel overfor de beslutningstagende kommunalpolitikere.

Folkeskoleloven af 1993 bød ligeledes på en række omvæltninger i forhold til hvorledes folkeskolen skulle drives. For lærerne betød det en række ændrede arbejdsbetingelser, da undervisningen skulle tilrettelægges ud fra et undervisningsdifferentieret princip, hvor udgangspunktet var, at eleverne skulle undervises i samme emner men med forskellige tilgange til stoffet. Tidligere havde muligheden for en elevdifferentieret undervisning været en del af undervisningens pædagogiske grundpiller. Undervisningen skulle nu tilrettelægges mellem flere lærere i teams omkring den enkelte klasse, og der skulle lægges vægt på en mere tværfaglig og projektorienteret undervisning. Folkeskoleloven fordrede også integration af IT i de obligatoriske fag og stillede krav til såvel den fysiske indretning af lokalerne som til anskaffelsen af nye undervisningsmaterialer. Imødekommelsen af disse krav betød, at driften af folkeskolen blev underlagt en væsentlig udgiftsstigning. Sammenholdt med en trængt økonomi i det århusianske skolevæsen blev realiseringen af folkeskoleloven derfor besværliggjort til stor ærgrelse for lærere og forældre.

Trods folkeskolelærernes umiddelbare forringelser af de formelle indflydelseskanaler lykkedes det alligevel lærerne at øve en betragtelig indflydelse på folkeskolens udvikling gennem et korporativt samspil med de politiske myndigheder, da lærerne gennem ÅLF ofte formåede at påvirke byrådspolitikkerne gennem påvisninger af konkrete forhold i høringssvar og gennem repræsentation i diverse analysegrupper forud for ændringer på skoleområdet. Det gjaldt både i

forbindelse med decentraliseringsudviklingen, realiseringen af folkeskoleloven, påpegnings af områder med ressourceknaphed og omkring de stigende sociale problemer indenfor integrationen af tosprogede elever i folkeskolen.

Det er blevet fremlagt af et bredt forskningsfelt, at forældres og læreres traditionelle roller i forhold til hinanden har fremstået som en hindring i forældrenes rolle som aktører i skolens forvaltning, fordi lærerne har besiddet et såkaldt videns- eller autoritetsmonopol, der skulle afholde forældre fra at gå i klinch med lærerne om skolens faglige profil. Hvorvidt dette forhold gør sig gældende indenfor Århus Kommune Skolevæsen, er vanskeligt at dokumentere. I gennemgangen af lærernes og skolebestyrelsernes kildematerialer har det ikke været muligt at bekræfte dette forhold, hvilket formentligt skyldes at selvprojiceret kritik sjældent forefindes i beslutningsmaterialer omhandlende ens eget arbejde, men derimod stammer fra eksterne undersøgelser af de nærdemokratiske forhold. Den overvejende konsensus mellem lærere og forældre indikerer imidlertid, at forældre under alle omstændigheder har afholdt sig fra at udfordre lærernes faglige domæne i forbindelse med skolebestyrelsesarbejdet, men kritikken, der har været rettet imod det eksisterende skolebestyrelsessamarbejde, kan hverken dementeres eller bekræftes ud fra specialets gængse kildemateriale.

Den overordnede politiske udvikling indenfor de store offentlige institutioner har siden 1980'erne budt på øget decentralisering og økonomisk selvforvaltning, og udviklingen er gået i retningen af et service- og brugerdemokrati, hvoraf udlægningen af beslutningskompetence indenfor folkeskoleområdet var et vigtigt element i bestræbelserne på at styrke nærdemokratiet.

Århus Kommune Skolevæsen, der har været valgt som udgangspunkt for specialets empiriske undersøgelser, gennemgik i kølvandet på styrelsesloven en række tiltag på decentraliseringsområdet. De nyoprettede skolebestyrelser fik øget indflydelse på udviklingen indenfor pædagogiske og faglige områder, men både forældre og lærere udviste en vis tilbageholdenhed med at påtage sig ansvar indenfor en øget økonomisk decentralisering.

Decentraliseringen blev gradvist lagt ud på skolerne. De århusianske folkeskolelærere ønskede i forbindelse med fastsættelsen af skolevæsenets pædagogiske målsætning i 1992 at inddrage nye pædagogiske principper såsom en tættere skole-hjem kontakt og en øget

undervisningsdifferentiering, og overordnet ønskede lærerne at decentraliseringsudviklingen ikke måtte sprænge enhedspræget over skolevæsenet. Skolebestyrelserne viste sig overvejende at være på linie med lærerne i deres syn på decentraliseringsmulighederne. Tendensen til at flere skolebestyrelser ikke ønskede en vidstrakt økonomisk decentralisering må betragtes som et modsætningsforhold mellem de politiske fortalere for decentralisering og brugerne de ansatte på den offentlige institution.

Opfattelsen af at byrådspolitikerne ønskede et vanskeligt håndterbart område som økonomisk selvforvaltning udlagt til folkeskolerne i en tid med økonomisk stramhals, blev af skolens medarbejdere fremlagt som udtryk for politisk ansvarsforflygtigelse. Skolerne ville nemlig med en økonomisk decentralisering blive overladt en række ophobede problemer sammenholdt med, at de økonomiske ressourcer, som skolerne havde til rådighed, var begrænsede. Decentraliseringen blev derfor forbundet med nedskæringer eller omprioriteringer af eksisterende ressourcer, hvilket ikke var et hensigtsmæssigt grundlag for at gennemføre en lokalt forankret folkeskole efter folkeskolelovens intentioner, og de økonomiske betingelser forsinkede i høj grad realiseringen af folkeskoleloven.

En yderligere decentralisering, som fandt sted under rådmand Flemming Knudsen med vedtagelsen af Århus-modellen i januar 1996, blev ligeledes realiseret med forudgående høringsrunde. Århus-modellen måtte igennem en forudgående justering for at tilpasse sig de indgivne høringssvar, men trods lærernes modvilje blev en yderligere økonomisk decentralisering gennemført og trak derved en grænse for, hvor vidt lærernes indflydelsesmulighed kunne strækkes, når der fra kommunalpolitisk side kunne skabes enighed om at overdrage økonomisk kompetence til de offentlige institutioner. Utilfredsheden blandt lærerne og skolebestyrelserne var overvejende økonomisk funderet, da der blev givet udtryk for, at man med den overdragne økonomiske kompetence blot havde fået 'kompetence til at skære ned, hvor der i forvejen var for få ressourcer'.

Inddragelsen af formelle høringsparter i folkeskolens interessentkreds vedrørende forskellige udviklingsområder indenfor folkeskolen understreger, at folkeskolepolitikken på kommunalpolitisk niveau har været præget af korporatisme. Politikkerne lod høringsparternes indsigt i læringsprocesser, pædagogik og folkeskolens daglige praksis få indflydelse på folkeskolens udformning, hvor eksempelvis de adspurgte høringspartners afvisning af Flemming Knudsens decentraliseringsmodel betød, at man fra byrådets side måtte modificere

indholdet efter interessenternes ønske, hvilket betød en adskillelse af budgetterne mellem de nyligt oprettede skolefritidsordninger og folkeskolerne, samt at afskedigelseskompetencen og godkendelsen af skolernes læseplaner skulle forblive på kommunalt niveau. Derved blev lærernes og skolebestyrelsernes ønske om at bevare skolevæsenets enhedspræg overholdt.

Alligevel kom man ikke udenom, at Århus-modellen på væsentlige områder førte en øget økonomisk decentralisering med sig. Med modellens vedtagelse kunne den enkelte folkeskole i højere grad disponere frit over decentrale konti ud fra 'én pose penge-princippet', hvorved det blev muligt at fremme bestemte faglige prioriteringer efter lokale ønsker.

Tankerne om decentralisering og økonomisk selvforvaltning kan betragtes enten som et udtryk for et ønske om at udvide demokratiet og indflydelsen på arbejdspladsen eller som et politisk redskab til økonomisk styring. Hvis staten og kommunerne i større grad overdrog beslutningerne til de offentlige institutioner men samtidig administrerede ressourcetildelingen, ville der latent være indbygget en risiko for ansvarsforflygtigelse, da ansvaret for konsekvenserne af nedskæringer blev sløret af rammelovgivningsprincippet. Samlet set havde folkeskolen som offentlig institution ikke meget at bestemme over, da handlefriheden var begrænset af svære økonomiske betingelser.

De økonomiske udfordringer blev ikke mindre i lyset af udviklingen på det informationsteknologiske område, hvor undervisningssystemet i lighed med privatlivet og erhvervslivet på den front gennemgik store omvæltninger. IT-udviklingen bød på nye undervisningsformer og anderledes elevdeltagelse end tidligere, og heri spillede oprettelsen af skolebibliotekernes nye funktion som multimediecenter ligeledes en rolle. De store IT-investeringer og lærernes efteruddannelseskrav medførte, at andre vigtige økonomiske investeringer på skoleområdet blev tilsidesat.

Først med Århus Byråds vedtagelse af en fælles skolepolitik i 1997 matchede de kommunale målsætninger i Århus Kommunale Skolevæsen kravene i folkeskoleloven, hvilket kom til udtryk i målsætningen om indførelse af IT i alle fag og ved at indrette de pædagogiske tilbud efter princippet om øget undervisningsdifferentiering. Den århusianske skolepolitik indeholdt ingen realpolitiske løsningsforslag til efterlevelse af folkeskoleloven, men satte til gengæld nogle standarder og fælles mål indenfor Århus Kommunale Skolevæsen, der synliggjorde den fælles målsætning. Reelt var den praktiske indfrielse af folkeskolelovens

intentioner bundet stramt op af de økonomiske forhold i kommunen, men efter skolepolitikens vedtagelse viste de efterfølgende budgetforhandlinger i efteråret 1997 en øget beredvillighed blandt kommunalpolitikkerne til at tilgodese folkeskolerne økonomisk.

Et af de områder, som gennem 1990'erne voldte det århusianske skolevæsen stigende sociale problemer var integrationen af tosprogede elever i folkeskolens undervisning. Udviklingen på integrationsområdet ændrede indenfor en relativt kort periode grundlæggende visse århusianske folkeskolars vilkår for en opretholdelse af en tilfredsstillende undervisningskvalitet. Forældre og lærere på folkeskolerne i Århus lod på baggrund af det voksende antal tosprogede elever i folkeskolerne og kommunens økonomisk betrængte situation deres bekymringer komme til udtryk gennem en offentlig debat i medierne og et samarbejde mellem skolebestyrelserne i det vestlige Århus, det såkaldte vestby-samarbejde. Blandt katalysatorerne i debatten var Gjellerupskolen og Hasle Skoles skolebestyrelser, der hyppigt konfronterede kommunalpolitikkerne med aktuelle og latente problemer på integrationsområdet i skolevæsenet.

Integrationsproblemerne i Århus blev indledningsvist beskrevet forældre og lærere, hvor der blev konstateret problemer med at opretholde en tilfredsstillende undervisningskvalitet på baggrund af de sociale og faglige problemer, som den voksende andel af tosprogede elever førte med sig. Lærerne frembragte sine synspunkter gennem ÅLFs gentagne opfordringer til kommunalpolitikkerne om tildeling af flere ressourcer, og de forældrevalgte skolebestyrelsesmedlemmer viste en selvstændig stillingtagen i debatten om folkeskolens integrationsopgave. Udviklingen var tydeligst i det vestlige Århus, hvor bosætningsmønstret bar præg af store koncentrationer af flygtninge- og indvandrerfamilier.

I de nyoprettede skolebestyrelser var de tosprogede familier kraftigt underrepræsenteret. Dette forhold er blevet forklaret med, at mange flygtninge og indvandrere kom fra samfund, hvis skolekulturer lå langt fra den danske med hensyn til omfanget af forældreinddragelse, og tendensen med at flygtninge- og indvandrerfamilier afholdt sig fra deltagelse i skolebestyrelsesarbejde virkede ikke befordrende for en fælles løsning af skolevæsenets integrationsproblemer.

Som konsekvens af den voksende utilfredshed med undervisningsforholdene udsprang vestby-samarbejdet mellem de involverede skolebestyrelser og blev et væsentligt forum for

udveksling af erfaringer om de mest presserende arbejdsopgaver, og sammenslutningen var med til at synliggøre bydelens problemer. Enkelte af vestbyens skolebestyrelser og lærerkredse var særligt aktive i påpegningen af forholdene på folkeskolerne. Især spillede Hasle Skole og Gjellerupskolen en aktiv rolle som katalysator for udviklingen på integrationsområdet, hvilket efter en ophedet debat i de lokale medier aftvang borgmester Thorkild Simonsen og rådmand Flemming Knudsen en stillingtagen overfor problemerne.

De kommunalpolitiske tiltag i bestræbelserne på at løse integrationsproblemerne omhandlede administrative indgreb, der ændrede indskrivningsreglerne på folkeskolerne for at standse fraflytningen af danske elever fra folkeskolerne i Århus Vest, samt en satsning på at modtageklasser systemet skulle udbygges til at omfatte væsentligt flere folkeskoler fordelt over hele byen. Spredningsforsøg baseret på frivillighed viste sig at have nogen succes, da flere tosprogede elever valgte at fortsætte skolegangen på den nye skole efter udslusning til normalklassesystemet. Dette bør nok tilskrives iværksættelsen af en omfattende konsulentvirksomhed på området, der bidrog til de tosprogede familiers frivillige valg af folkeskoler beliggende udenfor det lokale skoledistrikt. Til gengæld ændrede det ikke meget ved bosætningsmønsteret i kommunen. Det fortsat stigende antal tosprogede elever i Århus Kommune vanskeliggjorde overordnet set kommunens bestræbelser på at lette forholdene i kvarterer med flest tosprogede indbyggere, da både sociale og faglige problemer på disse folkeskoler vedblev med tydelighed at eksistere.

I lighed med andre sager indenfor skolevæsenet blev lærere og forældre inddraget i løsningen af integrationsproblemerne, og lærernes og skolebestyrelsernes påpegninger af forholdene førte til vedtagelsen af en overordnet flygtninge- og indvandrerpolitik, og efterfølgende blev tiltagene økonomisk tilgodeset i de kommunale budgetforhandlinger. ÅLFs høringssvar op til vedtagelsen af den nye flygtninge- og indvandrerpolitik indeholdt opfordringer om at forstærke modtagerklasselærernes efteruddannelse og at styrke modersmålsundervisningen med det formål at styrke de tosprogede elevers identitetsdannelse. Lærereforeningen støttede forslagene om skoleforberedende tilbud samt forslaget om yderligere spredning af modtagerklassesystemet.

Forslaget fra ÅLFs side om at yde en særlig indsats overfor tosprogede børn i førskolealderen og samtidig skabe forbedringer af modtagerklasseforholdene blev med tiden væsentlige elementer i byrådets integrationspolitik på undervisningsområdet. Både lærere og

sprogforskere var enige om at modersmålsundervisningen spillede en central rolle i de tosprogede elevers sprogtilegnelse og identitetsdannelse, mens politikkerne af økonomiske grunde lod modersmålsundervisningen foregå på den enkelte folkeskole ud fra sporadiske initiativer og uafhængigt af folkeskolens øvrige undervisning.

Lærerforeningen og skolebestyrelsernes hørings svar gav kommunalpolitikkerne et bedre grundlag for at træffe beslutninger om en integrationspolitik, der i vidt omfang ville berøre de adspurgte parter. Derved viste de organiserede interessegrupper omkring folkeskolen at besidde en væsentlig indflydelse på udviklingen indenfor deres offentlige institution. Havde politikkerne egenrådigt truffet beslutninger imod de involverede parter interesser, ville den efterfølgende implementering uvægerligt have været besværliggjort.

Trods vedtagelsen af den overordnede flygtninge-indvandrerpolitik vedblev problemkomplekset omkring integrationsspørgsmålet dog at være for massivt, og lovgivningstiltagene viste sig på integrationsområdet at være utilstrækkelige.

Beretningen, om hvorledes realiseringen af nye folkeskolelov med startskud i august 1994 udviklede sig i Århus Kommune, handler om et økonomisk trængt skolevæsen, der trods gode intentioner i folkeskoleloven ikke var gearret til at efterleve de nye tiltag på en tilfredsstillende måde. I praksis var folkeskolepolitikken på kommunalt plan i højt grad bundet op af økonomiske begrænsninger. I stedet for ekstra ressourcetildeling rettet mod områderne med størst behov blev de økonomiske tildelinger i højere grad præget af omfordeling af ressourcer inden for et stramt økonomisk budget, og den økonomiske decentralisering oveni ressourceknapheden lattede heller ikke arbejdsbetingelserne for skolebestyrelserne.

Udgiftsposter for folkeskolen var der rigelige af gennem 1990'erne; IT-udviklingen, det stigende elevtal, behovet for fornyelse af undervisningsmaterialer og renoveringen af de fysiske rammer. Det økonomiske efterslæb bidrog til en langsommere realisering, end man havde håbet på, hvilket vakte frustrationer blandt lærere og forældre. Til tider fremtonede realiseringen af folkeskoleloven som et monument over afstanden mellem politiske visioner og politisk virkelighed. Først med vedtagelsen af den overordnede skolepolitik i Århus Kommunale Skolevæsen, der tog udgangspunkt i folkeskoleloven og sammenkoblede det netop vedtagne nationale 8-punktsprogram, Folkeskolen år 2000, og med budgetforhandlingernes

begunstigelse af det århusianske skolevæsen i efteråret 1997 blev jorden endelig gødet for en effektiv realisering af folkeskoleloven i Århus Kommune.

I Danmark har der eksisteret en forholdsvis stærk tradition for at integrere interesseorganisationer i den politiske og administrative beslutningsproces. Den øgede inddragelse af interesseorganisationer er blandt andet en konsekvens af politikernes større behov for faglig input i forbindelse med den kraftige udbygning af den offentlige serviceproduktion. Folkeskoleområdet kan betragtes som et politisk sagsområde, hvor der forefindes organiserede interesser i et korporativt samspil med de politiske myndigheder. Derfor var inddragelsen af forskellige interesseorganisationer forholdsvis fremtrædende i udarbejdelsen af folkeskolepolitikken, hvor høringsparternes indsigt i læringsprocesser og folkeskolens daglige praksis kunne komme etableringen af skolepolitikken til gode. Formerne for inddragelse af folkeskolens interessenter varierer fra deltagelse i råd, analysegrupper og udvalg til rollen som høringspart. Indflydelsesgraden var ikke nødvendigvis kongruent med den kvantitative repræsentation; dertil knyttes for mange for mange eksterne faktorer til, at man entydigt kan konkludere på en interesseorganisations indflydelseskapacitet. Graden af politisk konsensus forud for ændringer på folkeskoleområdet spiller en væsentlig rolle for høringsparternes muligheder for indflydelse. Parlamentarisk snævre politiske vedtagelser vil oftest have væsentligt større tyngde og optimerede muligheder for implementeringer, såfremt der er taget hensyn til høringsparterne i den politiske forberedelse.

Den regelmæssige inddragelse af folkeskolens organiserede interessenter i form af skolebestyrelser og den lokale lærerforening i udformningen af den kommunale folkeskolepolitik indebar, at brugerne af folkeskolen og de ansatte havde gode muligheder for at sætte fingeraftryk på udformningen af den kommunale skolepolitik. Således herskede der i Århus Skolevæsen en udbredt korporatisme i det skolepolitiske spil omkring folkeskolens udvikling. Inddragelsen indikerer, at indflydelsesmulighederne på det nærdemokratiske niveau formelt set blev udnyttet og reelt spillede en rolle i driften af folkeskolen som offentlig institution.

Perioden med folkeskolelovens indførelse og vedtagelsen af Århus-modellen blev af ÅLF i *Skolen* døbt 'høringernes periode', da skolebestyrelserne og den lokale lærerforening brugte mange ressourcer på at fremlægge sine synspunkter for de kommunale myndigheder i

forbindelse med høringer omhandlende diverse emner. De inddragede hørings svar beskrev i en vis udstrækning en kriseramte folkeskole i Århus.

Hvorvidt årsagen til det faldende faglige niveau i folkeskolen, som internationale undersøgelser påpeger, skal findes i den udvikling folkeskolen har gennemgået i de sidste knapt 20 år, kan ikke entydigt besvares, men med tanke på de udfordringer folkeskolen stod i med en ændret styrelsesstruktur og ressourcekrævende krav til folkeskolelovens indfrielse, havde folkeskolens interessenter ikke just nemme arbejdsbetingelser i driften af vores fælles folkeskole.

11. English Summary

The Danish Primary School has generally been known by a high quality of education, but during the decade of the 1990s the fine reputation suffered some damage as a number of comparable international tests put the Danish school system on an unseen low rank - far from the other countries that we usually were comparing our selves to. The sudden change of this old public institution is the initial reason of choosing an analysis on the development of the Danish Primary School in the 1990's with focus on the municipal education system of Århus.

In 1990 a new statute of the Danish Primary School came into force, and implied an increased responsibility for the municipal authorities concerning the ways of running the school system based on principles of a framework law. On financial matters and issues of education the local authorities now were bound to decide in what ways the newly established school boards should gain competence of decisions at each primary school.

The composition of the school boards gave majority to the representatives of parents, while the professional staff of teachers now found them selves with less formal influence compared to the former statute. In general the changes in 1990 basically concerned the outer frames of the school.

A few years after the statute's coming into force the inner frames were about to be changed by the School Law of 1993 with effect from august 1994. The new school law contained quite a few renewals such as new principles of teaching, a wider co-operation between school and home, further integration of electronic data processing in all subjects. The utilizing of the new standards in the school law lay a heavy financial pressure on the groups of

involved partners of the primary school and with the poor economy of the municipal education system of Århus the challenges that lay ahead were bricks on a long and difficult road.

Beside the financial troubles of maintaining a decent level of educational quality certain social problems arose during the 1990s which added the already troubled conditions of solving the challenges further difficulty. One of the hottest issues on the social matters was connected to the increased number of pupils from fugitive and immigrant families, which demanded extra professional resources and thereby added further to a general decrease of quality educationally concerned.

Theoretically this analysis is based on corporatism, which describes how organized groups of interested parties seek to gain influence on areas of professional and financial matters. On municipal level the municipal authorities unite themselves in a common union, *Kommunernes Landsforening* (KL), and the teachers as professional group unite their professional interests in a teachers union, *Danmarks Lærerforening* (DLF), which is divided into many minor divisions, such as *Århus Lærerforening* (ÅLF). As a consequence of the decentralization the local divisions have come to play a more important role representing the teachers on the municipal level of school politics. The parents of the various school boards also found a common way of uniting on municipal terms as part of their intentions to gain influence.

In the light of the different sources of this dissertation ranging from literature, professional papers, minutes and different accounts it has been investigated how the organized forces try to sway the political and administrative decision making process on educational politics.

Soon after the statute in 1990 the local government in Århus with Thorkild Simonsen as mayor the process of decentralization in the school system began. The local authority wanted to submit the changes to the involved partners before carrying through any change. By the hearings the local authority tried to legitimate fundamental changes towards the partners of interest and thereby smoother pass changes through.

The content of the different hearings indicate that the municipal politicians were willing to integrate the involved parts points of view. Teachers and parents were eager to preserve a system of central control, which should prevent a greater difference between schools all over

the city. But in 1994 when Flemming Knudsen at his accession as alderman with responsibility for the school system in the 4th Mayor's Department, he advocated for further decentralization, which ended up with the *Århus-model*, containing further distribution of financial and professional competence to the school boards. The development paved its way for possibilities of further uneven conditions since the fundamental situation of the more than 50 public primary schools were different and their problems of different characters leading to a municipal school system containing primary schools of quite different profiles.

The financial challenges connected to the school law since august 1994 were the main cause for a difficult implementation. Criticism arose among teachers and parents represented in school boards, and only after several years of discrepancy and disappointments caused by the lack of process, things finally began to make progress mainly by a common municipal policy on the central topics such as electronic data processing and integration of bilingual pupils. After a long time of pointing out the problems and proposing different solutions the teachers and school boards finally came to a degree of common footstep with the municipal politicians in the City Council when the problems of the school system were pointed out and extra funds were granted in the municipal budgets.

12. Litteraturliste

- Bach, Peter "Hvem bestemmer? – Lovgivning omkring skolehjem samarbejde, skolenævn og skolekommission", i Birte Ravn og Poul Svendsen (red.) "Forældresamarbejde i folkeskolen – hvordan?", Krogs Forlag A/S, 1987
- Bendixen, Carsten "Klare mål for brugerindflydelse, integration og faglighed i folkeskolen" i Lars Kettel (red.) "Skolen i samfundet – analyser og perspektiver" 2. udg., Billesøe og Baltzer, 2004
- Berlingske Tidende (diverse artikler)
- Bisgaard, Niels Jørgen "Forældresamarbejde?", i Birte Ravn og Poul Svendsen (red.) "Forældresamarbejde i folkeskolen – hvordan?", Krogs Forlag A/S, 1987
- Blom-Hansen, Jens "Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik", Aarhus Universitetsforlag, 2002
- Buch, Roger "Tre kommunalreformer – dynamiske kommunale rum og territorier", i Torben Beck Jørgensen (red.) "Territorial Dynamik – Streger på landkortet, billeder i vore hoveder", Aarhus Universitetsforlag, 2002
- Christensen, J.G. (1998a) "Decentralisering, lighed og kvalitet", i "Bladet fra munden nr. 5/98", ÅKS' pædagogiske tidsskrift, 1998
- Christensen, J.G. (1992) "Forvaltning og omgivelser", Forlaget System, 1992
- Christensen, J.G. (1998b) "Institutioner, politikere og brugere", i "Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor", Gyldendal, 1998
- DLF "Skolelov 93", 1994
- Dylander, Benny "Skolen i informationssamfundet", i Poul Svendsen (red.) "På vej mod fremtidens skole", Kroghs Forlag A/S 1988
- Hansen, Karin "Kommunen mellem stats- og selvstyre – på vej mod en ny kommuneinstitution?" i Peter Gundelach m.fl. (red.) "Det lokale. Decentral politik og forvaltning", Aalborg Universitetsforlag, 1997
- Information (diverse artikler)

- KL (1989) "Beretning. En redegørelse om Kommunernes Landsforenings virksomhed", 1989
- KL (1990a) "Beretning. En redegørelse om Kommunernes Landsforenings virksomhed", 1990
- KL (1992) "Beretning. En redegørelse om Kommunernes Landsforenings virksomhed", 1992
- KL (1990b) "Folkeskolens nye styrelsesregler", 2. udg., Kommuneinformation, 1990
- KL (1995) "Informationsteknologi i folkeskolen – en vejledning for kommunale beslutningstagere", Kontoret for Kultur og skole, 1996
- KL (1996) "Integrationsindsatsen for flygtninge", 1996
- Knudsen, Flemming Århus Skolevæsen – Her og nu, 1995
- Krogstrup, Kirsten "Folkeskoleloven med kommentarer", 5. udg., Kroghs Forlag, 1999
- Lov nr. 313 af 26/06/1975 (Folkeskoleloven af 1975)
- Lov nr. 509 af 30/06/1993 (Folkeskoleloven af 1993)
- Mehlbye, Jill "Kvalitet og udvikling – forventninger og resultater", i "Jill Mehlbye (red.) "Folkeskolen år 2000 – Evaluering af 8-punkts-programmet", Undervisningsministeriets Forlag, 2001
- Mejding, Jan "PISA 2003 – Danske unge i en international sammenligning", Danmarks Pædagogiske Forlag, 2004
- Munk Christiansen, Peter "Det fælles bedste? Interesseorganisationer, folkestyre og korporatisme", i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.) "Den demokratiske udfordring", Hans Reitzels Forlag, 1999
- Nørgård Kristensen, Niels "Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse – støvets fortælling", Jurist- og Økonomforbundet (1998)
- Politiken (diverse artikler)
- Poulfelt, Vibeke "Danmarks Lærerforening - lærernes fagforening", i "Lærer i dag – aspekter af lærerens hverdag i folkeskolen" red. Hans Stige Hansen og Poul Svendsen, Kroghs Forlag, 1991

- Ravn, Birte (red.)
og Poul Svendsen "Forældresamarbejde i folkeskolen – hvordan?",
Krogs Forlag A/S, 1987
- Sehested, Karina (1997) "Institution og forandring – folkeskolen som eksempel",
i Peter Gundelach m.fl. (red.) "Det lokale. Decentral politik og
forvaltning", Aalborg Universitetsforlag, 1997
- Sehested, Karina (1996) " Professionelle og brugere – i folkeskolen",
Institut for Statskundskab, Kbh. Universitet
- Simonsen, Thorkild "Alle vil det bedste for skolen",
i *Skolen*, nr. 7/1989
- Skole og Samfund "Folkeskolelov og skolestyrelseslov",
Skole og Samfund, 1982
- Skolebestyrelsesprotokoller fra Hasle Skole
- Skolebestyrelsesprotokoller fra Gjellerupskolen
- Skrædderdal, Jette "Kommunernes Landsforenings position i det centralpolitiske
system – en analyse af Kommunernes Landsforenings
samspilsrelationer med de statslige myndigheder", Speciale ved
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 2001
- Svendsen, Poul "Danmarks Lærerforenings projekt: 8 perspektiver for fremtidens
skole og Folketingets udviklingsprogram, 7-punktsprogrammet",
i Poul Svendsen (red.) "På vej mod fremtidens skole", Kroghs
Forlag A/S 1988
- Windinge, Henrik "Skole og samfund under omstilling – perspektiver på skole,
samfund og lærerarbejde", Unge Pædagoger, 2001
- Ugebrevet – nyt fra Århus Kommunale Skolevæsen (diverse numre)
- Undervisnings- "EDB, kvalitet i uddannelse og undervisning",
ministeriet (1991) Undervisningsministeriet, 1991
- Undervisnings- "Informationsteknologi i folkeskolen",
ministeriet (m.fl) (1996a) Schultz Information, 1996
- Undervisnings- "Rapport om skolebestyrelser i folkeskolen,
ministeriet (1996b) Undervisningsministeriets Forlag, 1996
- Undervisningsministeriets Nyhedsbrev *Danske Kommuner* nr. 1, 1991,

Århus Byråds forhandlingsprotokoller

Århus Kommune	”Århus Kommunes Flygtninge- og indvandrerpolitik”, 1996
Århus Kommunale Skolevæsen (1991a)	”Analyse af folkeskoleområdet – perspektivdel”, august 1991
Århus Kommunale Skolevæsen (1991b)	”Analyse af folkeskoleområdet – statusdel”, juni 1991
Århus Kommunale Skolevæsen (1991c)	Analyse af folkeskoleområdet – udtalelser til perspektivdel, oktober 1991
Århus Kommunale Skolevæsen (1994)	”Beskrivelse af en decentraliseringsmodel for Århus Skolevæsen. Høringsmateriale”, 1994
Århus Kommunale Skolevæsen (1997)	”Et fælles skolevæsen med lokale muligheder”, 1997
Århus Kommunale Skolevæsen (1995)	”Hvad skolerne udtalte om ’Århus-modellen’”, 1995
Århus Kommunale Skolevæsen (1996a)	”Høring om Århus Skolevæsens overordnede skolepolitik”, 1996
Århus Kommunale Skolevæsen (1991d)	”Indstilling om vedtagelse af en perspektivplan for Århus Skolevæsen”, december 1991
Århus Kommunale Skolevæsen (1996b)	”IT-handleplan for Århus Skolevæsen”, 1996
Århus Kommunale Skolevæsen (1992)	Pædagogisk målsætning og principper for Århus Skolevæsen, 1992
Århus Kommunale Skolevæsen (1993)	”Redegørelse fra arbejdsgruppen af 1993 vedrørende fremmedsprogede elever”, 1993
Århus Kommunale Skolevæsen (1998)	”Skolepolitik. Folkeskolen i Århus - nu og frem mod år 2000”, 1998

Århus Lærerforening (a) *Fokus på folkeskolen* (diverse numre)

Århus Lærerforening (b) *Skolen* (diverse numre)

Århus Stiftstidende (diverse artikler)