



# RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

*Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi*

**Research Paper no.14/02**

**Forandringsprocesser i tre nordiske  
bydele**

**Gunnar Gjelstrup**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Paper no.14/02**

**Forandringsprocesser i tre nordiske  
bydele**

**Gunnar Gjelstrup**

**Roskilde University, Denmark**



**Research Papers from the Department of Social Sciences, Roskilde University, Denmark.**

**Working paper series**

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 43 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The later can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- ❖ Welfare State and welfare society
- ❖ Public organisation and poliy analysis
- ❖ Innovation and processes of change in service and industry
- ❖ Institutions, actors and institutionalisation
- ❖ Public sector economics, organisation and planning

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Sven R. Larson.

**Please note that:**

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396

## **Forord**

København, Oslo, Bergen, Stockholm, Göteborg og Malmø har hver gjort deres erfaringer med bydelsstyre. Erfaringerne er systematisk dokumenteret gennem omfattende evalueringsrapporter, bl.a. baseret på talrige kvantitative spørgeskemaundersøgelser med svar fra tusindvis af politikere, ansatte og borgere.

I 2001 etableredes et fællesnordisk bydelsforskningsprojekt ([www.bydel.org](http://www.bydel.org)) med det sigte at reanalysere resultaterne og sammenligne erfaringerne. Projektet ledes af Henry Bäck, Göteborgs Universitet, og projektdeltagerne er: Jan Erling Klausen, NIBR, Folke Johansen, Göteborgs Universitet og Gunnar Gjelstrup, RUC.

Forskningsprojektet dokumenteres dels i en nordisk antologi med bidrag fra en række forskere og praktikere (Bäck m.fl. (red) 2002), dels i en engelsksproget bog med kapitler om borgerdeltagelse, politikerroller, effektivitet og relationer mellem bydel og kommune. Dette arbejdsrapport skal i forkortet form indgå som det kapitel, der sætter fokus på at sammenligne forandringsprocesser på tværs af en dansk, en norsk og en svensk bydel.

Arbejdsrapporten bygger på et omfattende skriftligt dokumentationsmateriale fra bydelene, gruppesamtaler og enkeltinterviews med 41 politikere, ledere og medarbejdere. Sidstnævnte er gennemført i samarbejde med studerende Stine Wisler Rasmussen, Bjørn Borre, Lasse Jensen, Søren Kjellerup, Maria Bødker, Anne Hjortshøj, Lise Bitsch Olsen og Rikke Hamfeldt Pedersen, alle Roskilde Universitetscenter.

Tak til alle, der har stillet sig til rådighed for gruppesamtaler og interviews.

**Stikord: bydelsråd, decentralisering og forandringsprocesser**

**Address for correspondence: [gjelstrup@ruc.dk](mailto:gjelstrup@ruc.dk)**

## Forandringsprocesser i tre nordiske bydele

By Gunnar Gjelstrup, Roskilde University, Denmark

### Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Forandringsprocesser i en dansk bydel .....	6
1.1. Karakteristika ved de politiske processer .....	9
1.2. Samspelet mellem politikere og ledere .....	10
1.3. Samspelet med udførende afdelinger og institutioner.....	12
1.4. Samspelet mellem ledere og medarbejdere .....	13
1.5 Bydelen og borgerne.....	16
1.6 Afrunding.....	18
Kapitel 2 Forandringsprocesser i en norsk bydel.....	19
2.1. Forandringer på skoleområdet.....	20
2.2. Politikernes rolle .....	22
2.3. Forvaltning og lederroller .....	26
2.4. Skolen, skoleledelse og ideer fra den enkelte skole.....	27
2.5. Inddragelse af forældre.....	28
2.6. Relationerne mellem skole og bydel.....	30
2.7. Relationerne bydel - kommune.....	33
2.8 Afrunding.....	34
Kapitel 3 Forandringsprocesser i en svensk bydel.....	36
3.1 Forandringer på skoleområdet.....	36
3.2. Politikernes rolle .....	39
3.3. Forvaltningens rolle.....	41
3.4. Skolens rolle.....	42
3.5. Forældrenes rolle.....	44
3.6. Relationer skole – bydel - kommune .....	46
3.7 Afrunding.....	49
Litteratur .....	50
Bilag .....	52

## Kapitel 1 Forandringsprocesser i en dansk bydel

Bydelsstyre i Danmark, Norge og Sverige har det til fælles, at styreformen bygger på den samme grundlæggende forestilling. Fortalere for bydelsstyre forestiller sig, at det - gennem decentralisering af politiske beslutninger og økonomiske ressourcer til et afgrænset geografisk område inden for en større by - bliver muligt samtidig at skabe mere demokrati, bedre service og større effektivitet. Denne forestilling udgør en kerne i fortalernes programteori.<sup>1</sup>

Bag den fælles forestilling ligger imidlertid væsentlige forskelle mellem de måder, bydelsstyret er indrettet på, når den ene storbys bydelsstyre sammenlignes med den anden. Desuden har bydelsstyreformene typisk forandret sig over tid i den enkelte storby. Forskellene kommer frem, når det gælder følgende centrale spørgsmål:

- Om medlemmerne af bydelsråd er valgt eller udpeget?
- Om beslutningskompetencen er selvstændig og omfatter mange opgaver eller delegeret?
- Om der gives en samlet rammebevilling baseret på objektive kriterier eller flere enkeltbevillinger?
- Om bydelen eller kommunen har personaleansvar?

Den mest omfattende form for bydelsstyre, der hidtil er set i Norden, fandtes i fire københavnske forsøgsbydele i perioden 1997-2001. Medlemmerne var direkte valgte, beslutningskompetencen var selvstændig og bydelsstyret havde omfattende ansvar for en lang række opgaver, økonomi og personale (Gjelstrup 1997). Disse bydele manglede kun retten til selvstændig skatteudskrivning og kompetence til anlægsudgifter for i realiteten at have været selvstændige kommuner. Især i en af de fire bydele faldt forsøget med bydelsstyre positivt ud (PLS 1999 og 2000, Gjelstrup 2000a og b, Klausen 2001 og Valby 2001).

I dette kapitel vil forandringsdynamikken bag det positive udfald i denne bydel blive beskrevet nærmere. Hovedpointen vil ligge i, at det lykkedes for bydelens politikere, ledere og medarbejdere i fællesskab at udvikle en politisk og administrativ styringsform, som kaldes ”værdimodellen”. Indlejret i styringsformen er en forandringsdynamik, der benævnes ”urban district development” (UDD).

Det er karakteristisk for UDD som forandringsdynamik, at en væsentlig del af det konkrete indhold i offentlig politik skabes i mødet mellem det offentlige og borgeren. I ældreplejen er det fx afgørende for indholdet i en ældrepolitik med fokus på forebyggelse, hvad der i praksis sker, når hjemmehjælperen er sammen med den enkelte ældre. Det er desuden karakteristisk, at politikerne får en særlig rolle, hvor en vigtig del af deres arbejde bliver at vise interesse for at skabe kvalitet i mødet mellem det offentlige og borgeren.

Værdimodellen og dens forandringsdynamik UDD adskiller sig fra andre politisk-administrative styringsmodeller og forandringsdynamikker, fx en ”regimemodell”, der bygger på, at der er væsentlige magtstrukturer ved siden af det formelle politiske system (fx parti og fagforeninger) og dertil knyttede politisk-taktiske magtspil.

---

<sup>1</sup> Vedung 1998 lægger i sin diskussion af begrebet ‘programteori’ vægt på, at det indeholder reformfortalernes samlede empiriske og normative antagelser og forestillinger.

I kapitlet beskrives det nærmere, hvorledes bydelen praktiserede UDD, og især hvad der kendetegnede de politiske processer og samspillet mellem politikere, ledere, medarbejdere og borgere. Udgangspunktet tages i tre eksempler: forandringer i hjemmeplejen (Gjelstrup 2000b, Valby 2001, Fuglsang og Jensen 2002), omkring en bydelsbutik (Dupont m.fl. 1999, Gjelstrup 2000b, Valby 2001) og et samtænkingsprojekt mellem skole og daginstitution (Gjelstrup 2000b, Hjortshøj og Nissen 2001, Valby 2001).<sup>2</sup> Det viser sig bl.a. at politikerne har spillet forskellige typer af roller i UDD: politikerne har fungeret som fyrtårn i processer omkring hjemmepleje for ældre og en bydelsbutik, mens de har fungeret som paraply i processer omkring samtænkning mellem skoler og daginstitutioner.

I de to følgende kapitler undersøges forandringsprocesser i en norsk og en svensk bydel, hvor bydelsstyreformens har været mindre omfattende end i Danmark. Sigtet med kapitlerne er at diskutere, om der i disse bydele findes forandringsdynamikker, der minder om UDD eller om der snarere er tale om andre styringsformer og forandringsdynamikker.<sup>3</sup>

Teoretisk bygger arbejdsrapporten på den særlige indfaldsvinkel, der blev udviklet til brug for en undersøgelse af det første danske forsøg med bydelsstyre (Andersson m.fl. og Gjelstrup 1989). Indfaldsvinklen lægger vægt på at undersøge politikskabende processer i og omkring bydelsstyrets politisk-administrative system og dets samspil med lokalsamfundet, herunder institutioner, brugere og borgere. Derudover har indfaldsvinklen blik for de særlige problemer, der kan opstå mellem det nye, lokale og det fortsat eksisterende, gamle, centrale politisk-administrative system på kommuneniveau. Endelig er det en del af indfaldsvinklen at betragte demokrati som andet og mere end et repræsentativt demokrati (Lewin 1970 og Sørensen m.fl.1996)

Dette kapitel bygger datamæssigt på et omfattende skriftligt materiale fra bydelen, interviews med en række nøglepersoner samt gruppesamtaler med politikere, ledere og medarbejdere i bydelen (Gjelstrup 2000a, 2000b, 2001a). De to følgende kapitler bygger ligeledes på skriftlig materiale og en række enkeltinterviews med kommunal- og bydelspolitikere, forvaltningschefer på bydels- og kommuneniveau, rektorer og forældrerepræsentanter. Metodisk er der anvendt semistrukturerede interviewguides med temaer og stikord formuleret ud fra ovennævnte teoretiske indfaldsvinkel og fokuserende på forandringer på skoleområdet, politikernes rolle<sup>4</sup>, bydelsforvaltningens rolle, skolernes rolle, forældreinddragelse samt relationerne mellem henholdsvis skole – bydel og bydel – kommune. Gruppesamtaler og

---

<sup>2</sup> For en nærmere beskrivelse af projekternes konkrete indhold henvises til Gjelstrup 2000 og Valby 2001.

<sup>3</sup> Som det vil fremgå giver arbejdsrapporten en relativ bred empirisk beskrivelse af processer i de tre bydele. Sigtet med det kommende bogkapitel er imidlertid i højere grad at bruge empirien som inspiration til teorigenerering end til klassisk komparativ analyse. Inspiration til denne metametodologiske tilgang er hentet i Alveson og Skjöldberg 2000. For en diskussion af komparativ metode i forvaltningsvidenskab henvises til Bredsdorff 1998 og Lægred og Pedersen 1999. Teorigenereringen vil som omdrejningspunkt formentlig bl.a. have en videreudvikling af bydelsstyreformens programteori, evt. i form af en synliggørelse af konkurrerende programteorier (Vedung 1998).

<sup>4</sup> Medlemmer af bydelsråd benævnes politikere uanset om de er valgt af borgerne eller udpeget. Lundquist 2001 er kritisk over for at betragte udpegede medlemmer som politikere og anvender alternativt betegnelsen 'politrukker'.



enkeltinterviews indledtes med uddeling og besvarelse af et lille spørgeskema (se bilag 1).<sup>5</sup>

### **Tre eksempler på forandringsprocesser i den danske bydel**

Under gruppesamtalen om hjemmeplejen fortalte en af gruppelederne:

”På et tidspunkt snakkede vi om forebyggelse i gruppen, hvor jeg spurgte, hvad de havde lavet i dag af forebyggende. Så har jeg en meget sød herre i min gruppe og han sagde, at han havde holdt liv i borgerens fugle. Og vi skreg jo alle sammen af grin. Og det var jo faktisk helt relevant. At snakke med fuglen, så den havde det godt. Og det fik borgeren jo også. Han havde været ude at tænke i de baner der. Altså jeg synes det er dejligt.” (En af hjemmehjælperne supplerer): ”Jamen, jeg tror da, vi gør meget, holder liv i fuglene og holder liv i interesserne, hvis de har interesser af en eller anden art. Også bare med samtaler med dem, prøver at få dem til at formulere sig.” (Og en anden hjemmehjælper fortsætter): ”At vi ikke bare flagrer ind ad døren og løber ud igen” (Hvortil den første svarer): ”Det gør vi ikke”.

Ordvekslingen tyder på, at det er blevet en del af praksis i hjemmeplejen at følge med i, hvordan det går med at realisere den del af ældrepolitikken, der prioriterer forebyggelse. Den tyder også på, at den enkelte hjemmehjælper er bevidst om forskellen på en forebyggende praksis i mødet med den enkelte ældre og det at flagre ind og løbe ud.

Tilsvarende resultater kommer frem omkring bydelsbutikken: ”Borgerservicen har virkelig fået et løft”. En af medarbejderne udtrykker det på den måde, at der billedligt talt i hovedet på den pågældende ”blinker lamper, når kl er 5 minutter i 10 hver dag, at nu er det altså borgerservice”. Ledere og medarbejdere i butikken har arbejdet systematisk med at udmønte politikernes ønsker om bedre borgerservice til konkrete initiativer og forbedringer, bl.a. baseret på forslag fra butikkens brugere. Initiativerne er skrevet ind i butikkens virksomhedsplan. Under gruppesamtalerne kom det frem, at ”medarbejderne har reageret prompte, når vi har skrevet i en virksomhedsplan, at der er max 14 dages ventetid”. Hvis det senere viser sig, at ”nu kan vi ikke holde det vi lover” gøres der noget konkret ved det.

Et tilsvarende fokus på kvaliteten i mødet med borgeren kommer også frem i gruppesamtalen om samtækningsprojektet mellem skole og daginstitution. I starten handlede det om ”at kikke hinanden over skuldrene: at en pædagog så, hvad en lærer lavede og omvendt. Det er rykket fra at være en dialog mellem to faggrupper til at være en dialog om nogle børn, der har nogle behov”.

### **UDD i praksis**

Grundlaget for UDD blev skabt tidligt i forløbet. Tre faktorer spillede ind:

- Lokalt politisk ejerskab
- Valgresultatet
- Konstitueringen med valg af formand og fordeling af politiske poster

---

<sup>5</sup> I forbindelse med gennemførelse og analyse af enkeltinterviews blev en metaforisk analysestrategi anvendt (Morgan 1993)

Inden forsøget startede, var der lokale kræfter, der ønskede at netop denne bydel blev forsøgsbydel. Det var med til at skabe lokalt politisk ejerskab til forsøget.

Selve valget af bydelsrådets medlemmer havde også betydning, da en lokalliste fik flest stemmer. Betydningen heraf udtrykkes af en af politikerne gennem, at den væsentligste begivenhed under forsøget var, at ”det lykkedes for sådan en lokalliste på så kort tid at blive størst”. I valgresultatet lå et klart signal fra vælgerne om, at andet end partipolitik skulle præge bydelen.<sup>6</sup>

Endelig var der det særlige ved konstitueringen, at lokallisten valgte at pege på en socialdemokrat som formand, pga. dennes politisk-administrative erfaring. Lokallistens spidskandidat blev næstformand, og der udviklede sig et tæt samspil i formandsskabet, bl.a. baseret på ugentlige møder, hvori også bydelschefen deltog. Konstitueringen var desuden præget af, at alle partier blev tilgodeset. Der blev fra starten lagt vægt på, at ”alle skulle skabe og eje processerne”.

### **1.1. Karakteristika ved de politiske processer**

Bydelens politikere har i fællesskab skabt særlige politiske processer, der i høj grad har været præget af konsensus. Processen starter med en diskussion, hvor man lytter til hinanden, bøjer sig mod hinanden, når frem til en prioritering og et resultat, som man derpå tager konsekvensen af.

Sådanne politiske processer kommer hverken af sig selv eller så let som ingenting. Nogen følte modløshed i starten og ind imellem har det været ”horribelt opslidende”. Politikerne ser både konsensus-processen som vanskeligere end blot at stemme og se hvem der har flest stemmer, og som anderledes end et kompromis, hvor ”leverpostejen er smurt jævnt ud”. Det særlige og usædvanlige formuleres bl.a. på denne måde af en af venstrefløjspolitikerne: ”Når mit parti er med i en budgetenighed, så er der et eller andet meget underligt på færde” – og det gentog sig vel at mærke fem år i træk.

Politikerne beskriver det som en forudsætning for de politiske processer, at den enkelte har følt et stort personligt ansvar for den konkrete, politiske arbejdsopgave, der ligger i at være bydelspolitiker. Det har krævet flittighed, seriøsitet og hårdt arbejde at bearbejde detaljer så grundigt, som tilfældet har været. Omvendt giver politikerne også udtryk for, at arbejdet har båret frugt: ”Det har nyttet at gå ind i politik” og ”det har gjort en forskel.”

---

<sup>6</sup> Dette ’andet’ kunne have været baseret på en såkaldt ’platsideologi’ (jf. Herlitz 2002). Under gruppesamtalerne blev det da også nævnt, at bydelen havde andre projekter end de tre, der fokuseres på i kapitlet. Man havde fx også arbejdet med kulturdage, renovering af en gennemgående færdselsåre og et såkaldt ’eksempelprojekt’ (omfattende byfornyelse med boliger, butikker og offentlige institutioner) (Gjelstrup 2000b). For nogle i bydelen var disse projekter det væsentligste ved bydelsstyret. Fælles for denne type projekter er imidlertid, at de kun i relativt ringe udstrækning involverer eller berører bydelens mange medarbejdere sammenlignet med de tre processer, der fokuseres på i kapitlet. Nogle af politikerne udtrykker desuden skuffelse over, at den type projekter ikke fik lov at fylde mere i det politiske arbejde i bydelen, og at udviklingen af den politisk-administrative styring af opgaverne på børne-, unge- og ældreområderne kom til at fylde så meget (Valby 2001). Imidlertid er det netop i kraft af sit særlige fokus på udviklingen af en anderledes styring af sidstnævnte opgaver, at værdimodellen opstår.

Mange ledere og medarbejdere oplever også den politiske proces positivt. De politiske beslutninger er blevet mere synliggjort og de har ”fået et løft”. Der er kommet en skarpere og mere tydelig politisk prioritering. Politikerne har turdet satse langsigtet. De har formået at træffe beslutninger og de har skabt sammenhæng mellem politiske mål, økonomi og indsatsområder. De har bevidst omprioriteret, iværksat nye tiltag og skabt forudsætninger for et kvalitetsløft. Det gælder fx på ældreområdet, hvor nogle ældre får mindre hjælp end tidligere både til indkøb og rengøring, andre får den samme hjælp, mens andre igen får mere og anderledes hjælp.

### **Politikerne som fyrtårn**

De politiske processer som politikerne i bydelrådet har skabt, kan sammenlignes med, at de i fællesskab har bygget et fyrtårn, og taget stilling til, hvad lyskeglen skal ramme på det enkelte politikområde. Politikerne har været bevidste om, at det handlede om at skabe et anderledes politisk system end kommunens, hvor det ”gælder om at være uenige om alting”. Man ønskede ikke regimemodellen med dens politiske magtkampe, studehandler og rævekager.

Enkelte medarbejdere oplever imidlertid de politiske processer i bydelen anderledes. “Det blev et kompromisselskab i stedet for et politisk forum. Og så begynder det at blive lidt kedeligt for os, der kikker på det.” Denne oplevelse kan hænge sammen med, at udvalgmøderne er lukkede og at beslutningsreferaterne ikke giver indblik i eventuelle politiske diskussioner på møderne. Denne udtalelse fra en af forvaltningscheferne – som deltager i udvalgmøderne – tyder på, at det der foregår på udvalgmøderne ikke er et ”kompromisselskab”, men ”et politisk forum”: “Fra det øjeblik man starter en drøftelse, kan man være meget langt fra hinanden”. Men uanset hvilke politiske diskussioner, der foregår bag lukkede døre, kan det kan naturligvis blive et problem ved værdimodellens konsensuspolitik, at den ikke er så spektakulær og underholdende i en medieskabt offentlighed, som regimemodellens magtkampe eller offentlige afsløringer af indspisethed let bliver det.

## **1.2. Samspelet mellem politikere og ledere**

Politikerne giver ved gruppesamtalen udtryk for, at de har betragtet sig som en del af ledelsen. De har bl.a. været med til at lede ledelsessystemet.<sup>7</sup> To væsentlige elementer i ledelsessystemet har været at skabe en mere sammenhængende forvaltning (enhedsforvaltning) og særlige former for leder- og medarbejderudvikling. Det har bl.a. handlet om at skabe samklang mellem politikere, administration og medarbejdere, at medvirke til at skabe korpsånd og tilskynde institutionerne til at være visionære.

Lederne skulle klædes på og medarbejderne skulle tænke borgerne og borgerservice anderledes gennem en omfattende ”kulturproces”, hvor der skulle skabes fælles værdier på tværs af forvaltning og institutioner, ledere og medarbejdere. To af politikerne udtrykker det på disse måder:

”Det har vist sig særdeles slagkraftigt at indføre en enhedsforvaltning med langt bedre muligheder for at arbejde på tværs og udvikle forvaltningsområderne”

---

<sup>7</sup> For en begrebsliggørelse af indholdet i denne ledelsesopgave henvises til Johnsen 1993.

”Hvis vi ikke fik lederne med, så fik vi heller ikke medarbejderne med”.

De fleste ledere og medarbejdere mener, at flere af politikerne fra starten har haft en fornemmelse af, hvad deres politiske opgave var og de har været i stand til at skabe muligheder for forvaltning og institutioner. Der gives dog også udtryk for, at nogle af politikerne skulle lære, hvad det ville sige at køre et politisk system.

De velfungerende politiske processer har været en forudsætning for politikernes rolle i forhold til den administrative ledelse. En af politikerne giver udtryk for, at “en inkompetent og famlende politisk forsamling intet kan stille op mod en kompetent offentlig forvaltning, så bestemmer de.” Det er en risiko ved en regimemodell, at dens magtspil ender med at handlingslamme det politiske system. Omvendt kan værdimodellen både give plads til politikere og ledere.

I bydelen giver den administrative ledelse udtryk for, at “politikere har givet os plads på den politiske bane. Og vi har selv villet spille på den. Det har selvfølgelig gjort, at vi har været på forkant, skabt muligheder og rammer for de politiske beslutninger”. Ledelsens politiske rolle bekræftes af politikerne på disse måder:

“Vi har været begavet med en meget moderne administration. Altså den politiske embedsmand, der har været sparringspartner og idéskabende”

“Vi har en administration, som vi har bedt om at tænke og handle politisk. Administrationen har i dag en rigtig god instinktiv fornemmelse for, hvornår vi ville mene, at nu er der politik i den. Og det respekterer de. Engang imellem skal de lige mindes om den grænse. Fordi det er også en del af deres opgave at prøve den af, ikke. Men det har de lært og det respekterer de.”

Rollen som sparringspartner indebærer konkret, at forvaltningschefen hjælper sin udvalgsformand til at gennemføre den politik, som formanden har en fornemmelse af udvalget godt vil have, men rollen kan også indebære, at lederen bryder ind i udvalgsmøder, når “det er ved at køre galt”. Ledelsens idéskabende rolle kommer bl.a. til udtryk gennem indstillinger til udvalgsmøderne.

“Det er jo netop gennem den faglige viden som embedsmand, at embedsmændene er med til at skabe ideer for politikerne” og “det er nogle gode indstillinger, der er lavet fra ledelsens side. Og det er jo klart, at så siger politikerne, at “Det er jo rigtigt godt det I har lavet”. Hvis man har nogle gode argumenter, kan man altid få andre til at synes, at det er en god ide”.

De fleste ledere og medarbejdere i forvaltning og på institutioner oplever, at politikerne har været nybegyndere i den forstand, at de skulle lære det fornødne om substansen. Samtidig mener de, at politikerne har været gode til at sætte sig ind i og konkret lære det politisk nødvendige om det faglige på det enkelte område. De har været gode til at lytte seriøst til forvaltningen, til dem der har forstand på det. Politikerne har inddraget fagkundskab og lyttet til faglige argumenter. Det formuleres bl.a. på den måde, at “politikere træffer ikke klogere beslutninger end det som ledelsen er i stand til at berige dem med”. En enkelt af medarbejderne mener fortsat, at politikere omkring den faglige substans ikke helt har forstået, at “så simple er tingene ikke”. En anden giver udtryk for denne opfattelse: “Det er jo

ikke kun i denne bydel, at man har det problem, at nogle embedsmænd er stærke. Min indre film viser bydelschefen servicere formanden som "Javel hr. Bydelsrådsformand". Og hvem er det så der bestemmer?". Politikernes og ledernes udtalelser tyder dog på, at begge parter er bevidste om og respekterer en forskel på politik og administration, uanset grænserne er flydende.<sup>8</sup>

Når politiske og faglige værdier smelter sammen, får værdimodellen konkret indhold. Eller for at udtrykke det ud fra billedet med fyrtårnet: det er på den måde, der bliver tændt for lyskeglen, der oplyser det enkelte politikområde.

### **1.3. Samspelet med udførende afdelinger og institutioner**

Kontakten til forvaltning og institutioner oplever politikerne som meget tæt, bl.a. omkring udvikling af og opfølgning på virksomhedsplaner, herunder konkretisering af hvad målene er og interesse for, om man har nået dem. Udvalgsformændene oplever at have været tættere på end udvalgsmedlemmerne.

Ledere og medarbejdere oplever også tætte kontakter til politikerne, bl.a. i kraft af en løbende og grundig dialog omkring virksomhedsplaner og budgetter. Politikerne har fulgt med, de har vist oprigtig interesse og fulgt op på de politiske beslutninger: har vi nået de mål vi har sat os? Politikerne har formået at vise interesse, uden det opleves som om, at de har blandet sig i detaljer.

"De har været med på sidelinjen hele tiden for at se, hvad der rører sig" og "de er ikke nede i petitesser som sådan. Det er nogle dyk ned imellem for at få en finger på pulsen. Det har jeg været positivt overrasket over. Det er ikke i detaljerne det foregår generelt."

Men det kommer også frem, at nogle i starten var skeptiske over for, at politikerne ville komme tættere på "Vorherre bevares, at få politikerne tæt på. Det kan jeg næsten ikke holde ud". En enkelt er fortsat af den opfattelse, at "hvor ville det være meget nemmere, hvis vi kunne ordne det med ledelsen". Andre har personligt den oplevelse, "at vi har ikke set dem så meget".

Hovedindtrykket er dog, at det er lykkedes for politikerne at skabe en balanceret nærhed: "Politikerne har spillet en utrolig vigtig rolle. Ikke fordi det er så tit vi fysisk har set dem, men jeg har syntes de har været her alligevel".

Medarbejderne er klare over, at politikere kan træffe deres beslutninger uden at høre, "hvor medarbejderne er henne og hvad vi er interesserede i", men det har ikke været tilfældet i bydelen. Bl.a. nævnes det, at politikerne har udsat politisk behandling for at få de faglige organisationer hørt.

---

<sup>8</sup> Beskrivelsen af samspelet mellem politikere og ledere kan minde om "det stærke demokrati" (Premfors 2000). Fremstillingen her i kapitlet fokuserer dog på andet og mere end demokratispørgsmålet og borgerdeltagelsesproblematikken, nemlig den policy-orienterede del af samspelet mellem politikere samt ledere og medarbejdere i forvaltning og på institutioner. Den beskrevne værdimodel og UDD handler ikke kun om demokratisering isoleret set, men om en særlig balancering af demokratisering, effektivisering og kvalitetsudvikling af offentlig service.

Det tyder på et særligt politisk lederskab, når ledere og medarbejdere fornemmer, at politikerne har haft betydning uden de direkte har styret eller fysisk har været tilstede.

#### **1.4. Samspelet mellem ledere og medarbejdere**

Forholdet mellem ledere og medarbejdere beskrives netop som et samspil, hvor ”intet er trumfet igennem af ledelsen” og ”det er lavet i fordragelighed”. Meningen med samspelet er, ”at man i fællesskab gør tingene bedre”.

Ledelsen og lederne beskrives stort set udelukkende positivt både af medarbejdere og politikere. Lederne har haft visioner, energi, ildhu og pionerånd. I forhold til tidligere i kommunen har ledelsen haft et andet fokus, vægtet tingene anderledes og udviklet nye arbejdsstrukturer. Forskellen er også helt håndgribelig: ”Det at man pludselig havde et hoved på ens øverste administrative chef”. Ledelsen har givet mellemledere og medarbejdere lov til at tage ansvar og prøve ting af. De har været åbne, har villet dialog og har lyttet. Det kommer dog også frem, at en enkelt chef ”ikke var nogen god facilitator af forandringsprocesser”.

Samarbejde på tværs har været et væsentligt element i ledelsessystemet. En af lederne beskriver forskellen mellem det gamle og det nye system på en måde, der giver associationer til ’Murens fald’:

”Hvad vil jeg huske i tid og evighed fra bydelsforsøget? Der vil jeg huske den fuldstændige, uigennemtrængelige mur, der var i kommunen mellem hjemmepleje og plejehjem. Den var pludselig forsvundet, da vi kom herind og man kunne begynde at arbejde på tværs. Fx da vores ventelister til plejehjem var helt i bund, sagde Bydelsledelsen: ”Vi mangler nogle aflastningspladser. ”Nå” sagde jeg ”hvor mange vil du have, bare sig til, så laver vi dem til aflastningspladser.” Det ville aldrig kunne forekomme i kommunen, aldrig nogensinde. Det synes jeg har været utrolig positivt”.

Et andet væsentligt element var særlige leder- og medarbejderudviklingsforløb, kaldet ”Kulturprocessen” (Gjelstrup 2000b og Valby 2001). Formålet var at udvikle et fælles sprog, fælles holdninger og fælles værktøjer: ”Gennem kulturprocessen blev vi som ledere klædt på til at kunne håndtere nogle af de ting, som vores medarbejdere har villet. Det har haft stor indflydelse på nogle af de her ting. Det har også gjort, at der er mange ting, der er groet nedefra og op.” Processen skulle munde ud i opbygningen af en fælles kultur og identitet.

”Kulturen handler om værdier, fx om hvad god borgerservice er, hvad der er god forvaltningsskik, hvad der er godt samarbejde, hvad der er god ledelse. Der er arbejdet så meget med nogle begreber, at man har taget dem til sig. Ikke at de er gennemført i alle mulige sammenhænge og brede niveauer, men der er alligevel nogle ting, som vi har arbejdet med gennem så lang tid, at det er blevet hver mands eje. Og derfor kommer de også ud i praksissen. Det er det jeg forbinder med en kultur, at vi har nogle fælles værdier.”

Identiteten ”er noget med, at man er bevidst om, at man er ansat i denne bydel, og at det er der også andre der er. Og hvis man er åben for at bruge kollegaer, så finder man nogle bedre løsninger for den enkelte borger.”

Under en gruppesamtale gav en medarbejder udtryk for, at det var blevet naturligt at gøre sådan, men sagde også: ”Jeg var ikke lige klar over det var bydelsidentiteten”. Det kunne tyde på, at ”tingene” faktisk er blevet ”hver mands eje”, ”kommet ud i praksissen” og blevet en rutine uden den enkelte medarbejder tænker over, at den ny adfærd skulle være udtryk for noget særligt.

Et element i processen har været traditionen for at holde en bydelsfest for de ansatte: ”Det er en dejlig tradition. Det er en kanon fest og vi kan danse”, ”man møder nogle mennesker, som man ikke var klar over, at man var kollegaer med” og ”vi er der alle medarbejdergrupper sammen. Selv ledelsen får lov at komme med og politikerne er der”.

Mange giver udtryk for, at medarbejderne har haft reel medindflydelse: ”Uden reel medindflydelse, så var det altså ikke gået”. Medarbejderne er blevet hørt og taget alvorligt. Der har ikke alene været mulighed for medbestemmelse og -inddragelse. Der er også eksempler på, at mulighederne er blevet brugt og beslutninger ændret. Derudover er samarbejdsstrukturen ændret (især gennem en såkaldt MED-aftale), der har været satset på medarbejderuddannelse (der giver redskaber) og metodeudviklende projekter.

Der er enighed om, at der er sket en udvidelse af medarbejdernes indflydelse. Meget er kommet med, blevet taget op, gjort noget ved. Men medarbejderne har på den anden side dog ”aldrig fået alt igennem” og den øgede indflydelse er ”på begrænsede områder”. Endelig nævner flere, at ”mange føler sig ikke helt medinddraget“ og at ”det er nok ikke sivet igennem alle steder”.

Viljen til medarbejderinddragelse har været til stede både hos politikere og ledelse, men flere medarbejdere nævner, at ”vi kunne have mere indflydelse, hvis vi ville”. Der nævnes en række grunde til, at medarbejderne ikke altid har gjort brug af indflydelsen. Det tager tid at skabe et system med øget medindflydelse. Nogle gange er det gået for stærkt, der har været tidspres og ledelsen har ikke haft tid til at inddrage medarbejderne tidligt nok. Pres fra den daglige drift har også bevirket, at nogle medarbejdere ikke kan overskue at blive mere inddraget, samtidig med at skulle passe det daglige arbejde. Det kommer også frem, at nogle medarbejdere er af den opfattelse, at ”vi har det jo egentlig godt”, mens andre ”ikke er vant til at blive hørt” eller ligefrem opgiver på forhånd: ”Det er også lige meget, de trækker alligevel tingene ned over hovedet på os”.

En af lederne peger på, at reel medindflydelse kræver en ændret kultur præget af en fælles forståelse af, at ledere og medarbejdere vil nå de samme ting, hvor man ser hinanden som medspillere med forskellige præmisser, indfaldsvinkler, roller og placeringer. I en gruppesamtale kommer det bl.a. frem i denne ordveksling mellem leder og medarbejder gennem at ’indflydelse forpligter’:

(Leder): ”Det forpligter jo også” (Medarbejder): ”Ja, det gør det nemlig også” (L): ”Det er det, som måske er, eller kan blive problemet, det forpligter også, man skal bruge lidt tid og kræfter på at få den indflydelse” (M): ”Man kan heller ikke bare slynge noget ud, uden at underbygge det.”

Der ligger en stor udfordring i at skabe et system og en kultur, der er præget af medarbejdernes reelle medindflydelse.

I hjemmeplejen er organisation og ledelse omkring den enkelte hjemmehjælper forandret. For nogle har det været ”rigtig slemt” at skulle skifte distrikt og indførelse af gruppeledelse skabte ”enorm uro”, men i dag oplever de fleste ændringerne positivt: ”Vi er blevet bedre til at reflektere over, hvad det egentlig er vi går og gør”.

Hjemmehjælperne har været inddraget, bl.a. på en såkaldt ”hjemmehjælperkongres”.

”På hjemmehjælperkongressen samlede man alle hjemmehjælperne for en dag og vendte op og ned på det almindelige ledelsessystem. Det endte med, at man faktisk fik lagt nogle forslag på bordet til, hvad man kunne gøre ved de problemer man fandt. Mange af de der ting, som kom op på den kongres, det er jo det, vi arbejder med i dag.”

Tilsvarende processer har fundet sted omkring bydelsbutikken, hvor det har handlet om at forbedre borgerservicen.

”Dialogen i hele det her, har været en væsentlig del af det. Det at få hinandens forståelse af, hvad god borgerservice er frem på bordet. Man kan ikke håndtere noget andre har defineret som god borgerservice. Det er noget man selv skal være med til at definere: hvad oplever vi som god borgerservice og hvor mener vi, at det på nuværende tidspunkt er muligt at gå ind og ændre på nogle arbejdsprocesser og procedurer. Så rykker det lidt gang på gang.”

Processerne omkring hjemmeplejen og bydelsbutikken har det til fælles, at politikerne har fungeret som fyrtårn. Der er skabt en politik, der giver mening<sup>9</sup> for ledere og medarbejdere (forebyggelse på ældreområdet og borgerservice i bydelsbutikken). Derudover er der valgt bestemte modeller (gruppeledelse i hjemmeplejen og selve etableringen af butikken).

### **Politikerne som paraply**

Politikernes rolle i processerne omkring samtænkning mellem skole og daginstitutioner forekommer set udefra anderledes. Der er ikke tvivl om, at det har været et politisk ønske, at der skulle samtænkes, men gruppesamtalen med politikerne efterlader ikke indtrykket af, at der har været skabt konsensus om den konkrete politiske mening med at samtænke. En af politikerne udtrykker det på denne måde:

”Der er forskellige opfattelser af det der. Det er en ræddende ide at sætte de små børn til at være mere og mere i skole.”

Politikernes anderledes rolle kommer også frem under gruppesamtalen om samtækningsprojektet. Det stod fra starten af processen ikke klart for medarbejderne, hvad det mere præcise politiske formål med samtænkningen skulle være. En af medarbejderne havde på et møde med politikere spurgt ”hvad

---

<sup>9</sup> For en begrebsliggørelse af ’mening’, se Bogason 2000 og for en anvendelse af begrebsliggørelsen, se Gjelstrup 2002.



grundlaget er for det her og hvad den dybere mening var". Medarbejderen oplevede svaret på denne måde:

"Tidens trends spiller ind. Samtænkning er moderne, det har man så mange andre steder, så det skulle vi også prøve. Der var jo ikke nogle pædagogiske argumenter for det. Kun at sådan blæser vinden lige nu. Og at det havde man så mange andre steder".

Centralt i citatet er, at "der var jo ikke nogle pædagogiske argumenter". På dette tidspunkt i processen er det ikke muligt for medarbejderen at skabe mening gennem at få øje på en sammenhæng mellem de politiske signaler og sin praksis.

Politikernes anderledes rolle i samtækningsprojektet kan også udtrykkes metaforisk: I denne proces har de fungeret som en paraply. Det politiske ønske om samtænkning svarer til, at politikerne slår paraplyen op. Under paraplyen foregår så en vidtforgrenet udviklingsproces. Under gruppesamtalen med politikerne nævnes det således også, at der var en ide om "at lade det gro op nedefra" og under gruppesamtalen om samtækningsprojektet kommer det frem, at "politikere har spillet en stor rolle ved ikke at styre".

Ledere og medarbejdere betragter processen i sig selv som et resultat: "at få processen i gang var stort". Der er også enighed om, at processen har skabt grundlag for, at der kunne formuleres en tydeligere børnepolitik, hvis bydelsstyret var fortsat. Dermed havde politikernes rolle formentlig ændret sig fra at fungere som paraply til at fungere som fyrtårn.

Det må vurderes som en styrke ved bydelsstyret, at politikerne har evnet at styre og fungere på forskellige måder.

## **1.5 Bydelen og borgerne**

Et væsentligt element i værdimodellen og UDD er borgerinddragelse i det konkrete møde mellem den enkelte borger og det offentlige. Denne særlige form for borgerinddragelse kommer bl.a. frem på disse måder:

"Det er blevet lettere at tale med folk på skolen om deres behov og deres situation. Det er jo borgerinddragelse. Men det er overhovedet ikke en borgerinddragelse i en dialog med politikerne, men det er borgeren der kommer i dialog med og bliver draget ind i forhold til systemet"

Butikken: "De steder hvor borgerne har kritik, går vi meget nøje ind og diskuterer, hvordan vi kan forbedre servicen"

Hjemmeplejen: "Der er blevet flyttet noget og rykket noget i forhold til at inddrage borgere i det enkelte hjem" og "hvis jeg får tilfredse borgere, så får jeg mindre besvær. Og ledelsen får færre klager".

Derudover har Bydelen gjort meget for at informere og inddrage borgerne på alt fra store borgermøder til små formelle og uformelle møder og gennem samtaler. Nogle borgere er rent faktisk også blevet inddraget.

Politikere, ledere og medarbejdere har forskellige vurderinger af borgerinddragelsen. Nogle mener den har været OK eller at det havde været rart med flere, men at ”vi er i en god tæt dialog som politikere med folk, der repræsenterer et stort bagland. Og det er væsentligt”. Andre mener, at det kunne have været bedre og at det ikke er lykkedes at ”komme ud over rampen”.

Der nævnes mange grunde til, at borgerne bredt set ikke har været mere aktive: ”Fordi man har været så enige, så er det ikke blevet rigtig sjovt for borgerne at komme. De vil have krig og uenighed”, ”det politiske system har været fokuseret på det administrative, at sætte sig ind i fagområderne”, ”der vil altid være nogen, der aldrig bliver aktive” og ”når de ikke ser de fuldstændig konkrete synlige resultater, så dropper de ud”. Mange nævner, at borgerinddragelse tager tid.

To lidt anderledes typer af forklaringer kommer dog også frem under gruppesamtalerne. For det første er flere ledere og medarbejdere af den opfattelse, at politikerne på den ene side har lagt op til dialog, efterlyst forslag fra og lyttet til borgerne, men at de på den anden side også har evnet at stå fast over for borgerne. Da der skulle ske personalereduktioner på et dagcenter nævner en af lederne, at politikerne ”stod deres prøve” på et borgermøde: ”Så møder der 50 ældre damer op og synes, der er taget det væsentligste fra dem i deres liv. Bestyrelse, medarbejdere, borgere og brugere var fuldstændig oppe at køre”. Alligevel stod politikerne fast på deres ændrede prioritering.

Der blev også sat klare grænser for borgerinddragelsen i forbindelse med samtækningsprojektet, hvor forældrene var med i starten. Men da det konkrete arbejde skulle i gang i et af skoledistrikterne blev forældrene sat udenfor.

”Så sad der nogle forældre, der havde nogle kanonstore planer om hele skolegangen. Det var ikke bare den her indskoling. Så var det holdt, holdt, stop, stop. Så skulle de lige bæres ud af lokalet først. Det var altså lige for stor en kop te til sådan en indledende øvelse, der måtte vi lige lukke for det varme vand. Men når jeg skal se på det fra den anden side, hvis det var sket der, hvor jeg bor, så ville jeg nok ikke finde mig i at blive sat uden for døren”.

Nogle af forældrene og de ældre damer har efter disse oplevelser formentlig set med en vis skepsis på borgerinddragelsen. Eksemplerne viser et af dilemmaerne ved samtidig at skulle skabe mere demokrati, effektivitet og bedre service.

For det andet var det nødvendigt for bydelen at bearbejde en mistillid, der gjorde sig gældende i udgangspunktet. Borgerne forventede, at bydelen ville være som kommunen: ”Bare de nu ikke tvinger os” og ”kunne man tro på den bydel”. En af politikerne beskriver sin oplevelse af sit første større borgermøde på denne måde:

”En sådan mistillid har jeg aldrig nogen sinde før været ude for. De troede, at det var en almindelig politiker, der ville komme, sådan nogle som var inde i kommunen og det kunne der ikke komme noget godt ud af”

I lyset heraf er det måske ikke så ringe endda, hvis bydelsforsøget har medført, at ”nogle borgere faktisk fik ny tillid til politikerne”, som det nævnes af flere under gruppesamtalerne.

## 1.6 Afrunding

Samlet set efterlader bydelsstyret indtrykket af, at det er lykkedes samtidig at skabe mere demokrati, effektivitet og bedre service, men på en særlig måde. Værdimodellen har skabt balance ved at effektivisere og demokratisere med henblik på - gennem medarbejderdemokrati - at skabe en bedre service, som den enkelte borger har indflydelse på udviklingen af.

Bydelen har ikke effektiviseret eller demokratiseret for at skabe mere effektivitet eller demokrati isoleret set, men med henblik på at gennemføre konkrete forbedringer for så mange borgere som muligt i form af ”en skræddersyet offentlig service”.

De væsentligste træk ved den måde bydelen praktiserede UDD er

- konsensusøgende politikere, der både evner at spille rollen som fyrtårn og som paraply
- en faglig, ideskabende ledelse, der har været sparringspartnere for politikerne,
- mange medarbejdere, der har ønsket at tage et stort medansvar og
- et tæt samspil mellem politikere, ledere og medarbejdere.

I de to følgende kapitler undersøges forandringsprocesser i en norsk og en svensk bydel med henblik på om der kan genfindes forandringsdynamikker, der minder om UDD.

## Kapitel 2 Forandringsprocesser i en norsk bydel

Hovedindtrykket fra den norske bydel er, at den enkelte skole har relativ stor autonomi, og at kommunen giver bydelene ganske snævre rammer.

På bydelsniveau opleves det, at det er lykkedes for bydelen at skabe forandringer på skoleområdet, mens en kommunal forvaltningschef ikke mener det er tilfældet.

Bydelspolitikere har spillet en vis rolle i forandringsprocesserne, bl.a. har de lyttet, men der er noget forskellige syn på, hvor vigtige bydelspolitikere har været. Det nævnes, at kommunal- og landspolitikere spiller en mindst lige så vigtig rolle.

Bydelsforvaltningen opleves overvejende positivt, men generelt ikke som den, der har haft størst indflydelse, igen peges alternativt på det kommunale og det nationale niveau som relativt vigtigere.

Der fremkommer mange eksempler på, at der er kommet nye ideer fra den enkelte skole (jf. senere), og der er enighed om, at det er lykkedes for bydelene at inddrage forældrene, men det nævnes også, at kun relativt få er aktive og at der var en vis forældreinddragelse inden bydelsordningen.

Der er det særlige ved den norske bydel, at kommunen sideløbende med bydelsordningen har indført parlamentarisme.<sup>10</sup>

En kommunal forvaltningschef oplever den samtidige indførelse af parlamentarisme og bydelsstyre som ”en ganske voldsom og forvirrende reform både politisk og administrativ”. Parlamentarismen indebærer for tiden, ”at vi sidder med et mindretals byråd, som er vældig afhængig af oppositionen i forhold til de politiske beslutninger, der skal træffes. Fra det startede så har dette ført til økonomiske beslutninger i bystyret, som man ikke har haft dækning for. Hovedproblemet er, er at byregeringen i vældig lille grad sætter foden ned og siger, at ”det her har vi ikke penge til. Vi kan ikke gennemføre det her.””

Der er nærmest opstået et vacuum i det politisk-administrative system, hvor ingen rigtig ønsker at påtage sig den ubehagelige rolle, som den der siger nej, en rolle som rådmanden tidligere havde: ”Rådmanden var den store stykke ulv i bystyret, ham der altid blev skudt mod.”

Parlamentarismen har også konsekvenser for den centrale topleders rolle.

”Denne model gør, at du som topleder kommer lidt længere bag end du gjorde før i tiden. Vi er meget mindre synlige. Før var det os som topledere, der mødte medier og presse, nu er det byrådet, der er i medierne. Det kan man sige kan være okay eller ikke okay, men i denne sammenhæng så har du en tilbagetrukket rolle.”

De to reformer har endelig påvirket de politisk-administrative sagsgange. I nogle tilfælde går det hurtigere, i andre langsommere. Noget skyldes parlamentarismen,

---

<sup>10</sup> I Danmark var bydelsstyre dog heller ikke den eneste større reform, da kommunen overgik fra magistratstyre til udvalgsstyre sideløbende med bydelsforsøget.

andet bydelsreformen. Sager som afgøres af byrådet går hurtigere, mens sager som må omkring bydele, komiteer og bystyret går langsommere end før.

## 2.1. Forandringer på skoleområdet

Interviewpersonerne i bydelen er enige om, at det er lykkedes for bydelen at skabe forandringer på skoleområdet. Der nævnes en række eksempler på forandringer, bl.a. tværfagligt samarbejde. Det er således udtryk for et bevidst valg, at bydelen har en forvaltningschef med en bred målgruppe (børn og unge), ansvar for både skole, børnehaver, kultur og børneværn og ”det at tænke tværfagligt”. Tværfagligheden kommer mest til udtryk gennem det forhold, at forvaltningschefen har ansvar for skoler og børnehaver på den ene side og kultur og børneværn på den anden. Politikeren mener, at ”det har resulteret i nye relationer og det er en af de nye ting, at man kan arbejde på en anden måde med børn og unge”.

Andre eksempler på forandringer er en mere smidig proces omkring en skolesammenlægning, indførelse af flexetid for skoleeleverne og ombygningsprojekter tilpasset lokale behov (jf. senere). Forældrerepræsentanten oplever, at ”det går med små bitte skridt, men det går.”

En kommunal forvaltningschef mener ikke, at det er lykkedes for bydelen at skabe forandringer på skoleområdet. Den pågældende peger på to forhold:

- At det er for tidligt at vurdere bydelenes effekt på den enkelte skole.
- At det ikke kun er bydelene, der iværksætter tiltag, der kan skabe forandringer på skoleområdet. Sideløbende med bydelsordningen er der fortsat store udviklingsprojekter, som udgår fra kommunen centralt.

For forvaltningschefen er den mest tydelige forandring, at det samlede ressourceforbrug til administration på skoleområdet er mere end fordoblet. Bydelene har bl.a. brugt ressourcerne på at skabe større nærhed til skolerne: ”Jeg tror de har fået bedre og nærmere kontakt med skolelederne end man havde tidligere.” Efter forvaltningschefens vurdering, vil nærheden ikke i sig selv få konsekvenser for kerneydelsen på skoleområdet.

”Det kunne falde positivt ud, men det kommer an på i hvilken grad man stiller krav, og det har også noget at gøre med spidskompetencen på de personer, som er i bydelen. I nogle bydele sidder relativ stor spidskompetence og så har vi et par andre bydele, som mangler en del spidskompetence i forhold til det, der driver skoleudvikling.”

Forvaltningschefen peger derudover på, at bydelene har fået stærkere koordinering mellem skoleområdet og andre områder. I nogle bydele har det medført, at der er omprioriteret og flyttet penge fra skoleområdet til socialområdet.

### Et eksempel på forandring i den norske bydel

På bydelsniveau nævnes en skolesammenlægning som eksempel på en forandring på skoleområdet, hvor bydelsadministrationen har gjort en forskel til det bedre. Det er bemærkelsesværdigt, at bydelsrådet ikke har haft en rolle i processen.

Skolesammenlægningen var besluttet af kommunen inden bydelsreformen, men bydelen har - efter bydelsforvaltningschefens opfattelse - gjort en forskel til det bedre i den efterfølgende sammenlægningsproces: ”Det gik lidt hurtigere, for vi kom lidt nærmere. Vi har skabt gode relationer til ledelsen på skolerne. Vi ser deres behov utrolig godt i og med, at vi er en bydel.”

Der var modstand mod sammenlægningen både hos lærere og forældre, dog ikke i form af arbejdsnedlæggelser eller demonstrationer: ”Der var ganske stor modstand hos begge lærerkollegierne, hvor ingen egentlig ønskede dette. Det skete også mod en del forældres vilje. Alle er bange for ændringer, men vi gennemførte det. Det har jo vist sig siden hen, at folk er glade for det vi gjorde.”

Bearbejdelse af lærernes modstand tog tid, men især efter skolen fik ny rektor lykkedes det at skabe gode cirkler: ”Det første skoleår efter at det var blevet én skole, så var det egentlig ikke én skole. Så fik vi ny rektor og han har gjort et rigtig godt stykke arbejde. Da snebolden begyndte at rulle, blev integreringen meget bedre.”

Bearbejdelse af forældrenes modstand skete gennem dialog og den tog også tid. Hvis der kom en henvendelse fra utilfredse forældre, mødte forvaltningen op til møder på skolen. Møderne blev holdt med grupper af forældre afhængig af, om det var forældre til børn i små eller store klasser.

”Nogle forældre var skeptiske og de mest skeptiske havde vi møde med. Vi gav lidt og fik lidt. Da vi nedlagde skolen, så var det vinter og mørkt. Vi ordnede det sådan, at en assistent kunne komme op på den tidligere skole og gå sammen med eleverne på vejen ned til hovedskolen. Det gjorde vi i 2-3 uger hver dag. Således at eleverne kunne blive kendt med vejen og forældrene kunne føle sig sikre på, at de fandt vejen og alle disse ting. Vi havde også sagt, at det skulle ske på en bestemt dato, men så var der modstand mod det og så udsatte vi det i nogle uger.”

Rektoren greb processen omkring skolesammenlægningen an på en særlig måde. For det første tog hele skolesamfundet (pædagogisk personale, assistenter, rengøringsdamer og vagtmester) på seminar uden for skolen: ”Når du skal arbejde med sådanne ting, så er det vigtigt at rejse bort. Vi gjorde noget som var sjovt. Vi fik en fælles oplevelse og en fælles reference. Det var vældig, vældig fint.”

For det andet blev ældre lærere betragtet som en ressource: ”Dem som har været her længe besidder stor fagkundskab. Ingen af de gamle lærere har søgt over til andre skoler på grund af de processer, som de var med i her. Man har hørt om en del skoler i Norge, hvor ændringerne er voldsomme og en del er holdt op.”

For det tredje blev tegningerne for ombygningen af skolen ændret på flere punkter ud fra pædagogiske hensyn og elevernes ønsker.

”Den måde vi ønskede at lave pædagogikken på, fik konsekvenser for udbygningen og ikke modsat”.

”Det er vigtigt ikke bare have personalet med, men også eleverne. Vi må spørge dem: Hvad er det I ønsker? Så vi havde en trivselsundersøgelse. Den gik ud på, hvad der var vigtigt for dem. De ønskede bl.a. en kantine,

nye toiletter og de ønskede at have det vældig pænt. Det var tre vigtige ting for dem. Og de fik det.”

Rektoren understreger betydningen af ejerskab: ”Det at have ejerskab til det, det er noget som er vigtigt. Det er vigtigt for eleverne og vigtigt for forældrene. De må have et ejerskab til noget af det man bruger.”

Forældrerepræsentanten oplever modstanden mod skolesammenlægningen på denne måde:

”Der var meget stor modstand. Da sammenlægningen blev aktuel ønskede lærerne meget stærkt et samarbejde, da de var meget imod det. Men personligt synes jeg det er fint nok med sammenlægningen. Du har jo en større mulighed for at skabe bedre overgang mellem før- og ungdomsskole. Skolen har des bedre mulighed for at arbejde med det. Og det oplever jeg, at de gør” og ”jeg har aldrig forstået, hvad der var problemet. Lærerne var imod det, i hvert fald ungdomsskolelærerne, men hvorfor man var imod det og hvad der var problemet, det ved jeg faktisk ikke.”

## 2. 2. Politikernes rolle

Der er ganske forskellige opfattelser af bydelspolitikernes rolle. Den interviewede bydelspolitiker er selv ikke enig i, at politikerne har spillet en stor rolle. Det begrundes med, at der er ”stort selvstyre på skolen. Det vi som politikere har hånd om er budgettet og klassefordelingen (at fastslå, hvor mange klasser, der skal være på hver enkelt skole)”.

Bydelen har stort set ingen ekstra midler. Dog har man fortsat to igangværende projekter: et fritidstilbud knyttet til en ungdomsskole og et aktivitetstilbud/alternativ skoledag for elever (stort set fra ungdomsskoler). Det sidste projekt består i, at 4-5 elever tages ud af skolebygningen en dag om ugen (fem grupper i alt) for at lave fysisk arbejde, fx at gøre fodboldbanen klar til næste kamp eller hugge brænde. Gruppens leder er uddannet snedker. Begge projekter kan betragtes som rusforebyggende arbejde.

Politikeren vælger ’sparekniven’ som det billede, der bedst karakteriserer politikernes rolle<sup>11</sup>: ”De rammer vi har er ret stramme”. Rollen har været anderledes end forventet: ”Den har været hårdere end forventet pga. nedskæringer og vældig stramme økonomiske rammer”. Politikeren havde forventet, at politikerne ville have spillet en større rolle.

Samarbejdet mellem politikerne præges af ”en god tone os i mellem, der er ingen hårde udfald”. I nogle sager står politikerne sammen, fordi det handler om bydelen, men der er også eksempler på, at bydelspolitikere fører partipolitik.

---

<sup>11</sup> Under den del af enkeltinterviews, der fokuserede på politikerroller, blev interviewpersonerne bedt om at vælge det eller de billeder, der efter deres opfattelse bedst udtrykte det væsentligste ved politikernes rolle. Som inspiration blev arket, der er optrykt som bilag 2, vist frem. Illustrationerne og inspiration til at anvende en metaforisk interviewform og analysestrategi stammer fra Morgan 1993.

Bydelsforvaltningschefen er af den opfattelse, at bydelspolitikere har spillet en vigtig rolle. Deres rolle beskrives bl.a. på disse måder:

”Bydelspolitikere har stølet på det, som administrationen har lagt frem, når det gælder skole. Det har vi oplevet som en god støtte. Vi har forsøgt at være grundige og prøvet at lave gode sager med gode begrundelser. Og vi har som oftest fået støtte. Der har kun været et par gange, hvor vi ikke har fået støtte og de ikke har gjort det som vi ville.”

”Politikere kan sige ”nej” eller foretage ændringer, og så kan de komme med tillæggsforslag eller andre forslag. Det har vi ikke haft meget af. De har været meget enkle at arbejde sammen med.”

Bydelsforvaltningschefen oplever en forskel på bydelspolitikernes rolle på skoleområdet sammenlignet med sundhedsområdet<sup>12</sup>. På skoleområdet har politikere lyttet og set, mens de på sundhedsområdet er gået mere i detaljer. Forskellen kommer til udtryk i, at forvaltningschefen som metafor for politikerroller på skoleområdet vælger øret og øjet, mens ørnen/falken og myren vælges på sundhedsområdet.

Øret: ”De har lyttet. De var vel lidt fremmede overfor skolesager, da vi begyndte. De sagde da, at de ville lytte og lære. Og det har vi oplevet, at de har gjort:

Øjet: ”De har også brugt tid til at se på bygningerne, på området og sådanne ting. Så det har de været dygtige til”.

Ørnen og ”myren”: ”Politikere sidder der med et ørneblik og prøver at følge med og så videre. De går meget ind i detaljer, når det gælder helse. Myren går og leder efter detaljer. Det synes jeg de gør. Meget optaget af det. Og også det der med, at de nærmest har et falkeblik eller ørneblik. De er meget mere optaget af detaljerne indenfor sundheds- end skoleområdet.”

På skoleområdet har politikere også set i overført betydning:

”En del har set problematikken: At du skal tilpasse oplæringen til alle elever og at kravene til det at drive skole er blevet ganske store efterhånden. Det at få ressourcerne til at række til, det som er inde i skolen, det synlige: bygninger, skolevej osv.”

Bydelsforvaltningschefen oplever politikerrollen på skoleområdet som anderledes end forventet: ”Jeg havde forventet mig dem lidt mere kritiske, lidt mere spørgende. At de ville gå ind i detaljerne, også mere på skoleområdet, end det de har gjort.”

Bydelsforvaltningschefen vælger ikke kniven: ”Jeg har ikke krydset af ved kniven. Der tænker jeg på det med sparekniven. Sparekniven er brugt før (af kommunen inden bydelen får sit budget).”

---

<sup>12</sup> Skoleområdet blev udlagt til bydelen senere end sundhedsområdet.



Bydelsforvaltningschefen oplever forskel mellem politikerne i bydelen: ”Der er stor forskel på politikerne. Det er der. De største partier optræder på en måde mere ansvarligt end de små partier, som er på sidelinjen. De små partier kommer med forslag, som det ikke er helt sikkert, at de ville være kommet med, hvis de havde vidst, at det blev vedtaget.”

Rektoren er både enig og uenig i, at politikerne har spillet en vigtig rolle: ”De har haft en vigtig rolle ved at slå skolerne sammen, (men) når det gælder den indre udvikling af skolen, så har politikerne ikke så stor rolle”.

Som metaforer for bydelspolitikernes roller vælger rektoren øret og øjet.

”Jeg ville bruge øre og øje. Ikke spade. Jeg ser lidt mere positivt på politikerne, for du har et vist budget i en stor kommune som Bergen. Uanset hvad vi får af midler, så er det for lidt. Det er vores opgave at skabe noget ud af de midler vi får. Men jeg synes politikerne ser og lytter. De ser, at vi behøver ressourcer, og de ser, at der er muligheder. Det er positivt, når du skaber noget og noget lykkes, at politikerne bakker op og siger, at det her var godt.”

Som metafor for bydelsrådsformandens rolle vælger forældrerepræsentanten uglen (”klog”) og i begrundelsen lægges der vægt på, at formanden opleves som en anstændig politiker.

”(En anstændig politiker) er en som klarer at optræde med respekt for alle befolkningsgrupper og ikke siger ting, som du ikke er i stand til at gennemføre. Det er meget vigtigere for mig, at en politiker siger ”Dette kan vi gøre nu” i stedet for at sige: ”Nu skal vi gøre alt dette her” uden at gøre noget. Og så at du lytter til det, som den menige mand har at sige. I hvert fald i en bydel. Men anstændighed, det er på en måde det, at du behandler folk med respekt.”

### **Forskelle mellem bydels-, kommunal- og landspolitikere**

Bydelspolitikeren oplever en forskel mellem rollen som politiker i bydelen og i bystyret: ”Min rolle i bystyret er at informere om bydelen og det er en snæver rolle.<sup>13</sup>” Politikeren sammenligner den aktuelle rolle med tidligere, hvor den pågældende var kommunalt udvalgsmedlem og med i formandskabet. En væsentlig del af den politiske realitetsbehandling af sagerne i kommunen sker i udvalgene og før de kommer op i byrådet.

Bydelsforvaltningschefen oplever også en forskel mellem politikere i bydel og kommune: ”Politikerne har været gode til at lade være med at tænke partipolitik på samme måde som i bystyret. De har været mere optaget af at finde frem til løsninger.”

Forældrerepræsentanten oplever, at de statslige og kommunale politikere spiller en vigtig rolle i spørgsmålet om skolens økonomiske vilkår.

”Økonomispørgsmålet sætter rammebetingelserne for alt, hvad du laver. Centrale politikere lover oprustning indenfor flere områder, og så giver de

---

<sup>13</sup> Politikerne kan både sidde i bydelsråd og byråd, dog ikke i udvalg under byrådet.

større tilskud til kommunerne, men så ender det ofte med, at de bruges til andre ting.”

Som metafor for landspolitikernes rolle vælger forældrerepræsentanten ”en cowboy, der skyder fra hoften” med følgende begrundelse:

”I Norge er der vældig fokus på ældre og helse. Og det som er klagesagerne har en noget cowboy-agtig fremstilling. Altså det er meget let at vinde debatten, for der er jo ingen som vil skade de ældre eller ikke sende folk på sygehus. Det er dem, som i mine øjne, vinder debatten. Der er få som snakker om børn og unge og opvækstvilkår. Og så bliver det lidt sådan, at når de andre kommer med de argumenter, så skyder de fra hoften”.

Forældrerepræsentanten oplever, at der i den norske debat er mere fokus på de ældre og sygehuse end på børn og skole.

”Men efterhånden bliver det jo synligt i nyhedsindslag om skolerne, at vinduer falder ud og lignende. Så må selv politikerne kunne se, at der bør gøres noget. Alle ønsker sig en ny skole, men det må helst ikke koste så mange penge.”

Som metaforer for kommunalpolitikernes rolle vælger forældrerepræsentanten kniven (”sparetiltag”) og hurtigtoget (”meget fremtidsrettet, har kæmpevisioner” - uden realisme) med denne begrundelse: ”Det nytter ikke at have visioner samtidig med at du må skære ned. Det er en fejlfokusering. Du skal være visionær, men der skal også være realisme i dine visioner.”

En kommunal forvaltningschef er enig i, at politikerne har spillet en vigtig rolle i den forstand, at det var kommunalpolitikerne der besluttede reformen.

”Det var i udgangspunktet en politisk reform, der skulle vitalisere de demokratiske processer, altså de politiske. Så det var vældigt klart forankret. Selvom det var forvaltningen som var med til at udrede det, så var det politikerne som igennem processerne gav udtryk for, at de ville vitalisere lokaldemokratiet.”

Meningen med bydelsreformen var bl.a., at bydelspolitikere skulle komme nærmere på brugerne, men nærheden er et problem, når de økonomiske ressourcer er knappe.

”Målsætningen med bydelene var at få større nærhed til brugerne, og de har jo helt klart en større nærhed til brugerne. Det gør også, at når de har snævre rammer, så bliver nærheden et problem – det bliver et tveægget sværd. De vil gerne yde mest muligt til brugerne samtidig med, at de også er nødt til at sige nej til en del ting, som man ikke har midler til.”

Der er forskel på bydelenes grad af økonomisk ansvarlighed. I nogle bydele har man ikke kunnet klare at forholde sig til de økonomiske rammer man har fået tildelt, mens det er lykkedes for andre.

Som metafor for politikere i almindelighed nævner forvaltningschefen ”øret”:

”Politikerne lever af at lytte til det folk vil have. De er gode til at lytte til folk og høre på folk, hvad de vil have. Det er måske noget af grunden til, at de bevilliger mere end det man har penge til.”

Forvaltningschefen nævner som metafor på kommunalpolitikere, at de er lidt som ”Robin Hood”, uden at der dog tages fra nogen: ”Nej, de tager ikke, for egentlig, det er ikke helt rigtigt, det er bare det, at man giver - for penge har man ikke.” Dette hænger sammen med, at kommunen sideløbende med bydelsreformen som nævnt har indført parlamentarisme.

### **2.3. Forvaltning og lederroller**

Bydelsforvaltningschefen ser sig selv mere som leder end som chef.

”Jeg ser ikke på mig selv som chef. Jeg er fuldstændig klar over, at jeg har rollen som chef og et ansvar i den sammenhæng. Men alle de jeg har under mig er velkvalificerede, veluddannede personer. Jeg ser mere på dem som medarbejdere end underordnede. Og derfor bliver min rolle også mere præget af det.”

Sin egen rolle som leder beskriver bydelsforvaltningschefen på disse måder:

”Jeg håber, jeg er en leder som kan lytte, som kan informere, tage medarbejderne med på beslutningerne, men som er i stand til at skære igennem og tage en afgørelse, når det er nødvendigt.”

”I og med vi er en bydel og vi kun er relativt få skoler, så er det meget enkelt at samle skolelederne omkring et bord sammen med os. Vi har gode diskussioner, vi deler ideer med hinanden. Dårlige erfaringer deler vi også. Vi har et motto, der siger, at vi skal hjælpe hinanden til at blive gode”

Bydelsforvaltningschefen begrundet mottoet – at være gode til at hjælpe hinanden til at blive gode - på denne måde:

”Vi skal ikke have et bydelsmesterskab i, hvem som er bedst. Vi er selvfølgelig glade for at have dygtige folk i denne bydel. Men alle har brug for hjælp og ingen er i udgangspunktet kun gode. Alle har også en udfordrende, problematisk hverdag. Nogen gange er vi heldige: Medarbejderne er friske, eleverne er gode, forældrene er samarbejdsvillige og så videre. Andre gange oplever vi det anderledes. Og der mener jeg, vi er nødt til at have et sådant klima i bydelen, at der også skal være plads til det. Vi må både kunne fortælle hinanden, at i dag ”har vi været heldige”, ”vi er lykkedes med det og det” og det skal andre være glade for. Og vi må kunne fortælle hinanden, at ”akkurat nu, så har vi det lidt skidt” og så må andre støtte.”

#### **Bydelsforvaltningens indflydelse**

Der er forskellige opfattelser af, om forvaltningen har haft størst indflydelse.

Bydelspolitikeren er enig i, at lederne i forvaltningen har haft størst indflydelse og begrundet det med, at forvaltningen er tæt på skolerne.

Rektoren er uenig i, at lederne i forvaltningen har haft størst indflydelse. Han betragter statslige målformuleringer og skolen selv som vigtigere.

”Hvis vi tænker på skolen som en organisation og den forandring, som skal til at skabe en skole, så er målformuleringen fra departementet vigtig. Når jeg skal skabe en skole, så kan jeg ikke skabe en vision og målformulering uden det er forankret i noget udefra. Det er vigtigt. Men det vigtigste er drivkraften, som kommer fra skolen selv. Den må udvikles nedefra.”

En kommunal forvaltningschef er ikke enig i, at lederne i den centrale forvaltning har haft størst indflydelse. Sammenlignet med tidligere har den centrale forvaltning fået mindre indflydelse efter indførelse af parlamentarisme og bydelsstyre. Tidligere kunne den centrale forvaltning ”fremme sager til det politiske system. Det var os, der skrev sagerne ud, vi profilerede politiske sager.” Nu er det bydelsforvaltningerne, der har denne rolle: ”De har en meget stærkere indflydelse på den måde, man bruger midlerne på end vi herinde. Vi kan i mindre grad fremme det, du selv mener skal til for at være en god politik.”

#### **2.4. Skolen, skoleledelse og ideer fra den enkelte skole**

Rektoren beskriver sig selv som en visionær leder, der kan få folk med sig. Rektoren stiller meget store krav til medarbejdere og sig selv. Lederrollen beskrives på disse måder:

”Der er tre ting som er vigtige, når du skal arbejde som leder: Du må have en klar vision for det, du skal arbejde med, et klart mål og en klar strategi for at nå målet.”

”Det med forandring og det at bygge noget nyt, det har været noget som jeg har været interesseret i og synes er spændende at arbejde med. Når du skal bygge noget nyt er det vigtig at vide, at vi er forskellige som mennesker. Det er grundlaget for måden, man kan skabe forandringer på.”

”Skal du have folket med dig, så må du af og til gå lidt langsommere frem, end du egentlig havde tænkt dig at gøre.”

”Fire s'er er meget vigtige. Og det siger jeg til personalet, eleverne og forældrene: ”Jeg er stolt af personalet. Jeg er stolt af eleverne. Jeg er stolt af administrationen. Jeg er stolt af forældrene.”

På bydelsniveau nævner alle eksempler på ideer fra den enkelte skole, bl.a. til udendørs anlæg og pædagogisk udviklingsarbejde.

Skolen ønsker fx at etablere et udendørs anlæg i tilknytning til kantinen. Forældrenes Arbejdsudvalg (FAU) har været aktive i at udvikle forslaget og finde finansiering. Forældrerepræsentanten beskriver forældrenes rolle i projektet på denne måde: ”Det var i høj grad os som lavede det. Rektor fik ideen, og så engagerede vi os. Som jeg ser det, er det her en kæmpe god ide og et godt springbræt til at gøre skolen til et nærmiljøanlæg, hvor du kan have drama, musik, you name it! Vi dannede grupper og nogle i de grupper tog initiativ og arbejdede

videre med det.” Forældrerepræsentanten kontaktede mulige samarbejdspartnere og en af dem ville gerne være med i projektet.

Bydelspolitikeren nævner en sag om en skole med en 60 år gammel gymnastiksal, en lille skolegård og planer om at bygge nye klasseværelser, der ville give mindre plads at lege på for børnene. Der kom en ide om at bruge den gamle gymnastiksal grundareal sådan, at det ikke gik ud over legearealet: ”Den sag har jeg sloges for internt i mit eget parti, jeg har snakket med finansdirektøren og været godt ude i pressen. Jeg ville gå i krig for den gymnastiksal. Den var mit barn. Og nu har børnene endnu mere plads at lege på.” Politikerne i bydelen var enige om at bakke op, men når det gælder investeringer ligger ansvaret i kommunen og ikke i bydelen: ”Skal vi kæmpe for en investering, skal vi kæmpe i bystyret”.

Andre ideer handler ifølge rektoren om at udvikle skolens kerneydelse.

”Vi har arbejdet meget systematisk med indhold og metodik i det vi laver. Konkret har vi arbejdet med kompetenceudvikling - både hos personale, elever og forældre. Da vi begyndte på det lavede jeg en sætning: ”Pædagogik er at gøre det umulige muligt”. Det synes jeg er sjovt at udfordre. Jeg ved ikke om nogen har sagt det før, men det er egentlig det, som det hele handler om: at have en vision og prøve at gøre det umulige muligt. Men du have troen på det og på dig selv, og sige: ”Jeg kan godt som leder”. Du må kunne stå frem og sige ”Jeg er en god rektor”, ”Jeg er en god lærer”, ”Jeg er en god elev og jeg er en god ven”, tro på sig selv. Men det er også vigtigt, at du er ydmyg.”

En kommunal forvaltningschef mener ikke bydelsreformen har medført, at der kommer flere nye ideer fra den enkelte skole. Det væsentligste i den sammenhæng er, at ”du har en dynamisk skoleledelse og at du har skoler som er lærende organisationer og som hele tiden er i udvikling”.

## **2.5. Inddragelse af forældre**

Der er enighed om, at forældrene er vigtige, og at det er vigtigt at inddrage dem. Det går dog igen, at langt fra alle er aktive og at inddragelse tager tid.

Forældrerepræsentanten formulerer det på den måde, at ”jeg troede, da jeg gik til mit første møde, og der var der 270 elever, at der ville være 270 forældre. Men det var der jo ikke. Der var 22.” Rektoren nævner, at ”hvis vi havde haft bedre tid, så kunne vi have fået forældrene endnu bedre med.”

Forældrerepræsentanten nævner tre traditionelle områder, hvor forældrene inddrages og viser interesse:

- forældrene interesserer sig for deres eget barn,
- forældrene ’laver kaffe og kager til afslutningerne’ og
- forældrene indkaldes til krisemøde, når sagerne ’kører op i en spids’.

Forældrerepræsentanten ønsker imidlertid, at forældrene er mere politisk interesserede og ikke kun fokuserer på deres eget barn: ”Vi må være politisk interesserede. Du skal ikke kun være interesseret i, at kun dit barn skal have det

godt på skolen. Politisk for mig betyder, at du følger med i den skoledebat som kører. At du får engageret forældre i diskussionen om, hvilken skole vi ønsker, at du holder dig opdateret om de tiltag og sager som forhandles i bydelen, og at du påvirker politikerne.” Repræsentanten nævner et eksempel på en bredere forældreinteresse: ”Det som vi har arbejdet lidt med her er for eksempel at indføre flexetid. Jeg ønsker en skole, som er mere åben og med åben mener jeg tilgængelig. Til hele denne bygningsmasse her, som indeholder hjælpemidler og muligheder, kunne være et nærmiljøanlæg, som børn og unge kunne bruge, så det var deres sted i stedet for at rende rundt nede i et indkøbscenter. Så var det her man kunne være. Det er en af de ting, som jeg opfatter som en fremtidsskole.”

Bydelsforvaltningschefen er inde på en tilsvarende mulig bredere forælderrolle: Forældrene ”kan give tydeligt udtryk for, hvilken skole de ønsker for deres børn. De kan give signal til administrationen og lærerne: ”Sådan en skole ønsker vi”. For eksempel kan de sige: ”Vi ønsker at få en skole, hvor det er muligt for børnene at lave lektier på skolen, før de kommer hjem.” De kan også sige, at ”vi ønsker at bidrage til, at mobning skal blive reduceret til omtrent ingenting på skolen.” Forældrene kan også gøre politikerne opmærksomme, både i forhold til det med ressourcer og i forhold til bygninger.”

Efter forældrerepræsentantens opfattelse kan BydelsFAUs (BF) spille en vigtig rolle: ”Et stærkt BF med engagerede, politisk orienterede mennesker kan gøre forældreindvirkningen meget større. De stiller op på bydelsmøder og ”hænger” på politikerne.”

Politikeren nævner BF som eksempel på, at det er lykkedes at inddrage forældrene. Her kan forældrerepræsentanter ”fremføre sine bekymringer og sine synspunkter”. BF har bl.a. gennemgået skolernes bygningsmasse. Politikeren ser således på dette: ”Det positive er, at forældrene og BF tager sig af det, og at de arbejder med at samle det. På den anden side er der ikke nogen overraskelser i den rapport. Det er ikke nyt for os. De skulle hellere have brugt tiden på noget andet. De må gerne tage sig af vedligeholdelse af skolerne, men det indsamlingsarbejde, de har gjort, det var unødvendigt.”

En kommunal forvaltningschef mener, at det er lykkedes for bydelene at inddrage forældrene, især har nogle af bydelene arbejdet ganske meget i forhold til reelt at inddrage forældregrupperne. Formelt er der dog næppe sket de store ændringer, fx var der også inden bydelsreformen centralt et fælles forældredvalg: ”Det gik sådan op eller ned, det var meget personafhængigt af, hvem der ledede det. Af og til var det meget aktivt, og af og til var det meget dødt.”

Endelig påpeger forældrerepræsentanten, at hverken skole eller forældre for tiden kan påvirke de økonomiske rammer, der udstikkes af kommunen. Forældrerepræsentanten har visioner om ”en helt forældrestyret og lærerstyret skole, hvor du har decentraliseret økonomien. Det tror jeg kunne blive en god skole.”

### **Ressourcestærke/svage**

Rektoren oplever, at de ressourcestærke forældre ser det som en del af deres opgave at tænke på de ressourcetsvages børn: ”De tænker på skolen som en helhed.”

Politikeren er også inde på spørgsmålet om ressourcestærke/svage forældre: ”Som politiker og som skolemenneske, må du altid have et vågent øje for de ressourcetsvages situation, og må kæmpe deres sag mod forældre, som ikke helt ser dette perspektiv. Nu er der snak om, at vi skal få forældrestyre og det kan være besnærende, men fagfolk og politikere må komme ind og være et korrektiv. De ressourcestærke forældre vil ikke de ressourcetsvage noget ondt, men de tænker ikke så langt. De tænker ud fra deres egen position og ståsted.”

Forældrerepræsentanten mener, at ”der er rigtig mange ressourcestærke forældre. Rigtig mange. De færreste engagerer sig, og en del af dem, som har ressourcer, lader være med at engagere sig, fordi de har begrænset med tid, og det er for småt og så får du dem ikke med.” Forældrerepræsentanten mener ikke, der er andre end de ressourcetsvage forældre, der har ansvar for dem: ”Der er en ting som jeg har undret mig over i mange år (omkring ressourcetsvage forældre). At der bliver indkaldt til adfærdsmøder med psykologer og politi, og de snakker sammen. Der er aldrig nogle af de forældre, som er med på de møder. Således at de ressourcetsvage forældre altså ikke er involverede i dette. Og du kan sige, at lærerne måske har for lidt oplæring og træning i konfliktløsning, og når du så skal løfte dette op på et voksenplan, så er vi som forældre jo fuldstændig uprofessionelle. Det er vanskelig at tage vanskelige sager op med forældrene til et barn. Specielt hvis de er så ressourcetsvage, at de skider på problemet. Så dette er et område, som hvis man ikke får bugt med det, hvis det får lov til at blomstre, så synes jeg det bliver helt uoverkommeligt.”

## 2.6. Relationerne mellem skole og bydel

Politiker, bydelsforvaltningschef og rektor er enige om, at skolerne har en relativ høj grad af autonomi, og de ser ganske positivt på samspillet mellem bydel og skole.

Politikeren beskriver relationerne mellem skole og bydel på denne måde: ”Skolen har stor selvstændighed. Men bydelen skal kunne være en støtte for skolerne. Når de har problemer, så må man kunne få hjælp fra bydelen.”<sup>14</sup>

Bydelsforvaltningschefen beskriver skolerne som reelt relativt autonome, både når det gælder økonomi og personale. Bydelsforvaltningen har en rolle som støttefunktion og i forbindelse med udviklingsprojekter. Relationerne beskrives på disse måder:

”Skolerne i bydelen behøver ikke at være ens. Vi har mange skoler og de må godt være lidt forskellige. Der er noget som skal være det samme, noget som skal være ens for alle, men udover det så må de godt være lidt forskellige. Den frihed skal de have.”

”Skolen har et budget, og vi siger, at vi er optaget af det tal, som står nederst, sluttallet. Men udover det, skal skolerne kunne disponere pengene, men selvfølgelig skal de følge reglerne. Skolerne oplever det som frihed, men af og til så havde det måske været enklere for den enkelte rektor, hvis de havde fået besked om, at de skulle bruge så og så meget til det, og så

---

<sup>14</sup> Politikeren bemærker, at ”det var blomsterpindene, der gjorde, at jeg valgte det billede” (jf. bilag 1).

meget til det og så meget til det, men vi synes ikke, at det giver nogen udvikling.”

”Vores rolle er, at vi er pådrivere i en udviklingsproces. Vi prøver at lægge det til rette for dem. Vi har nu vedtaget, at i dette skoleår, så er det det med elevsamtalen, som skal gennemføres. I det kommende skoleår, der har vi sagt, at nu ønsker vi at hver skole skal prøve at lave en lille virksomhed.”

Ideerne til udviklingsprojekterne kommer fra bydelsforvaltningen (ikke fra kommunen). De opstår i dialog i forvaltningen inspireret af at følge med i udviklingen generelt på skoleområdet i Norge: ”Vi prøver én lille ting hvert år.”

Personaleansvaret ligger på den enkelte skole: ”Det hænder jo, at det bliver problematisk, og vi prøver så at være støttefunktion.”

Det er sket, at enkelte rektorer har givet udtryk for, at de hellere ville have haft enkeltbevillinger: ”Det har hændt. Og måske især nye rektorer med mindre erfaring havde nok syntes, at det ville være godt til at begynde med. Men når de får erfaring, så ønsker de at få lov til at styre selv.”

Skolerne var formelt ganske autonome allerede inden bydelsordningen, men bydelene respekterer i højere grad reelt den formelle autonomi.

”Før der kom bydele arbejdede kommunen meget bevidst med, at skolerne skulle blive meget selvstændige enheder med fuld økonomistyring og personaleansvar. Så det tror jeg ikke er blevet så stor en ændring, siden vi fik bydele. Men måske er bydelene mere bevidste om at respektere skolernes selvstændighed.”

Den reelle autonomi beskrives bl.a. på disse måder af bydelsforvaltningschefen:

”Der skal rigtig meget til før jeg vil omgøre en rektors afgørelse. Når en rektor har bestemt noget, så må jeg støtte ham i det. Og hvis jeg er meget uenig, må jeg snakke med den rektor og blive enige, så vi sammen kan finde en løsning på det. Jeg ville aldrig gå til forældre eller andre og sige ”Jeg er ikke enig med rektor.” Det ville jeg aldrig gøre.”

”Det er vel sket, vi har fået henvendelser fra forældre og jeg tænker ”det var lidt dumt gjort, det der ude på skolen.” Jeg har ikke sagt det til forældrene, men jeg har taget kontakt med rektor og sagt ”prøv at ændre den beslutning.” ”Og du kan gøre det på en sådan måde, at du ikke taber ansigt, men jeg vil anbefale dig at ændre den beslutning.” Og det har virket.”

Rektoren oplever samarbejdet med bydelsforvaltningen positivt.

”(Forvaltningen er en) vældig god samarbejdspartner. Bydelen er vældig dygtig til at være med os, når vi spørger om ting. Det er ok med formel og uformel kontakt. Og de er dygtige til at tilrette lægge kurser for udvikling af personale, til at udvikle ledere. Det er en velfungerende bydel, som er god at arbejde i.”



Rektoren beskriver relationerne mellem skole og bydel således, at skolerne fylder relativt meget og bydelen relativt lidt, men at en vekselvirkning er vigtig, dog ikke nødvendigvis med en bydel.

Bydelsforvaltningschefen mødes med rektorerne én gang om måneden og tilstræber skolebesøg og medarbejdersamtaler minimum en gang per år. Derudover er der ofte telefonkontakt. Rektorerne har deres eget netværk, som forvaltningschefen ikke deltager i. Desuden har eleverne deres eget netværk. Disse netværk er ikke noget specielt for bydelen.

På møderne mellem rektorerne og bydelen oplever rektoren dialogen som ”vældig god”: ”Jeg har arbejdet flere steder, men denne bydel har været bedst”. På møderne mellem rektorerne uden bydelens deltagelse tages ledelsesspørgsmål op på en mere uformel måde: ”Vi taler om de daglige ting, der foregår på den enkelte skole. Det kan være elevsamtaler, pædagogiske problemstillinger, personalesager, som det er ok at drøfte med kollegaer.”

Selvom rektoren mener den konkrete bydel fungerer godt, giver bydelsordningen efter rektorens opfattelse anledning til dobbeltarbejde og ”det er klart, at der kunne spares nogen penge”. Rektoren lægger vægt på faglig spidskompetence på kommuneniveau (”Der skal være en spidskompetence for at tage vare på en del fællesinteresser”) og ser positivt på den centrale forvaltnings rolle inden bydelsordningen: ”Den skoleafdeling som vi i kommunen havde før bydelen kom, fungerede aldeles udmærket. Jeg savner de fælles rektormøder for hele kommunen, byen. Dem har vi sjældent nu.”

Forældrerepræsentanten ser lidt mindre positivt på samspillet med bydelen. Som eksempel nævnes det udendørs anlæg, hvor bydelen ikke kunne påtage sig at være en så aktiv medspiller, som forældrerepræsentanten kunne have ønsket sig: ”For mig ville forvaltningschefen kun være et forsinkende mellemlid. Administrationen ville lægge en dæmper på projektet og ikke være en pådriver.” Forældrerepræsentanten beskriver kontakten til bydelsforvaltningen på denne måde:

”Jeg ringer til opvækstchefen: ”Kan du koordinere dette”? ”Ja da, dette var meget interessant, og selvfølgelig...” ”Ja hvad kan du bidrage med? Kan du være pådriver?” ”Nej” Og hvad er da rollen? Jeg havde travlt. Jeg skal have færrest mulige telefonopkald. Og det er jo bare pjat, at der sidder en der og kun flytter papir. Hun burde sige: ”Ja, kæmpe interessant, jeg skal tage kontakt og arbejde for jer”. Sådan burde hun gøre det.”

Desuden mener forældrerepræsentanten, at skolen kun har begrænset økonomisk autonomi: ”Når der står i et budget ”Elbesparelser kan ikke omdisponeres”, så har du ganske snævre rammer.”

En kommunal forvaltningschef beskriver på den ene side det norske skolevæsen som meget centralt styret: Staten fastlægger rammer i form af lovgivning og timeplaner, amterne fører tilsyn, kommune (og bydel) udmelder økonomiske rammer og konkretiserer mål og udviklingsprojekter. På den anden side har den enkelte skole ”ganske stor autonomi”:

”Skolerne er i udgangspunktet ganske autonome. Jeg har selv været rektor på en skole. Det var en skole som arbejdede meget med udviklingsarbejde, og der var minimal kontakt med de centrale led.”

For forvaltningschefen er autonomi og ledelse vigtigt for udvikling på skoleområdet.

”Nøglen i forbindelse med kvalitetsudvikling er, at den enkelte skole får større autonomi og at der stilles større krav til ledelse på den enkelte skole.”

”I mit hoved skal det altid være sådan, at ansvar, kompetence og ressourcer skal lægges samme sted. Ellers pulveriserer du ansvaret i forhold til organisationen”

Derudover er der kun brug for, at relativt få opgaver varetages centralt.

”Det som vi har brug for centralt er en retfærdig fordeling af knappe ressourcer til de forskellige tjenestesteder, at du har en del fælles, som man vælger at satse på, og at du har et resultat at følge i forhold til det, der skal vise kvaliteten, altså udbyttet af de ressourcer man lægger ind i den skole.”

## **2.7. Relationerne bydel - kommune**

Der er enighed om, at kommunen giver bydelen snævre økonomiske og politiske rammer. Politikeren beskriver bydelens relationer til kommunen som præget af den dårlige økonomi: ”Det er nedskæringer og nedskæringer”. Bydelsforvaltningschefen peger også på, at der er nedskæringer, men at utilfredshed med budgetreduktioner lokalt bliver rettet mod kommunen.

En kommunal forvaltningschef nævner, at der lægges megen politik fra centralt hold: ”Vældig meget af det, der lægges af føring fra bydelen, det lægges centralt, enten administrativt, men ikke mindst politisk.”

Forældrerepræsentanten oplever relationerne bydel – kommunen som meget præget af kommunen: ”Jeg opfatter stadig kommunen som værende centralstyret. Der er nogle pinocchio-figurer ude i bydelene, men kommunen er nok så centralstyret. Og det præger politikken. Jeg tror, det har at gøre med noget så banalt som magt. Altså politikere er politikere. De sidder på taburetter, og det er vanskeligt at sidde i en magtposition og så pludselig se, at derude er der ikke brug for mig.”

Den kommunale forvaltningschef peger på, at de tungeste politikere har valgt at blive centralt: ”Tyngden af politikerne sidder i bystyret og i byrådet og ikke ude i bydelene.” Desuden mener chefen, at dobbeltmandaterne giver problemer: ”Det er et problem, at bydelspolitikere også sidder i bystyret. Det er med til at skabe forvirring.”

Derudover kører bydelene deres eget løb: ”Bydelene er vældig optaget af at være sig selv. I Norge kalder vi det for nessekonger, der kører sit eget løb og vil have mindst muligt at gøre med det centrale niveau.” Endelig omprioriterer bydelene inden for deres økonomiske rammer: ”Når bydelene har fået et netto-budget, har de fuldmagten inden for det budget. Samtidig har bystyret måske sagt, at man fx skal

styrke skolen ved at lægge så og så mange millioner for at kunne øge lærertætheden for eleverne på de første fire klassetrin. Så fordeler vi pengene ud til bydelene. Men vi har ingen garanti for, at de bliver brugt på skoleområdet. For de får et netto-budget og har fuldmagter til at bruge de penge anderledes end bystyret har vedtaget. Vi har eksempler på, at der nu er ulige ressourcer til skolerne i de otte bydele. Nogle har valgt at prioritere opretholdelse af skoletilbudet på det samme niveau, andre har valgt at skære ned på skolerne (og flyttet penge til socialområdet, hvor man har haft store problemer).”

Relationerne mellem bydel og kommune præges også af, at der sideløbende er udviklingsprojekter på både kommune- og bydelsniveau: Bydelsforvaltningschefen udtrykker det på disse måder:

”Vi oplever, at der foregår utrolig meget på kommuneniveau, og det har vel med magt at gøre. Vi bruger ganske meget tid til at følge op på en del ting, som bliver foreslået fra kommunens side. De griber ind i vores hverdag på områder, hvor vi egentlig ikke synes, at de burde gribe ind. Når de først har valgt at have bydele, så synes jeg, at de skulle respektere det. Der bliver gjort en del dobbeltarbejde i kommunen.”

”For eksempel så har vi en del udviklingsprojekter. De store kommunalafdelinger ville jo ikke have, at der skulle være bydele. Fordi der var en del mennesker, som måtte ændre rolle, de måtte flytte arbejdsplads og sådanne ting. Og det var de ikke interesserede i. Lige før bydelsordningen blev etableret, indgik en del ungdomsskoler i et udviklingsprojekt. Det har fået lov til at fortsætte, selvom en del af os i bydelene har sagt, at vi godt kan overtage det. Men de vil gerne fortsætte selv, fordi der jo er nogle mennesker, som har et arbejde der. Der føler jeg, at det bliver dobbeltarbejde, fordi at - i og med at det er bydelen, som driver skole, så må vi også følge med i det som sker. Og så kommer der også mennesker indefra afdelingerne centralt, som følger med i det. Vi oplever af og til, at der bliver indkaldt til møde for at kommunen skal få at vide, hvad der sker. Vi tænker os, at det som vi kunne have gjort, var at indlevere en god årsmelding, og rapportere statistikker og alle sådanne ting, således at de ville få en god tilbagemelding. Men behovet er lidt anderledes.”

”Vi oplever, at kommunen går direkte ud til vores tjenestesteder og glemmer, at vi eksisterer. De går mellem linjerne, således at det ikke er altid, at vi får det hele at vide. Det bryder vi os ikke om.”

En kommunal forvaltningschef peger på, at der fortsat er udviklingsprojekter centralt i kommunen: ”Vi har (i den centrale forvaltning) personer, som arbejder med fællesprojekter som bystyret har vedtaget. Det som bystyret har vedtaget er på en måde overordnet. Uanset man har bydelsstyre, så skal det nedtransporteres ind i den enkelte bydel og i forhold til den enkelte skole.”

## 2.8 Afrunding

Når processerne i den norske bydel sammenlignes med processerne i den danske er det slående, at bydelsstyreformens mindre omfattende udformning giver anderledes vilkår for, at den norske bydel overhovedet kan udvikle en særlig politisk-administrativ styring for bydelen. Som det er fremgået af det foregående afsnit, oplever alle, at kommunen sætter snævre grænser for bydelene både politisk og

økonomisk. Grænserne er så snævre, at det – i en sammenligning med den danske bydel – kun i begrænset udstrækning virker som om, at det er lykkedes politikerne at udvikle en platform i bydelen, der gør det muligt at spille en anderledes rolle. Mulighederne for at udvikle en sådan rolle forekommer imidlertid at være til stede, hvis grænserne var mindre snævre, da bydelspolitikere er præget af andet end partipolitik, er lyttende og opleves positivt af de øvrige i bydelen.

Når det gælder bydelsadministrationen og skolerne er der i højere grad tale om processer, der minder om UDD, især omkring de udviklingsprojekter, som bydelsadministrationen sætter dagsordenen for. Her ligger ansatser til, at bydelen kunne leve op til en af intentionerne: at være ”lokale udviklingsarenaer” (Kristiansen og Haveraaen 2001). Bydelsadministrationens muligheder for i højere grad at medvirke til skabe UDD på bydelsniveau hæmmes dog af, at kommunen centralt tilsyneladende fortsætter med at gennemføre kommunale udviklingsprojekter på bydelens skoler uden om bydelens politisk-administrative system.<sup>15</sup> En højere grad af UDD ville desuden forudsætte, at bydelspolitikere fik en mere synlig lokal rolle, måske som fyrtårn eller paraply (jf. kapitel 1).

---

<sup>15</sup> Noget sådant er dog ikke overraskende, fx var det også en af erfaringerne fra det første danske forsøg med en bydelsstyrelignende ordning, at kommunen fortsatte centralt initierede lokale udviklingsaktiviteter uanset de lå inden for bydelens kompetenceområde.

## Kapitel 3 Forandringsprocesser i en svensk bydel

Hovedindtrykket er, at det er lykkedes for bydelen at skabe forandringer på skoleområdet. Der er enighed om, at politikerne har spillet en vigtig rolle. Der er forskellige opfattelser af forvaltningens indflydelse, om der er kommet nye ideer fra den enkelte skole, og om det er lykkedes at inddrage forældrene. Skolerne har relativ stor autonomi i forhold til bydelen, mens bydelen er underlagt snævre rammer fra kommunen.<sup>16</sup>

### 3.1 Forandringer på skoleområdet

Der er enighed om, at det er lykkedes for bydelen at skabe forandringer på skoleområdet, fx i form af en skolenedlæggelse og et ændret indskolingsforløb (jf. senere).

Som yderligere eksempel nævner rektor inddelingen af bydelens skoler i rektorområder med tilhørende enhedschefer, en ordning rektor oplever positivt. Ordningen består i, at hver rektor har et antal enhedschefer under sig. Dermed får personalet i den enkelte enhed et nærmere forhold til sin enhedschef og det tager ikke så lang tid at træffe beslutninger. Den enkelte enhedschef har fx 20-25 ansatte, som chefen skal lede og have udviklingssamtaler med. Denne forandring er dog ikke noget særligt for bydelen, men en trend på skoleområdet både i Malmø og andre kommuner.

Kommunalpolitikeren nævner som eksempel på forandringer 'udviklingsarbejde på skolerne', fx sprogprojekter, idrætsprojekter eller demokratiprojekter med forældre- og elevindflydelse. Omfanget varierer fra bydel til bydel: "Det ser lidt forskelligt ud i de forskellige bydele. I samtlige bydele er der noget udviklingsarbejde, men i nogle har man ikke så meget."

#### Eksempel: Skolenedlæggelsen

Baggrunden for skolenedlæggelsen var en befolkningsprognose, der viste, at antallet af skolebørn i bydelen ville blive formindsket betydeligt i de kommende år og svarende til 14 klasser mindre. Konkret skulle tilpasningen bl.a. ske gennem nedlæggelse af en lille byskole og overførsel af eleverne til en større skole i nærheden: "Det var en ganske enkelt løsning, de skulle flytte 300 meter længere væk til en moderne skole som har tomme lokaler."

Skolenedlæggelsen har givet anledning til megen diskussion: "Der har været stor strid om det, det har været i tv og i pressen. Normalt ville jeg som politiker ikke blande mig i, at 45 elever går i skole i et lokale 300 meter længere væk."

"Den gamle skole blev slet ikke anvendt, man anvendte en pavillon i skolegården. Men da pressens fokus kom på skolen, så filmede man den oprindelige, gamle, pittoreske skole i stedet for den pavillon, der blev brugt som skole. Massemedierne elsker, når der kommer sådan et spørgsmål op."

---

<sup>16</sup> Bydelsstyret er evalueret i Petersson og Hagström 2000. Der foreligger desuden en særlig rapport om skoleområdet (Persson 2000).

Forældrene til eleverne på den lille byskole var utilfredse. De mente, at deres børn ville få en bedre skolestart på den lille skole og en dårligere på den store. For bydelspolitikeren er præcis dette et spørgsmål om politik.

”Vi vil, at alle skal have en god skole. Forældrene værnedede om, at deres børn skulle have en bedre start, men vi synes alle skal have en lige god start, og det er ikke nogen dårligere start på den store skole. Dette er et eksempel på politik. Nogle vil, at deres børn skal få en bedre start end andre, og det er naturligvis som forældre et rigtigt perspektiv. Men som politiker er det ikke et rigtigt perspektiv, at lade nogen komme foran andre så at sige.”

Bydelspolitikeren beskriver forældrenes rolle i forløbet omkring skolenedlæggelsen på denne måde:

”Forældrene var jo meget kompetente. De regnede ud, hvilken besparelse, der lå i lukningen, at det kun handlede om en besparelse på 300.000 kr. Hvis det var tilfældet, så havde alt været fryd og gammen. Og hvis man går ud fra en situation, der kun gælder et år, så kunne tallet muligvis være rigtigt. De kiggede præcis på denne situation i starten af efteråret. Men eftersom trenden i bydelen er, at antallet af skolebørn mindskes hele tiden, så vinder man jo ingenting ved at løse det temporært. Så bliver det endnu mere besværligt senere.”

”Forældrene fik samlet 1200 underskrifter sammen. Der bor knapt 1200 i hele lokalsamfundet, alle skrev under, det gør mennesker jo. Så fik jeg beviset: ”Den skole kan du ikke lukke”. ”Jamen”, sagde jeg, ”der er jo 9000, som ikke har skrevet under”. Vi skal jo afveje, man kan ikke have et underskriftsdemokrati.”

”Sagen viser hvilken kraft borgerne har, når de står sammen og alle lokale beboere uanset partifarve opfatter dette som et angreb på lokalsamfundet. De forstørrede spørgsmålet enormt op.”

Sagen er dog endt med, at beslutningen gennemføres: ”Jeg tror forældrene har givet op. Jeg har sagt at ”I skal naturligvis have stor indflydelse på hvordan classesammensætningen bliver i den nye skole” hvor de skal flytte hen. Men det spørgsmål ville de ikke diskutere.”

Rektoren beskriver skolesammenlægningen på denne måde:

”Politisk har vi fået at vide, at vi er nødt til at tilpasse vores økonomi. Vi har for få elever og derfor ikke nok penge til at beholde det personale vi har. Det var op til os at fremlægge forslag til, hvad vi gør. Vores forslag var at lukke en lille byskole og politikerne har støttet det fuldt ud. Vi har haft mange møder med forældrene, og vi har respekt for, at de arbejder hårdt for at bevare deres lille byskole. Politikerne kom i modvind, men selvom det har været valgt, har de bakket os op.”

Forældrerepræsentanten oplever skolenedlæggelsen på denne måde:

”De har nedlagt en skole, som forældrene ville beholde. Det er lykkedes dem trods forældrenes protester. Jeg synes, det er tosset. Det var en fin, lille skole. Mine børn går her, så det påvirker ikke dem, men de børn der går der. Jeg ved, der er forældre, som er meget fortvivlede. Men der findes ikke underlag nok for den. Det kunne man måske have haft, ved at tiltrække flere børnefamilier. Der er ganske mange børnefamilier, der flytter herud. De bygger også meget. Jeg synes, det er tosset.”

### **Eksempel: Et ændret indskolingsforløb**

Et andet eksempel på forandring på skoleområdet er indførelse af en tidligere indskoling. Bydelen var den første i kommunen, der lod børnene starte i forskole et år tidligere. Baggrunden for den tidligere indskoling var et ønske om at forbedre overgangen til skolen for børnene på en sådan måde, at der i højere grad blev taget hensyn til børnene.

”Det havde ikke fungeret særlig godt tidligere. Det var som to separate verdener, forskole og skole. Det er på vej til at blive forbedret, men det er stadig dem og os, selv når man hedder forskolelærer og tilhører samme fagforening. De andre er lidt finere pædagoger, lærerne synes de står lidt højere på den pædagogiske skala og forskolelærere er lidt mere børnepassere, de leger og sådan. Lærerne indser ikke børnehavens betydning for den fremtidige formning, de er mere disciplinerede og de stiller mere krav til, at nu er jeg her.”

Rektor kommer også ind på den mere generelle udfordring, der ligger i forskellen mellem personalet i forskole og skole: ”Der er forskellige faglige aftaler. Når man kommer fra forskolen, så har man børn hele tiden og næsten ingen forberedelsestid, i skolen har man meget mere forberedelsestid. I forskolens verden oplever personalet lederen meget tæt på, mens man i skolen ikke er vant til at have lederen tæt på. Når jeg gør det samme med lærerne, som jeg gør med forskolepersonalet, synes forskolepersonalet, at jeg aldrig er der, og lærerne synes de ser mig alt for meget.”

Ideen mødte modstand hos forældrene i starten.

”Vi fremlagde et forslag, vores politiske intentioner, hvordan det skulle være osv. Og jeg mødte forældrene på et stormøde. De sagde: ”Ah, det er bare fordi i politikere skal spare penge”. Men det var ikke hovedmotivet. Det var det faktisk ikke, men det tror alle, når en politiker kommer med et forslag. Forældrene var aggressive, men de fik lov til at vælge at lade deres børn blive, hvor de var eller lade dem starte i den nye ordning. Der var bare en håndfuld forældre, der sagde ”Vi lader barnet blive”.”

Forældrerepræsentanten oplevede det på denne måde:

”For nogle år siden begyndte børnene som 6-årige i skolen. Det blev bestemt. Der var mange møder og forældrene forstod det ikke rigtigt i begyndelsen. Der var forældreprotester, men det blev alligevel bestemt, at børnene skulle begynde her som 6-årige. Jeg var imod det først, men det faldt godt ud. Det har været rigtigt godt, meget takket være personalet. De har virkelig engageret sig, og det er jo ikke altid almindelige lektioner, børnene leger også meget, så det fungerer rigtig godt.”

### 3.2. Politikernes rolle

Der er enighed om, at bydelspolitikere har spillet en vigtig rolle. For bydelspolitikeren har det været vigtigst at lytte og se: ”Inden vi tager beslutningerne, må vi lytte til borgerne. Det er en proces, og det er vigtigt, at det ikke er lukkede rum her.”

Politikerne deltager i mange møder med borgerne. Nogle af møderne er organiseret som høringer, fx omkring budgettet, børne- og ungepolitik eller ældrepolitik. Inden høringerne udsendes et lille oplæg og efter et referat. Borgerkontakten beskrives bl.a. på denne måde:

”Vi møder borgerne dagligt. Det gør vi. Vi er fritidspolitikere, som arbejder mest om aftenen, men borgerne ser os jo dagligt i bydelen. Alle ved, hvem man er, der er billeder af os i avisen. Jeg tror de fleste af os her i bydelen både ses og høres, men når jeg bevæger mig rundt i bydelen, bliver jeg ikke antastet af borgere, der vil tage et politisk spørgsmål op. Vi svenskere er så fintfølede, vi vil ikke forstyrre. Nogen gange ringer borgerne og spørger ”Har du tid nu?”, der er lidt forsigtighed kan man sige.”

Bydelspolitikeren beskriver det som en del af politikernes rolle at stå fast over for borgergrupper, fx når ressourcestærke forældre forsøger at presse politikere på skoleområdet.

”I skal bøje jer” siger de, ”Vi skal have vores skole.” De bruger underskriftindsamlinger for at få deres vilje igennem. Men skal vi så tage fra andre skoler, for at de kan få deres skole? Det er sådan lidt Robin Hood. Tværtimod, så synes vi, at de som allerede har så gode ressourcer, de børn som er født med en sølvske i munden, de burde ikke få endnu mere”

Formandens rolle beskrives som anderledes end de andre bydelspolitikere, idet formanden er lidt mere udsat og skal forsvare majoritetens politik.

Bydelspolitikeren ser samarbejdet i bydelrådet som noget anderledes end i kommunen. Den politiske dagsorden sættes af majoriteten, men oppositionen har samme indsigt i sagerne som majoriteten. Desuden er bydelrådet i højere grad præget af åbenhed, hvor man søger at opnå konsensus og pragmatiske løsninger og i mindre grad præget af ideologiske diskussioner og ”politisk plapren”.

”Vi er jo ofte politisk enige. Den politiske strid ligger meget i kommunen. Ude i bydelene er man mere pragmatiske. Vi har naturligvis ideologiske diskussioner i visse sager, og det skal heller ikke opfattes som om politisk plapren ikke eksisterer her. Men vi forsøger at finde gode løsninger, den politiske diskussion har man haft før.”

”Vi ikke har visket alle politiske meningsforskelle ud, men i de særskilte spørgsmål politiserer vi ikke”



Rektoren er helt enig i, at politikerne har spillet en vigtig rolle: ”Vi har meget kontakt med politikerne, vi holder dem hele tiden informerede, og vi oplever, at de lytter og støtter.”

Rektoren oplever politikernes rolle omkring skolenedlæggelsen på denne måde:

”Selvom det i visse henseender var ubekvemt for dem, så vovede de alligevel at stå bag os hele vejen. Og det synes jeg er prisværdigt, det er stærkt. For der kunne jo være sket det, at de ikke havde gjort det - med den ene hånd sagt, at ”I skal spare”, men at ”I sparer ikke på den rigtige måde.” Det er sket før, at rektorer har sagt, at ”nu nedlægger vi en lille skole,” og politikerne ikke har stået bag beslutningen, så snart folk begyndte at protestere.”

Rektoren får mange associationer omkring metaforer for politikernes (og sin egen) rolle, og ender med at formulere sig sådan:

”Jeg kan tænke mig, at man står et eller andet sted, hvor det blæser, og man vover at blive stående i blæsten. Ja, det har de faktisk gjort, og det har vi også.” (*Spørgsmål: Hvor stod man henne?*) ”Der hvor det blæser koldt. Men jeg følte mig ikke ensom, for ofte er det jo sådan som rektor, at du står der selv og alle andre forsvinder, men jeg følte jeg havde støtte både fra forvaltningschefen og også fra politikerne. Det var godt!”

Rektoren oplever, at politikernes rolle har forandret sig: ”Politikerne var tidligere negative overfor skolen, men det har skolerne og ledelsesgruppen i fællesskab fået ændret ved at vise, berette, informere og stille op og bede dem komme ud. Meget handler jo om, at man ikke har viden. Det har ændret sig meget.”

Forældrerepræsentanten er også enig i, at politikerne har spillet en vigtig rolle: ”Det er jo dem, der bestemmer over pengene.” Forældrerepræsentanten har svært ved at vælge metaforer for politikernes rolle: ”Jeg ved ikke. De skal finde penge til børn, ældre, skole og omsorg og alt sådan noget. Man kan ikke kalde dem skurke. Nej, jeg ved faktisk ikke.” Politikernes rolle i sagen om skolelukningen beskrives således: ”De har ikke lyttet i hvert fald.”

Kommunalpolitikeren erklærer sig generelt enig i, at politikerne spiller en vigtig rolle: ”Politikerne spiller en vigtig rolle. De angiver retningen og målsætningen med det man ønsker. Vi kan også stille spørgsmålene om, hvad der er vigtigt og være opmærksomme på at give skolerne muligheder for at udvikles og arbejde med forskellige metoder.”

Politikeren oplever, at der er forskel på kommunal- og bydelspolitikernes rolle: ”Bydelspolitikerne tager sig hovedsageligt af bydelen. De har et stort ansvar for samtlige virksomheder i den enkelte bydel og direkte operativ indflydelse på de enkelte virksomheder og på det enkelte budget. De prioriterer, hvor mange penge, der fx skal gå til de ældre eller til børnene i bydelen. Den indflydelse har kommunalpolitikere ikke. De har kun et meget lille budget for kommunale virksomheder, fx særskilte udviklingsmidler, men ikke det operative ansvar.”

Politikeren beskriver derudover politikernes rolle gennem følgende metaforer:

**Øret og øjet:** ”At lytte og se, hvad der sker, er det absolut vigtigste. Man må betragte det som sker, man må se, man må opleve og man må lytte til, hvad mennesker siger og frem for alt lytte til den professionelle kunnen. Selvom man selv har en del erfaring, så kan man ikke gå ind som politiker og udskrive en recept til skolen ligesom læger kan. Det er ikke mig, som er eksperten, det er de professionelle i skolen. Det er min opgave som politiker at lytte, se og også handle evt. gennem politiske beslutninger, som kan understøtte skolerne og skabe forudsætninger for, at skolerne kommer videre i deres udviklingsarbejde.”

”Det er en vigtig rolle som politikerne har, at se, at være nærværende, at opmuntre og bidrage til, at de, som arbejder på skolerne og forældrene og eleverne opfatter, at det som de gør er vigtigt.”

”Jeg vil jeg se, hvordan skolerne ser ud og tale direkte med lærere og skoleledere. Jeg vil ikke sidde på kontoret og få beskrivelser af i andet eller tre led gennem nogle forvaltningschefer, der kommer op til mig og siger : ”Der ser sådan ud på vores skoler”. Det er umuligt for mig og det ville være en forkert vej at gå. At komme ud at møde skoleledere og lærere, at høre om alt det spændende arbejde, det er stimulerende for mig. Hvis du vil være troværdig og ansvarlig som politiker, må du kunne skaffe dig kundskaber om, hvad der faktisk sker ude i det virkelige liv.”

**Undertiden hammeren (men ikke kniven):** ”Man må have en lille hammer. En hammer kan markere kraft, men folk føler sig ikke truet på livet, hvis jeg løfter en hammer. Det giver ikke umiddelbart en følelse af, at man er truet. Kniven virker så drastisk og at anvende en kniv er mere aggressivt. Det ville være meget ulykkeligt, hvis man skulle jage folk med en stor kniv for at de skal følge efter.”

**Paletten:** Politikerne må forsøge at være kreativ, opmuntre kreativ tænkning og anvende forskellige kulturudtryk. Når det gælder konkret skole- og kulturpolitik må politikerne ”sørge for, at børnene får de rigtige muligheder for at anvende deres kreativitet i skolearbejdet”.

**Snurretoppen:** ”Man må kunne opmuntre til, at der sker noget, til handling og at det går fremad.”

**Schweizer-lommekniven:** ”Det er vigtigt som politiker at indse, at der ikke bare findes én vej at gå. Man må være åben og nysgerrig for det som sker og ikke låse sig fast i én bestemt retning. Man skal kunne se, at der findes mange forskellige værktøjer at anvende for at nå et resultat, at der er forskellige værktøjer og man skal kunne anvende mange forskellige værktøjer.”

### 3.3. Forvaltningens rolle

Politikerne er ikke enige i, at forvaltningen har haft størst indflydelse. Bydelspolitikerne er dog bevidst om, at forvaltningen er ”den stærkere part” og at ”den politiske organisation er afhængig af forvaltningen”. Generelt beskrives forvaltningen som ”meget kompetent”. Der er tale om en lille forvaltning, hvor politikerne kender næsten alle ledere: ”Vi er ikke anonyme for hinanden”. Samspillet mellem politikere og forvaltning beskrives på disse måder:

”Som politikker må jeg hele tiden sørge for, at de politiske mål er meget tydelige, hvad man skal opnå, hvem der skal gøre hvad og hvornår det skal gøres”.

”Vi har været udsat for situationer, hvor forvaltningschefen har fremlagt forslag, som ikke har været acceptable. Der har vi sagt, at ”det går vi ikke med til, det får du tilbage, du må komme med et nyt forslag.” I et tilfælde har jeg taget hånden om pennen og streget. Der ved jeg, at det at jeg stryger, er administration”.

Kommunalpolitikeren peger på, at forvaltningens indflydelse er forskellig fra bydel til bydel. I visse bydele har lederne i forvaltningen haft stor indflydelse: ”Der findes forvaltningschefer, som selv har en baggrund i skolen. Der kan man indimellem se en tydeligere indflydelse beroende på, at de har mange kundskaber og megen erfaring på det område, mens andre ledere, som ikke har den baggrund, overlader indflydelsen til andre.”

Rektoren er enig i, at lederne i forvaltningen har haft størst indflydelse. Ledelsesgruppen under forvaltningschefen består af 13 personer, herunder de 4 rektorer ”men i fremtiden bliver det børne- og ungdomschefen som skal sidde med der”. Ledelsesgruppens indflydelse på skolens budget beskrives på denne måde:

”Vi diskuterer pengene, som kommer ud. Hvordan de skal fordeles. Og skolerne er jo 75 % af hele virksomheden herude, så alle bliver involverede i problemerne med at spare. Det går efter nøgletal, så det bliver ens for alle. Pengene er ikke noget problem. De fordeles ligeligt ud fra elevtallet. Det har vi været enige om. Men når hele forvaltningen skal spare så og så mange millioner, skal vi så tage det fra biblioteket, fra omsorgssektoren eller hvor? Vi diskuterer det og kommer frem til en løsning. Det er noget vi skal.”

### **3.4. Skolens rolle**

Rektoren beskriver forskellige aspekter ved ledelsesopgaven på disse måder:

”Mit chefskab er at lede ledelsesgruppen, at være pædagogisk ansvarlig og budgetansvarlig, men også at lede en udvikling fremad...At være chef indebærer ikke at man sidder og bestemmer alting selv. Det er et samspil med de ansatte...I ledelsesgruppen diskuterer vi mål, visioner og udvikling. Og selvfølgelig også det praktiske, der skal gøres, som at videreformidle den information, som kommer fra bydelsforvaltningen, ned og ud til personalet...Er man chef må man træffe alle de her beslutninger, som måske ikke er så rare at tage, men som skal tages.”

Hidtil har rektorerne i bydelen indgået i bydelens chefgruppe: ”i princippet er vi med på alle mulige møder på forvaltningsniveau.” Der bliver nu ansat en børne- og ungdomschef med ansvar for samordning på området: ”så bliver jeg aflastet for alle møderne på forvaltningsniveau og får lov til at være mere på virksomheden - det er jo det, der er sjovt og spændende - at se at det går fremad hernede.”

Rektoren er helt enig i, at der er kommet nye ideer fra den enkelte skole. Som eksempel nævnes den helsefremmende skole: ”Vi har arbejdet meget imod mobning, vold og drillerier, og det er et led i dette arbejde, at børnene skal have det godt - de skal føle empati”. Ideen kom fra et projekt i en anden bydel, den blev taget op af en enkelt skole, men har nu bredt sig til alle skolerne i bydelen.

Politikerne ser forskelligt på, om der er kommet nye ideer fra den enkelte skole. Bydelspolitikereren mener ikke, at det er tilfældet. Baggrunden for det er, at politikeren kun har begrænset kontakt med den enkelte skole, og at mange ideer formentlig kan gennemføres uden de behandles politisk.

”Jeg går næsten aldrig ud og diskuterer med en enkelt rektor eller går ind og kontrollerer en enkelt skole. Det er forvaltningschefen, de diskuterer med. Det er hun eller ham, der har ansvaret for virksomheden og siden er det også dem, der tager kontakten udadtil. Får jeg et signal om, at der er en skole, der ikke fungerer, så går jeg direkte til forvaltningschefen, så må hun ordne det på sin måde internt i organisationen.”

”Jeg tror de kan gennemføre mange af deres gode ideer uden, at det påvirker den politiske proces. Det ligger indenfor de rammer, vi har sat op økonomisk og de mål vi har.”

Bydelen har afsat et beløb til mindre projekter, som skolerne kan komme med ideer til.

”Vi lod skolerne og forskolerne komme med ideer. Vi havde afsat friske penge uden for det sædvanlige budget. Vi fik et stort antal ideer ind til vores arbejdsudvalg som de tog sig af. Det var godt, det stimulerede, for det var nogle ideer, man havde tænkt på og som så kunne gennemføres. Så det er en måde at tage vare på ideer, som kommer fra skolerne.”

Kommunalpolitikeren er helt enig i, at der er kommet nye ideer fra den enkelte skole: ”Der foregår et stort udviklingsarbejde, dog mere på nogle skoler end på andre. Det kommer naturligvis an på de enkelte pædagoger og på lederskabet på skolerne.”

Politikerne oplever en forskel mellem på den ene side - alt det nye og spændende, der sker på skolerne og at udviklingsarbejdet gør en forskel til bedre – og på den anden side det ret negative billede medierne tegner af skolen.

”Massemedierne er desværre mere interesseret i at skrive om det, der ikke fungerer. Hvis der har været ballade på en skole, så skriver man gerne om det. Man skriver gerne, at børnenes kundskaber ikke længere er, hvad de burde være, og at børnene ikke længere kan læse, regne og skrive. Det negative billede i medierne er frustrerende både for pædagogerne, eleverne og forældrene. Vi ved eksempelvis - efter vi lavede en brugerundersøgelse - at både forældrene og eleverne værdsætter skolen og opfatter den mere positivt i dag end for 4 år.”

Forældrerepræsentanten har ikke noget indtryk af, om der er kommet nye ideer fra skolen. Ideen til at lukke byskolen oplever forældrerepræsentanten kommer fra

politikere: ”Det må være politikerne, tror jeg. At der ikke findes penge. Byskolen har ikke så stort børneantal, siges der. Så meget har jeg forstået.”

### 3.5. Forældrenes rolle

Der er forskellig opfattelse af, om det er lykkedes at inddrage forældrene.

Forældrerepræsentanten er helt enig i, at det er lykkedes at inddrage forældrene: ”Alle forældrene har engageret sig både negativt og positivt. Der har været mange folk på møderne, både da vi skulle starte forskolen og da man skulle nedlægge den lille skole. Forældrene har været meget engageret og vedholdende.”

Forældrerepræsentanten mener, at forældrene ikke kun engagerer sig for sit eget barns skyld. Informationen af forældrene opleves positivt, når det gælder personalet, men ”fra ledelsen er det lidt mindre godt”. Som eksempel nævnes manglende information om en lærer, der sagde op midt i en termin. Samarbejdet i forældregruppen opleves som godt, bl.a. fordi mange kender hinanden fra børnehaven.

Rektoren er uenig i, at det er lykkedes at inddrage forældrene. Forældrenes rolle beskrives bl.a. på disse måder:

”Forældrene er meget vigtige. De er vigtige for børnene, for deres værdier, synspunkter og også for, hvordan skolearbejdet skal gå videre. Det er jo i et samarbejde med dem, at vi kan udvikle skolen.”

”Forældrene ser kun det enkelte barn. De gange hvor man automatisk får forældrene herhen, er når der er sket noget med deres barn, så kommer man, så er man interesseret. Specielt hvis der sker noget, der ikke er godt.”

”Der er forskellige koder i forskellige klasser og forskellige toneangivende forældre. Afhængig af, hvad de mest toneangivende forældre i klassen står for, kan det gennemsyre en hel klasse. Derefter har det givetvis også noget at gøre med, hvordan vi er, og hvordan læreren er, altså alle de kontakter, man har, spiller en rolle. Der findes klasser, hvor man er mere interesseret, men generelt er der ikke mange, som engagerer sig meget.”

”Det er svært at få forældrene med, og det beror ikke på, at vi ikke vil, men mere på, at de ikke vil. Forældre synes det er mægtig interessant at få information, men beder man dem om at komme og hjælpe til, så har de ikke tid. Vi har forsøgt med skolegårdsdage, hvor vi hjælpes ad og hvor man fx graver. Der kommer måske 30-40 og der er 420 børn, så det er ikke mange. Men vi arbejder på det. Og det er vigtigt, at få dem ind i skolen. Men mennesker har meget travlt i dag. Det er svært at nå det hele.”

”Der findes en mentalitet blandt nogle forældre, som går ud på, at de næsten inden vi viser, hvad vi gør, så forudsætter de, at vi ikke gør, hvad vi skal. Når vi snakker med hinanden, så er det lidt negativt spørgende, ikke objektivt spørgende eller positivt.”

”Tidligere skrev forældrene direkte til politikerne, hvis de var utilfredse med skolen, man skrev ikke til mig, men gik forbi mig og forvaltningschefen og gik direkte til politikerne. Nu sker det sjældent. Nu henvender man sig til mig og diskuterer, hvis der er noget, man synes er forkert. Så forsøger vi at rette det, man synes er forkert.”

Forældrenes rolle i forbindelse med skolenedlæggelsen beskrives på denne måde:

”Forældrene var utilfredse med, at børnene skulle herhen. De var bange for, at deres børn skulle få det dårligt. Men alle børnene fra den lille skole kom alligevel herop, når de skal begynde i 4. klasse, der var jo kun 1. til 3. klasse dernede. Det handlede mere om, at de kæmpede for deres byskole. Vi har en god skole her, og alle er indstillet på at gøre det så godt som muligt for børnene. Så jeg tror ikke, der bliver noget større problem.”

Bydelspolitikeren mener, at det er lykkedes at inddrage forældrene. Nogle af politikerne er mere involveret i det konkrete samarbejde med skolerne, mens andre først inddrages i de lidt større spørgsmål, fx omkring skolenedlæggelser.

”Så må man som politiker forklare, at dette er den bedste måde at anvende de fælles ressourcer på. Jeg plejer altid at indlede møder med, at den politiske verden desværre ser sådan ud, at ressourcerne er mindre end behovene. Så det er udgangspunktet. Vi har aldrig ressourcer, der kan dække alle behov. Nogen må prioritere og sige, hvad der skal have penge frem for andet. Og det plejer at være ret godt, når vi tager den diskussion. Så er alle enige om, at vi ikke har en masse penge at øse af.”

”Det som er problemet, også for bydelspolitikere, det er at få forældre, medborgere til at få et helhedssyn, overblik, oppe fra. Man fokuserer på det spørgsmål, man brænder for, det er jo ikke mærkeligt. Forældrene siger ”Jeg vil have, at den skole skal blive der, den skal være på den måde og den skal have de ressourcer”. Det perspektiv må de gerne have, det respekterer jeg, det er rigtigt. Men så skal de respektere, at politikerne har et helhedssyn, vi kan ikke bare fokusere på det. Vi må veje deres interesser mod det totale og spørge ”Er det rimeligt?”. Men det er en svær opgave, for det er svært for menig mand at forstå, hvordan politikerne prioriterer.”

Kommunalpolitikeren er uenig i, at det generelt er lykkedes at inddrage forældrene, men også her er der forskelle fra bydel til bydel: ”Visse bydele har taget fat på at engagere forældrene og visse skoler er dygtige til at have en dialog og gøre forældrene delagtige, men nogle skoler gør det overhovedet ikke. Det er noget, man som politiker bliver nødt til at reflektere over.” Refleksionerne handler bl.a. om følgende:

- ønsker forældrene at deltage?
- hvor stor indflydelse bør forældrene have?
- på hvilke områder bør forældrene have indflydelse?

Politikeren formulerer refleksionerne på disse måder:

”Måske har politikerne et overdrevet positivt ønske om, at forældrene skal deltage mere i skolen, men dette ønske deles ikke altid af forældrene, som

det ser ud i dag. Forældrene står ikke uden for min dør og siger: "Nu vil vi ind i skolen". Sådan er det ikke."

"Det er et spørgsmål, om forældrene skal styre skolen. Vi har ikke skolebestyrelser, men vi kan opmuntre til mere forældredeltagelse på frivillig basis. Forældrene må gerne bidrage med ideer og tanker om, hvordan undervisningen og andet kan tilpasses deres børn, og det er vigtigt lærerne lytter til forældrene. Forældrene kunne også påvirke, hvordan informationen til hjemmet skal være, når det gælder planlægning på skolerne. Forældrene skal vide, hvordan skolen ser ud og have en spændende dialog lærere og ledelse om det. Men forældrene må ikke blande sig i det pædagogiske. Det er vigtigt man ved, hvem der har det professionelle ansvar. Forleden klagede nogle forældre til mig over karaktergivning. De syntes jeg skulle kontakte skolen og have synspunkter omkring det. Men det er et spørgsmål, som er strengt professionelt, ingen politikere eller forældre må gå ind og blande sig i karaktergivningen. Det er professionens absolutte ansvar, og det er meget vigtigt."

"Det vigtigste er, at skolerne formår at skabe kontakt med forældrene, så forældrene føler sig informeret om, hvordan det går i skolen med deres barn, og fx hvilken støtte barnet behøver. Skolerne er ikke altid gode til at informere forældrene løbende, og det er synd, for så oplever forældre, at de kun får et telefonopkald, når der er noget galt. Det handler om at finde metoder til at kommunikere med forældrene, at se forældrene som en ressource og skabe et samarbejde med forældrene. Det kan mange skoler blive meget bedre til. Men mange pædagoger siger desværre: "Nej, vi vil ikke have forældrene i skolen". Der er stadig en tendens til, at skolen oplever forældrene som en belastning."

### **3.6. Relationer skole – bydel - kommune**

Bydelspolitikeren peger på, at skoleområdet i Sverige generelt har været præget af ændringer i statens og kommunernes relative betydning:

"Først havde vi staten, der bestemte. Senere tog man ansvaret væk fra staten og lagde det ud til kommunerne. Nu er forandringen, at man skal tilbage så staten får større indflydelse og ansvaret bliver fordelt ligeligt mellem stat og kommune." Dette hænger sammen med, at "i Sverige er skolen blevet meget politiseret. Alle vil have gode skoler, men det er et spørgsmål, hvordan man skal realisere det. Nogle mener de dygtige skal hurtigere frem, mens andre synes alle skal have ens chancer".

Bydelspolitikeren beskriver relationerne mellem bydel og kommune på denne måde:

"Bydelene i vores kommune er ikke så selvstændige som man skulle tro. Det er en by selvom vi har bydele. Alle direktiver kommer jo fortsat fra kommunen. Vi er heller ikke direkte valgt, bydelens borgere har ikke valgt

mig. Og det er de centrale politikere, som fordeler ressourcerne mellem bydelene efter behov.”

Rektor beskriver relationerne mellem skole, bydel og kommune på disse måder:

”Vi har mål, som kommer fra bydelen, fra kommunen og fra regeringen, fx brydes kommunens skoleplan ned på bydelsniveau. Den skal vi naturligvis arbejde efter, og vi skal sørge for at virkeliggøre målene. Men hvordan vi arbejder med målene, det er op til os. Vi arbejder ret frit og kan udvikle vores skoler, som vi vil. Skolen har stor frihed.”

”Mål er en overordnet ramme, som man kan have som retningslinie, men der hvor der sker noget, det er jo i mødet mellem mennesker, når man skal leve op til virkeligheden, og det er der vi er nødt til at være med og diskutere igen og igen og igen.”

”Bydelen får sin portion penge, og så må man jo selv bestemme, hvordan man fordeler dem. Men det er ret strikt. Når det gælder om at nå ud til borgerne, er bydelen nærmere. Det er ikke så centralstyret.”

Kommunalpolitikeren beskriver relationerne mellem bydel og skole på disse måder:

”Bydelene har stor indflydelse på skolerne, forvaltningen styrer ganske meget og skolerne er ikke fritstående. Vi har en stærk forvaltning og en stærk forvaltningskultur. Administrativt har man en stærk kobling, og der findes en kontrol fra forvaltningens side på godt og ondt.”

”Jeg ønsker skolerne blev mere fritstående og på sigt fik et lokalt skolestyre, så de var helt fritstående, men sådan er det ikke. At udvikle hele dette med bydele, altså at kappe dele af, det er ikke noget man lige gør, det tager tid at forme det. Derfor har bydelsrådene stadig ganske stærk indflydelse.”

”Bydelene burde arbejde hårdere for at få skolerne til selv at udvikle sig. Der burde være mindre central styring fra forvaltningen i bydelene, og man burde give skolerne større mandat til at udvikle sig ud fra den professionalisme og kompetence, som man har på skolerne. Der er tendenser til, at man fra forvaltningens side gerne vil styre, men med kontrol oppefra er der en risiko for, at skolerne ikke udvikles rigtigt, at de hæmmes og kreativiteten ikke udvikles, som man kunne ønske den gjorde.”

Kommunalpolitikeren beskriver relationerne mellem kommune og bydel på disse måder:

”Bydelene er organisatorisk helt selvstændige. Kommunen fastlægger budgettet, og det deles i princippet i ti dele, så hver bydel får sit selvstændige budget. Der findes så en selvstændig bydelschef, som ikke har en kommunaldirektør over sig. De er deres egne chefer med det totale ansvar for deres egen bydel på forvaltningssiden. Og det er det samme politisk: udvalgsformænd i kommunen er ikke chefer for bydelspolitikere. De har et eget totalt ansvar. Jeg kan ikke gå ind til mine politiske kollegaer i



en bydel og sige: ”Sådan må du ikke gøre”. Så kan han organisatorisk sige: ”Nå, men jeg gør det alligevel”. Så findes der en indre hierarkisk situation, som går ud på, at vi fra centralt hold naturligvis kan sende meget stærke signaler ud, hvis der er nogle ting vi prioriterer højt. Det er klart hammeren findes en gang i mellem.”

”Kommunalpolitikere kan ikke gå ind i en enkelt bydel og sige: ”Nu skal I prioritere det og lægge så meget i det og det”. Men kommunalpolitikere har et overordnet ansvar for hele byen. Og til syvende og sidst havner ansvaret næsten altid hos kommunalpolitikere alligevel, selvom de ikke har det operative ansvar. Hvis der sker noget ude på en enkelt skole, så henvender journalister og andre sig til os.”

”Der er tendenser til, at nogle bydele går deres egne veje. Men engang imellem kan det være vigtigt, at man som politiker sætter foden i og markerer, hvad som er absolut vigtigt. Hvis vi fx beslutter at gøre en særlig indsats for børn, som har specielle behov, laver en kommunal satsning og afsætter særlige penge, så kan én eller to bydele ikke sige: ”Nej, det er ikke vigtigt for os, vi har andre problemer og vil satse på noget andet”. Det kan også handle om regler, som ikke fungerer længere og bør ændres. Der kan man få brug for at være ganske tydelig og sige: ”Nu er det sådan – nu bliver der oppe fra lavet en beslutning om det”. Men det er mindre sjovt, at være den som sætter foden ned engang imellem.”

”Vi har en stærkt segregeret by. Jeg håber bydelene, eftersom vi endnu er én kommune, kan bidrage til at mindske segregationen, men det er ikke sikkert. Bydelsorganisationen kan skærpe grænserne mellem bydelene og styrke det indre sammenhold i den enkelte bydel, så det bliver ti små kommuner i den store kommune. Der er tendenser til at stå vagt om sit eget og vi har stærke modsætninger mellem nogle bydele, hvor det ikke er en selvfølge at samarbejde mellem skolerne på trods af, at der geografisk bare er et stenkast mellem dem.”

En af bydelene beskrives bl.a. på denne måde: ”Det er virkelig som en egen lille by”

”Hvis forældrene ikke får det svar, de ønsker af bydelspolitikere, så går de videre til kommunalpolitikere - på trods af forældrene ved, at alle ressourcerne til skolerne findes ude i bydelene, og at vi ikke håndterer pengene på centralt niveau. Når bydelspolitikere siger : ”Nej, vi har ikke flere penge til dette, vi har prioriteret at anvende pengene til andre behov i vores bydel”, så går forældrene til kommunen og kræver. Hvis jeg siger, at jeg ingen penge har, fordi de findes i bydelen, så mener forældrene, at det ikke kan være sandt. Dette er en vanskelig pædagogisk opgave for politikere. Og det bliver der mere og mere af. Det eneste man kan gøre er at svare, at de må tage diskussionen derude. Men engang imellem kan du ikke vælge, om du vil blande dig. Mennesker kræver at træffe dig - og journalister og medier hakker på dig umiddelbart. Vi har også en ideologisk modsætning omkring bydelene. De borgerlige politikere siger nej til bydele, og vi har en borgerlig presse. Der findes et politisk motiv i ikke fuldt ud at acceptere bydelenes selvstændighed.”

### **3.7 Afrunding**

Når processerne i den svenske bydel sammenlignes med processerne i den danske, er det – som tilfældet var med den norske bydel – slående, hvordan bydelsstyreformens udformning giver snævrere rammebetingelser for udvikling af en særlig politisk-administrativ styring på bydelsniveau. Som i den norske bydel sætter kommunen snævre grænser. Dette kommer bl.a. til udtryk i sagen om skolenedlæggelsen, hvor bydelspolitikernes rolle blev at være vedholdende omkring gennemførelsen af en upopulær beslutning, men hvor der ikke er noget, der tyder på, at bydelen har skabt en anderledes proces, hvilket var tilfældet i den norske bydel. Hovedindtrykket af processerne er, at der her er tale om en anden styreform end værdimodellen og andre forandringsdynamikker end UDD.

## Litteratur

- Alvesson, Mats og Skjöldberg (2000): *Reflexive Methodology*. New Vistas for Qualitative Research. London: Sage.
- Andersson, Marianne, Gjelstrup, Koch, Korremann og Nielsen (1989): *Lokaludvalg – en vej til demokrati og effektivitet?* København: AKF-forlaget.
- Bogason, Peter (2000): *Public Policy and Local Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bredsdorff, Nils (1998): *Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben*. Århus: *Politica* nr 1, 1998.
- Bäck, Henry, Gjelstrup, Klausen og Johansen (red) (2002): "Lokal politik i storstad – stadsdelar i skandinaviska storstäder". Göteborg: Universitetets FGU-serie.
- Dupont, Marlene, Kjellerup, Møller og Nielsen (1999): *Bydelsbutikken – en kulturanalyse af etablering af en Bydelsbutik I Valby Bydelsadministration*. Roskilde: RUC-projektrapport.
- Fuglsang, Lars og Jensen (2002): *Gruppetledelse og trivsel i hjemmeplejen*. Valby: Valby Bydel.
- Gjelstrup, Gunnar (1989): *Lokaludvalg som bindeled mellem kommune og lokalsamfund i Bogason og Kristensen (red): By- og boligforvaltning – bidrag til teoriudviklingen*. Hørsholm: SBI-byplanlægning 59.
- Gjelstrup, Gunnar (1997): *Bedre service og demokrati med bydelsråd*. København: AKF-nyt 3/1997
- Gjelstrup, Gunnar (2000a): *Københavns bydelsråd – tre år senere*. København: AKF-nyt 2/2000.
- Gjelstrup, Gunnar (2000b): *Processer kan gøre en forskel. På tværs af forandringsprojekter i Valby Bydel*. København: Valby Bydel.
- Gjelstrup, Gunnar (2001a): *Bydelsstyrets kerne: Når omsorg for borgerens fugle bliver politik i Valby Bydel*.
- Gjelstrup, Gunnar (red) (2001b): *Har det offentlige ændret retning?* København: Det danske forvaltningsakademi.
- Gjelstrup, Gunnar (2002): *Beslutningsprocesser og netværk i en lille landkommune*. Roskilde: Working Paper Series 11/02, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi.
- Haveraaen, Geir og Kristiansen (2001): *Bydelsreformen i Bergen. Demokrati, innflytelse og effektivitet*. Skriftlig bidrag til workshop for forskere og praktikere i Göteborg.
- Herlitz, Ulla (red) (2002): *Låt mångfalden blomstra! Lokal demokrati i nordiska länder*. Stockholm: Nordregio Working Paper 2002:1.
- Hjortshøj, Anne og Maria Nissen (2001): *Pusterummet – et eksempel på Valby Bydels håndtering af policyprocesser i det lokale*. Roskilde: RUC-speciale – forvaltning.
- Johnsen, Erik (1993): *Strategisk analyse og syntese – en kvalitativ metode*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Klausen, Jan E. (2001): *Bydelsråd i København. En analyse av folkeavstemningen*. NIBR Prosjektrapport 2001:2. Oslo: NIBR
- Lewin, Leif (1970): *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almquist og Wiksell.
- Lundquist, Lennart (2001): *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.

- Lægheid, Per og Pedersen (red.)(1999): Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande.
- Morgan, Gareth (1993): Imaginization. The art of creative management. London: Sage.
- Petersson, H. og Hagström, B. (2000): Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Persson, Sara (2000): Brukarinflytande i Malmö - ger stadsdelsreformen ökat inflytande över grundskola och äldreomsorg? Lund: Statsvetenskapliga institutionen. Rapport nr 16. Lunds universitet.
- PLS Consult (1999): Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns kommune. Slutrapport. København: PLS Consult
- PLS Consult (2000): Lokalpolitikere under lup - Politikere og politikerroller i bydele og kommuner. København: PLS Consult
- Premfors, Rune (2000): Det starka demokrati. Stockholm: Atlas.
- Sørensen, Eva, Dreyer Hansen og Greve (1996): Demokrati i forandring. København: Projekt offentlig sektor – debatserien.
- Valby Bydel (2001): Bydelsforsøg i Valby 1997-2001. København: Valby Bydel.
- Vedung, Evert (1998): Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.

## **Bilag**

1: Spørgeskema udleveret i forbindelse med interview.

2: Billedark udleveret i forbindelse med metaforer for politikerroller.





## RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science

To obtain a copy:

The papers can be downloaded free from the following address:

<http://www.ssc.ruc.dk/>

Paper-ready copies can also be obtained at a price of 40 DKK

Request and order for paper-ready copies can be made to the following address:

Secretary Janni Villadsen

Department of Social Sciences

Roskilde University

P.O box 260

4000 Roskilde

Phone +45 4674 2597

Fax + 45 4674 3080

### Research Paper no. 1/00

Birgit Jæger  
SCOT in Action

### Research Paper no. 2/00

Leopold Galicki  
Det Sociologiske Værksted

### Research Paper no. 3/00

Anders Mathiesen  
Nyliberalismen – og de 'stærke'  
ledere

### Research Paper no. 4/00

Eva Sørensen & Jacob Torfing  
Kompetenceudvikling i Danmark

### Research Paper no. 5/00

Susana Borrás  
Science, technology and innovation in  
European Politics

### Research Paper no. 6/00

Lars A. Engberg  
Social housing in Denmark

### Research Paper no. 7/00

John Andersen  
Køn, klasse og ligestilling

### Research Paper no. 8/00

Anne Reff Pedersen, Svend Bayer og  
Nina Middelboe  
En præsentation af KIT  
- At arbejde med kvalitative interview  
via lyd



**Research Paper no. 9/00**

Povl A. Hansen och Göran Serin  
Industrins teknologistruktur i  
Öresundsregionen

**Research Paper no 10/00**

Jesper Jespersen  
ØMUéns politiske økonomi

**Research Paper no 11/00**

Jesper Jespersen  
Makroøkonomisk teori og ØMUén

**Research Paper no 12/00**

Lars Fuglsang  
Three perspectives in science,  
technology and society studies (STS) in  
the policy context

**Research Paper no 13/00**

Jacob Torfing  
Velfærdsstatens diskursivitet

**Research Paper no 14/00**

Christel Stormhøj  
Feminist politics after poststructuralism

**Research Paper no 15/00**

Anders Chr. Hansen  
Critical Assumptions in Estimation of  
Non-Renewable Resource Capital  
Consumption

**Research Paper no 16/00**

Anders Chr. Hansen  
Environmental Kuznets Curves  
andsome Danish Experiences

**Research Paper no 17/00**

Ada Scupola  
Marketing In the Electronic  
Marketplace: A Complementarity  
Approach

**Research Paper no 18/00**

Povl A. Hansen & Göran Serin  
Lavteknologiske produktioner,  
materialer, innovationer og  
konkurrenceevne.  
- eksempler fra den danske  
metalemballageindustri

**Research Paper no 1/01**

Karina Sehested  
Investigating urban governance -  
from the perspectives of policy  
networks, democracy and planning

**Research Paper no 2/01**

Sven R. Larsson  
Price stickiness and consumption  
hedging

**Research Paper no 3/01**

Helle S. Andersen  
What tole does trust play in networks  
steering?

**Research Paper no 4/01**

John Andersen  
From Urban Movement to negotiated  
Entrepreneurialism.

**Research Paper no 5/01**

Hans Aage  
Transition til Demokrati og velstand

**Research Paper no 6/01**

John Andersen & Lars Bohn  
Kgs. Enghave - by, beboere og trafik

**Research Paper no 7/01**

Bent Greve  
Labour Market Issues in the  
European Community

**Research Paper no 8/01**

Anders Chr. Hansen  
Den grønne budgetreform I Danmark

**Research Paper no 9/01**

Torben Bech Dyrberg  
Foucault's overarching  
Concept of power as governmentality

**Research Paper no 10/01**

Jesper Jespersen  
John Maynard Keynes (1883-1946)  
Århundredets makroøkonom

**Research Paper no 11/01**

Susana Borrás & Michael Kluth  
Integration in times of instability:  
Exchange rate and monetary co-  
operation in Mercosur and the EU

**Research Paper no 12/01**

Ada Scupola  
The Impact of Electronic Commerce  
on Industry Structure-The Case of  
Scientific, Technical and Medical  
Publishing

**Research Paper no 13/01**

Udgået

**Research Paper no 14/01**

Jacob Alsted  
Models of human motivation in  
sociology

**Research Paper no 15/01**

Lars Bohn  
Magt og demokrati

**Research Paper no 16/01**

Søren H. Jensen & John Andersen  
The Orestadproject – urban  
revitalisation?

**Research Paper no 17/01**

Anders Chr. Hansen  
Den grønne budgetreform i Europa

**Research Paper no 18/01**

Birgit Jæger  
Strengths and Weaknesses of  
Constructivistic Studies of Technology

**Research Paper no 19/01**

Torben Bech Dyrberg  
Racist, nationalist and populist trends  
in recent danish politics

**Research Paper no 01/02**

Anders Chr. Hansen  
Overforbrug og bæredygtig udvikling

**Research Paper no 2/02**

Eva Sørensen  
Netværksdemokratiet i byen

### **Research Paper no 3/02**

John Andersen & Trine Nordgaard  
Kampen om rummet  
- om trafikpolitik og kvarterløft i Kgs.  
Enghave

### **Research Paper no 4/02**

Lars Bohn & John Andersen  
Levevilkår og trafik i Kgs. Enghave  
- resultater af en spørgeskema-  
undersøgelse

### **Research Paper no 5/02**

Sven R. Larson  
Consumption Hedging as a  
Means of Uncertainty Management

### **Research Paper no 6/02**

Prof. Bent Greve  
Is a supranational strategy  
for social inclusion possible?

### **Research Paper no 7/02**

Trine Nordgaard  
Rum, magt og mobilitet

### **Research Paper no 8/02**

Anders Mathiesen  
Sociologiske feltanalyser

### **Research Paper no 9/02**

Anders Mathiesen  
Rapport fra Feltanalysespeciale-  
workshopén på Socialvidenslab

### **Research Paper no 10/02**

Lektor Peter Høilund & Lektor  
Søren Juul  
Udkast til en kritisk normativ teori  
for socialt arbejde

### **Research Paper no 11/02**

Gunnar Gjelstrup  
Beslutningsprocesser og netværk i en  
lille landkommune

### **Research Paper no 12/02**

Bodil Bjerg Nielsen  
Et diskursanalytisk perspektiv på en  
policy proces eksemplificeret med  
sagen om Marstal Nav

### **Research Paper no 13/02**

John Andersen  
Between community empowerment  
and elitist corporatism  
- the struggles about urban policy in  
Copenhagen