



OMDØMME I ET STRATEGISK STAKEHOLDER-PERSPEKTIV

Corporate Communications i folkeskolen

REPUTATION IN A STRATEGIC STAKEHOLDER PERSPECTIVE – CORPORATE COMMUNICATIONS IN FOLKESKOLEN

Anders Lindbæk Broman

Kandidatafhandling 2010

Copenhagen Business School, Cand.merc.(kom.)

Aflevering: 20. juli 2010

Anslag/normalsider: 181.242/79,67

Vejleder: Kresten Schultz Jørgensen

Abstract

This dissertation explores the branding of the Danish municipal primary and lower secondary school, *Folkeskolen*. Folkeskolen faces severe criticism and lacks resources and this threatens to change the school's position in society as educator of democratic members of the community. Through the empirical research and understanding of the school's organizing in the Danish society the dissertation seeks to develop an unique reputation management strategy by which the school will be able to improve its reputation. By studying a large number of documents and qualitative interviews with four main players in the education field in Denmark the dissertation combines the theories of Neo Institutionalism and Corporate Communications to develop a polyphonic stakeholder approach to reputation management that differentiates itself from conventional Corporate Communications. It is argued that Folkeskolen should improve its reputation by communicating its New Purpose in society in the Political Communications Realm in Denmark in order to reclaim its legitimacy. Furthermore, the same processes by which its reputation should be managed should formulate this New Purpose. Thus, the Ministry of Education must initiate a reputation management strategy of the New Purpose consisting of: Firstly, their understanding of the school's place within the Political Communications Realm and its processes of legitimacy. Secondly, the Ministry's application of a stakeholder involvement strategy of the school's New Purpose and thirdly the strategic adjustment of this New Purpose by which the reputation management will sustain its power of determination and responsiveness.

Indholdsfortegnelse

1. INTRODUKTION.....	5
1.1 Problemfelt	7
1.1.1 Problemformulering	8
1.2 Læsevejledning	8
1.3 Afgrænsning og begrebsdefinition	9
1.4 Folkeskolens styring og organisation	10
1.4.1 Om folkeskolen	10
1.4.2 Styring og organisation	12
1.4.2.1 Direkte organisation	12
1.4.2.2 Indirekte organisation	14
2. SOCIALKONSTRUKTIVISME.....	15
2.1 Empiri.....	16
2.1.1 Interviews	17
2.1.2 Dokumenter	17
3. ANALYSESTRATEGI	18
4. TEORETISKE DISPOSITIONER.....	20
4.1 Nyinstitutionel teori	21
4.1.1 March og Olsen og institutionernes genfødsel	21
4.1.2 Meyer og Rowan og legitimitet	22
4.1.3 Ove K. Pedersen og konstitutioner	23
4.2 Corporate communications	23
4.2.1 Corporate communications som disciplin, regulering og kontrol	23
4.2.2 Corporate branding og reputation.....	24
4.2.3 Corporate communications og polyfoni	24
5. FOLKESKOLENS ORGANISERING I DET DANSKE SAMFUND.....	25
5.1 Delanalyse 1: Samfundets folkeskole	26
5.1.1 Forhandlingssamfundet	26
5.1.2 Et marked med konkurrenter	28
5.1.3 Konkurrenten	30
5.1.3.1 Værdierne.....	32
5.2 Delanalyse 2: Danskernes folkeskole	34
5.2.1 Individet	34

5.2.2 Individets politisering.....	35
5.3 Delanalyse 3: Offentlighedens folkeskole	37
5.3.1 Offentlighedens institutionelle historie	37
5.3.2 Ny offentlighed	39
5.3.2.1 Det politiske kommunikationssystem	41
5.3.3 Folkeskolens stemme.....	42
5.4 Delkonklusion.....	45
6. FOLKESKOLENS NYE OPGAVE.....	47
6.1 Kommunikative implikationer af folkeskolens organisering	48
6.1.1 Folkeskolens legitimitet	48
6.1.2 Folkeskolens identitet.....	49
6.1.3 Folkeskolens kommunikation	50
6.2 Delkonklusion.....	50
7. REPUTATION MANAGEMENT AF FOLKESKOLENS NYE OPGAVE.....	51
7.1 Stakeholder-involvering.....	51
7.1.1 Undervisningsministeriets informationsstrategi	54
7.1.2 Undervisningsministeriets responsstrategi	55
7.1.3 Undervisningsministeriets involveringsstrategi.....	57
7.2 Strategisk tilpasning	58
7.2.1 Strategisk flertydighed.....	59
7.2.2 Stakeholders som værdi-medskabere	60
7.3 Delkonklusion.....	62
8. KONKLUSION	64
9. PERSPEKTIVERING	67
10. LITTERATURLISTE.....	69
Bøger og videnskabelige artikler	69
Interviews	70
Artikler og internet.....	70
BILAG A: INTERVIEW-GUIDE	72
BILAG B: INTERVIEW MED KOMMUNERNES LANDSFORENING	74
BILAG C: INTERVIEW MED DANMARKS LÆRERFORENING	74
BILAG D: INTERVIEW MED UNDERVISNINGSMINISTERIET.....	74
BILAG E: INTERVIEW MED DANSKE SKOLEELEVER.....	74

1. Introduktion

Den danske folkeskole er noget helt særligt. Den har eksisteret som institution i snart 200 år og siden Grundloven af 1953 har undervisningen været gratis og for alle børn i den undervisningspligtige alder (*Grundloven*). Folkeskolens virke er bestemt ved folkeskoleloven, der senest blev ændret i 2006 (*Folkeskoleloven*). Alligevel er folkeskolen til politisk og offentlig debat næsten hver eneste dag, og læser man dens formålsparagraf¹, forstår man, hvorfor den ligger så mange på sinde. Folkeskolen er tæt knyttet til staten, og fordi den varetager meget vigtige opgaver i samfundet, bliver den også ofte kritiseret. Næsten alle danskere har et forhold til folkeskolen, har selv gået i den, har meldt sig ud af den, kender en lærer eller lignende og har derfor også en holdning til den. Folkeskolen er ikke bare stedet, hvor danskerne får opfyldt undervisningspligten om nu ti års skolegang, for ifølge loven bærer folkeskolen sammen med forældrene også en stor del af ansvaret for "... den enkelte elevs alsidige udvikling" (*Folkeskoleloven § 1*).

Som det fremgår af formålsparagraffen kan folkeskolen ikke bare fokusere på at levere den bedst mulige undervisning på højeste niveau. Den må som samfundsinstitution også varetage andre mere pædagogiske og mindre håndgribelige opgaver, som at "skabe rammer for oplevelse" og "udvikle elevernes fantasi", bidrage til selve udviklingen af eleverne og forme individer, der kan begå sig i det danske samfund, og det i billedet af Danmarks fælles værdier. Der hersker ingen tvivl om, hvor central en rolle folkeskolen indtager, og dens massive mediedækning, siger noget om, hvor højt emnet ligger på den offentlige dagsorden. Ligesom vi alle er bedre landstrænere end Morten Olsen, så ved vi også alle bedre end folkeskolens landstræner, Undervisningsministeren. Folkeskoledebatten handler i høj grad om følelser.

Folkeskolen kritiseres fra alle sider. Folkeskolens største medarbejdergruppe, lærerne, klager over ressource- og lærermangel, elevplaner, niveaudeling, øget kontrol og bureaukratisering (*BT A*) (*Politiken A*), politikerne kræver mere skole for pengene, indfører mere kontrol og eliteklasser (*Berlingske A*) (*Politiken B*), forældrene ønsker ro i klassen, opgør med rummeligheden, bedre faciliteter og undervisning endvidere holdninger og værdier (*Information A*) (*Kristeligt-Dagblad A*), eleverne vil "bare" have rene toiletter (*Politiken C*), mens Dansk Folkeparti vil have morgensang, og sådan fortsætter det (*Kristeligt-Dagblad B*). Rigtig mange aktører

¹ § 1. Folkeskolen skal i samarbejde med forældrene give eleverne kundskaber og færdigheder, der: forbereder dem til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære mere, gør dem fortrolige med dansk kultur og historie, giver dem forståelse for andre lande og kulturer, bidrager til deres forståelse for menneskets samspil med naturen og fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling.

Stk. 2. Folkeskolen skal udvikle arbejdsmetoder og skabe rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst, så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle.

Stk. 3. Folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens virke skal derfor være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati (*Folkeskoleloven*).

har en holdning til, hvordan folkeskolen skal fungere, og med rette, men debatten skaber udfordringer for folkeskolens omdømme. Hvem taler folkeskolens sag som samlet organisation og samfundsinstitution, når den kritiseres i medierne? Kommunerne er ansvarlige for de enkelte folkeskoler og Undervisningsministeriet (UVM) og Folketinget er ansvarlige for lovgivningen (*Folkeskoleloven*), men hvem sørger for at selve organisationen, folkeskolen, kommer til orde?

Som nærværende speciale vil belyse, må folkeskolen som organisation siges at være det, man kalder en kompleks organisation. Folkeskolen er en institution i Danmark og udgøres af et netværk af bl.a. før omtalte aktører. Komplekse organisationer har særlige udfordringer, når det kommer til kommunikationen, idet de befinder sig i et krydsfelt mellem det private erhvervsliv og det offentlige (*Csaba, 2005*). Der er ingen tvivl om, at folkeskolen er offentlig, men arenaen, hvori folkeskolen agerer, har ændret sig og derfor også de vilkår folkeskolen agerer på baggrund af. Når banen og reglerne er anderledes, må folkeskolen ændre spillestil, hvis den fortsat vil spille spillet. Folkeskolen er offentlig, men i takt med en samfundsudvikling præget af øget udlicitering og privatisering, frit skolevalg og konkurrence fra privatskoler mv., må folkeskolen handle som virksomheder i det private erhvervsliv. I en erhvervsøkonomisk terminologi kan man sige, at privatskolerne er folkeskolens største konkurrent på markedet for skoleelever i den undervisningspligtige alder, og sammen med privatskolernes indtræden på markedet og ovennævnte faktorer, har markedet ændret sig. I det nye marked hersker der et konstant krav om eksistensberettigelse til folkeskolen, og det gælder offentlige organisationer i al almindelighed. I takt med at det private overtager flere og flere opgaver fra det offentlige, kan borgerne stille sig selv spørgsmålet om, hvorfor de skal blive ved med at betale til verdens "dyreste" folkeskole, når den tilsyneladende ikke virker?

Derfor vover offentlige organisationer sig på Bambi-ben ud i sine nye kommunikative omgivelser. Og det bliver de nødt til for at sikre den legitimitet, der bliver mere og mere central også for offentlige organisationer, og gør dem i stand til at tiltrække en lang række nødvendige ressourcer. Når organisationer kritiseres, udfordres den legitimitet de er afhængige af at have blandt omgivelserne² (*Meyer & Rowan, 1977*) (*Christensen et al., 2008*). Legitimiteten er selve folkeskolens eksistensgrundlag, der således langsomt bliver udhulet, når folkeskolen står uforsvaret hen. Derfor må folkeskolen ud og svare på ovennævnte spørgsmål. Ingen private virksomheder ville kunne overleve, hvis kunderne stillede sig selv det spørgsmål om virksomhedens produkter var pengene værd. Og måden hvorpå private virksomheder arbejder strategisk med værdien af sine produkter er bl.a. i kommunikationsaktiviteter som corporate communications (CC) og branding. Det, der på nuværende tidspunkt sker, er, at folkeskolen ser passivt på, mens værdien af dens produkt bliver talt mindre og mindre. Løsningen på folkeskolens udfordring kan ligeledes være at engagere sig proaktivt i kommunikation.

² Mere om nyinstitutionel teori i afsnit 4.1.

Den vigtigste ressource, kompetence eller kapabilitet en organisation må være i besiddelse af for at agere er legitimitet (*Meyer & Rowan, 1977*). Og for offentlige organisationer handler det for tiden især om at være i besiddelse af den legitimitet, der sikrer at organisationen ikke bliver den næste del af den offentlige sektor, der bliver privatiseret. Folkeskolen er ikke i fare for privatisering, men den er måske i fare for at komme til at spille en mindre vigtig rolle i fremtidens danske samfund. Derfor må også folkeskolen begive sig ud på isen og tage ordet, når organisationen står for skud i medierne. Kampen om folkeskolens eksistens handler i bund og grund om undervisning og man skulle derfor tro at klasselokalet var arenaen, hvori folkeskolen udelukkende skal "vinde", men det er det ikke. Den vigtigste arena er offentligheden, der vil blive nærmere defineret senere i specialet, og det er det af flere grunde. For det første har de fleste af folkeskolens aktører ikke adgang til klasselokalerne og kan derfor ikke opleve om undervisningen er god eller ej. Forældrene sidder ikke med på første række og det er også mange år siden politikerne sad der. Og dernæst, hvad er god undervisning? Og er god undervisning overhovedet folkeskolens førsteprioritet? Som vi har set er aktørerne langt fra enige om det. Hver aktør har formentlig sin løsning, men folkeskolens store udfordring er især at al kritikken skader dens omdømme og derfor hænger løsningen måske også sammen med folkeskolens kommunikative ageren i offentligheden. Løsningen kan som bekendt ligge i en mere proaktiv kommunikerende folkeskole.

1.1 Problemfelt

Folkeskolens afhængighed af legitimitet er opstået som en del af en samfundsudvikling, men folkeskolen står også over for helt konkrete udfordringer, der taler for at folkeskolen som organisation skal tage sig af sit omdømme. Organisationer defineres af Ginzler et al. (1993) som værende socialt konstruerede systemer af "shared meanings" (228), og er de det "...then one of top management's primary tasks is to provide "explanations, rationalizations, and legitimation for the activities undertaken in the organization"" (228). Teoretisk er det således en af enhver organisations vigtigste opgaver at forholde sig til omverdenens opfattelse af organisationen. Nærværende speciale skal vise vigtigheden af omverdenens opfattelse af folkeskolen, hvordan folkeskolen som aktør på førnævnte marked for skoleelever er afhængig af den legitimitet blandt omgivelserne, der skal sikre organisationens nødvendige ressourcer, og hvordan folkeskolens håndtering af sit omdømme er alfa omega i en tid hvor organisationen lider under stor ressourceknaphed.

Medarbejdermangel og mangel på ressourcestærke elever truer med at udvande folkeskolen, og som konsekvens af, at folkeskolen i dag mangler cirka 3.000 uddannede lærere (*Skolerådets beretning 2009 i JP A*), kan tyske og polske lærere om få år være en realitet i de danske klasseværelser (*JP B*). Skolerådet og Danmarks Lærerforening (DLF) anslår lærermanglen til at nå 9.000 inden for få år og flere uddannede lærere vil betyde ringere undervisning ifølge professor ved Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (DPU) (*Politiken A*). Ressourcestærke elever vælger ikke bare fri- og privatskoler *til*, men vælger ligefrem folkeskolen *fra*, og det

gør de fordi forældrene er frustreret over elevkvotienter, men også fordi folkeskolen mangler holdninger til fx kost, motion, mobning og religion (*Politiken D*).

Andre offentlige undervisnings- og uddannelsesinstitutioner i Danmark har i årevis taget det private markeds perspektiver om strategisk kommunikation til sig. Gymnasier og universiteter har længe arbejdet med CC og brandet sig med succes, men deres differentiering er til en vis grad også mere åbenlys, ligesom jeg, uden at have gjort dette forhold til genstand for analyse, vil hævde at disse institutioners organisering i samfundet er noget mindre kompleks end folkeskolen. Det er ikke åbenlyst hvad folkeskolen skal differentiere sig på og hvordan kan folkeskolen i øvrigt differentiere sig som samlet organisation af offentlig udbyder af undervisning, og samtidig gøre det på en måde, således den enkelte skole stadig har mulighed for yderligere differentiering? Ingen anden undervisnings- eller uddannelsesinstitution indtager samme plads på mediernes, politikernes og den offentlige dagsorden, og det gør folkeskolens kommunikative terræn endnu mere komplekst. Som jeg vil redegøre for i kommende afsnit 4.2 er CC et perspektiv inden for kommunikation, der forsøger at indfange hele organisationens kommunikation under én paraply (*Christensen et al., 2008*). Men i forhold til håndteringen af folkeskolens omdømme mener jeg imidlertid ikke at CC's ambitioner om integreret kommunikation alene er i stand til at løse de problemstillinger folkeskolen står overfor. Nærværende speciale tager således udgangspunkt i tesen om at folkeskolens særligt komplekse organisering i samfundet gør at integreret kommunikation hverken kan eller bør applikeres til folkeskolen, og at folkeskolens omdømmehåndtering i stedet må tage udgangspunkt i netop det, der gør at integreret kommunikation ikke kan anvendes, nemlig folkeskolens organisering i samfundet.

1.1.1 Problemformulering

I forlængelse af denne diskussion om de kommunikative udfordringer i folkeskolens omdømme og på baggrund af en tese om, hvorvidt integreret kommunikation bør være et ideal i en særlig kompleks organisation som folkeskolen, ønsker jeg at gøre følgende problemformulering til genstand for mine undersøgelser:

HVORLEDES KAN FOLKESKOLEN, DER LIDER UNDER MASSIV KRITIK OG RESSOURCEMANGEL, FORBEDRE SIT OMDØMME?

- HVORDAN ER FOLKESKOLEN ORGANISERET I DET DANSKE SAMFUND?
- HVILKE KOMMUNIKATIVE IMPLIKATIONER HAR ORGANISERINGEN FOR FOLKESKOLENS OMDØMME?
- HVORDAN KAN EN REPUTATION MANAGEMENT-STRATEGI TIL FORBEDRING AF FOLKESKOLENS OMDØMME SE UD?

1.2 Læsevejledning

Specialets hovedproblemformulering søges besvaret gennem tre underspørgsmål, der er dedikeret hver sin hovedanalyse i kronologisk rækkefølge afsnit 5, 6 og 7. Inden specialets analysefase afgrænses og begrebsdefineres i afsnit 1.3, ligesom der redegøres for folkeskolens helt konkrete styring og organisation i afsnit 1.4, der således fungerer som specialets case-beskrivelse. I afsnit 2 præsenteres og adresseres specialets empiri, der følges op af afsnit 3 om analysestrategi, hvori jeg vil redegøre for med hvilken fremgangsmåde

problemformuleringen besvares, ligesom der her redegøres for de anvendte teories nærmere samspil. I afsnit 4 redegøres for de i analysestrategien præsenterede teorier og afsnittet har til formål at brede det teoriapparat ud med hvilket empirien skal analyseres. Selve specialets analyse kan derefter med fordel anskues som en trappe, hvor hver hovedanalyse danner afsæt for det næste trin, som så bygger oven på den forudgående hovedanalyse. 1. hovedanalyse danner med besvarelsen af hvordan folkeskolen er organiseret i samfundet, udgangspunktet for arbejdet for at forbedre folkeskolens omdømme. Heri fremanalyseres det samfund, der på samme tid omgiver og udgør folkeskolen. I 2. hovedanalyse behandles den kommunikative betydning som organiseringen har, der således integrerer specialets to hovedteorier i analysens etablering af folkeskolens "opgave" i samfundet som det konkrete udgangspunkt for en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme. 3. hovedanalyse udgør selve reputation management-strategien for folkeskolens "nye opgave", det sidste led i den samlede besvarelse af specialets problemformulering om hvorledes folkeskolens omdømme kan forbedres. For at fremme læsevenligheden og for at undgå en meget omfattende generel teorigennemgang, er alle delanalyser struktureret efter samme princip, hvor de teoretiske begreber, introduceret i afsnit 4, uddybes indledningsvis i delanalyserne.

1.3 Afgrænsning og begrebsdefinition

Ovenstående problemformulering lægger op til at svaret på, hvordan folkeskolen kan forbedre sit omdømme ligger i kombinationen af hhv. forståelsen af folkeskolens relationer og den kommunikative håndtering af disse relationer. Problemformuleringen viser, at jeg i undersøgelserne ikke leder efter den kommunikative løsning på folkeskolens dårlige omdømme i gængs kommunikationsteori om integreret kommunikation i CC, men at jeg i stedet søger et begrebsapparat, der i højere grad gør mig i stand til at diskutere netop de problemstillinger som analysen af folkeskolens organisering vil stille mig over for³. Problemformuleringen lægger heller ikke op til en statsvidenskabelig undersøgelse af, hvordan folkeskolen gennem reorganisering kan forbedre sit omdømme. Specialets fokus på folkeskolens organisering er i stedet motiveret af organiserings kommunikationsstrategiske disciplinering⁴. I det følgende vil jeg redegøre for en række centrale begreber hvis definition er nødvendig for specialets progression.

Omdømme handler om opfattelse, og i nærværende speciale relaterer det sig endvidere til opfattelsen af noget over tid. I specialet defineres omdømme forskelligt fra image, der knytter sig til opfattelsen i nuet, idet omdømme også omhandler det opfattedes fremtidige muligheder (Balmer 1999 i Christensen, 2008: 92). *"[Corporate reputation] is a perceptual representation of a company's past actions and future prospects that describe the firm's overall appeal to all of its key constituents when compared to other leading rivals"* (Christensen et al., 2008: 88).

³ I afsnit 4.2 skal vi se, hvor i kommunikationsteorien jeg finder en tilgang til CC, der udfordrer perspektivets ideal om, at organisationen bør orkestrere alle dens stemmer i bestræbelserne på at fremstå som et fælles brand.

⁴ Afsnit 3 redegør for, hvorfor det er interessant at se på folkeskolens kommunikation i relation til dens organisering og i afsnit 4.1 præsenteres organiseringsanalysens begrebsapparat.

Institution og organisation er to yderst centrale begreber, der somme tider kan bruges om samme genstand, og i nærværende speciale forstås institutioner som "... *classifications built into society as reciprocated typifications or interpretations. Such rules may be taken for granted or may be supported by public opinion or the force of law*" (Meyer & Rowan, 1977: 341), og organisationer som socialt konstruerede systemer af "shared meanings" (Ginzel et al., 1993: 228). Det betyder at handlinger kan være institutionaliseret såvel som at folkeskolen er en samfundsinstitution og samtidig en organisation.

Folkeskolen defineres i specialet som den samlede organisation (og samfundsinstitution) af folkeskoler i landet, og jeg vil eksplicere, såfremt jeg mener den enkelte folkeskole. Selve folkeskolen udgøres endvidere af mere end summen af folkeskoler, idet følgende afsnit 1.4 vil vise at folkeskolen udgøres af en lang række andre organisationer. Som vi skal se er disse organisationer på en gang inden i og uden for folkeskolen grundet dens komplekse organisation, og i specialet kaldes de folkeskolens aktører, ligesom de er UVM's stakeholders. Folkeskolens aktører kan være individer såvel som organisationer.

Stakeholder er et begreb, der benyttes i specialet i den udstrækning at jeg ønsker at knytte indbyrdes roller til to eller flere af folkeskolens aktører. Jeg benytter betegnelsen "stakeholder", men teoretisk lader jeg det være fuldt ud forligeligt med det danske synonym "interessent". En stakeholder defineres som "*Any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the firm's objectives*" (Freeman 1984 i Morring & Schultz, 2006: 324).

Privatskoler betegnes i specialet som værende alle private skoler, herunder friskoler, kristne friskoler, lille-skoler mv. Privatskolerne er også en aktør på folkeskoleområdet og i specialet sondres der således ikke mellem de forskellige slags ikke-folkeskoler.

1.4 Folkeskolens styring og organisation

Dette afsnit fungerer som nærværende speciales case-beskrivelse og har til formål at redegøre helt konkret for hvad folkeskolen er, dens formål, dens direkte og indirekte styring og organisation, herunder skitsering af nøgleaktører og organisationer, der repræsenterer folkeskolen eller dele af den. Afsnittet giver derudover læseren af specialet et nødvendigt overblik over væsentlige af folkeskoleområdets relevante aktører, der kan indgå i den senere analyse af folkeskolens organisering i det danske samfund, ligesom afsnittet samtidig ekspliciterer hvad begrebet *folkeskolen* bl.a. dækker over, når jeg bruger det i specialet. Afsnittet er specialets første forsøg på at folde det netværk, folkeskolen udgøres af, ud.

1.4.1 Om folkeskolen

Som beskrevet indledningsvis er folkeskolen noget helt særligt i det danske samfund. Af nærværende speciales interview-personer kaldes den samfundets store sociale smeltedigel og måske den sidste af sin slags "*... efter storebæltsfærgens nedlæggelse*" (UVM: 14m15s) (DLF: 10m40s). Det sidste sted, hvor samtlige samfundslag kan mødes. Helt konkret er folkeskolen noget kommunerne har ansvaret for, dog reguleret af sta-

ten via folkeskoleloven som Folketinget jævnligt revurderer (*UVM.dk, om folkeskolen*). Nuværende forligspartier er Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne, og det betyder at ændringer i folkeskolen på lovgivningsniveau skal godkendes af samtlige forligspartier, hvilket ifølge UVM godt kan gøre ændringer af folkeskolen en smule omstændelige (*UVM: 4m15s, 25m25s*) (*UVM.dk, fakta*).

Folkeskolen består helt konkret af børnehaveklasse, grundskole og en frivillig 10. klasse af hhv. et, ni og et års varighed (*UVM.dk, om folkeskolen*). Den 1-årige børnehaveklasse har indtil 1. august 2009 været frivillig, men som følge af undervisningspligtens udvidelse til ti år, er børnehaveklassen også blevet obligatorisk. Som nærværende speciale vil behandle langt mere fyldestgørende senere, er folkeskolen bl.a. sat i verden for at skabe borgerne til vores demokratiske samfund. Folkeskoleloven skal sikre at borgerne her for første gang får berøring med hvad det vil sige at leve i et demokratisk samfund og forberede dem på dette, ligesom samme lov skal sikre at der arbejdes sammen med forældrene om at nå det mål. At vi i Danmark har undervisningspligt og ikke skolepligt, betyder at børn *skal* modtage undervisning, men ikke nødvendigvis af kommunernes folkeskoler. Undervisningspligten begynder august i det kalenderår, hvor barnet fylder seks år⁵. Folkeskolen er en såkaldt grundskole og der findes alternativer til den i form af fri-, privat- og lilleskoler, efterskoler, kristne skoler, skoler for det tyske mindretal, katolikker og mange flere. Disse alternativer støtter staten med 85 pct. af skolernes udgifter under forudsætning at de leverer en undervisning, der står mål med hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Resten finansieres via elevbetaling. Der føres tilsyn med skolerne og de har deres egen lov om frie skoler (*UVM: 8m55s*). Det er derudover også lovligt at lade sit barn blive undervist hjemme som yderligere et alternativ til folkeskolen, men det er der ifølge UVM ikke mange der gør (*UVM.dk, om folkeskolen*).

I Danmark går ca. 600.000 børn i folkeskole, på ca. 1.600 folkeskoler⁶, og til at undervise alle de børn arbejder ca. 51.500 lærere i folkeskolen (*UVM.dk, kommunernes skolestruktur*) (*UVM.dk, fakta*). Gennemsnitstørrelsen for en dansk folkeskole er 354 elever, men nogle skoler⁷ har helt ned til én elev og andre helt op til 1.500. En folkeskole kan desuden have flere undervisningssteder, dvs. afdelinger rundt om i kommunen. En folkeskole er således ikke bare en folkeskole, men noget der i høj grad er afgjort af de enkelte kommuners skolestruktur. Ifølge samtlige af specialets interview-personer har den enkelte kommune et stort juridisk handlerum for at skabe lige præcis de folkeskoler, der behøves i deres kommune. Ifølge UVM ligger meget af det kommunerne klager over ikke at kunne jf. lovgivningen netop inden for eksisterende lovgivning, selv om kommunerne ikke er opmærksomme på det (*UVM: 18m15s*). I det hele taget er folkeskoleområdet under udvikling i rigtig mange kommuner, ikke mindst grundet kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007 (*UVM.dk*). Kommunalreformen "... har medført, at man i mange kommuner er gået i gang med en

⁵ Tidligere syv år.

⁶ Inkl. specialskoleelever og specialskoler.

⁷ Eller skoleenheder.

debat om skolestrukturen og overvejelser om mulighederne for at opnå større effektivitet og kvalitet på skoleområdet ved hjælp af ændringer af skolestørrelsen og etablering af ledelsesfællesskaber” (UVM.dk, kommunernes skolestruktur).

Folkeskolen som samfundsinstitution er således under udvikling, hvilket først og fremmest betyder noget for det danske samfund og dets borgere⁸, men også har betydning for hvordan specialet kan se på folkeskolen som genstandsfelt. De epistemologiske konsekvenser af at folkeskolen er under udvikling mens den undersøges, behandles i kommende afsnit 2, ligesom empirien foldes ud i afsnit 2.1. I dette afsnit vil jeg nøjes med at redegøre for at folkeskolen vitterlig er et vidt begreb og at den som samfundsinstitution indtager en helt særlig plads i samfundet. Som vi skal se er folkeskolen derudover en yderst kompleks organisation.

1.4.2 Styring og organisation

For overblikkets skyld har jeg valgt at skelne mellem folkeskolens direkte organisation og hvad jeg kalder indirekte organisation. Folkeskolens indirekte organisation forstås som enten offentlige organer, der fører tilsyn med folkeskolen overordnet eller som interesseorganisationer for folkeskolens nøgleaktører, men som alle i en eller anden grad står uden for den direkte folkeskolevirksomhed. Den samlede folkeskole kan med fordel anskues som bestående af relationerne mellem aktører knyttet sammen enten direkte eller indirekte i det netværk, der vil blive forsøgt bredt ud senere i specialet.

1.4.2.1 Direkte organisation

Folketinget → Undervisningsministeriet → Kommunalbestyrelsen → Skolebestyrelsen → Skolelederen

Det er naturligvis Folketinget, der som lovgivende magt i Danmark angiver de overordnede rammer for den danske folkeskole. Når loven er sat, er det UVM, der udøver loven og udsteder bekendtgørelser, men hvis regeringen ønsker at foretage ændringer i selve folkeskoleloven, er den forpligtet til at aftale det med samtlige af folkeskolelovens forligspartnere⁹ (UVM.dk, fakta).

Folkeskoleloven har bestemt, at folkeskolen er et kommunalt anliggende og at det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for driften af kommunens folkeskoler, mens det administrative og pædagogiske ansvar ligger hos skoleledelsen. Kommunalbestyrelsen har ydermere *”... ansvaret for, at ethvert undervisningspligtigt barn i kommunen indskrives i folkeskolen eller får en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen”* (Folkeskoleloven § 40). Jf. folkeskoleloven fastlægger kommunalbestyrelsen i det hele taget mål og rammer for folkeskolerne og det gælder alt fra de samlede bevillinger til kommunens skolevæsen og de enkelte folkeskolars økonomiske rammer, til antallet af skoledage, godkendelse

⁸ Helt præcis hvor meget folkeskolen betyder for samfundet og borgerne behandles intensivt i nærværende speciales senere analyse.

⁹ Forligspartierne er som beskrevet regeringspartierne Venstre og Konservative, samt Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne.

af læseplaner og madordninger mv. Det er ligeledes kommunalbestyrelsens opgave at udarbejde en årlig kvalitetsrapport om kommunens skolevæsen.

Under kommunalbestyrelsen fungerer en skolebestyrelse på hver skole, der arbejder inden for, hvad kommunalbestyrelsen fastlægger af mål og rammer. Skolebestyrelsen fører tilsyn med skolen, og består af forældre til indskrevne børn, repræsentanter fra lærerne og øvrige medarbejdere, samt repræsentanter fra eleverne såfremt skolen har klassetrin over 5. klasse (*Folkeskoleloven § 42*) (*UVM.dk, styring og ansvar*). At skolebestyrelsen arbejder inden for kommunalbestyrelsens rammer betyder, at skolebestyrelsen helt konkret fastlægger den pågældende skoles virksomhed (*Folkeskoleloven § 44*). Hvis kommunalbestyrelsen fx har besluttet, at der kan tilbydes en madordning i kommunens folkeskoler, er det op til skolebestyrelsen at beslutte, hvorvidt der skal oprettes en sådan på deres skole og principperne for den. Skolebestyrelsen tager sig af undervisningens organisering, elevernes undervisningstidspunkt, elevplaceringen i klasserne, udbydelsen af specialundervisning og valgfag, godkender skolens budget, ligesom de tilrettelægger det jf. lovgivningen meget vigtige skole-hjem-samarbejde. Skolebestyrelsen tager sig af fællesarrangementer og lejrskoleophold, lærernes arbejdsfordeling og tilmed skolefritidsordningen. Skolebestyrelsen refererer til kommunalbestyrelsen, indberetter og afgiver udtalelser om skolen til denne, ligesom den kan stille forslag til kommunalbestyrelsen om spørgsmål, der vedrører den pågældende skole. Lovgivningen afspejler tydeligt, hvor central en rolle skolebestyrelsen og dens arbejdsopgaver spiller for den enkelte danske folkeskole, dens demokrati og dens bestræbelser på at skabe en skole, der indfrier de politiske mål den stilles overfor.

Skolelederen er yderligere en central aktør på den enkelte folkeskole. Jf. folkeskoleloven (§ 45) har hver selvstændig skole en skoleleder, der står til ansvar for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og kommunalbestyrelsen. Som beskrevet har skolelederen det administrative og pædagogiske ansvar og leder og fordeler således arbejdet mellem skolens ansatte, ligesom det er skolelederens ansvar at udarbejde forslag til skolens budget, forslag til læseplaner og øvrige principper som skolebestyrelsen endeligt godkender. I praksis er det skolelederen, der træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever, men skal dog dette i "samarbejde med de ansatte" (*ibid.*) og ikke mindst skal eleverne inddrages via elevrådet på områder vedrørende sikkerhed og sundhed. På hver skole er der ydermere oprettet et eller flere rådgivende organer til skolelederen. Som nævnt oven for har eleverne på skoler med klassetrin over 5. klasse ret til at oprette et elevråd, som vælger repræsentanter til de af skolens udvalg, der omhandler eleverne i almindelighed. Derudover findes der et pædagogisk råd bestående af alle de af skolens medarbejdere, der varetager undervisning eller andre pædagogiske opgaver.

Udover nævnte aktører i den direkte organisation af folkeskolen, fra Folketing til elevråd, findes en lang række øvrige aktører, der alle kan siges at være en del af folkeskolen, men som alligevel står uden for den daglige folkeskoledrift.

1.4.2.2 Indirekte organisation

Folkeskolens indirekte organisation tæller aktører, der repræsenterer folkeskolen eller dele af den og dens aktører. Det være sig interesseorganisationer eller offentlige organer oprettet til kontrol af folkeskolen, hvis forhold til folkeskolen jeg vil nøjes med at skitsere her, men som jeg i den senere analyse af folkeskolens organisering i det danske samfund (afsnit 5) vil gå langt mere i dybden med og undersøge hvordan især interesseorganisationerne alligevel hænger sammen med folkeskolens magtstrukturer, beslutningsprocesser og ressourceallokeringer. Af aktører i folkeskolens indirekte organisation kan nævnes:

Skolestyrelsen er et offentligt organ under UVM, der har til formål at kontrollere hele den samlede folkeskole (*UVM.dk, tilsyn med folkeskolen*). Skolestyrelsens tilsyn med folkeskolen sker bl.a. på baggrund af gennemgang af de kvalitetsrapporter som de enkelte kommunalbestyrelser har til opgave at udarbejde. Med etableringen i 2006 er Skolestyrelsen en relativ ny styrelse, der har "... *ansvaret for at følge og vurdere udviklingen i kvaliteten i folkeskolen*" (*UVM.dk, tilsyn med folkeskolen*). Udover gennemgangen af kommunale kvalitetsrapporter foregår tilsynet med folkeskolens kvalitet ved hjælp af såkaldt screening af skolernes afgangskarakterer i udvalgte fag. Den enkelte folkeskole er som bekendt kommunens ansvar, men med ændringen af folkeskoleloven i 2006 blev det bestemt, at Undervisningsministeren også skal følge og vurdere kvaliteten af folkeskolerne. Derfor blev Skolestyrelsen oprettet til at hjælpe Undervisningsministeren med at identificere de skoler, som kommunen skal holde særlig godt øje med og evt. udarbejde handlingsplaner for (*Skolestyrelsen.dk, kvalitetstilsyn*).

Skolerådet er ligesom Skolestyrelsen nedsat under Undervisningsministeren og erstattede ved sin oprettelse i 2006 det forhenværende Grundskoleråd (*Skoleraadet.dk, baggrund*). Rådet blev nedsat som en direkte konsekvens af folkeskolens dårlige resultater i en række internationale undersøgelser, ligesom danske undersøgelser har vist et behov for styrkelse af folkeskolens evalueringskultur. Skolerådet er et uafhængigt råd bestående af 20 medlemmer fra folkeskolens interesseorganisationer med et formandskab ansvarlig for en årlig indberetning til Undervisningsministeren indeholdende forslag til fremme af folkeskolens kvalitet (*Skoleraadet.dk, rådet*) (*Skoleraadet.dk, formål*).

Kommunernes Landsforening (KL) er en interesseorganisation for samtlige 98 kommuner i Danmark, oprettet efter kommunalreformen i 1970 (*KL.dk, præsentation*). Det er KL's opgave at varetage alle kommunernes fælles interesser til gavn for borgerne. KL bistår kommunerne med rådgivning og service, men "*KL varetager (også) kommunernes interesser over for Folketing, regering, centraladministration, EU, interesseorganisationer, og offentligheden*" (*KL.dk, præsentation*), og da folkeskolen er en kommunal opgave er KL således også at finde inden for folkeskoleområdet, hvor de bl.a. har været med til at udarbejde rapporter om skole-hjem-samarbejdet (*UVM.dk, skole-hjem*).

Danmarks Lærerforening (DLF) er lærernes interesseorganisation med 90.000 medlemmer og arbejder for lærernes vilkår, men også for folkeskolen og eleverne (*DLF.org, om*) (*DLF.org, medlem*). DLF udarbejder undersøgelser for at gøre både skolen og elevernes læring bedre, arbejder for at sikre god dialog mellem skoler og kommuner, ligesom DLF både forsøger at skabe opmærksomhed om skoleområdets problemstillinger og forsøger at påvirke politikere til at skabe bedst mulige lovgivningsmæssige rammer (*DLF.org, din sag*) (*DLF.org, bedre skole*).

Skolelederforeningen er interesseorganisationen for ledere og mellemledere i bl.a. folkeskolen og bistår med rådgivning og service, forhandler løn- og ansættelsesvilkår og varetager i det hele taget skoleledernes fælles interesser (*Skolelederne.org, foreningen*). Skolelederen er naturligvis en central aktør på den enkelte folkeskole og derfor er Skolelederforeningen også en aktør på folkeskoleområdet, hvor foreningen bl.a. indgår i projekter med andre aktører på området, ligesom den indgår i den generelle folkeskoledebat (*Skolelederne.org, projekter*).

Danske Skoleelever (DSE) er en interesseorganisation for elever, drevet af elever. Organisationens etableret i 2004, ledes af en bestyrelse på 19 grundskoleelever, og har til formål at skabe "Det Gode Skoleliv" bl.a. ved at deltage i politiske fora (*Skoleelever.dk, om*) (*Skoleelever.dk, forældre*). DSE arbejder for, hvad de kalder "ordentlig" skolegang, undervisningsmiljø og rettigheder, og via de enkelte skolars elevrådsarbejde er foreningen tæt forbundet med folkeskolen. Elevrådsarbejdet er ifølge DSE uhyre vigtigt for folkeskolen, da "*Det er her folkeskolens formålsparagraf, om opdragelse til demokrati, i praksis bliver udført*" (*Skoleelever.dk, kontaktlærere*).

Skole og Samfund er skoleelevernes forældres interesseorganisation. Organisationens arbejder for at styrke kvaliteten i det skole-hjem-samarbejde, som jf. folkeskoleloven er så vigtigt for den danske folkeskole (*UVM.dk, skole-hjem*) (*Folkeskoleloven*). Skole og Samfund er især en organisation for forældre i skolebestyrelser, men også "almindelige" forældre er medlemmer, og organisationen arbejder som repræsentant for alle forældre til skoleelever på landsplan, men også lokalt (*Skole-samfund.dk, om*). Skole og Samfund holder øje med, at folkeskoleloven bliver overholdt, og formålet er at styrke både folkeskolen som helhed og samarbejdet mellem skole og hjem ved bl.a. at tilbyde medlemmerne rådgivning og kurser, men også ved at repræsentere forældrene over for politikere og andre stakeholders.

2. Socialkonstruktivisme

Til besvarelsen af specialets problemformulering anlægger jeg et socialkonstruktivistisk blik, idet jeg betragter folkeskolen såvel som organiseringen af denne og begreberne omdømme, CC og branding som socialt skabte. "*Socialkonstruktivismen betoner, at virkeligheden på afgørende vis præges, eller formes, af vores erkendelse af den*" (Fuglsang & Olsen, 2004: 349). Endvidere indebærer perspektivet, at fænomener ikke er

evige og uforanderlige, men derimod opstået via historiske og sociale processer (*Fuglsang & Olsen, 2004: 349*). Derfor præges folkeskolens organisering og omdømme af organisationens og omgivelsernes erkendelse af dem, ligesom det betyder, at begreberne kan ændres over tid. Når jeg undersøger folkeskolens organisering og omdømme, konstruerer jeg begreberne og tillægger dem mening, og anskaffelse af viden om givne forhold i verden, betyder i socialkonstruktivismen, at det er et subjekt, som erkender, og et objekt, som erkendes (*Fuglsang & Olsen, 2004: 350*). I nærværende speciale betyder dette, at jeg som studerende erkender, hvorledes folkeskolen er organiseret i det danske samfund og hvordan dens omdømme kan forbedres, der således bliver det erkendte.

Som studerende kan jeg have en særlig interesse og "forforståelse" for kommunikation, omdømme, branding og CC, samt folkeskolen og samfundet i det hele taget, hvilket kan have indflydelse på hvad jeg i specialet anlægger af blik på folkeskolen, valg af problemstilling, teori og empiri (*Järvinen & Mik-Meyer, 2005: 79*). Disse valg har naturligvis konsekvenser for specialet og dets perspektiver og jeg er bevidst om, hvordan disse valg kan betyde en reduktion af forståelsen for, hvorledes folkeskolen egentlig kan forbedre organisationens omdømme.

2.1 Empiri

Speciales primære empiri består af fire interviews gennemført mellem den 25/11-09 og den 14/12-09, samt udvalgte dokumenter. Den primære empiri er i særdeleshed adresseret 1. hovedanalyse vedr. folkeskolens organisering, men benyttes gennem hele specialet. Interview-personerne er udvalgt blandt folkeskolens aktører og komplementerer den øvrige primære empiri bestående af dokumenter af hhv. udvalgte hjemmesider, avisartikler og lovtekster. Følgende afsnit 2.1.1 om interviews og afsnit 2.1.2 om dokumenter vil redegøre for den primære empiris valg og fravalg, herunder valg af interview-personer, spørgsmål og metode, samt valg af specifikke dokumenter.

Som beskrevet i introduktionen er folkeskolen til omfattende politisk og offentlig debat. Både folkeskoledebatten og selve folkeskolen udvikler sig mens organisationen undergår analyse, hvilket har konsekvenser for både empiri og analyse. Speciales genstandsfelt må derfor betegnes som et "moving target", hvilket helt konkret betyder, at folkeskolen omfatter langt mere, end hvad jeg breder ud i forudgående afsnit om folkeskolens styring og organisation, samt at empiriens "bevægelser" har konsekvenser for min analyse. De næste to afsnit redegør for empiriens fiksering i specialet, i hvilket jeg således anlægger et interaktionistisk perspektivs udgangspunkt i empirien. Interaktionisme er en fællesbetegnelse for perspektiver, der kan anvendes ved analyser af flere former for kvalitativt materiale (*Järvinen & Mik-Meyer, 2005: 10*). Med begrebet interaktion forstås, at en handlings eller et fænomens betydning produceres i social interaktion, hvor social virkelighed består af samfundsskabte fortolkninger og fortolkningsmønstre (*Järvinen & Mik-Meyer, 2005: 11*). Det betyder, at jeg i interaktion med folkeskolen og dens omgivelser konstruerer, hvorledes folkeskolen

organisierer sig og arbejder med sit omdømme, og det gennem brug af interviews og dokumenter, der foranlediger forskellige metodeovervejelser belyst i følgende afsnit.

2.1.1 Interviews

Specialets primære empiri består bl.a. af fire gennemførte interviews med repræsentanter fra nøgleaktører på folkeskoleområdet. Aktørerne er udvalgt på baggrund af deres indsigt i folkeskolens organisering, ligesom de indtager forskellige positioner og varetager forskellige interesser i forhold til hinanden og folkeskolen. Følgende interviews er gennemført:

- **Kommunernes Landsforening ved konsulent Hanne Bertelsen, Børne- og Kulturkontoret, fagkontor med ansvar for folkeskole**¹⁰
- **Danmarks Lærereforening ved Skole- og Uddannelsespolitisk chef Jesper Støjer**¹¹
- **Undervisningsministeriet ved specialkonsulent Helle Beknes, afdelingen for grundskole og folkeoplysning, kontor for skolestart, styring, folkeoplysning, og frie skoler**¹²
- **Danske Skoleelever ved formand Troels Boldt Rømer**¹³

Metoden for gennemførsel af specialets kvalitative interviews har været åben og interviewene blev gennemført som semi-strukturerede, eksplorative interviews. Interviewene blev løst ledet af en interviewguide med angivelse af emne og ni forberedte spørgsmål (*bilag A*), der havde til hensigt at give interviewene karakter af samtaler og en form for dialog, hvor interviewer forsøgte at følge de interviewedes svar op. Interviewet med KL's Hanne Bertelsen blev som det eneste gennemført via telefon. Alle interviews er optaget med diktafon og vedlagt som bilag (*B, C, D og E*). Se evt. afsnit 1.4.2 for yderligere præsentation af de interviewedes organisationer.

2.1.2 Dokumenter

Udover fire eksplorative interviews består den primære empiri som beskrevet af udvalgte dokumenter. De udvalgte dokumenter er hhv. hjemmesider, avisartikler og lovtekster, hvis inkludering er centrale for analyse af folkeskolen. Hjemmesiderne tæller uvm.dk, skolestyrelsen.dk, skoleraadet.dk og borger.dk, og er særligt vigtige i 1. hovedanalyses undersøgelse af folkeskolens organisering i det danske samfund. Afgørende betydning har også den del af den primære empiri, der består af udvalgte avisartikler. Avisartiklerne udgør et bredt udvalg af artikler vedrørende folkeskolen indsamlet fra diverse danske trykte, såvel som ikke-trykte, medier i perioden juni 2008 til vinteren 2010. I denne periode er folkeskolen nævnt i 5-cifret antal artikler jf. Infomedia, og informationsbehandling af specialets empiri forudsætter således yderligere sortering af periodens artikler. Udover datokriteriet er artiklerne derved udvalgt på baggrund af diverse temaer,

¹⁰ Med interview-henvisning: *KL*.

¹¹ Med interview-henvisning: *DLF*.

¹² Med interview-henvisning: *UVM*.

¹³ Med interview-henvisning: *DSE*.

der relaterer sig til specialets problemstilling. Ligesom interview-empirien konstrueres i interaktion, er jeg opmærksom på at dokumenternes empiri konstrueres i min udvælgelse og interaktion med artiklerne. Den primære empiris sidste bestanddel er hhv. *Folkeskoleloven* og *Lov om friskoler og private grundskoler mv.* Udover den her angivet primære empiri vil yderligere dokumenter tjene som empiri i specialet. Denne sekundære empiri tæller bl.a. øvrige hjemmesider, nyhedsbreve og diverse rapporter fra bl.a. Anvendt Kommunalforskning (AKF) og EU-kommissionen.

3. Analysestrategi

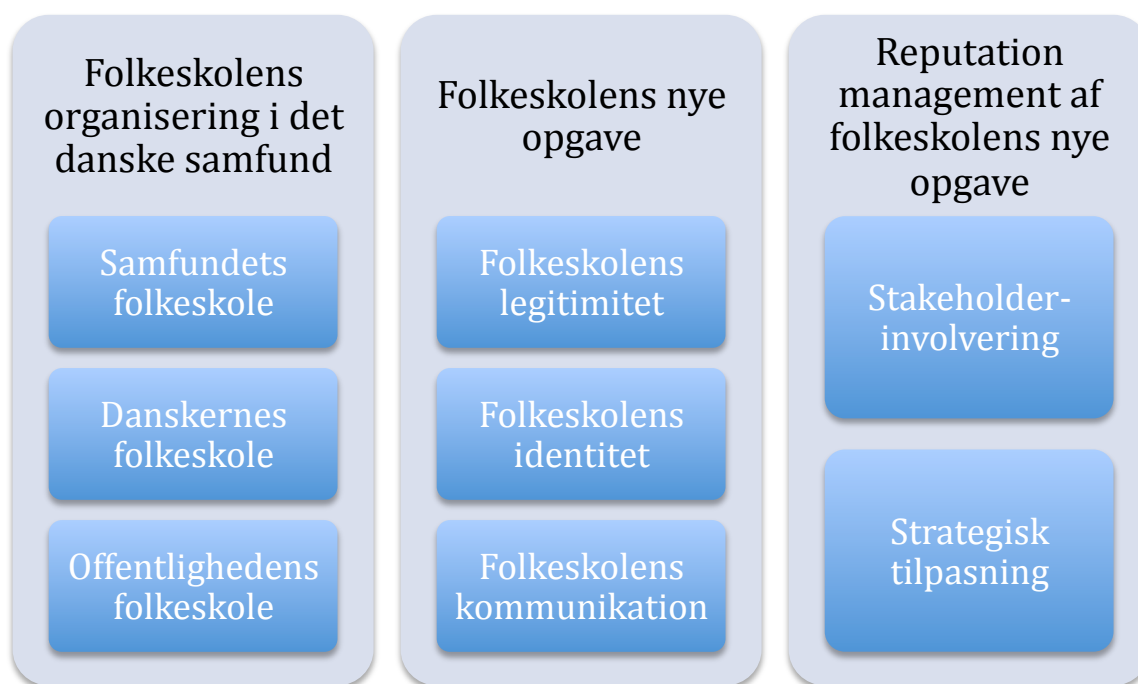
I dette metodeafsnit vil jeg argumentere for valg af teori og gøre rede for, med hvilken fremgangsmåde jeg vil besvare problemformuleringen. I afsnit 4 følger selve teoriredegørelsen for de overordnede teorier, der anvendes i specialet. I det omfang at der i analyserne anvendes teori, der er nævnt i nærværende analysestrategi, men ikke er redegjort for i afsnit 4, vil der fremkomme mindre teoriredegørelser undervejs i specialet. Jeg har bestræbt mig på at lade det være tydeligt, hvornår en pointe er min analyse på teori og empiri, og hvornår et afsnit udelukkende er en kort teoretisk redegørelse i forbindelse med analyse.

Speciales problemformulering søges besvaret hovedsageligt gennem applikationen af de to komplementære paradigmer, hhv. nyinstitutionel teori og CC. Valget af kombinationen af nyinstitutionel teori og CC udspringer af at konventionel CC kritiseres for ikke at kunne applikeres på særligt komplekse organisationer, der i højere grad bør optage en polyfon stakerholder approach til CC (*Christensen et al., 2008*) (*Leitch & Davenport, 2002*). Denne kritik fører i nærværende speciale til antagelsen om at integreret kommunikation ikke kan disciplinere folkeskolens organisation og at en strategi for forbedring af omdømmet derfor må tage udgangspunkt i folkeskolens eksterne relationer. I udarbejdelsen af en strategi for forbedring af folkeskolens omdømme er det nødvendigt at opfinde et teoriapparat, der dels siger noget om sammenhængen mellem organisation og omgivelser, og dels siger noget om hvordan særligt komplekst organiserede organisationer bør kommunikere. Nyinstitutionel teori er særlig anvendelig til at undersøge en organisations relationer (*Mejlby et al., 1999*) og kan derved udgøre et værdifuldt afsæt for en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme, som inden for kommunikationsteorien vil udgøre et alternativ til omdømmestrategier, der har udgangspunkt i konventionel CC.

Empirien vil blive analyseret ved hjælp af flere teorier inden for hhv. nyinstitutionel teori og CC, og nyinstitutionel teori vil endvidere blive anvendt som specialets overordnede rammeteori såvel som den samlede analyses teoretiske udgangspunkt. Valget af nyinstitutionel teori grundet i dens evne til at diagnosticere det samfund, der omgiver min analysegenstand, folkeskolen, samt dens antagelse om at en organisations kontekst er kompleks og konstant foranderlig, hvorved udfordringen består i at håndtere denne strategisk. Nyinstitutionel teori gør mig i stand til at forklare, hvordan folkeskolens kommunikative udfordringer er et

udtryk for eller et resultat af forhandlingssamfundets¹⁴ politisering, der gør, at offentlige organisationer kan komme i den tilstand. Med et nyinstitutionelt blik er jeg således i stand til at se folkeskolens problemer med organisationens omdømme som en tilstand i forhandlingssamfundet, opstået pga. samfundets særlige institutionelle udvikling. Ydermere giver nyinstitutionel teori i kombination med en polyfon tilgang til CC mig mulighed for at bringe strategier for omdømme ind i folkeskolens komplekse samfundskontekst, for i kombination at udgøre den potentielle konceptualisering af folkeskolens strategiske muligheder for reputation management.

Som beskrevet indledningsvist er specialet opdelt i tre hovedanalyser, svarende til problemformuleringens tre underspørgsmål. Hvert underspørgsmål er dedikeret en hovedanalyse, der studeres således 1. hovedanalysens output danner input for 2. hovedanalyse, hvis output igen danner input i 3. hovedanalyse. Specialets opbygning og progression er forsøgt visualiseret ved nedenstående figur 1.



Figur 1

1. hovedanalyse, *Folkeskolens organisering i det danske samfund*, er opdelt i tre delanalyser hhv. *Samfundets folkeskole*, *Danskernes folkeskole* og *Offentlighedens folkeskole*, og har til formål at fremanalysere folkeskolens eksterne relationer gennem analyse af dens institutionalisering i samfundet omkring disse tre strukturer. Den styrende teori, hvormed empirien undersøges i 1. hovedanalyse, er nyinstitutionel teori som fremført af Pedersen et al. (Pedersen, 1988; Pedersen, 1993; Pedersen et al., 1994; Nielsen & Pedersen, 1988; Nielsen & Pedersen, 1989), suppleret først og fremmest af March og Olsen (1989) og Meyer og Rowan (1977).

¹⁴ Forhandlingssamfundet er Ove K. Pedersens (1994) diagnose af det danske samfund inden for hvilket der forhandles og konfliktes om allokering af landets ressourcer.

Sammen med Mejlby (1999) og Hansen (1991) benyttes nævnte teoretikere, der alle kan placeres inden for nyinstitutionalismen, til besvarelsen af de tre delanalyser, hvor delanalyse 3 endvidere besvares gennem inddragelse af hhv. Esmark et al. (1999) og Nielsen (2000) til uddybning af Pedersen et al.'s (1994) politiske kommunikationssystem og endelig analyse af folkeskolens placering inden for dette system.

De tre delanalyser skal sammen skabe det eksterne afsæt som folkeskolens branding behøver for at være succesfuld, hvor først det samfund, der omgiver folkeskolen fremanalyseres ved identifikationen af et marked for undervisning af børn¹⁵. Dernæst er det nødvendigt at kende borgeren i dette samfund for at tilegne sig viden om hvem folkeskolens kunde er på markedet for undervisning¹⁶, for til sidst at samle marked og kunde i det rum, hvori de interagerer, med henblik på at diagnosticere den offentlighed, hvori folkeskolen skal kommunikere over for sine stakeholders i bestræbelserne på at forbedre organisationens omdømme¹⁷.

I 2. hovedanalyse integreres specialets to forskellige paradigmer hhv. nyinstitutionel teori og CC ved at fremanalysere det konkrete organiseringsafsæt 3. hovedanalyses reputation management-strategi behøver for at være succesfuldt. 2. hovedanalyse har til formål at forankre den senere strategi til forbedring af folkeskolens omdømme i folkeskolens organisering, og gør det gennem diskussionen af de kommunikative implikationer af folkeskolens organisering fremanalyseret i 1. hovedanalyse.

Med udgangspunkt i det konkrete organiseringsafsæt fremanalyseret i 1. og 2. hovedanalyse, anviser jeg i den 3. og sidste hovedanalyse, *Reputation management af folkeskolens nye opgave*, den endelige kommunikationsstrategi til forbedring af folkeskolens omdømme. Som figur 1 viser, består 3. hovedanalyse af to delanalyser hhv. *Stakeholder-involvering* og *Strategisk tilpasning*, der udgør de to på hinanden følgende faser min reputation management-strategi af folkeskolens nye opgave består af. Den styrende teori er her specialets udvikling af en polyfon tilgang til CC, der samlet udgøres af kommunikationsteoriene fremført af først og fremmest Christensen et al. (2008), Morsing og Schultz (2006), Leitch og Davenport (2002) og ikke mindst Freeman og Velamuri (2006), suppleret af Ashforth og Gibbs (1990), Weick et al. (2005) og Marchand (1997).

4. Teoretiske dispositioner

Nærværende afsnit har til formål at folde det teoriapparat ud, med hvilket jeg vil undersøge specialets problemformulering. Her redegøres overordnet for de i analysestrategien præsenterede teorier, hvor først den nyinstitutionelle ramme og dernæst teori om CC og branding præsenteres.

¹⁵ Delanalyse 1.

¹⁶ Delanalyse 2.

¹⁷ Delanalyse 3.

4.1 Nyinstitutionel teori

Som beskrevet i analysestrategien afsnit 3, ønsker jeg at skabe en nyinstitutionel ramme for specialets undersøgelse af folkeskolens branding. Rammen udgøres hovedsageligt af Ove K. Pedersens teorier og perspektiver på forhandlingssamfundet, dets politiske individer, virksomheder og kommunikationssystem, der som samlet teori kan anses som værende placeret inden for nyinstitutionel teori.

Ifølge Mejlby et al. (1999) er institutionalisme nærmere en bred sociologisk præget teoriretning end en velgrænset teori. Inden for institutionalismen bidrager mange forskellige teoretikere med vidt forskellige videnskabelige studier, men *"Trods forskelligheder er det overordnede mål for alle bidragene at forklare den sociale sammenhæng og stabilitet"* (ibid.: 142). Flere bidrag karakteriserer institutionel teori efter forskellige kriterier og nogle teoretikere opdeler institutioner i hhv. regulative, normative og kognitive institutioner, mens andre skelner mellem gammel- og nyinstitutionalisme. Ifølge Mejlby et al. (1999) repræsenterer især Selznick den tidlige institutionelle forskning, hvorimod bl.a. Meyer og Rowan, og Scott, repræsenterer den nyere forskning. Ifølge Selznick i Mejlby et al. (ibid.) opstiller omgivelserne *"... nogle krav, som organisationen skal tilpasse sig, og derved bliver omgivelsernes normative krav en indbygget kapacitet i organisationen, hvilket udtrykker institutionaliseringstanken"* (142). Hos Selznick truer omgivelserne organisationens overlevelse, og deraf har Selznick ikke en åben systembetragtning. Institutionaliseringsen begrundes hos Selznick og generelt i den tidlige institutionalisme med den normative kontrol, hvor organisationerne *"følger"* at de bør følge visse værdier og normer (ibid.: 143).

4.1.1 March og Olsen og institutionernes genfødsel

Mejlby et al. (1999) kalder den nye retning neo-institutionalisme. Her inddrages yderligere kulturel og kognitiv kontrol, og perspektivet fokuserer på de bredere omgivelser, hvormed den tager et andet sociologisk udgangspunkt. *"Legitimitet og den formelle strukturs symbolske rolle behandles som noget centralt, der skaber regler, som tages for givet, og som ofte er af større betydning end de gældende normer og værdier. Herved får den kognitive dimension en anden og mere væsentlig betydning"* (ibid.: 143). Imidlertid berører Mejlby et al. (1999) i sit *"institutionelle overblik"* ikke March og Olsen (1989), og den betydning deres forskning har på (gen)dannelsen af den institutionelle teori forstået som neo- eller nyinstitutionel teori. Ifølge Hansen (1991) står March og Olsen *"... som nogle af de fremmeste bannerførere for, hvad de selv betegner som "nyinstitutionalismen" inden for den politiske videnskab"* (137). March og Olsens (1989) nye institutionelle teori tager i bogen *"Rediscovering Institutions"* afsæt i deres kritik af hhv. den behavioralistiske tilgangs *"reduktionisme"* og *"utilitarisme"*, og det de kalder *"kontekstualismen"*, dvs. en tilgang der forstår politik som værende bestemt af exogene forhold (Hansen, 1991) (March og Olsen, 1989). Hos March og Olsen (ibid.) er der tale om en *"rediscovering"* af institutionsbegrebet, der som beskrevet går længere tilbage i forskningen: *"Although the concept of institution never disappeared from theoretical political science, it has been largely supplanted in recent years by a conception of political life that is noninstitutional"* (ibid.: 3). Jf.

March og Olsen (*ibid.*) i Hansen (1991) har den "realistiske" aktør- og adfærdsorientering inden for politologien (reduktionismen og utilitarismen) mistet en del forståelse i sit opgør med den traditionelle institutionalisme (138), idet March og Olsen (1989) betoner, *"... at aktører og deres adfærd ikke kan forstås uden om de institutionelle rammer, hvori aktørerne indgår, og uden de institutionelle former, hvorigennem adfærden foregår"* (Hansen, 1991: 137-138). Her kan det politiske liv med makrofænomener, organisationer og institutioner ikke reduceres til *"... blotte aggregater af "mikro"adfærd"*¹⁸ (*ibid.*: 138), ligesom politisk handlen ikke bare er rationel, men også er bestemt af regler, normer, traditioner og en "logic of appropriateness"¹⁹. Over for "kontekstualismen" stiller March og Olsens (1989) teori sig stadig "kontekstuel", men tillægger de politiske institutioner en mere autonom rolle, idet politik også er endogent bestemt og endda medbestemmende for sin samfundsmæssige kontekst.

March og Olsens (*ibid.*) overordnede pointe er ifølge Hansen (1991) at de politiske institutioner, dvs. organiseringen af det politiske liv, "makes a difference". Det gør de på to forskellige måder: 1) Politiske institutioner kan fungere som politiske aktører med egen identitet, egne interesser og værdier, der ikke blot er udtryk for omgivende samfundsmæssige interesser, og 2) de politiske institutioner virker ind på det politiske liv, dets aktører, interesser, værdier og normer. Dvs. det politiske liv *"... er underlagt en række endogene bestemmelser, (...) formet af de politisk institutionelle forhold og strukturer, hvorigennem det udspiller sig"* (*ibid.*: 139).

4.1.2 Meyer og Rowan og legitimitet

Ifølge Mejlby et al. (1999) forsøger Meyer og Rowan (1977) at undersøge, hvorfor organisationers formelle strukturer afviger fra deres faktiske adfærd. Løsningen på organisationens interne krav om effektivitet og omgivelsernes krav om legitimitet er "dekobling" (Mejlby et al., 1999: 143), idet *"... decoupling enables organizations to maintain standardized, legitimating, formal structures while their activities vary in response to practical considerations"* (Meyer & Rowan, 1977: 357). Ifølge Meyer og Rowan i Mejlby et al. (1999) afspejler organisationens formelle struktur, forestillinger om rationalitet, ofte baseret på myter skabt i organisationens omgivelser. Myterne betragtes som almengyldige regler og "det rigtige at gøre", og opfattes derfor som rationelle, skønt de ikke kan undersøges objektivt, og organisationer vælger at efterleve myterne for at opnå legitimitet, der er organisationens vigtigste ressource: *"The incorporation of institutionalized elements provides an account of its activities that protects the organization from having its conduct questioned. The organization becomes, in a word, legitimate, and it uses its legitimacy to strengthen its support and secure its survival"* (Meyer & Rowan, 1977: 349). Organisationer må pga. deres ressourceafhængighed være legitime for at blive accepteret og overleve.

¹⁸ Vs. reduktionismen.

¹⁹ Vs. utilitarismen.

4.1.3 Ove K. Pedersen og konstitutioner

Med nyinstitutionel teori som rammeteori og analysens teoretiske udgangspunkt, betragtes folkeskolen ud fra det perspektiv, at organisationen er underlagt en række bredere institutionelle samfundsstrukturer, der på afgørende vis påvirker dens organisering. I nyinstitutionel teori, som fremført af Pedersen et al. (1994), udgøres disse institutionelle samfundsstrukturer af en række konstitutioner, der igen udgøres af *"... sæt af institutioner, der udøver en form for enhedsstyre over et afgrænset administrativt område og som gør det på grundlag af en række værdier, der indebærer accept af og respekt for andre institutioner og individers selvstændigheder"* (ibid.: 32). Konstitutionerne udgør visse udviklinger i samfundet og tegner således dets udvikling og institutionelle opbygning, ligesom de på afgørende vis præger samfundets institutioner og organisationer, og dermed folkeskolen. Særligt afgørende for samfundets institutionelle udvikling og for analysegenstanden, den danske folkeskole, er inddragelsen af virksomheder i den politiske beslutningsproces: politikken professionalisering og virksomhedens politisering. I nyinstitutionel teori betyder politikken professionalisering en politikken udbredelse eller eksplosion, der skyldes: *"... en kompleks, dybtgående og langvarig forandring af hele samfundets opbygning og af mange af dets vigtige institutioner"* (ibid.: 21). Politikken har bredt sig til andre institutioner og til nye aktører, og det har store konsekvenser for alle landets organisationer og også for folkeskolen.

4.2 Corporate communications

I forlængelse af specialets nyinstitutionelle ramme benytter jeg CC til besvarelse af proformuleringen. I det følgende vil jeg redegøre for CC som fremført af Christensen et al. (2008) og endvidere præsentere de kommunikationsteorier, der sammen skal gøre mig i stand til at udarbejde en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme.

Meget lig nyinstitutionel teori, særligt ved Meyer & Rowan (1977), er legitimitet helt grundlæggende i CC (Christensen et al., 2008). CC er organisationens samlede arbejde med kommunikation, og motivet bag dette arbejde er organisationens bestræbelser på at opnå legitimitet blandt stakeholders af hvem den er afhængig. Inden for CC er legitimitet altafgørende for en organisations overlevelse og ligesom hos Meyer & Rowan (1977) den vigtigste ressource en organisation kan være i besiddelse af. I overensstemmelse med specialets socialkonstruktivistiske paradigme definerer jeg legitimitet således: *"Legitimacy is a generalized perception or assumption that actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs and definitions"* (Christensen et al., 2008: 16).

4.2.1 Corporate communications som disciplin, regulering og kontrol

Historisk set er organisationens afhængighed af legitimitet ikke noget nyt, men legitimitetskravet er intensiveret betragteligt i takt med globaliseringens indtog og teknologiens udvikling, der afstedkommer at organisationer i dag står over for meget stærke krav om legitimering af sit virke. Organisationer har mere end nogensinde behov for at forklare sin eksistens til ikke mindst omverdenen, men også til sig selv i bestræbel-

serne på at undgå beskrivelsen af sig selv som "The soulless corporation" (Marchand, 1997). Når legitimitet forandres, forandres også CC, der har gennemgået især tre centrale udviklinger på områderne: *Communicative expansion*, *disciplinary convergence* og *strategic concentration* (Christensen et al., 2008). CC omfatter stadig flere funktioner og flere af organisationens aktiviteter, består af flertydige og ofte overlappende kommunikationsdiscipliner og har som konsekvens af omverdenens komplekse legitimitetskrav fået en strategisk rolle i organisationen. Med denne udvikling er CC blevet til ambitionen om at samle alle organisationens kommunikative dimensioner inden for ét perspektiv med idealet om at fremstå med ét samlet udtryk: "The field of corporate communications assumes that it is possible and desirable for an organization to communicate as one unified whole" (ibid.: VII). Med idealet om konsistens i al organisationens kommunikation bliver den strategiske operationalisering afgørende for organisationens evne til at fremstå troværdig og legitim over for hver enkel stakeholder, hvormed både organisationens formelle og uformelle kommunikation må integreres. "Integrated communications refers to the practice of aligning symbols, messages, procedures and behaviour in order for an organization to communicate with clarity, consistency and continuity within and across formal organizational boundaries" (ibid.: 36). CC i sin konventionelle form er således et ideal om, at organisationen igennem integrationen af al sin kommunikation kan disciplinere alle sine handlinger, kontrollere alle sine aktiviteter og derigennem opnå et godt omdømme blandt stakeholders, legitimitet i omverdenen og endelig have succes med sine forretninger eller aktiviteter.

4.2.2 Corporate branding og reputation

Ifølge Christensen et al. (ibid.) er kommunikationens udbredelse i organisationen ikke en ureguleret eller ukontrolleret proces, og branding kan i høj grad ses som organisationens iscenesættelse af sig selv, idet "Corporate branding is the systematic effort to develop and present the organization as one unified brand" (64). "The ultimate ambition of corporate communications is to develop and present the organization as one unified brand: a corporate brand" (ibid.: 60), hvilket betyder at CC og branding ifølge Christensen et al. (ibid.) er tæt forbundet omkring samme mål for sine aktiviteter. Branding kan med fordel ansues som værende en aktivitet inden for CC, hvor organisationens *brand*, er målet for de samlede kommunikationsaktiviteter, CC, og organisationens *branding*, er selve de aktiviteter organisationen udfører med dette mål for øje. Organisationens mærker, *brander*, sig selv i bestræbelserne på at fremstå som et samlet brand, og organisationens søgen efter legitimitet er en essentiel del af den branding (ibid.: 65).

4.2.3 Corporate communications og polyfoni

Men med integreret kommunikation løber organisationen også risikoen for ikke at være i stand til at tilpasse sig et kompleks miljø, og organisationens arbejde for disciplin, regulering og kontrol modarbejdes af behovet for differentiering, fleksibilitet og responsivitet. Organisationens legitimitetskrav er således paradoksalt, idet organisationens kommunikation må være stabil og konsistent, men samtidig også forventes at udfordre og "replace" etablerede idéer med nye "practices and activities". "In complex environments, or-

ganizations must be able to handle multiple and sometimes conflicting ideas and principles simultaneously, that is, within the same organizational unit" (ibid.: 171), og ifølge Christensen et al. (2008) er spørgsmålet om CC som disciplin er i stand til at møde den udfordring. Christensen et al. (ibid.) kritiserer konventionel CC's ideal om integreret kommunikation og vender sig i stedet mod en tilgang til CC, der tager udgangspunkt i den polyfone organisations mange forskellige stemmer. I sin polyfone tilgang bliver CC en endnu mere sofistikeret ledelsespraksis, der "... presupposes the combination of diversity and unity within a coherent entity" (ibid.: 195).

Organisationens strategiske håndtering af stakeholders er i fokus i polyfon CC, og Morsing og Schultz (2006) redegør i sin teori om involvering af stakeholders for tre niveauer for stakeholder-involvering. Ligesom Ashforth og Gibbs (1990) og Christensen et al. (2008) argumenterer Morsing og Schultz (2006) for at komplekse organisationer står over for et legitimitets paradoks, idet organisationers legitimerende handlinger kan opfattes negativt af stakeholders, og at legitimitet derfor må tilegnes gennem særligt sofistikerede dialogiske tilgange til stakeholders. Christensen et al. (2008) og Leitch og Davenport (2002) behandler endvidere begrebet "strategisk flertydighed", der drejer sig om den strategiske tilpasning af processer for involvering af stakeholders. Jf. omtalte teoretikere må komplekse organisationers²⁰ symboler kommunikeres flertydigt for at virke samlende for stakeholders med ofte divergerende handlingslogikker og motiver. I forlængelse af teorier for strategisk håndtering af de særlige relationer mellem organisation og stakeholders, ligger også Freeman og Velamuri (2006) redefinition af CSR²¹.

5. Folkeskolens organisering i det danske samfund

I nærværende 1. hovedanalyse vil jeg analysere folkeskolens organisering i det danske samfund, hvilket sammen med 2. hovedanalyse om de kommunikative implikationer af denne og 3. hovedanalyse om en reputation management-strategi for genopretning af omdømmet, skal gøre mig i stand til at besvare problemformuleringens hovedspørgsmål: *Hvorledes kan folkeskolen, der lider under massiv kritik og ressourcemangel, forbedre sit omdømme?* Denne 1. hovedanalyse om folkeskolens organisering vil besvare problemformuleringens 1. underspørgsmål: *Hvordan er folkeskolen organiseret i det danske samfund?* Det gør den vha. tre delanalyser: *Samfundets folkeskole, Danskernes folkeskole og Offentlighedens folkeskole* med henblik på at disse tre delanalyser samlet skal udgøre besvarelsen af folkeskolens organisering i samfundet, og gøre mig i stand til at tage specialet videre til den endelige kommunikative håndtering af folkeskolens omdømme.

Analysen af folkeskolens organisering er delt op så delanalyse 1 har til formål at fremanalysere i hvilket samfund folkeskolen eksisterer. Hvad det er for et marked som folkeskolen agerer på og hvordan konkur-

²⁰ Herunder offentlige organisationer.

²¹ Corporate Social Responsibility.

renten på dette marked ser ud? Delanalyse 2 redegør for, hvordan borgeren i dette samfund ser ud, dvs. hvem folkeskolens "kunde" på delanalyse 1's marked er. Hvem er det folkeskolen og de private skoler konkurrerer om? Delanalyse 3 samler markedet (samfund) og kunden (borger) i det rum, hvor folkeskole og folkeskoleelev, samt alle øvrige af folkeskolens aktører, interagerer i, offentligheden. Rummet hvori folkeskolens skal forbedre sit omdømme.

5.1 Delanalyse 1: Samfundets folkeskole

Dette afsnits analyse har til formål at brede det samfund ud, hvori folkeskolen agerer, samt redegøre for, hvordan folkeskolen befinder sig på et marked for undervisning af børn i Danmark med dertil hørende private konkurrenter.

5.1.1 Forhandlingssamfundet

Ifølge Pedersen et al. (1994), er samfundet struktureret af en række konstitutioner, der tegner den institutionelle udvikling. Folkeskolen som organisation er en del af det danske samfund og er ligeledes underlagt og indlejret i disse konstitutioner. En af de mest indflydelsesrige konstitutioner er forestillingen²² om at Danmark er en *forhandlingsøkonomi*²³, og inden for rammerne af denne konstitution forhandles og konfliktes om allokering af Danmarks ressourcer. Denne konstitution kaldes *den samfundsøkonomiske konstitution* (*ibid.*).

I økonomiske termer bærer Danmark ofte betegnelsen blandingsøkonomi, men ifølge Pedersen (1993) er Danmark bedst karakteriseret som et land med en højst differentieret og yderst komplekst institutionel struktur (277). Pedersen (Pedersen, 1988; Pedersen, 1993; Pedersen et al., 1994; Nielsen & Pedersen, 1988; Nielsen & Pedersen, 1989) karakteriserer i sin teori Danmark som en forhandlingsøkonomi, og "*In the negotiated economy an essential part of the allocation of resources is by definition conducted through institutionalized negotiations between independent decisionmaking centres in state, organizations and corporations*" (Nielsen & Pedersen, 1988: 79). Med folkeskolen som en offentlig organisation i forhandlingsøkonomiske Danmark, besluttet allokeringen af folkeskolens ressourcer således ikke udelukkende gennem kendte politiske beslutningsprocesser. Derimod undergår allokeringen forhandlinger, hvor mange aktører, politiske som private, har indflydelse på den enkelte folkeskoles økonomiske midler, regler og handlemuligheder. "*Den samfundsøkonomiske konstitution har medført forandringer i det politiske system, i formen for økonomiske og politiske konflikter, i måden at føre politisk debat på, og skabt en politisk elite af magthavere på tværs af politiske partier og organisationer*" (Pedersen et al., 1994: 36). For folkeskolen betyder den samfundsøkonomiske konstitution således forandringer i det politiske system, der omgiver organisationen, ligesom den

²² Den samfundsøkonomiske konstitution kaldes også en forestilling om at Danmark er en forhandlingsøkonomi (Pedersen et al. 1994).

²³ Senere bruger jeg betegnelsen *forhandlingssamfund* for samme konstitution jf. teoriens pointe om at samfundet er en økonomi.

politiske debat, der vedrører folkeskolen også er ændret. Dertil kommer at *"... interesse- og erhvervsorganisationer er blevet til nogle af de vigtigste politiske aktører i det danske samfund"* (ibid.: 36), hvilket betyder at folkeskolen også befinder sig i et forhandlingssamfund, hvor private aktører med personlige incitamenter kan have indflydelse på organisationen.

Oprettelsen af Skolerådet kan ses som et eksempel på det politiske systems forandring på folkeskoleområdet. Som beskrevet (afsnit 1.4.2.2), består rådet af 20 af folkeskolens interesseorganisationer hvis formandskab årligt indberetter forslag til folkeskolens forbedring. Uanset om rådets forslag efterkommes af UVM eller ej, så må rådets oprettelse i 2006 ses som UVM's erkendelse af at folkeskolens stakeholders også officielt *må* inddrages. Dertil kommer at folkeskolens bærende udvikling, ifølge DSE, bestemmes ud fra to faktorer, begge uden for traditionel politisk beslutningsproces, hvilket underbygger, at forhandlingssamfundet er en realitet for den danske folkeskole. Hvor den lokale styring af de enkelte folkeskoler mest af alt foregår på traditionel politisk vis, så er noget andet kendetegnende for folkeskolens styring fra central hånd, hvor *"Vi i Danske Skoleelever ser at politikerne agerer på baggrund af en mediedagsorden, ligesom vi oplever at forskning fra især Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, er diskurs-sættende for folkeskolens udvikling"* (DSE: 00m20s). DSE's formand Troels Boldt Rømer ser også den udvikling, hvormed interesseorganisationer helt centralt har fået meget stor indflydelse på folkeskolen. På trods af DLF's stærke særinteresser spiller interesseorganisationen, ifølge DSE's formand, en stor rolle i UVM, hvor *"Det i nogle tilfælde kan være svært at finde noget som Danmarks Lærerforening ikke har været inde over"* (DSE: 1m50s), ligesom *"Rigtig meget af den struktur folkeskolen har i dag, er fastlagt ud fra hvad der er nemmest for læreren"* (DSE: 02m50s).

Den samfundsudvikling hvormed private organisationer, hvad enten de er virksomheder eller interesseorganisationer, har fået politisk indflydelse, begyndte officielt med arbejdsmarkedskommissionen i 1949-56 og begrebet *"økonomisk samordning"* i 1956²⁴ (Pedersen et al., 1994: 39-40). Det var her private organisationer første gang blandede sig i offentlige opgaver, og det første spæde spadestik blev taget til den institutionelle udvikling, der afstedkommer at folkeskolen i dag befinder sig på et marked selvom ydelsen folkeskolen leverer er lovpligtig og organisationen offentlig. Økonomisk samordning betød dengang slut med plan- vs. markedøkonomi, og i stedet at *"De markedøkonomiske institutioner skulle respekteres, men samtidig skulle (de) samordnes – inden for rammerne af forestillingen om en samfundsøkonomi"* (ibid.: 40). Her blev

²⁴ Statens nye rolle i samfundet, som er den rolle staten spiller i samfundet i dag, skabtes dengang af arbejdsmarkedskommissionen, der for første gang medtænkte arbejdsmarkedets organisationer i samfundsøkonomiske forhold og dermed officielt gjorde disse organisationer medansvarlige for arbejdsmarkedet, der hidtil udelukkende havde været et statsligt anliggende (Pedersen et al., 1994: 39-40).

de grundlæggende betingelser således etableret for Danmarks helt særegne måde at organisere forholdet mellem stat og marked, og mellem organisationer og regering, ligesom det er disse grundlæggende betingelser, der til dels afstedkommer at folkeskolen er så kompleks en offentlig organisation som den er.

Folkeskoles komplekse organisation skyldes at den politiske dagsorden i dag er besat af den samfundsøkonomiske forestilling (*ibid.*: 47), der karakteriseres ved: *"The social economic, or socio-economic conception perceives society as an economic organism or an aggregate of private and public economic behaviour"* (Nielsen & Pedersen, 1988: 85-86). Danmark er siden de private arbejdsmarkedsorganisationers inddragelse i organiseringen af arbejdsmarkedet, blevet italesat som en (national) økonomi, og økonomi har erstattet national og kulturel identitet (Pedersen et al., 1994: 47). *"I hverdagens politiske debat tales der sjældent om Danmark som territorium, som nation, som stat, men mest om Danmark som økonomi – som national økonomi. De store ideer om national følelse og kulturel identitet er trådt i baggrunden"* (*ibid.*: 47), og *"Today it seems as though it is a discursively or politically imperative for governments, organizations, corporations and probably also for households to take socio-economic factors into consideration when formulating demands pertaining to wages policy, public expenditure, investments etc."* (Nielsen & Pedersen, 1988: 86). Når økonomi således er blevet det vægtigste argument i dansk politik, er magten i den politiske dagsorden også blevet forskubbet fra Folketing til økonomer, organisationer og råd mv. (Pedersen et al., 1994). Politiske beslutninger vedrørende folkeskolen bliver derved i dagens Danmark truffet ved at svare på spørgsmålet: "Hvad er økonomisk ansvarligt?" Således er folkeskolen, ligesom en lang række andre offentlige organisationer, kommet dertil, hvor den institutionelle udvikling gør, at folkeskolen befinder sig på et marked, hvor den til trods for dens offentlige eje, må konkurrere med private virksomheder om de elever i den undervisningspligtige alder, folkeskolen engang så på udelukkende som værende borgere, men nu ser på som værende kunder, der skal tiltrækkes.

5.1.2 Et marked med konkurrenter

Nærværende speciales anlagte markedsperspektiv på folkeskolen foregår som beskrevet inden for rammerne af den samfundsøkonomiske konstitution og forhandlingssamfundet, men hvor eksisterer selve det marked, som folkeskolen agerer på, på mikroniveau? Sammenhængen mellem den lokale- og den samfundsøkonomiske konstitution er, at de er "interconnected", og det er pga. den samfundsøkonomiske at den lokale er udviklet som den er (*ibid.*: 62-64). Når jeg i det følgende taler om organiseringen af folkeskolens marked i den lokale konstitution, er det således stadig inden for rammerne af den samfundsøkonomiske konstitution analyseret ovenfor.

"Den lokale konstitutions historie starter i 1970'erne i kombinationen af selvstyre med statsstyre. Ved kombinationen af det blandede stats- og selvstyre opstod der hurtigt et hierarki. Fra ministerier i top, til kommuner i bund blev der fra 1960'erne opbygget en række politiske sektorer..." (*ibid.*: 61). Sektorerne er små

enklaver af et antal politikere og embedsmænd, som reelt fører fx socialpolitik, sundhedspolitik eller uddannelsespolitik i hver sin sektor og hver i sær står for fordelingen af ressourcer i samfundet inden for sit politiske område (*ibid.*: 61). Denne sektorisering opstod da 1960'ernes kommunalreformer førte "... til den stykvisse opbygning af et delvis autonomt, delvis lukket sæt af institutioner, der på tværs af grænsen mellem statsstyre og selvstyre har skabt et fællesstyre for fordelingen af de offentlige ressourcer i dagens Danmark" (*ibid.*: 60). Dette fællesstyre er den lokale konstitution, der består af kommuner, kommunale organisationer, centraladministrationen og politikere, og dens opståen betød decentralisering af politik og forvaltning, samt uddelegering af statens opgaver til først kommuner, dernæst til de enkelte institutioner (*ibid.*: 53-61). Samlet udgør den lokale konstitution og sektoriseringen "... en række organisationer, sammen med flere ministerier og en udvalgt kreds af statslige og kommunale politikere" (*ibid.*: 61), der "... gennem et utal af institutioner og inden for rammerne af en forestilling om Danmark som en økonomi – fra begyndelsen af 1980'erne er begyndt at forhandle om, hvordan de skal fordele de offentlige ressourcer" (*ibid.*: 61). Det er i den lokale konstitutions samarbejder at Danmark ledes (*ibid.*: 63-64), og oprettelsen af sektorerne foregik helt konkret ved udarbejdelsen af en "... rammelovgivning, hvor Folketinget udstak brede og upræcise kompetencer til sektorerne, og overlod til enklaven selv at danne ret, fordele ressourcer og beslutte sager" (*ibid.*: 61). Denne overdragelse af autoritet fra stat til (også private) institutioner, betyder at "*The boundaries between the public and the private domains have become complex, and are no longer unequivocal*" (Nielsen & Pedersen, 1988: 85).

At disse netværk af institutioner virkelig har beslutningskraft uafhængigt af folkevalgte politikere kommer bl.a. til udtryk ved at embedsmænd synes at have mere magt i dag end tidligere (*Information B*). 40 pct. af danske kommuners lokalpolitikere mener, at det er svært at gennemføre politiske idéer, hvis ledende embedsmænd er imod, ligesom hver tredje lokalpolitiker ikke synes, at deres forvaltning er præget af gennemsigthed og åbenhed over for dem som politikere (AKF, 2009). Denne udvikling er essentiel for folkeskolens organisering i Danmark, idet uddannelsespolitikken og dermed fordelingen af folkeskolens ressourcer reelt finder sted i en sådan sektor skabt af disse bevægelser i samfundet. Uddannelsespolitikken bliver ligesom øvrige politikker besluttet i et delvist lukket samspil mellem udvalgte offentlige og private aktører i den lokale konstitution, og det er her folkeskolen og dens private konkurrenter agerer. Som bekendt er kommunerne ansvarlige for folkeskolen jf. folkeskoleloven, ligesom UVM understreger, at denne er en rammelovgivning og at det er op til de enkelte kommuner, hvordan de fordeler ressourcer og arrangerer det lokale folkeskolevæsen (UVM: 00m45s). Således gør folkeskoleloven og UVM folkeskolen til et klassisk eksempel på dansk overdragelse af magt og kompetencer fra stat til kommune. Endelig viser folkeskoleloven også hvordan staten kan overdrage autoritet til den enkelte offentlige organisation jf. samme lovs eksplicitering af

den enkelte folkeskoles ansvar²⁵, ligesom loven om frie skoler § 9 om tilsyn viser, hvordan statens autoritet kan overdrages til endda private organisationer (*Lov om friskoler og private grundskoler mv.*) (*Folkeskoleloven*).

Den lokale (og samfundsøkonomiske) konstitution har skabt det danske samfund og folkeskolens omverden på denne måde og udgør disse "bevægelser". Det er i den lokale konstitution at samarbejdet mellem kommune og organisationer (skal) skabes, dvs. det er her grænsen mellem det offentlige og det private sættes, og det helt konkret gennem fx udlicitering²⁶. Folkeskolen er naturligvis ikke i licitation, men det er denne institutionelle udvikling, der gør mig i stand til at tale om en folkeskolens *markedsliggørelse*. Denne markedsliggørelse kommer til udtryk ved det forhandlingsspil, der foregår mellem ministerier, organisationer, embedsmænd og politikere på uddannelsesområdet. Grundet dette forhandlingsspil er folkeskolens politiske virkelighed til stadig forhandling og folkeskoleområdet gjort til et dansk marked for undervisning af børn.

5.1.3 Konkurrenten

Fordelingen af folkeskolens ressourcer foregår i forhandlingssamfundets lokale konstitutions forhandlingspil, hvormed folkeskolens ydelser er gjort til en vare ud fra nutidens politiske mantra, der har nedbrudt skellet mellem offentlige og private organisationer: "Hvad er samfundsøkonomisk ansvarligt?" I strukturpolitikken er en del af svaret på spørgsmålet, udlicitering, der bl.a. ligger til grund for folkeskolens markedsliggørelse. Men hvem er folkeskolens konkurrent på forhandlingssamfundets marked for undervisning af børn?

At private virksomheder i dag varetager opgaver tidligere varetaget af det offentlige, hænger sammen med den udvikling, som den private virksomhed har undergået i samfundet. Ifølge Pedersen et al. (1994: 96) er den private virksomhed blevet en politisk institution, og set i det lys hænger folkeskolens organisering i samfundet således sammen med den private virksomheds organisering i samme. At den private virksomhed er forandret viser sig bl.a. ved dens politisering, og det samtidig med at politikken er blevet privatiseret og professionaliseret. Der er en stigende tendens til at beslutninger som det offentlige tidligere havde eneret på nu træffes i fællesskab med en lang række forskellige private virksomheder og organisationer (*ibid.*: 97) (*Nielsen & Pedersen, 1988: 85*), ligesom "... flere af de opgaver staten og organisationerne tidligere varetog, nu besluttet på den enkelte virksomhed eller efter forhandling mellem stat, kommuner og enkeltvirksomheder. Det drejer sig om løn, pension, uddannelse, miljø og sundhed" (*Pedersen et al., 1994: 97*). Den udvikling i samfundet, der gør at virksomheder nu indgår i politiske forhandlinger eller endda selv står for beslutninger, som det offentlige før udelukkende var ansvarlige for, gør de private virksomheder til politiske aktører og er et af det moderne Danmarks vigtigste udviklingstræk (*ibid.*: 97). Ifølge Pedersen et al. (1994) er virksomhe-

²⁵ Det være sig skolebestyrelse og skoleleders ansvar.

²⁶ Helt præcis er det i strukturpolitikken grænsen mellem offentlig og privat nedbrydes (*Pedersen et al., 1994: 63*).

dernes politisering et udtryk for et markant skift i samfundets normative og institutionelle opbygning, og betyder en spredning af politikken og medfølgende inddragelse af virksomheder i det politiske system. Dermed er det virksomhedernes inddragelse i det system af institutioner, *"... der træffer autoritative beslutninger med betydning for hele samfundet eller dele af det"* (ibid.: 97), der gør den private virksomhed til en konkurrent for folkeskolen. På visse områder afløser virksomheder endda staten som den instans, der kontrollerer og orienterer den sociale udvikling (ibid.: 97). Jf. formålsparagraffen er folkeskolen medansvarlig for at skabe borgere eller *mennesker* i samfundet, men med samfundets institutionelle udvikling kan dette universelle formål nu varetages af private virksomheder. Private virksomheders institutionalisering samfundet er dermed en udvikling, der har et "medansvar" for at folkeskolen i dag befinder sig i en situation, hvor organisationens position i det danske samfund måske trues af selve den markedsliggørelse folkeskolens virke er udsat for.

Ifølge Pedersen et al. (1994) er en række særligt komplekst organiserede virksomheder opstået, idet disse er gået fra at være markedsøkonomisk organiserede, over blandingsøkonomisk, til endeligt at være forhandlingsøkonomisk organiserede. Det er disse særligt komplekst organiserede virksomheder, der indgår i forhandlinger med staten, og jf. ovenstående afsnit indgår folkeskolens konkurrent netop i sådanne forhandlinger og er ydermere med til at orientere den sociale udvikling i samfundet. Derfor må virksomheden, der konkurrerer med folkeskolen, også anses for at være særligt komplekst organiseret. At folkeskolens private konkurrent er forhandlingsøkonomisk organiseret i samfundet, skal forstås på den måde, at alle virksomheder i Danmark er blandingsøkonomisk organiseret, men at nogle virksomheder *også* er forhandlingsøkonomiske. Frem til 1970'erne stod de private virksomheder uden for politik, men siden da er privat virksomhed blevet noget af det mest lovmæssigt reguleret i Danmark, idet der *"I miljø-, sundheds-, skatte-, selskabs-, revisions-, regnskabs-, markedsførings-, nærings- og mange andre love er (...) lagt normer og regler for, hvordan virksomheden skal opføre sig"* (ibid.: 101).

Alle virksomheder er underlagt samfundets love og dermed blandingsøkonomisk organiserede i det, mens en række virksomheder ydermere er forhandlingsøkonomisk organiserede, og er det, ifølge Pedersen et al. (1994), i nogle tilfælde, pga. deres størrelse. En virksomhed kan være så stor, at den selv kan forhandle løn, pension, uddannelse mv. med medarbejderne, mens en anden virksomhed kan være så lille at den indgår i regionale eller lokale erhvervspolitiske projekter (ibid.: 105). Endnu en mulighed for forhandlingsøkonomisk organisation, er virksomheder, der *"... er specielle nok til at være medregnet i miljø- og uddannelsespolitiske aftaler mellem deres organisationer og staten"* (ibid.: 105). Folkeskolens konkurrent tilhører denne kategori, idet private skoler netop indgår i uddannelsespolitiske aftaler med staten (bl.a. i lov om frie skoler), og dermed er forhandlingsøkonomisk organiserede via det arbejde de lægger i at varetage det tidligere statslige og kommunale ansvar, som er at *kontrollere og orientere den sociale udvikling* i samfundet. Folkeskolens konkurrent i forhandlingssamfundet er således en forhandlingsøkonomisk organiseret virksomhed, der i

velfærdsstatens reorganisering nu varetager opgaver, der tidligere var forvaltet af den offentlige folkeskole, og indgår i forhandlinger af disse opgaver, der tidligere var lovgivet.

Den forhandlingsøkonomiske eller politiske virksomhed, er, ifølge Pedersen et al. (1994), trådt frem på grænsen mellem hvad, der er virksomheders eller samfundets opgaver, og har fået adgang til politiske beslutningsprocesser, men har samtidig også givet afkald på en del af sin selvstændighed. Den forhandlingsøkonomiske virksomhed kontrolleres af institutionaliserede omgivelser, idet der *"Omkring virksomheden er (...) rejst institutionelle omgivelser – både formelle og uformelle – der (delvis) flytter kontrollen fra ejer og generalforsamling til netværk og institutioner"* (ibid.: 114). Autoritetsoverdragelsen gør sig også gældende for folkeskolens konkurrent, idet der jf. lov om frie skoler skal føres et vist offentligt tilsyn med dem. Folkeskolens konkurrent er således deltager i politiske beslutningsprocesser med indflydelse og dertil hørende adgang til offentlige ressourcer, men magtovergivelsen er gensidig for privatskolerne. Netop lov om frie skoler og private skolars tilsynspligt gør, at UVM og DLF ikke mener, at private skoler og folkeskolen konkurrerer med hinanden (UVM: 08m30s) (DLF: 07m20s). Begge lægger til grund, at private skoler skal overholde lov om frie skoler, diverse tilsyn og som beskrevet hovedsageligt finansieres af staten, ligesom begge mener, at folkeskoleloven giver de enkelte folkeskoler tilstrækkeligt med handlerum til at skabe sig de individuelle profiler, som undersøgelser viser, tiltrækker grundskoleelever (Kristeligt-Dagblad A) (Berlingske B) (Politiken D). KL oplever, at det faktisk er de enkelte folkeskoler, der konkurrerer med hinanden, men ønsker imidlertid videre rammer for profilering (KL: 14m00s, 22m25s). DSE er ikke i tvivl om at privatskolernes fremvækst udgør et væsentligt problem for den danske folkeskole, allermest fordi elevudmeldelserne, ifølge DSE, er et symptom på at noget er alvorligt galt i folkeskolen (DSE: 09m00s).

5.1.3.1 Værdierne

UVM, KL og DLF anser som beskrevet ikke private skoler som direkte konkurrenter til folkeskolen, men ikke desto mindre viser en undersøgelse bestilt af UVM selv, at folkeskolens 9. klasseelever er bagud karaktermæssigt i samtlige fag og er næsten en hel karakter dårligere i det samlede gennemsnit end elever i privatskoler (180grader) (Kristeligt-Dagblad C). Forklaringen på den markante forskel er langt fra entydig, og DLF, Dansk Friskoleforening og professor ved DPU (og medlem af Skolerådets formandskab) angiver også divergerende grunde dertil. DLF mener, *"... at forskellen i karakterer er en direkte afspejling af de forskellige familiers ressourcer"* (180grader), Dansk Friskoleforening mener, at den markante forskel primært skyldes forældrenes højere ambitionsniveau og engagement i skolens hverdag og genkender ikke at forældrene til friskolebørn skulle være mere ressourcestærke. Professor Niels Egelund mener, at forskellen bl.a. skyldes at privatskolerne profilerer sig på bestemte områder og med bestemte undervisningsstile. Ifølge Niels Egelund giver private skolars øgede muligheder for profildannelse i forhold til folkeskolerne dem en fordel i undervisningsniveauet, idet *"Man får en særlig ånd, der i højere grad gennemsyrrer skolen end de mangfoldige folkeskoler. Man har en fælles holdning, som gør det lettere for lærer, elever og forældre at navigere rundt"*

(180grader). Selvom KL ikke anser private skoler som konkurrenter, mener organisationen, at private skoler har visse muligheder for at tiltrække elever som folkeskolen ikke har inden for den nuværende rammelovgivning (KL: 22m25s).

I Sverige har investeringsfonde fået øjnene op for grundskolemarkedet (*Polaris*), og sammenligner man det nuværende danske privatskolemiljø med de "svenske tilstande", så er den danske folkeskole måske ikke i samme konkurrencesituation med de danske private skoler endnu. I Sverige er grundskolemarkedet en milliardforretning, hvor danske privatskoler stadig er 85 pct. finansieret af staten, men ikke desto mindre er de svenske forhold et eksempel på at en yderst konkurrencepræget grundskolemodel ikke er længere væk end på den anden side af Øresund. I et land Danmark deler mange værdier med. Når den danske folkeskoles kunder, forældrene, spørges, så er der ingen tvivl om, at folkeskolen er i skarp konkurrence. En undersøgelse har vist, at to ud af tre forældre til børn i folkeskolen overvejer, at sætte deres børn i privatskole, ligesom 61 pct. af forældrene er parate til at opgive den fælles skole og holdopdele i centrale fag (*Information A*). Ifølge Søren Langager, lektor på Institut for Pædagogisk Sociologi ved DPU, er den fælles skole allerede i opløsning som konsekvens af, at folkeskolen forsøger at fastholde de "spændende og dygtige elever" i folkeskolen (*Information A*). Folkeskolens konkurrent tiltrækker især sine kunder på at udtrykke holdninger og værdier, og fx friskoleforældrene peger på folkeskolens manglende råderum og midler til at gøre noget aktivt for bekæmpelse af mobning, fremme af sundhed og økologi som grund til at fravælge folkeskolen (*Kristeligt-Dagblad A*) (*Berlingske B*) (*Politiken D*). Folkeskoler, der har grebet tendensen har også haft succes med skabe profiler, udtrykke holdninger og værdier. Fx har en folkeskole i Brønshøj vendt elevflugten med sin idrætsprofil, folkeskoler i Fredericia og Støvring har vendt elevflugt og dårligt image med udviklingen af specifikke "spor" i undervisningen (*DSE: 29m00s*), ligesom en række andre folkeskoler på tværs af landet har haft succes med at fastholde de ældste elever gennem øget holdinddeling (*Politiken B*).

At den politiske og forhandlingsøkonomiske virksomhed inden for den samfundsøkonomiske forestilling, forhandlingssamfundet, kan konkurrere med den offentlige organisation, folkeskolen, hænger også sammen med den politiske ideologis forskydning, hvor ideologiens arnested, ifølge Pedersen et al. (1994), nu er den private virksomhed (107-108). Selve det at blive uddannet er gået fra at handle om "dannelse, demokrati, nation og samfund" til "det private, markedet og virksomheden". Fra folkeskolen til universitet er uddannelserne erhvervsrettede, og "*Omdrejningspunktet i statens ideologiske opdragelse af individet i skolerne og universiteterne er dermed skiftet*" (*ibid.*: 107). Skiftet i den samfundsmæssige opdragelse af individet gør at individet orienteres mod det private, og at virksomheden ændrer betydning. Senest talte Statsminister Lars Løkke Rasmussen direkte til Danmarks folkeskoleelever i sin nytårstale 1. januar 2010, hvor Statsministeren ekspliciterede især folkeskolelevernes vigtighed for Danmarks fremtidige vækst (*Nytårstale, 1. januar 2010*). Ved flere lejligheder har Statsministeren angivet sit mål for at Danmark skal være et af verdens rigeste lande. Det mål gentager Statsministeren i sin nytårstale, men går videre ved at sætte lighedstegn

mellem samfundets rigdom og de enkelte folkeskoleelevers indsats og angiver således sine egne (samfundets) specifikke økonomiske værdier om rigdom og vækst til individets dannelse i folkeskolen. Vækst og rigdom er værdier som landets folkeskoleelever bør dele og nytårstalen er derved et eksempel på det moderne samfunds fælles værdier og, i Petersen-terminologi, på skiftet i statens ideologiske opdragelse af individet i skolerne.

For folkeskolen betyder dette værdiskift et samfund, hvor stadig flere offentlige opgaver bliver varetaget af private virksomheder og hvor det ikke længere giver anledning til forundring at en privat virksomhed kan stå for dannelsen af individer.

5.2 Delanalyse 2: Danskernes folkeskole

Den danske folkeskole befinder sig på et marked for undervisning af børn, men hvem er det, at folkeskolen sammen med de private skoler konkurrerer om på dette marked? Nærværende delanalyse har til formål at identificere folkeskolens "kunde", borgeren i det forhandlingssamfund, der muliggør markedsliggørelsen af børns uddannelse. Som den foreløbige analyse af folkeskolens organisering har gjort rede for, indtager folkeskolen en central position i samfundet, men også helt formelt spiller folkeskolen en vigtig rolle over for borgerne, og det hænger sammen med den samfundshistoriske udvikling af selve det at være et individ og en borger i det danske samfund.

5.2.1 Individet

Ifølge Pedersen et al. (1994) er *"Individet (...) en social konstruktion akkurat som staten, folket, demokratiet og som alle andre institutioner, der udgør samfundets skelet"* (117). Derfor er individet i det danske samfund ikke nogen naturlig størrelse selvom vi i Danmark opfatter det at være et individ og det, det indebærer, ukrænkelighed og økonomisk frihed, som værende uden for diskussion (Pedersen et al., 1994). Individet i samfundet blev først og fremmest skabt gennem tildelingen af personlige og økonomiske rettigheder og er dermed en juridisk konstruktion. Således er individet ikke bare en social konstruktion, men også en politisk konstruktion, hvis definition kan ændres ved politisk beslutning. Ikke desto mindre ligger opfattelsen af hvad det vil sige at være et individ fast, hvorimod borgerskabet, det at være borger i samfundet, har været til konstant diskussion og det senest i EU-debatten (*ibid.*: 117). Ifølge Pedersen et al. (1994) ligger forskellen mellem individer i individualiteten, dvs. vi er alle individer, men uden sammenfaldende individualitet, kognitivt og følelsesmæssigt, og det samme gælder for borger og borgerskabet (*ibid.*: 117-118). Hvad politikerne bestemmer vi som individer har af retslig status, behøver ikke falde sammen med den opfattelse, vi har af, hvem vi er. Denne individualitetens og borgerskabets konstruktion er blevet velfærdsstatens opgave i samfundet og gennem statens pædagogiske konstruktion af individualitet og borgerskab, er individ og borger blevet politiseret. Det er således pålagt staten at skabe *"det sociale individ"*.

I samfundets institutionelle opbygning spiller folkeskolen en rolle i statens konstruktion af individualitet og borgerskab, idet staten er pædagogen og institutionen, der disciplinerer, socialiserer, opdrager, danner og uddanner. Den statslige opgave bestående i opdragelsen af demokratiske borgere i Danmark er bl.a. en af folkeskolens opgaver (*ibid.*: 118-119). Staten definerer "det gode liv" og "den gode borger" og konstruerer, med politiske midler, den rette individualitet, der behøves i det moderne samfund. Folkeskolens organisering i samfundet hænger således sammen med individernes organisering i samme, hvor folkeskolens formålsparagraf er et eksempel på at det er pålagt staten at skabe "det sociale individ", idet *"Folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens virke skal derfor være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati"* (Folkeskoleloven § 1, Stk. 3). Ifølge Pedersen et al. (1994) er velfærdsstatens idé om en borger "den individuelle kollektivist" (125), og i og med at folkeskolen er et af statens redskaber til at skabe den rette individualitet og borger, er folkeskolen således en del af "individual-kollektivistens" konstruktion. Opdragelsen af individual-kollektivisten er som beskrevet statens ansvar, men kun ganske lidt af opdragelsen sker ved love og påbud (*ibid.*: 126). Derimod sker tilrettelæggelsen af borgerens liv via "hverdagslivets professionalisering" som Pedersen et al. (1994) kalder de mekanismer gennem hvilke staten intervenserer i borgernes normalitet, holdninger, normer og værdier, der dermed politiseres af staten (126). Hvor hverdagslivet tidligere blev tilrettelagt gennem kultur og tradition, "formidler" eksperter i søvn, kost, børn, mad, sex og sundhed mv. statens magt i bestræbelserne på at skabe det sociale individ, der er det selvstændige og socialt tilpassende menneske, ud fra velfærdsstatens "socialistiske menneskesyn" (*ibid.*: 126).

5.2.2 Individets politisering

Endnu et eksempel på folkeskolens organisering som medkonstruktør af samfundsborgerne, drejer sig om *borgerrettighederne*. Som borger i Danmark har man visse civile, politiske og sociale rettigheder, og staten normerer som beskrevet adfærd (bl.a. vha. folkeskolen), og tildeler desuden goder og ydelser i henhold til lovgivningen (Pedersen et al., 1994). Men her er der ifølge Pedersen et al. (*ibid.*) sket en afgørende samfundsudvikling: Retsdannelsen er blevet decentraliseret. Kommuner og institutioner har overtaget en vigtig retsdannende funktion i samfundet og har selvstændighed til delvist selv at fastlægge, hvem der har ret til hvilke velfærdsstatslige ydelser (*ibid.*: 130). Sammen med decentraliseringen, er borgernes sociale rettigheder (de velfærdsstatslige ydelser) blevet splittet, og visse rettigheder er nu afhængige af bosted, social indkomst og brugerbetaling, hvor rettighederne tidligere var almene og tildelt alle.

Denne institutionelle udvikling har stor betydning for folkeskolens organisering, idet udviklingen betyder at de enkelte folkeskoler har retsdannende karakter i samfundet og selv afgør karakteren af goder og ydelser, som borgerne har ret til at modtage. Det gør folkeskolerne inden for vide rammer af rammelov og rammebudget: *"Den enkelte skole har inden for de givne rammer ansvaret for undervisningens kvalitet i henhold til folkeskolens formål, jf. § 1, og fastlægger selv undervisningens organisering og tilrettelæggelse"* (Folkeskole-

loven § 2, Stk. 2). Jf. folkeskoleloven (§ 2, Stk. 1-2), er det kommunens opgave at sikre borgernes adgang til gratis undervisning, men det er således den enkelte folkeskole, der har ansvaret for undervisningens kvalitet. Det problematiske ved denne decentralisering af velfærdsydelser, som folkeskoleloven er et eksempel på, er, at borgerrettigheden, kvalitetsundervisning, som staten tildeler gennem folkeskolen, måske er gjort betinget af brugerbetaling, når folkeskolen i dag opleves som værende utilstrækkelig. Forældredonationer (*MetroXpress*) og "støtte" fra erhvervslivet mod fx reklamebannere på legepladsen i skolegården (*Epn*), er begge eksempler på, hvordan de enkelte folkeskoler tolker kvalitet forskelligt under sit retsdannende ansvar. Begge initiativer er godkendt af de pågældende skoler, bifaldes af staten i form af den ansvarlige minister, men kritiseres også af interesseorganisationer og politikere for at være en glidebane, bl.a. mod social skævvridning af samfundet (*MetroXpress*) (*Epn*). Retten til kvalitetsundervisning bringes i fare, når denne gøres betinget af ressourcestærke elever og andre eksterne midler.

Samfundets institutionelle opbygning med statsligt bifaldne private alternativer til folkeskolen, understreger samme pointe om at borgernes ret til gratis kvalitetsundervisning udfordres af folkeskolens dårlige omdømme. Staten yder i Danmark et statstilskud på 85 pct. til privatskoler som et alternativ til folkeskolen, men privatskolerne kræver samtidig skolepenge af forældrene (*Borger.dk*), hvilket set i lyset af at folkeskolens krise, gør privatskolerne til en slags velfærdsstatslig ydelse betinget af brugerbetaling. Borgernes ret til gratis kvalitetsundervisning er således udfordret af folkeskolens krise og af brugerbetalingens institutionalisering i samfundet, der kommer til udtryk via nye praktiske procedurer for finansiering af undervisning mv. på de enkelte folkeskoler, samt bevilling af statstilskud, borgerne kun kan få nytte af gennem yderligere egenbetaling.

Omtalt borgerrettighed er under institutionelt pres, udfordret af velfærdsydelsernes decentralisering og brugerbetalingens indførelse. I et forhandlingsøkonomisk perspektiv hænger det sammen med samfundsudviklingen, hvormed borgeren er gået fra klient til bruger (*Pedersen et al., 1994: 130*). Borgerne kan nu selv vælge folkeskole, ligesom de kan vælge fx hospital og læge, og på undervisningsområdet tiltrækkes brugerne af privat- og folkeskoler, som analyseret i afsnit 5.1.3.1, bl.a. af holdninger og værdier omkring mobning, sundhed og økologi. I forhandlingssamfundet er det forhandlet frem at der i velfærdsstaten skal være et alternativ til folkeskolerne, og det alternativ er privat. Dermed er borgerrettigheden, kvalitetsundervisning, under forhandling og borgerne er blevet politiske individer, der deltager i forhandlingen om den danske folkeskole bl.a. ved at melde sine børn ud af den.

Det forhold at folkeskolen og privatskolerne konkurrerer om kunder, der bl.a. på baggrund af overvejelser om værdier, vælger skoler til og fra, kan med fordel sammenlignes med nyinstitutionalismens aktørsyn, der findes i spændingsfeltet mellem en sociologisk aktørmodel præget af social determinisme og en økonomisk aktørmodel hvor handlinger er resultatet af kalkulerbar egeninteresse (*Olsen, 1985: 6*). Aktørsynet ligger i

dette spændingsfelt fordi *"Det politiske menneske er mer komplisert og bærer i seg et repertoar av handlingslogikker, medlemskap og identifikasjoner"* (ibid.: 6). Ifølge Olsen (1985) hersker der i det politiske menneske spændinger mellem egeninteresse, instinkter og normer baseret på moral, følelser og opfattelser af hvad der er retfærdigt, ligesom der hersker spændinger mellem identifikation med politisk fællesskab og med mange små og store kollektiver. Således kan *"Det politiske menneske (...) handle ut fra interesser, instinkter og normer forankret i et politisk fellesskap, men også ut fra interesser, instinkter og normer forankret i andre politiske, økonomiske eller sosiale kollektiver. Og dette skaper et spenningsfelt mellom rett og makt, fellesskap og særinteresser, egeninteresser og altruisme"* (ibid.: 6). Ligesom Olsen (1985) mener Peder sen et al. (1994) at det politiske individ (eller menneske), pga. dets politisering, befinder sig i et moralsk krydspres, hvor det konstant forholder sig til omverdenens værdier og holdninger (132-134). Og mange politiske roller stiller krav til indehaverne om at håndtere modstridende logikker (Olsen, 1985: 6).

For folkeskolen betyder dette, at kunderne de konkurrerer med de private skoler om, er politiske individer. De er forældre til børn i den undervisningspligtige alder, og i stedet for passive klienter, er de aktive medforhandlere af den danske folkeskole på linje med politikere og interesseorganisationer i det forhandlingsamfund, der muliggør markedsliggørelsen af en af samfundets største velfærdsgoder.

5.3 Delanalyse 3: Offentlighedens folkeskole

Ikke-offentlige aktører, herunder interesseorganisationer og direkte konkurrenter i form af politiske virksomheder, har indflydelse på ressourceallokeringen til folkeskolen. Forandringer i samfundets institutionelle strukturer betyder kontinuerlige forhandlinger af folkeskolens virke og udfordrer dens position som udanner af det "rette" individ, der er det demokratiske, selvstændige og sociale menneske. Folkeskolen er under institutionelt pres på forhandlingssamfundets marked for undervisning af børn, hvor private virksomheder antager form af politiske virksomheder og bliver konkurrenter, og hvor samfundets borgere antager form af politiske individer og bliver aktive medforhandlere af folkeskolen. Dette afsnit har til formål at samle samfund og borger i det rum, hvori Danmark forhandles, og gøre rede for, hvor folkeskole, kunde og øvrige aktører kommunikativt interagerer. I hvilket forestillet rum forhandles folkeskolen, og hvad betyder det for folkeskolen?

5.3.1 Offentlighedens institutionelle historie

Med delanalysernes titler forsøger jeg at skabe konnotationer i retning af, at noget *andet* end folkeskolen selv øver magt eller har indflydelse på folkeskolens organisering i samfundet. I nærværende delanalyse 3 er dette *andet*, *offentligheden*, og jf. Mie Femø Nielsen (2000) hersker der divergerende opfattelser af hvilken status offentligheden har, ligesom selve eksistensen af en sådan, er til diskussion (71-76). For at være i stand til at analysere, hvordan folkeskolens organisering i offentligheden hænger sammen med folkeskolens organisering i samfundet, er en diskussion af offentlighedsbegrebets institutionelle historie nødvendig.

Ifølge Nielsen (2000) tager en stor del af teorierne omkring offentligheden udgangspunkt i Habermas' teori om offentlighedens historiske institutionalisering og *Borgerlig offentlighed*. Her bruges Habermas' klassiske model stadig som idealmodel for offentligheden i dag, selvom Habermas selv gør rede for at modellen er brudt sammen for mere end 100 år siden grundet samfundsmæssige forandringer (*ibid.*: 65). Ifølge Nielsen (2000) er der tale om en "dekobling" i nutidens "offentlighedsforskning", hvor nutidige forhold bliver bedømt efter en ikke-realistisk model (den klassiske) (65), eller som Finn Frandsen og Søren Kolstrup i Nielsen (*ibid.*) formulerer det: "... det er den klassiske model, der er fremherskende, den bliver en norm for forskningen i Danmark, og den bliver en af hjørnestenene i universitetsvenstrefløjens politisk-pædagogiske projekt..." (*ibid.*: 65). Det er et ideal, nogen vil endda sige utopi (Nielsen, 2000).

Habermas' klassiske model for offentligheden beskriver han i sin teori om "den borgerlige offentlighed", hvor hans grundlæggende tese er at offentligheden har gennemgået en forandring over borgerlig offentlighed til forfald (Nielsen, 2000). Habermas' borgerlige offentlighed tager afset i den antikke, hellenistiske offentlighedsmodel, som ifølge Habermas selv i dag er organisationsprincippet for vores politiske system (*ibid.*). Borgerne (dvs. frie mænd) mødtes på pladsen, agora, og debatterede de forhold, polis, som var fælles for bystaten. Og "*I den græske bystat var der fuldstændig sammenfald mellem politik og offentlighed: Den fælles diskussion var forudsætningen for den fælles handling (praxis)*" (*ibid.*: 72). Der herskede til gengæld et skarpt skel mellem privat og offentlig sfære, som ophørte senere i middelalderens feudale samfund.

Med den tidlige kapitalismes opståen skabes imidlertid afhængighedsforhold på tværs af vertikale feudale afhængighedsforhold, ligesom merkantilismen medfører behov for informationer og nyheder om andre egne (Nielsen, 2000). Nyheder bliver en vare i sig selv og når de bliver offentligt tilgængelige, skabes et forum, hvori de diskuteres. Det borgerlige samfund konstituerer sig som modstykke til øvrigheden (staten), som anvender pressen til forvaltningsformål, således borgerne bliver til publikum. Den borgerlige offentligheds publikum bliver bevidst om sin rolle som kritisk sfære og modspiller til staten, og "*Privatfolk samler sig til publikum for at tvinge staten til at legitimere sig over for den offentlige mening, dvs. tvinge den til at begrunde beslutninger i et ræsonnement, en rationel afvejning*" (*ibid.*: 58). Ifølge Habermas i Nielsen (2000) er den borgerlige offentlighed nu skabt og forstås først og fremmest som den sfære, hvori privatfolk samles til publikum. Den offentlige mening opstår dernæst på baggrund af diskussionerne i den politiske offentlighed, som foregik i litterære saloner og kaffehuse. På den måde udfoldede den borgerlige offentlighed sig i spændingsfeltet mellem stat og samfund, hvor "*Debatten blandt disse ligestillede har som mål at overføre deres "voluntas" i en "ratio", dvs. fundere konsensus om beslutninger i en rationalitet, som udtrykkes som "det som er praktisk nødvendigt i den almene interesse"*" (Habermas i Nielsen, 2000: 60).

Idet Habermas' offentlighed spandt over skellet mellem privat- og offentlig sfære (offentlig som i staten), betyder nedbrydelsen af dette skel også selve offentlighedens forfald (Nielsen, 2000: 62). Statsliggørelsen af samfundet og samfundsgørelsen af staten ødelægger grundlaget for den borgerlige offentlighed, idet, som Habermas i Nielsen (2000) udtrykker det: *"Offentlighedens forfall (...) har sin grunn i den strukturelle forvandling av forholdet mellom offentlig sfære og privat område overhovedet (...)"* (62). Skellet udviskes samtidig med at den økonomiske logik trænger ind på det offentliges ræsonnements område (Nielsen, 2000). Individuer forenes ikke længere til en offentlighed og den borgerlige offentlighed forsvinder. Som konsekvens af at offentligheden ikke længere er et spørgsmål om oplyst ræsonnement, bliver politiske handlingers gyldighed (legitimitet) ikke længere målt i rationalitet. Ifølge Jørgensen i Nielsen (*ibid.*) er *"Politikkens resultat nu blevet 'interesseudligning' eller 'kompromis gennem mekanismen 'bargaining'""* (63). Med den borgerlige offentligheds forfald, er publikum reduceret til konsumenter, og massemedierne, der før var akkumulatorer for den offentlige debat, er nu de første til at præge "publikum" (Nielsen, 2000). Mediernes kommerialisering betyder at den offentlige debat styres af økonomiske interesser i stedet for søgen efter konsensus baseret på fornuft. Jf. Habermas i Nielsen (*ibid.*) bliver pressen manipulerbar, til en institution for bestemte publikumsdeltagere og til privatinteressernes indfaldsport til offentligheden.

5.3.2 Ny offentlighed

Ifølge Pedersen et al. (1994) er det i *offentligheden og den politiske meningsudveksling* at den folkelige vilje formuleres, og jf. det demokratiske ideal må Folketingets vedtagelser kunne føres tilbage til borgernes tilslutning (141). Ifølge Pedersen et al. (1994) og Habermas i Nielsen (2000) er der imidlertid sket en distance-ring i forholdet mellem borgerne og elite, dvs. mellem borgerne og magten (Pedersen et al., 1994: 145) (Nielsen, 2000: 63-64). Pedersen et al. (1994) og Habermas i Nielsen (2000) er enige på en lang række områder i hver sin diagnose af offentligheden i dag, men samtidig må de siges at være uenige om de demokratiske konsekvenser deraf.

Det habermas'ianske syn på individers demokratiske indflydelse og på den offentlige mening efter den borgerlige offentligheds forfald kan efter min mening sammenlignes med hvad Esmark et al. (1999) betegner som tidlig amerikansk medieforskningens fascination af den tyske nationalstat og propagandateori (148): *"Inspireret af stimulus/respons-modellen, teorier om 'massesamfundet' og de nyvundne erfaringer med propaganda under første verdenskrig formuleres en række postulater om de nye massemedier. Postulaterne går (...) ud på, at medierne har ubegrænsede effekter på en befolkning af viljeløse masser"* (*ibid.*: 148). Habermas deler denne traditions overbevisning om massemediernes plads i samfundet og grænseløse effekt på dets individer (Nielsen, 2000), idet begge Habermas' to definitioner på offentlig mening i det moderne samfund²⁷ *"... bryder den normative fortryllelse og løser den fra de politiske institutioners funktioner"* (*ibid.*:

²⁷ 1) "Elitistisk" offentlighed og 2) ikke-offentlig mening er først offentlig, når den bearbejdes af partierne (Nielsen, 2000).

66). Habermas ser på den offentlige mening som "massens formløse reaktion", produktet af massekommunikation og uden nogen orientering mod politisk magt. Der er således et stykke vej fra denne diagnose til Pedersen et al. (1994) og Olsen (1985) og det politiske individ i det danske samfund, som blev analyseret frem i afsnit 5.2. Ifølge Habermas eksisterer den egentlige offentlige mening selvsagt ikke, men en form for offentlig mening kan dog opnås. Habermas' *kvasi-offentlighed* handler om at en form for tillempet offentlighed er opnået ved at individerne genorganiserer sig i organisatorisk form (Nielsen, 2000). Ved at organisationer i samfundet har demokratisk indflydelse, så kan individerne, såfremt mening frit kan dannes internt i organisationen og denne organisation har de tilstrækkelige eksterne relationer, igen opnå demokratisk indflydelse i samfundet. Dette syn på individernes indflydelse på den politiske magt, kan sammenlignes med nærværende speciales diagnose af forhandlingssamfundet som samlet fremført af Pedersen et al. (Pedersen, 1988; Pedersen, 1993; Pedersen et al., 1994; Nielsen & Pedersen, 1988; Nielsen & Pedersen, 1989), og det er dette perspektiv på offentligheden jeg ønsker at bringe videre i min analyse af det forandrede landskab i det danske forhandlingssamfunds offentlighed og folkeskolens organisering i samme.

Som beskrevet opstod offentligheden (slut 1700-, start 1800-tallet) som modpol til tidens enevældige styre (Nielsen, 2000) (Pedersen et al., 1994), og ifølge Pedersen et al. (*ibid.*) var denne organiseret omkring partierne, der udgjorde den vigtigste kanal for individernes dialog og debat²⁸. Imidlertid er partisystemet i Danmark under opløsning: "*Generelt har partisystemet mistet betydning som det, der mobiliserer vælgerne, kanaliserer deres synspunkter til Folketinget, opstiller krav og ønsker til politikken, er forum for den politiske debat og forankrer den førte politik i befolkningen*" (*ibid.*: 142). Nye interesseorganisationer, græsrodder og institutioner har overtaget disse af partiernes funktioner og som konsekvens deraf har partierne fået skåret vigtige bånd over til borgerne, der gør at de i stedet fungerer som valgorganisationer med aktiviteten hovedsageligt rettet mod Folketinget (Pedersen et al., 1994). Tidligere var det således partisystemet, der forbandt offentligheden med Folketinget, men i takt med at partierne har fået karakter af *Folketings-institutioner* "... har andre organisationer og et helt nyt sæt af institutioner indtaget offentligheden" (*ibid.*: 143). Grundet de omtalte omfattende institutionelle ændringer i det politiske system, er partierne i Folketinget nu inkorporeret i nutidens politiske offentlighed: *Det politiske kommunikationssystem* (*ibid.*: 143). Det politiske kommunikationssystem består af de politiske partier, trykte og elektroniske medier, interesseorganisationer og de mange nye kampagneinstitutioner, herunder konsulenter inden for økonomi, reklame, PR mv. (Pedersen et al., 1994). Imellem dem er opstået et samspil hvori de kæmper om at dominere den politiske dagsorden.

Habermas i Nielsen (2000) og Pedersen et al. (1994) er enige om at pressens rolle i det moderne samfund er ændret. Ifølge Habermas er pressen, som beskrevet, i sin kommercialisering blevet manipulerbar og et redskab som eliten eller magthaverne kan fremføre sine interesser i. Pedersen et al. (*ibid.*) er til dels enig, idet

²⁸ Partisystemet kom dog først til senere end offentligheden og var fuldstændt i starten af 1900-tallet (Pedersen et al., 1994).

PR-bureauer og konsulentvirksomheder, ifølge ham, netop er opstået som udtryk for politikens professionalisering, men ikke i at tilstanden nødvendigvis er et demokratisk problem (166). Den offentlige meningsdannelse er ifølge begge teoretikere primært forbeholdt en lukket kreds af deltagere og her spiller pressen, ifølge Pedersen et al. (1994) og Esmark et al. (1999), en særlig rolle i forhold til de magtkampe deltagerne har med hinanden: *"Pressen har opgivet partitilknytningen, men indtaget rollen som skueplads for konflikter og opgør mellem de grupper, de personer, der indgår i den samfundsøkonomiske, den lokalpolitiske og den transnationale elite"* (Pedersen et al., 1994: 144). Det politiske kommunikationssystems kamp om den politiske dagsorden er et sprogspil og et forhandlingsspil (Esmark et al., 1999) (Pedersen et al., 1994), og i denne kamp har sprogspillet afløst den offentlige debat (ibid.: 146). Sprogspillet foregår i "elite-medierne", hvor det politiske kommunikationssystems deltagere på baggrund af bestemte normer, roller og positioner, og med bestemte autoritets- og beslutningsformer, i en stabilisering af meningsfuldhed, iscenesætter hver sin virkelighed (ibid.: 146-147) (Esmark et al., 1999: 154-158).

5.3.2.1 Det politiske kommunikationssystem

Selve teorien om det politiske kommunikationssystem er et opgør med forestillingen om den såkaldte trepartsrelation mellem politikere, medier og borgere (Esmark et al., 1999). Trepartsrelationen er, ifølge Esmark et al. (ibid.), en normativ indholdsbestemmelse af hvad politisk kommunikation *bør* være, og er ydermere resultatet af at forskningen inden for politik og medier har kørt parallelt og ikke har gjort politik og kommunikation til samme genstand ved analyse: *"Hver for sig har politologien og medieforskningen været i stand til at analysere deres genstande med metodisk og teoretisk åbenhed, men netop ved spørgsmålet om politisk kommunikation er den normative indholdsbestemmelse gjort gældende"* (ibid.: 147). Således er begrebet "det politiske kommunikationssystem" et nyt bidrag til forståelsen af, hvad politisk kommunikation er. Trepartsrelationen har sine rødder i John D. Deweys modstand til opfattelsen i starten af det 20. århundrede af at propaganda var *"... det indlysende redskab til den borgerlige opdragelse og offentlige manipulation, som skabelsen af en demokratisk enhed (...) vil kræve"* (ibid.: 148) og er en idé om at når der er balance mellem objektive og kritiske medier, repræsentativt valgte politikere og oplyste borgere, så er der tale om en demokratisk offentlighed (Esmark et al., 1999). Idealet hviler på den pluralistiske metafor om "meningsdannelsens fri markedsplads", der for det første indebærer *kontrol med medierne* og for det andet indebærer bestemmelse af mediernes *kontrol med andre*. I trepartsrelationen skal medierne *"... sikre balance i meningsdannelsen. (Og) De skal sikre, at repræsentationen af samfundets samlede mængde af legitime interesser er i balance"* (ibid.: 150). Et meningsmarked med mange neutrale og effektløse medier er et godt marked. Imidlertid mener Esmark et al. (1999) at trepartsrelationen set som politisk kommunikationssystem næppe kan genfindes empirisk og introducerer således sit eget politiske kommunikationssystem.

I teorien om det politiske kommunikationssystem definerer Esmark et al. (ibid.) kommunikation *"... som en intentionel aktivering af en social forventningsstruktur, med henblik på at opnå en reaktion"* (153). Det poli-

tiske kommunikationssystem handler således om selve systematiseringen af forventningsstrukturer. Der skelnes mellem tre typer af forventningsstrukturer: 1) diskursive, 2) institutionelle og 3) organisatoriske, og selve dannelsen af et kommunikationssystem forstår Esmark et al. (1999) *"... som stabilisering af forventningsstrukturer over tid"* (154). Dannelsen af samfundets politiske offentlighed, det politiske kommunikationssystem, kræver derved alle tre forventningsstrukturers stabilisering, og på det diskursive niveau kræver dannelsen af det politiske kommunikationssystem således en stabilisering af meningsfuldhed, dvs. af nodalpunkter og de sproglige standarder knyttet dertil. I det politiske kommunikationssystem er "staten" et nodalpunkt og de sproglige standarder er koblinger og afgrænsninger af meningsbestemmelser i form af bestemte problemer, begreber og argumenter (Esmark et al., 1999). På det institutionelle niveau bygges institutionelle dimensioner på de diskursive i form af normer, roller og positioner til deltagerne. Institutionelt stabiliserer bestemte konventioner politisk kommunikation og der etableres derved normer for politisk handlen. Det politiske kommunikationssystems diskursive nodalpunkt er fikseret trods udvikling på det sprogligt diskursive niveau (fx argumenter) og institutionelle niveau (fx roller). Ifølge Esmark et al. (ibid.) kan et system af diskurser og institutioner ikke producere beslutninger uden organisering (155). Derfor stabiliseres det politiske kommunikationssystem organisatorisk gennem autoritet og beslutningsformer, hvor *"Organisation er (...) sammenknytning af aktører i enheder, der kan navngive sig selv som ophavet til en beslutning..."* (ibid.: 155). Vi skal se, hvordan forståelse for det politiske kommunikationssystem er yderst vigtig for folkeskolens kommunikative manøvrering.

5.3.3 Folkeskolens stemme

Det moderne samfunds nye offentlighed og dets politiske kommunikationssystem er også en realitet for den danske folkeskole. Som beskrevet i afsnit 5.3.2 og 5.3.2.1 kæmper aktører om den politiske dagsorden i sprog- og forhandlingsspil, der udfoldes i et system af diskurser, roller og beslutningsformer mv. I dette politiske kommunikationssystems spil om den politiske dagsorden indtager medierne en hel særlig rolle, og ifølge UVM, DLF og DSE har mediedagsordenen netop afgørende betydning for folkeskolen (UVM: 23m15s) (DLF: 40m15s) (DSE: 00m20s). *"Mediernes historier om umulige elever, kritiske forældre, dårlige toiletter, manglende bevillinger og elendige arbejdsforhold, kan være meget problematiske for folkeskolens rekruttering"* (UVM: 24m20s). UVM oplever at folkeskolen generelt er udsat for meget negativ kritik i medierne og at denne kritik har indflydelse på folkeskolens "tilstand" (UVM: 23m15s). DSE mener endvidere, at mediedagsordenen er en af to hovedfaktorer, der er afgørende for den på folkeskoleområdet førte politik (DSE: 00m20s). DLF mener også, at politikerne mere fører politik på baggrund af den offentlige mening end på baggrund af forskningen, hvis anbefalinger, ifølge DLF, ofte peger stik imod den førte politik (DLF: 43m00s). Interesseorganisationer såvel som UVM genkender således at der føres "politik" uden for folketingsalen, hvad angår folkeskolens omdømme og evne til at tiltrække nødvendige ressourcer, som fx dygtige lærere. UVM har ifølge dem selv bestemt indset, at offentligheden behøver at høre "de gode historier", for at tilli-

den til folkeskolen kan genskabes, men oplever samtidig at *"Pressen foretrækker at skrive de dårlige historier frem for de gode"* (UVM: 22m10s). Dertil kommer at UVM ofte ikke engang kan genkende de dårlige historier som de gengives i medierne (UVM: 22m10s), hvilket i et nyinstitutionelt perspektiv, kan være et udtryk for andre aktørers "farvede" brug af historierne i folkeskolens forhandlingsspil.

UVM mener i det hele taget at aktørerne på folkeskoleområdet er med til at tale folkeskolens omdømme ned, når folkeskolen undergår så kraftig kritik, som den på nuværende tidspunkt gør, og det er et forhold, som både DSE og DLF kender til. DSE problematiserer netop det forhold, at mange af folkeskolens aktører er blevet gode til at bruge mediedagsordenen til at påvirke folkeskolepolitikken (DSE: 16m40s). Ifølge DSE går interesseorganisationerne en svær balancegang, når de proaktivt benytter mediedagsordenen til at problematisere et (for dem) ugunstigt forhold i folkeskolen, idet organisationer som DSE og DLF både skal varetage egne interesser, men samtidig passe på ikke at skade folkeskolens omdømme unødigt med kritikken. *"Alle vil gerne arbejde et sted, der bliver talt ordentlig om, men folkeskolens problemer er igennem længere tid blevet personificeret ned i læreren. At det er lærernes skyld at folkeskolen har problemer"* (DLF: 48m15s). Ifølge DLF er der således en klar sammenhæng mellem folkeskolens omdømme og evnen til at tiltrække nye lærerressourcer.

Afsnit 5.3.2.1 redegjorde for, hvordan dannelsen af det politiske kommunikationssystem forudsatte stabiliseringen af en række diskursive, institutionelle og organisatoriske strukturer. Ovenstående er eksempler på stabiliseringen af folkeskolens sprog- og forhandlingsspil inden for omtalte politiske kommunikationssystem, hvor den herskende diskurs i folkeskolens politiske kommunikationssystems forhandlinger, kan være idéen om enhedsskolen eller "den fælles skole"²⁹. Systemets diskursive stabilisering ses ved at visse argumenter, fx argumenter om hensyntagen til samfundsøkonomi eller forskning, vægter mere end andre, når aktører bidrager til folkeskoledebatten inden for denne dominerende diskurs. Aktørerne bidrager endvidere fra forskellige "talepositioner" eller med forskellige roller, idet aktører kan indtage vægtigere positioner end andre, hvilket er udtryk for systemets institutionelle stabilisering³⁰. Sidst men ikke mindst stabiliseres systemet organisatorisk ved at visse beslutningsformer og/eller autoriter er knyttet til forhandlingsspillet i form af bestemte beslutningsdannelser på folkeskoleområdet. Fx indgiver Skolerådets formandskab hvert år en rapport om kvaliteten af folkeskolen, ligesom lovgivningens formelle høringssvar også er et eksempel på forhandlingsspillet organisatoriske stabilisering.

Der findes således et politisk kommunikationssystem på folkeskoleområdet, og det udgør det moderne samfunds offentlige mening i kampen om den politiske dagsorden. Endvidere forstår en række af områdets

²⁹ "Den fælles skole" refererer til idealet om, at alle danske børn bør have samme adgang til undervisning og at børnene ydermere undervises sammen på tværs af fagligt niveau.

³⁰ Fx har vi set hvordan én interesseorganisation mener at en anden interesseorganisation favoriseres af politikere i forhandlingerne.

aktører eksistensen af systemet, forhandlingsspillet og politikens udvidede arena, og bruger den i en vis udstrækning, men spørgsmålet er om disse aktører *virkelig* forstår det moderne samfunds nye offentlighed med dets politiske kommunikationssystem og dets mekanismer omkring bl.a. organisationers legitimitet? På trods af at UVM tilsyneladende i en vis udstrækning er bekendt med de mekanismer, der forbinder mediedagsordenen med folkeskolens ressourcemangel, så kritiserer en rapport fra EU-kommissionen UVM for ikke at inddrage stakeholders og give dem medindflydelse (DLI, 2009) (EU-kommission, 2009), og det hænger, ifølge DSE, sammen med folkeskolens dårlige omdømme (DSE: 41m05s). EU-kommissionens rapport handler om medlemslandenes implementering af en række mål sat i EU's Education & Training 2010-program, og her understreger EU-kommissionen, at *"Udviklingen og gennemførelsen af strategier for livslang læring bør inddrage interesseorganisationer og udbydere og omfatte samarbejde med andre politiske sektorer end uddannelsesområdet"* (EU-kommission, 2009). Ifølge rapporten er Danmark ikke blandt de lande, hvor stakeholderne har medindflydelse på implementeringen af EU's program og *"Rapporten kommenterer, at det langt er at foretrække, at involvere de parter, der praktisk skal udmønte beslutningerne, så tidligt som muligt i processen"* (DLI, 2009). DSE understreger den åbenlyse risiko UVM løber ved manglende inddragelse af stakeholders: *"Når vi interessenter ikke inddrages og vi ikke tager ejerskab i de projekter, der laves, så er det første vi gør, når der kommer et nyt forslag på folkeskoleområdet, også at skyde det ned"* (DSE: 41m05s).

Set i et nyinstitutionelt perspektiv er den danske folkeskoles forståelse af denne nye offentlighed altafgørende for organisationens overlevelse. Folkeskolen behøver ikke nødvendigvis at være bevidst om nødvendigheden af legitimitet i samfundet, men den *skal* være legitim. Når denne legitimitet udebliver, er forståelsen naturligvis nødvendig for at kunne rette op på omgivelsernes tillid til organisationen. Den dårlige medieomtale og manglen på lærere, de "rette" elever, penge mv., er imidlertid en ressourcemangel, der vidner om folkeskolens udfordrede legitimitet. Har folkeskolen et legitimitetsproblem, er det vigtigt, at folkeskolen har en forståelse for, at den selv som offentlig organisation behøver legitimitet for at kunne agere og tiltrække ressourcer, og at den nye offentlighed betyder ændrede vilkår for, hvordan denne legitimitet genvindes og fastholdes, at legitimitet skabes ved aktivt at gå ind i det politiske kommunikationssystems forhandlinger.

Pedersen et al. (1994) redegør for hvordan interesser i samfundet i dag *præsenteres* i stedet for at de *repræsenteres*. De organisationer, Pedersen et al. (*ibid.*) kalder kampagneorganisationer, hjælper offentlighedens aktører med at præsentere interesser i stedet for reelt at repræsentere dem, hvilket betyder, at aktørerne, der indgår i meningsdannelsen, ikke forsøger at skabe fælles mening og debat omkring deres synspunkter, men i stedet kun forsøger overtalelse. Hvad enten den politiske aktør bruger en rådgiver eller ej³¹, så pakker vedkommende sin virkelighed, sine interesser og synspunkter ind i det kvasi-videnskabelige

³¹ Det være sig spindoktorer for politikere, PR-medarbejdere eller bureauer for virksomheder eller anden bistand til at skabe gennemslagskraft i et vist "sprog".

sprog, som forestillingen om Danmark som en økonomi, kræver for, at en aktør kan opnå legitimitet. For folkeskolen betyder det at organisationen også må indgå i disse sprogspil for at opnå legitimitet. Ifølge Pedersen et al. (*ibid.*) udspringer statens autoritet og legitimitet ikke mere udelukkende "... af loven og af de retslige procedurer, men af forhandlinger til mange sider, med mange parter og om mange forhold" (168). Når staten må forhandle, må offentlige organisationer generelt, og dermed også folkeskolen, forhandle. Folkeskolen må forhandle for at skaffe sig legitimitet, og gøre det ved at forstå den nye sociale sammenhæng, hvori organisationen indgår: Forhandlingssamfundet med sin politisering og sine sprog- og forhandlingsspil.

Ifølge Pedersen et al. (1994) betyder de ændrede vilkår ikke nødvendigvis en negativ tilstand for demokratiet. Demokratiets nye tilstand medfører måske uudnyttede muligheder for demokratisering. På samme måde viser den samlede analyse af folkeskolens organisering, at samfundets nye "forhandlingssystem" for folkeskolen ikke nødvendigvis er noget negativt. Alle aktører, der deltager i meningsdannelsen af folkeskolen, bør stoppe med at tage patent på, hvad folkeskolen er, og i stedet acceptere de nye ændrede spilleregler for forhandling, idet de er resultatet af en langvarig historisk institutionaliseringsproces som angiver betingelserne for folkeskolens fortsatte eksistens hvad enten aktørerne vil det eller ej. For at sikre sig legitimitet må folkeskolen som offentlig organisation bruge sin stemme i den nye offentligheds politiske kommunikationssystem. Og eftersom folkeskolen ikke har nogen samlet "talsmand", men derimod udgøres af en lang række aktørers relationer med hinanden³², kræver samfundets institutionelle udvikling, at disse aktører på folkeskoleområdet, i erkendelsen af at offentligheden er blevet manipulerbar, står sammen om at iscenesætte folkeskolens samlede virkelighed, genoprette omgivelsernes tillid til organisationen og derved tiltrække de ressourcer, der skal sikre folkeskolens fortsatte eksistens.

Det rum, hvori forhandlingerne om folkeskolen foregår, er således det politiske kommunikationssystem og måden, hvorpå folkeskolen skal deltage i den politiske dagsorden og forhandle og tiltrække de ressourcer organisationen mangler, er gennem aktørernes fælles kommunikation.

5.4 Delkonklusion

Som den ovenstående analyse har vist, er folkeskolen institutionaliseret omkring følgende fire samfundsstrukturer: Forhandlingssamfundet og dets politiske virksomheder, politiske individer og særlige offentlighed, der alle har afgørende indflydelse på folkeskolens forhold.

I det moderne danske samfund eksisterer en forestilling om, at Danmark er en økonomi. Forestillingen kaldes *Den samfundsøkonomiske forestilling* og er opstået på baggrund af en langvarig historisk institutionaliseringsproces. Allokeringen af samfundets ressourcer foregår ved forhandling inden for rammerne af den

³² Jf. afsnit 1.4 om folkeskolens styring og organisation, samt specialets 1. hovedanalyse – folkeskolens organisering i samfundet.

samfundsøkonomiske forestilling, dvs. inden for den fælles forståelse for, at samfundsøkonomiens tarv er altoverskyggende³³. Den institutionelle udvikling i samfundet gør folkeskolen til en kompleks offentlig organisation, og helt konkret betyder forhandlingssamfundet at andre end politikerne har adgang til fordelingen af organisationens ressourcer. Når det vægtigste argument i dansk politik er økonomi og traditionen taler for decentralisering af autoritet til kommuner såvel som organisationer³⁴, har magten også forskubbet sig til aktører uden for Folketinget, og private interesser får indflydelse på folkeskolens muligheder. Især DLF og DPU, er vurderet særligt indflydelsesrige. Med udformningen af rammelovgivning til den uddannelsespolitiske sektor, har kommunerne fået stor indflydelse på udformningen af egne folkeskoletilbud og dermed stor medindflydelse i folkeskolen som samlet organisation. Det er i den lokale konstitutions uddannelsessektor at grænsen mellem offentlig og privat på folkeskoleområdet defineres, og det er den institutionelle udvikling med sine forhandlingsspil mellem ministerier, organisationer, embedsmænd og politikere, der resulterer i folkeskolens markedsliggørelse.

Den politiske virksomhed er en virksomhed, der udover at være blandingsøkonomisk organiseret, også er forhandlingsøkonomisk organiseret. Folkeskolens konkurrent på markedet for undervisning af børn, er en politisk virksomhed, og det forhold at private virksomheder i dag varetager tidligere offentlige opgaver hænger sammen med den udvikling den private virksomhed har undergået i samfundet. Den private virksomhed er med politikens privatisering blevet en politisk institution, og det samtidig med at virksomheden er blevet politiseret. Politikens privatisering viser sig ved at virksomheder nu ofte enten selv træffer tidligere offentlige beslutninger eller som minimum indgår i politiske forhandlinger, hvormed den er blevet en politisk aktør og en konkurrent til folkeskolen som "orienterer af social udvikling". Folkeskolens konkurrent er en forhandlingsøkonomisk organiseret, politisk virksomhed, idet den indgår i uddannelsespolitiske forhandlinger med staten, og i velfærdsstatens reorganisering således varetager folkeskolens opgaver, ligesom den indgår i forhandlingerne af disse opgaver, der tidligere var lovgivet.

Borgeren i forhandlingssamfundet og folkeskolens "kunde" set i et markedsperspektiv, er det politiske individ. Samfundets individ er knyttet til en række rettigheder, og udover at folkeskolen helt åbenlyst spiller en rolle overfor borgerne, så er folkeskolen og individerne også helt formelt knyttet sammen. Individet og borgeren er sociale konstruktioner, og da individualiteten og borgerskabets konstruktion er pålagt velfærdsstaten, er individ og borger blevet politiseret. Det er pålagt staten at skabe "det sociale individ", og her er folkeskolen et af de pædagogiske redskaber i opdragelsen ud fra velfærdsstatens idé om den demokratiske borger i Danmark kaldet individual-kollektivist. Samfundets institutionelle udvikling med decentralisering af velfærdsstatslige ydelser betyder, at de enkelte folkeskoler i dag har retsdannende karakter og derved inden for rammelovgivningen selv afgør karakteren af de goder og ydelser, som borgerne har ret til.

³³ Der er således tale om en meningsstabilisering i det politiske kommunikationssystem.

³⁴ Inkl. private organisationer.

Det problematiske ved den decentralisering, som folkeskolen er et eksempel på, er, at borgerrettigheden, kvalitetsundervisning, måske er gjort betinget af brugerbetaling i folkeskolens nuværende tilstand af oplevet lav kvalitet. Forældrefonde til køb af undervisningsmateriale og reklamebannere i skolegården er eksempler på, hvad interesseorganisationer og politikere kalder en glidebane mod skævvridning af samfundet, ligesom statens tilskud til privatskoler, giver privatskoletilbuddene karakter af en velfærdsstatslig ydelse betinget af brugerbetaling, idet borgeren i en tid hvor folkeskolen opleves som utilstrækkelig selv må tilkomme for at få sin ret til kvalitetsundervisning. I et forhandlingsøkonomisk perspektiv hænger det pres, som velfærdsydelsernes decentralisering og brugerbetalingens institutionalisering lægger på retten til kvalitetsundervisning, sammen med, at borgeren er gået fra klient til bruger i samfundet. Private skoler tiltrækker folkeskolens kunder ved strategisk at folde profiler, værdier og holdninger ud foran de politiske individer, der i det moderne danske samfund foretager valg af skole på baggrund af komplekse rationaler om værdier, interesser, normer, identifikationer og instinkter. For folkeskolen betyder dette, at kunderne som de konkurrerer med de private skoler om, er politiske individer, der i stedet for passive klienter, er aktive medforhandlere af folkeskolen på linje med politikere og interesseorganisationer.

Offentligheden i det moderne danske samfund har undergået institutionelle forandringer, der gør at den politiske offentlighed i dag udgøres af det politiske kommunikationssystem. Det politiske kommunikationssystem er betegnelsen for det samspil og den magtkamp om den politiske dagsorden, der foregår mellem en udvalgt, delvis lukket skare af aktører, der forhandler om allokeringen af samfundets ressourcer. I den nye offentlighed har medierne fået en ny rolle som arena for disse magtkampe, ligesom de såkaldte kampagneorganisationer har fået en ny rolle som følge af politikens professionalisering. Rådgivere inden for økonomi og kommunikation hjælper meningsdannelsens aktører med at folde hver deres interesser og virkeligheder ud i kommunikationssystemets kvasi-videnskabelige sprog, og konsekvensen deraf er, at den politiske debat er erstattet af forsøg på manipulation. For folkeskolen betyder denne nye offentlighed med sit politiske kommunikationssystem, at også vilkårene for tilegnelse og fastholdelse af "livsvigtig" organisatorisk legitimitet ændres. Folkeskolen er udfordret på sin legitimitet og må gøre sin stemme gældende i forhandlingen af den del af den politiske dagsorden, der angår folkeskolen. Kommunikationssystemets politiske magtkampe foregår i sprogspil, hvor bestemte argumenter, normer, positioner og beslutningsprocesser gør sig gældende, og folkeskolen må i erkendelsen af sin nye sociale verden, også proaktivt bruge kommunikation til at iscenesætte sin virkelighed, genoprette omgivelsernes tillid og tiltrække de ressourcer, der skal sikre folkeskolens fortsatte eksistensberettigelse.

6. Folkeskolens nye opgave

I denne 2. hovedanalyse vil jeg, med udgangspunkt i ovenstående 1. hovedanalyse om folkeskolens organisering og dennes konklusioner omkring folkeskolens tilegnelse af legitimitet i det politiske kommunikati-

onssystem, se på, hvilke implikationer denne organisering har på folkeskolens muligheder for at forbedre sit omdømme. Problemformuleringens hovedspørgsmål lyder: *Hvorledes kan folkeskolen, der lider under massiv kritik og ressourcemangel, forbedre sit omdømme?* 1. hovedanalyse har redegjort for folkeskolens organisering, og formålet med nærværende 2. hovedanalyse er at bidrage med et konkret organiseringsfunderet afsæt for en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme i 3. og sidste hovedanalyse. Dette afsnit skal gennem besvarelsen af problemformuleringens 2. underspørgsmål, *hvilke kommunikative implikationer har organiseringen for folkeskolens omdømme*, sikre organiseringsanalysens integration i en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme.

6.1 Kommunikative implikationer af folkeskolens organisering

I nærværende afsnit skal vi se, hvad folkeskolens organisering betyder for en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme. Gennem diskussion af de kommunikative implikationer fremanalyseres det organiseringsafsæt som en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme må have for at opnå succes.

6.1.1 Folkeskolens legitimitet

Organiseringsanalysen viste os, at folkeskolen er en helt særlig organisation i det danske samfund. Den indtager en unik position og varetager en af velfærdsstatens vigtigste opgaver. I velfærdsstatens organisering er folkeskolen både fordeler af en af de fineste goder som borgerne har ret til i Danmark, retten til gratis undervisning af høj kvalitet, og varetager af den pædagogiske opgave, det er at skabe demokratiske borgere i velfærdsstatens billede. Folkeskolens rolle i samfundet gør organisationen dybt indlejret i sine omgivelser, hvad enten disse er politikere, borgere, andre organisationer eller konkurrerende private skoler, så har alle aktørerne formentlig en holdning til den danske folkeskole. Nogle aktører er mere magtfulde end andre qua det politiske kommunikationssystem, men selv forhandlingssamfundets politiske individer er i en eller anden grad også med ved forhandlingerne af folkeskolen, også selv om de som forældre har meldt sine børn ud af den og ind i en privat skole, idet de i offentlighedens reorganisering har adgang til folkeskolens meningsdannelse via interesseorganisationer mv.

Folkeskolen indgår nu i en ny social sammenhæng, hvor denne som offentlig organisation, ikke blot skal tage imod ordrer oppe fra og ned, men selv må indgå i forhandlingerne om organisationens ressourcer. I den forbindelse er folkeskolens forståelse for vigtigheden af tilegnelse og fastholdelse af organisationens legitimitet afgørende for, hvordan folkeskolen løser de udfordringer den som organisation møder i det moderne samfund. Statslige organisationers autoritet og legitimitet udspringer ikke længere udelukkende af loven, men via forhandlinger til mange sider, og i disse forhandlinger er offentlige organisationers proaktive og strategiske brug af kommunikation til præsentation af egne interesser et resultat af politikens professionalisering. Som fremanalyseret ovenfor bruges kommunikation helt konkret i det politiske kommunikati-

onssystem, og den videre analyse vil gøre rede for, hvordan en proaktiv kommunikerende folkeskole kan forbedre sit omdømme i det politiske kommunikationssystem.

6.1.2 Folkeskolens identitet

Set i lyset af folkeskolens særlige organisering i det danske samfund, kan organisationens udfordringer i et nyinstitutionelt perspektiv ses som et udtryk for at samfundets institutionelle opbygning har ændret sig på afgørende vis, hvor folkeskolen ikke har fulgt med på, for den, relevante områder. Nyinstitutionel teori byder på begrebet "dekobling", der dækker over det forhold, at organisationers formelle struktur kan afvige fra deres faktiske adfærd (*Meyer & Rowan, 1977: 357*) (*Mejlby et al., 1999: 143*). I lyset af samfundets institutionelle udvikling, kan der på samme måde argumenteres for, at folkeskolen er dekoblet samfundsudviklingen. Folkeskolens "opgave" er oprindeligt bestemt ved lov og kommer i legitimitetsproblemer, når samfundsudviklingen går i retning af øget forhandling af hvad den opgave skal bestå i, og folkeskolen ikke forstår at følge den udvikling og indgå i forhandlingen. Folkeskolens samfundsrolle og ansvar som det sociale individs "støbeske" afstedkommer, at folkeskolens opgave uundgåeligt bliver statens levering af "en dannelse" til "et individ" i "et samfund". Folkeskolens legitimitetsproblem kan i et nyinstitutionelt perspektiv bunde i, at denne ene dannelse, dette ene individ og ene samfund ikke eksisterer mere. "Dannelsen" af individet er politiseret, der hersker flere menneskesyn og ikke mindst konkurrerende samfundssyn.

Forskellige aktører på folkeskoleområdet vil have forskellige holdninger til, i hvilken grad folkeskolen i sin nuværende form leverer én dannelse eller ej, men det understreger blot pointen om selve dannelsens politisering. Jf. organiseringsanalysen diskuteres det i høj grad hvad danske folkeskoleelever bør modtage af dannelse, og selvom UVM, KL og DLF alle mener, at eksisterende rammelovgivning allerede efterlader vide rammer for etableringen af profilskoler, og at folkeskolen i sin nuværende form således i nogen grad leverer forskellige dannelser, er de ikke nødvendigvis enige om, hvad profilskolerne betyder for folkeskolen og samfundet (*UVM: 08m30s*) (*DLF: 07m20s*) (*KL: 14m00s, 22m25s*) (*DSE: 09m00s*). DSE mener, at folkeskolens produkt er standardiseret og at det for den normale elev generelt er et ganske tilfredsstillende produkt. Problemet består i, at rigtig mange elever tilhører henholdsvis top- og bundniveauet og derfor ikke tilbydes en undervisning, der dækker deres behov i tilstrækkelig grad, og at rigtig mange elever således står tilbage med et uforløst potentiale (*DSE: 26m45s*). De Konservative har ved flere lejligheder foreslået etableringen af specialiserede folkeskoler i fx musik, science, idræt og litteratur (*Berlingske C*), ligesom organiseringsanalysen har vist, at forældres fravalg af folkeskolen netop ofte bunder i folkeskolens manglende muligheder for differentiering i dannelsen, og således er specialiseringen af folkeskolens ydelse, produkt eller dannelse til stadighed til debat.

Det moderne forhandlingssamfund har behov for en folkeskole uden en prædefineret opgave, og konsekvensen af legitimitetsproblemerne er, at folkeskolen i stedet må vælge sin nye opgave: Vælge hvilken

dannelse den vil levere, til hvilket individ den vil levere denne dannelse og sidst men ikke mindst vælge i hvilket samfund den vil varetage denne opgave. "Samfundet" eksisterer ikke længere, så folkeskolen må finde ud af hvilket syn organisationen har på det. Samfund og individer kalder på holdning og specialisering, og derfor må folkeskolen opfinde sine nye betingelser i det danske samfund og på den måde igen lade sig koble sammen med det. Følgende spørgsmål kan være med til at hjælpe folkeskolen med at finde sine nye betingelser, men det afgørende er at de forhandles blandt aktørerne:

1. **Hvad vil vi som folkeskole levere af dannelse? Og hvordan vil vi uddanne?**
2. **Til hvem vil vi levere denne dannelse? Til særligt begavede, til kreative elever mv.?**
3. **Hvordan ser vi som organisation på samfundet og vores omgivelser? Hvilke udfordringer ser vi i samfundet og hvad er vores plads i det, medansvar mv.?**

6.1.3 Folkeskolens kommunikation

Det vigtigste for legitimitetsprocessen er, *hvordan* folkeskolen kommunikerer sine nye betingelser i den nye sociale sammenhæng. Som vi har set må folkeskolen gøre sine omgivelser opmærksomme på organisationens betingelser ved at præsentere sin virkelighed og interesser i offentligheden, men samtidig stiller folkeskolens særlige organisering en række skrappe krav til, hvordan dette rent kommunikationsmæssigt kan lade sig gøre. Folkeskolen består af en række aktørers relationer til hinanden, som alle i en vis grad må involveres hvis folkeskolen med sine nye betingelser skal have succes med at generobre omgivelsernes tillid. Som vi skal se i næste afsnit skal strategisk kommunikation facilitere hele denne proces vedrørende folkeskolens genfødsel, og skal således både være metoden hvormed folkeskolen eksternt deler sin virkelighed og være med til at gøre det muligt for folkeskolens mange aktører at genopfinde disse nye betingelser. Den proces hvormed folkeskolen skal finde sit nye jeg i sine nye institutionelle omgivelser, er en iterativ proces, hvor proaktiv, strategisk kommunikation fungerer som katalysator for folkeskolens fremtidige legitimitet i det moderne danske samfund. Folkeskolens tilegnelse og fastholdelse af legitimitet gennem kommunikation af dens nye betingelser drejer sig om at organisationen skal skabe sine kognitive rammer, dvs. skabe forståelse af sin virkelighed og sine omgivelser. Inden for den samfundsøkonomiske forestilling handler det om folkeskolens syn på samfundsøkonomiske udfordringer lige nu og hvad folkeskolens fremtidige målsætninger er.

6.2 Delkonklusion

Folkeskolen må tilbage på skolebænken. Organisationens dårlige omdømme skyldes en manglende forståelse for legitimitetsmekanismerne i den nye offentligheds politiske kommunikationssystem, hvor samfundets institutionelle udvikling afstedkommer forhandlingen af en folkeskole, der ikke vil lade sig forhandle. Folkeskolen er til forhandling, og inddrager UVM ikke stakeholders, folkeskolens øvrige aktører, i beslutningsprocessen, så forhandler disse aktører på en af det politiske kommunikationssystems øvrige måder:

nemlig ved kritik i medierne. For at blive legitim må folkeskolen bruge sin stemme, præsentere og iscenesætte sin virkelighed i det politiske kommunikationssystem. Folkeskolens organisering har implikationer for dens legitimitet, identitet og kommunikation, og de tre implikationer betyder, at forbedringen af folkeskolens omdømme begynder ved den strategiske kommunikation af den nye opgave gennem hvilken gennem folkeskolen opnår sin legitimitet.

Men allerførst fordrer det de mange aktørers forståelse for, at folkeskolens ydelse er politiseret, idet "dannelsen" er forhandlet og private skoler rent faktisk eksisterer og har et marked. Dernæst en forståelse for at modtageren af ydelsen, "individet", ligeledes er forhandlet og med iboende komplicerede modsætningsfyldte interesseforhold, holdninger og politiske roller. Til sidst kræves en forståelse for at "samfundet" afhænger af øjnene, der ser, idet aktører kæmper om hvilke samfundsopfattelser, der skal dominere den politiske og dermed folkeskolens dagsorden jf. det politiske kommunikationssystems herskende diskurs. Når folkeskolen har gjort sig disse erkendelser, kan den skabe de kognitive rammer og den gensidige forståelse, gennem hvilke organisationen må legitimere sig. På baggrund af denne diskussion om organiserings implikationer for folkeskolen, vil jeg i de følgende afsnit anviser mit bud på, hvordan en strategi for folkeskolens nye opgave kan udformes med henblik på at forbedre folkeskolens omdømme.

7. Reputation management af folkeskolens nye opgave

1. og 2. hovedanalyse har vist at en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme må tage afsæt i kommunikationen af folkeskolens nye opgave, og i denne 3. og sidste hovedanalyse skal vi se på, hvordan denne kommunikation med fordel kan gribes an. Problemformuleringens hovedspørgsmål lyder: *Hvorledes kan folkeskolen, der lider under massiv kritik og ressourcemangel, forbedre sit omdømme?* Formålet med sidste hovedanalyse er at undersøge, hvordan den nye opgave bedst orkestreres med henblik på udformningen af en konkret reputation management-strategi til forbedring af folkeskolens omdømme. Med støtte i en række kommunikationsteoretiske perspektiver, der sammen udgør en polyfon tilgang til corporate communications, vil jeg her anviser mit bud på, hvordan folkeskolen kan forbedre sit omdømme netop ved at tage udgangspunkt i de nye betingelser, under hvilke den danske folkeskole handler. Specialets 3. underspørgsmål lyder: *Hvordan kan en reputation management-strategi til forbedring af folkeskolens omdømme se ud?*

7.1 Stakeholder-involvering

Organisationer er i stigende grad interesseret i, hvordan omverdenen opfatter dem og den strategiske håndtering af stakeholders, hvad enten den kaldes *stakeholder communication*, *stakeholder management*, *reputation management*, *corporate reputation* eller *branding*, handler om at forstå og lade sig influere af disse opfattelser, og involverer endvidere skabelsen af varige og fordelagtige relationer mellem organisation og stakeholders (Christensen et al., 2008: 86-98). Mens den kommunikationsdisciplinære sammenhæng mellem og forskel på organisationers image, omdømme, brands og identitet er til diskussion, så er incita-

mentet for et godt omdømme det samme som for et stærkt brand: Identifikation, differentiering og profit (*ibid.*: 90). Organisationens interesse for omdømme relaterer sig til Goffmans (1969) studier omkring individets afhængighed af et publikum i konstruktionen af sin egen identitet. Ifølge Goffman (*ibid.*) konstruerer individet sin identitet ved at observere den reaktion individet har på sit publikum: *"The identity or the "self" emerges when the actor experiences the effect of his or her performance, that is, by observing the reactions of the audience"* (Goffman 1969 i Christensen et al., 2008: 88) (Goffman, 1969). Strategier for håndtering af omdømme er således affødt af samme legitimitetsbehov, som gør at organisationer indlader sig på øvrige kommunikationsdiscipliner inden for corporate communications: Forsøget på at kontrollere og disciplinere hele organisationens kommunikation med henblik på at blive opfattet som en legitim del af samfundet. Disciplinerne overlapper i høj grad hinanden, og corporate branding er endnu en måde, hvorpå organisationer håndterer sine stakeholders. Hatch og Schultz (2001 i Christensen et al., 2008) mener, at succesfulde organisationer i dag *"... promote a corporate brand – a single umbrella image that cast one glow over a panoply of products"* (64), og *"According to this perspective,³⁵ corporate branding relies on the organization's identity as a "nest" from which to develop and express distinctive features of the organization"* (Christensen et al., 2008: 64). Organisationens identitet er således hjørnestenen i succesfuld branding, og som analysen af folkeskolens organisering har vist må folkeskolens omdømme netop forbedres gennem strategisk kommunikation af dens identitet, den nye opgave, og til det kan folkeskolen med fordel påbegynde en proces af *reputation management*.

Som defineret i afsnit 1.3 er en organisations omdømme omgivelsernes forventning til denne organisation over tid, dvs. en repræsentation af organisationen på baggrund af tidligere handlinger og fremtidige muligheder. Idet repræsentationen er tæt forbundet med organisationens identitet og legitimitet, er søgen efter social accept ikke kun begrænset til den enkelte organisation, og ambitionen med integreret kommunikation er i dag væsentligt udvidet til også at inkludere organisationens netværk af andre aktører (Christensen et al., 2008: 43). Organisationer må således tænke på sin kommunikation i en langt større inter-organisatorisk kontekst end tidligere, og forestille sig, hvordan kommunikationen kan integreres hele vejen gennem værdikæden. Ifølge Christensen et al. (2008) bør organisationer derfor indgå i strategiske dialoger med sine stakeholders, idet *"Strategic dialogues allow corporations to integrate critical stakeholder in their decision processes, thus enhancing social acceptance and legitimacy"* (*ibid.*: 49). Organisationers legitimitet sikres således gennem strategiske dialoger, hvormed magtfulde stakeholders høres tidligt i processen og måske endda ender med at bifalde de planer eller beslutninger som stakeholderne oprindeligt kunne have modsat sig. Integrationen af organisationens stakeholders inkluderer også påvirkning af medierne og det politiske system, hvor *"...politicians indirectly become players in the integrated communications project of the corporation"* (*ibid.*: 50).

³⁵ Hatch og Schultz' perspektiv.

Det problematiske for folkeskolen ved denne corporate communications-tilgangs anbefalinger er, at folkeskolen har en organisation, der gør kommunikation ikke-integrerbar. Organiseringsanalysen har vist, at folkeskolen ikke har en ledelse, der kan disciplinere organisationen, som bekendt består af relationer mellem en række aktører, der handler på baggrund af vidt forskellige handlingslogikker. Ifølge Christensen et al. (2008) er det præcis problemet ved komplekse organisationers applikation af corporate communications forstået som de samlede kommunikationsdiscipliner, hvormed organisationen forsøger at fremstå som en enhed, et brand: *"An organization is a complex entity shaped by the co-existence of several different logics that do not necessarily complement and support each other"* (ibid.: 169). Jf. afsnit 5.3 præges folkeskoledebatten ikke af strategisk dialog, og analysen viser, at en reputation management-strategi til forbedring af folkeskolens omdømme behøver mere end strategiske dialoger mellem UVM og stakeholders for at være succesfuld. En reputation management-strategi til forbedring af folkeskolens omdømme fordrer naturligvis strategisk dialogs pointe om UVM's forståelse for at integration af stakeholders øger chancen for, at den nye opgave bliver bredt accepteret. Men afsnit 5.3 har vist, at grunden til at tidligere initiativer ofte har været udsat for kritik fra folkeskolens aktører, kan skyldes at UVM ikke involverer disse aktører i sine beslutningsprocesser, idet DLF, DSE såvel som EU-kommissionen, kritiserer UVM for ikke at give folkeskolens aktører reel indflydelse på området. For at forbedre folkeskolens omdømme er det således afgørende at folkeskoleaktørerne involveres i den proces, hvormed folkeskolens nye opgave skal defineres. UVM's involvering af stakeholders udgør derfor essensen af en reputation management-strategi til forbedring af folkeskolens omdømme.

Morsing og Schultz (2006) tilbyder en kommunikationsstrategi, der i høj grad inddrager den rolle stakeholders spiller i forbindelse med succesfuld kommunikation af organisationers CSR. Folkeskolens nye opgave kan med fordel anskues som et CSR-initiativ, idet organiseringsanalysen³⁶ viser, at folkeskolen har et betydeligt socialt ansvar og at den nye opgave netop handler om organisationens nye plads i *det sociale*. I takt med organisationers øgede behov for social accept og legitimitet er stakeholders også blevet mere kritiske over for organisationers legitimerende handlinger, og organisationer, der efterstræber legitimitet, risikerer at opnå præcis det modsatte ved at blive opfattet som værende manipulerende og illegitime (Ashforth & Gibbs, 1990) (Morsing & Schultz, 2006) (Christensen et al., 2008). I forbindelse med stakeholders øgede kritiske opmærksomhed er det nødvendigt for organisationer at indtage en mere dialogisk tilgang til sine stakeholders, idet *"... corporate CSR engagement today requires more sophisticated and ongoing stakeholder awareness and calls for more sophisticated CSR communication strategies than previously"* (Morsing & Schultz, 2006: 323). Legitimitetssøgende organisationer fået et nyt syn på sine stakeholders, der tidligere var et onde, der skulle styres og håndteres, til et procesorienteret syn, hvor organisation og stakeholder skal gå i interaktion med hinanden om at skabe mere værdi for begge parter (Freeman & Velamuri, 2006). I det mo-

³⁶ Særligt afsnit 5.2 viser folkeskolens sociale ansvar for samfundet.

derne samfund er legitimitetssøgende organisationer således dybt afhængige af stakeholders involvering i organisationens processer og beslutninger for at tilegne sig viden om, hvordan organisationen skal manøvrere kommunikativt og for at få stakeholders opbakning til nye initiativer.

Desværre kan UVM's kommunikationsstrategi på folkeskoleområdet på baggrund af nærværende speciales analyse af folkeskolens organisering i samfundet, og med udgangspunkt i Morsing og Schultz' (2006) tre kommunikationsstrategier, placeres i kontinuummet mellem Morsing og Schultz' (2006) to strategikategorier for ikke-involvering af stakeholders, hhv. *The stakeholder information strategy* og *The stakeholder response strategy* (326), hvilket har medvirket til folkeskolens dårlige omdømme. Som vi skal se har UVM's kommunikationsstrategi både informationsstrategiens og responsstrategiens karaktertræk.

7.1.1 Undervisningsministeriets informationsstrategi

I implementeringen af en række nøglekompetencer i folkeskolen som UVM forestår i forbindelse med EU's Education & Training 2010-program omtalt i afsnit 5.3.3, har UVM ikke inviteret sine stakeholders, folkeskolens øvrige aktører, ind i implementeringsprocessen. EU's implementering af nøglekompetencer til gavn for hele folkeskolen og ikke mindst borgerne løber pga. den manglende stakeholder-involvering risikoen for at kompetencerne slet ikke indfries tilstrækkeligt, når nøgleaktører som fx lærerne mangler i beslutningsprocessen. Denne risiko er helt unødvendigt i og med initiativet har alle muligheder for at blive taget positivt imod, idet initiativets formål er elevernes tilegnelse af: 1) personlig tilfredsstillelse; 2) aktivt medborgerskab; 3) social samhørighed og 4) beskæftigelsesegnethed i et videnbaseret samfund (EU-kommissionen, 2009). Uden at kende mine respondenter eller øvrige af UVM's stakeholders holdning til nærværende EU-initiativ, så lægger EU selv kraftigt op til UVM's involvering af stakeholders, ligesom det er en kendsgerning, at initiativet løber risikoen for at møde mere modvind blandt folkeskolens aktører, når disse ikke tager ejerskab på det.

Implementeringen forbliver dermed en "top down" proces, hvor den besluttet af UVM i stedet for i forhandling med stakeholders. EU's formning af folkeskolen bliver endnu et projekt folkeskoleaktørerne skyder ned i medierne, fordi de ikke bliver involveret i processen til trods for EU's anbefalinger af dette, og resultatet er, at folkeskolen stadig står med et omdømme, der signalerer opløsning snarere end samhørighed. Håndteringen af EU's folkeskoleinitiativ og anden kritik af UVM's manglende involvering af stakeholders gør at UVM's kommunikationsstrategi for folkeskolen kan karakteriseres som *The stakeholder information strategy* (Morsing & Schultz, 2006: 326). Selvom branding har spredt sig til NGO'er, politiske partier, kulturinstitutioner, byer og selv lande (Christensen et al., 2008: 64) tilhører myndigheder ofte denne kategori (Morsing og Schultz, 2006), og i tilfældet med implementeringen af EU-programmet lægger denne strategi sig tæt op af hvad UVM praktiserer, idet den er kendetegnet ved afsenderorienteret envejs-kommunikation og indebærer et syn på kommunikation som "... telling, not listening" (ibid.: 326). EU-programmet har gode

intentioner og informationsstrategen erkender, at stakeholders er vigtige, men tror også, at EU-programmets gode intentioner er nok, og at UVM kan nøjes med at informere stakeholders om disse gode intentioner i stedet for reelt at inddrage dem. Der er her tale om sensegiving, idet UVM "gives sense" til sit publikum, dvs. fortæller folkeskolens øvrige aktører, hvad de skal synes om projektet. Det er endvidere kendetegnende for informationsstrategen at denne, ligesom UVM i dette tilfælde, finder "third party endorsement" unødvendigt i forbindelse med iværksættelse af nye initiativer (Morsing & Schultz, 2006).

7.1.2 Undervisningsministeriets responsstrategi

UVM er imidlertid ikke ubekendt med "third party endorsement" af sine initiativer på folkeskoleområdet, hvilket taler for at UVM's kommunikationsstrategi, som beskrevet, kan placeres i kontinuummet mellem de to ikke-involverende strategier, hhv. omtalte informationsstrategi og responsstrategi. I responsstrategien går erkendelsen af stakeholders vigtighed en tak op, og de bruges til at bifalde og skabe støtte i organisationens kommunikation, dvs. "endorse" (*ibid.*). Jf. afsnit 5.3.3 kender UVM mediernes mekanismer og indflydelse på folkeskolens omdømme, og forsøger i en vis udstrækning at bruge disse mekanismer til at sætte UVM's egen dagsorden i medierne. Dette gøres ved at placere positive historier om folkeskolen i medierne, der efter UVM's eget udsagn desværre ikke tager historierne, da denne stakeholder i langt højere grad fokuserer på alt det, der går dårligt i folkeskolen. Således prøver UVM at få "stakeholder endorsement" af sit initiativ om kommunikation af "den gode fortælling", hvor stakeholderen, der skal bifalde og støtte den gode fortælling, er medierne. Medierne støtter imidlertid ikke initiativet med det resultat, at de positive folkeskolehistorier udebliver af medierne og offentligheden måske får et skævt indtryk af folkeskolens tilstand, fordi folkeskolens kritikere nemmere finder vej til mediedagsordenen.

På baggrund af UVM's udfordringer med at trænge igennem i medierne, men dog forståelse af, at medierne kan bruges strategisk, får UVM's kommunikationsstrategi på folkeskoleområdet flere karakteristika, der passer på Morsing og Schultz' (*ibid.*) *The stakeholder response strategy*. Som beskrevet forstår organisationer, som gør brug af *The stakeholder response strategy*, vigtigheden af at aktivere sine stakeholders, idet organisationen er afhængig af disses "endorsements" (*ibid.*). Alligevel anses stakeholders som passivt responderende på organisationens initiativer, og lægger kun op til adfærdsændring hos disse, hvorfor der udelukkende er tale om stakeholder feedback eller respons, og således langt til egentlig med-konstruktion af fælles initiativer (*ibid.*: 327). Der er her tale om tovejskommunikation, men kommunikationen er stadig afsenderorienteret og endvidere asymmetrisk, idet organisationen stadig er dominerende i relationen. Der foregår en sensemaking-proces mellem organisationen og stakeholders, men det er stadig organisationen, der "makes sense" og endvidere "gives sense" til stakeholderne. "*In a company's attempts to understand stakeholder concerns in a CSR perspective, it runs the risk of only hearing its own voice being reflected back; the company asks its stakeholders questions within a framework that invites predominantly the answers it wants to hear*" (*ibid.*: 327), hvilket gør det, der oprindeligt skulle være en kritisk dialog til blot bekræftelse af

organisationens egne handlinger og identitet. Netop den risiko for at høre sin egen stemme løber UVM med sin oprettelse af Skolerådet, der er yderligere et eksempel på UVM's responsstrategi. Skolerådet er et organ nedsat af UVM til bl.a. evaluering af de initiativer UVM gennemfører i folkeskolen (jf. afsnit 1.4). Men i og med at medlemmerne i Skolerådet såvel som i formandskabet er udpeget af Undervisningsministeren selv (*Skoleraadet.dk, rådet*), så fungerer det næppe som det forum for kritisk dialog det kunne være.

Langt størstedelen af de CSR-kommunikerende organisationer praktiserer kommunikation inden for enten informations- eller responsstrategien, men ikke desto mindre mener jeg, at UVM, på baggrund af folkeskolens organisering i det danske samfund, burde adoptere Morsing og Schultz' (2006) tredje strategi om involvering af stakeholders i *The stakeholder involvement strategy*. I stedet for at søge opbakning blandt sine stakeholders *efter* et initiativ er besluttet ved at håbe på at medierne vil bifalde initiativet og bringe det til offentligheden, så burde UVM fra initiativets start af involvere medierne i den gode fortælling, og på den måde sikre sig selv og den gode fortælling taletid i dem. TV2-programmerne "Skolen – verdensklasse på 100 dage" og "Skolen – et år efter eksperimentet" (TV2 A) er et eksempel på, hvordan et partnerskab med et medie kan sikre "third party endorsement" af den historie, som UVM ønsker at fortælle³⁷. Gennem involvering af mediet sikrer UVM sig taletiden og at initiativet, det UVM ønsker at kommunikere, endvidere trækker på mediernes aktualitetskriterier med chancen for endnu mere medieeksponering. Øvrige aktører på folkeskoleområdet kunne med fordel også involveres i initiativet, således hele folkeskoleområdet fortalte en fælles historie til gavn for folkeskolen og dens omdømme. Dialogen omkring et sådan projekt, kræver naturligvis lysten og villigheden fra samtlige stakeholders til at indgå i sådanne partnerskaber for at være succesfuldt, men særligt vigtigt er det også, at UVM holder dialogen kørende i stedet for (i bedste fald) kun at ringe stakeholders op, når de skal bruge dem. Stakeholders rolle er at lade sig involvere, deltage og komme med idéer, der konstruktivt kan bygges videre på. Morsing og Schultz' (2006) involveringsstrategi understreger, ligesom organiseringsanalysen har vist, vigtigheden i, at folkeskolens øvrige aktører lever op til deres rolle i samarbejdet om forbedring af folkeskolens omdømme. Organiseringsanalysen har vist at aktørernes kritik har en akkumulerende effekt på folkeskolens tilstand, og den nye opgave kræver lige så meget af stakeholders, at de skal sænke paraderne for at få indflydelse, som strategien kræver, at UVM skal lægge op til denne dialog. Sammen skal UVM og stakeholders, i særdeleshed KL, DLF, Skolelederforeningen og DSE, i involveringsstrategiens termer, "build relationships" og "co-construct" den nye opgave til fremme af folkeskolens omdømme. Derved sikres det brede ejerskab til initiativet, som er en forudsætning for kommunikation af CSR (*ibid.*) og som organiseringsanalysen har vist har direkte indflydelse på folkeskolens nuværende dårlige omdømme (afsnit 5.3.3).

³⁷ Programserie fra 2008, hvor TV2 fulgte en almindelig folkeskoles kamp for at blive blandt verdens bedste (TV2 A).

Reputation management-strategien for folkeskolens nye opgave gælder på alle niveauer og ikke bare på landsplan eller ved implementeringen af et EU-program. Organiseringsanalysen har identificeret et marked og en konkurrencesituation for den enkelte folkeskole, og derfor bør hver folkeskole også identificere sine stakeholders. Hvis en folkeskole mister elever til naboskolen, folkeskole eller privatskole, så bør skoleledelsen starte en proces til afdækning af, hvordan den udvikling kan vendes. Hvilke stakeholders kan involveres lokalt for at skabe en bedre skole eller "bare" et bedre omdømme? Er det lokale idrætsforeninger til lån af fx idrætsanlæg? Er det lokale virksomheder til lån af eksterne lærere? Hvordan kan lokale medier involveres så vi kan fortælle vores historier? Alt sammen for at involvere lokalmiljøet i skolen og i sidste ende skabe "den bedst" lokalt forankrede skole til gavn for alle lokale stakeholders, undervisningen og naturligvis også skolens lokale omdømme, hvilket vi jf. organiseringsanalysen ved har stor effekt på elevtal og lærernes tilfredshed. En sådan strategi for lokal involvering og forankring kræver noget særligt af skolelederen og er i allerhøjeste grad afhængig af prioritering "oppe fra" til allokeringen af tid og ressourcer.

7.1.3 Undervisningsministeriets involveringsstrategi

For at folkeskolen skal have bedst mulige forudsætninger for at genskabe sit omdømme gennem kommunikation af sine nye betingelser i samfundet, er det afgørende at UVM erkender sin rolle som facilitator af den proces, der kræver, at alle folkeskolens centrale aktører arbejder for samme mål. For at være i stand til det er det nødvendigt, at UVM ændrer kommunikationsstrategi til *The stakeholder involvement strategy*, idet "By engaging in dialogue with stakeholders, the company ideally ensures that it keeps abreast not only of its stakeholders' concurrent expectations but also of its potential influence on those expectations, as well as letting those expectations influence and change the company itself" (*ibid.*: 328). Strategien er baseret på symmetrisk tovejskommunikation, hvor organisation og stakeholders indgår i en gensidig sensemaking-proces og sammen konstruerer både initiativ og kommunikation derom. Som beskrevet hænger folkeskolens omdømme direkte sammen med UVM's kommunikation på folkeskoleområdet og derfor kan der ved en reputation management-strategi med stakeholder-involvering undgås megen kritik af folkeskolens nye opgave. Ved stakeholder-involvering kan UVM afdække øvrige folkeskoleaktørers forventninger og lade disse forventninger påvirke UVM selv. Det er umuligt for UVM at skabe en folkeskole tilpasset øvrige aktørers forventninger og behov, hvis ikke UVM lytter til aktørernes bekymringer og irritationer. "Furthermore, stakeholder expectations regarding CSR are a moving target and must be considered carefully on a frequent basis" (*ibid.*: 323). Involveringsstrategien betyder således, at folkeskolens omdømme er et "moving target" og at folkeskolen hverken tilegner eller fastholder legitimitet ved at aktørerne mødes én gang. Involvering er mere en tanke, et perspektiv og en holdning, end det er et begreb og et ord på et møde-agenda, og hemmeligheden bag samtlige aktørers motivation til et langsigtet samarbejde om folkeskolens omdømme, ligger i UVM's evne til at afsøge terrænet for det Morsing og Schultz (*ibid.*) kalder "mutually beneficial ac-

tion". Den systematiske dialog kræver stadig, at alle parter er villige til at ændre sig, men det er UVM's ansvar at skabe rummet for interaktionen.

Ifølge Morsing og Schultz (2006) er *The stakeholder involvement strategy* ideelt set en næsten Habermas'iansk dialog med "mutual understanding, rational agreement and consent", meget lig den borgerlige offentlighed som behandlet i afsnit 5.3.1 om offentlighedens institutionelle historie. Genopretningen af folkeskolens omdømme kræver naturligvis ikke at UVM's "ledelse" alene skal kunne håndtere de mange sideløbende systematiske dialoger med samtlige stakeholders, men i stedet at dialogen må integreres ned gennem UVM såvel som i de øvrige aktørers organisationer. I den forbindelse understreger Morsing og Schultz (*ibid.*), at selvom dialogen er strategisk, bør det ikke dikteres, hvor i organisationerne dialogen må føres, idet "*Corporate policies dictating what organizational units can and cannot do with respect to certain stakeholder groups are 'sure to fail to establish succesful transactions with the stakeholder, no matter how well intentioned the policy'*" (*ibid.*: 328). Endvidere taler nævnte teoretikere for at CSR kommunikeres mest troværdigt, når det kun kommunikeres meget lidt proaktivt, fx gennem årsrapporter og egne hjemmesider (Morsing & Schultz, 2006). Denne af Morsing og Schultz' (*ibid.*) pointer mener jeg ikke kan overføres til folkeskolen, idet jeg på baggrund af analysen af folkeskolens organisering i det danske samfund vurderer, at folkeskoleområdet er et område med megen støj, både hvad angår mediedagsordenen såvel som den politiske dagsorden, ligesom folkeskolen er en institution rigtig mange danskere interesserer sig meget for. Med det in mente skal UVM og stakeholders involveret i folkeskolens nye opgave ikke bekymre sig om at lande i "self promoters's paradox" om at fremstå illegitime ved overkommunikation af initiativets gode hensigter.

Folkeskolens omdømme skal sikres ved at UVM i applikationen af stakeholder-involvering, erkender sin rolle som facilitator af den strategiske og systematiske dialog, hvorigennem folkeskolens aktører, i en gensidig sensemaking-proces, skal involveres og føle ejerskab for den fælles sam-konstruktion af folkeskolens nye opgave med henblik på udviklingen og fastholdelsen af folkeskolens legitimitet.

7.2 Strategisk tilpasning

Jeg har oven for påvist nødvendigheden af, at UVM revurderer sin kommunikationsstrategi i lyset af folkeskolens dårlige omdømme, påbegynder en involveringsstrategi for folkeskolens nye opgave og forbereder sig på at tage langt mere multifacetterede holdninger fra folkeskolens øvrige aktører til indtægt. Folkeskolens omdømme skal forbedres ved en reputation management-strategi, hvor UVM's stakeholders involveres i folkeskolens nye opgave, men involveringen af så mange aktører kan hæmme beslutningskraften og derfor må reputation management-strategien også indebære en strategisk tilpasning af folkeskolens nye opgave for at stakeholder-involveringen kan opnå succes. For at folkeskolens nye opgave kan fungere samlende for det komplekse netværk af aktører med ofte divergerende holdninger og værdier er tilpasning af

selve den nye opgaves budskab såvel som tilpasning af selve involveringsprocessen (dvs. hvilke aktører skal vi have med ombord), nødvendig.

7.2.1 Strategisk flertydighed

Organiseringsanalysen har vist folkeskolens behov for udviklingen af klare og eksplicitte budskaber i tråd med konventionelle principper i corporate communications. Imidlertid kan organisationer befinde sig i et krydspres, når det kommer til håndteringen af mange stakeholders forskellige mål, og i så fald kan kravene om klare og eksplicitte budskaber stå i vejen for bred enighed: *"While explicitness and clarity in communications may become a hindrance in establishing consent amongst different audiences, strategic ambiguity allows for different ideas and identities to co-exist within the confines of the organizational unit"* (Christensen et al., 2008: 217). I den forbindelse kan anvendelsen af strategisk flertydighed (strategic ambiguity) være en nødvendighed for at samle mange stakeholders med divergerende holdninger, idet *"Strategic ambiguity is essential to organizing because it allows multiple interpretations to exists among people who contend that they are attending to the same message – i.e., perceive the message to be clear. It is a political necessity to engage in strategic ambiguity so that different constituents groups may apply different interpretations to the symbol"* (Eisenberg 1984 i Christensen et al., 2008: 199). Ifølge Eisenberg (*ibid.*) må organisationer gennem strategisk flertydighed skabe det han kalder "unified diversity", der giver muligheden for at nå til enighed og samtidig bevare individuelle forskelligheder og fortolkninger, idet der hersker en spænding mellem det individuelle og systemet i et hvilket som helst socialt system.

For at folkeskolens nye opgave kan virke samlende for folkeskolens mange aktører, er det ligeledes afgørende, at UVM gennem strategisk flertydighed skaber denne tilstand af "unified diversity". Folkeskolens nye opgave må formuleres på en måde, så den samler folkeskolens forskellighed, og det er kun muligt, hvis stakeholders kan lægge sine egne fortolkninger i den nye opgave. Hvis UVM ved strategisk flertydighed formår at gøre folkeskolens nye opgave til det, der samler folkeskolens forskellighed, så betyder denne "unified diversity", at der i reputation management-strategien er den plads til kreativitet og initiativ, som forbedringen af folkeskolens omdømme behøver. Ifølge Leitch og Davenport (2002) bør netop offentlige organisationer benytte strategisk flertydighed, idet de ofte er udsat for et massivt krydspres fra stakeholders (129). Folkeskoleområdet i Danmark er et højspændt område med mange følelser involveret, en stor offentlig arbejdsplads, et meget let omskifteligt miljø med megen forskning og en lovgivning, der åbner op for eksperimenter. Det er afgørende, at folkeskolens reputation management-strategi afspejler denne virkelighed, og udfordringen for UVM bliver således at acceptere og håndtere alle de forskelligheder som folkeskolen udgøres af. Folkeskolens gode omdømme kan ikke genoprettes "top down", men må i stedet tilægnes gennem UVM's involveringsstrategi og den strategiske tilpasning af folkeskolens nye opgave, hvorved det nye budskabs åbenhed for fortolkninger virker samlende. Folkeskolens særlige organisering i sam-

fundet afstedkommer mere end noget andet behovet for dannelsen af værdier, som alle dens aktører kan dele.

7.2.2 Stakeholders som værdi-medskabere

Nødvendigheden af at folkeskolens omdømme forbedres gennem en reputation management-strategi for den nye opgave, der indeholder UVM's stakeholder-involvering og strategiske tilpasning, betyder også en tilpasning i forhold til stakeholders. For at folkeskolens reputation management-strategi kan fungere fleksibelt og responsivt i et omskifteligt miljø, er det nødvendigt for UVM at danne nogle procedurer for, hvilke stakeholders, der bør involveres i den nye opgave. I forbindelse med tilpasning af involveringsstrategien kan UVM med fordel adoptere Freeman og Velamuri (2006) perspektiv på CSR, *Corporate Stakeholder Responsibility*, som UVM's perspektiv på folkeskolens nye opgave. Freeman og Velamuri (2006) mener, at to fundamentale fejl ved *Corporate Social Responsibility* gør, at perspektivet ikke længere kan applikeres (21). Første fejl er, at CSR-forskning og praksis adskiller "det sociale" fra "business", og derfor bygger på et princip om, at virksomheder af natur ikke er gode eller i det mindste er moralsk neutrale, og at de derfor behøver at gøre noget godt. Freeman og Velamuri (2006) mener ikke, at der er noget i vejen med at gøre noget godt og tager også afstand fra Milton Friedmans argument om, at virksomhedens eneste sociale ansvar er at lave profit, "... rather it is a practical matter, that giving money to the opera doesn't make up (in any moral sense) for short-changing³⁸ customers or communities. The focus needs to be on how value is created in the basic business proposition" (10). Konsekvensen af gældende CSR-praksis er, at organisationer laver en masse ting som ikke er deres ekspertise og at CSR-ressourcerne kunne være brugt meget bedre, hvis de var brugt på social ansvarlighed inden for organisationens kerneområde. Det andet problem for gængs CSR er, at det fokuserer på større virksomheder, og de skulle have et større ansvar end mindre organisationer eller organisationer med mere komplekse ejerforhold.

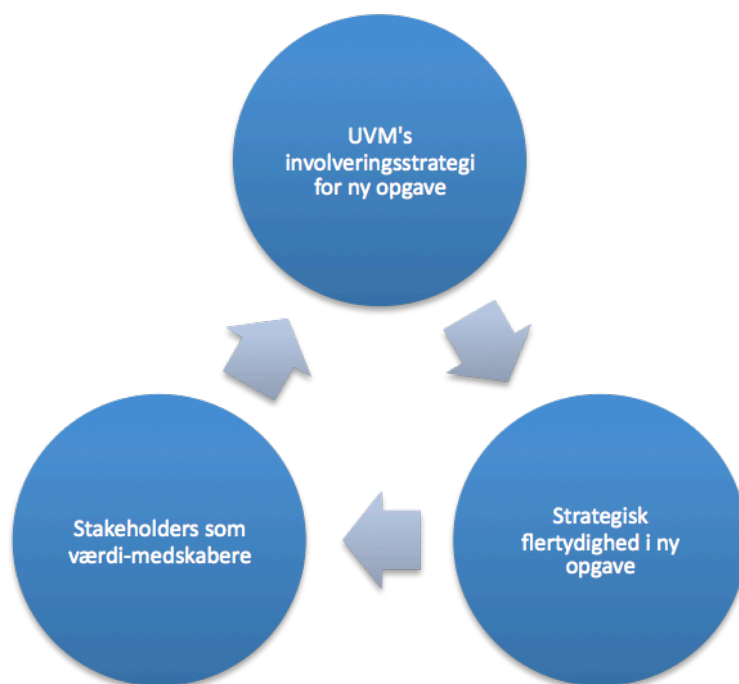
Den centrale pointe, som UVM bør inkorporere fra dette perspektiv, er idéen om organisationers ansvarlighed over for stakeholders. "The very idea of managing for stakeholders is that the process of value creation is a joint process" (ibid.: 16). UVM's stakeholders er ikke nogle, der skal "håndteres", men udgør i stedet et reservoir af muligheder for værdiskabelse. Aktører, der forholder sig kritiske over for nye initiativer på folkeskoleområdet, har tydeligvis nogle forventninger, der ikke bliver indfriet, og derfor bør UVM stille sig selv spørgsmålet: "How do we make our stakeholders better off?" (ibid.: 21). Det er præcis denne tankegang en stakeholder som fx Skole og Samfund efterlyser: "Man skal vende sig væk fra alle de der småtiltag, hvor man hele tiden prøver at samle nogle ting op. Man skal se overordnet på det: Hvad kan man gøre for at forbedre hele folkeskolen?" (Benedikte Ask Skotte, formand i Skole og Samfund, TV2 B). Som afløsning for UVM's hidtidig afsenderorienterede kommunikation, hvor stakeholders holdes på afstand med gode intentioner og velvilje, er det afgørende, at UVM begynder at opfatte kritik som en mulighed for værdifuldt input til

³⁸ Slang for at handle uærligt eller unfair (New Oxford American Dictionary).

forbedring af folkeskolen. Når stakeholders skal involveres i folkeskolens nye opgave, er det endvidere særdeles vigtigt, at UVM optager Freeman og Velamuris (2006) princip om at se CSR i et endnu bredere perspektiv, og således udvikler et endnu bredere perspektiv på folkeskolens omdømme. *"What this means is that managers can no longer decline to take positions on issues that apparently are not purely business related"* (ibid.: 14). UVM må tage stilling til alle stakeholders bekymringer i forhold til folkeskolen, også de forhold, hvis direkte sammenhæng med folkeskolen kan være svær at se, idet alt og alle potentielt kan have indflydelse på folkeskolen. For nyligt nægtede daværende Undervisningsminister Bertel Haarder at tage stilling til det forhold at en række stakeholders, herunder Skole og Samfund, og DLF, påpegede det ydmygende i, at forældre må bede skolen om hjælp til at finansiere en bærbar computer, i tilfælde af at de ikke selv vil eller kan købe bærbare til børnene (JP B): *"Jeg synes, at det er langt ude, at det skulle være en ydmygende oplevelse at få udleveret en bærbar af skolen. Hvad kan man bruge det problem til? Jeg vil bare fremad til en tid, hvor alle børn har en bærbar"* (JP B). Sagen opstod som konsekvens af, at Undervisningsministerens udtalte en forventning om, at alle børn i folkeskolen skal have en bærbar computer, og at forældrene selv stiller den til rådighed. Det problem dømmes Undervisningsministeren helt ude, og ud over at initiativet måske er ulovligt jf. folkeskoleloven og på nuværende tidspunkt undersøges af Ombudsmanden, så kan Undervisningsministeren ikke med nærværende reputation management-strategi for genoprettelse af folkeskolens omdømme, afvise at tage stilling til et sådan forhold, selvom det ikke relaterer sig direkte til folkeskolen.

De kritiske stakeholders er dem UVM bør bruge alle flest ressourcer på, og ifølge Freeman og Velamuri (2006) kan organisationer med fordel benytte marketing-disciplinens "overspending" til at tilegne sig al den nødvendige information, der kræves om disse aktører. UVM bør ikke negligere kritiske stakeholders, men i stedet "overspende" ressourcer på at komme i dialog med netop dem. Disse kritikere har tydeligvis uforløste behov i folkeskolen, og UVM er nødt til at mødes med dem for at finde ud af om der er mulighed for fælles værdiskabelse. UVM kan naturligvis ikke stille alle stakeholders tilfredse, ligesom alle heller ikke har lige legitime synspunkter, men det kræver under alle omstændigheder dialog før UVM kan udelukke muligheden for værdiskabelse med den stakeholder. Ifølge Freeman og Velamuri (ibid.) kan organisationer gennem etisk lederskab og "generative morality" opnå fordele, når nye idéer skal implementeres (15). *"Generative morality arises from a deep inner belief that sparks imagination and gives birth to a new business concept. It also fosters the sense of commitment that sustains the concept during inevitable periods of doubt, stress, and temporary reversals. It provides a reason to go to the mat for an idea, a steel foundation for the persistence needed to implement any innovation"* (ibid.: 16). På folkeskoleområdet har organiseringsanalysen netop vist at etisk lederskab tiltrækker fri- og privatskoleeleverne, og at folkeskolen i sig selv er institutionaliseret omkring den universelle idé om kvalitetsundervisning til alle borgere uanset forudsætninger. I forbindelse med involverings- og tilpasningsstrategien for folkeskolens nye opgave er det således vigtigt, at

folkeskolen bibeholder det Freeman og Velamuri (2006) kalder "sense of moral purpose". Men etisk lederskab i reputation management-strategien for folkeskolens nye opgave kræver UVM's dybe forståelse for folkeskolens øvrige aktørers bekymringer, forventninger, interesser og prioriter. Folkeskolens omdømme skal forbedres ved en reputation management-strategi, der gennem UVM's involveringsstrategi for, og strategiske tilpasning af, folkeskolens nye opgave, samler den værdiskabende forskellighed, der udgør folkeskolen om artikulationen af dens nye "sense of purpose" (se figur 2).



Figur 2

7.3 Delkonklusion

I ovenstående analyse har jeg vist, hvordan en reputation management-strategi til forbedring af folkeskolens omdømme, kræver at en lang række aktører finder fælles fodslag på folkeskoleområdet. Endvidere viser analysen, at nogle aktører har mere bærende roller end andre og at over dem alle står UVM, der må og skal fungere som folkeskolens samlende aktør. I reputation management-strategiens første fase må og skal UVM indstille sig på, at folkeskolens omdømme ikke kan forbedres uden UVM's initiering af strategiske dialoger med stakeholders.

Selvom UVM indtager en særlig rolle i forhold til folkeskolens omdømme er de ikke i stand til at disciplinere folkeskolens samlede organisation grundet folkeskolens særlige organisering. Corporate communications til genoprettelse af folkeskolens omdømme er ikke integrerbar, hvilket bevirker at en reputation management-strategi til forbedring af folkeskolens omdømme behøver mere end strategiske dialoger mellem UVM og stakeholders for at være succesfuld. Det er vitalt, at UVM anerkender folkeskolens kompleksitet fremanalyseret i 1. hovedanalyse og bevæger sig væk fra tanken om, at UVM kan disciplinere folkeskolens orga-

nisation. UVM bør i stedet indlede en proces, der indebærer stakeholders frivillige og direkte involvering i genopretningen af folkeskolens omdømme, og derfor i selve definitionen af folkeskolens nye opgave.

Vi har i ovenstående analyse set, hvordan denne nye opgave med fordel kan ansues som et CSR-initiativ og analyseres ud fra teori om involvering af stakeholders. Her kan UVM's nuværende kommunikationsstrategi på folkeskoleområdet placeres i kontinuummet mellem to strategikategorier for ikke-involvering af stakeholders. I det moderne samfund er legitimitetssøgende organisationer dybt afhængige af at opretholde værdifulde relationer til stakeholders, men ikke desto mindre kritiseres UVM alligevel for ikke at involvere folkeskolens øvrige aktører i tilfredsstillende grad. Med denne afsenderorienterede envejskommunikation falder UVM i den kommunikationsmæssige "top-down-fælde" som mange andre offentlige organisationer, hvor UVM "gives sense" til publikum, folkeskolens øvrige aktører, og sjældent bruger troværdige tredjeparter til at bifalde ministeriets initiativer, hvilket uundgåeligt fører til kritik og skader folkeskolens omdømme. UVM er imidlertid ikke ubekendt med mediernes mekanismer og indflydelse på folkeskolens omdømme, men alligevel lykkes det ikke ministeriet at involvere denne centrale stakeholder i en grad at det udmønter sig i tilstrækkelig god omtale. "Den gode fortælling" om folkeskolen bliver ikke fortalt og ligesom ved involveringen af en anden stakeholder, Skolerådet, udebliver med-konstruktionen af fælles initiativer. Resultatet af denne responsstrategi er på kort sigt mere kritik fra de ikke-involverede folkeskoleaktører, men UVM ændrer ikke strategi, adfærdssændringen skal foregå ude hos stakeholderne. På lang sigt er det problematisk, at Skolerådet ikke fungerer som den kritiske modvægt til UVM, som organet er oprettet med henblik på at være. Så længe Skolerådets formandskab udpeges af Undervisningsministeren, vil organets evaluering af UVM's initiativer ikke anses som værende uafhængige blandt folkeskolens øvrige aktører. UVM's reputation management bør i stedet tage udgangspunkt i en strategi baseret på symmetisk tovejskommunikation, hvor UVM og stakeholders indgår i en gensidig sensemaking-proces og sammen konstruerer både folkeskolens nye opgave og kommunikation derom. Folkeskolens omdømme hænger uundgåeligt sammen med UVM's mangelfulde kommunikation, og megen kritik af folkeskolen kan undgås ved, at UVM afdækker øvrige aktørers forventninger og behov gennem stakeholders involvering i en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme.

Ved involvering af folkeskoleområdets øvrige aktører risikerer omdømme-processen at miste både fleksibilitet og beslutningskraft, og derfor må reputation management-strategien også indebære den strategiske tilpasning af folkeskolens nye opgave for at stakeholder-involveringen kan være succesfuld. For at folkeskolens nye opgave kan fungere samlet for det komplekse netværk af aktører, der udgør folkeskolen, må den strategiske tilpasning bestå af hhv. tilpasning af den nye opgaves budskab og tilpasning af selve involveringsprocessen. Tilpasningen af budskabet skal ske ved, at UVM gennem strategisk flertydighed skaber en tilstand af "unified diversity" omkring folkeskolens nye opgave, hvor denne formuleres på en måde så den samler folkeskolens forskellighed ved at give plads til aktørernes fortolkninger af budskabet. Folkeskolens

særlige organisering i samfundet afstedkommer mere end noget andet behovet for, at der omkring folkeskolen bliver skabt fælles værdier og et fælles projekt, som alle dens aktører kan dele. Lykkes det UVM at skabe denne "unified diversity" omkring folkeskolens nye opgave, så har aktørerne her muligheden for at nå til enighed og samtidig bevare individuelle forskelligheder og fortolkninger.

Dette kræver imidlertid en samtidig tilpasning af involveringsprocessen, idet reputation management-strategien må indebære en form for selektion i forhold til stakeholders for bevare sin fleksibilitet og responsivitet i et omskifteligt miljø. I den forbindelse er det afgørende, at UVM anlægger et perspektiv på folkeskolens nye opgave, hvor folkeskolens øvrige aktører bliver anerkendt som værende en del af løsningen på folkeskolens nuværende udfordringer. Involveringsstrategien er ikke et taktisk kneb for at dæmpe aktørers kritik af UVM i medierne, men er i høj grad en proces UVM skal påbegynde fordi de oprigtigt ønsker at handle ansvarligt på folkeskoleområdet. Hvis UVM's planer for folkeskolen skal holde længere end til næste valg må og skal stakeholders kritik opfattes som en mulighed for værdifuld input og forstås som værdi-medskabere frem for aktører, der skal blot "håndteres". Særligt kritiske stakeholders kræver særlig opmærksomhed og dialog er en forudsætning for at kunne vurdere, hvorvidt et synspunkt virkelig er illegitimt eller om der er en mulighed for fælles værdiskabelse. Folkeskolens gode omdømme kan ikke genoprettes "top down", men må skabes gennem UVM's strategisk tilpassede involveringsstrategi for folkeskolens nye opgave, der ved artikulationen af folkeskolens nye "sense of purpose", samler en lang række af folkeskolens aktører om ét fælles projekt til gavn for folkeskolens omdømme.

8. Konklusion

Specialet har beskæftiget sig med folkeskolens omdømme i en tid hvor folkeskolen kritiseres fra mange sider og lider under massiv ressourcemangel. Formålet har været at udarbejde en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme.

Specialet har vist at folkeskolens særegenhed har konsekvenser for dens muligheder for at forbedre sit omdømme, og det har derfor været nødvendigt at udsætte folkeskolen for en særlig analyse for at udvikle en strategi, der i tilstrækkelig grad løser den komplekse kommunikationsopgave folkeskolen står overfor. Folkeskolens udfordring består i, at denne ikke er en almindelig organisation med en relativ nem definerbar grænse mellem organisation og omverden, men i stedet udgøres af de relationer, der på en og samme tid udgør og omgiver folkeskolen. Denne manglende organisatoriske grænse stiller den strategiske håndtering af folkeskolens omdømme over for en stor udfordring.

Folkeskolen er organiseret omkring samfundsstrukturerne: Forhandlingssamfundet, og dets politiske virksomheder, politiske individer og politiske kommunikationssystem, der hver især har betydning for, hvordan folkeskolens omdømme forbedres. Gennem sin institutionalisering omkring disse samfundsstruk-

turer, har folkeskolen indtaget en unik position som varetager af dannelsen af demokratiske borgere i det danske velfærdssamfund, men med den lokale- og samfundsøkonomiske konstitutions decentralisering af autoritet og brugerbetalingens institutionalisering, trues denne unikke position nu af folkeskolens markedsliggørelse. Folkeskolens organisering betyder, at der findes et dansk marked for undervisning af børn, hvilket gør private skoler til folkeskolens konkurrenter og folkeskolens brugere til kunder.

Private skoler er blevet folkeskolens konkurrent på grundskolemarkedet som led i en institutionaliseringsproces i Danmark, hvormed private virksomheder har antaget form af politiske virksomheder og borgerne har antaget form af politiske individer. Institutionaliseringsprocessen betyder samtidig, at Danmark er et forhandlingssamfund, hvor folkeskolens ressourcer allokeres efter forhandlinger i det politiske kommunikationssystem. Heri sætter også private organisationer dagsordenen på folkeskoleområdet, og især DLF og DPU er indflydelsesrige hos politikerne, mens privatskolerne spiller en stor rolle over for folkeskolens brugere, børn i den undervisningspligtige alder og deres forældre.

Det politiske kommunikationssystem er det moderne samfunds politiske offentlighed, og er af afgørende betydning for folkeskolens omdømme, idet det er i dette system, at en delvist lukket skare af aktører konflikter over allokeringen af folkeskolens ressourcer. I denne magtkamp spiller medierne en afgørende rolle, ligesom kampagneorganisationer fungerer som aktørernes rådgivere i hver deres bestræbelser på at sætte den politiske dagsorden. Folkeskolens ressourcemangel og dårlige omdømme er et udtryk for at organisationens legitimitet udfordres, og den nye offentligheds politiske kommunikationssystem sætter vilkårene for, hvordan folkeskolen skal genvinde og fastholde den legitimitet organisationen er afhængig af.

Problemet er imidlertid at folkeskolen ikke har den nødvendige forståelse for dette systems legitimitetsmekanismer, og som konsekvens deraf lider under sit dårlige omdømme, når samfundsudviklingen fordrer forhandlingen af en folkeskole, der ikke vil lade sig forhandle. Folkeskolens ydelse er politiseret, modtagelsen af ydelsen er forhandlet, ligesom det samfund, der omgiver folkeskolen, er det, og organiseringen betyder således, at en strategi til forbedring af omdømmet begynder med erkendelsen af, at det politiske kommunikationssystem sætter rammerne for folkeskolens kommunikation. Folkeskolen er til forhandling og skal forhandlingen føre til et bedre omdømme, må folkeskolen indgå i disse forhandlinger ved selv at iscenesætte sin virkelighed i dette system.

Folkeskolens opgave i samfundet kan ikke være statisk, men må konstant redefineres, hvis folkeskolen skal fastholde den legitimitet, der er nødvendig for at varetage dannelsen af demokratiske borgere i Danmark. Folkeskolen har behov for et nyt og fælles projekt, der kan samle aktørerne omkring det fælles mål at forbedre folkeskolens omdømme. Således har folkeskolens organisering i samfundet implikationer for organisationens legitimitet, identitet og kommunikation, implikationer, der konkret betyder, at folkeskolens om-

dømme skal forbedres gennem den strategiske kommunikation af folkeskolens nye opgave eller betingelser i samfundet gennem hvilken organisationen skal genvinde sin legitimitet.

Folkeskolens omdømme skal forbedres gennem en reputation management-strategi af den nye opgave, der både kommunikerer den nye opgave i det politiske kommunikationssystem og samtidig faciliterer selve processen, hvormed denne opgave identificeres. Folkeskolens komplekse organisering betyder imidlertid, at kommunikation ikke er integrerbar, idet ingen ledelse kan disciplinere folkeskolens organisation i tilstrækkelig grad til at offentlig kritik kan undgås. Analysen har vist, at offentlig kritik af folkeskolen uundgåeligt skader dens omdømme, og derfor må en reputation management-strategi inkludere strategisk dialog med folkeskolens mange aktører. Selvom folkeskolen ikke har en kommunikationsdisciplinerende ledelse, indtager nogle aktører mere bærende roller end andre, og over dem alle står UVM, der skal indtage den ledende rolle i folkeskolens reputation management. Hele folkeskolens omdømmearbejde er betinget af, at UVM forstår og lever op sit ansvar som folkeskolens samlende aktør, og reputation management-strategiens første fase består af UVM's initiering af en proces, der indebærer stakeholders frivillige og direkte involvering i genopretningen af folkeskolens omdømme, og derfor i selve definitionen af folkeskolens nye opgave.

Iværksættelsen af folkeskolens nye opgave kan med fordel ansues som et CSR-initiativ og analyseres ud fra teori om involvering af stakeholders, idet den nye opgave netop handler om folkeskolens plads i det sociale. Analysen har vist, at UVM's kommunikationsstrategi ikke er tilstrækkelig stakeholder-involverende, og kan placeres i kontinuummet mellem to strategikategorier for ikke-involvering af stakeholders til skade for folkeskolens omdømme. UVM's kommunikationsstrategi kan være udtryk for en manglende forståelse for folkeskolens organisering i samfundet, idet analysen har vist, at folkeskolen ikke er en velafgrænset organisation og endvidere er dybt afhængig af at fastholde den legitimitet, der sikrer dens eksistensberettigelse. Alligevel vidner UVM's afsenderorienterede envejskommunikation og fejlslagne forsøg på at sætte folkeskolens gode fortællinger på mediernes dagsorden om et UVM, der ikke helt forstår hvor centrale folkeskolens øvrige aktører er for det politiske kommunikationssystems legitimitetsmekanismer. Folkeskolen udgøres af disse aktører, der qua deres medlemskab af det politiske kommunikationssystem, kvitterer med offentlig kritik af folkeskolen, når UVM ikke i tilstrækkelig grad inviterer sine stakeholders til dialog. UVM er ikke ubekendt med mediernes mekanismer og indflydelse på folkeskolens omdømme, og har også forsøgt at inddrage stakeholders i nogen grad med oprettelsen af Skolerådet, men alligevel udebliver medkonstruktionen af de fælles initiativer, som folkeskolen har behov for. Folkeskolens omdømme skal i stedet forbedres gennem UVM's applikation af en reputation management-strategi for den nye opgave baseret på symmetrisk tovejskommunikation, hvor UVM involverer sine stakeholders, folkeskolens øvrige aktører, i en gensidig sensemaking-proces og sammen konstruerer folkeskolens nye opgave med det formål at genvinde og fastholde folkeskolens legitimitet.

Reputation management-strategien behøver imidlertid også den strategiske tilpasning af folkeskolens nye opgave for at stakeholder-involveringen kan være succesfuld, idet processen risikerer at miste den nødvendige fleksibilitet og beslutningskraft ved involveringen af mange aktører. For at folkeskolens nye opgave kan fungere samlende for det komplekse netværk af aktører, der udgør folkeskolen, må denne strategiske tilpasning bestå af hhv. tilpasning af den nye opgaves budskab og tilpasning af selve involveringsprocessen. Tilpasningen af budskabet har til hensigt at gøre folkeskolens aktører i stand til at nå til enighed og samtidig bevare individuelle holdninger. Gennem strategisk flertydighed skal UVM skabe en tilstand af "unified diversity" omkring den nye opgave, der skal formuleres således at den samler folkeskolens forskellighed ved at give plads til de enkelte aktørers fortolkninger af budskabet. Folkeskolens omdømme er et "moving target" og derfor kræver reputation management-strategien endvidere en tilpasning af selve involveringsprocessen for at kunne bevare sin responsivitet. Denne tilpasning skal foregå gennem UVM's selektering i stakeholders, hvormed medlemskaberne af den nye opgaves "klub" revurderes kontinuerligt for at sikre at alle relevante meningsdannere er repræsenteret. UVM's selektering skal ikke foregå ud fra tanken om at kritiske stakeholders kan tæmmes ved at tilbyde dem indflydelse, men må i stedet være motiveret af en erkendelse af, at kritik udgør et reservoir af værdiskabelse. Ikke al kritik er legitim, men dialog er en væsentlig forudsætning for at UVM kan lave en tilstrækkelig vurdering af kritikken, og det kræver UVM's særlige opmærksomhed på disse stakeholders, og at de som øvrige stakeholders ankues som værende værdimedskabere. De værdier folkeskolen rummer, giver den nye opgave et stort potentiale for virkelig at være det fælles projekt, der samler folkeskolens aktører, såfremt UVM formår at lede processen.

Folkeskolens omdømme skal forbedres ved en reputation management-strategi, der formår at genetablere omgivelsernes tillid til, at folkeskolen kan varetage dannelsen af demokratiske borgere i det danske velfærdssamfund. Legitimiteten skabes og fastholdes først gennem UVM's forståelse for folkeskolens organisering, og dernæst gennem initieringen af en reputation management-strategi, der gennem UVM's involveringsstrategi for, og strategiske tilpasning af, folkeskolens nye opgave, samler den værdiskabende forskellighed, der udgør folkeskolen om artikulationen af dens nye "sense of purpose", hvorigennem folkeskolens omdømme forbedres.

9. Perspektivering

Det er ikke usædvanligt at offentlige organisationer møder udfordringer hvad angår kommunikation, idet de på den ene side er underlagt politiske beslutninger og må rette ind, når fx landets Statsminister får en idé om et 360 graders eftersyn af folkeskolen, og på den anden side forventes at agere som private virksomheder og professionelt involvere sine omgivelser i de beslutninger, der reelt kommer oppefra (*Information C*). Sammen med prominente politikeres private fulgt fra folkeskolen over foråret har eftersynet sørget

for at holde folkeskolen højt på den offentlige dagsorden og ikke gjort behovet for en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme mindre (BT B).

Efter at have udviklet en strategi til forbedring af folkeskolens omdømme er det nærliggende at reflektere over om de branding-principper, der er udviklet i private virksomheder med kommercielle mål, nu også kan applikeres på en offentlig organisation som folkeskolen? Spørgsmålet er om reputation management strider imod de værdier, der ligger i at være en offentlig organisation eller imod identiteten i et ministerium? Et hvilket som helst ministerium vil formentlig skulle sluge en kamel eller to for at kunne følge specialets anvisninger om stakeholder-involvering og strategisk tilpasning. Men ikke desto mindre kan spørgsmålet måske besvares med endnu et spørgsmål: Kan det ikke tænkes at organisationer, der *ikke* har kommercielle mål at følge, har et endnu større behov for "management", også af organisationens omdømme?

At branding måske har et kommercielt omdømme vil ikke være den eneste udfordring i forhold til UVM's anvendelse af specialets reputation management-strategi for folkeskolen. Dens anvendelse vil også have organisatorisk betydning for UVM i form af skift i prioriteter, i den interne magtbalance og i allokeringen af offentlige ressourcer. Hvis UVM's øgede fokus på folkeskolens omdømme afhjælper ressourcemanglen og fører til en bedre folkeskole med flere dygtigere elever og mere tilfredse lærere, så har ressourcerne været anvendt tilfredsstillende. Men gør strategisk kommunikation folkeskoler og privatskoler til aggressive rivaler, der konkurrerer på branding-kompetencer og ressourcer, og fører den til inflation i kommunikationsudgifterne, så vil folkeskolens reputation management måske ikke vise sig fordelagtig i forhold til at fastholde legitimitet og genskabe omgivelsernes tillid til folkeskolen. Alligevel er det svært at forestille sig, hvordan folkeskolen skal kunne undgå reputation management, for kommunikationsproblemerne er reelle. Det er således ikke et spørgsmål om, *hvorvidt* UVM skal initiere en reputation management-strategi for folkeskolens nye opgave, men derimod, *hvordan* denne strategi skal se ud.

10. Litteraturliste

Bøger og videnskabelige artikler

Ashforth & Gibbs, 1990: Ashforth, Blake E. and Gibbs, Barrie W. "The Double-Edge of Organizational Legitimation", *Organization Science* 1(2), p. 177-194.

Christensen et al., 2008: Christensen, Lars Thøger; Morsing, Mette; Cheney, George. "Corporate Communications - Convention, Complexity, and Critique", Sage, London.

Csaba, 2005: Csaba, Fabian. "The Limits of Corporate Branding. The Application of Branding to Non-Profit Organizations and Places", in *Corporate Branding: Towards the second wave of corporate branding*, Copenhagen Business School Press, kapitel 6.

Esmark et al., 1999: Esmark, Anders; Kjær, Peter og Pedersen, Ove K. "Det politiske kommunikationssystem", i *politica*, 31. årg., nr. 2, s. 147-160.

Freeman & Velamuri, 2006: Freeman, R.E. and Velamuri S.R. "A New Approach to CSR: Company Stakeholder Responsibility", chap. 1, in Kakabadse & Morsing (eds.), p. 9-23.

Fuglsang & Olsen, 2004: Fuglsang, Lars og Olsen, Poul B. "Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne", Roskilde Universitetsforlag.

Goffman, 1969: Goffman, E. "The arts of impression management", in M.J. Hatch and M. Schultz (eds), *Organizational Identity: A Reader*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 35-55.

Hansen, 1991: Hansen, Karin. "Det institutionelle perspektiv inden for den politiske videnskab", i *politica*, 23. årg., nr. 2, s. 136-152.

Järvinen & Mik-Meyer, 2005: Järvinen, Margaretha og Mik-Meyer, Nanna. "Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv - Interview, observationer og dokumenter", Hans Reitzels Forlag.

Leitch & Davenport, 2002: Leitch, Shirley and Davenport, Sally. "Strategic ambiguity in communicating public sector change", *Journal of Communication Management*, vol. 7, no. 2, p. 129-139.

March & Olsen, 1989: March, James G. and Olsen, Johan P. "Rediscovering Institutions", The Free Press.

Marchand, 1997: Marchand, Roland. "Creating the corporate soul", University of California Press, kapitel 1.

Mejlby et al., 1999: Mejlby, Peter; Nielsen, Kasper Ulf og Schultz, Majken. "Introduktion til organisationsteori – med udgangspunkt i Scotts perspektiver", *Samfundslitteratur*, 1. udgave.

Morsing & Schultz, 2006: Morsing, Mette og Schultz, Majken. "Corporate social responsibility communication: Stakeholder information, response and involvement strategies", *Business Ethics: a European Review*, p. 323-338.

Nielsen, 2000: Mie Femø Nielsen "Under lup i offentligheden – introduktion til public relations", *Samfundslitteratur*, kap. 3, 1. udgave.

Nielsen & Pedersen, 1988: Nielsen, Klaus and Pedersen, Ove K. "The Negotiated Economy: Ideal and History", in *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, no. 2, Universitetsforlaget, Norway, s. 79-101.

Nielsen & Pedersen, 1989: Nielsen, Klaus og Pedersen, Ove K. "Forhandlingsøkonomi i Norden", *Jurist- og Økonomforbundets Forlag*.

Pedersen, 1985: Pedersen, Ove K. "Institutionel Historie", Centertrykkeriet, RUC.

Pedersen, 1986: Pedersen, Ove K. "Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgang 89, nr. 3, s. 187-199.

Pedersen, 1988: Pedersen, Ove K. "Den sønderdelte stat", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgang 91, nr. 3, s. 259-278.

Pedersen, 1989: Pedersen, Ove K. "Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle", i Statsvetenskaplig Tidsskrift, årgang 92, nr. 3, s. 173-192.

Pedersen, 1990: Pedersen, Ove K. "...Og der var 10 og 11 og mange fler! Om ni grundlæggende problemer for en teori om institutionel forandring", i GRUS, nr. 30, GRUS, s. 97-122.

Pedersen, 1991: Pedersen, Ove K. "Nine Questions to a Neo-institutional Theory in Political Science", in Scandinavian Political Studies, vol. 14, no. 2, Universitetsforlaget, Norway, s. 125-148.

Pedersen, 1993: Pedersen, Ove K. "The Institutional History of the Danish Polity: From a Market and Mixed Economy to a Negotiated Economy", in Institutional Change – Theory and Empirical Findings, M.E. Sharpe Inc., p. 277-299.

Pedersen et al., 1994: Pedersen, Ove K.; Bjerregaard, Ritt; Elming, Peter; Hansen, Simon; Hummelose, Henning; Højland, Peter og Larsen, Janne. "Demokratiets lette tilstand", Spektrum.

Weick et al. 2005: Weick, K.E.; Sutcliffe, K.M. and Obstfeld, D. "Organizing and the Process of Sensemaking", Organization Science, 16,4, p. 409-421.

Interviews

KL: Telefon-interview, 25. november 2009, ved konsulent Hanne Bertelsen, Kommunernes Landsforening (se bilag B).

DLF: Interview, 2. december 2009, ved Skole- og Uddannelsespolitisk chef Jesper Støier, Danmarks Lærereforening (se bilag C).

UVM: Interview, 3. december 2009, ved specialkonsulent Helle Beknes, Undervisningsministeriet (se bilag D).

DSE: Interview, 14. december 2009, ved formand Troels Boldt Rømer, Danske Skoleelever (se bilag E).

Artikler og internet

180 grader: 180grader.dk, 14. februar 2009. *Privatskoleeleverne får højere karakterer end folkeskolens elever.*

AKF, 2009: Anvendt Kommunalforskning,
http://www.akf.dk/udgivelser/2009/pdf/kommunalpolitikeres_rolle_og_raaderum.pdf 21. december 2009.

Berlingske A: Berlingske.dk, 18. april 2009. *Politikere: Mere uddannelse i forældrehåndtering.*

Berlingske B: Berlingske.dk, 3. juni 2009. *Bellahøj skoles skarpe profil gav også skarpere elever.*

Berlingske C: Berlingske.dk, 3. juni 2009. *Mere kreativ folkeskole.*

Borger.dk: *Privatskoler og friskoler.*

<https://www.borger.dk/EMNER/SKOLEOGUDDANNELSE/FOLKESKOLENPRIVATSKOLEREFTERSKOLER/Sider/privateskolerogfriskoler.aspx> 14. september 2009.

BT A: BT.dk, 11. august 2009. *Folkeskolen skranter.*

BT B: BT.dk, 9. maj 2010. *Helle Thorning flytter datteren i privatskole.*

DLF.org, bedre skole: <http://www.dlf.org/vi+taler+din+sag/en+bedre+skole> 9. december 2009.

DLF.org, din sag: <http://www.dlf.org/vi+taler+din+sag> 9. december 2009.

DLF.org, medlem: <http://www.dlf.org/medlem> 9. december 2009.

DLF.org, om: <http://www.dlf.org/om+danmarks+l%c3%a6rereforening> 9. december 2009.

DLI, 2009: Danske Lærerorganisationer International's nyhedsbrev nr. 6, 2009:
http://www.dlint.org/Nyhedsbreve/arkiv/2009/EUpDate6_09.pdf 13. januar 2010.

Epn: Epn.dk, 19. juni 2008. *Reklame-legepladser på vej.*

EU-kommission, 2009: Draft 2010 joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the "Education & Training 2010 work programme: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0640:FIN:DA:PDF> 13. januar 2009.

Folkeskoleloven: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125580> 9. september 2009.

Grundloven: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=45902> 6. april 2010.

Information A: Information.dk, 28. august 2008. *Forældre: Mere disciplin og opdeling af børn i folkeskolen.*

Information B: Information.dk, 29. september 2009. *Lokalpolitik: Embedsmændene har overtaget magten i kommunerne.*

Information C: Information.dk, 26. januar 2010. *Folkeskolen har ikke brug for symbolpolitik.*

JP A: JP.dk, 24. februar 2009. *Stigende lærermangel truer folkeskolen.*

JP B: JP.dk, 1. april 2009. *Tyskere skal undervise danske børn.*

JP C: JP.dk, 29. december 2009. *Haarder: Bærbare til alle skolebørn.*

KL.dk, præsentation: <http://www.kl.dk/Om-KL/Prasentation-af-KL/> 9. december 2009.

Kristeligt-Dagblad A: Kristeligt-Dagblad.dk, 27. april 2009. *Forældre vælger friskoler på grund af værdier.*

Kristeligt-Dagblad B: Kristeligt-Dagblad.dk, 31. marts 2009. *Regeringen siger nej til tvungen morgensang i skolerne.*

Kristeligt-Dagblad C: Kristeligt-Dagblad.dk, 14. februar 2009. *Ledende artikel: Værn om folkeskolen.*

Lov om friskoler og private grundskoler mv.: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=25430> 21. december 2009.

MetroXpress: MetroXpress.dk, 29. maj 2009. *Skolebetaling skaber debat.*

Nytårstale: Nytårstale, 1. januar 2010. Rasmussen, Lars L. http://stm.dk/_p_13031.html 3. januar 2010.

Polaris: Polaris Private Equity investeringsfond, http://www.polarisequity.dk/press.php?id=211&layout=press_single.html&subsection=press&template=press_show.html 5. januar 2009.

Politiken A: Politiken.dk, 20. april 2009. *Færre uddannede lærere i skolen.*

Politiken B: Politiken.dk, 31. marts 2009. *Skoler deler svage og stærke elever.*

Politiken C: Politiken.dk, 29. september 2009. *Kronik: Sådan ser eleverne deres egen skole.*

Politiken D: Politiken.dk, 25. maj 2009. *Forældre vælger folkeskolen fra.*

Skoleelever.dk, forældre: <http://www.skoleelever.dk/foraelldre/446> 10. december 2009.

Skoleelever.dk, kontaktlærere: <http://www.skoleelever.dk/kontaktlaerere/443> 10. december 2009.

Skoleelever.dk, om: <http://www.skoleelever.dk/voksen> 10. december 2009.

Skolelederne.org, foreningen: <http://www.skolelederne.org/page.dsp?area=321> 9. december 2009.

Skolelederne.org, projekter: <http://www.skolelederne.org/page.dsp?area=1697> 9. december 2009.

Skolestyrelsen.dk, kvalitetstilsyn: <http://www.skolestyrelsen.dk/sitecore/content/Skolestyrelsen/Kommunen/Kvalitetstilsyn%20med%20folkeskolen.aspx> 9. december 2009.

Skole-samfund.dk, om: <http://www.skole-samfund.dk/sw13731.asp> 10. december 2009.

Skoleraadet.dk, baggrund: <http://www.skoleraadet.dk/raadet/baggrund.aspx> 9. december 2009.

Skoleraadet.dk, formål: <http://www.skoleraadet.dk/raadet/formaal%20og%20opgaver.aspx> 9. december 2009.

Skoleraadet.dk, rådet: <http://www.skoleraadet.dk/raadet.aspx> 9. december 2009.

TV2 A: TV2 programomtale. <http://programmer.tv2.dk/skolen/eksperimentet/article.php/id-14725207:p%C3%A5-tv-2-skolen--verdensklasse-p%C3%A5-100-dage.html?ss> 19. januar 2010.

TV2 B: TV2.dk, 26. januar 2009. *Løkkes skoleoplæg møder kritik.*

UVM.dk, fakta: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Om%20folkeskolen/Fakta.aspx> 7. december 2009.

UVM.dk, kommunernes skolestruktur:
<http://www.uvm.dk/~media/Files/Stat/Folkeskolen/PDF09/090206%20Kommunernes%20skolestruktur.ashx> 7. december 2009.

UVM.dk, om folkeskolen: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Om%20folkeskolen.aspx> 7. december 2009.

UVM.dk, skole-hjem: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Styring%20og%20ansvar/Skole-hjem-samarbejde.aspx> 9. december 2009.

UVM.dk, styring og ansvar: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Styring%20og%20ansvar.aspx> 7. december 2009.

UVM.dk, tilsyn med folkeskolen: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Styring%20og%20ansvar/Tilsyn.aspx> 9. december 2009.

Bilag A: Interview-guide

Interview-guiden er udarbejdet med henblik på gennemførelse af kvalitative interviews af udvalgte interview-personer i tilegnelsen af materiale til specialets primære empiri. Interviewene søges gennemført som semi-strukturerede, eksplorative interviews, hvor interview-guiden angiver emne og spørgsmål, men hvor selve interviewene mere har karakter af samtale og interviewedes svar følges op af interviewer.

Spørgsmål 1

Område/emne:

Samfundet - beslutningsprocesser

Spørgsmål:

Hvordan ledes og styres folkeskolen?

Opfølgende spørgsmål:

Her tænker jeg især på de forskellige aktørers indflydelse på fastsættelsen af folkeskolens ressourcer, mål mv. Hvordan beslutningsprocessen foregår, under hvilke forhold og faktorer der spiller ind, hvem der deltager og hvad der bestemmes? I hvilken grad er det politiske mantra, "Hvad er samfundsøkonomisk ansvarligt?", afgørende for allokeringen af ressourcer til folkeskolen?

Spørgsmål 2

Område/emne:

Samfundet – organisationers rolle

Spørgsmål:

Hvorledes har private organisationer indflydelse på folkeskolen?

Opfølgende spørgsmål:

Hvordan har ikke-politiske organisationer, herunder selve privatskolerne adgang til beslutningsprocesser vedrørende folkeskolen?

Spørgsmål 3

Område/emne:

Organisationer - privatskolerne³⁹

Spørgsmål:

Hvad er privatskolernes rolle i forhold til folkeskolen?

Opfølgende spørgsmål:

Komplementerer eller konkurrerer folkeskolen og privatskolerne med hinanden, og hvad er konsekvensen af dette for folkeskolen? Er folkeskolen som institution "truet"?

Spørgsmål 4

Område/emne:

Organisationer – erhvervslivet

Spørgsmål:

Hvilken rolle spiller erhvervslivet over for folkeskolen og folkeskoleeleverne?

Opfølgende spørgsmål:

Hvordan søges eleverne orienteret mod erhvervslivet?

Spørgsmål 5

Område/emne:

Individet – undervisningen

Spørgsmål:

Hvilken rolle spiller folkeskolen over for borgerne?

Opfølgende spørgsmål:

Hvad "giver" folkeskolen borgerne? Hvilken indflydelse har *du* (de enkelte aktører på folkeskoleområdet) på den ydelse folkeskolen leverer, herunder selve kvaliteten af undervisningen? I hvor høj grad er det op til den enkelte folkeskole selv at bestemme hvordan den lever op til formålsparagraffen? Hvordan lever folkeskolen op til sit ansvar om at levere "kvalitetsundervisning" til borgerne?

Spørgsmål 6

Område/emne:

Individet – forældre og elever

Spørgsmål:

Hvilken rolle spiller forældrene og eleverne over for folkeskolen?

Opfølgende spørgsmål:

Forældrene har indflydelse på den enkelte skole via forældrebestyrelsen, men hvordan spiller forældrene en rolle over for den samlede folkeskoleorganisation? Hvilken indflydelse har de og hvad betyder elevtilgangen til privatskolerne for folkeskolen?

³⁹ Samtlige danske privat- og friskoler, herunder lilleskolerne.

Spørgsmål 7

Område/emne:

Offentligheden – én dannelse

Spørgsmål:

I hvilken grad leverer folkeskolen en "standardydelse" sammenlignet med privatskoler?

Opfølgende spørgsmål:

På hvilken måde tager folkeskolen hensyn til elevernes "forskellighed" i form af udvikling af specialiserede tilbud, holdninger mv.? Hvordan løser folkeskolen den opgave der ligger i at skulle rumme alle danske børn og deres forældre med hver deres individuelle behov, holdninger mv.? Er folkeskolen i den sammenhæng specialiseret nok til at løse sin opgave? Hvad er de enkelte folkeskolars muligheder for at differentiere sig på "markedet"?

Spørgsmål 8

Område/emne:

Offentligheden – folkeskolens omdømme

Spørgsmål:

Hvordan er folkeskolen som samlet organisation synlig i offentligheden og på hvilken måde repræsenteres folkeskolen i offentligheden?

Opfølgende spørgsmål:

Hvordan er folkeskolen afhængig af offentlighedens "mening" om den? Af samfundets tillid til at den kan løfte den lovbestemte opgave om kvalitetsundervisning? Har offentlighedens holdning og tillid til folkeskolen indflydelse på organisationens evne til at tiltrække og fastholde ressourcer som lærere, penge, elever mv.?

Spørgsmål 9

Område/emne:

Offentligheden – fremtiden

Spørgsmål:

Hvordan skal folkeskolen forbedre sit omdømme?

Opfølgende spørgsmål:

Hvordan kan folkeskolen handle proaktivt for at forbedre omdømme og endeligt tiltrække nødvendige ressourcer? Kræves organisatoriske ændringer, ændringer i beslutningsprocessen, ændring i samfundsholdning, synlighed i offentligheden, differentiering i forhold til holdninger og tilbud overfor elever og forældre?

Bilag B: Interview med Kommunernes Landsforening

Vedlagt på CD-ROM.

Bilag C: Interview med Danmarks Lærerforening

Vedlagt på CD-ROM.

Bilag D: Interview med Undervisningsministeriet

Vedlagt på CD-ROM.

Bilag E: Interview med Danske Skoleelever

Vedlagt på CD-ROM.