

**LARS TORPE
BRUGERDEMOKRATI SOM
ORGANISATIONSFORM MELLE
OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR**

1995

*Indlæg om forholdet mellem offentlig og
privat sektor.*

LOS-senteret 24.-25. april 1995.

Brugerdemokrati som organisationsform mellem offentlig og privat sektor.

*Lars Torpe
Institut for økonomi, politik og forvaltning
Aalborg Universitet*

copyright forfatteren

tryk: kopicentralen, AUC

Aalborg 1995

BRUGERDEMOKRATI SOM ORGANISATIONSFORM MELLEM OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR.

af Lars Torpe

Dette bidrag vil handle om de organisations- og styringsformer, der er vokset frem i grænselandet mellem det offentlige og det private. Dem vi med en samlebetegnelse kan kalde for de korporative styringsformer, og som samler de former for styring, hvor berørte parter inddrages i den offentlige styring, f.eks. også brugere af offentlige serviceydelser, som jeg her vil koncentrere mig om.

Demokratiteoretisk har vi haft svært ved at tackle disse nye former. Forestillingen om demokrati er nemlig fortsat knyttet til opdelingen mellem offentlig og privat. Dvs. at nogle anliggender er fælles, og dem tager vi stilling til som borgere gennem offentlig debat og kollektive beslutninger. Og at andre anliggender er private, og dem tager vi stilling til selv - på den ene eller den anden måde. Det er en liberal-demokratisk pointe, der efterhånden også deles af ikke-liberale, at en sådan opdeling overhovedet er en betingelse for demokrati (Held 1987). Det er derfor heller ikke så underligt, at det demokratiteoretisk har været vanskeligt at tackle de styringsformer, der dukker op i gråzonen mellem det offentlige og det private. På den ene side er de tilsyneladende effektive, både når de betragtes ud fra en aggregativ og en integrativ synsvinkel (March & Olsen 1989). Flere af dem kan endog karakteriseres som både "nærdemokratiske" og "dialogorienterede". På den anden side har mange af dem savnet en egentlig konstitutionel forankring. Desuden har de ofte været lukkede, og som "partsdemokratier" har de ikke været underlagt alle borgeres kontrol. Set under den synsvinkel har det knebet med deres demokratiske legitimitet (Torpe 1994).

Spørgsmålet er derfor, hvordan vi skal stille os til disse styringsformer. Hvad beror deres legitimitet på? Kan der i gråzonen mellem det offentlige og det private udvikles organisations- og styringsformer, der både er effektive og demokratisk legitime. Eller bør vi i stedet efterlyse nogle klarere grænser mellem det offentlige og det private?

Brugerdemokrati er et eksempel på en korporativ styringsform, som er opstået i det overlappende felt mellem private og offentlige anliggender. Og som løbende kan give anledning til at rejse et grundlæggende styrings spørgsmål: Hvor meget skal bestemmes politisk demokratisk, og hvor meget skal de berørte grupper, eller de berørte enkeltindivider selv bestemme? Der er argumenter for begge dele. Drejer det sig f.eks. om børnepasning, vil argumentet for en politisk-demokratisk

styring være, at der er et kollektivt behov for børnepasning, som rækker ud over summen af de individer, der har det behov. Og argumentet for brugerstyring vil ligge i hensynet til opfyldelsen af de faktiske brugeres konkrete behov - som gruppe eller som enkeltindivider.

Brugerdeltagelse er ikke noget nyt fænomen i Danmark. I kommunerne har der i mange år været inddraget brugergrupper i styringen (Kommunalt Nærdemokrati 1977). Ofte har disse - f.eks. på fritidsområdet - været identiske med frivillige foreninger. Inddragelsen af brugerne er sket i form af kontakt- og høringsprocedurer til diverse foreninger - f.eks. idrætsforeninger - og nedsættelse af rådgivende organer med brugerrepræsentation. Der er også mange eksempler på, at der har været delegeret beslutningsret til foreninger og organisationer, der repræsenterer brugerinteresser. I den danske folkeskole har der siden 1933 været en slags forældrerepræsentation. Man kan se disse eksempler som et samvirke mellem kommunerne og forskellige brugergrupper om nogle fælles opgaver. Et samvirke, der ikke kan forstås ud fra en bagvedliggende adskillelse eller modsætning mellem staten og det civile samfund. Langt snarere må brugerinddragelsen ses som et forsøg på at integrere nogle almene behov og nogle private eller særlige behov i styringen. Hermed er selvfølgelig ikke sagt, at der ikke har været konflikter mellem kommuner og brugergrupper. Det har der givet. Men sådanne konflikter kan ikke reduceres til en generel civil samfund - stat modsætning, men må belyses i den konkrete sammenhæng, hvori de er opstået.

Jeg skal herefter vende mig mod de *nyere former* for brugerinddragelse eller "brugerdemokrati" - om man vil. På væsentlige punkter adskiller disse sig fra "de gamle former" for brugerinddragelse. Først og fremmest ligger der ikke den samme integrationstænkning bag de nyere former for brugerinddragelse. Som generel forståelsesfigur bag de nye styringsformer kan man i stedet ane en civilt samfunds - stats dualisme, formuleret så bredt og diffust, at den kan rumme vidt forskellige grundpositioner, såvel liberalistiske, kommunitære som nye-venstre-positioner (se Torben Hviid Nielsens bidrag til denne antologi). I den mest omfattende og gennemargumenterede redegørelse for moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor (Finansministeriet 1988) er civilsamfund - stats figuren således til stede som en undertone i redegørelsens påpegning af velfærdsstatens begrænsninger, af konsekvenserne af stigende institutionalisering og professionalisering og bag forslagene om større indflydelse og ansvar til brugere og klienter.

Den empiriske gyldighed af de påstande, der er fremsat i forbindelse med opdelingen i civil samfund - stat - marked, er aldrig blevet dokumenteret. Men at figuren har spillet en politisk rolle i 80'erne - og i et vist omfang også gør det i dag - er der næppe tvivl om.

De nye brugerdemokratiske styringsformer, der dukker frem fra slutningen af 1980'erne må således ses som et vist brud med den integrationstænkning, der før 1980'erne prægede synet på

inddragelsen af bruger- og klientgrupper. I de nye styringsformer ligger der et opgør med den forestilling, at det lader sig gøre at integrere almene og private/særlige behov under den kollektive hat, der hedder staten, dvs. inden for et fælles parlamentarisk styringssystem, der omfatter såvel centralstat som kommuner. Hvad det angår, synes både nyliberalistiske, kommunitære og nye-venstre-positioner at være enige. Vejene skilles, hvor den nyliberalistiske strømning kræver, at der på flere områder skal ske en tydeligere adskillelse af almene og særlige/private behov. De øvrige strømninger deler ikke dette synspunkt. De vender sig ikke mod integrationen af almene og private/særlige behov som sådan, men peger i stedet på, at den bør finde sted uden for staten, i det civile samfund. Navnlig inden for det sociale behandlingssystem, dvs. over for velfærdsstatens klienter, har denne alternative form for integrationstænkning haft et betydeligt gennemslag. I forhold hertil må de nye brugerdemokratiske styringsformer i al væsentlighed ses som et kompromis mellem den hidtidige integrationsstrategi og det nyliberalistisk inspirerede opgør med den. Hvori kompromisset mere konkret består, skal jeg vende tilbage til.

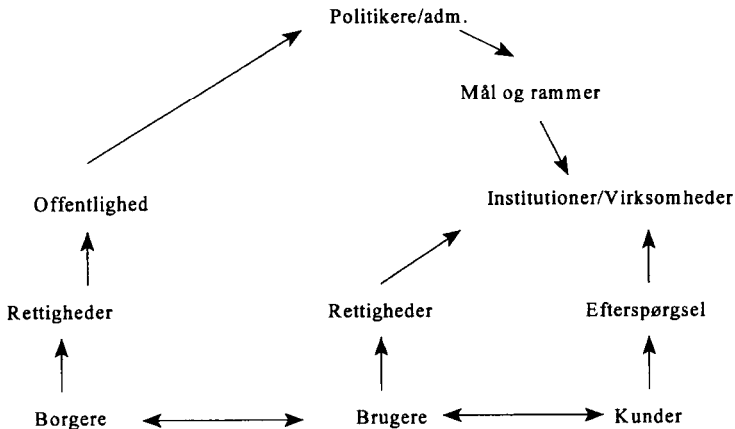
På to punkter sker der med de nye brugerdemokratiske styringsformer noget nyt, hvis vi sammenligner med tidligere former. For det første bliver brugerdeltagelsen på to områder, nemlig skole og børnepasningsområdet, stadfæstet som en *rettighed* samtidig med, at der bliver afgrænset et *selvstændigt kompetenceområde*, hvor forældreindflydelsen kan gøres gældende. I den forstand kan man sige, at brugerindflydelsen bliver forankret i nogle mere klare procedurer, end det hidtil har været tilfældet. For det andet følger brugerstyringen sig ind i et nyt *public management concept*, hvor de centrale punkter bl.a. er større selvstyre til institutionerne, en klarere ansvarsfordeling mellem institutionsniveauet og det politiske niveau, en større efterspørgselsorientering samt en styrkelse af ledelsen på alle niveauer.

De to punkter hænger sammen: Decentraliserer man til institutionerne, er det nødvendigt også at inddrage brugerne for at undgå, at magten koncentrerer hos de professionelle. Den nye konstruktion betyder, at brugerkanalen får en mere selvstændig placering i det politiske system - på politikens outputside. Samtidig konstitueres brugerne i kraft af den lovfæstede ret til deltagelse som en selvstændig politisk aktør. Kendetegnet for de nye aktørgrupper, der opstår på denne måde, er, at de alene er skabt gennem statslig regulering. I modsætning til forskellige brugergrupper inden for kultur- og fritidsområdet, der er opstået som frivillige foreninger uden for staten.

Hvordan konstruktionen kommer til at se ud, kan følgende figur vise. Jeg bruger her folkeskoleområdet som eksempel. Det er der god mening i, for det er denne model, der også søges overført til børnepasningsområdet og ældreområdet.

Figur 1. Den kommunalpolitiske styringskæde

Figuren viser, at borgerne ideelt set styrer politikerne gennem almene deltagelsesrettigheder og en fælles offentlighed. Politikerne styrer institutionerne eller virksomhederne gennem mål- og



rammestyring. Herindenfor har institutionerne og virksomhederne en vis autonomi. Via deltagelsesrettigheder kan brugerne deltage i styringen af institutionere. Men de kan også øve indflydelse ved til- og fravalg. På skoleområdet har forældre f.eks. ret til at oprette privatskoler og få 85% af driften refunderet. Desuden er det i flere kommuner blevet muligt at vælge frit mellem kommunens folkeskoler. Brugere har således også mulighed for at optræde som kunder. Hensigten med den danske friskolelovgivning er ganske vist at give forældre mulighed for at gå sammen på et fælles idegrundlag. Men i stigende grad må man forudse, at utilfredshed med folkeskolen kan blive den afgørende faktor for valg af friskole eller privatskole.

Med sin brugerorientering repræsenterer denne konstruktion ikke kun en nydannelse institutionelt set. Den repræsenterer også et andet syn på offentlig styring. Nærlig ved at individuelle valg, og den efterspørgsel de repræsenterer, gøres til parametre i styringen. Serviceproduktionen løsgøres fra politikernes og de professionelle kontrol, og søges i stedet tilpasset brugernes behov.

Den valgte brugerdemokratiske konstruktion er som nævnt udtryk for et kompromis. Et kompromis, der kan beskrives som et kompromis mellem en *korporativ model* og en *konkurrencemodel*. Af samme grund rummer konstruktionen elementer og problemer fra begge modeller. Følgende figur viser de væsentligste forskelle.

KORPORATIV MODEL	KONKURENCEMODEL
Styring ved at inddrage berørte parter	Styring gennem brugernes efterspørgsel
Supplement til parlamentarisk kanal	Alternativ til parlamentarisk kanal
Integration af almene og private/særlige behov	Adskillelse af almene og private/særlige behov
Forhandlingsdemokrati	"Individuelt folkestyre"

Den korporative model må ses i forlængelse af de hidtidige korporative og forhandlingsorienterede styringsformer. Den bygger på et rationale om det effektive og hensigtsmæssige i at høre de berørte parter om udformningen af policies og inddrage dem i implementeringen af policies. Berørte parter vil i den forbindelse sige ansatte og brugere. Som sådan vil en korporativ kanal og altså i dette tilfælde en brugerkanal kunne ses som et *supplement* til den parlamentariske kanal. Formålet er at aflaste det politisk-administrative system og på de givne vilkår opnå en større styringseffektivitet. Den korporative model bliver trængt i 80'erne, men ikke løbet over ende. Den har fortsat nogen opbakning fra de faglige organisationer, fra Socialdemokratiet og - måske nok så vigtig i denne sammenhæng - fra Kommunernes Landsforening, som med rette kunne frygte, at kommuneledet ville blive sprunget helt over, hvis decentraliseringen fandt sted ud fra konkurrencemodellens præmisser.

I konkurrencemodellen er det egentlige formål med brugerstyringen at lade udbudet af offentlig service styre af brugernes/kundernes efterspørgsel med udgangspunkt i deres individuelle behov. Væk med kollektive standardløsninger og ind med fleksible løsninger tilpasset brugernes individuelle behov. Derfor skal der være muligheder for frit at kunne vælge mellem forskellige institutioner. Konkurrencemodellen bryder med den korporative model ved at opstille

brugerstyring som et *alternativ* til politisk-demokratisk og administrativ styring og ikke kun et supplement. Konkurrencemodellen har sine fortalere i navnlig partiet Venstre, idet der dog kan iagttages interessante nuancer mellem Venstre på landsplan og "kommunevenstre".

De to styringsmodeller har et forskelligt sigte og forskellige konsekvenser for forholdet mellem det offentlige og det private. Sigtet med den korporative model er som nævnt integration af det offentlige og det private - af almene behov og private/særlige behov. Som sådan repræsenterer modellen kontinuiteten i forhold til det såkaldte forhandlingsdemokrati, vi har kendt gennem en årrække. Sigtet med konkurrencemodellen er i styringsmæssig forstand at skille de private/særlige behov fra de almene. Modellen anerkender f.eks., at børnepasning er et alment/offentligt anliggende, og i overensstemmelse hermed skal det offentlige stille tilbud til rådighed, men det er et privat, individuelt anliggende, hvordan behovet konkret skal tilgodeses. En sådan model bryder med "forhandlingsdemokratiet" og kan føre til det, nogen har kaldt for en "privatisering af politikken" eller "et demokrati uden politik" (Montin 1994). Måske burde det rettere hedde: "et demokrati uden offentlighed". En af nyliberalismens danske ideologer, den tidligere undervisningsminister Bertel Hårder, har talt om: "Et individuelt folkestyre" (Hårder 1990).

I den hidtidige diskussion af brugerdemokratiet har man for mig at se ikke sondret klart nok mellem de to forskellige modeller. Man har heller ikke i tilstrækkelig grad set den realiserede konstruktion i Danmark som et kompromis mellem de to modeller.

Hvad indebærer så dette kompromis? Det er for tidligt at trække nogle klare konsekvenser. Det er også vanskeligt, eftersom der jo er tale om et kompromis. Men nogle perspektiver kan nok anes. For at kunne vurdere effekterne af de nye brugerdemokratiske styringsformer vil jeg opstille to kriterier. Det første kriterium er, om styringsformerne er *effektive*. Og med effektivitet vil jeg her forstå de nye styringsformers evne til at integrere almene behov og særlige/private behov. Det andet kriterium er, om de nye styringsformer er *demokratisk legitime*, dvs. i hvilken udstrækning de er forankret i demokratiske procedurer og en demokratisk kultur. Det sidste vil primært afhænge af brugernes grad af interesse og deltagelse i de nye institutionsfællesskaber, som indstiftes med den brugerdemokratiske konstruktion.

Generelt set er det min påstand, at den nuværende brugerdemokratiske konstruktion vil vanskeliggøre integrationen af almene og særlige/private behov som følge af den tydeligere differentiering mellem de to typer behov, og den parallelle *svækkelse* af de roller, der bærer de almene behov, og *stærkelse* af de roller, der bærer de særlige/private behov. Denne adskillelse og forskydning *kan* indebære en ændret opfattelse af, hvad der bør være offentligt, og hvad der bør

være privat, og *kan* være kombineret med, at et privatistisk egen-interesse perspektiv vokser frem på bekostning af et solidarisk medborgerskabsperspektiv.

Med udgangspunkt i folkestyrelsesloven fra 1990 og udviklingen på skoleområdet i Danmark vil jeg prøve at sandsynliggøre denne påstand. Jeg vil søge at påvise, at der i tre led opstår integrationsproblemer. For det første i forholdet mellem brugere og politikere. For det andet i forholdet mellem brugere og professionelle. Og for det tredje i forholdet mellem brugere og borgere.

Med hensyn til det første led svækkes integrationen ved, at det politiske niveau og institutionsniveauet er blevet skilt fra hinanden. Tidligere var de på skoleområdet bundet sammen af "skolekommissioner", der fungerede som koordinerende og rådgivende organer på tværs af skolerne, og som havde repræsentation af både politikere, lærere og forældre. Den nuværende adskillelse giver et dobbeltproblem. Dels efterlades brugerne i det, nogle har kaldt for "institutionsreservater" (Sørensen 1995) - uden indflydelse på den kommunale skolepolitik. Dels efterlades politikerne på det generelle kommunale plan, - uden nogen indflydelse på institutionerne. For begge parter kommer der til at mangle fora, hvor praktiske erfaringer kan mødes med overordnede skolepolitiske principper. At der er et problem, erkendes også i den første officielle evaluering af den nye skolestyrelseslov, hvori det hedder: "at afskaffelsen af skolekommissionen har efterladt et tomrum for koordinering af skolepolitiske synspunkter og for dialog mellem interessenter på skoleniveau og kommunen centralt" (Cranil 1994: 8).

Med hensyn til det andet led - forholdet mellem brugere og professionelle - svækkes integrationen ved den måde, kompetencen er blev fordelt mellem de involverede aktørgrupper. Det var nemlig først og fremmest strategiske hensyn og ikke hensynet til dialogen, der kom til at afgøre sammensætningen af de nye skolebestyrelser og kompetencefordelingen mellem parterne. Der lå strategiske interesser bag styrkelsen af brugernes indflydelse - i overensstemmelse med det dikotome billede af civil samfund-stats forholdet - og der lå strategiske interesser bag styrkelsen af lederens indflydelse - helt i overensstemmelse med det nye "public management" koncept. Og i overensstemmelse med begge "koncepter" blev lærerne/de professionelle sat ud på et sidespor. Selve konstruktionen var konfliktskabende, og lærerne har da heller aldrig accepteret den rolle, de blev tiltænkt. I praksis har det også vist sig, at lærerne fortsat udgør en magtfuld gruppering på skolerne - blot sætter de nu deres indflydelse igennem på en mere uformel og uigennemsigtig måde. Når alt kommer til alt er det måske endda brugerne/forældrene, som er blevet de egentlige tabere. Forældrene blev lovet en masse indflydelse, men i realiteten blev det ikke til så meget.

Med til at svække brugerne er også en svækket demokratisk legitimitet som følge af en meget lav og faldende deltagelse ved skolebestyrelsesvalgene. Ved valget i 1993 deltog 25-30 procent af

forældrene i provinsbyerne, men i Københavnsområdet var deltagelsen helt nede under 10 procent. Desuden viser det sig, at skolebestyrelserne socialt set er temmelig skævt sammensat. Det er de veluddannede mellemlag, der befolker bestyrelserne. I snæver forstand kan det være med til at øge integrationen - det er folk, der snakker det "samme sprog" som lærerne - men i videre forstand løser det naturligvis ikke problemet.

Det tredje integrationsproblem angår forholdet mellem brugere og borgere. Som en segmenteret deltagelsesform kan brugerdeltagelsen være med til at forstærke et segmenteret deltagelsesmønster. Dvs. et mønster, der groft sagt kendetegnes ved, at man fortrinsvis deltager i kraft af de særlige roller, man har. Og hvor konsekvensen heraf er, at offentligheden splittes op i en række deloffentligheder af "berørte", som lukker sig om sig selv, og hvor andre borgere holdes udenfor. Selv om brugerdeltagelsen er blevet forankret i nogle klare demokratiske procedurer, rejser der sig således en demokratisk kontrolproblematik i forhold til andre borgere. Det kan også ses som et skisma mellem universelle borgerrettigheder og funktionelle brugerrettigheder.

Men der er også en problematik, der rækker ud over dette kontrolspørgsmål. Hvilke dynamiske effekter kan f.eks. ligge i, at områder, der indtil nu har været betragtet som almene, trækkes ud af en fælles offentlighed og lægges over i noget, der ligner private bestyrelsessammenhænge. Hvilken betydning vil det få, at almene anliggender kun diskuteres af dem, der berøres af dem? Vil de da ikke efterhånden tabe deres karakter af almene anliggender i borgernes bevidsthed?

En sådan tendens til afpolitisering eller rettere "privatisering" af politikken skærpes af den kunderolle, der også er på spil. Den private mulighed for problemløsning betyder, at *bruger-kunde relationen* bliver styrket, - som bruger vil man i højere grad se sig selv som kunde i den kommunale servicebutik, hvor det er *egne anliggender*, der er på spil. Og *bruger-borger relationen* bliver svækket, - som bruger vil man i mindre grad se sig selv som medlem af et kommunalpolitisk fællesskab, hvor det er *fællesanliggender*, der er på spil. En sådan forskydning vil gøre det sværere at integrere kollektive behov og private/særlige behov. Har man som forældre muligheden for at vælge fra, kan det blive sværere at forene det *individuelle* krav om at få den skole, som man nu mener ens egne børn fortjener, med det *kollektive* krav om at få en skole, der integrerer alle - en folkets skole.

Et afgørende problem er således, om man kan fastholde anliggender som almene eller fælles, hvis de i realiteten ikke håndteres og diskuteres i fælles fora, men enten afgøres i privatlignende bestyrelsessammenhænge eller på markedet af den enkelte (for)bruger. I betragtning af den lange tradition, der eksisterer, vil områder som børnepasning, skole og ældreomsorg formentlig fortsat i hovedsagen være offentligt finansierede, men de vil ikke være effektivt offentligt kontrollerede,

og de vil ikke være knyttet til et politisk medborgerskab. I virkeligheden er der tale om konstruktion, som alle, der har med offentlig økonomi at gøre, normalt advarer imod, nemlig at adskille styringen af aktiviteten fra det økonomiske ansvar for aktiviteten. Brugere bestemmer - borgerne betaler. At der er et problem her, har vi set i nogle af de borgerundersøgelser, Kommunedata laver i Danmark. Den største afstand mellem borgernes og brugernes prioriteringer af de kommunale udgifter finder vi på skole- og børnepasningsområdet (Torpe 1995).

Måske går det ikke så galt. For det første afhænger meget af, om man formår at udvikle borger-politiker-relationen på det, der hedder målstyring, således at der ikke kun bliver tale om en økonomisk rammestyrt af institutionerne, men også en indholdsmæssig politisk styring med udgangspunkt i en offentlig diskussion om og politisk fastlæggelse af hvilke rettigheder, borgerne har på de enkelte områder. Om man m.a.o. får styrket borger-politiker-relationen. For det andet afhænger det af, om man undgår, at brugerne massivt går hen og opfører sig som "blot og bart" kunder. Her er der i øjeblikket modstridende tendenser. På den ene side er der i nogle kommuner mange forældre, der overvejer privatskole. Ikke fordi de ønsker at samles om et andet idegrundlag, men fordi de er utilfredse med folkeskolen. Exit-overvejelserne synes at have en vis sammenhæng med opfattelsen af, at børnene lærer for lidt i folkeskolen, at de ikke trives godt nok i folkeskolen, og at der er for mange fremmedsprogede elever i folkeskolen. På den anden side: Selv om skole-hjem-samarbejdet ikke er blevet styrket på skoleplanet, ser det ud til at være styrket på klasseplanet. I form af et løbende samarbejde mellem forældre og lærere. Forældre-deltagelsen er meget høj her. Dette bredere skole-hjem-samarbejde har der været en vis tradition for i Danmark, men det er først i 80'erne, at det for alvor intensivere - med aktiv støtte fra både lærer- og forældreorganisationerne.

Her ligger der nogle udviklingspotentialer, men for at ord som brugerinddragelse og brugeransvarliggørelse kan få et reelt indhold, er det afgørende, at det ikke bliver et samarbejde alene på de professionelle præmisser. Brugerdemokratiets potentialer ligger i to ting: For det første i brugernes adgang til at påvirke implementeringen af politikkerne. Hermed "tvinges" de udførende institutioner til at tage hensyn til brugernes behov og krav. For det andet i brugernes muligheder for at påvirke udformningen af politikkerne. Hermed "tvinges" politikerne til at inddrage brugernes erfaringer. Det er dog vigtigt, at denne påvirkning ikke "går uden om" borgerne, men sker via offentligheden. Men det er også på disse punkter, at dilemmaerne opstår. Mellem hvad politikerne - og bag dem borgerne skal bestemme - og hvad de udførende institutioner skal bestemme. Og mellem hvad brugerne skal bestemme, og hvad de professionelle skal bestemme. Det sidste spørgsmål bliver ikke lettere af, at der på begge områder med lovbestemt brugerdeltagelse er tale om semi-brugere.

Den konstruktion, der er valgt i Danmark, indeholder en række problemer, som stiller spørgsmålstegn ved konstruktionens evne til at kunne beskytte de fælles behov og interesser, der er på vitale fællesområder som børnepasning og skole. Desuden er der en risiko for, at konstruktionen får et demokratisk legitimitetsproblem, dels fordi der savnes et brugerengagement om brugerbestyrelserne, og dels fordi borgerne holdes ude.

Sådanne problemer kan lede frem til forslag om klarere grænser mellem hvad, der er offentlige anliggender - og styres som sådanne - og hvad der er private anliggender - og styres som sådanne. Men hvis man mener, at staten har forpligtelser til at garantere lige positive rettigheder, så undgår man næppe at tale om brugerinddragelse. Den regulering, der i et markedsøkonomisk samfund er nødvendig for at kunne garantere positive lige rettigheder vil nemlig være så omfattende, at det er illusorisk at tro, at man kan nøjes med parlamentarisk styring. Siger man derfor nej til brugerinddragelse og korporativ styring, siger man i realiteten ja til, at borgerrettigheder udfyldes af bureaukrater og professionelle. Og det er ikke tilfredsstillende.

Afgørende er derfor at finde frem til en model, som har en større demokratisk legitimitet end den korporative model, og som undgår de integrationsproblemer, der er forbundet med konkurrencemodellen. Kaster vi igen et blik på den kommunalpolitiske styringskæde (figur 1) må et sådant tredje alternativ rumme en styrkelse af denne styringskæde i tre led. For det første må der ske en styrkelse af borgerrollen, dvs. af relationen mellem borgere og politikere formidlet via den kommunalpolitiske offentlighed. I højere grad end det nu er tilfældet, må borgerne - som grundlag for mål- og rammestyringen - inddrages i diskussionen af hvilke rettigheder, der skal være gældende på de forskellige områder. For det andet må politikerrollen styrkes ved, at mål- og rammestyringen får et selvstændigt kommunalpolitisk indhold - og ikke blot bliver en udmelding af økonomiske rammer til institutionerne. For det tredje skal der udformes et alternativ til den nuværende brugerbestyrelsesmodel, som tager udgangspunkt i de pågældende institutioners virke og opgaver. For folkeskolens vedkommende vil det sige en model, hvor styringen sker i en dialog mellem tre parter: ansatte, forældre og elever.

Litteratur

- Cranil, M. (1994). *Decentralisering og selvforvaltning i folkeskolen*. De første års erfaringer med folkeskolens nye styrelsesbestemmelser. Folkeskoleafdelingen. Undervisningsministeriet.
- Finansministeriet (1988): *Redegørelse om den Offentlige Sektor*. København.
- Held, David (1987). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hårder, Bertel (1990). *Grænser for politik*. København: Gyldendal.
- Kommunalt Nærdemokrati (1977): Redegørelse fra en arbejdsgruppe nedsat af Indenrigsministeriet. *Betænkning* nr. 798.
- March, J. & J.P. Olsen. *Rediscovering institutions*. New York: The Free Press.
- Montin, Stig & I. Elander (1995): Citizenship, consumerism and local government in Sweden. *Scandinavian Political Studies*. no. 1
- Sørensen, Eva: Brugerindflydelse og demokrati. Brugerindflydelsens rolle i det danske demokrati. *Politica* no. 1.
- Torpe, Lars (1995): *Borgere, brugere, deltagere - en rapport om borgerundersøgelser i fire kommuner*. KMD-dialog.
- Torpe, Lars (1994): Legitimitet og demokratisk fællesskab. i: Andersen, J. & L. Torpe. *Demokrati og politisk kultur - rids af et demokratisk medborgerskab*. Herning: Systime.

KENDSKABSFØRØGEREN v/Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Fibigerstræde 1,
9220 Aalborg Ø,
tlf. 9815 8522 har udsendt følgende arbejdstekster, der kan bestilles på vor adresse:

Johannes Andersen, Ann-Dorte Christensen,
Birte Siim and Lars Torpe

**Questionnaire Investigation:
Democratic Citizenship in Denmark
A Project Description.** 1990
28 sider. 20 kr.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Johannes Andersen
**DEN DEMOKRATISKE KULTUR OG SKO-
LEBESTYRELSENE I DANMARK.** 1995
28 sider. 20 kr.

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

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

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

- Kim Viborg Andersen
and James N. Danziger:
*Information Technology and
the Political World:
The Impacts of it on Capabilities,
Interactions, Orientations and Values.*
30 sider. 20 kr. 1994
- Henrik Paul Bang &
Torben Bech Dyrberg
HEGEMONY AND DEMOCRACY. 1993
33 sider. 20 kr.
- Henrik P. Bang and
Uffe Jakobsen
*The Tradition of Democratic
Socialism. A Critique of
Liberal Realism.* 1993
42 sider. 20 kr.
- Henrik P. Bang
*REVISITING THE POLITICAL SYSTEM:
The Return of Political Authority and Popular
Sovereignty.* 1994
45 sider. 20 kr.
- Henrik Bang
*Elements in a Silent Democratic
Revolution.* 1994
37 sider. 20 kr.
- Helge Brink
An Apology for Macroeconomics. 1991
16 sider. 10 kr.
- Helge Brink
*Dynamics of National
Debt and Distribution.* 1994
33 sider. 20 kr.
- Helge Brink
*On Hick's Concept and
Theory of Liquidity.* 1991
14 sider. 10 kr.
- Erik Christensen
*SF og fremtidens arbejderbevægelse
Fra arbejderflertal til det rød-grønne reform-
flertal?* 1990
33 sider. 20 kr.
- Erik Christensen
"Bæredygtig udvikling og demokrati". 1989
16 sider. 10 kr.
- Erik Christensen
*Per Stig Møller,
økonomisk vækst og bæredygtighed.* 1992
14 sider. 10 kr.
- Erik Christensen
*Borgerløn - på vej imod et paradigmeskift i
arbejdsmarkeds- og socialpolitikken?* 1993
14 sider. 20 kr.
- Erik Christensen
*Fremtidens fagbevægelse
- om teknisk landsforbunds placering.* 1989
18 sider. 10 kr.
- Erik Christensen
*Bære-hvad'for noget?
Om Brundtland-rapportens
forståelse af begrebets anvendelse
i dansk miljøpolitik.* 1993
20 sider. 20 kr.
- Erik Christensen
*Argumenter for Borgerløn
- nogle debatindlæg
1993-94.* 1994
27 sider. 20 kr.
- Lene Dalsgaard
*Modernisering som institutionspolitik
- Erfaringer fra 1980'er-udviklinger
i England, USA, Vesttyskland og
Frankrig.* 1992
115 sider. 50 kr.

Forskningsprogram for demokratigruppen

DEMOKRATI I UDVIKLING

- politisk styring, selvforvaltning og
deltagelse. 1989

34 sider. 20 kr.

Karin Hansen

Nogle "pragmatisk" metodologiske

overvejelser. 1994

13 sider. 10 kr.

Karin Hansen

Velfærdsstatsprojektet

Et medborgerskabs- og

integrationsprojekt?. 1994

60 sider. 20 kr.

Karin Hansen

Institutioner betyder noget

1994. 45 sider. 20 kr.

Jan Holm Ingemann

Den bærbare Trædemølle

(Licentiatforelæsning). 1991

28 sider. 20 kr.

Lars Grue Jensen

Svend-Erik Hougaard Jensen

Fiscal Discipline, Wealth Targets and Ma-
croeconomic Stabilization. 1991

21 sider. 20 kr.

Lars Grue Jensen#

and Hans Sommerfeldt

Alternative EMS Arrangements
and Fiscal Flexibility. 1992

24 sider. 20 kr.

Bill Jordan

Citizenship, Democracy and Immigration.

1992. 26 sider. 20 kr.

Morten Lassen

DA PARTERNE TABTE TERRINEN

- en kritisk kommentar til rapporten fra Udval-
get om voksen- og efteruddannelse (Kjærsgård-
udvalget). 1995

26 sider. 20 kr.

Mogens Ove Madsen

VEBLEN - en forløber for den monetære pro-
duktionsteori. 1992

13 sider. 10 kr.

Sven Anders Söderpalm

Danmark

Politik och författning. 1990

12 sider.

Ib Jørgensen & Jens Tonboe

Space and Welfare

The EC and the Eclipse of the Scandinavian
Model. 1992

48 sider. 20 kr.

Lars Torpe

Det demokratiske medborgerskab

- fornyelse af en tradition. 1990

62 sider. 20 kr.

K. Velupillai

Formalization, Rigor, Proof

Existence and Axiomatics:

Some Subversive Thoughts. 1991

72 sider. 20 kr.

Stefano Zambelli

Computability and Economic

Applications

The Research Program

"Computable Economics" 1994

31 sider. 20 kr.