

**Governance og
New Public Management:
- brugerindflydelse og
politisk identitet**
Niels Nørgaard Kristensen
ISSN 1396-3503
1999:1

Niels Nørgaard Kristensen:

*Governance og New Public Management:
- brugerindflydelse og politisk identitet*

*Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet 1999*

copyright forfatteren

ISSN1396-3503
1999:1

tryk: Kopicentralen

Governance og New Public Management: - brugerindflydelse og politisk identitet

Af Niels Nørgaard Kristensen. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

Der skal i dette skrift slås til lyd for, at brugerrådene og den viden, som allerede eksisterer herom, samtænkes med et nyt forvaltnings- og styringsperspektiv, med henblik på at tage hul på diskussioner om de demokratiske og styringsmæssige implikationer af øget brugerindflydelse, samt selve indretningen af den demokratiske, politiske offentlighed og løsningen af de fælles anliggender.

Introduktion

Der synes at være behov for at samtænke offentlig forvaltning og styringen af de offentlige institutioner - herunder samtidens dominans af New Public Management - med spørgsmålet om øget brugerindflydelse og demokratisk styring. Forskningen omkring brugerindflydelse og skolebestyrelser i disse år synes at være domineret af tre forskellige retninger: dem, der mener, at brugerindflydelsen i de offentlige institutioner er velfungerende (AKF, 1997); dem, der påviser at brugerne har ringe indflydelse i skolebestyrelserne (Cranil, 1994; Sørensen, 1995; Sehested & Sørensen, 1996); og endelig dem, der er bekymret for brugerindflydelse som en udhuling af demokratiet (Eriksen, 1993; Andersen, 1996a; Kristensen, 1998a). Der er behov for diskussion af de demokratiske konsekvenser af øget brugerindflydelse.

Et gennemgående argument i debatten er, at brugerorganerne på én gang bidrager til en demokratiudvidelse og en demokratiudhuling.¹ Dette argument skal udfoldes i det følgende. Demokratiet udvides, fordi den aktive deltagelse i demokratiet spredes til stadig flere samfundsmedlemmer. Det fører til, at flere indhøster konkrete erfaringer med politisk deltagelse. Samtidig er der imidlertid fare for, at demokratiet udhules i den forstand, at det fælles står på spil i denne udvikling, fordi praksis og erfaringsdannelse ikke knytter sig til det "store" demokrati. Den fælles demokratiske offentlighed risikerer herved at eroderes, og den stigende fragmentering i det politiske deltages- og styringsmønster risikerer at begrænse mulighederne for en retfærdig og solidarisk fordeling af centrale værdier baseret på et "fælles bedste" (Kristensen, 1998a:213).

Demokratiets tilstand gør spørgsmålet om magtens fordeling relevant. Der er i disse år igen sat fokus på magten, eksemplificeret af Folketingets initiering af en dansk magtudredning. At magten i disse år smuldrer mellem fingrene på politikerne, og at den parlamentariske styringskæde er under opløsning, er efterhånden et udbredt synspunkt, jvf. udviklingen af det forhandlingsøkonomiske paradigme (Pedersen et al., 1992; 1994). Spørgsmålet er så, hvor den samfundsmæssige magt flyder hen, og hvem der tager beslutningerne i relation til de fælles anliggender.

¹Især Eva Sørensen (1997) har i en dansk sammenhæng argumenteret for en demokratigevinst.

I den pessimistiske ende af debatten lyder det, at magten strømmer ind i de mange lukkede, korporative rum på nationalt og internationalt niveau, hvor særinteresser, teknokrater og eksperter sørger for, at den ikke ser dagens lys igen. I den optimistiske ende beroliges vi med, at magten blot er i gang med at sive ned til lægmænd gennem de mange nye demokratiske indflydelseskanaler, som skolebestyrelser, lokalråd, osv.

Er demokratiet i dyb krise, eller er vi blot vidner til en udramatisk fornyelse, hvor tidligere tiders borger er ved at udvikle sig til en moderne, oplyst hverdagsmager? Eller er magtens aflejring og nedsivning til brugerrådene slet ikke udtryk for en demokratisering, men derimod udtryk for en "privatisering", hvor den demokratiske samtale erstattes af forbrugsvalg ved disken eller et skolebestyrelsesmøde, hvor Peters forældre taler Peters sag.² Hvor galt står det til - og bidrager den tiltagende inddragelse af brugere i styringen af den offentlige sektor til en demokratiudvidelse eller en demokratiudhuling?

Politisk læring

Danmark er en internationalt set enestående decentraliseret stat. Kan man overhovedet decentralisere mere, spørger nogle - eller kan man i det hele taget decentralisere nok, mener andre. Decentraliseringen er på en række områder nået helt ud til borgeren, hvilket af de fleste modtages som positivt. Bringer man først befolkningen ind i det politiske, er der god chance for, at den i højere grad bliver ansvarliggjort overfor realiseringen af offentlige styringsmålsætninger (Sørensen, 1997:94).

Megen politisk teori antager, at deltagelse i det "lille demokrati" kan fungere som en skole i det "store demokrati" (Almond & Verba, 1963; Mill, 1946; De Tocqueville, 1945).³ Deltagelse kan i denne betydning bidrage til udviklingen af færdigheder, selvtillid, samt et bredere sæt af interesser og forståelser, end hvad der var udgangspunktet før deltagelsen. Deliberation er i denne forståelse en hjørnesten i demokratiet, som socialiserer og ansvarliggør borgerne samt løser konflikter mellem disse. Kapabiliteter i relation til politisk og demokratisk ansvarlighed, handlen og identitet kan styrkes gennem praktisk erfaring (Pateman, 1970; Arnstein; 1969).

Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan sammenhæng reelt eksisterer. Dette spørgsmål er i stigende omfang blevet aktuelt i takt med den udbygning af borgernes formelle muligheder for indflydelse, der er foregået gennem de sidste årtier. Beslutninger er på en række policy-felter decentraliseret til de enkelte institutioner - og mange af disse har oprettet brugerbestyrelser. Man

²Politiken Søndag, 14.6.98.

³"Much recent democratic theory suggests that if individuals are empowered and given the opportunity to act politically, then a virtuous circle of participation breeding participation will result. Not only is the process educative in itself - the more one participates, the more one develops the attitude appropriate to a citizen: largeness of mind and an appreciation that the interests of community are one's own...the example set by the initial participants will draw ever-widening groups of individuals into the political arena. This is a view which is particularly associated with J. S. Mill, and it is not difficult to appreciate the appeal that it has" (Oldfield, 1990:155).

kan i relation hertil spørge, om man herigennem har skabt større ulighed mellem stærke og svage brugere, og om borgernes indflydelse reduceres i takt med brugernes øgede indflydelse?

Artiklen ser på skolebestyrelsens potentialer som politisk og demokratisk *læringsarena*, modsat de fleste undersøgelser fokus på dens tyngde som politisk *indflydelseskana*.⁴ Samtidig stilles spørgsmålet, hvilke muligheder og problemer demokratisk set, der knytter sig til skolebestyrelser som ny deltagelsesform og arena. Hvilken form for "politisk læring" er der knyttet til brugernes deltagelse, og i hvilket omfang bidrager deltagelsen til opbyggelse af politiske kompetencer og demokratiske identiteter, samt til en styrkelse af det lokale politiske demokrati?

"Politisk læring" sættes her som et centralt begreb, der muliggør en kobling mellem et demokratisk perspektiv med fokus på politisk deltagelse "fra neden" og et organisatorisk-institutionelt perspektiv med fokus på skabelse af nye deltagelsesformer og -arenaer "fra oven". Der trækkes her på en "empowerment"-forståelse, som teoretisk oprindeligt er en normativ tilgang til fænomener som demokrati og deltagelse. Empowerment angår udvikling og bevidstgørelse af individer samt skabelsen af demokratiske arenaer, hvorindenfor de kan agere. Begrebet oversættes oftest til dansk i form af termene "mægtig"- og "myndiggørelse". Mægtiggørelse betegner de indflydelsesmuligheder, der gives borgerne, mens myndiggørelse vedrører formningen af befolkningen, forstået som udviklingen af demokratiske kompetencer og identiteter.

Den øgede deltagelse har implikationer for styringen af de offentlige institutioner, men handler nok så meget om både ansvarliggørelse og myndiggørelse af borgere til demokratisk sindede medborgere. Men hvad er mere præcist relationen mellem forandringer i styringen af offentlige institutioner og formningen af politiske identiteter?

Hvilke muligheder og barrierer for demokratisering skaber de nye styreformer, og hvordan påvirkes medborgerskabet i sammenstødet mellem institutionelle forandringer og forandrede politiske identiteter? Hvilke rammer og muligheder for "empowerment" sættes der i denne udvikling? Dette skal være fokuspunktet i det følgende.

Lige nu er *Demokrati fra neden*- projektet i færd med at belyse det danske demokrati. I den forbindelse og med empiriske data fra *Nørrebro-undersøgelsen* har Bang & Sørensen lanceret et *hverdagsmager-begreb* (Bang & Sørensen, 1998; Hirst, 1996), som allerede har vundet udbredelse, og som er særdeles interessant i relation til disse spørgsmål, idet det kaster nyt lys over såvel den politiske identitet samt aktuelle ændringer i den politiske styring og deltagelse i en "governance"-forståelse.⁵

⁴Artiklen bygger på et casestudie af to folkeskoler i Aalborg Kommune. Deltagerne i skolebestyrelserne er fulgt igennem en periode på 3 år. Dataindsamlingen er bygget op omkring en triangulering af kvalitative metoder. Det konkrete design er beskrevet i Kristensen, 1996.

⁵Der findes på dette tidspunkt ikke data, som siger noget om den empiriske udbredelse af "hverdagsmageren", eftersom denne udelukkende stammer fra selve *Nørrebro-undersøgelsen*. I det følgende antages imidlertid, at denne har en mere generel gyldighed, bla. fordi den på flere punkter er i god harmoni med fund fra min egen skolebestyrelsesundersøgelse.

Fra government til governance

Governance-begrebet aktualiserer spørgsmål om autonomi, deltagelse og styring samt indretningen af de offentlige institutioner. Ved lokale governance-strukturer eller lokale politiske styringsstrukturer forstås former for beslutningstagen og politisk handlen og meningsdannelse i relation til bestemte politikfelter, der finder sted i og mellem formelle og uformelle institutioner og organisationer inden for en given lokalitet (Hansen et al., 1997:7).

Politikken er blevet grænseoverskridende i forhold til traditionelle demarkationer som nationale grænser, centralt-/lokalstatsligt niveau, privat/offentligt - og der er sket ændringer i forhold til den politisk-demokratiske konstitution: politikken er i vid udstrækning blevet forhandlet (Pedersen et al., 1994). Et tydeligt billede er stigende grad af kompleksitet og nye former for politisk organisering. Der tales her om politikkens multicentrering og ændrede governance-strukturer (Kooiman, 1993; March & Olsen, 1996; Bang & Sørensen, 1998; Rhodes, 1997). Politikken er "eksploderet" og har bredt sig til stort set alle områder af samfundslivet. Samtidig er politikken "imploderet", idet beslutninger med autoritativt bindende karakter træffes i mange usammenhængende fora mellem institutioner og subeliter i lukkede fora, uden nogen offentlighed og uden politisk indsigt og kontrol (Pedersen et al. 1994:144).

Idealet om den parlamentariske styringskæde er delvist under opløsning, og tanken om den suveræne folkevilje båret af de politiske partier udviskes og afløses af en netværksbaseret forhandlingspolitik, der inddrager en vifte af private og hel- eller halvoffentlige ekspertinstitutioner og organisationer, der kæmper om dominans over den politiske indflydelse. Parlamentarisme undergraves i takt med at institutioner og organisationer inddrages i lovforhandlinger i mere eller mindre lukkede udvalg (Bang et al., 1997:13; Pedersen et al., 1994:144).

Denne udvikling symboliserer samtidig fremvæksten af et to-delt demokrati: et "lille" og udførende demokrati, der betegner den del af den politiske beslutningsproces, som forholder sig direkte til konkret lokal problemløsning, mens det "store" og rammesættende demokrati fastlægger de politiske og økonomiske rammebetingelser, inden for hvilke den konkrete opgaveløsning finder sted. Den folkelige adgang til, og motivation for, deltagelse i de offentlige anliggender ændres og orienteres her først og fremmest mod det lille demokrati.

Hverdagsmagere og politisk identitet

I takt med de store bevægelser tildragende hensyntagen er antallet af samlende politiske deltagesanslignender reduceret, og tilsvarende findes der i mindre omfang fælles og samtidige politiske forankringspunkter. De politiske partiers betydning som bærere af kollektive identiteter er således kraftigt reduceret. Man fødes ikke længere ind i bestemte politiske fællesskaber og organiseringer, men man giver sin tilslutning ud fra éns aktuelle situation, uden former for længerevarende affektion, og man tager politisk standpunkt på tværs af sociale karakteristika. Borgernes offentlige engagement er i stigende grad blevet enkeltsagsorienteret og koblet til forskellige roller i tilknytning til det politisk/administrative-system. Dette betyder en øget *fragmentering* i deltagelsen og en forøgelse af forekomsten af beslutningsfora på forskellige niveauer i samfundet, eksemplificeret ved "politikken eksplosion". Målet for deltagelsen er i øget

grad rettet mod konkrete policy-outputs, og ligeledes er deltagelsen blevet mere temporær. Man deltager i visse perioder og ikke i andre (Torpe, 1997b:11).

En mere kompleks styring kombineret med et formaliseret samspil mellem udøvende institution og brugere bevirker, at "forbrugerrollen" vinder frem på bekostning af "borgerrollen" og skaber en deltagelsesform, som i stigende grad er individuelt og reflexivt begrundet. Der er her tale om en deltagelsesform, der kan karakteriseres vha. "hverdagsmager"-figuren (Bang & Sørensen, 1998), som med udgangspunkt i individuelle identiteter forfølger egne forestillinger om livsprojekter, og som motiveres til handling og deltagelse herudfra.

Hverdagsmageren lader sig ikke indplacere i forhold til traditionelle foreskrifter for politisk handlen og adfærd, men engagerer sig selv-refleksivt i relation til konkrete institutioner. Deltagerne går ikke meget op i den store politik, men vil selv være med til at udforme de sammenhænge, de indgår i (Bang et al., 1997:26). De fravælger den store politik og orienterer sig i stedet mod "sub-politikker", hvilket er et kendetegn ved den "reflexive modernitet" (Giddens, 1991), hvor aktører uden for det traditionelle politiske og korporative system entrerer nye politiske arenaer. Den politiske beslutningsproces forskydes i denne udvikling fra de traditionelle demokratiske organer til konkrete institutioner, og politik bliver i stigende udstrækning forbundet med institutionernes beslutninger ud fra et fokus på nære, private og personrelaterede forhold. Deltagerne er *brugere* knyttet til en konkret *institution*, snarere end *borgere* knyttet til overliggende politiske fællesskaber.

Der er her tale om en politisk identitet, som ligger langt fra den traditionelle borgerrolle, hvor den demokratiske deltagelse centrerer om det at holde sig orienteret og afgive sin stemme ved valgene. Denne ser ud til at harmonere med et mere decentralt politisk system og en ændret politisk arbejdsdeling mellem lægmænd, politikere, bureaukrater og eksperter koncentreret om hverdagens anliggender.⁶

Hverdagsmageren udfordrer forestillingen om vertikal og hierarkisk styring (*government*) og lancerer et begreb om heterarkisk og netværksbaseret deltagelse og styring (*governance*), hvis fundament er forhandling og deliberation, og hvis mål ikke så meget er udviklingen og tilvejebringelsen af *ét fælles bedste*, som det er organiseringen af medlemmer af politiske fællesskaber med sammenfaldende interesser og forestillinger om *fælles anliggender* knyttet til opgavevaretagelse af dagliglivets spørgsmål (Bang & Sørensen, 1998:5). Deltagerne indgår i en lokal, politisk arbejdsdeling og har accepteret og anerkendt betydningen af at løse politiske forskelligheder i fællesskab.

Bang & Sørensen ser altså heri udviklingen af en "flad" demokratisk, politisk autoritetsstruktur, som afløser for den klassiske, bureaukratiske og hierarkiske styringsform. Lokale governance- og policynetværk udgør således forbindelsesmekanismer mellem det demokratiske

⁶Hverdagsmageren udtrykker således fremvæksten af en politisk figur, som karakteriseres af "a strong self-relying and capable individuality; a perception of politics as the concrete and direct handling of difference, diversity and dispute in every day life; a notion of commonality as relating to solving common concerns" (Bang & Sørensen, 1998:3).

regime og den demokratiske, politiske kultur og kan hverken placeres éntydigt i den statslige eller i den civilsamfundsmæssige sfære (Ibid.: 9).

Såvel individualitet som socialitet formes i den politiske interaktion mellem politiske autoriteter og borgere, hvorved tilgangen betoner det politiske fællesskabs endogene rolle som fundament for skabelsen af *politisk kapital* og politiske bevidstheder.⁷ Der tages således et udgangspunkt i politikkenes transformative kapacitet med afsæt i den politiske arbejdsdeling mellem eksperter og lægfolk i den politiske styring. Modsat størsteparten af sociologien og politologien ses politiske interesser og identiteter altså ikke som eksogent givet i forhold til politikken. Forståelser af fælles anliggender skabes således i *deliberative*, offentlige fora, dvs. politikinternt eller *endogent* gennem den politiske aktivitet og deltagelse, og målet er fælles accept af beslutninger, og hvad der er i alles ligeværdige interesse, snarere end absolut fælles enighed.⁸ Det er balanceringen af offentlig og privat autonomi, som skal lede til retfærdige og legitime beslutninger og fælles forståelser mellem ligeværdige medlemmer af et politisk fællesskab (Eriksen, 1996; Rawls, 1993).

Hverdagsmager-figures politiske normativitet: det positive scenarie

Hverdagsmageren resonerer undertoner af en livsverdensorienteret forståelse af politisk frihed og autonomi som modvægt til statens tvang. Udbygningen af demokrati i det lokale ses som middel til at dæmme op for den stadig mere udtalte ekspertkontrol af samfundet, og politisk frihed til at øve indflydelse på egen dagligdag vægtes og hyldes. Hverdagsmageren er langt fra at forstå som et udtryk for 70'ernes "modmagt", men alligevel eksemplificerer figuren, at der stadig kan anes en virksom kamprølle overfor "systemet". Den konnoterer således reminiscenser af en næsten udtonet, klassisk ekstraparlamentarisk aktivist, som fra neden råber: "fingrene væk fra livsverdenen".

Selvom hverdagsmager-figuren er en deskriptiv, og ikke en normativ abstraktion, er det ikke vanskeligt at tolke hverdagsmager-aktiviteten, øget deltagelse og indflydelse i dette perspektiv som værende grundlæggende positivt, fordi der heri rummes potentialer for politiske selvmyndiggørelsesprocesser. Der gives således muligheder for en relancering af livsverdenens kommunikative interaktion som modstandspotentiale imod systemmagt og -kolonisering, hvilket udgør en nødvendig ressource for demokratiseringsprocesser. Med brugerorganerne sker der en udvidelse af eksistensen af *kollektive rum for politisk erfaringsdannelse*, hvor konflikter i samfundet kan udfoldes og reguleres i form af de involverede parter åbne dialogiske brydning - med kompromisdannelse og udvikling af den erfaringsbaserede demokratiske konsensus og det politiske bevidsthedsniveau til følge (Nielsen, 1994:44).

⁷Modsat Robert Putnam's (1993) begreb om foreningsdeltagelse som leverandør af *social kapital*.

⁸"In this sense, the antagonism between social movements and political authorities seems imperceptibly to change from one of being opposed identities to one of being *qualified adversaries*..... an acceptance and recognition of difference as intrinsic to the solving of common concerns. One can share a problem in common without sharing the same interests, and it is precisely this difference in sharing that makes a political community substantially different from a social one" (Bang & Sørensen, 1998:16).

70'erne var kendetegnet af etableringen af stærke, autonome modoffentligheder, som fungerede som rammer om læreprocesser for de deltagende og formåede at bryde det murværk, som den systemisk orienterede koalition af etablerede politiske partier og interessegrupper havde rejst omkring de traditionelle offentlige institutioner.

"Her kan man tale om, at bevægelsernes kampe vristede reguleringen af store områder af det sociale liv ud af de systemiske mekanismer og en magtfuldkommen traditions regi og erobrede den tilbage til livsverdensmæssige og kommunikative processer. Bevægelserne har mao. som civilsamfundsmæssige aktører udvidet den offentlige diskussions rum ganske betragteligt, og de har været banebrydende for, at store befolkningsgrupper gjorde politiske erfaringer og gennemløb demokratiske læreprocesser" (Ibid.:47).

I løbet af 80'erne og 90'erne er der sket et skred mht. karakteren af den politiske erfaringsdannelse, og vilkårene for demokratiseringsprocesser har forandret sig, idet eliter af politikere, professionelle, eksperter og journalister har erobret scenen. Det offentlige udfoldelsesrum i hverdagen er i den forstand svundet ind, og den menige borgers erfaringsdannelse med at interagere offentligt, håndtere konflikter politisk og skabe konsensus via offentlig dialog gives ikke længere samme næring.

"Samtidig med, at meningmand idag er udstyret med verdenshistoriens mest veludviklede politisk problembevidsthed, er tendensen altså, at den livsverdensmæssigt forankrede politisk kompetence bliver lavere... Massemedierne er de eneste fora for bearbejdning og formidling af den kollektive erfaring og kommer således til eksklusivt at inkarnere samfundets offentlige rum" (Ibid.:48).

Overfor sådanne udviklingstræk kan fremkomsten og introduktionen af hverdagsmageren ses som en kærkommen generobring af den professionaliserede og ekspertliggjorte offentlighed. Og det er præcist her, at der i relation til øget brugerindflydelse og nye deltagerarenaer kan tales om en *demokratisk gevinst* og udvidelse af det offentlige rum. Vel og mærke - og næsten paradoksalt - som en statslig og systemisk oppe-fra-ned-initiering af nye adgangs- og deltagerrettigheder for lægmænd.

Brugerrådene er således en statsligt foranstaltet mægtiggørelse via "invitation", som ikke er vokset frem via protester og krav fra neden, eller fra den sociale livsverden rettet mod den politiske sfære. Både den republikanske og den liberale demokratitradition deler et syn på politisk deltagelse som en aktivitet, der går fra civilsamfundssfæren til staten/den politiske sfære - altså fra det private til det offentlige. Denne opfattelse er ikke længere éntydigt holdbar, idet den overvejende deltagelsesaktivitet i dag er politisk-institutionelt formet af den måde, hvorpå den politiske styring har udviklet sig, og ifm. knyttelsen af deltagelse til bestemte *roller*, som er politisk skabte. Den største deltagelsesaktivitet er i dag knyttet til aktiviteter, der kommer indefra systemet, snarere end udefra et socialt liv, som er uberørt af det politiske (Torpe, 1997a:6-7).

Det kunne således tyde på, at det primært er den overordnede samfundspolitiske erfaringsdimension i hverdagen, der er svækket. Den politiske proces er her i vist omfang forvandlet til medieshows og politisk iscenesættelse, og komplekse samfundsmæssige problemer er erstattet af spørgsmålet om emotionel tillid til politikeren som person (Nielsen, 1994:50). Den lokalpolitiske dimension og enkeltsagsorienterede deltagelsesmotivation fungerer omvendt tilsyneladende udemærket.

Jerntæppet mellem system- og livsverden i relation til den lille politik er altså under udviskning, ligesåvel som central styring og hierarkisk organisering delvist viger pladsen til fordel for forhandlingsbaserede netværk og en udvidelse af det politiske til også at omfatte engagementer i løsningen af fælles anliggender i dagligdagen, mens eksperterne tager sig af de store og globale løsninger.

Deltagelsesmotivationen hos hverdagsmagerne kan tydeliggøres vha. sondringen mellem en instrumentel kontra en ekspressiv begrundelse for deltagelse (Lafferty, 1983:32). Instrumentel deltagelse er defineret som deltagelse, der primært er rettet mod at manipulere eller ændre bestemte tilstande. Det er en målrettet, rationel form for deltagelse, som sigter mod relativt forudsigbare resultater. Motivationen ophører først, når målet er nået (Milbraith, 1965). Arketyper er her økonomiens rationelle og egennyttemaximerende *economic man*-figur. I kontrast hertil står de *ekspressive teorier om deltagelse*, som især har Hannah Arendt (1958) som eksponent. Ekspressiv deltagelse er en form for handling, hvor motivationen først og fremmest er rettet mod aktiviteten selv. Hverdagsmageren er ikke at forstå som *economic man*, men snarere som "*homo activa*"- det handlende menneske. Dette aspekt kan også registreres blandt respondenterne i undersøgelsen af skolebestyrelser, fx. hos Hanne og Jytte nedenfor:

Hanne: *Og vi er sådan en familie, der bruger vores kræfter på det at aktivere ungerne, og at sørge for, at de har en god tilværelse ...og alle mulig andre ting de også deltager i, som man skal være involveret i. Og på samme måde mener jeg da, at man aktivt kan være med til at påvirke lokalmiljøet ved at deltage i de lokale projekter, der kan være interessante at gøre noget ved.*

Jytte: *Også det der med at man har lyst til og være med til og præge nogen ting. Ligesom man nu har her i gaden, som mange andre steder, hvor man færdes, at man involverer sig i sine ting. Og det gør jeg så også i mine børns skole.*

Det er tydeligt, som det også gælder for hverdagsmagerne, at forældrerepræsentanterne ikke belaver sig på partipolitiske tilknytningsforhold. De ser sig ikke som politiske eller ideologiske i deres funktion. Partipolitik bør undgås og holdes uden for brugerorganerne, som Claus og Hanne her giver udtryk for:

Claus: *Jeg finder det egentlig uforeneligt med min funktion. Så jeg har fravalgt det (medlemskab, red.) bevidst: aktiv, uden at være medlem. Så det er der den står.*

Hanne: *Hvis du er politisk udpeget, så kan det være vanskeligt, så blander man nogle ting sammen. Så er det ikke kun som bruger du henvender dig politisk, så er det noget andet, så kommer der støj på linien efter min mening.*

Politik mister i hverdagsmagerens verden sin ideologiske og principielle karakter. Der er i stedet tale om interesse for konkret opgaveløsning i forhold til dagligdagens problemer, hvor den politiske handlen er pragmatisk og livspolitisk begrundet. Ingen af de 19 respondenter, som indgik i skolebestyrelsesundersøgelsen havde partimedlemskab - eller kunne drømme om at få det - og kun én respondent havde haft det tidligere i livet.

Brugerorganer som arena for særinteresser: det negative scenarie

Som nævnt er det ikke alle, der tillægger den øgede brugerdeltagelse positive effekter. I den sidste af de tre indledningsvist nævnte retninger anfægtes især de demokratiske og styringsmæssige implikationer af brugerinddragelsen. Modsat deltagelsesmotivationen i den ekspressive deltagelsesform diskuteres i relation til brugerindflydelse ofte spørgsmålet om deltagelsens "aggregative" og "integrative" funktioner som et spørgsmål om, hvorvidt brugerorganerne primært beforder særinteresseorienterede forståelseshorisonter, eller om der også udvikles fælles forståelser og integration mellem de forskellige parter og deltagere. Deltagelsen gives her først og fremmest instrumentel begrundelse, og brugerindflydelsen anfægtes ofte som et demokratisk problem (Eriksen, 1993). De fleste eksisterende undersøgelser ser således overvejende på brugerbestyrelserne som politisk *indflydelseskanal*, og der anlægges et fokus, hvor det er brugerorganernes *aggregative funktioner* som klarlægges.⁹

Hvor demokrati og deltagelse traditionelt knytter sig til det politiske systems input-side, så knytter brugerrådene udelukkende an til output-siden. Samtidig udelukker disse ikke-brugere i forhold til beslutningstagen, og de er ofte svage, hvad angår kontakten til baglandet og de ikke-deltagende brugere. Deltagelsen er segmenteret og baseret på særinteresser, modsat almeninteresserne. At deltagelsen er segmenteret betyder, at den er knyttet til afgrænsede og specifikke politikområder, hvor et givent antal aktører rutinemæssigt er engagerede i at formulere og udbrede fælles problemopfattelser og løsningsstrategier (Pedersen, 1988:119). Den enkelte deltager er kun til stede i kraft af tildelte, partikulære roller og bestemte interesser, som denne forventes at repræsentere. Kommunikationen foregår i lukkede fora, hvor offentligheden ikke har adgang.

⁹Ved politikens aggregeringsaspekt forstås spørgsmålet om interesseforskelligheder, -konflikter og kompromis. Den politiske adfærd i relation hertil har karakter af en kalkulatorisk og målorienteret adfærd. Handlingsrationaliteten er en "logic of consequentiality". Ved integrationsaspektet forstås spørgsmålet om politisk fællesskab og "det fælles bedste". Den politiske adfærd ses i den forbindelse som en norm- og værdiorienteret adfærd. Handlingsrationaliteten er en "logic of appropriateness". Begge aspekter er centrale for en demokratisk politisk orden (March & Olsen, 1989:118).

Med udviklingen af brugerdemokratiet går kontakten mellem borgeren og det offentlige, og hermed også borgerens indflydelse over den offentlige service, i stigende grad via det administrative serviceapparat, og i mindre grad via politikerne, hvorved afstanden mellem politikerne og borgerne potentielt øges. I denne forstand har brugerstyring klare paralleller til korporativ styring. I begge tilfælde gælder, at de interesser som formidles, ikke går gennem offentlige kanaler på samme måde som synspunkter i den traditionelle politiske beslutningsproces. Interesserne kan dermed antages at forblive værende af en privat karakter.

Så brugerindflydelsen kan på flere måder siges at være karakteriseret af skikkelsen af en Janus-figur. Den er i nogle henseender politisk og demokratisk set problematisk, samtidig med, at den i andre henseender rummer demokratiske potentialer. Demokratisk set er den fx. på den ene side betænkelig som en ny reguleringsform, der dels ikke er retsligt bundet, og dels forlods udelukker dele af befolkningen fra deltagelse. På den anden side er den "lovende", fordi den indeholder muligheder for lægmænds udvikling af politiske færdigheder og demokratiske identiteter.

Brugerorganerne antages i denne 3. retning primært at definere "aggregeringsorienterede" handlingsrationaliteter, hvor deltagerne på kalkulatorisk-strategisk vis forfølger forestillinger om egne og særlige interesser, med den risiko, at samfundet gradvist atomiseres. Motivationen for deltagelsen er snævert instrumentelt begrundet og kan derved fjerne aktørerne fra et fokus på helheder og fælles anliggender. Omvendt er brugerrådene en succeshistorie, såfremt kriteriet er at øge antallet af offentligt engagerede personer. Meget tyder på, at flere personer er villige til at deltage i brugerråd, end til at lade sig opstille til traditionelle politiske organer (Montin, 1993). Især synes forældrerollen at være en effektiv motivationsfaktor i den forbindelse.¹⁰ Hvordan skolen fungerer for barnet er vigtigere, end hvad der foregår i kommunestyret.

I dette perspektiv og demokratiteoretiske univers ses brugerne overvejende som partikularistisk, instrumentelt og strategisk-rationelt orienteret imod individuel nyttemaksimering. Eriksen (1993) opererer med en forståelse af brugerrollen som en individualiseret kunderolle, der svækker den enkeltes evne til at træde ind i det politiske rum og blive en del af den kollektive identitet. Fremfor at styrke det politiske demokrati i staten fører brugerrollen derfor i retning af etablering af en form for "privatiseret demokrati" (Sørensen, 1997:83). Det er således særinteresserne, der kommer til udtryk i brugerrådene, og det er de "specielt berørte", der indbydes til at tage del i beslutningerne. Brugerdemokratiet karakteriseres ved fremvæksten af et fragmenteret medborgerskab, som rummer et demokratisk paradox: mens *brugeren* får større indflydelse på institutionernes drift, får *borgeren* mindre indflydelse på de normer, der afgør hvem, der skal have hvad, hvornår og hvordan. Brugerdemokratiet kan derfor ses som en udhuling af demokratiet ved at skabe et gab mellem brugerskabets ret til indflydelse, som "ikke-brugere" ikke har, og lighedsprincippet, dvs. grundsætningen om, at borgeren tildeles rettigheder, uden hensyn til tilfældige forhold (Pedersen et al., 1994:228). En politik byggende

¹⁰I skolebestyrelserne i den danske folkeskole alene sidder der ca. 12.000 forældre, trods vanskeligheder mange steder med at skaffe kandidater til valgene.

på uformidlede private og egoistiske præferencer må således antages at ville medføre en dominans af de aggregerende over de integrerende sider ved politik og kan dermed udgøre et styringsmæssigt og et legitimeringsmæssigt problem.

Politisk læring i skolebestyrelsen

Hensigten og argumentet blandt eksponenterne for det "negative" scenarie er dog ikke snævert at afvise relevansen eller betydningen af aggregative politiske processer, som drives af særinteressevaretagelse, men derimod at betone, at det politiske liv ikke udelukkende kan organiseres eller opretholdes med basis i sådanne aggregative politiske processer.

I relation til antagelsen i denne retning synes min skolebestyrelsesundersøgelse imidlertid at påpege indikatorer på, at et *aggregativt og instrumentelt* udgangspunkt, som forældrerepræsentanterne måske nok entrerer skolebestyrelsesarbejdet med, ikke fastholdes over tid, hvilket jeg skal forsøge at vise i det følgende. Derimod er der tegn på, at forældrene udvikler *integrative* orienteringer og forståelser og samtidig også evner at påtage sig et repræsentanskab over for den brede forældrekræds, trods at de ikke har nogen tæt kommunikation og forbindelse hertil. Undersøgelsen påviser således samtidig, at skolebestyrelserne er isolerede og savner kontakt såvel opad til det politisk-administrative system og nedad til de øvrige forældre.

Potentialet synes imidlertid klart nok: deltagerne evner og lærer meget, når den første tids konflikter er udkæmpet. Indadtil i skolebestyrelsen sker der således en udvikling og transformation fra en, som udgangspunkt, snæver interesse- og konfliktorienteret forståelse, der involverer mange konfrontationer mellem på den ene side forældrerepræsentanterne og på den anden side skoleleder og lærerrepræsentanter, til en mere fællesskabsorienteret forståelse. Deltagerne bliver i højere grad orienteret mod indbyrdes samarbejde og løsning af fælles problemer - med respekt for hinanden og hinandens forskellige interesser og synspunkter. Hvad angår de politiske læringseffekter udadtil, i forhold til andre lokale institutioner og de kommunalpolitiske og administrative myndigheder, er materialet mere spinkelt, men også her registreres der en vis, omend mindre, udvikling af deltagernes politiske kompetencer og færdigheder. I modsætning til de integrationsorienterede effekter indadtil i forhold til den enkelte skolebestyrelse og -institution, synes deltagelsen derimod ikke at føre til udvikling og myndiggørelse af demokratiske identiteter og forståelser udadtil. Deltagelses- og forståelseshorisonten i forhold til såvel andre institutioner som de politiske og administrative myndigheder synes her primært at være af aggregeringsorienteret karakter med betoning af varetagelse af "egne" og institutionsspecifikke særinteresser.

Markant er det dog i undersøgelsen, at konfliktniveauet nedtones med tiden, og at der sker en udvikling mod øget integration i skolebestyrelsen, hvor deltagerne i stigende grad accepterer hinanden. De finder efterhånden ud af, at de ofte har de samme mål, omend vejen hen imod dette stadie kan være problemfyldt og konfliktbetonet. Man bevæger sig gradvist fra modstand til fællesskab, integration og øget pragmatisme. I forløbet opbygges og styrkes forestillingen af et fællesskab under tillæringen af deltagelsesrollerne. Konflikterne nedtones og gradvist udvikles der fælles forståelser i bestyrelsen. Oplevelserne bliver samtidig mere positive. Man lærer således

via deltagelsen og samtalen i bestyrelsen, herunder accept af modpartens synspunkter. Der sker således en udvikling og transformation, hvor konstellationer af "os" kontra "dem" med tiden udvikles til nye forståelser af skolebestyrelsen som en mere eller mindre sammenhængende enhed, som arbejder mod fælles mål, som det kommer til udtryk hos Claus og Jytte:

Jytte: Ja, tilliden bliver bygget op kan man sige. Man får det bedre med hinanden efterhånden - ikke.

Claus: Og så har jeg så også fået øjnene op for at det er ikke sikkert det er alt det som, - tingene er ikke så enkle. Jeg sidder i en forvaltning nu, og jeg kan godt se, hov det er sku' lidt svært derude for dem, at leve op til de ting. Så fagligt, professionelt har det givet mig noget, helt klart. Og også som privat borger og som bruger af skolen, og sagt: ja, ja, spis nu brød til - de gør det jo så godt de kan, vi må også prøve at være fornuftige. Så der har jeg måske også fået en mere positiv holdning til skolen, helt klart.

Et centralt analyseresultat er således påvisningen af myndiggørelse blandt deltagerne internt i forhold til skolen og skolebestyrelsen. Forældrerepræsentanterne går fra aggregeringsorienterede forståelser (og et snævert fokus på "Peter") mod integration og fælles forståelser for skolen samt større enighed i forhold til styring og beslutningstagen. Der udvikles fælles forståelser på tværs af forskellige egen- og særinteresser og respekt for hinanden og fælles mål i forhold til skolen. Skolebestyrelserne synes således ikke at fungere befordrende for en aggregeringsorienteret, instrumentel fokusering på "Peter", hvad angår orienteringen "indadtil". Her synes aggregerings- og konfliktorienteringen netop at vige til fordel for en mere integrativ fællesskabsorientering. Forældrerepræsentanterne går på denne dimension fra "forbrugerskab" til at være en del af et politisk lederskab.

Læring indadtil og udadtil

Deltagerne bliver i forløbet bedre til at se helheder for den enkelte skole, men der er ikke i undersøgelsen klare tegn på, at de tilsvarende udvikler interesser og forståelser for lokalsamfundet eller kommunen som helhed. Det er gennemgående for forældrene, at deltagelsen nok har ændret synet på skolen og har givet forståelser i relation hertil, men at deltagelsen på den anden side ikke har ændret sig i forhold til at være begrundet i en konkret institutionstilknytning. Der er heller ikke ændret på interessen i forhold til at engagere sig i partipolitiske sammenhænge eller på synet på lokalpolitik. Der er således snarere tale om, at udsynet og interesserne forbliver koblet til den konkrete institution, og det synes således ikke at være eksternt-rettede, fælles forståelser eller orientering mod andre institutioner eller bredere anliggender, som udvikles via deltagelsen. Forældrerepræsentanterne er nok politisk interesserede og også særdeles aktive, men de er samtidig meget afvisende over for partipolitisk engagement og bindende tilhørsforhold. Forældrerepræsentanterne ser sig selv som brugere, og politik - forstået som partipolitiske

interesser - er et fænomen, som i videst muligt omfang bør undgås og holdes ude af skolebestyrelsen, eftersom det medfører "støj på linien", som en respondent formulerer det. De mest markante deltagelsesmæssige output blandt forældrene synes at vedrøre opbyggelsen af fælles identitet, herunder at det aggregative udgangspunkt gradvist synes at dreje mod en øget integration - bla. eksemplificeret ved det forhold, at forældrene påtager sig rollen som repræsentanter for "vores skole". Herudover opøves konkrete deltagelsesfærdigheder i forhold til *samarbejde* og *styring* af skolen.

Der kan i denne forbindelse tales om en internt relateret *myndiggørelsesproces*, idet der opbygges en række potentialer i forhold til deltagelsen via processen. Disse potentialer bliver næppe udnyttet og realiseret fuldt ud, idet der ikke er tale om en overførelse i relation til det eksterne demokrati. Det kan siges, at individerne gennem deltagelsen og gennem samarbejdet får blik for de fordele, som den kollektive organisering rummer, hvilket kan betegnes som de *interne demokratiske effekter* af deltagelsen (Torpe & Gundelach, 1997:7). Heroverfor står de *eksterne demokratiske effekter*, som ligger i almenførelsen af disse erfaringer. Sådanne effekter mangler tilsyneladende i højere grad i forhold til skolebestyrelserne i form af engagement og forståelser i forhold til bredere anliggender knyttet til et lokalt medborgerskab. Skolebestyrelserne forbliver samtidig forholdsvis dekoblet fra den brede forældrekræds, hvor engagementet og interessen er lav.¹¹

Man bliver således ikke i forløbet orienteret mod spørgsmål relateret til "borgerrollen", fremfor "brugerrollen". Der åbnes via deltagelsen ikke grundlæggende op for, at der sker overskridelser og ændringer af bevidstheder i forhold til bredere anliggender. Dette er måske omvendt ikke så overraskende i den forstand, at man netop som *bruger* indbydes i forhold til skolebestyrelsesdeltagelse og opfordres til at deltage i arbejdet med at fastlægge målsætninger og principper for *den enkelte skole* med udgangspunkt i egne interesser (Andersen, 1996 b:63). Deltagelsen medvirker således nok til at udvikle aktørernes kompetencer og tiltro til sig selv, men den fragmenterede deltagelsesform kan på den anden side betyde, at et bredere sæt af interesser og forståelser relateret til et større politisk fællesskab ikke gives tilsvarende næring. Deltagerne synes altså ikke at gennemløbe en mere almen og generel udvikling, hvor orienteringerne ikke kun afgrænser sig til det interne og institutionsrelaterede, men også rummer en overskridelse af dette felt, hvor det er identiteter i forhold til større politiske fællesskaber, som udvikles og sættes i centrum for nye demokratiske myndiggørelsesprocesser.

Barrierer for politisk læring

¹¹At læringseffekterne primært synes at vedrøre de interne relationer, behøver ikke at afspejle, at parterne kun finder denne dimension vigtig, eller at de mener, at indsatsen på dette felt er det bedste for skolen, men der er noget, der tyder på, at kræfterne især lægges her, bla. fordi dette er den *tidsmæssigt* bedste investering. Den tid, der bruges på skolebestyrelsesarbejdet, fylder utroligt meget i deltagernes bevidsthed. Tid er en knap ressource, og kontakten udadtil - fx. til baglandet og kampen for at få flere engageret er omkostningskrævende. Derfor bruges "krudtet" primært internt i det forum, der udgøres af selve skolebestyrelsen, og dette medfører igen, at det er i forhold til de interne processer, at de største læringseffekter opnås.

Med afsæt i den 3. retnings kritik af brugerindflydelsen, kunne man hævde, at et af problemerne i forhold til brugerdemokratiet synes at være koblet til deltagelsens form, idet denne ikke ser ud til at befordre udviklingen af deltagernes politiske interesse og motivation for at løse større, fælles problemer, udover de institutionsrelaterede. Der er samtidig ingen formel dialog mellem skolebestyrelsesmedlemmerne og politikerne, og der er en del, som tyder på, at der er lang afstand mellem skolebestyrelserne og de menige forældre. Dette er i høj grad et vilkår, som kan virke med til at forstærke fornemmelsen af, at forældrene i bestyrelsen sidder "isoleret". Skolebestyrelserne isoleres i den nuværende struktur, også fordi lærerne delvist er sat ud på et sidespor. Det nytter således ikke med *fravær af grupper og positioner*, som har fundamentale interesser på spil i forhold til området, hvis demokratiet skal virke.

Mine interview viser samtidig, at der er stor bevidsthed blandt forældrerepræsentanterne i forhold til deres repræsentativitet og behov for at være et talerør for forældrene generelt. Der er stor opmærksomhed på, og bevidsthed om, baglandet, og der gøres konkrete tiltag for at øge kontakten hertil. Der kan derfor ikke siges at være tale om, at snævert privat og instrumentelt deltagelsesmotiv og fokus opretholdes over tid. Snarere må der tales om læring i forhold til en repræsentantrolle, og dermed en grad af transformation i forhold til deltagelsesidentiteten sammenlignet med udgangspunktet. Der kan her peges på, at deltagelsen synes at afstedkomme politisk "læring", men jvf. tidligere undersøgelser (Cranil, 1994; Kristensen, 1998a) måske snarere for "A-holdet", end som en *bred empowering*.

Skolebestyrelserne har svært ved at styrke forbindelseslinierne til baglandet og øge interessen for skolebestyrelsesarbejdet. Her spiller det ind, at skolebestyrelserne er lukkede fora, som modsat de traditionelle parlamentariske, demokratiske organer ikke har nogen egentlig *offentlighed*. Møderne er lukkede, så selv om der måtte eksistere en interesse for at øge sit kendskab til skolebestyrelsen, så levnes der ikke menige forældre mange muligheder herfor. Beslutningerne træffes derfor i et delvist *lukket rum*, hvor indsigten og kontrolmulighederne er ringe. Skolebestyrelserne synes på denne dimension at bekræfte den tendens, der går i retning af lukkede netværk og beslutningsarenaer. En væsentlig opgave handler om at styrke den *demokratiske samtale* og åbne dialogen op i forhold til skolebestyrelserne, hvis målet er at øge interessen og sikre en bedre udnyttelse af de demokratiske potentialer.

I denne forbindelse er det relevant at vende blikket mod New Public Management og den styringsforståelse, som ligger til grund herfor. Det er således mit argument, at nogle af de problemer, der kan opregnes i relation til brugerbestyrelserne, ligger indbygget i selve strukturen som en konsekvens af import af tankegods fra denne styringsforståelse.

Skolebestyrelserne som en del af New Public Management

Med den nye styrelseslov får skolelederen en stærk lederrolle, og brugerne betragtes som aktive, kompetente og ansvarlige ressourcer i skolens styring. Denne ansvarlighed forventes ikke kun at orientere sig mod opfyldelsen af egne børns behov. Pointen er netop, at forældrene ikke må gå

ind i enkeltsager. De skal som bestyrelse udelukkende forholde sig til *det generelle* omkring *styringen* af skolen. Der kan således her ligge et indbygget skisma for forældrerepræsentanterne i skolebestyrelsen mellem rollen som kvalificerede *ledere* og rollen som *brugere*, der varetager personlige interesser.

Forældrerepræsentanterne ønsker nemlig ofte at blande sig "*i driften*", fx. når der er klager over konkrete lærere. Der er mange eksempler i undersøgelsen på, at forældrene bringer sager ind i skolebestyrelsen, som den formelt ikke skal beskæftige sig med. De tager fx. klager fra de "menige" forældre og personrelaterede forhold op, hvilket ellers udelukkende er et ansvarsområde, der hører under skolelederen. Især spørgsmålet om afgrænsning af kompetence- og ansvarsområder leder her hyppigt til sammenstød og konflikter. På dette felt vil skolelederen forsøge at forsvare sit ledelses- og råderum. Dette medfører under tiden, at forældrerepræsentanternes tiltag affejes med henvisning til, at de kun skal udlægge overordnede rammer - hvilket så omvendt resulterer i, at forældrerepræsentanterne føler, at de ingen indflydelse har. Der kan i bestyrelsen øves påvirkning i forhold til principper for skolens styring. Vægtlægningen af den overordnede principudformning betyder imidlertid, at der optræder frustrationer hos de forældrevalgte. Forældrene desillusioneres af ikke at kunne forholde sig til det konkrete, som det kommer til udtryk her hos Hanne:

Hanne: Vi har fået at vide fra skolelederen, at vi kun er til for at fastlægge nogle principper. Så går vi ind og roder i noget, der er skolens daglige drift, og det får vi at vide, at det må vi overhovedet ikke beskæftige os med. Men der er jo ikke kød og blod på principperne, så det vil sige, at der ikke er noget operationelt i, som man kan følge op på, om det nu kører eller ikke kører.

Forældrene oplever, at grundtanken om, at skolebestyrelsen skal beskæftige sig med de overordnede linier bliver brugt i et magtspil fra skolelederens side til at holde forældrene væk fra de konkrete og personspecifikke områder. Virkeligheden kolliderer med forestillingen om at være del af et lederskab. Et åbenbart problem ved at arbejde med principper og målsætninger er, at sådanne let bliver meget brede og overordnede, hvilket i værste fald gør dem så generelle, at de dækker alt og bliver ukonkrete og meget lidt operationelle. Herved kan en ond cirkel startes, fordi forsøgene på at gøre målsætningerne operationelle og anvendelige kræver, at man bliver konkret, hvorefter princippet om skolebestyrelsens overordnede funktion kan anvendes til at skubbe forældrene tilside. Forældrene vil derfor opleve, at der ikke er meget, som de må have lov at arbejde med.

Der er næppe tvivl om, at forældrene let fanges i skismaet mellem det instrumentelle sigte og forholdene for "Peter", og så de formelle, overordnede principper og retningslinier, som de "skal" arbejde med. Det er svært at forholde sig til overordnede mål og principper, hvis ens udgangspunkt er "Peter". Undersøgelsen viser, at der er et klart skel mellem forventninger og

oplevede grader af indflydelse. Mange bestyrelsesmedlemmer oplever samtidig, at skolebestyrelserne fungerer som isolerede øer, og at politikerne er vanskelige at få i tale.

New Public Management

Brugerindflydelse i forhold til institutionsniveauet har været et nøgleord i de pågældende moderniseringsprocesser af den offentlige sektor. Moderniseringsdebatten har generelt været domineret af en rationaliseringsdiskurs, fremfor en demokratisk diskurs med betoning af styringskapacitet, markedsmæssiggørelse og responsiv-stat-strategier (Lundquist, 1991). Der skulle i højere grad sættes fokus på institutionernes output-side og føres kontrol med målopfyldelsen for at øge effektiviteten og omkostningsbevidstheden. En adskillelse af det administrative og politiske niveau skulle samtidig aflaste politikerne, som dermed ville få mere tid til at tage sig af det overordnede politiske ansvar, mens de offentlige organisationer kunne koncentrere sig om at blive mere brugerorienterede og driftseffektive, når de ikke skulle bekymre sig om politiske rammer.

New Public Management-tænkningen kan ses som et resultat af ønsker om at få markedssignaler fra kunderne ind i den offentlige butik, og det bærende element er et fokus på serviceydelser og økonomisk effektivitet, fremfor et tilsvarende fokus på den demokratiske og politiske legitimitet. Dette forhold er problematisk. Samtidig med ønsket om bedre styring og mere effektivitet opereres der således med en tanke om at inddrage brugerne, uden at der i øvrigt gøres overvejelser over vilkår og betingelser omkring en samtidig styrkelse af styringskapacitet og øget folkelig deltagelse.

Økonomisk rationalisering og omkostningsbevidsthed kan være fornuftige elementer, men er ikke det eneste kriterie, som den offentlige sektor bør bedømmes på. Her må demokratiske værdier og spørgsmål have en central plads (Greve & Jespersen, 1998:6). New Public Management-strategien kan således klandres for at mangle et medborgerskabsbegreb. Forestillinger om borgerens status som bærer af rettigheder er fraværende. Borgeren er reduceret til konsument, hvorved der kun lægges vægt på et enkelt, selvstændiggjort aspekt af mennesket, nemlig det, der i en afgrænset periode knytter vedkommende til en bestemt form for offentlig service. Brugerbegrebet indebærer dermed en opsplitning og fragmentering af rollen som borger (Dahler-Larsen, 1998:158).

Reformen, som førte til introduktionen af skolebestyrelserne, er ligesom New Public Management tænkt i et styringsperspektiv: mindre politik og administration og mere styring og effektivitet. Der opereres således med en adskillelse af produktion og politik ud fra en weberiansk forestilling om, at mål er politik, mens midler er administration. Hensigten er således en afpolitisering af det organisatoriske udførelsesniveau. Den grundliggende idé bag brugerbestyrelserne opererer med en tilsvarende forestilling om adskillelse af "produktion" og "politik" samt isolering af de to aspekter. Dette er på organisationsniveauet omdannet til sondringen mellem principper og detaljer, hvor brugerne ikke må gå ind i enkelt-sager. Problemet er bare, at disse størrelser meget vanskeligt lader sig adskille, udover på et analytisk plan. Der er derfor meget, som tyder på - i harmoni i øvrigt med flere årtiers politologisk forskning - at disse størrelser i

praksis ikke lader sig adskille. Det universelle og det partikulære kan ikke ses løsrevet og separeret (Sørensen, 1997:87). Man behøver ikke at have set mange afsnit af tv-serien "Yes, Minister" for at få inspiration til denne antagelse. Bureaucratiet er grundlæggende politiseret, og det er blevet stadig mere selvstændiggjort i implementeringsprocesserne (Bang et al., 1997:13). Skolebestyrelserne giver indflydelse til forældre, men kun på overordnede principper. Som tidligere anført vil forældrene også have indflydelse på de produktionsrelaterede og operationelle spørgsmål, fremfor udelukkende de strategiske. Hanne udtrykker levende dette skisma:

Hanne: Det, der er det helt store dilemma for mig i skolebestyrelsen, der er, at jeg gentagende gange har fået at vide fra skolelederen, at vi kun er til for at fastlægge nogle principper - punktum. Og hver eneste gang vi interesserer os for et eller andet konkret, fordi det er aktuelt for skolen, eller fordi vi har fået at vide fra nogle forældre, at lige præcis det her det er altså bare et problem lige nu - så går vi ind og roder i noget, der er skolens daglige drift. Og det får vi at vide, at det må vi overhovedet ikke beskæftige os med. Og det har været så svært at komme igennem den dyne der.

Fordi den tidligere skolebestyrelse var meget aktiv med at fastlægge en række principper. Og så kan vi så gå ind og så sige, jamen de er jo sådan super generelle vendinger, som der ikke er en der kan komme til at gå af, og som alle, mere eller mindre, bare kan tilslutte sig. Men der er jo heller ikke kød og blod på dem, så det vil sige, at der ikke er noget operationelt i, som man kan følge op på, om det nu kører eller ikke kører. Så det vil sige, at der er frit slag for skoleledelsen til så egentlig at gøre, stort set, som man ønsker at gøre det. Og det gør jo at, at hvis man så kun henviser til de principper, der er i forvejen, og så siger, at dem har vi jo, dem skal vi så ikke røre ved, og vi så heller ikke må røre ved det der foregår på selve skolen, så føler man nogle gange, at der ikke er noget at tage sig til. Det synes jeg simpelthen virkelig er et problem. Altså der oplever jeg, at skoleledelsen gemmer sig væk bag ved, og holder os fra en række ting ved at henvise til, at vi kun må arbejde med principper.

I relation til adskillelsen af "produktion" og "politik" kunne man hævde, at New Public Management reproducerer government-tænkningens politikopfattelse, nemlig at politik er noget, som politikerne tager sig af, samt at de væsentligste politiske beslutninger træffes i toppen af hierarkiet. Partipolitik ses måske nok gennemgående som et "nødvendigt onde" blandt respondenterne i min undersøgelse, men der er intet, som tyder på, at de ikke ønsker øget indflydelse og deltagelse i relation til såvel de mere grundlæggende som de overordnede spørgsmål i tilknytning til deres engagement. I den forstand kan New Public Management virke befordrende for, at udviklingen i retningen af et to-takts- demokrati fastholdes, idet politikerne forventes at tage sig af de store spørgsmål, mens brugere og hverdagsmagere håndterer de små anliggender knyttet til hverdagens politik. Der kan imod denne tendens argumenteres for, at der eksisterer demokratiske potentialer, som slet ikke udnyttes i den etablerede decentrale struktur.

Konklusion

Man kan stille det spørgsmål, om øget brugerindflydelse i lyset af den skitserede udvikling er godt eller skidt for demokratiet? Et sådant spørgsmål lader sig imidlertid ikke besvare éntydigt. Jeg har i det foregående forsøgt at opregne en række argumenter for begge synspunkter. Disse kan sammenfattes til følgende: Der bliver på den ene side flere og flere aktive deltagere, som gør konkrete erfaringer med demokrati i afgrænsede, institutionelle sammenhænge, hvilket har indflydelse på den politiske og demokratiske erfaringsdannelse.

På den anden side kan man hævde, at det "fælles" står på spil i denne udvikling. Deltagerne lærer at begå sig i afgrænsede institutionelle systemer, men de orienteres ikke mod at beskæftige sig med større samfundsmæssige og fælles, politiske og demokratiske anliggender. Den politiske læring, som opøves, retter sig mod det partikulære, fremfor mod det holistiske. Praxis og erfaringsdannelse knytter sig ikke til det store demokrati, og den fælles demokratiske offentlighed risikerer herved at eroderes. Den stigende fragmentering og kompleksitet i det politiske deltagelses- og styringsmønster kan begrænse mulighederne for en retfærdig fordeling af centrale værdier. Der etableres flere deltagelsesmuligheder for brugerne, men samtidig trues den politiske lighed. Politik kommer i stigende grad til at handle om at træffe individuelle valg i forhold til konkrete institutioners tilbud og bliver til noget privat, som man kan forholde sig til, hvis beslutningerne konkret griber ind i ens hverdag (Andersen, 1996b).

Deltagelse for "de berørte" kan være nyttig - dels for at sikre brugerne kontrol- og voice-muligheder, og dels fordi disse ofte ved bedst "hvor skoen trykker" - men der kan samtidig peges på demokratiske problemer af identitets- og solidaritetsmæssig art (Torpe, 1997b:18). Ikke mindst, hvis New Public Management's forbrugerrolle sætter sig kognitivt på vores forståelser af, hvad det politiske liv går ud på, og begrænser mulighederne for politisk læring nedefra gennem en énsidig fokusering på principper og en samtidig nedtoning af orienteringer mod større politiske fællesskaber. Der kan således opstå demokratiske problemer, hvis brugerrollen udvides på bekostning af borgerrollen.

Der er samtidig en fare for, at det lille demokrati isolerer sig fra det store demokrati, hvor politikere og eksperter regulerer de overordnede anliggender, mens hverdagsmagere og lokale eliter tager sig af konkret problemløsning. Hvis det store og det lille demokrati skal hænge bedre sammen, er det nødvendigt med et opgør med dele af moderniseringstænkningens inspiration fra New Public Management. Der tænkes her især på grundprincippet om at adskille politik og produktion. Denne tankegang har medvirket til at udgrænse de lokale institutioner i forhold til det politiske liv iøvrigt. De er blevet løsevne øer langt fra fastlandet. Det må indses, at det der foregår i institutionerne også er politisk. Deltagelsen bliver aldrig til andet end hverdagspolitik, hvis kontakten til det politiske system og til det store demokrati er kappet.

Kontakten mellem politikere og institutioner er i stigende grad blevet ubetydelig, og der må sikres en bedre sammenbinding af det lille og det store demokrati og af samfundets organisationer, som idag ikke dyrkes i decentraliseringsbølgen. Man kunne her vurdere muligheder for at etablere former for institutionelle, politiske organer, hvor det repræsentative demokrati og

brugerdemokratiet i en eller anden form og udstrækning supplerer hinanden og betoner åben dialog mellem politikere, professionelle og lægmænd om udviklingen og fordelingen af ressourcer. En mulighed er her også at åbne for, at brugerbestyrelserne i højere grad kan gå ind i *konkrete sager* i forhold til institutionen - og altså ikke kun i forhold til de overordnede principielle spørgsmål og målsætninger, hvilket ofte opleves af deltagerne som værende diffust. Sagen er, at det konkrete og det principielle gerne skulle påvirke og inspirere hinanden. Det politiske lever i høj grad sit konkrete liv i praksisserne.

Eva Sørensen har givetvis ret, når hun taler om, at brugerrollen kan ses som en tiltrængt rekonkretisering af det politiske (Sørensen, 1997:93). Brugerorganerne synes samtidig velegnede til at skabe fokalt og institutionsafgrænset integration. De funktionelt afgrænsede delfællesskabers ulempe er imidlertid, at de er institutionaliseret på en måde, der befordrer institutions- og sektorchauvinisme. Sørensen har derfor slået til lyd for et forslag om udvikling af institutioner, der sikrer, at brugeren i videst muligt omfang stilles over for kravet om at argumentere for, hvorledes egne holdninger og handlinger er i overensstemmelse med fællesinteressen. Grænserne for denne reflektoren over fællesinteressen når sjældent længere end til institutionen, idet der sjældent stilles krav til brugerbestyrelserne om at reflektere institutionsinteressen i et større perspektiv. Brugere forholder sig til styringen af den enkelt institution, men kun i meget begrænset udstrækning i forhold til den politiske styring i øvrigt (ibid.:89-91). Brugerdemokratiet repræsenterer her en forstærkning af de *funktionelle koblinger* mellem borgeren og samfundets institutioner, og en tilsvarende svækkelse af det territoriale. I den forstand kan det begrænse mulighederne for diskussion af de fælles demokratiske værdier og løsningen af bredere, fælles anliggender borgerne imellem.

Hverdagsmageriet giver på den anden side muligheder for et opgør med det repræsentative demokratis passive borgerrolle, og kan bidrage til, at en række af samfundets ressourcestærke aktører koordinerer deres kræfter og ansvarliggør hinanden i forhold til løsningen af fælles anliggender, og dermed bidrager til større demokratisk effektivitet. Fordelen kan her være, at flere aktører indgår i styringen af de samfundsmæssige spørgsmål, uden at behøve at vælge politisk identitet, som knytter an til enten en aktiv og fuldtids politikerrolle, eller en passiv borgerrolle som tilskuer. Løsningen synes altså ikke her at være at gå tilbage til government-modellen med dens ideal om den parlamentariske styringskæde, men derimod at udnytte de eksisterende potentialer fra neden i form af personlige ressourcer og demokratisk tillid.

En demokratisk ulempe synes aktuelt at være de nye deltageres manglende interesse for ideologier, overordnede anliggender og abstrakte principper, samt fremvæksten af et to-delt demokrati, hvor de store samfundsmæssige eliter fastlægger de overordnede spørgsmål. Et krav må her være øget åbenhed, idet de nye deltagelsesarenaer svækker hensynet til fastholdelsen og uddybningen af en demokratisk offentlighed. Der mangler en åben offentlighed, som kan synliggøre netværkspolitiken.

En grundliggende fare er, at forskellige typer af elitenetværks stigende indflydelse truer med at underminere den folkelige kontrol med den politiske beslutningsproces, idet flere og flere

politiske beslutninger træffes i det skjulte. En lang række politiske problemstillinger har i dag international og højkompleks karakter. En væsentlig opgave handler i den forbindelse om at skabe offentlighed på alle planer af den politiske proces (Nielsen, 1994:53-4). Dette kræver et kritisk fokus rettet mod både de traditionelle politisk/administrative institutioner, mod forhandlingsrummene og mod fremkomsten af nye offentligt-politiske rum i det lokale.

Forhandlingssamfundets store problem er de lukkede rum, der umuliggør tilstedeværelsen af et egentligt publikum - og dermed også de indspil et sådant kunne bidrage med i løsningen af fælles politiske anliggender (Bang et al., 1997:22). Brugerbestyrelserne synes velegnede til at skabe integration og øget forståelse mellem professionelle og brugere på institutionsniveauet, men de reproducerer det samme fejlgreb, som kendetegner de "store" elitenetværk, hvad angår de lukkede rum. Der er to fundamentale problemer heri: dels det demokratiske offentlighedsrelaterede - og dels manglende input og dialog, som kan optimere demokratiske læringsbetingelser.

Litteratur

- AKF Nyt, nr. 4, 1997. AKF-forlaget.
- Almond & Verba (1963): "*The Civic Culture*", Princeton.
- Andersen J. et al. (1993): "*Medborgerskab - demokrati og politisk deltagelse*", Herning Systeme.
- Andersen J. (1996 A): "Den demokratiske kultur og skolebestyrelserne i Danmark" i Arnebjerg P. & Ravn B. (red.) (1996): "*Mellem skole og hjem -2: Er et demokratisk fællesskab muligt?*", Gyldendal.
- Andersen J. (1996 B): "*Zap-Zap Demokrati*", Grus nr. 50, 1996. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Arendt H. (1958): "*The Human Condition*". The University of Chicago Press.
- Arnstein S. (1969): "*A Ladder of Citizens Participation*", Journal of the American Institute of Planners, 35, 216-224.
- Bang H.P. (1995): "Selvmyndiggørelse i politisk fællesskab", Politica nr. 1, 1995.
- Bang H.P., Dyrberg T., Hansen A. (1997): "*Elite eller folkestyre*", Grus nr. 51, 1997, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Bang H.P. & Sørensen E. (1998): "*The Everydaymaker: a New Challenge to Democratic Governance*". ECPR-paper to be presented at University of Warrick, 23-28 march 1998.
- Beck U., Giddens A. & Lash S. (1994): "*Reflexive Modernization*", Polity Press.
- Cranil M. (1994): "*Decentralisering og selvforvaltning i folkeskolen: De første års erfaringer med folkeskolens nye styrelsesbestemmelser*", Forskningsinstituttet for pædagogik og Uddannelse.
- Dahler-Larsen P. (1998): "*Den rituelle refleksion - om evalueringer i organisationer*". Odense Universitetsforlag.
- DeTocqueville A. (1945): "*Democracy in America*", vol.2, New York: Vintage.
- Dunn E.S. (1984): "The Nature of Social Learning" i Kortan D.C. & Klaus R. (eds.): "*People-centered Development*", Kumarian Press.
- Easton D. (1965): "*A Framework for Political Analysis*", Prentice-Hall.
- Eriksen Oddvar E. (red.) (1993): "*Den offentlige dimension*", Tano, Oslo.
- Eriksen Oddvar E. (1996): "Lokaldemokrati i endring", Grus nr. 50, 1996, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet & LOS-senter Notat 9605.
- Giddens A. (1991): "*Modernity and Self-Identity*", Polity Press.
- Giddens A. (1994): "*Beyond Left and Right*", Polity Press.
- Greve C. & Jespersen P. K. (1998): "*New Public Management and its Critics: Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens?*" Paper at the European Group of Public Administration, Paris, Sept. 1998.
- Gutman A. (1987): "*Democratic Education*", Princeton University Press.
- Habermas J. (1993): "*Three Normative Models of Democracy*", Upubliceret Konferencepaper.
- Hansen A. D., Torfing J., Torpe L. (1997): "*Demokrati Projektet*". Arbejdsrapport 9/1997.
- Hansen K. (1994): "*Institutioner betyder noget*", Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Hansen K. et al. (1996): Internt arbejdsrapport, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, okt. 1996.

- Held D. (1987): *"Models of Democracy"*, Polity Press.
- Hirschmann, A.O. (1970): *"Exit, Voice and Loyalty"*, Harvard Press University.
- Hirst P. (1994): *"Associative Democracy"*. Polity Press.
- Kieffer C. (1984): "Citizen Empowerment: A Developmental Perspective" i Rappaport J. (eds.) (1984): *"Empowerment: Steps toward Understanding and Action"*, Haworth Press.
- Kooiman Jan (ed.) (1993): *"Modern Governance"*. London: Sage.
- Kristensen N.N. (1996): *"Feltstudier. -Metodiske og videnskabssteoretiske overvejelser forud for gennemførelsen af en konkret caseundersøgelse"*, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Kristensen N.N. (1998a): *"Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse - Støvetst fortælling"*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen N.N. (1998b): *"Skolebestyrelser som politisk læringssted"*. Grus nr. 55, 1998. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Lafferty W. (1983): "Deltagelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog", i Bergh T. (red.) (1983): *"Deltakerdemokratiet"*, Oslo Universitet.
- Lundquist L. (1991): *"Förvaltning och demokrati"*, Lund.
- Mansbridge J.J. (1980): *"Beyond Adversary Democracy"*, Basic Books, New York.
- March J.G. & Olsen J.P. (1989): *"Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics"*, The Free Press.
- March J.G. & Olsen J.P. (1994): *"Institutional Perspectives on Political Institutions"*. Working Paper no.2, Stanford University.
- March J.G. & Olsen J.P. (1996): *"Democracy and Schooling: An Institutional Perspective"*, Paper prepared for Seminar on the Democratic Purposes of Education, September 9.
- Meyer J.W. & Rowan B. (1977): *"Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony"*, American Journal of Sociology 83: 340-363.
- Milbraith L. (1965): *"Political Participation"*, Chicago.
- Mill J.S. (1946): *"On Liberty and Considerations on Representative Government"*, London.
- Montin S. (1993): *"Swedish Local Government in Transition"*, Örebro Studies 8.
- Nielsen H. Kaare (1994): *"Civilsamfund og demokratisering"*, Grus 44, 1994. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet
- Oldfield A. (1990): *"Citizenship and Community"*, London.
- Pateman C. (1970): *"Participation and Democratic Theory"*, Cambridge University Press.
- Pedersen O.K. (1988): *"Den sønderdelte stat"*, Statsvetenskabelig Tidsskrift, årg. 91:3.
- Pedersen O.K. et.al. (1992): *"Privat politik. Projekt forhandlingsøkonomi"*. Samfundslitteratur.
- Pedersen O.K., m.fl. (1994): *"Demokratiets lette tilstand"*, Spektrum.
- Putnam R. (1993): *"Making Democracy work"*, Princeton University Press.
- Ranson S. & Stewart J. (1994): *"Management for the Public Domain"*, St. Martin's Press.
- Rawls J. (1993): *"Political Liberalism"*, New York.
- Rhodes R.A.W. (1997): *"Understanding Governance"*, Open University Press. Buckingham.
- Rothstein B. (1994): *"Hvad bör staten göra?"*, SNS Förlag.
- Sehested K. & Sørensen E. (1996): *"Professionelle og brugere - i folkeskolen"*, Offentlig sektor - vilkår og fremtid. Københavns Universitet.

- Sørensen E. (1995): "Nye demokratiformer i den offentlige sektor: Den nye styrelseslov for folkeskole" i Madsen M. et al.: "*Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik*", Politiske Studier.
- Sørensen E. (1997): "*Brugeren og demokratiet*", Grus nr. 53, 1997. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Torpe L. (1996): "*Demokratisk solidaritet og lokalt selvstyre*". Paper til den nordiske statskundskabskongres, August 1996. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Torpe L. (1997a): "*Det offentlige engagement demokratisk set. Et diskussionsoplæg*", Arbejdsrapport. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. April 1997.
- Torpe L. (1997b): "*Demokrati fra neden*", Arbejdsrapport. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Juni 1997.
- Torpe L. & Gundelach P. (1997): "*Social kapital og foreningernes demokratiske rolle*", *Politica*, 29. Årgang, nr. 1, 1997.
- Verba, Schlozman & Brady (1995): "*Voice and Equality*", Harvard, University Press.