

Netværksdemokrati i byen

Af EVA SØRENSEN

These days, the gap between the ideal and reality gets wider and wider - the chasm between the model on which representative democracy is built and the way in which society is really run. This certainly applies to the running of Danish cities. Because we experience increased network control, the issue of democracy's fate becomes more and more pressing. Will trends lead to surreptitious undermining of democracy? Or perhaps democracy is changing and challenging us to develop new concepts for what democracy is and how it might be institutionalized?

1. Indledning

Hvordan står det til med demokratiet i det danske bystyre? Min påstand er, at det repræsentative demokrati har det skidt, fordi der i Danmark generelt og ikke mindst i byerne er ved at vokse en netværkslignende beslutningsstruktur frem. Her er politikerne bare en gruppe ud af en række legitime beslutningstagere. Andre beslutningstagere er offentlige administratorer, interesseorganisationer, private virksomheder,

frivillige organisationer, projektmagere, borgergrupper, brugerbestyrelser og individuelle brugere af offentlige serviceydelser. Dertil kommer, at staten i dag har mistet sin rolle som det politiske systems ubestridte centrum. Politiske beslutninger træffes både i EU, i amterne, i kommunerne og i de enkelte offentlige institutioner så som skoler, plejehjem og daginstitutioner.

Udviklingen af en netværksstruktur

kan spores langt tilbage i tiden. I Danmark er der nemlig en lang tradition for, at det politiske system er i tæt dialog med det omkringliggende samfund. Centrale elementer i denne tradition er det kommunale selvstyre og inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og andre interesseorganisationer i den offentlige styring.

En mere systematisk inddragelse af andre aktører i beslutningsprocesserne tog dog først for alvor fart fra midten af 80'erne. Det skete del i kraft af den gradvise udvidelse af EU-samarbejdet og decentralisering af beslutningskompetence til kommunerne og del i kraft af en sand bølge af reformer af den offentlige sektors organisationsformer. Det samlede resultat heraf er:

- at politiske beslutninger i byen i dag træffes i et komplekst samspil mellem en række beslutningsniveauer på internationalt, nationalt, regionalt, kommunalt og lokalt niveau. Det har selvfølgelig altid til en vis grad været tilfældet i og med det kommunale selvstyre. Forskellen er bare, at der tidligere eksisterede en mere entydig hierarkisk struktur mellem niveauerne med staten som øverste niveau. I de senere år har de øvrige beslutningsniveauer fået langt mere selvstændig beslutningskompetence således at de i dag fremstår som selvstændige beslutningstagere. På internationalt niveau er lovgivningskompetencen blevet delt mellem stat og EU. På decentralt niveau har forholdet mellem staten på den ene side og amterne og kom-

munerne på den anden side mere og mere fået præg af en forhandlingsrelation. Tænk bare på de årlige budgetforhandlinger mellem staten, Amtsrådsforeningen og KL. Suveræniteten er altså ikke længere samlet et sted, nemlig i staten, men må betegnes som delt og forhandlet.

- at virksomheder, frivillige organisationer og borgere er blevet stadig stærkere integreret i beslutningsprocesserne både indenfor og på tværs af forskellige politikområder. Det er sket i og med oprettelsen af brugerbestyrelser, etableringen af partnerskaber mellem det politiske system og en række private virksomheder, indgåelsen af udliciteringsaftaler og overdragelsen af offentlige opgaver til frivillige organisationer.
- at administratorerne forventes at spille en stadig mere aktiv rolle i beslutningsprocesserne. Reformene af den offentlige sektor gør nemlig op med den traditionelle bureaukratiske organisationsform og det dertil hørende ideal om den lov- og ordrestyrede administrator. I dag er det organisatoriske kodeord mål- og rammestyring, og plusordene der anvendes når den gode administrator skal beskrives er kreativitet, selvstændighed, handlekraft, initiativ, problemløsningskapacitet og samarbejdsevner. Dertil knytter sig forestillingen om, at politikerne skal holde sig til overordnede problemstillinger, mens de mere detailorienterede beslutninger over-

lades til administrationen.

Det samlede resultat af de mange ændringer i det politiske systems indretning og funktionsmåde er, at der er blevet længere og længere mellem den repræsentative demokratimodel og den måde, som beslutninger rent faktisk træffes på i det danske bystyre. Politikerne er ikke længere de eneste legitime beslutningstagere, og der er i stigende grad opstået konkurrence om, hvilket af de mange niveauer i det repræsentative demokrati, der skal træffe hvilke beslutninger. Bystyret er blevet et netværksstyre.

Spørgsmålet er, hvordan denne tingenes tilstand skal vurderes set ud fra et demokratiperspektiv. Ethvert forsøg på at besvare dette spørgsmål må tage afsæt i nogle grundige overvejelser om 1) hvad demokrati er for noget, og 2) hvordan den demokratiske idé kan bruges i forhold til de problemstillinger, som vi i dag står overfor. Lad os starte med spørgsmålet om, hvad demokrati overhovedet er for noget.

2. Hvad er demokrati?

Såvel i den internationale som i den danske demokratidebat er det muligt at identificere to demokratiteoretiske hovedpositioner. Den ene ser staten som demokratiets kerneinstitution (den statscentrerede position) mens den anden mener, at kerneinstitutionen er det civile samfund (den civilsamfundscentrerede position). I en dansk sam-

menhæng havde debatten mellem disse to positioner sit absolutte højdepunkt i årene efter 2. verdenskrig, hvor de to danske demokratikoryfæer Alf Ross og Hal Koch tog debatten op om demokratiets nærmere karakter og væsen. Det gjorde de i en række bøger, der helt frem til i dag har dannet udgangspunkt for ikke bare for den danske med for den nordiske demokratidebat (Ross, 1946; Koch, 1945; Koch og Ross, 1949). Alf Ross er repræsentant for den statscentrerede position mens Hal Koch er repræsentant for den civilsamfundscentrerede position.

2.1. Alf Ross og demokratiet: staten i centrum

Alf Ross (1946) opfatter demokrati som en formel styreform, der regulerer magtudøvelsen i samfundet ud fra nogle demokratiske værdier. Midtpunktet i denne styreform er staten, men også amter og kommuner er en del heraf. De værdier som den demokratiske styreform refererer til, er politisk lighed og individuel frihed. Staten, amterne og kommunerne har således til opgave, at sikre at befolkningen har lige politiske indflydelsesmuligheder, og at de sikres et individuelt fri- rum, hvor fællesskabet ikke har noget at gøre. For Ross er midlet til at sikre den politiske lighed det repræsentative demokrati, hvor hver borger tildeles den samme indflydelse på fællesskabets anliggender gennem afholdelsen af almene valg. Her får flertallet lov at bestemme. Sikringen af den individuelle frihed sker gennem en

klar afgrænsning og begrænsning af det kollektive beslutningsrum, så den sfære, hvor flertallet styrer, ikke bliver så stor, at den ganske fortrænger en sfære, hvor individet bestemmer for sig selv.

Ud fra en sådan demokratiopfattelse udgør netværksstyringen på flere måder en trussel. De mange veje, som borgerne har til indflydelse, truer den ligelige fordeling af indflydelse mellem dem. Samtidig truer det øgede samspil mellem det politiske system og forskellige private samarbejdspartnere den grænsedragning mellem det politiske system og samfundet, der har til formål at sikre et vist råderum rum for den individuelle frihed. Sammenfattende kan man sige, at netværksstyringen både truer den politiske lighed i og med at den giver nogle borgere adgang til flere indflydelseskanaler end andre, og den individuelle frihed fordi den åbner mulighed for, at kollektiviteten fortrænger individualiteten.

2.2. Hal Koch og demokratiet: civilsamfundet i centrum

Hal Kochs (1945) demokratisyn er meget anderledes end Alf Ross'. For ham er demokrati ikke en specifik styreform, der har til formål at regulere magtrelationer mellem statsborgerne. Det er en livsform – en politisk kultur, der bygger på gensidig tillid, respekt og ansvarlighed mellem samfundsmedlemmerne. I en sådan politisk kultur træffes demokratiske beslutninger ved at man når frem til en fælles beslutning, som alle kan forlige sig med.

Den fælles beslutning opnås gennem en åben og fornuftsbaseeret dialog mellem alle medlemmer af det folkelige fællesskab.

En sådan politisk kultur opstår imidlertid ikke af sig selv. Den skal skabes gennem uddannelse, opdragelse og deltagelse i civilsamfundets mange institutioner, herunder i familien, på uddannelsesstederne, i foreningslivet og på arbejdspladsen. Det er for en stor dels vedkommende institutioner, der er placeret i det, vi i dag kalder civilsamfundet – der hvor befolkningen arbejder, lever og bor. For Koch er den allervigtigste vej til demokrati altså, at civilsamfundet er indrettet på en måde, der giver rum for samtale, kollektiv ansvarlighed, fælles beslutningstagen og individuel selvudvikling.

Ud fra denne demokratiopfattelse bringer netværksstyringen både noget positivt og noget negativt med sig. På den positive side tæller, at netværksstyringen giver rum for, at almindelige mennesker kan komme til at spille en langt mere aktiv rolle i samfundsstyringen end i det repræsentative demokrati. Et af kerneelementerne i netværksstyringen er jo netop, at beslutninger træffes i tæt dialog mellem alle berørte og implicerede parter. På den negative side tæller det imidlertid set ud fra et Hal Koch'sk demokratiperspektiv, at civilsamfundets mange institutioner i og med netværksstyringen tvinges til at deltage i det spil om magten og ressourcerne, der er en uløselig del af det formelle demokratiske system. Dermed gør netværksstyringen det vanskeligt, at opretholde forestillingen

om det civile samfund som en magtfri sfære, hvor det bedste argument og ikke den stærkeste vinder.

Sammenfattende kan man om de to demokratikoryfæer sige, at Alf Ross først og fremmest er optaget af spørgsmålet om, hvordan en demokratisk stat bør indrettes og spørgsmålet om, hvordan den politiske lighed og individuelle frihed sikres. Hal Koch interesserer sig mere for, hvordan civilsamfundet kan indrettes så det i så høj grad som muligt bidrager til udviklingen af en stærk folkelig fællesskabsfølelse.

3. Nyt samfund – nye problemstillinger

Hvis man skal tage stilling til, om netværksstyring er en trussel mod eller en gevinst for demokratiet, er der en række problemer forbundet med at tage udgangspunkt i de traditionelle demokratiteori. Det gælder, uanset om man nu vælger at tage udgangspunkt i Ross' eller Kochs demokratiopfattelse. Det er der to hovedgrunde til.

For det første tager deres overvejelser om, hvad demokrati er for noget afsæt i forestillingen om at der eksisterer et velafgrænset folk. Det gør det muligt at afgrænse demokrati-problematikken til et spørgsmål om, hvordan man bedst organiserer relationerne mellem folk og individ. Hos Ross er folket identisk med statsborgerne. Hos Koch består folket af den gruppe af individer, der ser sig selv som en del af et kulturelt forankret nation-

alt fællesskab. Denne forestilling om at der i udgangspunktet findes et afgrænset folk som demokratiet kan bygges op omkring, bliver stadig mere problematisk i og med netværksstyringens fremvækst. I og med den samtidige internationalisering og decentralisering af det politiske system handler mange demokrati-overvejelser nemlig om, hvilket af de mange niveauer i den lagdelte beslutningsstruktur, der skal træffe en given beslutning. Ser vi for eksempel på Ørestadsprojektet, så forekommer det i ikke uden videre klart, hvem den legitime demokratiske beslutningstager egentlig er. Er det en EU-beslutning? Er det et forhandlingsanliggende mellem den danske og den svenske stat? Er det et forhandlingsanliggende mellem Malmø kommune og Københavns kommune? Eller er det en beslutning, som den berørte befolkning i regionen må træffe i fællesskab? Den type spørgsmål giver den traditionelle demokratiteori ingen svar på.

For det andet insisterer både Ross og Koch på, at der kan og skal trækkes en klar grænse mellem det politiske system og samfundet. Kravet om en sådan grænsedragning harmonerer rigtig dårligt med netværksstyringen. Ser vi for eksempel på de mange kvarterløftsprojekter, der søsættes rundt omkring i de europæiske storbyer, så er rygraden i disse projekter inddragelsen af beboerne i en række formelle og uformelle netværk. Ideen med disse netværk er, at de både skal bidrage til udviklingen af de sociale fællesskaber i et boligkvarter, og til at træffe beslut-

ninger på vegne af det offentlige, det vil sige beslutninger, som har konsekvenser for fordelingen af magt og ressourcer i området. De mange overvejelser som man gør sig om, hvordan sådanne kvarterløftsprojekter kan demokratiseres kan ikke hente meget hjælp i de traditionelle demokratiteorier. Ross' demokratiteori forholder sig nemlig kun til hvordan et parlamentarisk demokrati indrettes, mens Koch alene beskæftiger sig med civilsamfundets uformelle, dialogbaserede beslutningsformer.

Problemet med at de traditionelle demokratiteorier er altså først og fremmest, at de ikke er i stand til at svare på en række af de demokratiske problemstillinger, der er relevante i et netværksamfund. Det gælder bl a spørgsmålet om, hvordan man kan tænke demokrati i en niveaudelt beslutningsstruktur hvor suveræniteten er delt mellem flere niveauer og, hvordan demokrati kan indrettes i gråzonen mellem stat og civilsamfund. Her er relevante spørgsmål:

- I hvilken udstrækning er det muligt at regulere relationen mellem det repræsentative demokratis mange beslutningsniveauer på en demokratisk måde?
- I hvilken udstrækning er det muligt at sikre den politiske lighed i samfundet når samfundsstyringen bl a forestås af netværk bestående af de berørte og på anden måde involverede parter?
- I hvilken udstrækning er det

muligt at sikre den individuelle frihed i en situation, hvor det politiske system gør frivillige organisationer, private virksomheder og selvbestaltede ildsjæle ansvarlige for løsningen af offentlige opgaver?

Skal vi komme nærmere besvarelsen af sådanne spørgsmål, er det efter min opfattelse både nødvendigt at gøre op med den statscentrerede som den civilsamfundscentrerede demokratitænkning. For når både forestillingen om et afgrænset folk og forestillingen om en klar adskillelse mellem stat og civilsamfund er under opløsning, mister både staten og civilsamfundet relevans som udgangspunkt for organiseringen af demokratiet. I dag kan den demokratiske opgave ikke længere reduceres til:

- at fastlægge rammer for, hvordan man træffer beslutninger indenfor rammerne af en een gang givet folkelig enhed. Afgrænsningen af, hvem der skal være med til at træffe en beslutning er i dag blevet et politisk beslutningsanliggende, der må træffes afgørelse om i stort set enhver beslutningsproces. Det må demokratiteoriene forholde sig til.
- at alle borgere har lige indflydelse på valg af politikere. Afholdelsen af almene valg er fortsat et relevant middel til at sikre den politiske lighed. Men almene valg kan langt fra stå alene i og med at politikerne i dag kun er een gruppe

ud af en række beslutningstagere. Også andre beslutningskanaler må vurderes ud fra hensynet til ønsket om at sikre den politiske lighed.

- at afgrænse nogle områder, hvor individet ikke er underlagt kollektive beslutninger. Denne ambition synes vanskelig at realisere i et netværkssamfund, hvor netværkenes kollektive beslutningstagen trænger ind overalt.
- at tilvejebringe en magtfri dialog og fælles beslutningstagen i civilsamfundets mange institutioner. Det er vanskeligt at forestille sig, at visionen om et magtfrist, dialogbaseret civilsamfund kan opretholdes, når dette civilsamfund bliver en stadig mere integreret del af et politisk system, der regulerer kampen om magt og ressourcer mellem forskellige samfundsgrupper.

Det store spørgsmål som vi nu står overfor at skulle besvare er, hvad demokratiets opgave så er. Skal vi besvare dette spørgsmål er det nødvendigt at tænke demokrati på en ny måde.

4. Demokrati tænkt på ny

Når det nu ikke længere er muligt at bygge demokratiforståelsen op omkring en folkelig enhed enten i betydningen staten eller det civile samfund er mit bud, at demokratitænk-

ningen i stedet må tage afsæt i individet. Fraværet af en een gang givet folkelig enhed gør nemlig individet til det eneste faste holdepunkt i udviklingen af demokratiske beslutningsprocesser. Med dette udgangspunkt får det liberale demokratis grundværdier - lighed, frihed og fællesskab - en helt ny betydning. Denne betydning kan sammenfattes i begrebet om politisk handlekraft. Demokrati kommer til at handle om at udvikle den enkeltes politiske handlekraft på en sådan måde, at det bidrager til at sikre, at alle individer har optimale muligheder for at forme deres liv, som de selv ønsker det. Der er tre forhold, som har betydning for omfanget af den enkeltes politiske handlekraft:¹

- omfanget og karakteren af de kanaler, der giver adgang til indflydelse
- omfanget af den enkeltes personlige politiske ressourcer
- karakteren af den enkeltes politiske identitet

4.1. Adgang til indflydelseskanaler

I det repræsentative demokrati er borgernes primære indflydelseskanal stemmeretten og retten til at stille op til almene valg. Med netværkssamfundets fremvækst er der opstået en række nye indflydelseskanaler, herunder brugerbestyrelser, partnerskaber mellem offentlige og private, agenda-21 grupper, og valgfrihed mellem offentlige servicetilbud. Det udfordrer både

den politiske lighed og den individuelle frihed som den blev beskrevet af Alf Ross.

Hvad ligheden angår så definerede Ross den som absolut formel mulighedslighed. Denne form for lighed kan kun tilvejebringes ved, at alle borgere sikres adgang til nøjagtig den samme indflydelseskanal. Midlet hertil er de almene valg. Selv om valgene ikke tildeler den enkelte en særlig stor indflydelse, så sikrer de i hvert tilfælde, at alle statsborgere har samme mulighed for at få indflydelse på den statslige (og amtslige og kommunale) politik. I og med netværksstyringens fremvækst bliver det imidlertid klart, at der ikke eksisterer nogen overgribende enhed i forhold til hvilken, borgerne kan være lige. Samfundet består af en mangfoldighed af funktionelt og territorielt afgrænsede beslutningsenheder, heriblandt staten, der nok udgør en central men ikke en overgribende enhed. Derfor er forestillingen om absolut formel mulighedslighed i dag urealiserbar. Det behøver imidlertid ikke, at lighedsambitionen må opgives. Men det nødvendiggør et opgør med forestillingen om, at hvis bare der afholdes almene valg indenfor territorielt afgrænsede enheder, så er den politiske lighed sikret. Sådanne valg kan i høj grad bidrage til at sikre den politiske lighed, men det kan sikringen af lige indflydelseskanaler i forhold til andre beslutningsenheder også. Det er som om den megen fokus der har været på at sikre den politiske lighed gennem almene valg har blokeret for, at lighedsfordringen er blevet opfattet

som relevant i forhold til andre typer af beslutningsenheder, herunder funktionelt afgrænsede enheder og de mange nye typer af netværksdannelser. I og med netværksstyringens fremvækst er behovet for, at lighedsfordringens relevansområde bliver udvidet akut. I netværkssamfundet kan spørgsmålet om, hvem indflydelsen skal deles ligeligt mellem nemlig ikke bindes til en bestemt institutionel enhed. Den må i stedet tage afsæt i den enkeltes demokratiske ret til at påvirke sit eget liv. Dermed bliver det mest relevante udgangspunkt for afgrænsningen af den gruppe som indflydelsen skal deles ligeligt imellem, graden af berøthed. Målsætningen om at sikre den politiske lighed i samfundet må derfor reformuleres til et spørgsmål om:

at sikre en ligelig fordeling af indflydelse mellem dem, der anses for at være berørt af en given beslutning.

Ser vi eksempelvis på de mange kvarterløftsprojekter så lægger ovenstående fortolkning af lighedsidealet op til, at der reflekteres meget grundigt over, hvem der kan henregnes til gruppen af berørte, og efterfølgende, hvordan indflydelsen kan fordeles ligeligt indenfor denne gruppe. Det er ikke nogen nem opgave at træffe sådanne beslutninger, og der er da også behov for, at demokratiteoretikerne i de kommende år bestræber sig på at opstille nogle demokratiske principper for, hvordan en sådan afgrænsning og indflydelsesfordeling kan foretages.

Vi skal nu vende blikket mod

spørgsmålet om, hvordan den individuelle frihed kan sikres når grænse-
dragning mellem stat og samfund i og
med netværksstyringen udviskes. Her
er der behov for at gøre op med forestil-
lingen om, at frihed forudsætter fravær
af kollektivitet. Mere korrekt er det
nemlig at sige, at frihed skal sikres gen-
nem kollektiv regulering. For at illu-
strere dette kan man se på markedet.
Markedet er ikke fravær af kollektiv
styring. Markedet eksisterer i kraft af
kollektiv styring, der hele tiden tilveje-
bringer betingelserne for markeds-
styring. Det samme kan man sige om
den individuelle handlefrihed. Den sik-
res ikke af grænser for kollektivitet,
men ved at der træffes kollektive be-
slutninger, der giver rum for individua-
litet. Set i dette lys er der sket ikke brug
for nogen skarp grænse-
dragning mellem stat og samfund. Der er nemlig
gode muligheder for at sikre et indi-
viduelt handlerum indenfor rammerne
af den kollektive styring. Det er da også
denne udvikling vi har set i de senere
år, hvor reformer i den offentlige sek-
tor i høj grad har været rettet mod at
skabe øget valgfrihed og plads til alter-
native løsninger i den offentlige
styring. I stedet for at spørge, hvordan
vi begrænser sfæren for kollektiv be-
slutningstagen er der i stedet behov for
at spørge:

*hvordan vi sikrer, at netværksstyringen
får en sådan karakter, at den giver den
enkelte størst muligt handlerum*

Trækker vi igen kvarterløftsprojekterne
frem vil en sådan forståelse af friheds-

fordringen understrege betydningen af,
at der gives gode muligheder for, at
enkeltpersoner og mindre grupper så
vidt muligt får adgang til at afprøve
alternative ideer, og at projektet til-
passes til de specifikke ønsker og be-
hov, der er til stede i et givet kvarter.

4.2. Personlige politiske ressourcer

Forestillingen om, at omfanget af
personlige politiske ressourcer har
betydning for den enkeltes politiske
handlekraft, kan ledes tilbage til Hal
Kochs understregning af, at borgerne
ikke bare er demokrater af fødsel,
hvorfor det er nødvendigt at opdrage
den enkelte til demokrati. Denne op-
dragelse er bl a et resultat af uddannelse
og deltagelse. Dermed leder Hal Koch
opmærksomheden hen på det forhold,
at borgernes politiske handlekraft ikke
bare afhænger af de indflydelses-
kanaler, som de har adgang til. Den af-
hænger i lige så høj grad af omfanget af
de politiske ressourcer, som de har til
rådighed. For uden sådanne ressourcer
er den enkelte ikke i stand til at udnytte
indflydelseskanalerne.

I Hal Kochs forestillingsverden han-
dler uddannelse til demokrati imid-
tid mest af alt om, at den enkelte skal
blive en del af et politisk fællesskab,
hvor dialogbaseret konsensusudvikling
i et magtfrit civilsamfund er det højeste
mål. I netværkssamfundet er det imid-
lertid vanskeligt at forestille sig civil-
samfundet som en magtfri dialogens
sfære. Det er efter min opfattelse tvivl-

somt, om en sådan sfære nogensinde har været en realitet. Givet er det i hvert tilfælde, at den politiske kamp om magten og pengene er rykket langt ind i det civile samfund i og med netværks-samfundets fremmarch. Som konsekvens heraf er en række politiske ressourcer, som Koch ikke nævner blevet afgørende for om, og i givet fald med hvilken succes, den enkelte deltager i demokratiske beslutningsprocesser. Blandt sådanne ressourcer kan nævnes:

- politisk selvtillid, det vil sige borgernes tiltro til, at de har noget vigtigt at bidrage med i beslutningsprocessen
- tillid til systemet, det vil sige borgernes tiltro til, at det nytter noget at forsøge at opnå indflydelse
- politisk knowhow, det vil sige borgernes viden om, hvordan man med succes deltager i politiske processer

Disse politiske ressourcer tilvejebringes først og fremmest gennem (positive) erfaringer med deltagelse.

Den betydning som omfanget af befolkningens politiske ressourcer har for deres politiske handlekraft peger på, at vejen til demokrati i byerne ikke bare går gennem en styrkelse af deres formelle indflydelseskanaler. Det er også vigtigt at indrette beslutningsprocesserne sådan, at så mange som muligt får lyst til at deltage, og at de der deltager, får nogle positive erfaringer hermed. Det vil nemlig kunne bidrage til at øge deres politiske selvtillid, øge deres forventninger om at

deltagelsen nytter noget og endelig bidrage til at udvikle befolkningens politisk-demokratiske færdigheder. Det er alt sammen faktorer, der har betydning for, om den enkelte i praksis vil forsøge at udnytte de mange nye indflydelseskanaler, som netværksdemokratiet stiller til rådighed. Erkendelsen af den betydning som de politiske ressourcer har for den enkeltes politiske handlekraft er af afgørende betydning for spørgsmålet om den politiske lighed i samfundet. For selv om alle borgere har de samme for mellem indflydelseskanaler er det langt fra sikkert, at deres muligheder for at udnytte disse kanaler er de samme. Sætter vi fokus på den politiske lighed bliver det således relevant at se på, hvordan de politiske ressourcer er fordelt mellem borgerne, og i den forbindelse overveje, hvad der kan gøres for at tilstræbe en mere ligelig fordeling af politiske ressourcer. Set i dette lys er der med netværksstyringens fremvækst behov for at overveje:

hvilke personlige politiske ressourcer, det er nødvendigt at besidde for at være med i netværksstyringen, i hvilket omfang de potentielle netværksdeltagere besidder disse ressourcer, og hvad der kan gøres for at få de resourcesvage til at deltage på en sådan måde, at deres politiske ressourcer øges

Hvis vi igen overfører denne tankegang på kvarterløftsprojekterne, må en central opgave i bestræbelserne på at fremme demokratiet i projekterne gå ud på gøre noget målrettet for at ind-

drage de beboere, der ikke i udgangspunktet har den selvtillid, den systemtillid og den know-how, der skal til, for at de ikke bare formelt men også reelt kan vælge at deltage i beslutningsprocesserne. Her er der al mulig grund til at eksperimentere. Bl.a. kunne man til svage grupper koble en ressourcestærk person, der kunne tjene som rådgiver og advokat for dem i netværksstyringen. Helt afgørende er det imidlertid, at svage gruppers deltagelse ikke fører til negative oplevelser af systemet, idet sådanne oplevelser vil blokere for fremtidig deltagelse.

4.3. Politisk identitet

Dermed er det sidste ord imidlertid ikke sagt om politisk handlekraft. Indenfor de senere år er samfundsvidenskaberne i stigende grad begyndt at interessere sig for den rolle, som menneskers selvopfattelse og verdopfattelse spiller for deres adfærd (March og Olsen, 1995; Foucault, 1991). Denne interesse er også slået igennem indenfor demokratiteorien (Mouffe, 2000; Sørensen, 2002). Her tager man i stigende grad afsæt i antagelsen om, at befolkningens politiske identiteter:

- påvirker deres lyst og vilje til at deltage
- er sociale konstruktioner og derfor foranderlige

Med politisk identitet menes i den forbindelse de forestillinger som den enkelte har om, hvad politik og demokrati er for noget, hvad det vil sige at

være en demokratisk medborger, og hvad det demokratiske fællesskab (demos) som enhver demokratisk politisk identitet må referere til, nærmere bestemt er. Ser vi på de traditionelle demokratiopfattelser og de dertil hørende demokratiske institutioner, har de befordret udviklingen af nogle bestemte politiske identiteter og nogle bestemte fællesskabsopfattelser. Set ud fra Alf Ross' demokratiopfattelse, ja så er en 'god' borger statsborgeren, der indskriver sig i det nationale fællesskab. De krav som borgerrollen stiller til den enkelte er relativt begrænsede. Det forventes bare, at han eller hun holder sig orienteret om politiske problemstillinger gennem medierne, og stemmer ved de almene valg. Borgeridentiteten er altså en temmelig passiv politisk identitetsform. Set ud fra Hal Kochs demokratiopfattelse består det demokratiske fællesskab af en overgribende nationalt forankret kulturel enhed. Indenfor denne ramme er der imidlertid plads til en række delfællesskaber: familien, foreningerne etc. Deltagelsen i disse mange delfællesskaber ses som en central del af en demokratisk identitet. Her lægges der altså op til, at den enkelte spiller en aktiv rolle i demokratiet. Disse to traditionelle politiske identiteter kan sammenfattes under betegnelserne 'borgeren' og 'medborgeren'. Eksistensen af disse traditionelle politiske identiteter, kan meget vel tænkes at udgøre en barriere for befolkningens politiske handlekraft i netværksstyringen. 'Borgeren' vil næppe se det som sin opgave, at deltage i netværkene, mens

'medborgeren' må forventes at have svært ved at arbejde så tæt sammen med systemet som netværksdemokratiet lægger op til.

I og med at politiske identiteter er sociale konstruktioner, er de imidlertid foranderlige. Der kan da også spores visse tegn på, at en sådan forandring i befolkningens politiske identiteter er på vej. En række undersøgelser peger bl a på, at der kan spores tendenser i retning af udviklingen af det man kan kalde henholdsvis en demokratisk kundeidentiteten og en hverdagsmageridentitet (Jørgensen, 1993; Eriksen og Weigård, 1993; Bang og Sørensen, 1999). Det forhold at politiske identiteter er foranderlige og formbare sætter fokus på spørgsmålet om, hvilke politiske identiteter der bedst muligt befordrer den enkeltes politiske handlekraft i netværkssamfundet. Der er kort og godt behov for at spørge:

hvilke politiske identiteter, der kan bidrage til at understøtte befolkningens politiske handlekraft i et netværkssamfund, og hvad der skal til for at påvirke den politiske identitetsdannelse i denne retning

Set i relation til kvarterløftsprojekterne er der derfor behov for, at man i tilrettelæggelsen af projekterne medtænker den kort- og langsigtede effekt, som beslutningsprocessens karakter kan have på den politiske identitetsdannelse, både for de der deltager, og de der ikke deltager. For det første er det væsentligt at tænke over i hvilken udstrækning og på hvilken måde, det

er muligt at udvikle en politisk identitet, der knytter sig til kvarteret som relevant politisk fællesskab. Hvis befolkningens politiske identitet som det traditionelle repræsentative demokrati jo lægger op til, er knyttet til de kommunale og de nationale politiske institutioner, er det nødvendigt at gøre noget målrettet for at gøre kvarteret til et relevant identifikationsobjekt for befolkningens fællesskabsorienterede politiske identitetsdannelse. For det andet er det væsentligt at bidrage til spredningen af en forestillingen om, at deltagelse i den lokale netværksstyring ikke bare udgør en legitim mulighed, men også er at betragte som en forventelig og passende adfærd.

4.4. En opsamling

Ovenfor har jeg gennemgået nogle faktorer, der efter min opfattelse har afgørende betydning for befolkningens politiske handlekraft. Denne handlekraft er et samlet resultat af de indflydelseskanaler som det politiske system stiller til rådighed for den enkelte, de personlige politiske ressourcer som den enkelte har, og det aktivitetsniveau som de til bystyret hørende politiske identiteter lægger op til, at den enkelte skal have.

Politisk handlekraft bliver som nævnt ovenfor kun demokratisk, hvis den knyttes an til de demokratiske værdier: politisk lighed, individuel frihed og fællesskabsfølelse. Politisk lighed må tilvejebringes gennem tiltag, der sikrer af, at alle de individer, der i en given sammenhæng opfattes som

berørte af en given beslutning skal gives de samme muligheder for at udøve politisk handlekraft. Individuel frihed må sikres ved, at der i netværkssamfundet gives rum for valgfrihed og alternativer, og at der tilstræbes en så individuel tilpasning af den kollektive opgaveløsning som muligt. Fællesskabsfølelsen må tilvejebringes gennem en målrettet skabelse af kollektive politiske identifikationspunkter for netværkene, gennem tilrettelæggelsen af demokratiske beslutningsprocesser, der fremmer skabelsen af kollektive politiske identiteter.

5. Principper for demokratisk netværksstyring

På baggrund af ovenstående overvejelser om hvordan demokratibegrebet kan gives mening i netværksstyringen, er der behov for at opstille nogle demokratiprincipper for anvendelsen af netværk i styringen af byerne. I et første forsøg herpå opregner jeg i det følgende 5 sådanne principper:

1. Gør så meget som muligt for at inddrage og ansvarliggøre befolkningen. En aktiv inddragelse af befolkningen i netværksstyringen kan dels bidrage til at øge deres politiske ressourcer og dels påvirke deres politiske identitet i en mere handlekraftig retning. Begge dele tager selv sagt tid, men på langt sigt vil det bidrage til at styrke den grad

af politisk handlekraftig befolkningen, der skal til for at et stærkt netværksdemokrati kan udvikle sig.

2. Gør noget for at sikre den politiske lighed i netværkene. Netværk bør sammensættes og tildeles kompetence med reference til nogle principper for, hvem der bør anses for berørt af de forhold som netværket beskæftiger sig med.

3. Gør noget for at sikre den politiske lighed mellem netværkene. Der bør opstilles nogle demokratiske principper for, hvordan fordelingen af magt og indflydelse mellem forskellige netværk skal være så netværk med mange handlekraftige og ressourcestærke deltagere, ikke begrænser mindre stærke netværks muligheder for at opnå indflydelse. Bl a kan man tænke sig, at netværk med mange resourcesvage netværksdeltagere tildeles forholdsvis flere ressourcer, herunder politisk og administrativ bistand, mens de stærke netværk må klare sig selv.

4. Giv rum til individualitet i netværkene. Ud fra et ønske om at give plads til den individuelle frihed bør princippet om, at beslutninger skal træffes på så lavt et beslutningsniveau som muligt (nærhedsprincippet), udvides til også at omfatte individet, således at man overlader beslutninger til den enkelte, hvis det kan ske uden at det

får konsekvenser for andre. Formålet hermed er at fremme princippet om, at der i så stort omfang om muligt skal gives plads til individuelle valg og afsøgningen af alternative muligheder.

5. Tilpas netværkene til målgruppen. Overvejelser om hvordan netværksstyringen nærmere bestemt skal indrettes, bør omfatte nogle overvejelser om målgruppen. Her tænker jeg i særlig grad på overvejelser om deltagerens politiske ressourcer. Forskellige deltagergrupper gør det nødvendigt at udvikle forskellige netværksformer. I netværk af ressourcestærke deltagere er det i særlig grad nødvendigt at overveje fordelingen af indflydelsesressourcer mellem dem. Samtidig gælder det om at skabe gode betingelser for, at der kan skabes en fællesskabsfølelse mellem dem. I netværk af ressourcetsvage deltagere er det langt mere væsentligt dels at gøre netværksdeltagelsen attraktiv for dem, så de faktisk deltager, og dels at gøre noget for at de får nogle positive erfaringer med politisk deltagelse og med at arbejde sammen med 'systemet'.

6. Behovet for en netværksdirigent

Ind til videre har netværksstyringen vel nærmest udviklet sig uden nogen

overordnet og samlet strategi. Den er mest af alt et resultat af de mange små beslutningers politik. Det er der all mulig grund til at lave om på. Spørgsmålet er bare, hvem der skal være dirigent i den målrettede udvikling af et netværksdemokrati?:

Hvem skal konkretisere og håndhæve de ovenfor anførte meget overordnede demokratiske principper, så de kan danne udgangspunkt for en konkret organisering af netværksdemokratiet?

Jeg spørger kort og godt: Hvem skal være netværksdirigent? Et indlysende svar på dette spørgsmål synes at være politikerne. I og med at politikerne er demokratisk valgte har de den demokratiske legitimitet, der skal til for at påtage sig denne stærkt politiske rolle, der jo i bund og grund handler om at fordele indflydelsen mellem deltagerne i netværksdemokratiet. Det er vel også nærmest det der lægges op til i og med den vægt der er blevet lagt på mål- og rammestyring i de mange reformer af den offentlige sektors styreformere op gennem 1990'erne.

Ser vi på realiteternes verden er det i imidlertid kun i begrænset omfang politikerne der udøver rollen som netværksdirigent. En række undersøgelser peger således på, at det først og fremmest er administratorerne, der fungerer som netværksdirigenter (Knudsen, 2001; Sørensen, 2002).

Årsagen til at det forholder sig sådan skal paradoksalt nok bl.a. findes i mål- og rammestyringen. Den bygger nemlig på en idé om, at politikerne skal

fastsætte de overordnede politiske mål og de overordnede økonomiske rammer for den offentlige sektor, mens administratorerne skal træffe de konkrete beslutninger. Denne rollefordeling har på mange måder bragt politikerne på afstand af netværksstyringen, og dermed gjort det vanskeligt for dem, at få den viden og indsigt i konkrete netværksprocesser, der skal til for, at det er muligt for dem, at fastlægge nogle demokratibefordrende rammer for de mange netværk, der indgår i bystyret. Mål- og rammestyningen giver til gengæld administratorerne gode muligheder for at deltage og sætte rammer for netværksstyringen. Det er en demokratisk set uholdbar situation. Efter min opfattelse er der et akut behov for at reformulere forståelsen af, hvad politikernes rolle i udøvelsen af rollen som netværksdirigent kan være. Med udgangspunkt i teorier om netværksstyring (Rhodes, 1997; Jessop, 1998; Kooiman, 1993 March og Olsen, 1995) kan man sammenfatte 4 måder, hvorpå det er muligt at udøve rolle som netværksdirigent: 1) gennem mål- og rammestyning af netværk; 2) gennem meningskabelse i netværkene; 3) gennem opbygning og understøttelse af netværk, og 4) gennem netværksdeltagelse (Sørensen, 2002). I den traditionelle udlægning af dirigentrollen har politikerne alene adgang til den første dirigentstok. Skal politikerne blive en stærk demokratiserende netværksdirigent, således at der etableres et stærkt samspil mellem det repræsentative demokrati og netværksdemokratiet, så skal de have adgang til alle-

rede anførte dirigentstokke.

Det problem, der herefter står tilbage, er, at de politikere, der gerne skulle påtage sig rollen som netværksdirigenter i styringen af byerne befinder sig på mere end eet beslutningsniveau. Således tager politikerne i både EU, staten, amterne og kommunerne del i styringen af byerne. Da det som tidligere nævnt ikke længere giver mening at se relationen mellem disse beslutningsniveauer som en entydig hierarkisk relation, er der behov for at de demokratiske principper for bystyret fastlægges i et netværk, der omfatter alle de implicerede politiske niveauer. Netværksdirigenten skal selv tage form af et netværk. I modsat fald bliver det meget vanskeligt at udvikle en ny sammenhængende og velgennemtænkt demokratisk beslutningsstruktur i de danske byer.

Litteraturliste:

Bang, Henrik P. og Eva Sørensen, 1999

"Hverdagsmagerne - en udfordring til demokratiet og til samfundsforskningen". I Jørgen G. Andersen et al (red.) *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzel.

Bang, Henrik P., Allan D. Hansen, og Jens Hoff (red), 2000

Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Christensen, Bolette, 2000

Fortællinger fra indre Nørrebro. Solidaritet og handlekraft i det lokale. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Eriksen, Erik O. og Jan Weigård, 1993

Fra statsborger til kunde. *Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 9(2): 111-131.

Foucault, Miguel, 1991

"Governmentality". I Burchell, Colin og Gordon, Miller (red) *The Foucault Effect. Studies of Governmentality*. Chicago: Chicago University Press.

Jessop, Bob, 1998

The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development, *International Social Science Journal*, 155.

Jørgensen, Torben B., 1993

Modes of Government and administrative change. I Jan Kooiman (red) *Modern Governance*. London: Sage.

Knudsen, Tim (red.), 2000

Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten. Herning: Systeme.

Koch, Hal, 1945

Hvad er demokrati? København: Gyldendal.

Koch, Hal. og Alf Ross, (red.), 1949

Nordisk Demokrati. Oslo: Halvorsen og Larsen.

Kooiman, Jan, 1993

Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. I Jan Kooiman (red.) *Modern Governance*. London: Sage.

March, James G. og Johan P. Olsen, 1995

Democratic Governance. New York: The Free Press.

Mouffe, Chantal, 2000

The Democratic Paradox. London: Verso.

Rhodes, Rod A.W., 1997

Understanding governance. Buckingham: Open University Press.

Ross, Alf, 1946

Hvorfor demokrati? København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing, 2000

Skanderborg på Landkortet et studie af lokale styringsnetværk og politik handlekraft.
København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, Eva, 2002

Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør. København:
Jurist- og Økonomforbunds Forlag.

Noter

¹ I forskningsprojektet 'Demokrati fra Neden' har jeg sammen med en række andre forskere anvendt denne demokratitilgang. Vi satte fokus på undersøgelsen af befolkningens politiske handlekraft, som vi delte op i de nævnte tre dimensioner her under betegnelsen mægtiggørelse, myndiggørelse og politisk identitet. Resultaterne fra forskningsprojektet er udgivet i en række bøger fra Jurist- og Økonomforbundets Forlag: Bolette Christensen (2000) Fortællinger fra indre Nørrebro; Eva Sørensen og Jacob Torfing (2000) Skanderborg på landkortet; og Henrik Bang, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red) (2000) Demokrati fra Neden.