



RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi

Research Paper no. 02/02

Netværksdemokratiet i byen

Eva Sørensen

Roskilde University, Denmark

Research Paper no. 02/02

Netværksdemokratiet i byen

Eva Sørensen

Roskilde University, Denmark

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

Working paper series

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

- Changes in the welfare state in a national and international perspective.
- Public organisation and policy analysis.
- Innovation and technology development with special attention to service firms and information technologies.
- Institutions, actors and institutionalisation.

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Susana Borrás.

Please note that:

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

© The author(s)

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

ISSN 1399-1396

Abstract

To what extent is it possible to ensure a democratic governing of cities when networks play a central role in the decision making processes? In order to answer this question it is necessary to examine the extent to which network governance and democratic decision making are compatible phenomena. The answer depends very much on the content of the concept of democracy. In a Danish context two traditional perceptions of democracy compete: a state centred perception of democracy as a system of collective decision making, and a civil society centred vision of democracy as a way of living. A compromise between these two traditional perception of democracy and a new more discourse theoretical position point to the importance of three factors in measuring the impact of network governance on democracy. These factors are the extent to which networks grant the participants 1) new channels of influence, 2) more political capital, and 3) a political identity that promotes participation. Five principles should be reflected in the shaping of democracy promoting networks, and so should the importance of a legitimate meta-gouverneur in organising a democratic system of network governance in the cities

Keywords: demokrati, netværk, by

Address for correspondence: eva@ruc.dk

Netværksdemokratiet i byen

By Eva Sørensen, Roskilde University, Denmark

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction	6
Hvad er demokrati?.....	7
2.1. Alf Ross og demokratiet: staten i centrum.....	7
2.2. Hal Koch og demokratiet: civilsamfundet i centrum	8
3. Nyt samfund – nye problemstillinger	8
4. Demokrati tænkt på ny	10
4.1. Adgang til indflydelse.....	11
4.2. Personlige politiske ressourcer	12
4.3. Politisk identitet	13
4.4. En opsamling.....	15
5. Principper for demokrati i netværkssamfundet?.....	16
Litteratur:	19

1. Introduction

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 beslutningsstruktur frem, der bedst kan beskrives som en netværksstruktur. 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 menige 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 tradition for, at det politiske system er i tæt dialog med det omkringliggende samfund. Det kommunale selvstyre og inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og andre interesseorganisationer i en række centrale beslutningsprocesser er led i denne tradition.

En mere systematisk inddragelse af andre aktører i beslutningsprocesserne tog dog først for alvor fart fra midten af 80'erne, dels i kraft af den gradvise udvidelse af EU-samarbejdet og dels i kraft af en sand bølge af reformer af den offentlige sektors organisationsformer. Udvidelsen af EU-samarbejdet og de mange reformer af den offentlige sektor har blandt andet medført:

- 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 bl.a. i og med det kommunale selvstyre. Forskellen er bare, at der tidligere eksisterede en klart mere 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 kommunerne på den anden side mere og mere fået præg af en forhandlingsrelation. Tænk bare på de årlige budgetforhandlinger mellem staten, Amtsrådsforeningen og KL.
- at virksomheder, frivillige organisationer og borgere er blevet stadig stærkere integreret i beslutningsprocesserne indenfor de forskellige sektorområder. 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. Reformerne 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 kodeordet mål- og rammestyret. Dertil knytter sig forestillingen om, at

politikerne skal holde sig til overordnede problemstillinger, mens de mere detailorienterede beslutninger overlades 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.

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 sammenhæng havde debatten mellem disse to positioner sit absolutte højdepunkt i årene efter 2. verdenskrig, hvor de to danske demokratikorifæer Alf Ross og Hal Koch tog debatten op om demokratiets nærmere karakter og væsen i en række bøger, der helt frem til i dag har dannet udgangspunkt for den danske demokratidebat.¹ Alf Ross ses som 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 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 demokratiske værdier den 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 frirum. For Ross er midlet til at sikre den politiske lighed det repræsentative demokrati, hvor hver borger tildeles den samme indflydelse på fælles kabets 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 .

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 den individuelle frihed.

2.2. Hal Koch og demokratiet: civilsamfundet i centrum

Hal Kochs 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 fornuftsbaseret dialog mellem alle medlemmer af det folkelige fællesskab.

En sådan politisk kultur kommer ikke imidlertid 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 det, at befolkningen i dag forventes at spille en langt mere aktiv rolle i ønetværksstyringen. For netværksstyringen lægger op til, at beslutninger i snart sagt enhver sammenhæng skal træffes i dialog mellem de berørte parter. Men samtidig kan det opfattes som problematisk, at civilsamfundets mange institutioner i kraft af netværksstyringen tvinges til at deltage i det spil om magten og ressourcerne, der er en uløselig del af det formelle demokratiske system. Netværksstyringen gør det simpelthen vanskeligt, at opretholde forestillingen om det civile samfund som en magtfri sfære, hvor det bedste argument og ikke den stærkeste vinder.

Sammenfattende kan man altså 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 traditionel 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 et folk. Demokrati handler om at organisere

relationerne mellem en klart afgrænset gruppe af gensidigt forbundne individer (folket). Hos Ross er folket bundet sammen i kraft af deres tilknytning til den samme stat – de er statsborgere. Hos Koch er de bundet sammen fordi de føler sig som et politisk fællesskab, der er bundet sammen af kulturelle og sociale bånd.

Denne forestilling om at der i udgangspunktet findes et velafgrænset folk som demokratiet kan bygges op omkring, bliver stadig mere problematisk på grund af internationaliseringen og decentraliseringen af det politiske system. I dag handler en stor del af en demokratisk beslutningsproces netop om at finde ud af, på hvilket af de mange niveauer en beslutning i en given situation skal træffes. I dag er det hverken et forud givent eller permanent faktum. Et eksempel på den usikkerhed der i dag kan være om, hvem der udgør folket i en given beslutningsproces, kan nævnes Ørestadsprojektet. Her forekommer det 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?

For det andet insisterer både Ross og Koch på, at man kan og skal trække en klar grænse mellem det politiske system og samfundet. Netværksstyringens sammensmeltning af det politiske system og samfundet gør det stadig vanskeligere at insistere på en sådan adskillelse. Et eksempel på en sådan sammensmeltning er de mange kvarterløftsprojekter, hvor ideen er at skabe bedre vilkår for hverdagslivet i et bykvarter. Rygraden i disse projekter er jo netop inddragelsen af beboerne i en række formelle og uformelle netværk, der både skal bidrage til udviklingen af det sociale fællesskab i et boligkvarter, og træffe beslutninger på vegne af det offentlige - beslutninger, som har konsekvenser for fordelingen af magt og ressourcer i området.

Problemet med at vurdere netværksstyringens demokratiske karakter udfra den traditionelle demokratiteori består altså først og fremmest i, at den ikke er i stand til at svare på en række af de demokratiske problemstillinger, der er relevante i et netværkssamfund. Det gælder bl.a. spørgsmålet om, hvordan man kan tænke demokrati i en niveaudelt beslutningsstruktur og, hvordan demokrati kan indrettes i gråzonen mellem stat og civilsamfund. Her er relevante spørgsmål:

- I hvilken udstrækning er det muligt på een gang at sikre demokratiet i det repræsentative demokrati, og på tværs af det repræsentative systems mange beslutningsniveauer?
- I hvilken udstrækning kan netværk, der fremmer dialog, kollektiv ansvarlighed og fælles beslutningstagen, kombineres med ønsket om at sikre den politiske lighed i samfundet?
- I hvilken udstrækning er det muligt at sikre den individuelle frihed og dialog og fælles beslutningstagen i det civile samfund 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 nødvendigt at tænke over, hvordan de traditionelle værdier om politisk lighed, individuel frihed

og et folkeligt fællesskab kan gives mening. Vi skal nemlig ikke opgive disse værdier, men vi skal give dem en form og et indhold som er relevante og meningsfuld som samfundet ser ud i dag.

Det kan bl.a. ske ved at man gør op med den centrale rolle som henholdsvis staten og civilsamfundet spiller i de traditionelle demokratiopfattelser. Når både forestillingen om et afgrænset folk og 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 man een gang for alle afgør, hvem der skal have adgang til de demokratiske indflydelseskanaler, ud fra forestillingen om et afgrænset folk. Afgrænsningen af, hvem der skal være med til at træffe en beslutning kan ikke træffes en gang for alle. Behovet for en sådan afgrænsning er blevet en fast bestanddel i stort set enhver beslutningsproces.
- 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 de 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 den politiske lighed.
- at afgrænse nogle områder, hvor individet ikke er underlagt kollektivebeslutninger. Denne ambition synes vanskelig at realisere i et netværkssamfund, hvor kollektiv beslutningstagen i netværk 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 magtfrit, dialogbaseret civilsamfundet kan opretholdes, når dette civilsamfund bliver en stadig mere integreret del af det politiske system. Dette politiske system har nemlig til hovedopgave, at regulere kampen om magt og ressourcer mellem forskellige samfundsgrupper.

Spørgsmålet 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 demokratiet op omkring henholdsvis staten og det civile samfund er mit bud, at demokratitænkningen i dag må tage afsæt i individet og ikke i folket. Fraværet af et een gang givet folk - om det nu er statsborgerne samlet omkring staten, eller det er det folkelige fællesskab med rod i det civile samfund - gør nemlig individet til det eneste faste holdepunkt i udviklingen af demokratiske beslutningsprocesser.

Med individet som udgangspunkt kommer udviklingen af den enkeltes politiske handlekraft i fokus. Demokrati kommer til at handle om at udvikle den enkeltes politiske handlekraft på en sådan måde, at det bidrager til at sikre politisk lighed, individuel frihed og udviklingen af en følelse af fællesskab mellem mennesker.

Der er tre forhold, som har betydning for omfanget af den enkeltes politiske handlekraft:ⁱⁱ

- 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 indflydelse

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. Her får Alf Ross' ønske om at sikre den politiske lighed og den individuelle frihed relevans.

I netværkssamfundet kan politisk lighed ikke alene sikres gennem en fast og vedvarende fremgangsmåde al la de almene valg. Den må tilvejebringes ved, at man i forbindelse med enhver beslutningsanledning gør sig nogle overvejelser om:

hvem der i en specifik sammenhæng er berørt af en given beslutning, og hvilken grad af indflydelse som de hver i sær bør have.

Denne problemstilling er eksempelvis relevant i de mange kvarterløftsprojekter, hvor en nok så afgørende del af projekterne består i dels at udpege de grupper, som det er relevant at inddrage i beslutningsprocessen, og dels at afgøre hvilke beslutninger, de hver især skal være med til at træffe. En demokratisering af netværkssamfundet stiller krav om, at sådanne beslutninger træffes ud fra nogle velovervejede retningslinier om, hvordan den politiske lighed mellem kvarterets beboere og andre berørte bedst sikres.

Ser vi på den individuelle frihed, så kan den ikke længere alene sikres gennem en fast grænsedragning mellem staten og det civile samfund. I netværksdemokratiet må overvejelser om, hvordan specifikke beslutningsprocesser nærmere skal indrettes være: Hvordan tager vi bedst hensyn til det enkelte individs råderum? Et sådant råderum kan ikke kun sikres i kraft af eksistensen af en privat sfære. Det kan også sikres gennem udviklingen af en grå zone af kollektiv beslutningstagen, hvor individuelle hensyn er i højsædet. Succeskriteriet er frit valg mellem forskellige tilbud og en fleksibel tilpasning af generelle beslutninger, så de giver mening for den enkelte. Trækker vi igen kvarterløftsprojekterne frem er det vigtigt at sikre, at der gives gode betingelser for, at enkeltpersoner og mindre grupper får mulighed for at afprøve alternative ideer og at projektet tilpasses til de specifikke ønsker og behov som 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. Det er nødvendigt at opdrage den enkelte borger til demokrati. Denne opdragelse er bl.a. et resultat af uddannelse og deltagelse. Hal Koch leder opmærksomheden hen på det forhold, at den enkeltes politiske handlekraft ikke bare afhænger af de indflydelseskanaler, som han eller hun har adgang til. Den afhænger i lige så høj grad af omfanget af de politiske ressourcer, som den enkelte har til rådighed. For uden sådanne ressourcer er den enkelte ikke i stand til at udnytte de indflydelseskanaler, som er til rådighed. Sagt på en anden måde, skal demokratisk deltagelse ikke bare være et tilbud til de, der kan selv. det skal også være en reel mulighed til de, der gerne vil, men ikke kan

I Hal Kochs forestillingsverden handler uddannelse til demokrati dog mest af alt om, at den enkelte skal blive en del af et politisk fællesskab, hvor dialogbaseret konsensuskabelse i et magtfrit civilsamfund er det højeste mål. I netværkssamfundet er det imidlertid vanskeligt at forestille sig civilsamfundet som en magtfri dialogens sfære. Det er efter min opfattelse tvivlsomt, 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 netværkssamfundets 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.

De faktorer, der ser ud til at have størst betydning for borgernes mulighed for at gøre en forskel i verden er:

- graden af politisk selvtillid, herunder deres tiltro til, at de har noget vigtigt at bidrage med i beslutningsprocessen
- omfanget af deres tillid til systemet, herunder deres tiltro til, at det nytter noget at forsøge at opnå indflydelse
- deres politiske knowhow, hvad angår deltagelse i møder og forhandlinger, herunder erfaringer med strategisk adfærd.

De personlige politiske ressourcers betydning for den enkeltes politiske handlekraft understreger, at vejen til demokrati i byerne ikke bare går gennem en øgning af befolkningens 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 politiske knowhow, deres politiske selvtillid og deres syn på, hvorvidt det nytter noget at give sig i lag med det politiske system. Det er alt sammen faktorer, der har betydning for, om den enkelte i praksis vil være i stand til at udnytte de mange nye indflydelseskanaler, som netværksdemokratiet stiller til rådighed.

I et netværkssamfund peger denne tilgang til demokratiet på nødvendigheden af, at man gør sig nogle overvejelser om:

hvilke personlige politiske ressourcer, det er nødvendigt at besidde for at være med i netværkene, i hvilket omfang de potentielle netværksdeltagere besidder disse ressourcer, og hvad der kan gøres for at øge deres politiske ressourcer.

Hvis vi igen bruger kvarterløftsprojekterne som eksempel, betyder dette, at en del af bestræbelserne på at fremme demokratiet i projekterne må rette sig mod at gøre noget målrettet for at inddrage og uddanne de beboere, der ikke i udgangspunktet har den selvtillid, den systemtillid og den know how, der skal til, for at de kan være med i beslutningsprocesserne. Her er der al mulig grund til at eksperimentere. Bl.a. kunne man udruste svage grupper med en ressourcestærk person, der kunne tjene som rådgiver og advokat for dem i den politiske proces.

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 verdensopfattelse spiller for deres handlinger. Denne interesse er også slået igennem indenfor demokratiteorien. Her tager man i stigende grad afsæt i antagelsen om, at befolkningens politiske identiteter:

- påvirker deres lyst og vilje til at deltage
- er formelige og derfor kan påvirkes i en ønsket retning

Med politisk identitet menes i den forbindelse de forestillinger som den enkelte har om, hvad politik og demokrati er for noget, og hvad det vil sige at være en demokratisk medborger. Ser vi på de traditionelle demokratiopfattelser, så har de befordret udviklingen af nogle bestemte politiske identiteter. Set ud fra Alf Ross' demokratiopfattelse, ja så er en 'god' borger temmelig passiv. Det forventes bare, at han eller hun holder sig orienteret om politiske problemstillinger gennem medierne og stemmer ved de almene valg. Set ud fra Hal Kochs demokratiopfattelse er kravene større. Så handler det om at deltage aktivt i civilsamfundets mange fællesskaber med henblik på at opnå konsensus gennem dialog. Disse to traditionelle politiske identiteter kan sammenfattes under betegnelserne 'borgeren' og 'græsroden'. Eksistensen af disse traditionelle politiske identiteter, kan meget vel tænkes at udgøre en barriere for befolkningens politiske handlekraft i et netværkssamfund. Men i og med at politiske identiteter er foranderlige, er der mulighed for at påvirke dem. Derfor må en strategi for udviklingen af befolkningens politiske handlekraft i bystyret tage fat på spørgsmålene om:

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

Studier af danskernes politiske identiteter peger på, at der er ved at ske et opbrud heri.ⁱⁱⁱ Her har vi fundet kimene til to netværksorienterede politiske identiteter, som vi har valgt at kalde hverdagsmagerne og eliteaktivisterne.

Hverdagsmageren:

- Gør det selv
- Gør det, der hvor du er
- Gør det ad hoc eller på deltid
- Gør det for at løse konkrete problemer
- Gør det indenfor eller udenfor systemet

Eliteaktivisten:

- Gør det selv
- Gør det, der hvor du er
- Gør det fuld tid
- Gør det professionelt
- Gør det indenfor eller udenfor systemet

Hovedforskellen mellem disse netværksorienterede politiske identiteter og de traditionelle politiske identiteter er, at de første i modsætning til de sidste er meget lidt optaget af, hvor grænsen går mellem stat og civilsamfund. I bestræbelserne på at realisere forskellige konkrete projekter bevæger de sig ud og ind af offentlige institutioner, frivillige organisationer og private virksomheder uden at tænke ret meget over, hvor de befinder sig. Dermed passer de langt bedre til vilkårene for demokratisk deltagelse i netværkssamfundet, end de traditionelle politiske identiteter.

Det er dog også muligt at genfinde nogle træk fra de traditionelle politiske identiteter i hverdagsmagerne og eliteaktivisterne. Hverdagsmagerne ser godt nok i højere grad end borgeren i det repræsentative demokrati en vis grad af aktiv deltagelse i det lokale som en naturlig del af det at være medlem af et demokratisk samfund. Ifølge en af de hverdagsmagere vi interviewede:

skal politik føres, der hvor man har base, eller der hvor man synes, man er med. Jeg ville da føle det naturligt, hvis jeg også på en eller anden måde er aktiv i det øjeblik at mine børn skal starte i skolen. (...). Jeg tror at det er meget vigtigt, at man er aktiv, hvor man nu befinder sig.

Men ligesom den passive borger opfatter hverdagsmagerne sig først og fremmest som tilskuere til det 'store' demokrati i de repræsentative organer. En hverdagsmager fortæller:

Jeg har vel nærmest ikke noget forhold til partipolitik. Jeg stemmer på et parti fordi det er den måde, det er sat op på., når jeg går hen i stemmeboksen, når der er valg.(...) Jeg synes, at jeg bør stemme, fordi hvis man ikke stemmer, hvad har vi så? Så jeg prøver sådan at undlade at stemme på dem, jeg i hvert tilfælde ikke synes, skal have noget at skulle have sagt. Og om det så helt præcist er den person eller det parti jeg egentlig skulle have stemt på, det er jeg så lidt usikker over for.

Ser vi på eliteaktivisterne, så har de ligesom græsrodderne gjort politisk deltagelse til en livsform, der fylder næsten det hele. En eliteaktivist fortæller, at hun

altid har været aktiv. (...) Det handler om at være med til at sætte dagsordenen for de problemer, der skal løses her og nu. (...) Jeg har nogle gange tænkt på at flytte på landet, og så har jeg som regel altid sagt: "er

kirkerådet den eneste eksisterende organisation, der er der, så melder jeg min ind i kirkerådet”.

Både hverdagsmagerne og eliteaktivisterne insisterer altså om i forskellig omfang på at være en aktiv del af netværksdemokratiet.

Men kunne man spørge hvor kommer disse politiske identiteter fra? Hvorfor mener hverdagsmagerne, at det er på sin plads, at de har mulighed for at være med i beslutningsprocessen i det lokale, når de ønsker det, hvorfor opfatter de og eliteaktivisterne grænsedragningen mellem stat og civilsamfund som uden væsentlig betydning? Det er vanskeligt at give et entydigt svar herpå, idet der i de senere år er sket en række meget omfattende ændringer i samfundet, som kunne tænkes at have bidraget hertil. Men en nærliggende antagelse kunne være, at udviklingen af netværksdemokratiet med dets mange lokale indflydelseskanaler stille og roligt har påvirket befolkningens opfattelse af, hvad det vil sige, at være en god medborger i et demokratisk samfund. I dag forventes det, at den enkelte i en eller anden udstrækning er med til at bestemme. Sagt på en anden måde er der grund til at tro, at tilstedeværelsen af en forventning om, at den enkelte deltager aktivt i beslutninger med relevans for deres eget liv, på længere sigt vil bidrage til udviklingen af politiske identiteter i følge hvilke, aktiv deltagelse opfattes som en naturlig ting.

Hvis vi igen anvender kvarterløftsprojekterne som eksempel, er det altså nødvendigt, at man i tilrettelæggelsen af disse projekter 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 sted. Hvis befolkningens politiske identitet i udgangspunkter er tæt knyttet til de kommunale eller de nationale politiske institutioner, er det nødvendigt at gøre noget målrettet for at gøre kvarteret til en relevant demokratisk enhed. For det andet er det væsentligt at bidrage til spredningen af en forestillingen om, at deltager og at de hver især er en legitim demokratisk beslutningstager i den lokale beslutningsproces.

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 imidlertid kun demokratisk, hvis den knyttes and til de demokratiske værdier: politisk lighed, individuel frihed og fællesskabsfølelse. Politisk lighed må tilstræbes gennem tiltag, der sikrer af, at alle de individer, der i en given sammenhæng opfattes som relevante beslutningstagere i netværksdemokratiet skal gives samme betingelser for at udøve politisk handlekraft. Individuel frihed må sikres ved, at der i netværkssamfundet gives så stort et rum for valgfrihed og individuel tilpasning af problemløsning som muligt. Fællesskabsfølelsen må søges tilvejebragt gennem indretningen af

beslutningsprocesser med høj grad af legitimitet og som fremmer forhandlingsløsninger som alle netværksdeltagere føler sig som en del af.

5. Principper for demokrati i netværkssamfundet?

På baggrund af ovenstående overvejelser om hvordan demokratibegrebet kan gives mening i samfundet som det ser ud i dag, er det muligt at opstille nogle principper for demokratiudviklingen i byerne. Lad mig nævne fem:

1. **Gør så meget som muligt for at inddrage og ansvarligøre befolkningen.** Nyere demokratistudier tyder på, at den inddragelse af befolkningen i styringen af byen, som netværksstyringen har ført med sig, har påvirket deres politiske identitet. De er blevet mere aktive og handlekraftige. Udviklingen af en handlekraftig befolkning sker selvfølgelig ikke fra den ene dag til den anden. Det tager tid. Når befolkningen i nogle tilfælde ikke udnytter de indflydelsesmuligheder, de har adgang til, behøver det derfor ikke nødvendigvis at betyde, at 'det vil de ikke'. Det kan lige så godt skyldes, at man slet ikke opfatter deltagelsen som naturlig, meningsfuld eller nødvendig. "Det plejer politikerne jo at tage sig af". Denne træghed i den politiske identitetsdannelse illustreres da også af, at stemmeprocenten ved de første demokratiske valg i Danmark var meget, meget lav. Hvis man ønsker at gå videre i retning af at udvikle befolkningen til mere handlekraftige individer end det repræsentative demokratis institutioner lægger op til, så skal man altså være klar over, at det tager tid. Men vil man det, så er det til gengæld bare om at støtte op bag udviklingen af et netværksdemokrati.
2. **Gør noget for at sikre den politiske lighed i netværkene.** Når der dannes netværk, bør der opstilles nogle principper for, hvordan man udpeger de personer, der skal indgå i netværket, og for hvilken beslutningskompetence og hvilke indflydelsesressourcer deltagerne hver især skal tildeles. Disse principper skal dels tage hensyn til ønsket om at sikre den politiske lighed mellem alle berørte parter og ønsket om at fremme en dialog og en fælles beslutningstagen mellem dem.
3. **Gør noget for at sikre den politiske lighed mellem netværkene.** Der bør opstilles nogle 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 ressourcervage 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 (subsidiaritetsprincippet), udvides. Det har nemlig indtil nu primært været tænkt som et princip for fordelingen af beslutningskompetence mellem forskellige niveauer i det politiske system, herunder i særlig grad mellem EU og de nationale regeringer og parlamenter. Dette princip bør udvides til også at omfatte individet, således at

beslutninger, der kan overlades til den enkelte uden at det får konsekvenser for andre, bliver det. 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.** Overvejelserne om hvordan netværksstyringen nærmere bestemt skal indrettes, bør omfatte nogle overvejelser om målgruppen. Her tænker jeg i særlig grad på overvejelser om deltagerens politiske selvtilid, deres tillid til systemet og deres politiske knowhow. 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 følelse af skæbnefællesskab mellem dem. I netværk af ressourcetsvage deltagere er det langt mere væsentligt at gøre netværksdeltagelsen attraktiv for dem, så de faktisk deltager, og sikre at de får nogle positive erfaringer med politisk deltagelse og med at arbejde sammen med 'systemet'.

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 al 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 de ovenfor anførte meget overordnede demokratiske principper, så de kan danne udgangspunkt for en konkret organisering af netværksdemokratiet, og hvem skal stå for deres praktiske gennemførelse? Kort og godt: hvem skal være netværksdirigent?

En løsning kan være, at politikerne opstiller principperne for netværksdemokratiet, mens administratorerne fører principperne ud i livet. Sådan har det imidlertid ikke været indtil nu. Politikerne har spillet en relativt begrænset rolle i udviklingen af netværksdemokratiet. Mange af beslutningerne i de 'små' beslutningers politik, der har ført til netværksdemokratiets realisering, er blevet truffet af administratorer på forskellige niveauer i det politiske system.

Årsagen til at det forholder sig sådan, er bl.a. den opfattelse af arbejdsfordelingen mellem politikere og administratorer, som har ligget til grund for de senere års mange reformer af den offentlige sektor. Her tænker jeg på indførelsen af mål- og rammestyring, der bygger på den idé, at politikerne skal fastsætte de overordnede politiske mål og de overordnede økonomiske rammer for den offentlige sektor, mens administratorerne skal træffe de konkrete beslutninger. Her er spørgsmålet om, hvordan netværksdemokratiet konkret skal indrettes i mange tilfælde endt i kategorien "konkrete beslutninger", som administratorerne har taget sig af.

Set ud fra et demokratiperspektiv er det problematisk, fordi disse beslutninger ikke bare er af teknisk men af politisk karakter. De er nemlig i mange tilfælde afgørende for, hvordan magt og indflydelse fordeles mellem

samfundsmedlemmerne. Derfor bør politikerne fremover i langt højere grad inddrages i udøvelsen af rollen som netværksdirigent.

Sammenfattende kan man derfor sige, at realiseringen af et demokratisk netværkssamfund ikke bare kræver, at man følger de ovenstående fem demokratiske principper for netværksstyring. Det kræver tillige, at beslutningerne om hvem der skal have indflydelse på hvad, hvornår og hvordan afgøres af en demokratisk udpeget netværksdirigent. Netværksdemokratiet må så at sige knyttes til det repræsentative demokratiske institutioner og omvendt.

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. Netværkløst modsat fald bliver det meget vanskeligt at udvikle en ny sammenhængende og velgennemtænkt demokratisk beslutningsstruktur i de danske byer.

Litteratur:

- Bolette M. Christensen (2000): Fortællinger fra indre Nørrebro. Solidaritet og handlekraft i det lokale. København: DJØF.
- Eva Sørensen og Jacob Torfing (2000): Skanderborg på Landkortet et studie af lokale styringsnetværk og politik handlekraft. København: DJØF.
- Henrik P. Bang, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (2000): Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune. København. DJØF.

¹ De centrale bøger er Alf Ross (1946) Hvorfor demokrati? København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, Hal Koch (1945) Hvad er demokrati? København: Gyldendal, og Hal Koch og Alf Ross (Red) Nordisk Demokrati. Oslo: Halvorsen og Larsen.

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 DJØFs 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.

¹ Henrik Bang og Eva Sørensen (1998) 'Hverdagsmageri på Indre Nørrebro – institutionel udvikling og identitetsdannelse' i Hansen og Jensen (red) Grundbog i Statskundskab. København: Akademisk Forlag, side 107 - 120.

Om forfatteren: Eva Sørensen er ph.d og lektor i forvaltning ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science

To obtain a copy:

The papers can be downloaded free from the following address:

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

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

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

Secretary Janni Villadsen

Department of Social Sciences

Roskilde University

P.O box 260

4000 Roskilde

Phone +45 4674 2597

Fax + 45 4674 3080

Research Paper no. 1/00

Birgit Jæger
SCOT in Action

Research Paper no. 2/00

Leopold Galicki
Det Sociologiske Værksted

Research Paper no. 3/00

Anders Mathiesen
Nyliberalismen – og de ´stærke´ ledere

Research Paper no. 4/00

Eva Sørensen & Jacob Torfing
Kompetenceudvikling i Danmark

Research Paper no. 5/00

Susana Borrás
Science, technology and innovation in European Politics

Research Paper no. 6/00

Lars A. Engberg
Social housing in Denmark

Research Paper no. 7/00

John Andersen
Køn, klasse og ligestilling

Research Paper no. 8/00

Anne Reff Pedersen, Svend Bayer og Nina Middelboe
En præsentation af KIT

- At arbejde med kvalitative interview via lyd

Research Paper no. 9/00

Povl A. Hansen och Göran Serin
Industrins teknologistruktur i
Öresundsregionen

Research Paper no 10/00

Jesper Jespersen
ØMUéns politiske økonomi

Research Paper no 11/00

Jesper Jespersen
Makroøkonomisk teori og ØMUén

Research Paper no 12/00

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

Research Paper no 13/00

Jacob Torfing
Velfærdsstatens diskursivitet

Research Paper no 14/00

Christel Stormhøj
Feminist politics after
poststructuralism

Research Paper no 15/00

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

Research Paper no 16/00

Anders Chr. Hansen

Environmental Kuznets Curves
and some Danish Experiences

Research Paper no 17/00

Ada Scupola
Marketing In the Electronic
Marketplace: A Complementarity
Approach

Research Paper no 18/00

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

Research Paper no 1/01

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

Research Paper no 2/01

Sven R. Larsson
Price stickiness and consumption
hedging

Research Paper no 3/01

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

Research Paper no 4/01

John Andersen
From Urban Movement to
negotiated Entrepreneurialism.

Research Paper no 5/01

Hans Aage
Transition til Demokrati og velstand

Research Paper no 6/01

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

Research Paper no 7/01

Bent Greve
Labour Market Issues in the
European Community

Research Paper no 8/01

Anders Chr. Hansen
Den grønne budgetreform i
Danmark

Research Paper no 9/01

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

Research Paper no 10/01

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

Research Paper no 11/01

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

Research Paper no 12/01

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

Research Paper no 13/01

Udgået

Research Paper no 14/01

Jacob Alsted
Models of human motivation in
sociology

Research Paper no 15/01

Lars Bohn
Magt og demokrati

Research Paper no 16/01

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

Research Paper no 17/01

Anders Chr. Hansen
Den grønne budgetreform i Europa

Research Paper no 18/01

Birgit Jæger
Strengths and Weaknesses of
Constructivistic Studies of
Technology

Research Paper no 19/01

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

Research Paper no 01/02

Anders Chr. Hansen
Overforbrug og bæredygtig
udvikling

ⁱ De centrale bøger er Alf Ross (1946) *Hvorfor demokrati?* København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, Hal Koch (1945) *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal, og Hal Koch og Alf Ross (Red) *Nordisk Demokrati*. Oslo: Halvorsen og Larsen.

ⁱⁱ 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 DJØFs 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*.

ⁱⁱⁱ Henrik Bang og Eva Sørensen (1998) 'Hverdagsmageri på Indre Nørrebro – institutionel udvikling og identitetsdannelse' i Hansen og Jensen (red) *Grundbog i Statskundskab*. København: Akademisk Forlag, side 107 - 120.