

# Anmeldelse

Mark Bevir, *Democratic Governance*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010, 301 s., £1990.

*Democratic Governance* undersøger den moderne stats skiftende former og måder at fungere på, samt hvilke demokratiske udfordringer disse forandringer giver anledning til. Bogen er først og fremmest drevet af en bekymring for demokratiets aktuelle tilstand, som ifølge forfatteren lider under faldende legitimitet og ringe borgerdeltagelse. De politiske styringsformers udvikling i de liberale demokratier gennem de seneste to til tre årtier har skabt en række problemer for opretholdelsen af idealet om det repræsentative demokrati, som ifølge Mark Bevir synes stadig mere uholdbart som grundlag for en levedygtig politisk praksis. Disse problemer er delvist blevet erkendt af de folkevalgte politikere, men deres forsøg på at håndtere problemerne gennem en række nye styringsformer (governance) har blot forstærket dem. Bogen kan ses som et led i det opgør, som Mark Bevir (og hans kollega Rod Rhodes) gennem det seneste årti har haft med politiske styringsformer og politisk ekspertbaseret rådgivning i Storbritannien.

Den væsentligste årsag til de aktuelle demokratiske problemer skal ifølge bogen findes i de politiske teorier og den ekspertise, som har understøttet introduktionen af en række nye styringsformer og -teknikker siden 1980'erne. Videnskabelige teorier og ekspertise bidrager ikke blot til at beskrive verden, men også til at forandre den ved at skabe et særligt idégrundlag for identificeringen og håndteringen af politiske problemer. Især rational choice-tænkning og nyinstitutionelle teorier har haft indflydelse på bestræbelserne på at modernisere og effektivisere den offentlige sektor. Dette teoretiske tankegods kom i første omgang til udtryk gennem forsøgene på at markedsliggøre de offentlige ydelser, fx. via privatisering og udlicitering, og de mange New Public Management-reformer. I anden omgang kom dette tankegods til udtryk gennem etablering af en række nye policy-netværker bestående af diverse offentlige og private aktører samt oprettelse af offentlig-private partnerskaber. Denne anden bølge af reformer, som især er inspireret af sociologiske organisationsteorier, sigter mod at tilføje ressourcer, måleffektivitet og legitimitet til den offentlige service. Mens Bevir ikke forholder sig til, hvorvidt disse reformer har bidraget til at fremskaffe flere ressourcer og øge effektiviteten, så fastholder han, at deres effekt har været yderligere at udfordre det repræsentative demokratis legitimitet. Selv hvis disse reformer i visse tilfælde har betydet, at flere aktører har fået

indflydelse på den offentlige politik, så er der tale om en meget skæv og elitær deltagelse, som hverken er pluralistisk eller bredt forankret i befolkningen.

Mere generelt påstår bogen, at såkaldt modernistiske politiske teorier, hvoraf *rational choice* og *nyinstitutionalisme* nok er de vigtigste men ikke de eneste, har sat spørgsmålstegn ved den måde, hvorpå ansvarlighed sikres i det repræsentative demokrati. Både politisk ansvarlighed, hvor politikere gøres ansvarlige over for borgerne, som har valgt dem, og administrativ ansvarlighed, hvor offentligt ansatte gøres ansvarlige over for deres politiske ledere, har ifølge teorierne vist sig at være fyldt med problemer. Politikere definerer bevidst uklare mål, manipulerer den politiske dagsorden, og allokere ressourcer efter meningsmålinger, snarere end hvad der er til det fælles bedste. Ligeledes forsøger de offentligt ansatte at undgå enhver forandring, der kunne true deres jobs, samt at maksimere deres budgetter. På baggrund af denne *public choice*-inspirerede problemidentifikation er der i de liberale demokratier opstået en lang række nye ansvarlighedsmekanismer, som ifølge bogen hverken har styret det repræsentative demokrati eller sikret mere folkelig inddragelse.

Hvad er så bogens evidens for dens to grundlæggende påstande, dvs. at liberale demokratier lider under mangel på legitimitet og folkelig deltagelse, og at årsagen hertil især skal findes i de såkaldte modernistiske politiske teorier? Begge påstande søges dokumenteret gennem en række ganske detaljerede analyser af politiske reformer primært i Storbritannien under *New Labour*, men også i det øvrige EU, Australien og USA. Det drejer sig om konstitutionelle reformer, netværksbaseret politikudvikling samt reformer af det britiske retsvæsen og politi. Analysen af alle fire områder belyser i større eller mindre grad, hvordan reformerne udfordrer det repræsentative demokrati-ideal, samtidig med at *New Labour* holder fast i dette – frem for at udvikle nye demokratiske idealer. Imidlertid indeholder bogen kun anekdotiske eksempler på påstanden om, at den folkelige deltagelse i politiske beslutningsprocesser skulle være faldende.

Hvis vi godtager bogens påstand om demokratiets problematiske tilstand, hvilken løsning tilbydes vi da? Ikke overraskende mener Bevir, at vi er nødt til at udskifte de modernistiske teorier med et nyt perspektiv, nemlig fortolkende teori. Ligesom modernistisk teori ser den staten og den politiske styring som dybt fragmenteret og som bestående af en lang række mere eller mindre flygtige netværk af offentlige og private aktører, der bidrager til formulering og implementering af politikker. Forskellen består i, at den fortolkende teori ikke begår sig i formelle, ahistoriske modeller, der søger at forklare politiske aktørers adfærd, men i stedet tilbyder os fortolkninger af disses handlinger baseret på historisk specifikke (lokale) rationaliteter. Vigtigst: den fortolkende tilgangs politiske budskab er, at demokratiets repræsentative institutioner skal

forbedres og suppleres gennem nye former for demokrati frem for at trække på en formel og ahistorisk ekspertise, der søger at lappe på det eksisterende ideal.

Mark Bevirs alternativ lyder umiddelbart tiltrækkende, men er bestemt ikke uproblematisk. Afskaffelsen af ekspertise baseret på formelle, ahistoriske modeller lyder jo fint for enhver, der mener, at naturvidenskabelige idealer bør fylde så lidt som muligt i forståelsen af politiske fænomener. Og bogen indeholder flere fine eksempler på, hvor problematisk det kan være, når politiske reformer baserer sig ensidigt på økonomiske teorier, hvis universelle antagelser og modeller om den offentlige sektor ofte har meget lidt med virkeligheden at gøre. Her vil lidt historisk specificitet og viden om aktørers konkrete måder at ræsonnere og handle på være fint. Imidlertid er det næppe ønskeligt helt at opgive mere eller mindre generaliserbar viden om kausale relationer som udgangspunkt for politiske reformer, sådan som forfatteren synes at foreslå. For hvad kan en socialminister bruge den mening, som en gruppe borgere tilskriver en given reform, til – ud over at få et fingerpeg om, hvorvidt den anses som populær eller ej? Såfremt socialministeren og de borgere, hun er valgt af, har en interesse i at designe en reform, der rent faktisk leder frem til de ønskede resultater, fx. at flere borgere kommer ud af et misbrug og/eller får et job, så er det interessante ikke, hvilken mening reformen tilskrives, men de kausale sammenhænge mellem reformens indhold og målgruppens adfærd. Ved helt at forkaste mere eller mindre sikker viden om kausale relationer til fordel for den fortolkende, risikerer man at legitimere politik, som udelukkende er baseret på, hvorvidt denne har *street cred* - enten i form af forventet bonus i meningsmålingerne eller i form af at tilgodese en eller flere gruppers særinteresser. Selvom der er masser af eksempler på sådanne hensyn i dag, så kan vi vel langt hen ad vejen takke vores tro på kausalt orienteret ekspertise for, at sådanne politikformer stadig anses som illegitime. Sammenfattende bringer bogen kun i begrænset omfang nyt på banen i forhold til Mark Bevirs (og Rod Rhodes) seneste udgivelser, og dens bud på et politisk-videnskabeligt projekt for fornyelsen af vores demokrati er behæftet med flere problemer. Men uanset disse forbehold kan *Democratic Governance* varmt anbefales, især til nye læsere af Mark Bevir, idet bogen identificerer nogle væsentlige demokratiske udfordringer foranlediget af nyere politisk styringstænkning og -former, som i disse år vinder stadig mere udbredelse i de liberale demokratier.

Peter Triantafillou,  
Institut for Samfund og Globalisering,  
Roskilde Universitet

# Abstracts

*Peter Bøgh Andersen & Lotte Bøgh Andersen*

## Agent-based simulations: A Way to Specify Political Science Theories and Get More Testable Implications

There is a growing international interest in using digital simulations as a part of political science research. *Agent-based* simulations are particularly interesting, since they allow the researcher to work precisely and systematically with the relation between interactions between many individuals over a prolonged period of time and global patterns in the social aggregate they belong to. Simulations can, for example, shed light on why public grants show leptokurtosis, and under which conditions the norm of property rights can emerge and subsist among egoistic actors. In addition, digital simulation offers new opportunities to investigate causality, and new methods for theory development. On the other hand, new sources of error are introduced. The theory under investigation must not only be validated, but it must be verified that the simulation represents the theory correctly.

*Flemming Juul Christiansen*

## The Government Needs Majority. Parliamentary Effects of Institutional Change in Sweden, Norway, and Denmark on Passing of State Budgets.

Reforms of the annual state budget processes in Sweden and Norway have created a top-down budgetary process instead of a bottom-up process. Informal changes of the Danish process have increased the importance of winning the final vote as well. This article analyses agreements over state budgets over the last 35 years in the three countries. Its results imply that, as a consequence of the reforms, the Scandinavian governments now commit themselves in more durable coalitions with other parties. In a region of numerous minority governments, this does not merely imply sharing cabinet offices but also support agreements and "forlig".

*Helene Helboe Pedersen*

## The Formation of Political Accommodations as an Informal Institution in the Danish Folketing

Political accommodations are a well known praxis in Danish Politics. The government includes opposition parties in political agreements characterized by norms of veto, loyalty and exit-procedures. This is a crucial part of the ruling of minority governments in Denmark. However, we hardly know anything about the formation and development of this important informal institution. Based on data from 1853 until the beginning of the 21<sup>st</sup> century, the article concludes that the formation of political accommodations as an informal institution was initiated by strong actors in parliament that realized that the constitution did not solve the problem of building sufficient majorities in parliament. It was only possible to legislate and rule effectively through cooperation among competing actors. Over the years the institution has developed slowly and has since 2001 been under pressure due to notably more breaches of the norms regulating the institution.

*Martin Ammitsbøll Husted*

## Globalization and Russia- Past and Present

How successful is the Russian state in its response to the challenge of economic globalization? The paper explores this issue in a comparative analysis of the Russian response in two time periods: 1853-1914 and 1991-2008. These periods are perceived as the two great rounds of economic globalization in macro world history and Russia is an important player in both. Russian economic backwardness presents the Russian elite with a challenge to the country's great power status in both periods and the analysis focuses on the success of a series of enterprises designed to strengthen the state and the economy to the needs of globalization. The paper concludes that the Russian response to globalization in both periods can be understood via the notions of state intervention, geopolitics and geoeconomics. The requirements of Russia's desire to regain its great power status are drivers of Russia's globalization.

*Peter Lüchau*

## Religious Politicians and Secular Voters? The Religio-National Dimension in Danish Politics

Several theories on the relationship of nation and religion assume that religion can give the nation added legitimacy because it relates the nation to a holy cosmos. In Denmark rightwing parties have formulated a discourse that juxtaposes religion and nation. It is argued that Denmark is a Christian nation and that Danes as such are Christians. Using data from a 2005 election study it is analysed whether the juxtaposition of (Christian) religion and nation, what could be termed a religio-national dimension, in Danish political discourse can be found at the individual level. It can and it seems significant at first glance. A multivariate analysis reveals, however, that the religio-national dimension has only marginal influence upon political values at the individual level. It turns out that the religio-national dimension is primarily controlled by attitudes towards Muslims. This suggests that the juxtaposition of nation and religion has not spread to the individual level even though the juxtaposition of nation and religion should give the nation added legitimacy. It also suggests that the national is separated from the religious at the individual level. Religion has returned to the political arena in Denmark but it has not returned to the general public.

*Christian F. Rostbøll*

## Political Theory and Good Political Science

Political theory is often not included in definitions of good political science. That is a mistake, since we need clarification and justification of the norms, which political scientific research inevitably builds on. Political scientists ought to be able to explain and defend the norms that lie behind their research and the strategies they recommend as feasible. Good political science is defined not only in terms of its methods but is in addition a question about contributing to the identification of and solution to important political problems. Normative theory ought on its side to be developed in dialogue with both explanatory political science and the public. Which forms of empirical knowledge ought to be attended to in political theory depends on how concrete its aims are.

# Om forfatterne

*Peter Bøgh Andersen*, mag.art. i dansk sprog, dr.phil., på disputatsen *A theory of computer semiotics. Semiotic approaches to construction and assessment of computer systems*. Cambridge University Press, 1990. Professor ved Institut for Informations- og Medievidenskab, Aarhus Universitet. Fra 2009 professor emeritus. Nyere publikationer: Activity based design. *European Journal of Information Systems* 2006; Complex Mediation. *Human-Computer Interaction*. 2005; Genres as Self-Organising Systems. I: P. Bøgh Andersen, C. Emmeche, N. O. Finnemann, og P. Voetmann Christiansen (red.) *Downward Causation. Minds, Bodies and Matter*, 2000. Afgået ved døden 10. januar 2010.

*Lotte Bøgh Andersen*, ph.d., cand.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og Anvendt Kommunal Forskning. Forsker og underviser i offentlig forvaltning og kvantitativ og kvalitativ metode. Har blandt andet publiceret om offentligt ansattes strategier, økonomiske incitamenter i den offentlige sektor, køns betydning for adfærden og årsager til/effekter af public service motivation og om metoder indenfor statskundskab (fx. Komparativ forskning i statskundskab, *Politica* 2007 nr. 3). E-mail: Lotte@ps.au.dk

*Flemming Juul Christiansen*, ph.d., adjunkt ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Arbejder på et projekt om koalitionsstyring i vesteuropæiske lande og interesserer sig for parlamenter, partier og interesseorganisationer. I hans ph.d.-afhandling fra 2008 indgik bogen *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*. E-mail: fjc@ps.au.dk

*Helene Helboe Pedersen*, ph.d., ansat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig med betydningen af partiets organisering for deres adfærd i Folketinget. Har om dette emne publiceret i *Party Politics* og *Journal of Legislative Studies*. E-mail: helene@ps.au.dk

*Martin Ammitsbøll Husted*, cand. mag i Filosofi, Historie og Samfundsfag, adjunkt Århus Akademi, underviser ved Folkeuniversitetet i Århus. E-mail: aaMH@AarhusAkademi.dk

*Peter Lüchau*, ph.d., adjunkt ved Institut for Filosofi, Pædagogik og Religionsstudier, Syddansk Universitet. Seneste publikationer inkluderer "Religion in Europe and the United States: Assumptions, Survey Evidence, and some Suggestions" (med Peter B. Andersen og Peter Gundelach), *Nordic Journal of Religion and Society* 2008 og "Toward a Contextualized Concept of Civil Religion", *Social Compass* 2009. Hans fokusområder er sekularisering, religion og politik samt religion og national identitet i Danmark. Er p.t. involveret i både Værdiundersøgelsen 2008 og ISSP 2008 - Religion III spørgeskemaundersøgelserne. E-mail: pluchau@ifpr.sdu.dk

*Christian F. Rostbøll*, ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har udgivet *Deliberative Freedom* (2008) og artikler om demokrati, autonomi, respekt, ytringsfrihed og Habermas i blandt andet *Political Theory*, *European Journal of Political Theory*, *Philosophy and Social Criticism*, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. E-mail: cr@ifs.ku.dk