

John Clarke og Janet Newman

Den nye borger i offentlige serviceydelser: Retninger og spændingsfelter

Denne artikel undersøger de spændinger og paradokser, som opstår i forbindelse med governance-strategier, der ændrer på forholdet mellem borgerne og offentlige serviceydelser. Det omfatter to typer deltagelse, nemlig frit valg og borgerinddragelse i netværk. Mens den første type deltagelse er tæt knyttet til New Public Management, er det snarere hierarki og netværk, der er i spil i forhold til den anden. Artiklen belyser begrebet og implementeringen af „borger-forbrugeren“ og de utilsigtede aspekter af denne. Derudover beskæftiger artiklen sig med andre initiativer, der er blevet udviklet med reformen af offentlige serviceydelser, især den stadig mere markante understregning af offentlig deltagelse. Artiklen argumenterer for, at sameksistensen af de forskellige former for governance kræver et kritisk blik, fordi den ofte skaber dilemmaer, der kan være svære at løse.

Denne artikel belyser nogle af de forskellige offentlige sektorreformer i UK, som har søgt at ændre forholdet mellem borgere og offentlige serviceorganer. Vi vil undersøge disse problemstillinger ved at inddrage tre undersøgelser af reformer inden for offentlige serviceydelser: En undersøgelse af de ændrede forhold og de identifikationer, der er på spil i konstruktionen af „borger-forbrugere“ (Clarke et al., 2007); en undersøgelse af borgerdeltagelse (Barnes, Newman og Sullivan, 2007) og en undersøgelse af moderniseringen af sektoren for omsorg for fysisk, psykisk og socialt handicappede voksne (Newman, Glendinning og Hughes, 2008).¹ Artiklen har fire afsnit.

1. I det første afsnit undersøger vi begrebet og implementeringen af „borger-forbrugeren“, hvor brugere af offentlige serviceydelser bliver betragtet som forbrugere af disse ydelser. I umiddelbar forlængelse af ideen om det frie valg, har denne opfattelse af borger-forbrugeren spillet en central rolle i New Labours tilgang til styringen af (nogle) offentlige serviceydelser.
2. I andet afsnit, gør vi os nogle overvejelser om, hvordan borger-forbrugeren bliver centrum for governance-former, man ikke har taget højde for, frem for at blive en del af skiftet til markedsorienteret governance.
3. I tredje afsnit beskæftiger vi os med andre initiativer, der er blevet udviklet med reformerne af de offentlige serviceydelser, især den stadig mere markante understregning af offentlig deltagelse i planlægningen, udviklingen af policies og udformningen af serviceydelser; samt den nye opfattelse af den selvstændige eller selvstyrende bruger af sociale serviceydelser.

4. I det sidste afsnit forsøger vi at skitsere nogle analytiske problemstillinger om governance ud fra disse eksempler. Vi vil reflektere over idealtyperne hierarki, marked og netværk for at vise, at de forskellige typer er svære at skelne mellem i praksis. I stedet vil vi argumentere for, at når man beskæftiger sig med sameksistens mellem blandede, kondenserede og måske også modstridende former for governance, kræver det et kritisk blik.

Begrebet borger-forbruger

Vi starter med borger-forbrugeren, fordi dette begreb på mange måder eksemplificerer påstandene om, at der er sket et skift i governance fra hierarki (indeholdt i de integrerede, professionelle, bureaukratiske monopoler, hvor staten sørger for offentlige serviceydelser) til markeder (hvor forbrugervalg tilgodeses af en række konkurrerende udbydere af serviceydelser.) Reformen af offentlige serviceydelser har været et konstant og samlende element under New Labour-regeringer siden 1997. Begrebet borger-forbruger opstod som noget centralt i disse tilgange til reformer. At betragte de mennesker, der anvender offentlige serviceydelser, som forbrugere viste sig som et effektivt organiseringsredskab i overvejelserne om dynamikken i og udviklingen af offentlige serviceydelser. Det skabte mulighed for en retorisk kontrast mellem den kedelige, undertrykkende og ikke-lydhøre stil hos „monopoler“ og de levende, innovative og befriende erfaringer med forbrugerkulturen (og de markedsrelationer, der understøtter konsumerismen).

I UK var begrebet borger-forbrugeren en del af et politisk projekt, der både skulle bygge videre på og lægge afstand til „Thatcherlite“-konservatismen og dens stærkt neo-liberale og markedsorienterede præg. Det er frem for alt et „moderne“ begreb, der markerer den historiske afstand mellem gammel „welfarism“ og „ny-konsumerisme“ (og som New Labours navn antyder, havde det nye og moderne stor symbolværdi). Denne historiske skillelinje mellem det gamle og det nye ses tydeligt i narrativer som den følgende:

„Mange af vores offentlige serviceydelser blev grundlagt i årene lige efter Anden Verdenskrig. Sejren havde krævet stærke, centraliserede institutioner, og ikke overraskende var det gennem centraliseret, statslig styring, at efterkrigsregeringen valgte at vinde freden. Dette udviklede en stærk oplevelse af værdien af offentlige serviceydelser i opbygningen af et retfærdigt og velstående samfund. Strukturerne fra 1940'erne kan godt trænge til en række ændringer nu, men værdierne om retfærdighed og muligheder for alle vil blive opretholdt. Udfordringerne og kravene til vor tids offentlige serviceydelser er meget anderledes end dem, man stod overfor i efterkrigstiden. Den rationeringskultur, der fortsatte efter krigen, hvor alle blev behandlet ens, overså ofte individernes forskellige behov og ambitioner ... Bedre levevilkår, et mere forskelligartet

samfund og en stadigt stærkere forbrugerkultur ... har medført forventninger om bedre valgmuligheder, lydhørhed, adgang og fleksibilitet“ (Office of Public Service Reform, 2002: 8).

I disse narrativer optrådte begrebet borger-forbrugeren i forskellige roller. For det første trak det en politisk og kulturel skillelinje mellem gamle og nye tilgange til offentlige serviceydelser, der var grundlaget for New Labours reformplaner med afsæt i det historiske behov for at tilpasse sig de økonomiske, sociale og kulturelle forandringer. For det andet, gjorde det regeringen i stand til at fremskynde et velfærdsreformprogram, der forsøgte at ændre billedet af borgerne som passive, afhængige velfærdssubjekter til aktive borgere med en større grad af ansvar for deres eget velbefindende. For det tredje bandede det vejen for et moderniseringsprogram af de offentlige serviceydelser ved at konstruere en binær skillelinje mellem producent- og forbrugermagt og ved at igangsætte reformprogrammer, der privilegerede forbrugeren. Dette blev primært gjort gennem introduktionen af nogle (delvise og betingede) forskellige valg inden for udvalgte serviceydelser. (Clarke, Smith og Vidler, 2006; Clarke, Newman og Westmarland, 2008). I 2004 udarbejdede man et fælles oplæg fra forskellige ministerier til det såkaldte „Public Administration Committee“ i Underhuset, hvor man emphatisk opsummerede begrebet Det frie valg:

- Det er det, brugerne vil have
- Det fremmer kvalitet, lydhørhed og effektivitet
- Det øger retfærdigheden
- Det letter personliggørelsen (Ministers of State, 2004: 4)

I praksis var disse påstande kontroversielle og gav anledning til intens debat, men det bemærkelsesværdige er den måde, „Det frie valg“ opfattes på som en enkelt mekanisme, der kan løse flere regeringsrelaterede og politiske problemer: En brugercentreret tilgang til offentlige serviceydelser; en mekanisme, der forbedrer kvaliteten af serviceydelser; en etisk og politisk overbevisning (retfærdighed); og en mulighed for at personliggøre serviceydelser.

Denne konsumeristiske opfattelse af det frie valg i offentlige serviceydelser var udgangspunktet for reformer inden for en række forskellige serviceydelser. Effekterne har været mest synlige inden for uddannelsesområdet (i opfattelsen af frit skolevalg og i de studerendes quasi-markedsvalg af videregående uddannelse). Det har også haft en stadig større indvirkning inden for sundhedsvæsenet, hvor det startede i det små (retten til valg af egen praktiserende læge, som jo udgør første led i adgangen til det offentlige sundhedsvæ-

sen), men det blev udvidet til et (begrænset) frit sygehusvalg i forhold til tid og sted for operationer og anden medicinsk behandling (introduceret i april 2008). Sociale ydelser (for voksne) er også formet ud fra ideen om brugervalg, selvom – som vi skal se senere – disse har taget en lidt anden drejning.

Sideløbende med sådanne specifikke policy-elementer, spillede begrebet forbruger en langt større rolle i reformen inden for offentlige serviceydelser, hvilket kan ses i begreber som „ekspertpatienten“, der samarbejder med lægelige fagfolk for at opnå resultater; „den myndiggjorte bruger“ af sociale ydelser, der bidrager i „co-produktionen“ af serviceydelser sammen med professionelle; eller „repræsentanten“ for et forbruger- eller kundetalerør i serviceorganisationernes ledende organer (Needham, 2007). Begrebet forbruger/kunde passer godt sammen med den stigende virksomhedsorienterede tilgang til offentlige serviceydelser (Clarke og Newman, 1997), der tilskynder ledere inden for de offentlige serviceydelser til at „behage deres kunder“. Kunder kan differentieres i „markedssegmenter“, som serviceydelser kan målrettes imod; de kan blive overbevist af marketingstrategier; og de kan blive inviteret til at samarbejde med lederne om at sikre forbedringer via en vifte af kundefeedback og klagemekanismer.

Vi mener, at det er væsentligt at henlede opmærksomheden på den nye måde at betragte governance på som et *politisk projekt* (snarere end en generel tendens). Konsumerismen som et politisk projekt satte New Labour-regeringen i stand til selektivt at engagere sig i (og tilegne sig et sprog, billeder og betydninger fra) mindst tre slags politiske magtfaktorer:

1. en række forskellige bruger- og sociale bevægelser i forhold til velfærds-policies og praksisser
2. en række forskellige former for „demokratisk“ populisme, der har gjort „de almindelige menneskers mening“ mere værdsat (fra den øgede rolle, som „den offentlige mening“ spiller til udvidelse af borgerdeltagelse og invitation af „eksperter af lægfolk“ til at være en del af beslutningstagende organer).
3. en række forskellige former for „forbruger“-praksisser og -identiteter (fra „synligt“ til „etisk“ forbrug)

New Labour kunne ikke bare lade hånt om lighed som en politisk værdi, når de indførte markedsmechanismer og forrentningsrationaliteter i den offentlige sektor. I stedet forsøgte de at oversætte lighed på en måde, der afkoblede det fra opfattelsen af fair proces inden for statsbureaukratiet (associeret med hierarkisk governance) og genindskrive det i de nye valgdiskurser som et middel til at udvide det frie valg „fra de få til de mange“:

„En udvidelse af det frie valg – for de mange, ikke for de få – er et helt grundlæggende begreb, når det drejer sig om at åbne systemet på den måde, der er nødvendig. Et frit valg for de mange øger retfærdigheden. Det gør det af tre grunde. For det første giver det universelle valg de fattige de samme valgmuligheder som middelklassen. Det får bugt med den nuværende uretfærdighed, hvor de bedre stillede kan vælge dårlige udbydere fra. Men der er også behov for et proaktivt valg (for eksempel, patientplejerrådgivere i det offentlige sundhedsvæsen), hvori den enkle patient er informeret om sine valgmuligheder. For det andet fastholder det frie valg den sociale solidaritet ved at holde de bedrestillede patienter og forældre inden for det offentlige sundhedsvæsen og de offentlige serviceydelser ... For det tredje lægger det frie valg pres på dårlige udbydere, som de fattige i øjeblikket må tage sig til takke med. Det er det frie valg med indbygget retfærdighed, vi arbejder hen imod. Det frie valg og forbrugermagt som det, der baner vejen til større social retfærdighed og ikke til større sociale skel“ (Blair, 2003).

De tre politiske magtfaktorer – lydhørhed over for sociale bevægelser, demokratisk populisme og konsumerisme – blev formuleret af New Labour inden for rammerne af en neoliberal opfattelse af offentlige serviceydelser som et konfliktfelt mellem producent – og forbrugerinteresser. Denne model, afledt af Public Choice-teorien, er bekymret over, hvordan man kan disciplinere, kontrollere eller begrænse producentinteresserne uden „markedskræfterne“. Selvom begrebet forbruger var centralt i New Labours reformdiskurs, betød det ikke, at andre termer er forsvundet. Generelle koncepter – borgere, lokal-samfund, det offentlige, bruger af serviceydelser – indgik stadigvæk i diverse policy-dokumenter. Det samme gælder mere specifikke serviceydelsetermer som patienter, passagerer og forældre i diskussioner af sundhedssystemet, offentlig transport og uddannelse (der synes ikke i samme grad at være knyttet klare identifikationer til andre serviceydelser). Ikke desto mindre er de i stadig højere grad underlagt ideen om forbrugeren (og/eller kunden), hvilket understreges ved bevægelsen i og vægten af sociale forandringer, individualiseringen af et forskelligartet samfund og antagonismen mellem producenter og forbrugere. Det er dette tætte samspil mellem forskellige elementer, der har banet vejen for, at forbrugeren er kommet til at spille en central og organiserende rolle i diskursen om reformer i offentlige serviceydelser i UK.

Styring af borger-forbrugeren.

Markerer disse reformer så et skift i governance fra hierarki til marked? Ikke ubetinget. Snarere end en klar afgrænsning mellem hierarki, marked og netværk, peger reformerne på en lang række forskellige styrings- og koordine-

ringsformer. Hierarkiet spiller fortsat en væsentlig „metagovernance-rolle“ ved at styre policy og organiseringen af reformdagsordener og ved at styre retningen og hvilke midler, der skal tages i brug for at styrke, måle og evaluere denne retning. Selvom der i UK-sammenhæng naturligvis er såvel forskellige niveauer og styringsfora som skiftende relationsformer, institutioner og autoriteter, er der stadigvæk en stærk og centraliseret styringskapacitet, hvad angår udvikling af og handling i forhold til policy. Politisk konflikt og partipolitisk styring går hånd i hånd med en centraliseret – nogle vil sige mere og mere centraliseret – regeringsførelse og koncentrerer dermed den politiske magt og statsmagten.

Denne centraliserede og hierarkiske retning kombineres – hvad angår „det frie valg“ inden for offentlige serviceydelser – med en hastig vækst i organisatoriske former og fora for servicetilbud. I nogle henseender er de styret gennem „markeder“, eller som oftest gennem „markedslignende“ konkurrencesystemer. Disse systemer medfører opbygning og styring af konkurrence mellem rivaliserende udbydere (universiteter og andre højere læreanstalter; mere eller mindre specialiserede grundskoler; udbydere af plejehjem og pleje i eget hjem og mellem hospitaler og andre udbydere inden for sundhedssektoren). Inden for alle disse områder er skellet mellem offentlige og private institutioner blevet stadigt mere udvisket, så offentlige organisationer forventes at „tænke som en virksomhed“, mens de private (uanset om de er profitskabende eller baseret på frivillige) forventes at bruge deres evner til at effektivisere, være innovative og „tæt på forbrugeren“, når de servicerer offentligheden (Newman og Clarke, under udgivelse)

Disse markedslignende områder varierer i forhold til, hvor meget de lader sig underkaste central styring og regulering og i forhold til, hvordan de distribuerer form og praksis af „det frie valg“ over for borger-forbrugerne. Disse valg er for det meste meget betingende og vilkårlige – og underlagt det, der kan stå mellem linjerne (Clarke, Smith og Vidler, 2006). De bærer præg af forskellige netværksformer – policy-organer (nationale og internationale), udbyderorganisationer og -netværk og endelig – som vi vil se i næste afsnit – nye relationer med deltagende borgere. Nogle organisationer inden for dette område er karakteriserede ved hierarkisk autoritet, hvor man stadig ser besværlige relationer mellem professionelle, bureaukratiske former for autoritet og „forbrugers autoritet“ (Keat, Whiteley og Abercrombie, 1994). I interviews med offentligt ansatte så vi en begyndende anerkendelse af denne proces hen imod det at være forbruger-/kundeorienteret. De accepterede og udtrykte ligefrem deres opbakning til tanken om at have mere fokus på den person, der bruger serviceydelser og at være mere lydhør over for vedkommendes bekymringer, behov eller krav. De gjorde imidlertid meget ud af at understrege, at dette ikke var ensbetydende med en garanti om at levere den

serviceydelse, personen måtte bede om. Det blev der overvejende givet to grunde til. For det første mener de ansatte, at de til trods for udviklingen af en „ekspertbruger“ ligger inde med en viden, som brugeren af serviceydelsen ikke har. Personlig erfaring er ikke det samme som professionel ekspertise. For det andet spillede de begrænsede ressourcer en rolle. De interviewede henviste ofte til, at de ikke var „en virksomhed“ og gav dermed indtryk af, at efterspørgsel og udbud ikke nødvendigvis er forbundne på en måde, der gør, at en øget efterspørgsel er et succeskriterium. Tværtimod ser de ansatte sig selv som dem, der skal styre efterspørgslen. Resultatet var, at den øgede valgmulighed stødte sammen med offentlige institutioner og organisationers insisteren på at holde styr på de (begrænsede) ressourcer, der var: (De problematiske prioriterings- og rationeringsprocesser).

„Jeg gør altid meget ud af at fortælle mit personale, at når vi taler om det frie valg, er vi nødt til at gøre det helt klart, hvilke valg, der er tale om, og jeg synes især, det er svært med politikere, der står til ansvar over for valgkredsen. Jeg vil have en hjemmehjælper, jeg vil have dit, jeg vil have dat, og så siger de til dem, at ingen kan få noget som helst, før vi har foretaget en vurdering, vi skal jo først afgøre, om der er et behov. Det er først, når vi gjort det og konstateret, at vi skal have lavet en pakkedløsning, at det frie valg kommer ind. Men man er nødt til at være fremme i skoene og ærlige over for folk og sige, at det skal ligge inden for den økonomiske ramme, så verden ligger ikke bare åben, vi kan ikke sige, at de kan få lige, hvad de vil, men det, vi kan sige, er, at vi har det her beløb til rådighed, eller de har det her beløb til rådighed gennem direkte overførsler, hvis det er den vej, de vælger. Det her er de serviceydelser, vi kan tilbyde. Jeg synes ikke, at vi giver indtryk af, at der bare er frit valg på alle hylder, og det skal vi være ærlige og sige, vi skal ikke narre os selv“ (Old Town social care 01).

Det frie valg støder hurtigt ind i den slags begrænsninger, med mindre folk har evnen til at gennemtvinge deres valg hos udbyderorganisationerne. Professionelle, bureaukratiske og virksomhedsorienterede former for autoritet udgør fortsat kerneelementerne i disse nye forretningsgange i de offentlige serviceydelser. De forbinder – om end i begrænset omfang og på en lidt anspændt måde – de skiftende relationer, behov, ressourcer og forventninger. I processen skal de lære at styre „ustabile“ brydninger mellem offentligheden og de offentlige serviceydelser (Clarke, 2007)

At styre borgere: deltagelse og selv-governance

Vi har nu set nærmere på borger-forbrugeren som et fokusområde for ændringerne i governance, men det er væsentligt at understrege, at governance – selv i en enkelt national kontekst – opererer gennem mange former, kon-

tekster og strategier. Mens borger-forbrugeren nok afspejler en markedsorienteret governance, er man nødt til, parallelt med denne form, at betragte andre former for dynamikker af governance: For eksempel udbredelsen af deltagerorienteret governance, kriminalisering som middel til at styre det sociale etc. (se Crawford, 2006; Clarke, 2004).

Her vil vi kort se på tilblivelsen af borgeren som et *deltagende* subjekt og opfattelsen af borgeren som et *uafhængigt eller selvstyrende* subjekt. Som Barnes, Newman og Sullivan (2007) fremhævede, kondenserer borgerdeltagelsen i UK også forskellige strategier og politiske diskurser. De peger på den væsentlige stigning i og udmøntningen af deltagelse som en styringspraksis, der fordrer involvering af folk i lokale og nationale fora (som borgere, medlemmer af lokalsamfund etc.) og i service- eller policy-specifikke sammenhænge (fra budgetlægningsøvelser til udformningen af serviceydelser). „Lægfolks“ mening bliver i stigende grad inddraget – og antallet af sammenhænge, hvor sådan en mening bliver hørt, er steget markant (se også Neveu, 2007). Barnes, Newman og Sullivan (2007) peger på fire deltagerorienterede diskurser, der gør sig gældende i UK:

- en „myndiggjort offentlighedsdiskurs“
- en „forbruger-offentlighedsdiskurs“
- en „interessent-offentlighedsdiskurs“ og
- en „medansvarlig offentlighedsdiskurs“.

Den „myndiggjorte offentlighedsdiskurs“ fokuserer primært på marginaliserede eller ressourcetsvage grupper eller lokalsamfund. Den knyttes til strategier, der er målrettet myndiggørelsen af brugere af serviceydelser, der er ressourcetsvage på grund af social udelukkelse eller marginalisering: Svagelige ældre, handicappede, psykisk syge, folk med indlæringsvanskeligheder etc. Dette ligger tilsyneladende meget langt fra en markedsorienteret diskurs, der tilgodeser den „forbrugende offentlighed“, som gennem evnen til selv at vælge udbydere af serviceydelser har gjort sig fri af statsbureaukratiet. „Interessent-offentlighedsdiskursen“ tilgodeser ideen om offentligheden som interessenter i tilvejebringelsen af offentlige serviceydelser ved at deltage i rådslagningsøvelser, fora eller borgerpaneler, deltage i governance-arrangementer, bidrage til evalueringer etc. Endelig forudsætter den „offentlige medansvarlige diskurs“ et selvdisciplinerende subjekt eller et selvstyrende lokalsamfund; den associeres med strategier for decentralisering og uddelegering (fx uddelegering af magt til lokale organisationer eller organisationer i „lokalsamfundet“) sideløbende med programmer for „kompetenceopbygning“, hvor lokalsamfundene er forberedte på og udviklede til at påtage sig dette ansvar.

Deltagelse hænger også sammen med en række forskellige styringsredskaber, at give folk en stemme og gøre dem i stand til at fremsætte deres præferencer, at få dem med i forskellige netværk og at øge deres mulighed for selv at udstikke en kurs (for selv-governance) (Newman, 2001). Men såvel Barnes, Newman og Sullivan som Clarke et al. understreger, at hierarkiet fortsat er fremherskende, og at der stadig findes mange – og modstridende – former for governance. Her er hierarkiet meget tydeligt, og det er ikke blot som en „residual“ form som et levn fra tidligere tiders statsmagtskonstellationer. Følgende citater fra to afdelingsledere inden for sundhedssektoren, der i undersøgelsen om borger-forbrugeren blev interviewet om inddragelse af offentligheden og patienter, illustrerer pointen:

„Jamen, når alt kommer til alt inddrager vi offentligheden, fordi regeringen siger, at det bør vi gøre. Øh, siger, at det skal vi og har vedtaget et lovgrundlag, der sikrer, at vi gør det. Men de fleste af os gør det faktisk, fordi vi synes, at det er det rigtige at gøre ... Det er i hvert fald det, jeg gør. Øh, jeg er så gammel i gårde og så kynisk, at jeg egentlig er ligeglad med, om regeringen siger, at vi gør det, jeg er nemlig af den opfattelse, at jeg kun involverer mig, hvis jeg synes, at det er det rigtige at gøre“ (citeret i Clarke et al 2007: 113).

„Hvad angår inddragelse af patienten, hvad er det så egentlig, vi forventer? Hvorfor er det, vi forsøger det her? Tja, man kunne jo sige, at det er, fordi regeringen har bedt os om det, men jeg tror, at der ligger mere i det end som så“ (citeret i Clarke et al 2007: 114).

Statens hierarkiske autoritet er tydelig her, men den er afhængig af, at andre magtfulde aktører spiller med. Her har vi tilsyneladende en fællesmængde bestående af hierarkiske og *ledelsesorienterede* former for governance, hvor statsmagten sætter rammerne (lovgivningen), inden for hvilke afdelingslederne kan skabe de organisatoriske strategier og praksisser. Sådanne strategier er ofte rettet imod en delvis forskydning af det sundhedsfaglige personales magt i et håb om at kunne løse op for det, vi har kaldt en „vidensmagt knude“ (Clarke et al., 2007) blandt de professionelle. Sådanne knuder skabes gennem den tætte sammenfiltrering af magt og viden, der opstår i professionelle autoritetsmønstre. Ledere forsøger at løsne dem ved at give brugere af serviceydelser et talerør både som deltagere (i nye former for inddragelse af offentligheden), som forbrugere (med retten til i visse tilfælde at vælge mellem udbydere af serviceydelser) og som medproducenter (i forhandlinger med det sundhedsfaglige personale om den bedste behandling, i deres egenskab af ekspertpatienter og i forhold til at tage et medansvar for vellykkede resultater).

Dette tyder på en tæt sammenfiltrering af markeder (muligheden for, at der også i hierarkiske institutioner som sundhedssektoren åbnes for konkurrence og det frie valg) og netværk (fremkomsten af nye samarbejdsfora). Når man ser nærmere efter, viser det sig imidlertid, at ingen af kategorierne passer helt præcist på de empiriske eksempler. For at illustrere det, vil vi vende os mod en af de andre serviceydelser, vi har studeret i undersøgelsen *Tilblivelsen af borger-forbrugeren: Socialsektoren*. Uafhængighed og det frie valg har været centrale elementer i moderniseringen af sektoren for omsorg af fysisk, psykisk og socialt handicappede voksne i UK og associeres i høj grad med introduktionen af en mere konsumeristisk etos, der mener at kunne frigøre brugere af serviceydelser fra de afhængighedskulturer, der prægede tidligere tiders dominans fra de professionelle / producentsiden (Clarke, Vidler og Smith, 2006). De mekanismer, der fremmer uafhængighed og det frie valg, er komplekse: De inkluderer lanceringen af „Direkte Betaling“ (DB) og „Individuelle Budgetter“ (IB), hvor brugere af serviceydelserne får større grad af ansvar for at „anvende“ de midler, de får tildelt og bevægelser hen imod mere brugerdeltagelse i evalueringsprocessen – inklusive, i nogle tilfælde, selvevaluering. Den forbrugermagt, der ligger hos brugerne af serviceydelser, kan imidlertid ofte være begrænset af de kontrakter, som udbyderne har indgået med de involverede lokale myndigheder, mens DP og IB går igennem medarbejdere i socialsektoren, der stadig arbejder ud fra en opfattelse af en „pligt til omsorg“ som omdrejningspunktet for deres arbejde. Sådanne beslutninger tages inden for en ramme af „adgangskriterier“ (fastsat lokalt og nationalt), som fastsætter, hvad der anerkendes som reelle behov, af budgetter (fastsat nationalt og fordelt lokalt) der fastsætter omfanget af de tilgængelige ressourcer og af lokale beslutninger om, hvordan man får behov og ressourcer til at mødes (vha. fastsatte standarder).

Den vægt, man har lagt på DB og IB fra regeringens side, har haft en tendens til at gøre de hierarkiske strukturer i socialsektoren (i regeringsregi, blandt de professionelle og på ledelsesniveau) uigennemskuelige til trods for, at de er blevet mere synlige som en konsekvens af nylige diskussioner (2008) om lokale variationer og forringelser af plejeserviceydelser, specielt hvad angår de ældre medborgere (Commission for Social Care Inspection, 2008). Effekten af disse strukturerende hierarkier er imidlertid, at frem for at overdrage ansvaret til den nyligt bemyndigede forbruger går de ansatte i socialsektoren stadigvæk i forbøn på dennes vegne og forhandler ordninger på plads, der i den professionelle øjne er i klientens „bedste interesse“. Ideen om en „myndiggjort“ borger blev præsenteret i diskurserne i *Independence, Well Being and Choice* (titlen på et lovforslag om socialt arbejdes serviceydelser i England og Wales: Sundhedsministeriet, 2005). Men dette spiller dårligt sammen med strategier om at styre og lede serviceydelser i et stadigt

mere ressourceknapt miljø, der har medført mere detaljerede, komplekse og bureaukratiske systemer af ressourcekontrol og kontrolinstanser (Newman, Glendinning og Hughes, 2008).

Også socialektoren bærer stadig præg af en hierarkisk opbygning – ikke bare inden for udøvelsen af professionel magt, men også i den hastige vækst af revisions- og kontrolinstanser, som serviceydelserne reguleres igennem. Da man i 1990'erne åbnede markedet for udbydere af sociale serviceydelser, satte man samtidig gang i udviklingen af nye kontrolinstanser, gennem hvilke staten fortsat udøvede magt og autoritet. Disse forbindelser mellem magt og autoritet er i sig selv dynamiske snarere end fastlåste i bestemte strukturer. Det stigende pres på budgetrammerne for de sociale serviceydelser har således sammen med de bekymringer om retfærdighed, som vi så ovenfor, fået regeringen til at trække magten tilbage til sig selv for at kunne fastsætte adgangskriterierne („Retfærdig Adgang til Sociale Serviceydelser“) og for at kunne udarbejde detaljerede vejledninger til, hvordan de skal anvendes. Man har imidlertid ladet det være op til de lokale myndigheder at afgøre på hvilket behovsniveau, klienterne skal have adgang til serviceydelser (Huxley et al., 2006). Dette giver anledning til løbende kontrovers og potentiel konflikt.

Kortlægning af forskellige governance-former?

Hvad er implikationerne af disse forskellige opfattelser af borgeren (som en forbruger, et deltagende subjekt eller et uafhængigt væsen) for vores forståelse af governance? Denne særlige problemstilling fordrer en konceptualisering af begrebet governance via forskellige former for autoritet associeret med markeder, hierarkier og netværk. Men en simpel kortlægning af konsumerisme = markeder og deltagelse = netværk ville ikke øve retfærdighed over for kompleksiteten af de forskellige måder, de mange udgaver af borgeren optræder på i de politiske projekter, vi diskuterer her.

I dette sidste afsnit vil vi tage fat på nogle problemstillinger inden for governance-teorien, som vi har diskuteret mere i dybden andetsteds (Newman, 2001, 2005; Clarke 2004; under udgivelse). Den første drejer sig om narrativer i meget af governance-teorien fra slutningen af det 20. århundrede om, hvordan hierarkiet blev fortrængt på grund af såvel „udhulningen“ af nationalstaten som en søgen efter nye måder at styre komplekse samfund, i hvilke de hierarkiske styreformer syntes mindre effektive (Rhodes, 1997, 2000; Pierre 2000; Pierre og Peters, 2000; Kooiman, 2003; Stoker 1999). Disse narrativer væver typisk deskriptive og normative elementer sammen: Det deskriptive ses i påstanden om, at markeder og netværk vandt indpas på bekostning af hierarkiet, mens det normative ses i påstanden om, at netværk var en bedre måde at koordinere på i komplekse og differentierede samfund, og at partnerskaber var et mere effektivt middel til at levere policy-resultater.

Kooiman (2003) argumenterede fx for, at frem for at agere alene, er regeringer nødt til at involvere sig i samregulering, samstyring, samproduktion, teamledelse, offentlige/private partnerskaber og andre former for styringsmekanismer, der går på tværs af de grænser, der findes – ikke bare mellem offentlige og private sektorer, men også mellem staten og samfundet.

Den slags teorier har meget at byde ind med i analyser af ændringer i governance og kan bidrage med nyttige pointer i forhold til udvikling og kritik af specifikke policies og strategier og af bestemte politiske fora (se fx diskussioner af relevansen af governance-teori i forhold til analyser af „den tredje vej“-tilgange til ændringer i velfærdsstaten: Newman, 2004). De eksempler, vi har studeret ovenfor, antyder imidlertid, at idealtypernes „deskriptive“ gennemslagskraft er begrænset. Snarere end klare afgrænsninger i de enkelte governance-former ser vi en sammenfiltrering af skiftende og tvetydige magt- og autoritetsfora. Mens den normative arv inden for governance-teorier synes tydelig hvad angår entusiasmen over for begreberne partnerskab, deltagelse og samproduktion, synes den analytiske støtte i narrativer, der foregiver at beskrive „udhulningen“ af nationalstaten, at være blevet svækket (se især Pierre og Peters, 2000). Det betyder, at snarere end at forvente hierarkiets fald til fordel for netværk og markeder, burde vi se nærmere på overlappingerne mellem forskellige former for og relationer af magt. Markeder, hierarkier og netværk er nyttige koncepter til at henlede opmærksomheden på forskellige former for autoritet og magt, til at pege på forskellige logikker i beslutningsprocessen og til at åbne for forskellige principper for, hvordan relationerne mellem aktører burde fungere. Men vi vil gerne give nogle bud på værdien af dem.

For det første inddeler idealtypene markeder, hierarkier og netværk verden i tilsyneladende adskilte kategorier. Sådanne kategorier er nyttige, fordi de antyder forskellige former for koordinering og kontrol. Markeder er baserede på udveksling i en konkurrencepræget atmosfære, hierarki er baseret på udøvelse af legitim autoritet, som oftest baseret med basis i loven på lovhjemmel, mens netværk er afhængige af gensidighed og tillid. De enkelte organer (organisationer, der leverer serviceydelser, ministerier og selv de enkelte professionelle eller ledere af serviceydelserne) vil imidlertid uvægerligt anvende forskellige strategier til at koordinere og kontrollere deres område for at opnå de ønskede resultater. Dette synes åbenlyst, men problemet er, at forskningen lægger mere vægt på at fremhæve analytiske skillelinjer end på at undersøge, hvad der sker, når disse forskellige strategier overlapper hinanden og de spændinger, modsætninger og dilemmaer, der uvægerligt bliver resultatet. Hvordan får man fx de forskellige koordineringsprincipper i partnerskabet mellem „det offentlige og det private“, som politikerne holder så meget af, til at forsones? Og hvilke konsekvenser har et bestemt forsoningsmønster i

forhold til de politiske konsekvenser af sådanne hybride former for offentlige og private myndigheder? Hvordan transformeres elementer af offentlige interesser og kalkulationer i disse forskellige hybrider? Hvem har ansvaret for dem, hvordan bliver de stillet op over for private interesser og kalkulationer (lige meget om det er den enkelte forbruger/ bruger af en serviceydelse eller partnerudbyderen af samme)?

For det andet indfanger idealtyperne markeder, hierarkier og netværk måske ikke hele rækken af de nuværende governance-strategier. Hos Newman (2001) foreslås et fjerde magtregime – selv-governance – sammen med hierarkiet, markederne og netværkene. Dette synes at være blevet stadig mere væsentligt. Vi kan se det i ideen om den aktive borger, der tager ansvar for (mere af) sin egen pleje og velbefindende, i den aktiverede borger, som styrer sin egen selvudvikling, og som gennem sin ansættelse er frigjort fra en undertrykkende afhængighed af staten og velfærdsydelser, i ideen om det selvstyrende lokalsamfund, som deltager i nye strategier for kriminalitetskontrol og sikkerhed, og som anvender udviklede ressourcer til at kunne tage ansvaret for urbane genopbygningsprojekter og for, som vi så ovenfor, de nye mekanismer i fordelingen af sociale velfærdsressourcer gennem DB og IB.

Endelig indeholder den enkelte governance-idealtipe – inklusive selv-governance – politiske og sociale tvetydigheder. „Hierarkisk governance“ ses ofte som et redskab hos undertrykkende og tyranniske magthavere, men det er også en garant for en vis grad af lighed, ansvarlighed og politisk legitimitet. Markeder kan betragtes som et varsel om et neo-liberalt forfald i retning af et mere individualiseret, selvorienteret og ulige samfund, men de kan også indvarsle nye former for innovation og dynamik. Netværk kan betragtes som katalysatorer for mere samarbejdsorienterede relationer, der bygger på tillid, men de kan også signalere inkorporering af tidligere autonome grupper og organisationer i statsmagten, hvilket medfører en virksomhedsorienteret logik i beslutningsprocesserne og dermed en reducere af de politiske organers magt. Og selv-governance fører måske til nye former for „myndiggørelse“ og „uafhængighed“ af de marginaliserede og grupper, der er blevet berøvet deres rettigheder. Men det kan også i høj grad styrke en bestemt type mennesker, nemlig dem der qua deres kompetencer, evner og indstilling passer ind i „den moderne verden“. Det vil med andre ord sige, at „selv-governance“ ligesom andre regimer skaber grundlaget for borgerne-som-subjekter, det være sig som den deltagende borger, den aktive borger, arbejderborgeren, den medproducerende borger eller borger-forbrugeren – eller en uensartet og potentielt modsætningsfyldt blanding af borgeridentiteter (Clarke, 2005).

Vi mener derfor, at man bør rette opmærksomheden om bag ved governance-idealtyperne, og at man bør sætte fokus på de blandinger af magt og autoritet, gennem hvilke styringen finder sted (Newman og Clarke, under

udgivelse). Der er såvel analytiske som politiske grunde til sådan et skift i fokus.

Analytisk er vi nødt til at forstå, hvordan de forskelligartede principper og strategier bliver kombinerede og kondenserede i bestemte sammenhænge (institutioner, relationer, politiske fora). Politisk er vi nødt til at forstå, hvordan magten bliver reorganiseret og sat sammen på ny for på den måde at kunne spore dens implikationer for dem, der arbejder med og dem, der bruger offentlige serviceydelser – disse skiftende magtkonstellationer er centrale for de „ustabile møder“ mellem offentligheder og offentlige serviceydelser.

Note

1. Selvom vi generelt refererer til Storbritannien, findes der en række forskelle under det nationale niveau, hvad angår det konstitutionelle, det organisatoriske og policies. De konstitutive nationer – England, Nordirland, Skotland og Wales – i Storbritannien har fælles regering, men styres også via egne politiske mønstre og policy-mønstre. De undersøgelser, vi inddrager her, refererer til offentlige serviceydelser i England.

Litteratur

- Barnes, Marion, Janet Newman and Helen Sullivan (2007). *Power, participation and political renewal: case studies in public participation*, Bristol: Policy Press.
- Blair, Tony (2003). *Progress and Justice in the 21st Century*, The Inaugural Fabian Society Annual Lecture, 17 June 2003. <http://politics.guardian.co.uk/speeches/story/0,11126,979507,00.html>
- Commission for Social Care Inspection (2008). *The State of Social Care in England, 2006/7*. London: Commission for Social Care Inspection (3rd Annual report to Parliament) <http://www.csci.org.uk/professional/default.aspx?page=7226&csci=2349> (accessed 18.05.2008)
- Clarke, John (2004). *Changing Welfare, Changing States*, London: Sage Publications.
- Clarke, John (2005). „New Labour’s Citizens: Activated, Empowered, Responsibility, Abandoned?“, *Critical Social Policy*, Vol. 25, No. 4, pp. 447-463.
- Clarke, John (2007). „Unstable encounters: citizens, consumers and public services“, *Journal of Consumer Culture*, Vol. 7, No. 2, 159-178.
- Clarke, John (forthcoming). „Governance Puzzles“, Chapter 1 in Leslie Budd and Lisa Harris (eds.), *eGovernance: Managing or Governing?*, London: Routledge.
- Clarke, John and Janet Newman (1997). *The Managerial State: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London: Sage Publications.
- Clarke, John, Janet Newman, Nick Smith, Elizabeth Vidler and Louise Westmarland (2007). *Creating citizen-consumers: changing relationships and identifications*, London, Sage Publications.
- Clarke, John, Janet Newman and Louise Westmarland (2007). „Creating Citizen-Consumers? Public Service Reform and (Un)willing selves“, pp. 125-145 in Sabi-

- ne Maassen and Barbara Sutter (eds.), *On Willing Selves: Neoliberal Politics Vis-à-vis the NeuroScientific Challenge*, Basingstoke, Palgrave.
- Clarke, John, Janet Newman and Louise Westmarland, L. (2008). „The Antagonisms of Choice“, *Social Policy and Society*, Vol. 7, No. 2, pp. 245-253.
- Clarke, John, Nick Smith and Elizabeth Vidler (2006). „The Indeterminacy of Choice: political, policy and organisational instabilities“, *Social Policy and Society*, Vol. 5, No. 3, pp. 1-10.
- Crawford, Adam (2006). „Networked governance and the post-regulatory state?: Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security“, *Theoretical Criminology*, Vol. 10, No. 4, pp. 449-479.
- Huxley, Peter, Sherrill Evans, Maria Munroe and Leticia Cestari (2006). *Fair Access to Care Services in Integrated Mental Health Teams*. Birmingham: MASC website. [<http://www.masc.bham.ac.uk/Reports/FACS.pdf>] accessed 13 July 2007.
- Keat, Russell, Nicholas Whiteley and Nigel Abercrombie (eds.) (1994). *The Authority of the Consumer*, London: Routledge.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*, London, Sage Publications.
- Ministers of State for Department of Health, Local and Regional Government, and School Standards (2004). *The Case for User Choice in Public Services*. A Joint Memorandum to the Public Administration Select Committee Inquiry into Choice, Voice and Public Services.
- Needham, C (2007). *The reform of public services under New Labour: Narratives of consumerism*, Basingstoke: Palgrave.
- Neveu, Catherine (ed.) (2007). *Cultures et Pratiques Participatives: perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan.
- Newman, Janet (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage Publications.
- Newman, Janet (2004). „Modernising the state: a new style of governance?“, pp. 69-88 in Jane Lewis and Rebecca Surrender (eds.), *Welfare State Change; Towards a Third Way?*, Oxford: Oxford University Press.
- Newman, Janet (ed.) (2005). *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*, Bristol: The Policy Press.
- Newman, Janet and John Clarke (forthcoming). *Publics, politics and power: remaking the public in public services*. London: Sage Publications.
- Newman, Janet, Caroline Glendinning and Michael Hughes (2008). „Beyond modernisation? Social care and the transformation of welfare governance“, *Journal of Social Policy*, Vol. 37, No. 4, pp. 531-557.
- Office of Public Service Reform (2002). *Reforming our Public Services*, London, OPSR.
- Pierre, Jon (2000). „Introduction: Understanding Governance“, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: authority, steering and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000). *Governance, politics and the state*, Basingstoke: Macmillan.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2000). „Conclusion: Interpreting British Government: the governance narrative“, in R.A.W. Rhodes (ed.), *Transforming British Government: Vol. 1, Changing Institutions*, Basingstoke, Macmillan.
- Stoker, Gerry (ed.) (1999). *The New Management of British Local Governance*, Basingstoke: Macmillan.