

TIDSSKRIFTET POLITIK

NUMMER 2 : ÅRGANG 18 : 2015

► **TEMA: ALTERNATIV POLITISK DELTAGELSE**

- 3 Introduktion
Signe Blaabjerg Christoffersen, Ditte Maria Brasso Sørensen & Emil Husted
- 5 Demokrati og politisk deltagelse
Palle Svensson
- 13 Organiseringen af Alternativ Politisk Deltagelse: Udkast til en Typologi
Emil Husted
- 24 After Governance: A Normative Reflection on Civil Society Participation in Policy Processes
Acar Kutay
- 33 Borgerinddragelse som opdragelse til repræsentativt demokrati
Michael Böss
- 41 Alternative visioner indenfor repræsentative rammer
Signe Blaabjerg Christoffersen & Ditte Maria Brasso Sørensen

► **ARTIKLER**

- 51 Drivkræfter og barrierer i offentlige-private partnerskaber (OPP):
En procesevaluering af det første kommunale OPP-projekt om
erhvervsudvikling, vækst og arbejdspladser
Lena Brogaard & Ole Helby Petersen

▷ **BØGER**

- 65 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 67 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Professor MSO, ph.d. Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

- Ph.d.-stipendiat Signe Blaabjerg Christoffersen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Ditte Maria Brasso Sørensen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat, Kristoffer Kjærgaard Christensen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Emil Husted, Institut for Organisation, CBS
- Post.doc Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU
- Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU
- Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU
- Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Lektor, ph.d. Jeppe Strandsbjerg, Department of Business and Politics, CBS
- Cand.scient. pol., Simon Gravers Jacobsen, fuldmægtig i Finansministeriet

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat
Kristoffer Kjærgaard Christensen,
Institut for Statskundskab, KU
Politik@ifs.ku.dk

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym refereebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2015 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre)..... 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Kristoffer Kjærgaard Christensen

Introduktion

Signe Blaabjerg Christoffersen, Ditte Maria Brasso Sørensen & Emil Husted

Temaredeaktører

Danskernes engagement i politiske partier har de seneste årtier været faldende. Da Socialdemokraterne og Venstre var på deres højeste i 1950'erne, kunne begge partier bryste sig af imponerende medlemstal på hhv. 286.000 og 200.000. I dag er billedet dog væsentligt anderledes. Ved en opgørelse foretaget i 2012 var begge partiers medlemstal faldet til ca. 45.000. Det svarer til et medlemstab på næsten 85 procent for Socialdemokraternes vedkommende (Kosiara-Pedersen & Hansen 2012). I dag er det således mindre end 4 % af alle danskere, der er medlemmer af et politisk parti (Folketinget 2015). Samme tendens gør sig gældende for fagbevægelsen, der traditionelt set har udgjort en betydningsfuld platform for danskernes politiske engagement. Eksempelvis mistede LO i årene 1995-2010 en fjerdedel af forbundets medlemmer, hvilket er en udvikling, der langt fra opvejes af den øgede tilslutning til såkaldte „gule“ fagforeninger (Ibsen et al. 2012).

Vender vi blikket mod stemmeprocenten ved folketings- og kommunalvalg er denne fortsat høj. Dog synes det efterhånden at kræve en målrettet PR-kampagne at hive danskerne til stemmeurnerne. Ved det seneste kommunal – og regionsrådsvalg gik Indenrigsministeriet, regionerne og kommunerne derfor sammen om kampagnen „*Tænk dig om, før du IKKE stemmer*“ i et forsøg på at knække den faldende stemmeprocent, der ved kommunalvalget i 2009 var den laveste i 35 år. Efterfølgende kunne en rapport fra Københavns Universitet konkludere, at de mange TV-indslag, kampagner på sociale medier og SMS-opfordringer sandsynligvis var medvirkende til, at valgdeltagelsen steg fra 65,8 procent i 2009 til 71,9 procent i 2013 (Bhatti et al. 2015: 4).

Noget kunne således tyde på, at danskerne er blevet mindre aktive i forhold til konventionelle former for politisk deltagelse. Spørgsmålet er dog, hvorvidt faldet i deltagelse er et tegn på afmagt og ligeegyldighed i befolkningen, eller om borgere i dag blot benytter sig af alternative former for demokratisk deltagelse? Fremvæksten af globale folkebevægelser som f.eks. Det Arabiske

Forår, Indignados, Anonymous og Occupy Wall Street samt utraditionelle partier som f.eks. Podemos i Spanien, Syriza i Grækenland, Movimento Cingue Stelle i Italien og Alternativet i Danmark kunne pege i retning af sidstnævnte, hvormed spændingen mellem parlamentarisk og ekstra-parlamentarisk deltagelse revitaliseres (Angus 2001; Graeber 2013; Mæckebergh 2009; West 2013). Hvis nye former for deltagelse søger at genoplive og genskabe det parlamentariske system ved samtidig at operere både indenfor og udenfor det, hvordan skal vi så forstå demokratisk deltagelse i dag? Kan og bør denne form for deltagelse ansføres? Og hvad vil dette eventuelt betyde for det liberale demokrati og muligheden for demokratisering internationalt?

Alle artikler i dette temanummer viser, at parlamentariske og ekstra-parlamentariske former for deltagelse er tæt sammenfiltrede – og måske med rette. Måske er der ingen iboende modsætning mellem det repræsentative demokrati og alternative former for deltagelse? Den første artikel i temanummeret sætter scenen for den efterfølgende diskussion af forskellige former for politisk deltagelse samt potentielle spændinger og modsætninger mellem disse. Palle Svensson åbner temanummeret med spørgsmålet om, hvor meget borgere deltager i moderne, indirekte demokratier. Svensson sætter fokus på den danske forskning på området og efterspørger et mere systematisk og ajourført engagement med den politiske deltagelse i Danmark, der ligger udenfor de velbelyste kerneaktiviteter.

Emil Hustedes artikel tilbyder et sådant engagement, når han med udgangspunkt i Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursteori præsenterer en ny typologi for organiseringen af alternativ politisk deltagelse. To case-studier af henholdsvis Occupy-bevægelsen og Alternativet illustrerer typologiens relevans og peger samtidig på indbyggede modsætninger, udfordringer og muligheder. Husted henleder bl.a. vores opmærksomhed på de udfordringer, der er forbundet med at være en alternativ organisering og samtidig en del af det parlamentariske

system. I temanummerets tredje artikel fokuserer Acar Kutay på en anden udfordring, nemlig den udfordring der er forbundet med, at civilsamfundet i stigende grad promoveres økonomisk indenfor EU. Kutay viser, at eksisterende normative standarder ikke er kalibreret til en politisk virkelighed karakteriseret af teknokratisk styre og nye former for management. Afslutningsvist diskuterer han, hvordan vi i dag kan tilgå spørgsmål om økonomisk støtte af civilsamfundet kritisk.

Michael Böss' normative bidrag argumenterer for, at det repræsentative demokrati udgør den ideelle demokratiske deltagelsesform suppleret af deliberation og deltagelse på et lokalt plan. Alene udgør deliberation og deltagelse imidlertid ikke et holdbart alternativ til det repræsentative system, hvilket debatter om danskernes deltagelse, engagement og effektivitet tjener til at illustrere. Böss' tilslutning til det repræsentative system går igen i det interview med Uffe Elbæk, som afslutter temanummeret. Interviewet skitserer det alternative projekt, men forsøger samtidig at forholde sig kritisk til det ved inddragelse af de øvrige artikler i temanummeret. Det bliver gennem interviewet tydeligt, hvordan Alternativet i et forsøg på at etablere sig som alternativ samtidig assimileres til et eksisterende parlamentarisk system. Hermed opstår nye udfordringer i relation til, hvordan deltagelse og deliberation bedst finder sted indenfor repræsentative rammer.

Samlet set illustrerer bidragsyderne på glimrende vis, hvordan politisk deltagelse ikke kun kan forstås indenfor

en konventionel parlamentarisk ramme. Igennem temanummerets fem artikler vises det, hvordan demokratisk deltagelse nogle gange spirer og udvikles i opposition til det parlamentariske system – men også derfor i stadig sammenhæng med dette. Hvorvidt demokratiet er i krise og har brug for redning, og hvorvidt en sådan redning afhænger af noget alternativt, må være op til læseren at vurdere.

Referencer

- Angus, I. (2001). *Emergent publics: An essay on social movements and democracy*. Winnipeg: Arbeiter Publishing.
- Bhatti, Y., Dahlgaard, J.O., Hansen, J.H. & Hansen, K.M. (2015). *Mobiliseringsinitiativer ved KV13*. København: CVAP Working Paper Series, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Folketinget (2015) „Om de politiske partier“, <http://www.ft.dk/Demokrati/Partier/Om%20de%20politiske%20partier.aspx>, 25-03-2015
- Graeber, D. (2013). *The democracy project: A history, a crisis, a movement*. London: Allen Lane.
- Ibsen, F., Høgedahl, L. & Scheuer, S. (2012). *Kollektiv handling: Faglig organisering og skift af fagforening*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Kosiara-Pedersen, K. & Hansen, K.M. (2012). *Danske partimedlemmer 2012*. Dokumentations-rapport fra projektet, Moderne Partimedlemskab. København: Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Maeckelbergh, M. (2009). *The will of the many: How the alterglobalization movement is changing the face of democracy*. London: Pluto Press.
- West, D. (2013). *Social movements in global politics*. Cambridge: Polity Press.

Demokrati og politisk deltagelse

Palle Svensson

Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Kan den politiske styreform i Danmark bedst betegnes som et konkurrencedemokrati eller et deltagerdemokrati, og hvilken demokratimodel er i grunden mest ønskværdig? Gennem en diskussion af to demokratiopfattelser (demokratisk revisionisme og radikalt demokrati) redegør professor Palle Svensson for hovedstrømningerne i dansk demokratiteori siden Anden Verdenskrig. Med afsæt i denne diskussion konkluderer han, at Danmark formentlig bedst kan betegnes som et repræsentativt demokrati med fokus på elitekonkurrence.

Ud fra ideale forestillinger om demokrati er folkets deltagelse i det politiske liv uomgængelig. Når Robert A. Dahl opstiller kriterier for en genuin demokratisk proces, er effektiv deltagelse ofte fremført som det første kriterium (1989: 109). Det indebærer, at hver enkelt medlem af folket, hver enkel borger, gennem hele beslutningsprocessen skal have tilstrækkelige og lige muligheder for at udtrykke sine synspunkter. Deltagelse og muligheden for at udtrykke sine præferencer er en forudsætning for, at borgernes interesser kan blive taget ligeligt i betragtning, når der træffes politiske beslutninger. Det er en forudsætning for, at det er folket, der styrer sig selv.

Nu er det imidlertid sådan, at det ideale demokrati ikke er realiseret nogen steder i større samfund. Folket styrer i realiteten ikke nogen steder, heller ikke i Danmark. Hvad vi i daglig tale kalder demokrati, er en tilnærmelse til folkeligt selvstyre, en tilnærmelse som politologer med et udtryk formuleret af Robert A. Dahl kalder et polyarki. Hvis man vil understrege, at dette styre foregår inden for retsstatens rammer, kan man tale om et liberalt demokrati (Møller & Skaaning, 2014: 75-79). Det er en indirekte styreform, hvor beslutningerne ikke tages af folket selv, men af repræsentanter valgt af folket; hvor 'folket'

bestemmes gennem den lige og almindelige valgret; og hvor beslutningsprocesser og valg foregår under respekt for en række medborgerlige friheder, først og fremmest ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed.

Men hvor meget og hvordan bør folket deltage i dette indirekte demokrati? Det er der langt fra enighed om. Nogle mener, at folket blot skal udpege de politiske ledere, mens andre lægger vægt på, at folket også bør deltage i det politiske liv mellem valgene. To hovedopfattelser af demokrati og folkestyre står her over for hinanden. I en dansk sammenhæng peges der gerne på Alf Ross og Hal Koch som talsmænd for de to hovedopfattelser. Alf Ross lagde hovedvægten på de politiske institutioner og demokrati som *folkestyre*. Efter hans opfattelse var folkets primære funktion „at give Føreremnerne den bedste Chance for at gøre sig gældende, derved at Folket vælger sine Førere i offentlig Konkurrence om Vælgernes Tillid“ (1946: 300). Demokrati ses her som elitekonkurrence i modsætning til autoritære og totalitære styreformer, hvor den regerende elite ikke udfordres offentligt af konkurrerende eliter. Hal Koch lagde derimod hovedvægten på deltagelse og samtale og på demokrati som *folkestyre*. Han tog afstand fra forestillinger om et styre ved en elite, uanset om denne elite var valgt demokratisk eller ej, og hans forsvarede folkets aktive deltagelse i det politiske liv: „Det er samtalen (dialogen) og den gensidige forståelse og respekt, som er demokratiets væsen“ (1945: 16). Demokrati ses her ikke som elitekonkurrence men som et deltagelsesdemokrati.

I det første afsnit af denne artikel tages de to hovedopfattelser op til nærmere behandling, idet der redegøres for, hvordan den første hovedopfattelse af demokrati som elitekonkurrence udviklede sig i den internationale teori i perioden efter Anden Verdenskrig. Der redegøres videre for, hvordan den anden hovedopfattelse af demokrati som et deltagelsesdemokrati udviklede sig som en kritik af den første hovedopfattelse. Det vises i denne forbindelse,

hvordan man ud fra de to hovedopfattelser ser forskelligt på den politiske deltagelses ønskelighed og funktioner. I det andet afsnit gennemgås derefter de forskellige former for politisk deltagelse, og hvordan deltagelsesbegrebet i den politologiske og sociologiske forskning er blevet udviklet til at omfatte stadig flere aktivitetsformer. I det tredje afsnit gennemgås den politiske deltagelses omfang og fordeling i Danmark, og denne gennemgang danner i det fjerde og sidste afsnit grundlag for en diskussion af, i hvilket omfang deltagelsesdemokratiet i dag ligger til grund for det danske demokrati.

Politisk deltagelse og demokratisk teori

Man har diskuteret demokrati lige siden antikken. Det falder uden for denne artikels rammer at redegøre for de mange tanker, der i tidens løb er formuleret om dette emne (se herom Hansen, 2012; Møller & Skaaning, 2014: 33-69). Retter vi opmærksomheden mod den moderne demokratiske teori og synet på politisk deltagelse, kan man som sagt tale om en debat mellem to hovedopfattelser, der også kan betegnes som henholdsvis den demokratiske revisionisme og det radikale demokrati.

Baggrunden for denne debat har dels været visse udviklingstendenser inden for den politiske videnskab og dels udviklingen i det omgivende samfund. I årene efter den 2. verdenskrig fik vælgeradfærdsforskningen et opsving i forbindelse med anvendelsen af nye metoder i form af interviews med tilfældigt udvalgte stikprøver af vælgere. Dataindsamlingen skulle foregå sådan, at det indsamlede materiale kunne kvantificeres og analyseres ved hjælp af stadig mere avancerede statistiske teknikker. Man fik på den måde efterhånden en ret grundig beskrivelse af vælgernes politiske holdninger og adfærd. Det var i det store og hele et ret pessimistisk billede, der blev tegnet af de almindelige vælgere evne til at leve op til demokratiske idealer om folkets selvstyre. Navnlig i USA fandt man, at vælgere langt fra var så velinformerede, interesserede og aktive, som man kunne forvente i et velfungerede demokrati. Ikke desto mindre mente man at kunne konstatere, at USA og andre vestlige lande var i stand til at fungere på en stabil og effektiv måde. Man hæftede sig i den forbindelse ved, at man under autoritære og totalitære styreformere som det fascistiske Italien, det nazistiske Tyskland og det stalinistiske Sovjetunionen søgte at øge den politiske deltagelse i form af massesmøder, parader og andre former for statsdirigeret massemobilisering. Disse iagttagelser rejste spørgsmål som: Hvis det ikke er de politisk interesserede og aktive borgere, der er det bærende i demokratiet, hvad er det så? Er en høj grad af politisk deltagelse virkelig det centrale i demokratiet?

Besvarelsen af sådanne spørgsmål førte til formuleringen af en ny opfattelse af den politiske deltagelses be-

tydning i et demokratisk samfund. Denne reformulering blev formuleret på baggrund af erfaringerne fra mellemkrigstiden og støttet af vælgeradfærdsforskningens resultater i efterkrigstiden, og den blev snart fremherskende inden for den vestlige politiske videnskab. Den kom til at indgå i et sæt af ideer, der kan betegnes „demokratisk revisionisme“, fordi den hviler på Joseph A. Schumpeters kritik og revision af, hvad han kaldte den „klassiske“ demokratiske teori, der angiveligt havde lagt vægt på folkets egen afgørelse af de politiske spørgsmål. Ifølge den demokratiske revisionisme skal det definerende for en demokratisk styreform ikke findes i folket og blandt vælgere, men derimod på eliteplanet. Demokratier adskiller sig fra autoritære og totalitære styreformere ved, at der er en fredelig konkurrence om magtpositionerne. De vestlige demokratier var „pluralistiske“, fordi de var to- eller flerpartisystemer i modsætning til etpartisystemerne i det fascistiske Italien, nazistiske Tyskland og stalinistiske Sovjetunionen. Schumpeter formulerede sin demokratimodel således: „Den demokratiske metode er det institutionelle arrangement for at nå frem til politiske beslutninger, hvorved individer opnår magt til at afgøre sagerne gennem en konkurrencepræget kamp om folkets stemmer“ (1942: 269).

Gennem 1960'erne og 1970'erne blev denne demokratiske revisionisme og opfattelse af demokrati som et realistisk konkurrencedemokrati udsat for kritik fra politologer, som kan kaldes „radikale demokrater.“ Her kan C.B. Macpherson (1977) nævnes som en central repræsentant.

Macpherson rejste for det første spørgsmålet, om en beskrivelse, en forklaring og en retfærdiggørelse er det samme. Schumpeter's model er nemlig en blanding af disse elementer. Som en beskrivelse af de eksisterende vestlige styreformere er modellen ret dækkende. Så længe man har et økonomisk system, der hviler på markedskræfterne og dermed fremmer et menneskesyn, der ser mennesker som forbrugere, er denne beskrivelse af det politiske system stort set i orden. Som det økonomiske system hviler på konkurrence mellem vareproducenter på markedet, således hviler også det politiske system på konkurrence, her mellem politiske partier på et politisk marked.

Som en forklaring lider modellen imidlertid af visse mangler. Menneskesynet – at mennesker i det store og hele er uinformerede og passive – og samfundssynet – at samfundet er et marked – holder ikke for en nærmere prøvelse. Påstanden om en uforanderlig menneskelig karakter er problematisk. Mange mennesker ønsker faktisk at deltage; uddannelses- og informationsniveauet er stigende i den brede befolkning; og de grundlæggende – liberalistiske – principper accepteres ikke af alle. Staten er desuden vokset i omfang, idet stadig flere områder

reguleres, og staten har påtaget sig produktion af serviceydelser, der i vidt omfang ikke fordeles over et marked.

Analogien mellem det perfekte – økonomiske – marked og det politiske marked holder heller ikke. Det politiske system er højst et oligopol. Der er ikke mange, men kun få udbydere af politiske „varer“, og derfor er der ikke tale om reel konkurrence. Jo mere konsensus om rammerne betones, og jo færre partier, der findes, desto færre valgmuligheder har vælgerne. Borgernes efterspørgsel på markedet – altså vælgerne efterspørgsel på det politiske marked – bestemmes desuden af deres *effektive* efterspørgsel. Der er i realiteten ikke tale om et princip om „en mand en stemme“, men snarere om velorganiserede interessers dominans.

Som en retfærdiggørelse er modellen efter Macphersons opfattelse helt utilstrækkelig. Den „klassiske“ model, der afvises, er en blanding af Rousseau og utilitaristerne. Schumpeters alternative model er et forskønnet og idealiseret billede af, hvordan det politiske system fungerer i USA og Storbritannien. Forbrugerne og vælgerne er langt fra suveræne i deres valg mellem henholdsvis varer og partier. Derfor afspejler den opnåede „ligevægt“ heller ikke borgernes virkelige interesser. Den ligevægt, der måtte kunne opnås, hviler på ulighed mellem samfundets medlemmer. Under alle omstændigheder strider modellen med det grundlæggende humanistiske og demokratiske princip om, at alle mennesker har ret til at bruge og udvikle egne muligheder.

I det hele taget er det en misforståelse at opfatte „klassikerne“, som om de beskriver faktiske tilstande. De opstillede tværtimod demokrati som et ideal, som man burde stræbe efter at realisere i så høj grad som muligt. Derfor slutter Schumpeter fra „er“ til „bør“, idet han først beskriver de politiske forhold i de lande, som antages at være demokratiske, og derefter slutter han sig til, at de karakteristiske træk i disse lande er definerende for demokratiet.

For at undgå denne fejlslutning har Robert A. Dahl foreslået, at man kalder de faktiske eksisterende „demokratier“ for polyarkier, medens ordet „demokrati“ forbeholdes den mere ideale proces, der bygger på princippet om folkeligt selvstyre og politisk lighed.

Deltagelsens ønskelighed og funktioner

Forskellen mellem demokrati som elitekonkurrence og demokrati som folkelig deltagelse kommer til udtryk i synet på deltagelsens ønskelighed og dens funktioner.

Demokratiske revisionister finder ikke, at en høj grad af politisk deltagelse er ønskelig. Den er i bedste fald spild af borgernes tid og i værste fald farlig for demokratiet. En vis politisk apati og lav grad af deltagelse – eller i hvert fald et heterogent vælgerkorps, hvor kun nogle få

er meget aktive, de fleste forholdsvis passive og nogle helt passive – er derimod ønskelig, fordi apati og passivitet antages at kunne bidrage til demokratiets stabilitet og funktionsmåde, dels som regulator mellem modsatrettede målsætninger (for eksempel magt og styring over for lydhørhed), dels som et filter, der sorterer mennesker med udemokratiske holdninger fra at deltage i den politiske proces. Endelig kan apati tages som udtryk for passiv konsensus og almindelig tilfredshed med den aktuelle politik (Almond & Verba, 1965, jf. Lewin, 1970: 82-108).

Dette syn på den politisk deltagelse er udtryk for, at den ikke ses som en demokratisk værdi i sig selv, men vurderes ud fra den måde, hvorpå den kan bidrage til det politiske systems stabilitet og funktionsevne.

Det politiske systems demokratiske karakter bestemmes derimod ud fra graden af elitekonkurrence.

Radikale demokrater finder derimod, at en høj grad af politisk deltagelse i sig selv er ønskelig og faktisk demokratiets centrale kendetegn. Graden af demokrati måles på den politiske deltagelses omfang. Når demokratiske revisionister og radikale demokrater er så uenige om politisk deltagelse skyldes det i vidt omfang, at de ser forskelligt på deltagelsens funktioner, dels hvad der motiverer mennesker til at deltage i politiske aktiviteter, dels hvilke konsekvenser denne deltagelse har eller formodes at have.

Med hensyn til motivationen for politisk deltagelse sondres der gerne mellem deltagelsens instrumentelle og ekspressive funktioner (Milbrath, 1965: 12; Lively, 1975: 133f). Den instrumentelle deltagelse er et middel, som retter sig mod et mål. Motivationen for at være politisk aktiv kommer fra de resultater, som man forventer, vil komme ud af aktiviteten. Den politiske deltagelse ses som en omkostning, et nødvendigt onde, som man må acceptere, hvis man vil opnå et bestemt gode, som typisk vil være at få indflydelse på de beslutninger, som de politiske myndigheder træffer.

Den ekspressive deltagelse er derimod politisk aktivitet for dens egen skyld. Den politiske deltagelse forbindes med den mulighed for at udtrykke sig, som ligger i sproget, kommunikationen og samvirket med andre mennesker. Borgerne deltager i politiske aktiviteter; fordi de føler, at selve aktiviteten er værdifuld; fordi man lever op til en pligtfølelse; fordi det er sjovt og spændende; eller fordi det tilfredsstiller et socialt behov.

Med hensyn til konsekvenserne af politisk deltagelse sondres der gerne mellem effekten på den politiske beslutningsproces og effekten på deltagerne selv (Lively, 1975: 132). Effekten på den politiske beslutningsproces kaldes deltagelsens beskyttende funktion, fordi den drejer sig om, i hvilket omfang borgerne gennem deres politiske aktivitet er i stand til at beskytte sig mod vilkårlig

magtudøvelse fra myndighedernes side og deres mulighed for at varetage deres interesser over for myndighederne. Borgerne kan søge deres interesser varetaget ved at kommunikere ønsker og krav til de politiske myndigheder og ved at true med eller faktisk nægte politikerne genvalg, hvis de ikke er tilstrækkeligt lydhøre over for de formulerede ønsker og krav.

Politisk deltagelse kan også have en anden effekt, som drejer sig om deltagelsens konsekvenser for deltagerne selv. Man taler så om deltagelsens uddannende funktion, fordi det antages, at deltagelsen ikke blot ændrer deltagernes karakter, men også medfører en udvikling af deltagernes intellektuelle og moralske egenskaber. Denne teoretiske antagelse kan føres tilbage til John Stuart Mill (Mansbridge, 1999: 306), men i vore dage er det først og fremmest de radikale demokrater, der har taget denne teori til sig. Accepten eller forkastelsen af denne teori er en af de centrale grunde til uenigheden mellem på den ene side talsmænd for et deltagelsesdemokrati (participatory democracy) og et samtaledemokrati (deliberative democracy) og på den anden side demokratiske revisionister.

Radikale demokrater finder en høj grad af politisk deltagelse ønskelig, fordi de finder alle de fire funktioner vigtige: folket får mulighed for at udfolde sig socialt gennem den ekspressive funktion; folket får gennem deltagelsen et instrument, der kan bruges til at øve indflydelse på myndighedernes beslutninger; folket kan gennem deltagelsen have held til beskytte sine interesser; og folket kan gennem den uddannende funktion opnå bedre indsigt i og forståelse af de politiske beslutninger, der sætter rammerne for dets livsudfoldelse. Demokratiske revisionister finder derimod ikke en høj grad af politisk deltagelse ønskelig. Nogle ser ligefrem fordele ved en vis apati i folket, og de tillægger alene deltagelsen en instrumentel funktion, idet de ser den som en omkostning, der skal kunne betale sig i form af en effektiv beskyttelse af egne interesser over for myndighederne. Denne debat rejser spørgsmålet om, hvilke aktiviteter der skal henregnes til den politiske deltagelse.

Former for politisk deltagelse

Inden for statskundskaben og den politiske sociologi sonderes der gerne mellem individuel og kollektiv adfærd. Der er ikke tale om nogen logisk sondring, således at menneskers aktiviteter enten er det ene eller det andet. Sondringer er derimod udtryk for, at man kan interessere sig for forskellige sider af virkeligheden. Al menneskelig adfærd er i en vis forstand individuel, fordi det er de enkelte mennesker, der er aktive. Samtidig er næsten al menneskelig aktivitet kollektiv i den forstand, at den forekommer i en social sammenhæng. Ved studiet af in-

dividuel adfærd interesserer man sig for, hvordan de enkelte mennesker – eller snarere kategorier af mennesker som de unge eller kvinderne – handler, mens man ved studiet af kollektiv adfærd interesserer sig for, hvordan grupper handler. Forståelsen af politisk deltagelse har gradvis udviklet sig fra at omfatte former for individuel til også at omfatte former for kollektiv adfærd.

I den traditionelle udforskning af politisk deltagelse koncentrerede man sig om de politiske valg og de aktiviteter, som havde forbindelse med borgernes valgdeltagelse og partivalg. Lester W. Milbrath (1965: 18) opstillede således er hierarki, der omfattede alle de deltagelseformer, som han fandt relevante. Nederst i hierarkiet, lige over de helt passive borgere, placerede han „tilskueraktiviteterne“, der omfattede valgdeltagelse og deltagelse i politiske diskussioner om valg. Midt i hierarkiet placerede han „overgangsaktiviteterne“, der omfattede deltagelse i politiske møder, økonomiske bidrag til opstillede kandidater og personlig henvendelse til politikere og embedsmænd. Endelig bestod det øverste lag af „gladiatoraktiviteterne“, der omfattede partimedlemskab, indsamling af penge og opstilling som kandidat til politiske poster. Derimod indtog Milbrath ikke deltagelse i politiske demonstrationer, fordi han mente, at de politiske adfærdsformer ikke blot skulle være lovlige, men også nyde almindelig anerkendelse som normale. Protestaktioner og strejker for ikke at tale om voldelige handlinger var derfor udelukket.

Efter de politiske begivenheder i 1960'erne og 1970'erne som borgerretsbevægelser, studenteroprør og protester mod Vietnamkrigen begyndte forskerne at udvide forståelsen af politisk deltagelse. Sidney Verba og Norman H. Nye (1972: 2) definerede således politisk deltagelse som handlinger, der har til formål at påvirke beslutninger, der indebærer en autoritativ fordeling af værdier med gyldighed for samfundet, uanset om de træffes af de valgte politiske myndigheder. Desuden begyndte man at interessere sig for protestaktiviteter som en form for politisk deltagelse. Alan Marsh formulerede en sondring mellem på den ene side konventionel eller ortodoks adfærd og på den anden side ukonventionel eller uortodoks adfærd – en sondring der i en vis udstrækning hvilede på en sondring mellem lovlige og ulovlige politiske aktiviteter. Mere konkret rangordnede han ti former for protestadfærd fra de mest accepterede til de mindst accepterede (Marsh, 1977: 39-54; jf. Borre og Eliason, 1983 om protestaktivitet i Danmark).

Inddragelsen af protestaktiviteter betød en væsentlig udvidelse af det tidligere ret snævre deltagelsesbegreb, men rummede også visse problemer. For det første omfattede begrebet en række aktivitetsformer, som optræder ret sjældent og kun omfatter få mennesker. For det andet omfattede protest og konfrontation kun et aspekt af de

adfærdsformer, som vandt frem. Man har her talt dels om græsrodsdeltagelse, dels om „det lille demokrati“.

Jørgen Goul Andersen var den første, der herhjemme beskrev græsrodsdeltagelsens omfang og udbredelse i forskellige sociale grupper. I bogen *Folkets veje i dansk politik* (1980: 103) definerede han deltagelse i græsrodsaktioner som „en aktivitet, der tilsigter at påvirke offentlige myndigheders beslutninger eller at protestere over sådanne i en bestemt sag, gennem direkte, kollektiv handling, på interesseområder, der ligger uden for produktionssfæren og ikke organiseres på grundlag af det sociale netværk her.“ Palle Svensson og Lise Togeby konkluderede i en gennemgang af deltagelseslitteraturen, at der med inddragelse af græsrodsdeltagelsen var sket et væsentligt fremskridt med hensyn til udforskningen af politisk deltagelse. Græsrodsbegrebet var bedre end protestbegrebet og aktionsbegrebet i stand til at opfange det „nye“ i de politiske aktiviteter. Det åbnede op for en forståelse af, at politisk deltagelse ikke nødvendigvis behøver at være kortsigtet, målrettet og med en beskyttende effekt, men også kan være langsigtet og med en uddannende effekt. Desuden pegede de på, at der ikke tilstrækkeligt præcist var skelnet mellem *græsrodsorganisationer* (udforsket af Peter Gundelach, 1980) og *græsrodsdeltagelse*. Protester og aktioner omfattede kun en del af græsrodsaktiviteterne, og disse aktiviteter var ikke nødvendigvis styret af græsrodsorganisationer. Svensson og Togeby foreslog derfor græsrodsdeltagelse defineret som „deltagelse i kollektive politiske aktiviteter, der er åbne for alle, og som ikke er forbeholdt medlemmer af bestemte grupper og organisationer.“ Græsrodsdeltagelse blev på den baggrund operationaliseret som deltagelse i demonstrationer, folkemøder, andre offentlige møder, egentlige aktioner, underskriftsindsamlinger samt at give økonomisk støtte (Svensson & Togeby, 1986: 69 og 80).

Synet på politisk deltagelse har været under forandring, og stadig flere former for adfærd er blevet inddraget under begrebet. Det er karakteristisk for de hidtil omtalte former for politisk deltagelse, at de vedrører påvirkning af de politiske myndigheder og deres beslutninger, direkte eller indirekte (via den offentlige opinion), på kort eller lang sigt (via holdningsændringer i befolkningen.) Den seneste udvikling af begrebet afspejler en stigende bevidsthed om, at politik ikke blot skal besluttes, men også føres ud i livet. Politiske beslutninger skal implementeres for at få virkning. Mens politisk deltagelse længe fokuserede på politikens inputside, har man siden 1990'erne udvidet opmærksomheden til også at omfatte outputsiden. Generelt defineres politisk deltagelse så som alle de handlinger, der søger at påvirke det endelige udfald af politik (Parry, Moyser & Day, 1992, jf. Togeby et al., 2003: 55). Mere konkret kan man sondre mellem de formelle og uformelle former for påvirkning af implementeringen. Den formelle påvirkning af regelanvendelsen sker i form af borgernes deltagelse i brugerbestyrelser i offentlige institutioner som skoler og børnehaver og i form af samarbejdsudvalg, der inddrager de ansatte i virksomheder og offentlige institutioner. De uformelle former er blevet kaldt „det lille demokrati“, fordi de omfatter de mere situationsbestemte aktiviteter om enkeltsager i det nære samfund. Med denne udvidelse bliver begrebet politisk deltagelse ganske omfattende, og det kan blive vanskeligt at afgrænse politisk deltagelse i forhold til andre former for adfærd og at afgrænse de enkelte former for politisk deltagelse i forhold til hinanden. Jørgen Goul Andersen har søgt at opstille en typologi, som angiveligt er en grov opdeling og med uskarpe grænser mellem mange af typerne (2004: 31f). Den anvendes i det følgende til en beskrivelse af den politiske deltagelses omfang og fordeling i Danmark.

| | | Kollektiv handling | | Individuel handling | |
|--|---------------------------------------|---|--|---|--|
| | | <i>Kollektivt sigte</i> | | <i>Individuelt sigte</i> | |
| Inputsiden: påvirke reglers tilblivelse | <i>Formaliseret</i> | Partideltagelse; Deltagelse i foreninger med politisk sigte | Valgdeltagelse | | |
| | <i>Uformel/ situationsbestemt</i> | Deltagelse i græsrodsaktioner | Underskriftsindsamling; økonomiske bidrag | | |
| | | Kontakt politiker/ embedsmænd, medier mv. på vegne af gruppe | Kontakt politiker/ embedsmænd i sag af kollektiv interesse; læserbrev | (Kontakt politiker/ embedsmænd) | |
| Outputsiden: påvirke forvaltning af regler | <i>Formaliseret</i> | Brugerbestyrelser; samarbejdsudvalg | | | |
| | <i>Uformel/ situationsbestemt</i> | „Lille demokrati“: uformel brugerindflydelse; uformel indflydelse på arbejdspladsen | Politisk forbrug („lille demokrati“) | „Lille demokrati“ kontakt politiker/ embedsmænd/offentlig ansat i rent personlig sag | |

Deltagelsens omfang og fordeling i Danmark

Beskrivelsen i det følgende hviler på hovedresultaterne fra Magtudredningen (Togeby et al., 2003) og på Jørgen Goul Andersens bog *Et ganske levede demokrati* (2004), som danner grundlag for Magtudredningens konklusioner på dette område.

Hvad først angår den formaliserede deltagelse på inputsiden – også kaldet de konventionelle eller ortodokse former for politisk deltagelse – står valgdeltagelsen og deltagelsen i politiske partier og foreninger i centrum.

Valgdeltagelsen ved folketingsvalgene har ikke været faldende i Danmark (Elklit et al., 2005: 21-30). Den svinger gerne omkring 86 procent: 2001: 87,1 procent; 2005: 84,5 procent; 2007: 86,6 procent; og 2011: 87,7 procent. Der er heller ikke markante sociale forskelle i valgdeltagelsen ved folketingsvalgene. De unge under 30 år og de ældre over 80 år deltager mindre end de midaldrende; vælgere med dansk herkomst deltager mere end vælgere med fremmed herkomst, navnlig vælgere fra såkaldte tredjelande (uden for Norden, Europa og Nordamerika); de veluddannede og økonomisk velstillede deltager mere, mens vælgere, der modtager sociale ydelser (som kontanthjælp og førtidspension), deltager mindre. Derimod er der ikke længere forskel mellem kvinders og mænds valgdeltagelse, og de sociale forskelle er alt i alt forholdsvis små (Elklit et al., 2005: 59-92). Deltagelsen ved kommunalvalg og valg til Europaparlamentet er lavere end ved folketingsvalg, men heller ikke markant faldende. Ved kommunalvalg ligger den på omkring 70 procent: 2005: 69,5 procent; 2009: 65,8 procent og 2013: 71,9 procent. Deltagelsen ved valg til Europaparlament har over en længere årrække været faldende således fra 52,9 procent i 1994 til 50,5 procent i 1999 og 47,9 procent i 2004, men er de sidste to gange holdt oppe ved samtidige folkeafstemninger – i 2009 (om tronfølgeoven): 59,5 procent og i 2014 (om patentdomstolen): 56,3 procent.

Mens deltagelsen i valg har været nogenlunde stabil, har deltagelsen i de politiske partier været faldende. Såvel medlemstallet som aktiviteten i partierne har været faldende siden begyndelsen af 1990'erne (Goul Andersen, 2004: 87). Som den eneste form for politisk deltagelse er partierne forblevet mandsdominerede. Mens partideltagelse tidligere var med til at udligne de sociale forskelle i den politiske deltagelse, synes dette ikke længere at være tilfældet, idet de højtuddannede er begyndt at deltage mere end de kortvarigt uddannede (Goul Andersen, 2004: 89).

Medlemskabet af frivillige foreninger har fra slutningen af 1970'erne frem til 2000 været stigende, idet det gennemsnitlige antal af voksne danskers medlemskab er steget fra 2,9 til 3,3. Kun to typer af foreninger, nemlig fagforeninger og religiøse organisationer, har haft tilbagegang. Den aktive deltagelse i foreningerne er ikke gået

tilbage, men har ikke fulgt med i det stigende medlemstal (Goul Andersen, 2004: 102f). De unge, kvinderne og de kortvarigt uddannede har traditionelt været mindre med i foreningslivet. Mens aldersforskellen og i nogen grad uddannelsesforskellen er bevaret, er kønsforskellen forsvundet. Og selv om visse socialt dårligt stillede stadig er mindre aktive, er hovedtendensen en udligning af de sociale forskelle i foreningslivet (Goul Andersen, 2004: 109 og 123).

Den uformelle og mere situationsbestemte deltagelse på inputsiden omfatter de forskellige former for græsrodsdeltagelse, herunder deltagelse i politiske aktioner, men også mere fredelige henvendelser til de politiske myndigheder. Mens danskerne sammenlignet med andre europæiske lande er ret utilbøjelige til at deltage i politiske aktioner som demonstrationer, er der i det store og hele sket en forskydning af græsrodsdeltagelsen fra mere militante til mere fredelige former og fra store landsdækkende folkebevægelser til mindre og lokale aktiviteter. Græsrodsdeltagelsen synes at have skiftet karakter fra være et led i folkelige bevægelser, hvor de var en særlig deltagelsesform under mobiliseringen af bestemte politiske kræfter, til at blive en del af borgernes mere sædvanlige politiske deltagelse (Goul Andersen, 2004: 130, 133 og 139).

På outputsiden omfatter den formaliserede deltagelse aktiviteter i brugerbestyrelser i offentlige institutioner og samarbejdsudvalg på arbejdspladsen. Disse deltagelsesformer er ikke helt så veldokumenterede som de forskellige former for deltagelse på inputsiden, og der sondres ikke altid præcis mellem de formaliserede og uformelle deltagelsesformer i „det lille demokrati“, dvs. „borgernes handlinger for at påvirke deres egen livssituation i forskellige roller, først og fremmest som brugere af offentlige serviceinstitutioner eller som ansatte på en arbejdsplads“ (Goul Andersen, 2004: 165). Sammenligner man Danmark med andre europæiske lande, ligger Danmark helt i top med hensyn til deltagelse på arbejdspladsen, idet 61 procent rapporterer at have brugt disse muligheder. Derimod ligger Danmark en smule lavere med hensyn til anvendelsen af påvirkningsmulighederne på skoler (51 procent) og navnlig i sundhedsvæsenet (21 procent.). Der har dog på alle disse områder været tale om stigende deltagelse gennem 1990'erne (Goul Andersen, 2004: 176f).

Andre former for „det lille demokrati“ som politisk forbrug anvendes også af mange. Niveauet for politisk forbrug er højt i Danmark sammenlignet med andre europæiske lande, kun Sverige og Schweiz ligger højere. Næsten hver anden (47 procent) angav i 2000 inden for de sidste tre år at have boykottet bestemte varer og/eller bevidst købt bestemte varer af politiske, etiske eller miljømæssige grunde (Goul Andersen, 2004: 145 og 150).

Sammenfattende kan man om den politiske deltagelses omfang og fordeling med Lars Torpe og Jørgen Goul Andersen sige, at umiddelbart peger mange ting på, at tilskuerdemokrati kan være en passende betegnelse for den demokratiske virkelighed i dagens Danmark. De peger dog også på, at selv om forestillingen om et tilskuerdemokrati kan anvendes som en bred metafor, er det „i så fald et tilskuerdemokrati med betydelige deltagerdemokratiske og deliberativt demokratiske elementer – ikke mindst på det lokale plan“ (Torpe & Goul Andersen, 2001: 97).

Gennemgangen af udforskningen af politisk deltagelse viser to ting. For det første har begrebet „politisk deltagelse“ været under stadig forandring over de seneste 50 år, og tendensen har været, at begrebet er blevet stadig bredere, og at skellet mellem politisk adfærd og andre former for adfærd er blevet udvisket. For det andet synes den danske udforskning af de forskellige former for politisk deltagelse at være gået i stå. Den politiske deltagelse har ikke de seneste 15 år været gjort til genstand for systematisk udforskning udover en fokusering på valgdeltagelsen (Elklit et al., 2005; Bharti et al., 2014a og 2014 b). Grunden til den svigtende interesse for forskning i de andre former for politisk deltagelse er ikke entydig, men en mulig forklaring kan være, at kerneaktiviteterne efterhånden synes velbelyst, mens de nyere former på grænsen mellem politisk adfærd og andre former for adfærd er vanskelig at få hold på. Ikke desto mindre synes der behov for at ajourføre vor viden om både de traditionelle og konventionelle former og om nyere og grænseoverskridende former, herunder ikke mindst hvordan og i hvilket omfang de nye sociale medier finder anvendelse på det politiske område.

Ideal om deltagelsesdemokrati i Danmark?

Det kan afslutningsvis være interessant at overveje, om det danske demokrati og dets selvforståelse hviler på de radikale demokratisk ideal om deltagelse og måske ligefrem et ideal om deliberation eller om det snarere er revisionisternes opfattelse af det repræsentative demokrati og forestillingen om demokrati som elitekonkurrence, der ligger til grund. En ting er, hvordan folket faktisk deltager og ser på dette, noget andet er, hvordan det politiske system og dets ledende repræsentanter opfatter sig selv, og hvordan de faktisk bruger systemet. Er det således, at folket gerne vil deltage i styret og også mener at kunne det, men ikke føler, at det får lov? Er borgerne ikke tilskuere af lyst, men fordi de holdes uden for spillet af en elite, der „kører løbet?“ (Goul Andersen, Torpe & Andersen, 2000: 279).

Den politiske styreform i Danmark bygger på to grundlæggende principper, som ganske vist ikke er eksplicit formuleret i grundloven, men som alligevel danner grundlag for dens bestemmelser. Det er folke-

suverænitetsprincippet, hvorefter statsmagten bygger på folkeviljen, og det er det repræsentative princip, hvorefter magtudøvelsen i praksis varetages af institutioner, der er valgt af og kontrolleret af folket.

Som udgangspunkt er der ingen tvivl om, at styreformen i Danmark hviler på det repræsentative demokratis tankegang. Formelt set er Danmark et konstitutionelt monarki, men monarken er nu om stunder i praksis berøvet enhver politisk indflydelse og udfylder alene rollen som symbolsk kransekagefigur. Grundloven anvender ikke ordet „demokrati“, men regulerer ganske nøje, hvordan det repræsentative system skal fungere. Grundloven anvender heller ikke ordet „parti“, men implicit skinner forestillingen om konkurrence mellem partier igennem, når der i § 31 tales om „en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne.“ Grundloven rummer kun få bestemmelser om folkeafstemninger, og den giver hverken folket mulighed for at tage initiativ til love eller mulighed for at begære vedtagne love til folkeafstemning. Den mulighed, som den folkevalgte opposition (en tredjedel af Folketingets medlemmer) har for at inddrage vælgerne i lovgivningen, er kun blevet benyttet en enkelt gang (i 1963 om jordlovene).

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan dette formelle system gives liv og indhold. Er det elitens styring eller den folkelige deltagelse, der bør være det centrale i demokratiet? Efter den anden verdenskrig og den tyske besættelse gav dette spørgsmål anledning til en livlig debat. De to omtalte hovedopfattelser af demokrati og folkestyre kom her til at stå over for hinanden, repræsenteret af henholdsvis Alf Ross og Hal Koch. Kochs ideal om et deltagerdemokrati med folkelig deltagelse mellem valgene blev i efterkrigstidens Danmark et succeskriterium ved siden af kriteriet om et ansvarligt repræsentativt system, men dette ideal faldede i perioden efter 1973 (Knudsen, 2007: 9-21). Udviklingen siden det traditionelle partisystems sammenbrud har af forskellige grunde favoriseret „elitære, professionaliserede politiske partier, der gebærder sig som virksomheder på et marked“ (Knudsen, 2007: 446).

Ved festlige lejligheder hyldes idealet om et levende demokrati nok stadig af den politiske elite, men i praksis bygger den førte politik i højere grad på det repræsentative princip, og der tages jævnlige forbehold over for almindelige borgernes direkte deltagelse i politik gennem demonstrationer og folkeafstemninger.

Ledende politikere som Helle Thorning-Schmidt tager jævnlige afstand fra anvendelsen af folkeafstemninger i den politiske proces. Spørgsmålet om patentdomstolen kom således kun til folkeafstemning i 2014 med den største modvilje fra regeringens side, og fordi der trods mange anstrengelser ikke kunne skaffes 5/6's flertal for den i Folketinget.

En omfattende undersøgelse af politisk offentlighed og demokrati i Danmark gennemført af Jørn Loftager konkluderer, at det danske demokrati hverken hviler på et ideal om deltagelsesdemokrati eller deliberativt demokrati. Han hævder ikke, at det danske demokrati er i krise eller forfald, men påpeger en række udviklingstræk, der ud fra en deliberativ demokratiopfattelse må betegnes som negative, og som har det til fælles, at de svækker rollen som politisk deltagende borger (2004: 236). Han finder en voksende spænding mellem de eksisterende muligheder for et deliberativt demokrati og det omfang, i hvilket disse muligheder faktisk bliver aktualiseret. Efter hans opfattelse er det afgørende problem for det danske demokrati, „at stærke og til dels anonyme kræfter trækker i retning af,

at politiske beslutninger er noget, der skal sælges, snarere end noget, der offentligt skal begrundes“ (2004: 238).

Sammenfattende viser resultater fra undersøgelser af den politiske deltagelse omkring årtusindskiftet, at befolkningen ikke blot er tilskuere til „det store demokrati“, samtidig med at aktuelle eksempler fra det politiske liv og ekspertvurderinger peger i retning af, at de konkurrerende eliter og de store politiske partiers ledere ikke er meget for at give magten fra sig. Dette indikerer, at det danske folkestyres selvforståelse nok ikke hviler på ideen om et deltagelsesdemokrati og ideen om demokrati som en livsform med en fortløbende samtale, som Hal Koch skitserede det, men snarere på den form for repræsentativt demokrati med fokus på elitekonkurrence, som Alf Ross præsenterede.

Litteratur

- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1965). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy*, Boston: Little, Brown and Company (først publiceret 1963).
- Bhatti, Yosef, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegard Hansen & Kasper Møller Hansen (2014a). *Hvem stemte og hvem blev hjemme? – Valgdeltagelsen ved kommunalvalget 19. november 2013. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*, Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bhatti, Yosef, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegard Hansen & Kasper Møller Hansen (2014b). *Hvem stemte til EP-valget 2014? – Valgdeltagelsen ved Europa-Parlamentsvalget 25. maj 2014. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*, Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Borre, Ole & Leslie Eliason (1983). „Protestadfærden og dens baggrund“, pp. 104-122 i Ole Borre (red.), *Efter vælgerskredet*, Århus: Forlaget Politica.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*, New Haven & London: Yale University Press.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2005). *Gensyn med sofa vælgerne. Valgdeltagelse i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (1980). „Deltagelse i græsrodsaktioner“, pp. 102-140 i Erik Damgaard (red.), *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz.
- Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000). *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Mogens Herman (2012). *Demokratiets historie fra oldtid til nutid*, København: Museum Tusulanums Forlag.
- Koch, Hal (1945). *Hvad er Demokrati?*, København: Gyldendal.
- Knudsen, Tim (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*, København: Akademisk Forlag.
- Lewin, Leif (1970). *Folket och eliterna*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lively, Jack (1975). *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Macpherson, C.B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane (1999). „On the Idea That Participation Makes Better Citizens“, pp.291-335 i Stephen L. Elkin & Karol Edward Soltan (red.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Marsh, Alan (1977). *Protest and Political Consciousness*, London: Sage Publications.
- Milbrath, Lester W. (1965). *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago: Rand MacNally.
- Møller, Jørgen & Svend-Erik Skaaning (2014). *Demokrati. Opfattelser, udviklinger, årsager og virkninger*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Parry, Geraint, George Moyser & Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, Alf (1946), *Hvorfor Demokrati?*, København: Ejnar Munksgaard.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: George Allen & Unwin (5. Ed. 1976).
- Svensson, Palle & Lise Tøgeby (1986). *Politisk opbrud. De nye mellemlags græsrodsdeltagelse*. Århus: Forlaget Politica.
- Tøgeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og Demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torpe, Lars & Jørgen Goul Andersen (2001). „Hvilken type demokrati – „tilskuerdemokrati“, „deltagerdemokrati“ eller „deliberativt demokrati“?, pp. 61-101 i Erik Oddvar Eriksen & Marit Skivenes (red.), *Deliberasjon og demokrati*, Bergen : LOS-senteret.
- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper and Row.

Organiseringen af Alternativ Politisk Deltagelse: Udkast til en Typologi

Emil Husted

Ph.d. studerende, Institut for Organisation, Copenhagen Business School

Hvordan kan vi forstå 'alternativ' politisk deltagelse som en demokratisk aktivitet, der søger at udfordre den bestående idé om politik, men som samtidig er en afgørende del af ethvert velfungerende demokrati? I denne artikel forsøger ph.d.-studerende Emil Husted at besvare netop dette spørgsmål ud fra en diskursteoretisk optik. Han foreslår samtidig et udkast til en typologi for organiseringen af netop denne type deltagelse. Typologien tydeliggør det politiske og organisatoriske spændingsfelt, som protestbevægelser og andre alternative organiseringer konstant må navigere for at forblive alternative.

Indledning

Som Palle Svenssons artikel i dette temanummer tydeliggør, har moderne demokratilitteratur i overvejende grad fokuseret på stemmeafgivning og partimedlemskab som de to mest signifikante former for politisk deltagelse. Selvom ekstra-parlamentariske former for politisk deltagelse har eksisteret i hele det liberale demokratis historie (Tilly & Wood 2012), tilskrives sådan politisk aktivitet dog sjældent nævneværdig betydning, og den medregnes ofte blot som et eksotisk supplement til parlamentarisk deltagelse (Angus 2001; Pateman 1970; West 2013). Dette gennemgribende fokus på det parlamentariske system har ifølge en række forskere affødt en snæver opfattelse af demokratiet, hvilket har betragteligt indskrænket vores evne til at forstå det fulde spektrum af borgerdeltagelse (Arriaga 2014; Boyte 2005; della Porta 2013; Zukin et al. 2006).

Den ekstra-parlamentariske form for politisk deltagelse giver sig i disse år formentlig bedst til kende igennem de mange folkelige opstande, der med hjælp fra nye digitale medier, blomstrer op verden over (Mason 2013; Castells 2012). Først kom det Arabiske Forår og siden fulgte de spanske Indignados, det verdensomspændende Occupy-netværk, de internet-baserede Anonymous, den globale Zeitgeist-bevægelse, de tyrkiske Chapullers, de brasilianske V for Vinegar-protester, den Ukrainske Euromaiden-bevægelse og senest de omfattende demonstrationer i Hong Kong, arrangeret af gruppen Occupy Central with Peace and Love. Også i Danmark har vi de seneste år oplevet folkelige opstande. Der var COP15-demonstrationerne og Kirkeasyl-bevægelsen i 2009, lærerkonflikten i 2013 og senest den bredde folkelige modstand mod hhv. offentlighedsloven og frasalget af DONG-aktier til investeringsbanken, Goldman Sachs. Men hvad er det for en form for politisk deltagelse, som disse folkelige opstande muliggør? Hvordan organiseres den? Og hvorfor bør vi inkorporere denne type deltagelse i vores diskussion af det liberale demokrati?

I denne artikel vil jeg søge at besvare disse spørgsmål ud fra en diskursteoretisk optik, da dette perspektiv giver unik mulighed for at påpege det hegemoniske fundament, som den konventionelle opfattelse af politisk deltagelses grundlæggende set hviler på (Marchart 2007, 134). Igennem særligt Ernesto Laclau og Chantal Mouf-fes (1985) diskursteori vil jeg fremføre en konceptualisering af, hvad jeg betegner som *alternativ politisk deltagelse*. Denne konceptualisering vil jeg dernæst benytte til at fremskrive et udkast til en typologi for organiseringen af denne form for deltagelse. Målet med teksten bliver

hermed todelte: Først vil jeg undersøge, hvordan den konventionelle forståelse af politisk deltagelse kan gentænkes, så den også rummer 'alternative' former for deltagelse. For det andet vil jeg – med afsæt i eksemplerne Occupy Wall Street og Alternativet – undersøge, hvordan disse alternative former for politisk deltagelse organiseres af politiske bevægelser, og hvorledes idéen om politisk lederskab i denne sammenhæng kan forstås. Fokus for artiklen er altså både på de politiske aspekter af alternativ politisk deltagelse, men også på de organisatoriske aspekter.

Hermed positionerer artiklen sig i et relativt underbelyst hjørne af den politologiske litteratur, hvor politisk teori møder organisationsteori i relation til ekstra-parlamentarisk deltagelse (McAdam & Scott 2005, 4). Artiklen søger at udfylde dette teoretiske tomrum ved at politisere organisationsteorien igennem en post-strukturalistisk antagelse om, at enhver form for organisering nødvendigvis må være et resultat af provisorisk hegemoni (Böhm 2006, 58). Med dette skal forstås, at ethvert samfund til enhver tid muliggør visse organisationsformer og forhindrer andre, ligesom at enhver organisation på samme måde muliggør visse former for deltagelse og forhindrer andre. Dette medfører, at selve organiseringen af alternativ politisk deltagelse aldrig kan iagttages i et neutralt lys, men at den derimod må betragtes som et resultat af diskursive magtkampe. Det er med afsæt i denne antagelse, at jeg vil arbejde mig frem mod den omtalte typologi.

Konventionel politisk deltagelse

Meget vand er løbet under broen siden den østrigske økonom, Joseph Schumpeter, formulerede sin elitære model for det repræsentative demokrati. I værket *„Capitalism, Socialism and Democracy“* argumenterede Schumpeter (1942) for, at det liberale demokratis klassiske doktrin er fundamentalt utilstrækkelig. Her antages det nemlig, at samtlige borgere har en kvalificeret holdning til alle emner, og at politikerne således må bestræbe sig på at realisere disse holdninger. Denne doktrin beror dog på borgernes evne til uafhængigt at forestille sig rationelle løsninger på diverse samfundsproblemer, hvilket Schumpeter betragtede som en utopi (Held 2006, 148). Befolkningen er nemlig aldrig uafhængig, og den vil altid være influeret af en politisk elite. Derfor, argumenterede Schumpeter, burde demokratiet i stedet udformes som en markedsplads, hvor politikerne formulerer holdninger, som borgerne efterfølgende „køber“ med deres stemme (Schumpeter 1942, 269).

Schumpeters betragtninger om, at demokrati ikke er en livstil, som Hal Koch (1945) f.eks. hævdede, men blot en effektiv metode til at udvælge og autorisere en politisk elite, kan virke en anelse fremmede for moderne demokrater. Trods dette kan der dog ikke være tvivl om,

at hans minimalistiske opfattelse af demokratiet har haft stor indflydelse på nutidens liberale demokrati (Macpherson 1977, 77). Dette eksemplificeres både i den offentlige debat, hvor et vedvarende fokus på stemmeafgivning synes at indikere, at valghandlingen i dag opfattes som den primære aktivitet for politisk engagerede borgere (Brookes et al. 2004), men også i den akademiske verden, hvor man traditionelt har anlagt et snævert fokus på politiske deltagelse (Teorell et al. 2007; Zukin et al. 2006; West 2013). Et eksempel på dette finder man hos den indflydelsesrige politolog, Sidney Verba, og hans kollegaer, der i værket *„Participation and Political Equality“* udelukkende karakteriserer lovlige aktiviteter, der direkte retter sig mod parlamentet, som værende udtryk for politisk deltagelse (Verba et al. 1978, 1).

Lignende definitioner finder man hos f.eks. Millbrath & Goel (1977), Kaase & March (1979), Brady (1999) og van Deth (2001), der alle væver politisk deltagelse tæt sammen med parlamentarisme. Sideløbende med disse forsøg på at definere politisk deltagelse som en relativt instrumentel praksis, finder man dog også en gren af demokratilitteraturen, der beskæftiger sig med begreberne 'civic engagement' og 'civic participation'. I stedet for at fokusere på det parlamentariske system, fremhæver denne litteratur, at ekstra-parlamentariske aktiviteter som f.eks. frivilligt arbejde, foreningsliv og aktivisme er essentielle for demokratiet. Et klassisk eksempel på denne tankegang finder man hos Robert Putnam (2001), der i værket *„Bowling Alone“* fremfører argumentet om, at den amerikanske befolkning ikke er nær så engageret i civilsamfundet som tidligere. Dette udgør, ifølge Putnam, en betydelig fare for demokratiet, da det er igennem civilsamfundet, at borgerne lærer at handle politisk (Putnam 2001, 336).

Karakteristisk for denne skildring af faldet i ekstra-parlamentarisk aktivitet i USA er, at Putnam hele vejen igennem opretholder en skarp distinktion mellem 'political participation' og 'civic participation'. Selvom 'civic participation', der formentlig bedst kan oversættes til civilsamfundsdeltagelse, har afgørende indvirkning på borgernes evne til agere politisk, kan det altså ikke sidestilles med politisk deltagelse. Hos såvel Putnam som hos Verba opdeles demokratiet i to separate dele med dertilhørende institutioner og praksisser: Det parlamentariske system og civilsamfundet. Denne distinktion har sidenhen ført til talrige forsøg på at adskille begreberne politisk deltagelse og civilsamfundsdeltagelse ved at identificere praksisser og institutioner, der tilhører hhv. den ene eller den anden kategori (Barrett & Brunton-Smith 2014; Ekman & Emnå 2012; Berger 2009; Adler & Goggin 2005). Ved at anlægge en diskursteoretisk optik, vil jeg søge at transsendere denne distinktion for dermed at vise, hvordan denne konventionelle demokratiopfattelse kan gentænkes

og udvides til også at indkapsle alternative former for politisk deltagelse. For at forstå, hvordan dette er muligt, må vi dog først kigge nærmere på den diskursteoretiske forskel på 'politik' og 'det politiske'.

Politik og det politiske

Betegnende for den konventionelle afgrænsning af politik, hvor politisk deltagelse konceptualiseres som noget forskelligt fra civilsamfundsdeltagelse, er, at den ud fra et diskursteoretisk synspunkt udelukkende beskæftiger sig med 'politik' og ikke med 'det politiske'. Ifølge Mouffe (2013, xii) betegner 'politik' nemlig udelukkende de hegemonisk konstituerede institutioner og praksisser, der til en bestemt tid ordner og strukturerer menneskelig sameksistens. 'Det politiske' derimod betegner det helt fundamentale niveau af tilværelsen, hvor antagonistiske relationer konstituerer selve samfundet. Med Martin Heideggers ord kan man sige, at 'politik' eksisterer på det sociales ontiske niveau (det værendes aktuelle gestaltning), mens 'det politiske' tilhører det sociales ontologiske niveau (det værendes væren) (Heidegger 1927).

Aktiviteter, der beskæftiger sig med 'det politiske' handler altså, ifølge Mouffe, ikke blot om tekniske problemstillinger og disses rationelle løsning, som Schumpeters model f.eks. antager, og derfor kræver demokratiet heller ikke nødvendigvis et elitært politisk lederskab. 'Det politiske' handler derimod om noget meget mere fundamentalt, nemlig de diskursive magtkampe, der enten søger at styrke eller udfordre den bestående hegemoniske orden. Som en konsekvens heraf hævder Mouffe, at det ikke er muligt at udpege enkelte institutioner eller lommer af samfundet, der per definition beskæftiger sig med 'det politiske' (Mouffe 2005b, 3). 'Det politiske' kan nemlig ikke afgrænses af ontiske elementer, men eksisterer i stedet som en underliggende basis for samfundet i sin helhed. I Mouffes terminologi er Folketinget eller Europaparlamentet derfor ikke nødvendigvis tættere forbundet med 'det politiske' end så mange andre institutioner (Mouffe 2013, 119).

Med afsæt i en sådan forståelse af politik, bliver det tydeligt, at det ikke giver mening at kategorisere politisk deltagelse igennem en positiv associering med etablerede institutioner eller praksisser, som den konventionelle demokratilitteratur ellers har for vane. I stedet må politisk deltagelse beskrives og defineres igennem disse aktiviteters relation til det sociales ontologiske niveau. I forhold til artiklens organisationsteoretiske vinkel kan man sige, at det ikke er så afgørende, om vi betegner en given politisk organisering som et parti, en folkebevægelse eller en aktivistgruppe. Det afgørende er, hvorvidt organiseringen muliggør en form for politisk deltagelse, der retter sig mod det sociales ontologiske niveau. Det er altså

organiseringens performativitet, og ikke dens ontiske gestaltning, der er interessant.

Alternativ politisk deltagelse

Som konsekvens af ovenstående distinktion følger det, at det etablerede samfunds institutioner dermed også må være kontingente i den forstand, at de altid kunne have været konstrueret anderledes. Laclau og Mouffe (1985, 105) hævder nemlig, at diskursive elementer udelukkende tilskrives mening igennem deres relation til andre elementer. Hermed må vi altså bevæge os væk fra idéen om det sociales positivitet og hen mod idéen om det sociales radikale negativitet. Dette betyder, at intet fænomen kan beskrives i absolutte termer. Med reference til Jacques Derrida (1973) kan man sige, at diskursive elementer udelukkende tilskrives mening og identitet via deres 'konstitutive ydre'. Overfører vi denne tankegang til idéen om politisk deltagelse er implikationen, at denne aktivitet heller ikke kan beskrives i positive termer.

I stedet må vi forstå politisk deltagelse som en fællesbetegnelse for bestemte handlinger, der tilskrives mening relationelt. Tager vi således idéen om det sociales radikale negativitet seriøst, må det betyde, at ikke blot enkeltstående elementer, men også hele samfund besidder et 'konstitutivt ydre'. Ethvert samfund beror altså på en grundlæggende inklusion/eksklusion-logik, og da politisk deltagelse omhandler selve konstitueringen af samfund, må denne aktivitet baseres på samme logik. Et samfund kan dermed beskrives som konstitueringen af 'os' via forskellen til 'dem', og derfor må politisk deltagelse indebære enten en forstærkning eller en forkastning af denne forskelsdragnings. Politisk deltagelse er altså en antagonistisk aktivitet, der enten søger at inkludere eller ekskludere identiteter (Mouffe 2005b, 117).

Da denne opfattelse af politiske deltagelse som sagt beror på en diskursiv forståelse af politik, er det klart, at min konceptualisering af politisk deltagelse må forankres i noget diskursivt. Både Laclau (1990; 2005) og Mouffe (2005a; 2005b) betoner da også 'artikulation' som det bærende element i politiske handlinger. Her er det dog vigtigt at bemærke, at det diskursive hos Laclau og Mouffe ikke blot omhandler tekst eller tale. Diskursbegrebet er i denne sammenhæng langt større. Faktisk er det så stort, at Laclau (2005, 68) definerer det som *„any complex of elements in which relations play the constitutive role.“* Følger vi denne definition, står det klart, at en artikulation dermed heller ikke kan indskrænkes til noget mundtligt eller skriftligt. Tværtimod kan artikulationer tage form af alt fra verbale ytringer (f.eks. politiske taler) over menneskelig praksis (f.eks. besættelser af byrummet) til materielle konstruktioner (f.eks. politiske kunstværker). Det afgørende er blot, at disse diskursive elementer

konstitueres af deres relation til andre elementer. I forlængelse af dette forstås artikulationer som handlinger, der forsøger at etablere nye relationer mellem diskursive elementer, således at disse elementers identitet modificeres (Laclau & Mouffe 1985, 105).

Denne artikel positionerer sig altså i en diskursteoretisk tradition, der afviser skellet mellem diskurs, praksis og materialitet. Dette står i skarp kontrast til f.eks. Norman Faircloughs (1989) kritiske diskursanalyse, der med henvisning til kritisk realisme, hævder, at visse objekter og praksisser eksisterer uafhængigt af det diskursive. I den post-strukturalistiske diskursteori er alle meningsfulde objekter dog diskursive (Howarth 2000, 8), og det er i dette lys, at begrebet 'artikulation' skal forstås. I forhold til konceptualisering af politisk deltagelse er begrebet afgørende, da det er igennem artikulationer, at vi knytter mening og identitet til forskellige hegemoniske projekter. Med afsæt heri må politisk deltagelse forstås som artikulationer, der enten søger at forstærke eller forkaste samfundets kontingente forfatning. Hermed nærmer vi os en konceptualisering af, hvad denne artikel forstår ved *alternativ* politisk deltagelse.

For det første er det klart, at den grundlæggende idé om *alternativ* politisk deltagelse placerer sig i et modsætningsforhold til den ovenfor beskrevne idé om *konventionel* politisk deltagelse. Hvor konventionel deltagelse udelukkende betoner aktiviteter, der retter sig direkte mod det parlamentariske system, må alternativ deltagelse beskrive handlinger, der bearbejder systemets underliggende præmis. Sagt på en anden måde: Hvor konventionel politisk deltagelse udelukkende søger at influere 'politik', søger alternativ politisk deltagelse at influere 'det politiske'. Dette udelukker dog i princippet ikke, at alternativ politisk deltagelse indebærer en grad af parlamentarisme. Dette er blot sjældent tilfældet (Mouffe 2013, 119).

For det andet er det klart, at det alternative må indebære noget kontra-hegemonisk. Selvom 'det politiske' i princippet sagtens kan influeres via artikulationer, der forstærker etablerede hegemonier, vælger jeg i denne sammenhæng at konceptualisere alternativ politisk deltagelse som artikulationer, der søger at udfordre bestående samfundsstrukturer. Fra et diskursteoretisk standpunkt kunne man sige, at politisk deltagelse generelt set indebærer artikulationer, der berører 'det politiske', mens *alternativ* politisk deltagelse indebærer artikulationer, der ikke blot berører 'det politiske', men som ligeledes søger at udfordre den hegemoniske idé om 'politik'.

Organiseringen af alternativ politisk deltagelse

Med afsæt i denne definition af alternativ politisk deltagelse, nærmer vi os nu artiklens typologi. Inden vi når så langt, må vi dog første besvare det måske mest funda-

mentale spørgsmål i organisationsteorien, nemlig: Hvad er en organisation? Eller rettere: Hvad er en organisering? Med afsæt i diskursteoriens grundlæggende præmis om det sociale immanente kontingens, må idéen om en 'organisation' som en stabil og rationel enhed, der tydeligt demarkeres fra sin omverden, selvsagt forkastes til fordel for en mere flydende idé om 'organisering'. En organisering forstås i denne sammenhæng som en vedvarende proces, hvor en række relaterede begivenheder tilsammen konstruerer forestillingen om et organiseret hele (Hernes 2014, Gergen 2010). En organisering er altså ikke et lukket system, men snarere et provisorisk resultat af en række handlinger, der alle har til formål at konstituere organiseringen således, at denne inkluderer visse identiteter og ekskluderer andre (Böhm 2006). Med diskursteoriens terminologi må disse konstitutive handlinger dog naturligvis forstås som værende diskursive, hvilket bringer os tilbage til begrebet 'artikulation'. De (alternative) politiske artikulationer tjener nemlig ikke blot til at udfordre samfundets øjeblikkelige forfatning, men ligeledes til at konstituere selve den alternative politiske organisering.

Som en række forskere efterhånden har etableret, er diskursteori et yderst frugtbart værktøj til at analysere, hvordan organiseringer skabes og genskabes igennem kommunikation (Ashcraft 2009; Cooren et al. 2011; Fairhurst & Putnam 2004). Den diskursive tilgang til organisationsteorien bør dog ikke forstås som en uniform størrelse. Hvor realistiske studier af organisatorisk diskurs f.eks. trækker på Faircloughs distinktion mellem diskursive og ikke-diskursive elementer i forsøget på at forstå organisationer som materielt afgrænsede objekter (se f.eks. Hardy 2001; Grant & Hardy 2003; Reed 2005), afviser post-strukturalistiske studier denne distinktion og fokuserer i stedet på organiseringer som 'flydende betegne', der konstant forsøges stabiliseret igennem diskursive magtkampe (se f.eks. Cederström & Spicer 2014; Contu & Wilmott 2005). Selvom den realistiske tradition har bidraget med mange vigtige observationer, vil jeg her trække på sidstnævnte, da denne tilgang til organisationsteori tillader os at forstå organisationer som noget, der opstår diskursivt og som konstant forhandles, forandres og funderes. Den tillader os kort sagt at forstå konstitueringen af organiseringer som politiske stridsmål (Flemming & Spicer 2008).

Det er med afsæt i denne forståelse af organiseringer som provisoriske stabiliseringer af diskursive processer, at artiklens typologi skal forstås. Typologien udspiller sig i spændingsfeltet mellem to akser: En *politisk* og en *organisatorisk*. Mens den politiske akse beskriver alternative politiske organiseringer ud fra en distinktion mellem ækvivalente og differentielle logikker, beskriver den organisatoriske akse organiseringerne ud fra en klassisk

distinktion mellem horisontale og vertikale organisationsformer. På denne måde beskriver begge akser altså forholdet mellem to forskellige aspekter af organiseringen af alternativ politisk deltagelse. Hvor den politiske akse betegner artikulationernes interne relation, betegner den organisatoriske akse den interne relation imellem organiseringsernes politiske subjekter. Hermed beskriver den første akse selve *deltagelsen*, mens den anden akse beskriver *deltagerne* og disses interne relation. Her skal deltagerne dog ikke forstås som fikserede størrelser, der besidder faste og uforanderlige kerner (Laclau & Mouffe 1985, 114). I stedet benytter diskursteorien betegnelsen 'subjektposition' for dermed at understrege subjektets flydende karakter (Hudson 2006).

Den organisatoriske akse betegner derfor relationen mellem de subjektpositioner, der muliggøres af organiseringen. Denne akse beskæftiger sig altså ikke med, hvilke individer der deltager i organiseringerne, og hvordan disse individer kan forstås. Snarere beskæftiger den organisatoriske akse sig med måden, hvorpå individerne tilbydes forskellige subjektpositioner, og hvorledes disse positioner knytter en bestemt identitet til individerne. Det er med afsæt i denne relation mellem subjektpositioner og identitet, at idéen om politisk lederskab skal forstås. Inden vi når til den idé, vil jeg dog først udfolde typologiens to akser.

Den politiske akse

Som beskrevet ovenfor udgøres den politiske aksens genstandsfelt af artiklens hovedkoncept, nemlig, alternativ politisk deltagelse. Denne form for deltagelse kan dog struktureres og ordnes på vidt forskellige måder. I bogen „*On Populist Reason*“ fremlægger Laclau (2005) to logikker, der generelt strukturerer politiske artikulationer. Laclau fokuserer i denne sammenhæng på idéen om politiske 'krav', hvilket skal forstås som en slags fællesbetegnelse for politiske projekter, kampagner eller mærkesager (Laclau 2005, 72). Med afsæt i denne artikels konceptualisering kan politiske krav dog bedst forstås som samlinger af alternative politiske artikulationer. Laclau hævder, at disse krav enten ordnes med afsæt i en differential logik eller med afsæt i en ækvivalent logik. Det er forskellen på disse to logikker, der udgør den politiske aksens yderpunkter.

De politiske krav, som befinder sig i aksens højre side, betegner Laclau som 'demokratiske'. Med dette skal ikke forstås, at de nødvendigvis er mere politisk legitime end 'populære' krav, der befinder sig i aksens venstre side. Forskellen er blot, at demokratiske krav er væsentligt lettere for det parlamentariske system at håndtere, da de fremsættes som isolerede og partikulære projekter, hvimod populære krav altid fremsættes via en universel sam-

menkædning af flere forskellige projekter (Laclau 2005, 77). Dette leder os frem til selve struktureringen af den politiske akse. Mens demokratiske krav struktureres ud fra en differential logik, hvor hvert krav forbliver isoleret fra andre krav, struktureres de populære krav ud fra en ækvivalent logik, hvor en lang række krav forenes på et universelt plan og fremsættes som en samlet helhed. Populære krav er politiske projekter, der tømmes for partikulært indhold, for dermed at blive forenet med andre populære krav. Denne logik ses ofte i folkelige opstande, som dem jeg fremhævede i artiklens indledning, hvor det ikke er enkeltsager, men snarere en anti-systemisk fællesnævner, der holder bevægelsen sammen.

Den organisatoriske akse

I den diskursteoretiske litteratur om lederskab i organisationer opfordres der ofte til et opgør med den management-tankegang, der traditionelt har præget international ledelsesforskning (Spicer & Böhm 2007; Parker 2002). Her er fokus på lederen som en privilegeret figur, der grundet sin ekstraordinære indsigt i organisationens virke, har beføjelser til mere eller mindre egenrådigt at beslutte, hvilken strategi organisationen skal forfølge, og hvordan organisationens ressourcer skal fordeles (Böhm 2006, 74). Som modsvar til management-tankegangen har den diskursteoretiske organisationsteori derfor forsøgt at konceptualisere lederen som én, der ikke nødvendigvis styrer organiseringen, men i stedet som én, der 'oversætter' organiseringens mange fortællinger, så disse konvergerer (Cooren & Fairhurst 2003). Dette giver os dermed mulighed for at slippe det fastlåste blik på lederen som en unik person i toppen af organisationsdiagrammet og i stedet undersøge lederskab „*wherever it lies*“ (Robinson 2001, 100).

Grundet diskursteoriens antagelse om subjektets flydende karakter giver det dermed ikke mening at tale om 'lederen' som et individ af kød og blod. I stedet må man tale om lederskabet som en subjektposition (Sutherland et al. 2013). Lederskabspositioner er altså diskursive platforme internt i organiseringen, der midlertidigt giver subjekter mulighed for at tale med en vis tyngde i forhold til selve konstitueringen af organiseringen. Denne definition af lederskab som en subjektposition tvinger os dog til at overveje, hvad det vil sige at udøve lederskab i denne sammenhæng. Med diskursteoriens politisering af organisationsteorien kan man sige, at hvis politik fundamentalt set handler om at tilskrive mening og identitet til politiske projekter, må organisatorisk lederskab på samme måde handle om diskursivt at tilskrive mening og identitet til selve organiseringen. Lederskab indtræffer altså i det øjeblik, hvor et subjekt har held til at forme og

definere virkeligheden for andre medlemmer af organisationen (Smircich & Morgan 1982, 258).

Selvom et hvilket som helst subjekt i princippet kan påtage sig en organisatorisk lederskabsrolle, vil det dog samtidig være naivt at hævde, at formelt lederskab slet ikke eksisterer i organisationen af alternativ politisk deltagelse. Pointen er blot, at det ikke nødvendigvis behøver at være det formelle lederskab, der egenhændigt leder organisationen. I forhold til denne artikels typologi har jeg derfor valgt at konstruere den organisatoriske akse således, at den stadig betegner en klassisk distinktion i organisationsteorien mellem horisontale og vertikale strukturer. Dette betyder dog ikke, at organisationer i den vertikale ende af akserne struktureres ud fra hierarkiske principper om top-down-styring. I stedet betyder det, at lederskabspositionerne i de vertikale organisationer er mere stabile og vedvarende end i de horisontale organisationer, hvor lederskabsrollerne er distribuerede og langt mere midlertidige. Nedenfor ses en figur, der illustrerer typologien i sin helhed.

Efter nu at have beskrevet typologiens to akser, vil jeg nu påbegynde artiklens afsluttende ærinde, nemlig beskrivelsen af to illustrative eksempler på organisationer af alternativ politisk deltagelse.

To illustrative eksempler

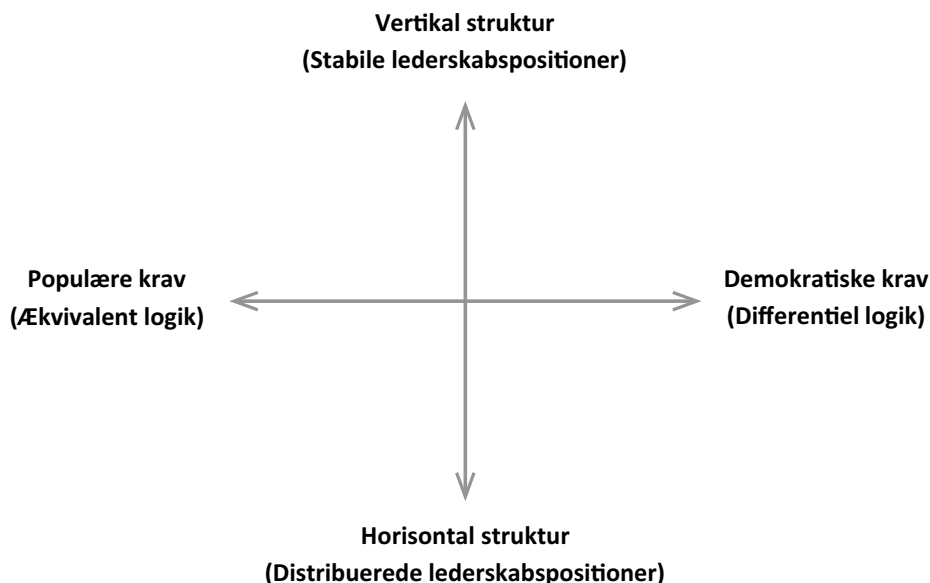
De to illustrative eksempler er: *Alternativet* (en såkaldt fjerde-sektor-organisation), og *Occupy Wall Street* (en

global folkebevægelse). Disse to eksempler er specifikt udvalgte, fordi de tydeligt illustrerer typologiens ydrepositioner ved netop at placere sig i hhv. første og tredje kvadrant. Intentionen med dette afsnit er ikke at producere en fyldestgørende beskrivelse af de to organisationer, men snarere at levere en empirisk beskrivelse af to 'kritiske cases' (Flyvbjerg 2006, 226), der tilsammen illustrerer typologiens logik. Beskrivelserne vil dermed fokusere på, 1) hvordan de fremsatte politiske krav relaterer sig til hinanden, og 2) hvordan organisationernes deltagere tilbydes bestemte subjektpositioner, og hvorledes disse subjektpositioner muliggør forskellige former for lederskab.

Alternativet

Efter lidt over et halvt år som løsgænger i det danske Folketing besluttede den tidligere radikale kulturminister, Uffe Elbæk, sammen med en håndfuld frivillige i november 2013 at lancere et nyt parti ved navn Alternativet. Med et stærkt fokus på bæredygtighed og ønsket om en ny politisk kultur var det Alternativets intention at konstruere et reelt alternativ til den bestående idé om parlamentarisk politik i Danmark. I dag tager Alternativet dog ikke blot form af et parti, men betegner sig selv som en såkaldt fjerde-sektor-organisation, der på tværsektoral vis forsøger at placere sine aktiviteter i spændingsfeltet mellem den offentlige, den private og den frivillige sektor. Selve partiet er dermed blot organisationens repræsentation i den offentlige sektor (Alternativet 2014a, 7). Dette

Figur 1: Typologi for organisationen af alternativ politisk deltagelse. Den politiske akse udgøres af diagrammets x-akse, mens den organisatoriske akse udgøres af diagrammets y-akse.



tværsektorale fokus giver Alternativets medlemmer mulighed for at praktisere politisk deltagelse på forskellige niveauer. Som almindeligt medlem af Alternativet kan man deltage i alt fra såkaldte 'politiske laboratorier', hvor partiets politiske program løbende udvikles, over diverse uddannelsesforløb til demonstrationer og andre fysiske begivenheder (Alternativet 2014b).

Det, der gør Alternativet til en organisering af alternativ politisk deltagelse, er mere end blot navnet. Alternativet er et alternativ i denne sammenhæng, fordi organiseringen muliggør politisk deltagelse, der tager form af kontra-hegemoniske artikuleringer, der retter sig mod tilværelsens ontologiske niveau. Dette eksemplificeres ganske tydeligt i Uffe Elbæks nylige opfordring til en 'venlig revolution' (Elbæk 2015), eller i nedenstående passage fra Alternativets partiprogram:

„Lappeløsningernes tid er forbi. Det er ikke længere nok med småjusteringer og symptombehandlinger. Det, der er behov for, er helt nye samarbejdsformer, nye beslutningsprocesser og en ny tilgang til fordelingen af klodens ressourcer“ (Alternativet 2014a, 5).

Her er der altså tale om en radikal redefinering af samfundets øjeblikkelige konstituering, hvilket taler direkte ind i artiklens conceptualisering af alternativ politisk deltagelse. Vender vi os mod typologiens politiske akse, befinder Alternativet sig i aksens højre side, hvor politiske krav organiseres ud fra en differentiell logik. Organiseringens krav er altså demokratiske i den forstand, at de adskilles og fremsættes som isolerede, partikulære projekter. Dette eksemplificeres f.eks. i partiprogrammet, hvor hvert enkelt krav understøttes af en grundig forklaring, der skitserer en række demokratiske løsningsforslag. I stedet for at fremsætte politiske krav som ét samlet anti-systemisk hele (som er tilfældet med Occupy Wall Street, se nedenfor), opdeles organiseringen i en række tematiske søjler, der f.eks. fokuserer på miljøet, økonomien eller kunst og kultur (Alternativet 2014a). Som deltager kan man altså vælge kun at engagere sig i udvalgte søjler, og der nedsættes konstant arbejdsgrupper, der beskæftiger sig med de forskellige partikulære emner.

Alternativets position på den politiske akse rejser dog en interessant problematik. Organiseringens aspirationer om at komme i Folketinget introducerer nemlig en øjensynligt paradoks situation i forhold til conceptualisering af alternativ politisk deltagelse. På den ene side ønsker Alternativet en radikal redefinering af samfundets øjeblikkelige konstituering, og på den anden side ønsker de at blive en del af netop denne konstituering (se evt. interviewet med Uffe Elbæk i dette temanummer). Man

fristes altså til at konkludere, at Alternativet søger at være både alternative og konventionelle på én og samme tid. Her er det dog vigtigt at fastholde idéen om, at alternativ politisk deltagelse ikke kan afgrænses af det ontiske (i dette tilfælde civilsamfundet). Det alternative kan godt være en del af det parlamentariske, men det kræver et vedvarende fokus på at muliggøre artikuleringer, der udfordrer den hegemoniske konstituering af samfundet. Hvorvidt dette er muligt, og hvorvidt det er muligt at bygge bro mellem universelle og partikulære krav vil dog kun tiden vise.

Vender vi os nu mod typologiens organisatoriske akse, står det klart, at selvom Alternativet tillader flere former for deltagelse, og selvom deltagerne hurtigt kan tilegne sig ansvarsbetonede positioner, opereres der med en lettere vertikal struktur. Alternativet består af fire formelle organer: En politisk ledelse, en hovedbestyrelse, et politisk forum og ti storkredse (Alternativet 2014c). Denne struktur, hvor en politisk og en administrativ ledelse befinder sig i toppen af organiseringen, viser, at Alternativet er vertikalt struktureret. Her er det dog vigtigt at holde fast i, at en vertikal struktur i denne sammenhæng ikke kan sidestilles med en hierarkisk management-struktur. Som beskrevet i ovenstående afsnit indebærer lederskab i disse organiseringer blot, at de subjektpositioner, hvorfra enkelte individer midlertidigt har magt til at definere virkeligheden for andre, er mere stabile end hos fuldstændigt horisontale organiseringer.

Hermed karakteriseres Alternativet altså som en organisering, der muliggør den form for alternativ politisk deltagelse, der betegnes af typologiens første kvadrant, hvor politiske krav struktureres differentielt, og hvor lederskabspositionerne er relativt stabile. Bevæger vi os derefter videre til typologiens modsatte yderpunkt, den tredje kvadrant, finder vi en af de mest profilerede folkebevægelser de seneste år, nemlig, den verdensomspændende Occupy Wall Street-bevægelse.

Occupy Wall Street

Den 17. september 2011, er efterhånden blevet en mærkedag for både aktivister og aktivisme-forskere, da dette var dagen, hvor et par tusinde demonstranter besatte Zuccotti Park nær New Yorks famøse Wall Street. Demonstrationen, der var arrangeret af aktivistgruppen, Adbusters, skulle påpege det demokratiske underskud i den bestående samfundsorden, hvor multinationale virksomheder antageligt kontrollerer det parlamentariske system (Adbusters 2011). Besættelsen af Zuccotti Park varede i næsten to måneder, indtil New Yorks daværende borgmester, Michael Bloomberg, opløste gruppen med den officielle forklaring, at hygiejneforholdene i parken var uforvarselige (Long & Dobnik 2011). I de to måneder, hvor

besættelsen varede, lykkedes det dog for demonstranterne at skabe et miniature demokrati, hvor livlige diskussioner, massiv borgerdeltagelse og konsensusprocesser var i højsædet (Graeber 2013, 52).

Occupy Wall Streets største succes var formentlig skabelsen af en fællesskabsfølelse, der rakte langt udover de personer, der var tilstede under besættelsen af Zuccotti Park. Ved at konstruere det inkluderende slogan, „*We are the 99%*“, lykkedes det bevægelsen at skabe en appel, der vandt genlyd over stort set hele verden. På sit højeste havde bevægelsen forgreninger i mere end 1500 byer på verdensplan (Occupy 2014a). En så omfattende konstruktion kræver dog en helt speciel struktur, der bestemt ikke privilegerer enkeltsager, men som i stedet fremsætter en bredsidet opposition til det etablerede system. Dette giver sig formentlig bedst til kende igennem bevægelsens stiftende dokument, ‘The Declaration of the Occupation of New York City’. I denne erklæring figurerer en liste over de beskyldninger, som bevægelsen fremsætter mod det etablerede system. Et uddrag af teksten lyder således:

„They have taken bailouts from taxpayers with impunity, and continue to give Executives exorbitant bonuses. They have perpetuated inequality and discrimination in the workplace based on age, the color of one’s skin, sex, gender identity and sexual orientation (. . .) They have profited off of the torture, confinement, and cruel treatment of countless animals, and actively hide these practices“ (Occupy 2014b).

I alt oplister denne erklæring 21 forskellige beskyldninger, men afsluttes stadig af teksten: “*These grievances are not all-inclusive*” (Occupy 2014b). Det karakteristiske ved denne liste af beskyldninger er, at de ikke behandles og underbygges på partikulær vis, som det var tilfældet i Alternativets partiprogram. På denne måde kan man sige, at Occupy Wall Street fungerer som en politisk organisering, tømt for partikulært indhold. Selvom citatets første beskyldning (der omhandler skattefinansierede redningsspakker) ikke nødvendigvis har nogen partikulær relation til citatets sidste beskyldning (der omhandler dyrebeskyttelse), står det klart, at disse politiske artikulationer deler en universel relation. Dette indikeres formentlig bedst af den retoriske brug af antagonisten ‘they’. På trods af, at det aldrig forklares, hvem ‘they’ er, kan der ikke være tvivl om, at det er en betegnelse for „*the 1%*“, som rent diskursivt fungerer som Occupy Wall Streets politiske modstander (Husted 2015). På denne måde kan bevægelsens krav altså beskrives som værende ‘populære’, da

de fremsættes med afsæt i en ækvivalent logik, hvor en lang række krav forenes på et universelt plan, og hvor oppositionen til den etablerede orden fungerer som eneste politiske fællesnævner.

I forhold til typologiens organisatoriske akse udgør Occupy Wall Street ligeledes et modstykke til Alternativet. Hvor sidstnævnte opererer vertikalt med både politisk og administrativ ledelse, eksemplificerer Occupy Wall Street en gennemgående horisontal struktur. Ud over forskellige arbejdsgrupper, der f.eks. varetager driften af gruppens Facebook-side, er det svært at pege på stabile lederskabspositioner i organiseringen. Et kendt slogan, der ofte florerede i medierne under de begivenhedsrige måneder i 2011, var idéen om, at Occupy Wall Street ikke var ‘leaderless’, men i stedet ‘leaderfull’ (Occupy 2014a). I tråd med dette kan man på bevægelsens hjemmeside læse opfordringer til at blive en af dens mange ledere ved f.eks. at organisere nye tiltag eller demonstrationer (Occupy 2014c).

På denne måde tydeliggøres bevægelsens forsøg på at skabe, hvad der i denne artikel betegnes som distribuerede og temporale lederskabspositioner. Det står alle deltagere i Occupy Wall Street frit for at iværksætte politiske initiativer, så længe disse kan grupperes under en anti-systemisk fællesnævner, og der udstykes derfor heller ingen strategiske retningslinjer. Med dette in mente kan vi placere Occupy Wall Street i bunden af den organisatoriske akse, hvormed bevægelsen samlet set kan beskrives som en organisering, der muliggør den form for alternativ politisk deltagelse, der betegnes af typologiens tredje kvadrant.

Inden jeg afslutter denne eksemplificering, bør typologiens anden og fjerde kvadrant naturligvis også berøres. Af pladmæssige årsager vil jeg dog nøjes med blot at knytte et par enkelte sætninger til politiske organiseringer, der placerer sig i disse felter. I typologiens anden kvadrant finder vi primært partikulære enkeltsagsorganiseringer som f.eks. COP15-demonstrationerne i 2009. Her fremsatte en bred vifte af aktører et relativt partikulært krav (stop klimaforandringerne), hvilket står i kontrast til den universelle og anti-systemiske form for deltagelse, som f.eks. Occupy Wall Street eksemplificerer. Rent organisatorisk var COP15-demonstrationen struktureret horisontalt, da den bredde folkelige opstand ikke muliggjorde nogen stabil lederskabsposition, hvorfra strategiske eller organisatoriske retningslinjer kunne kommunikeres (se f.eks. Mølgaard 2009).

I modsætning til den anden kvadrant finder vi i typologiens fjerde kvadrant primært bredspektrede organiseringer som f.eks. Avaaz, der er en online kampagneorganisation med over 40.000.000 medlemmer på globalt plan. Avaaz’ formål er ikke partikulært, men snarere universelt.

Organiseringen promoverer nemlig ikke én specifik sag eller én specifik ideologi, men søger i stedet at levere digital infrastruktur til en række anti-systemiske projekter. I denne forstand ligner Avaaz altså Occupy Wall Street. Hvor de to organisationer adskiller sig er dog i forhold til typologiens organisatoriske akse. Her illustrerer Avaaz en relativt vertikal struktur, hvor ca. 80 fuldtidsansatte dagligt administrerer og promoverer diverse kampagner (Cash 2013, 61).

Selvom disse fire eksempler er forskellige, deler de den fællesnævner, at de alle organiserer en eller anden form for alternativ politisk deltagelse. Forskellen på disse fire eksempler tjener således til at understrege pointen om, at det ikke er organisationernes (ontiske) relation til det parlamentariske system, men snarere den form for politisk deltagelse, de muliggør, der er afgørende. Hvorvidt vi betegner disse organisationer som værende *ferde-sektor-organisationer* (Alternativet), *enkelt-sags-organisationer* (COP15-demonstrationerne), *folkebevægelser* (Occupy) eller *kampagneorganisationer* (Avaaz) er altså ikke så vigtigt. Det vigtige er, at de muliggør den form for demokratisk borgerdeltagelse, der udfordrer den hegemoniske konstituering af samfundet.

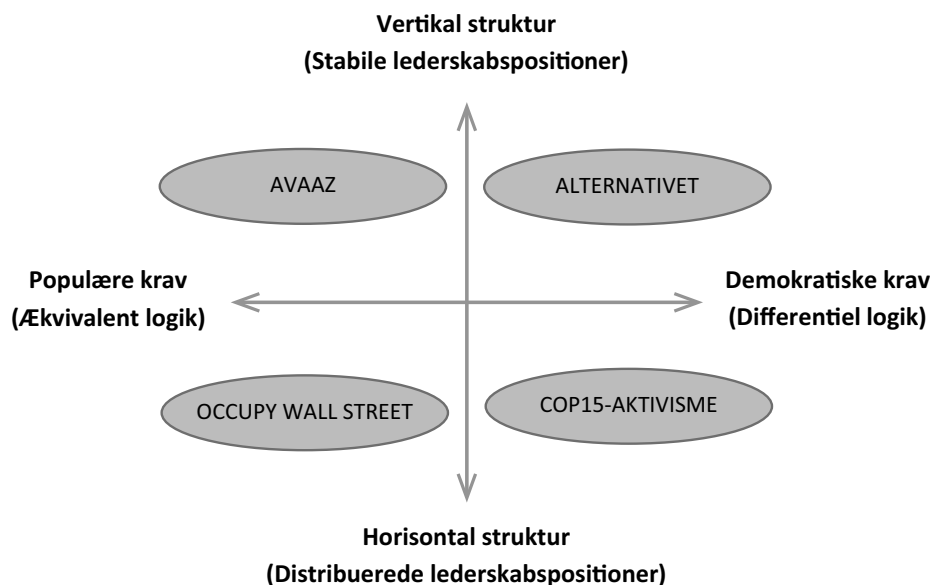
Konklusion

I denne artikel har jeg konceptualiseret begrebet alternativ politisk deltagelse og forsøgt at fremskrive et udkast til en typologi for organisationen af netop denne type

politisk aktivitet. Alternativ politisk deltagelse definerede jeg som kontra-hegemoniske artikuleringer, der udfordrer samfundets øjeblikkelige konstituering. Denne konceptualisering blev mulig igennem den diskursteoretiske distinktion mellem 'politik' og 'det politiske'. Idéen om alternativ politisk deltagelse er tæt sammenvævet med idéen om 'det politiske', og denne form for demokratisk engagement kan derfor ikke beskrives igennem en positiv associering med ontiske institutioner eller praksisser. I stedet skal alternativ politisk deltagelse defineres som et særligt performativt element af politiske artikuleringer.

Artiklen understreger dermed, at politisk deltagelse ikke behøver at foregå indenfor Christiansborgs mure eller bag gardinet i stemmeboksen. Tværtimod. Alternativ politisk deltagelse er en praksis, der i langt højere grad tilhører hverdagslivet og civilsamfundet. I stemmeboksen eller på Christiansborg er det nemlig vanskeligt at udfordre den hegemoniske idé om politik; her bekræfter man ofte det etablerede. I civilsamfundet derimod er der plads til det kontra-hegemoniske og det alternative. Det er dog vigtigt at huske på, at alternativ politisk deltagelse ikke kan afgrænses af civilsamfundet. Dette ville være at forfalde til den konventionelle karakteristik af politisk deltagelse, hvor det ontiske afgrænser fænomenet. I stedet bør vi være opmærksomme på, at alternativ politisk deltagelse finder sted på tværs af samfund, sektorer og organisationer – og at deltagelsen i sig selv kan organiseres på vidt forskellige måder.

Figur 2: Alternativet, COP15-demonstrationerne, Occupy Wall Street og Avaaz' placering i typologien for organisationen af alternativ politisk deltagelse.



I stedet for at fortsætte kampen for at indsnævre og afgrænse feltet for politisk deltagelse, kunne fremtidig forskning derfor med fordel undersøge, hvilke af disse organiseringsformer, der er mest effektive i forhold til selve pointen med alternativ politisk deltagelse, nemlig at udfordre den hegemoniske konstituering af det bestående samfund. I denne forbindelse ville analyser af teknologiens rolle være særligt relevante. Flere studier peger f.eks. på, at fremvæksten af sociale medier så som Facebook og Twitter har fundamentalt ændret måden, borgere i dag deltager demokratisk (Castells 2012; Dahlgren 2013; Papacharissi 2010). Fra tidligere at have været et kollektivt projekt, anskues politisk deltagelse i dag som et personligt projekt, der i højere grad end tidligere omhandler personlig identitetsskabelse og selvrealisering (Bennett & Segerberg 2012; Bennett 2012). Sådanne observationer er unægtelig afgørende for alternative politiske organisationer i deres forsøg på at mobilisere deltagere og skabe et vedvarende engagement, der ikke blot beror på deltagerens personlige realisering. En måde at gøre dette på kunne givetvis være ved at konstruere en organisationsstruktur, der ikke blot tillader deltagerne at deltage for deltagelsens skyld, men som også muliggør en reel grad af indflydelse i forhold til skabelsen og genskabelsen af samfundets kontingente forfatning.

Litteratur

- Adbusters 2011, *#Occupywallstreet: A shift in revolutionary tactics*, Adbusters.org.
- Adler, R.P. & Goggin, J. 2005, „What do we mean by „civic engagement“?“, *Journal of Transformative Education*, vol. 3, no. 3, pp. 236-253.
- Alternativet 2014a, „Partiprogram“. www.alternativet.dk/partiprogram, tilgæet 29. december 2014.
- Alternativet 2014b, „Vær med“. www.alternativet.dk/vaer-med, tilgæet 29. december 2014.
- Alternativet 2014c, Observation af møde i Hovedbestyrelsen, 22. september 2014, Århus.
- Angus, I. 2001, *Emergent publics: An essay on social movements and democracy*, Arbeiter Publishing, Winnipeg.
- Arriaga, M. 2014, *Rebooting democracy: A citizen's guide to reinventing politics*, Thistle Publishing, London.
- Ashcraft, K.L., Kuhn, T.R. & Cooren, F. 2009, „Constitutional amendments: „Materializing“ organizational communication“, *The Academy of Management Annals*, vol. 3, no. 1, pp. 1-64.
- Barrett, M. & Brunton-Smith, I. 2014, „Political and civic engagement and participation: Towards an integrative perspective“, *Journal of Civil Society*, vol. 10, no. 1, pp. 5-28.
- Bennett, W.L. 2012, „The personalization of politics: Political identity, social media, and changing patterns of participation“, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 644, no. 1, pp. 20-39.
- Bennett, W.L. & Segerberg, A. 2012, „The logic of connective action“, *Information, Communication & Society*, vol. 15, no. 5, pp. 739-768.
- Berger, B. 2009, „Political theory, political science, and the end of civic engagement“, *Perspectives on politics*, vol. 7, no. 2, pp. 335-350.
- Böhm, S. 2006, *Repositioning organization theory*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Boyte, H.C. 2005, „Reframing democracy: Governance, civic agency, and politics“, *Public Administration Review*, vol. 65, no. 5, pp. 536-546.
- Brady, H.E. 1999, „Political participation“ in *Measures of political attitudes*, eds. J.P. Robinson, P.R. Shaver & L.S. Wrightsman, Academic Press, San Diego, pp. 737-801.
- Brookes, R., Lewis, J. & Wahl-Jørgensen, K. 2004, „The media representation of public opinion: British television news coverage of the 2001 general election“, *Media, Culture & Society*, vol. 26, no. 1, pp. 63-80.
- Cash, J. 2013, *The rise of clickocracy: Politics for a digital age*, Lulu, Raleigh.
- Castells, M. 2012, *Networks of outrage and hope: Social movements in the internet age*, Polity Press, Cambridge.
- Cederström, C. & Spicer, A. 2013, „Discourse of the real kind: A post-foundational approach to organizational discourse analysis“, *Organization*, vol. 21, no. 2, pp. 178-205.
- Contu, A. & Willmott, H. 2005, „You spin me round: The realist turn in organization and management studies“, *Journal of Management Studies*, vol. 42, no. 8, pp. 1645-1662.
- Cooren, F. & Fairhurst, G. 2003, „The leader as a practical narrator: Leadership as the art of translating“ in *Management and language: The manager as a practical author*, eds. D. Holman & R. Thorpe, SAGE, London, pp. 85-103.
- Cooren, F., Kuhn, T., Cornelissen, J.P. & Clark, T. 2011, „Communication, organizing and organization: An overview and introduction to the special issue“, *Organization Studies*, vol. 32, no. 9, pp. 1149-1170.
- Dahlgren, P. 2006, „Doing citizenship: The cultural origins of civic agency in the public sphere“, *European Journal of Cultural Studies*, vol. 9, no. 3, pp. 267-286.
- Dalton, R.J. 2013, *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, Sage, Thousand Oaks.
- Della Porta, D. 2013, *Can democracy Be saved?: Participation, deliberation and social movements*, Polity Press, Cambridge.
- Derrida, J. 1973, *Speech and phenomena and other essays on Husserl's theory of signs*, Northwestern University Press, Evanston.
- Ekman, J. & Amnå, E. 2012, „Political participation and civic engagement: Towards a new typology“, *Human Affairs*, vol. 22, no. 3, pp. 283-300.
- Elbæk, U. 2015, „Her er 25 skridt mod en venlig revolution“, *Politiken*, 9. februar.
- Elliott, J.E. 1994, „Joseph A. Schumpeter and the theory of democracy“, *Review of Social Economy*, vol. 52, no. 4, pp. 280-300.
- Fairclough, N. 1989, *Language and power*, Pearson Education Limited, Essex.
- Fairhurst, G.T. & Putnam, L. 2004, „Organizations as discursive constructions“, *Communication Theory*, vol. 14, no. 1, pp. 5-26.
- Fleming, P. & Spicer, A. 2008, „Beyond power and resistance: New approaches to organizational politics“, *Management Communication Quarterly*, vol. 21, no. 3, pp. 301-309.
- Flyvbjerg, B. 2006, „Five misunderstandings about case-study research“, *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, pp. 219-245.
- Gergen, K.J. 2010, „Co-constitution, causality, and confluence: Organizing in a world without organizing“ in *Process, sensemaking and organizing*, eds. T. Hernes & S. Maitlis, Oxford University Press, Oxford, pp. 55-69.

- Graeber, D. 2013, *The democracy project: A history, a crisis, a movement*, Allen Lane, London.
- Grant, D. & Hardy, C. 2004, „Introduction: Struggles with organizational discourse“, *Organization Studies*, vol. 25, no. 1, pp. 5-13.
- Hardy, C. 2001, „Researching organizational discourse“, *International Studies of Management & Organization*, vol. 31, no. 3, pp. 25-47.
- Held, D. 2006, *Models of democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Hernes, T. 2014, *A process theory of organization*, Oxford University Press, Oxford.
- Howarth, D. 2000, *Discourse*, Open University Press, Buckingham.
- Hudson, P.A. 2006, „The concept of the subject in Laclau“, *Politikon*, vol. 33, no. 3, pp. 299-312.
- Husted, E. 2015, „From creation to amplification: Occupy Wall Street's transition into an online populist movement“ in *Civic engagement and social media: Political participation beyond the protest*, eds. J. Uldam & A. Vestergaard, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Kaase, M. & Marsh, A. 1979, „Political action: A theoretical perspective“ in *Political action: Mass participation in five Western democracies*, eds. S. Barnes & et al., Sage, London, pp. 27-56.
- Koch, H. 1945 [1991], *Hvad er demokrati?* Gyldendal, København.
- Laclau, E. 2005, *On populist reason*, Verso Books, London.
- Laclau, E. 1990, *New reflections on the revolution of our time*, Verso, New York.
- Laclau, E. & Mouffe, C. 1985, *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*, Verso Books, London.
- Long, C. & Dobnik, V. 2011, „Zuccotti Park eviction: Police arrest 200 Occupy Wall Street protesters“. *Huffington Post*, 15. november.
- MacPherson, C.B. 1977, *The life and times of liberal democracy*, Oxford University Press, New York.
- Mason, P. 2013, *Why It's STILL kicking off everywhere: The new global revolutions*, Verso Books, London.
- McAdam, D. & Scott, W.R. 2005, „Organizations and movements“ in *Social movements and organization theory*, eds. G.F. Davis, D. McAdam, W.R. Scott & M.N. Zald, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 4-40.
- Milbrath, L.W. & Goel, M. 1977, *Political participation: How and why people get involved in politics*, RandMcNally, Chicago.
- Mølgaard, M. 2009, „Tre typer aktivister indtager Københavns gader“, *Politiken*, 10. december.
- Mouffe, C. 2013, *Agonistics: Thinking the world politically*, Verso, New York.
- Mouffe, C. 2005, *On the political*, Routledge, New York.
- Mouffe, C. 2005, *The return of the political*, Verso, New York.
- Occupy 2014a, „About“. www.occupywallst.org/about, tilgæet 29. december 2014.
- Occupy 2014b, „The declaration of the occupation of New York City“. www.occupywallst.org/forum/first-official-release-from-occupy-wall-street, tilgæet 29. december 2014.
- Occupy 2014c, „Contribute“. www.occupywallstreet.net/contribute, tilgæet 29. december 2014.
- Papacharissi, Z. 2010, *A private sphere: Democracy in a digital age*, Polity, Cambridge.
- Pateman, C. 1970, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnam, R.D. 2001, *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon & Schusters Paperbacks, New York.
- Reed, M. 2005, „Reflections on the realist turn in organization and management studies“, *Journal of Management Studies*, vol. 42, no. 8, pp. 1621-1644.
- Robinson, V.M.J. 2001, „Embedding leadership in task performance“ in *Leadership for quality schooling*, eds. K. Wong & C.W. Evers, Routledge, London, pp. 90-102.
- Schumpeter, J. 1942 [2003], *Capitalism, socialism and democracy*, Routledge, London.
- Smircich, L. & Morgan, G. 1982, „Leadership: The management of meaning“, *The Journal of applied behavioral science*, vol. 18, no. 3, pp. NP-273.
- Spicer, A. & Böhm, S. 2007, „Moving management: Theorizing struggles against the hegemony of management“, *Organization Studies*, vol. 28, no. 11, pp. 1667-1698.
- Sutherland, N., Land, C. & Böhm, S. 2014, „Anti-leaders(hip) in social movement organizations: The case of autonomous grassroots groups“, *Organization*, vol. 21, no. 6, pp. 759-781.
- Teorell, J., Torgal, M. & Montero, J.R. 2007, „Political participation: Mapping the terrain“ in *Citizenship and Involvement in European Democracies*, eds. J.W.v. Deth, J.R. Montero & A. Westholm, Routledge, New York, pp. 334-357.
- Theiss-Morse, E. & Hibbing, J.R. 2005, „Citizenship and civic engagement“, *Annual Review of Political Science*, vol. 8, no. 1, pp. 227-249.
- Tilly, C. & Wood, L.J. 2012, *Social movements 1768 – 2012*, Paradigm, Tokyo.
- van Deth, J.W. 2001, „Studying political participation: Towards a theory of everything“, *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research*.
- Verba, S., Nie, N.H. & Kim, J. 1978, *Participation and political equality*, Cambridge University Press, Cambridge.
- West, D. 2013, *Social movements in global politics*, Polity Press, Cambridge.
- Zukin, C., Keeter, S. & Andolina, M. 2006, *A New Engagement? Political participation, civic life, and the changing American citizen*, Oxford University Press, Oxford.

After Governance: A Normative Reflection on Civil Society Participation in Policy Processes

Acar Kutay

Postdoctoral Fellow, Department of Political Science, Lund University

Er det muligt for nationalstater at understøtte civilsamlingsorganisationer økonomisk, uden at civilsamlingsfundet samtidig mister sin kritiske afstand til staten? I denne artikel undersøger post.doc. Acar Kutay de normative implikationer, der følger af at integrere civilsamlingsfundet i nye former for politisk styring. Artiklen fokuserer særligt på økonomiske bevillinger og deres implikationer for civilsamlingsfundets autenticitet og autonomi. Artiklens overordnede argument er, at øget integration har medført en teknokratisering og professionalisering af civilsamlingsfundet, som i sidste ende slører den funktionelle opdeling mellem stat, marked og civilsamlingsfund.

Introduction

Most scholars view the recent massive increase in the number of non-governmental organisations (NGOs), or civil society organisations (CSOs) across the globe as a sign of positive civil society development. CSOs are considered an important component of democratisation; engagement in CSOs, so the traditional narrative goes, can help citizens participate more effectively in the self-governance of their societies and restrict the excesses of the state and the business/corporate sector (Kaldor 2005; Edwards 2004; Anheier 2004). However, I apply a critical approach in this paper to the dominant opinion that the increase in CSOs and the increased influence of pragmatic governance in CSOs is by definition a positive de-

velopment. I am interested in the normative implications of pragmatic governance as it currently affects civil society and also explore the effects of managerial thinking on the emergence of new actors in civil society.

Pragmatic governance refers to recent changes in public administration and policy making. It has brought about the weakening of the state by the devolution of its responsibilities among non-state actors and has aimed to execute non-ideological politics. It prioritises the outcomes of policy making and administration over politics. Managerialism, on the other hand, suggests an organising principle for society, and an ideology, that implies that any type of organisation (the state, corporations, NGOs, and even supermarkets) should be managed according to the same type of management principles, policies, and tasks.

First, the traditional, dominant normative view of civil society relies on a particular (liberal) conception of civil society that was first articulated by the 19th century political thinker Alexis de Tocqueville. De Tocqueville's observations of civic associations in the America of the 1830s and 1840s describe what we now call civil society as autonomous, i.e. independent of the state, and composed of spontaneous and voluntary organisations.

However, the beginnings of civil society that de Tocqueville observed have evolved over time to a very different type of organisation. Today, CSOs are often imposed upon societies that have no history of spontaneous association with the deliberate political intention to create a civil society where it does not exist. Moreover, there has been an increasing incorporation of some CSOs into pragmatic governance settings that exhibit techno-

cratic and managerial tendencies that do not reflect our original idea of how civil society emerges in a society and by what norms they operate. In fact, this re-defining of the normative ideas and the functioning of civil society constitutes nothing short of a revolution in their role in any given society.

What is more, pragmatic governance opens up decision-making processes to non-state actors, including civil society, that have been the traditional domain of the governance sector. The traditional approach of civil society does not support such practice: these associations have long been considered important for democracy because they create and strengthen civic bonds in a given community and act as a counterpoint to the state (Putnam 1993; Habermas 1992; 1996). In other words, not only is the de Tocquevillian view of civil society incompatible with pragmatic governance, it is arguably now counter-factual.

Second, we need to rethink the traditional liberal approach that defines the state, the economy and civil society as autonomous entities, or as domains that are structurally differentiated from each other. This is particularly true when non-state actors such as CSOs share political power by taking responsibility for public administration and governing. The meshing of the technocratic style of policy making and managerial organisation with the new pragmatic governance also blurs the distinction among state, economic and civil society actors because each of these actors in this new arrangement is administered by common organisational values, norms, and goals.

Third, the procedures and formal structures through which civil society has been integrated into the institutional settings of governance may foster the formation of new managerial actors within civil society who are willing and able to take part in the governance of society. This means that CSOs now engaged in pragmatic governance are not representative of an authentic or autonomous civil society.

In this paper, I discuss the implications of pragmatic governance and managerial thinking and practices for civil society. The first section provides an overview of the associational revolution in recent years and evaluates the strategy of involving NGOs in pragmatic governance. The second section examines the implications of the procedures and formal structures through which civil society has been integrated into the institutional settings of governance. The third section reflects upon the general effects of managerialism and pragmatic governance on civil society.

Context and normative theory

Since the 1990s, we have witnessed a massive growth of NGOs both in the global South and the North, a histo-

rical moment that has been described as an 'associational revolution' (Salamon 1994). Relying on the documentation of Lang (2012, 13), '[n]ational surveys have counted more than one million NGOs in India (Sooryamoorthy and Gangrage 2001), 359,000 registered in Russia (Skvortsova 2007), 55,000 in Poland (Garzstecki 2006), 570,000 in Germany in 2008 (DGVM 2007; Vereinsstatistik 2008), and 161,000 in Canada (Statistics Canada 2005)'. Most of these associations have not emerged spontaneously, and many depend on external funding from government, bilateral aid agencies working in international development, international organisations (World Bank, United Nations), the European Union (EU), and political and private foundations (Reimann 2006, 48; Salamon 2010; Swyngedouw 2005). An expert on the role of this NGO funding boom suggests, 'It is impossible to understand the explosive growth of NGOs in the past several decades without taking into account the ways in which states, international organisations, and other structures have actively stimulated and promoted NGOs from above' (Reimann 2006, 46). This process is also occurring in the US, whose political system is based on the liberal policy of non-intervention in civil society (Salamon 1995).

Non-profit organisations that focus on delivery of services have been supported largely by governments and other foundations in recent decades (Reimann 2006; Walker 1991; Berry 1999). Reimann (2006, 48) calculates that since the late 1990s, an average of \$6–8 million per year was transferred from the West to the South with the political intention of improving civil society. In 2009 alone, the European Commission spent €1.4 billion on approximately 300 CSOs (European Parliament 2010; Salgado-Sanchez 2014; Mahoney and Beckstrand 2011).

Some commentators suggest that the simultaneous 'appearance' of the associational revolution, pragmatic governance and the entrenchment of neoliberal hegemony might not be a mere coincidence. Because pragmatic governance depends on external contributions to policy making processes and the delivery of services (particularly in health and education), NGOs are now encouraged to become involved as partners and contractors within new governance constellations. As such, NGOs and other non-state actors are taking over some of the roles of the state, thus weakening or dismantling the hierarchical bureaucracy and the state's involvement in economic and social governance. In that sense, pragmatic governance has largely aligned with neoliberalism (Bevir 2010): it is helping to hollow-out the state and sharing its core functions among non-state actors.

The literature cited here discusses a number of different issues related to NGOs, including the perils of

exporting a Western model of state-society to the South (Mercer 2002) and reinforcing neoliberal policies (privatisation of the public sector, structural adjustment policies) under the rallying cry of democracy promotion in Central and Eastern Europe (della Porta 2014) and Latin America (Leal 2007). Observers of the proliferation of associations also express concern about socially embedding neoliberal capital accumulation by including a third sector in governance (Porter and Craig 2004) and invoking associations as a new form of governmentality (Fyfe 2005; Morrison 2000; Kutay 2014). Some commentators even consider the participation discourse about the necessity to engage civil society in governing a 'new ideology' (Cooke and Kothari 2001).

This paper contributes to the literature on the NGO boom critically, and from a normative perspective. I submit that pragmatic governance is clearly aligned with the neoliberal project, and that the potential of civil society to legitimise government is threatened when the state and the economic sector expand into its sphere. Moreover, the traditional separation of the public and private is blurred when these organisations engage in public administration or delivery of services (Lang 2014; Morrison 2000). This trend compels us to question the third sector approach to governance and the prevailing conception of civil society today compared to the conception originally inspired by de Tocqueville.

The following section evaluates the political aim to create civil society and to integrate some CSOs into governance settings. It suggests that the normative view of civil society as associational and autonomous is now counter-factual, or at the least limited under governance settings.

Pragmatic governance is not a system of governance

Normative approaches to CSOs conceive them as principal agents of participatory democracy (Gaventa 2004), as institutional venues for the promotion of identity and democratic values (Putnam 1993, Calhoun 1993), and as a 'transmission belt' between the citizenry and policy making processes (Nanz and Steffek 2004). A well-functioning civil society is considered an important element of democratic legitimacy. But to what extent does participation of CSOs in governance follow normative theory, or are both normative and governance approaches informed by the same understanding and ontology of civil society?

The argument is straightforward: if a normative view does not support the practice of the political intervention in civil society and their involvement in governance, then the current CSO participation under new governance settings runs counter to the established norms. The concomitant argument is a more complicated one: if

the social conditions which inform the normative theory have changed, then we should reconsider our conception of civil society.

Given the widespread belief that ideological politics and representational democracy have proven inadequate to the management of contemporary governing issues, a pragmatic approach to governance and post-ideological ambitions is conceived by both scholars and NGOs as a rescue plan for democratic legitimacy. By adapting a functional approach to civic participation, pragmatic governance defines NGOs as legitimate according to their ability to contribute to solving common societal problems effectively by sharing the traditional responsibilities of the state (Salgado-Sanchez 2014; Anheier 2004). Pragmatic governance implies that social issues can be fixed by technical intervention and expertise and practiced through technocratic knowledge and often by evidence-based policy (EBP). (EBP suggests that public policy and decision making should be accompanied by scientific evidence, or at the least by some form of evidence.) In pragmatic governance, participation, too, is considered evidence; such a conception of participation aims to go beyond ideology by reflecting the 'real' interests of the people (Head 2008).

The problem here is that pragmatic governance blurs the division of labour between the state and civil society. It leads to the de-politicisation of civic activism and stigmatises social conflicts and differences of opinion by ruling out, or actively discouraging, threatening and less predictable modes of social action like protests, informal gatherings, or spontaneous reactions (Leal 2007). On the whole, different interpretations of pragmatic governance such as 'good governance' and the 'third sector approach' rely on the view that civil society is inherently autonomous and 'good' when compared to the state. Yet, this view seems to stem more from hostility towards the state, which is associated with ineffectiveness, corruption, and use of power, than from intrinsic features of civil society. This point will be further expanded below.

Evaluation of pragmatic governance

Pragmatic governance conflicts with another type of functional approach to governance that adopts a more sociological and systemic understanding and relates civil society to structural-functionalism (Kohler-Koch and Finke 2007; Kohler-Koch 2010; cf. Kooiman 1993). In this view, organisations derived from civil society are established to generate norms and values that democratise the system of governance. This democratising function of CSOs is a critical one because economic and political power, with their inner logic that prioritises instrumental and strategic rationalities (Habermas 1987; Baccaro

2006; Kohler-Koch and Finke 2007), cannot provide democratising norms and values (Habermas 1987; Baccaro 2006; Kohler-Koch and Finke 2007).

Both normative approaches to civil society and the systemic approach to governance find their inspiration in the ideas of Jurgen Habermas (1996) when they connect civil society discourses to political and public spheres. Habermas (1996) suggests that what makes a political system democratic is the transmission of discourses that emerge from within the 'life-world' of society and enter the decision- and law-making structures of the political sector. However, Habermas (1996; 1992) does not suggest transmitting discourses generated *from within* civil society to the decision-making structures of civil society itself. In his model, this task is realised by elections, political parties, and the media.

Therefore, Habermas's discourse ethics is not compatible with, nor can it be stretched to fit pragmatic governance. In his view, particular interests advocated by social actors legitimise public policies if and when these interests express an all-encompassing or systemic understanding of democracy. Similarly, democratic procedures and principles must be practised by CSOs in order for civil society to realise its potential. From the viewpoint of deliberative democracy (Habermas 1996; Benhabib 1994), associations generate public deliberations, but these deliberations are understood as either 'without specific actors' or 'anonymous' public conversations.

Habermas is also sceptical about the bureaucratisation of civil society and the imposition of economic 'logic' on CSOs when the bureaucratic mentality and economic values dominate civil society. Under these circumstances, Habermas (1987) argues, the life-world of civil society is colonised. However, the term colonisation cannot be restricted to actions of political institutions alone. Managerial norms and practices are formulated by and can emerge from disparate fields and circulate through an assemblage of actors, including think tanks, universities, and private consultancy agencies and can be used very effectively as the means by which the norms and values of an ideal civil society can be compromised.

The colonisation of civil society also distorts the aforementioned structural differentiation of the state, economy, and civil society. Traditional structural differentiation requires that each domain functions in terms of its own internal 'logic'. But bureaucratic mentality and economic norms are *extrinsic* to civil society because they originate and infiltrate civil society *from without*. They are extrinsic because bureaucracy detaches the means of social action from their ends, while the economy is grounded on the principle of cost-benefit calculation. Neither of these organising principles is authentic to ci-

vil society, which is presupposed to be the domain of communicative action.

CSO participation in governance is considered to be a way to politicise governance by balancing the influence of business interests (Kaldor 2005; Keane 2009; Salgado-Sanchez 2014 344). Paradoxically, the means of politicisation – civil society – has, in fact, been shaped by and incorporated into governance settings in a depoliticised vein. However, de-politicisation eliminates the possibility for contention, resistance, and critique that could emerge *from within* society. Thus construed, depoliticised participation directs (or re-moralises) the interests of CSOs towards the norms and values of neo-liberalism and managerialism.

As some commentators have observed, some CSOs even integrate into the power structures of their governments. One of the reasons for the emerging 'partnership' of NGOs and power groups is the entitlement of status. In governance, status is conferred upon stakeholders, although as Erik Swyngedouw observes, the notion of stakeholder is 'necessarily constrained and limited in terms of who can, is, or will be allowed to participate' (Swyngedouw 2005, 2000). The conferring of stakeholder status contains an authoritative element that identifies governance participants:

[I]n most cases, entitlements are conferred upon participants by those who already hold a certain power or status. Of course, the degree to which mobilisations of this kind are successful depends, *inter alia*, on the degree of force and/or power such groups or individuals can garner and on the willingness of the existing participants to agree to include them (Swyngedouw, 2005, 2000).

Thus, governance settings restrict the privilege of status as a governance participant and all-important funding to certain groups. Fierce competition to obtain funding, become a stakeholder, achieve status, and fit into the institutional environment fosters an institutional Darwinism: in a managerial environment only the fittest among the institutions can survive (Jessop 2007, 193). In this case, being fit is about the ability to meet the requirements of the governance system (e.g., running an organisation, performing bureaucratic and reporting functions, and negotiating with other stakeholders). This implies that only organisations willing to play the game according to the rules remain within the institutional milieu.

This 'selection process' may be unavoidable because it is impossible to financially support and integrate all groups into governance. The question here is the ground

on which such exclusion rests, i.e. which groups or what kind of civil society subjectivity is considered to be more compatible with governance. Not surprisingly, the voices of contentious and non-professional groups are excluded. Such exclusion is a moralising and constitutive political act because it both defines and constitutes suitable civil society actors for governance settings. In other words, pragmatic governance does not envisage civil society as an authentic and autonomous realm.

Consequently, if civil society is to be understood as an autonomous domain, and if its authenticity is to be derived from reflexivity and communicative action, we must look for alternative ways to study the legitimacy of pragmatic governance as practised in CSOs. Under pragmatic governance, both the autonomy and authenticity of civil society are distorted, and the various institutions of government, the private sector, and civil society generally share the same norms, values and practices. Pragmatic governance also restricts the generation of authentic reason – reason that is not distorted by the economic sector or by bureaucracy – *from within* the ‘participating’ civil society. The new actors in civil society who are promoted by pragmatic governance can be seen as part of the technocracy, in the view of Habermas, as constituent of a historic bloc or organic intellectuals, in the view of Gramsci, and as disciplined by the power of discourse, in the view of Foucault.

Even more tellingly, pragmatic governance leaves a narrow space for CSOs to reinforce social progress. Limiting the function of CSOs as effective problem-solving actors, pragmatic governance construes the relationship between civil society and governance as one of domination, and occludes any opportunity for the emanation of communicative rationality, counter-hegemony, or the liberty to deny the requirements imposed by political rationalities.

Let us consider the way in which civil society is conceptualised in critical theory. For Habermas (1987), civil society is the space in which the ‘communicative rationality’, as opposed to economic and bureaucratic rationalities, flourish. For Gramsci (1971), civil society is the space in which counter-hegemony is built. Foucault (2009) argues that counter-conducts, i.e. alternatives to hegemonic views on how to guide our social life and behaviours, emerge from civil society. If ‘critique’ is understood as the ‘art of discerning’, as generating an alternative way of reasoning or of doing things, and as detaching from views that are taken for granted in any given institution, CSOs participating in the governance system have limited space in which to be critical because of the very nature of the policy making processes and political patronage.

In a systemic understanding of governance, civil society is supposed to be involved in governance as both an autonomous and authentic domain. But the norms and practices of pragmatic governance and the attempts of disparate actors to create managers out of civic activists run counter to that understanding. In pragmatic governance, civil society is not considered as *being* a pre-existing domain that is waiting to be incorporated into the system of governance. Conversely, it is conceived as a domain constituted by actors that are *becoming* compatible to pragmatic governance. Effective problem-solving in pragmatic government necessitates adopting expert skills and efficient management structures and adapting to professional communication techniques in order to create better impact assessments.¹ Master’s degrees are often preferred to a record of traditional grassroots activism, particularly in policy making processes, and managerialism requires CSOs to think and act like bureaucrats and to adapt to a technocratic and bureaucratic culture that is very different from that of civil society.

New civil society actors for the new era?

How does pragmatic governance restrict and constitute civil society? Why should we consider NGOs engaged in pragmatic governance as new civil society actors? As part of my response to these questions, I argued above that because pragmatic governance prefers willing and capable actors and aims to detach politics from administration, CSOs engaged in governance are expected to act in a de-politicised manner. Yet, the de-politicisation and professionalisation of civil society are heightened by another social process that has been coupled with pragmatic governance: managerialism. This term refers to the domination of the idea that social issues can be more efficiently organised and governed by professionally educated managers. For example, consider business school graduates, who are trained to manage any kind of organisation by the special expertise of managing. This approach is now connected to New Public Management, whose managerial norms and practices are now moving from the corporate sector to public institutions and civil society.

As recent empirical research has shown, managerialism has been disseminated globally among NGOs since the 1980s and influences ‘even the smallest NGOs’ (Roberts et al. 2005, 1849; Salamon 2010; Skocpol 2003; Eikenberry and Kluver 2004). Managerial norms and practices, namely *project cycle management* and *logical frame analyses*, were first developed by the United States Agency for International Development (USAID). They are now commonly used by institutions supporting NGOs in developing countries for both effective project

management and accountability reasons (Roberts, Jones III and Fröhling 2005).² They are also intended to shape the structure of these organisations: even the way NGOs communicate with the public and other stakeholders by reports, newsletters, webpages, and position papers are subject to these managerial techniques.

Different disciplines have outlined various negative consequences of managerialism, including critical management (Parker 2002), governmentalisation of civil society (Morrison 2000; MacKinnon 2000), and the replacement of voluntary spirit in CSOs with a management mentality (Skocpol 2003). Managerialism is transforming social activists into problem-solving managers. It also hinders the development of civic bonds and community building, which are thought to be intrinsic to the ideal concept of civil society (Skocpol 2003). Furthermore, managerialism is understood as management of any kind of institution that operates by rules and assumptions regardless of who or what is being managed (Burnham 1942; Parker 2002). By applying similar management skills to all areas of social concern, managerialism also restricts creativity and the potential for the emergence of communicative rationalities (Parker 2002).

Unfortunately, I cannot expand this important issue here due to the pressure of space, but readers might wish to visit the rich corpus of literature on this theme. In the following section, I now focus on at least four effects of the implementation of managerial knowledge and practices on NGOs.

What does pragmatic governance and managerialism do to civil society?

Pragmatic governance not only rationalises, but also justifies, normalises, and moralises managerialism in social action. This is how pragmatic governance directs the interests and desires of people.

First, pragmatic governance is not solely a concern of political institutions – it also concerns the ethics of the self. It intertwines the governance of the self (as an active and responsible citizen), collective action (as results-based and results-oriented stakeholders who do not engage in contentious social conflict or activism), and governance models (as evidence- and activity-based management).

Second, pragmatic governance and managerialism have implications for the moral foundations of society. Both treat discourses of social movements, such as the values of equality, solidarity, environmentalism, and human rights, not as ends in their own right. They do so by reinforcing a universal organisational and rationalisation framework for all kinds of social discourses (Robert et al 2005; Srinivas 2009). This type of management fra-

mework prioritises know-how, and privileges form over the content.

The domination of managerial understanding in civil society leads to the normalisation of instrumental rationalities, or the cost-benefit approach to solving problems of the society. Kalberg argues that this normalisation is applied ‘to the degree that sheer calculation in terms of abstract rule reigns, decisions are arrived at „without regard to persons“’ (Kalberg 1980, 1158; see also Parker 2002). Yet, this runs counter to the normative perspective that conceives organised civic action intrinsically as embodying a rationality that is political, i.e. one that represents *public reason* and thus reinforces social progress (Kaldor 2005). A consequentialist view of civil society also conflicts with the view that finds the merits of association within the associational life itself. In critical theory, civil society is not restricted to a utilitarian vision that aims merely producing effective policies in order to satisfy the happiness of everyone.

Third, pragmatic governance and managerial practices make control and auditing possible. They aim to translate the activities of CSOs (goals, outcomes, results, and outputs) to calculable and measurable performance indicators by virtue of advancing models that specify how to quantify actions of CSOs. Numbers also make auditing and the control of CSOs easier and less costly (Power 1999). The strong emphasis on performance as the consequence of action, however, suggests that ideas or values that are not represented, or that cannot be represented as performance, are either *empty* or *nonsensical* (Power 1999).

For example, when a managerial approach is applied to NGO management, the ideas of the NGO are valid only to the extent that they can be translated into or represented in a tangible form, such as policy suggestions, reports, or communication tools. This is problematic, since such a managerial approach reduces common good and civic discourses to a matter of utilitarian ethics. However, the merits of common good and civic values cannot be assessed in accordance with consequentialist criteria – they have merits in their own right. For instance, a social movement protesting the building of a nuclear plant does not require professional organisational knowledge or management based upon technocratic business approaches. The same is true for groups such as human right organisations, gender groups, and social groups that advocate the common good and aim to transform power structures. Of course, this claim does not imply that civil society actors or social movements should obviate any kind of organisation and operate spontaneously at all times. The point is that one must question the emphasis on cost-benefit approaches (‘instrumental

rationalities') and find alternative ways of organising without having to implement managerialism and business approaches – they are not our destiny, they are a choice. It is fair to say that critical management studies have focused seriously on advancing such alternatives, such as promoting non-elitist and democratic organisations in order to counteract managerialism. In order to research these issues constructively, future studies could identify those alternatives and discuss their potential.

Fourth, the involvement of CSOs in pragmatic governance may reinforce the status quo or legitimise socially unacceptable public policies. This is all the more serious because managerial norms and practices rely primarily on consequentialist ethics: they aim to legitimise the social purposes of organisations in terms of the outcomes of their actions, in this case, effective problem-solving. Such a view suggests that we are supposed to judge the merits of participatory governance merely in terms of its outcomes, or consequences, which detaches the practice (managerial governance) from action (problem-solving).

However, outcomes alone cannot hold any purpose; they are not independent from the practices. Morally speaking, it would be more appropriate to suggest that purposes should determine outcomes because organisational outcomes are neither neutral nor apolitical in nature. Otherwise, from a Marxian perspective, the exchange value of managerial participation in pragmatic governance (consultancy, the symbolic use of participation and the prevalence of public relations technologies) dominates the traditional use value, or purpose, of civil society – i.e. restraining power, channeling public discourse, and reinforcing progressive social change. This argument implies that the methodology of social action (i.e. ways of doing things) and the ontology of social activism (i.e. social issues that call for the mobilisation of social action) are

never neutral or apolitical; in this case, they are shaped and restricted by managerialism and neoliberalism, respectively.

Conclusion

In this paper I focus on the implications of pragmatic governance and the spread of managerial norms and practices globally among NGOs. I argue that pragmatic governance runs counter to the traditional approaches of civil society. It requires civil society actors, i.e. CSOs, that are compatible with the technocratic and managerial style of decision-making. However, I am not suggesting that political institutions are by nature 'evil' because they distort a well-functioning civil society, or that CSOs are mere orbits of political power. Both political and civil society actors are subject to the same social process, which de-configures and re-configures the boundaries between them under pragmatic governance and managerial thinking. If neoliberal governance and managerial formations are the 'new reality', participation of civil society in governance might be considered a 'false activity', because such participation does not result in progressive social change and, in fact, reinforces the status quo.

The aim of this paper is not convince the reader that all public funding of CSOs is useless and wrong and should be suspended. Nor does it imply that all actions of CSOs are meaningless and that NGOs should be eliminated. Governments and donor institutions might use funding to create new venues for their programmes and ideological projects, and some CSOs might be willing to be instruments of political institutions in order to realise their goals. But we need to address the entangled processes of technocratic policy making and managerialism that now inform, restrict, and constitute both political institutions and civil society.

References

- Anheier, H 2004, 'Third sector-third way: comparative perspectives and policy reflections', in J Lewis & R Surrender (eds), *Welfare state change: towards a third way?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 111–135.
- Baccaro, L 2006, 'Civil society meets the state: towards associational democracy?', *Socio-Economic Review*, vol. 4, no. 2, pp. 185–208.
- Benhabib, S 1994, 'Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy', *Constellations*, vol.1, no.1, pp.26–52.
- Berry, J. M 1999, 'The Rise of Citizen Groups', in *Civic Engagement in American Democracy*, T Skocpol & M Fiorina (eds.), Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, Washington.
- Bevir, M 2010, *Democratic governance*, Princeton University Press, Princeton.
- Burnham, J 1942, *The managerial revolution*, Penguin Books, Hammonds-worth.
- Calhoun, C1993, 'Civil society and the public sphere', *Public Culture*, vol. 5, no. 2, pp. 267–280.
- Cooke, B & Kothari, U 2001, *Participation: the new tyranny?*, Zed Books, London.
- Della Porta, D 2014, 'Democratization from below: civil society versus social movements?', in T Beichelt, I Hahn, F Schimmelfenning & S Worszech (eds.), *Civil Society and Democracy Promotion*, Palgrave Macmillan, Basingstoke. pp. 137–149.
- Deutsche Gesellschaft für "Verbandsmanagement (DGVM) 2007, 'Verbandstatistik', <http://www.verbaende.com/8AF9F995EF-0B47D09BFFD7ED8E7244C0.htm> (accessed 1 March 2009).
- Edwards, M 2004, *Civil Society*, Polity, Cambridge.
- Eikenberry, AM & Kluver, JD 2004, 'The marketization of the non-profit sector: civil society at risk?', *Public Administration Review*, vol. 64, no. 2, pp. 132–140.
- European Parliament 2010, *Financing of Non-governmental Organizations (NGO) from the EU Budget*: European Parliament, Brussels.
- European Commission 2004, *Project Cycle Management Guidelines*, EuropeAid Cooperation Office, http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/project-approach/index_en.htm. (Accessed 11 May 2012).
- Foucault, M 2009, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977–1978*, Michel Senellart (ed), Palgrave MacMillan, Hampshire and NY.
- Fyfe, NR 2005, 'Making space for „neo-communitarianism“? The third sector, state and civil society in the UK', *Antipode*, vol. 37, no. 3, pp. 536–557.
- Garszdecki, S 2006, 'Zivilgesellschaft in Polen', *Polen News*, <http://www.polen-news.de/puw/puw-83-07.html> (Accessed 3 January 2009).
- Gaventa, J 2004, 'Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities', in S Hickey & G Mohan (eds), *Participation: from tyranny to transformation: exploring new approaches to participation in development*, Zed Books, London, pp. 25–41.
- Gramsci, A 1971, *Selections from the Prison Notebook*, Lawrence and Wishart, London.
- Habermas, J 1987, *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Beacon Press, Boston.
- Habermas, J 1996, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law*, MIT Press, Cambridge MA.
- Habermas, J 1992, 'Further Reflections on Public Sphere', in C. Calhoun (ed), *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge: MA, pp. 421–462.
- Head, BW 2008, 'Three Lenses of Evidence-Based Policy', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, pp. 1–11.
- Jessop, B 2007, *State power: a strategic-relational approach*, Polity, Cambridge.
- Kalberg, S 1980, 'Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History', *The American Journal of Sociology*, vol. 85, no. 5, pp. 1145–1179.
- Kaldor, M 2005, 'The idea of global civil society', in G Baker & D Chandler (eds), *Global civil society: contested futures*, Routledge, New York, pp. 103–112.
- Keane, J 2009, *The Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, London.
- Kochler-Koch, B and Finke, B 2007, 'The Institutional Shaping of EU-Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation?', *Journal of Civil Society*, vol.3, no.3, pp. 205–21.
- Kochler-Koch, B 2010, 'Civil society and EU democracy: „Astroturf“ representation?'. *Journal of European Public Policy*, vol. 17, pp. 100–116.
- Kooiman, J 1993, *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, Sage, London.
- Kutay, A 2014, 'Managerial formations and coupling among the state, the market, and civil society: an emerging effect of governance', *Critical Policy Studies*, vol. 8, no. 3, pp. 247–265.
- Lang, S 2012, *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leal, A 2007, 'Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-Liberal Era', *Development in Practice*, vol. 17, no. (4/5), pp. 539–548.
- MacKinnon, D 2000, 'Managerialism, governmentality and the state: a neo-Foucauldian approach to local economic governance', *Political Geography*, vol. 19, pp.293–314.
- Mahoney, C and Beckstrand, M 2011, 'Following the Money: European Union Funding of Civil Society Organizations', *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no. 6, pp. 1339–61.
- Mercer, C 2002, 'NGOs, civil society and democratization in the developing world: a critical review of the literature', *Progress in Development Studies*, vol. 2, no. 1, pp. 5–22.
- Milani, CRS 2009, 'Evidence-Based Policy Research: Critical Review of Some International Programmes on Relationships between Social Science Research and Policy-Making', UNESCO, Paris.
- Morrison, J 2000, 'The government–voluntary sector compacts: governance, governmentality, and Civil Society', *Journal of Law and Society*, vol. 27, no.1, pp. 98–132.
- Nanz, P and Steffek J 2004, 'Global governance, participation and the public sphere', *Government and Opposition*, vol. 39, pp. 314–335.
- Parker, M 2002, *Against management*, Polity, Cambridge.
- Porter, D and Craig, D 2004, 'The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism', *Review of International Political Economy*, vol.11, no. 2, pp. 387–423.
- Power, M 1999, *The audit society: Rituals of verification*, Oxford University Press, Oxford.
- Putnam, R 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Reimann, KD 2006, 'A view from the top: International politics, norms and the worldwide growth of NGOs', *International Studies Quarterly*, vol. 50, no.1, pp. 45–68.
- Roberts, SM, Jones III, JP, and Frohling, O 2005, 'NGOs and the Globalization of Managerialism', *World Development*, vol. 33, no. 11, pp.1845–1864.
- Salamon, LM 1995, *Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Salamon, LM 2010, 'Putting the civil society sector on the economic map of the world', *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81, no. 2, pp. 167–210.
- Salamon, LM 1994). 'The rise of the nonprofit sector', *Foreign Affairs*, 109–122.
- Sanchez-Salgado, R 2014, 'Rebalancing EU Interest Representation? Associative Democracy and EU Funding of Civil Society Organizations', *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no. 2, pp. 337–353.
- Skocpol, T 2003, *Diminished democracy: from membership to management in American civic life*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Srinivas, N 2009, 'Against NGOs? A critical perspective on nongovernmental action', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 38, no. 4, pp. 614–626.
- Skvorsta, A 2007, 'NGOs in Russia. Information and Analyses Center for Social and Health NGOs'. http://www.hse.fi/NR/rdonlyres/D40BF349—2AE—4CF1—B75FoFoB589855AE5/6104/presentationAS_2+12007Skvorstova.pdf (Accessed 1 February 2009).
- Sooryamoorthy, R and Gangrade, KD 2001, *NGOs in India: A Cross Sectional Study*, Greenwood Press, Westport.
- Statistics Canada 2005, 'Cornerstones of Community: Highlights of the National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations', Ottawa. <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section = content&view = 16 &sub = 91 &tri = 93> (accessed 5 March 2009).
- Swyngedouw, E 2005, 'Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance beyond-the-state', *Urban studies*, vol. 42, pp. 1991–2006.
- Vereinsstatistik 2008, Survey of the Research Institute of Sociology at Cologne University in Cooperation with V&M Service. <http://registeronline.se/vereinsstatistik/2008/>. (Accessed 1 March 2009)
- Walker, JL 1991, *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Notes

1. To prove their legitimacy to EU institutions, CSOs are required to adapt formal statutes and establish a transparent internal governance structure. As a result, most of the EU NGO networks now have similar organisational structures, i.e. one coordinator, one communication officer, and several policy officers. They have 'General Assemblies', where all members gather twice a year, their 'Steering Committees' make the important decisions, 'working groups' produce institutional outputs and the 'Management Committee' reviews overall organisational performance. Furthermore, they exhibit similar work methods: they all write yearly 'activity reports' to the Commission, 'disseminate' and 'publicise' their achievements through similar technologies, i.e. newspapers, web pages, conferences, toolkits, and position papers.
2. See European Commission (2004).

Borgerinddragelse som opdragelse til repræsentativt demokrati

Michael Böss

Institut for Æstetik og Kommunikation, Aarhus Universitet

Bør vi se den faldende tillid til politikere og flugten fra de konventionelle partier som en systemisk krise i det repræsentative demokrati eller blot som et resultat af manglende forventningsafstemning mellem politikere og vælgere? I denne artikel argumenterer lektor Michael Böss for sidstnævnte og leverer hermed et både teoretisk og empirisk forsvar for det repræsentative demokrati. Dog fremhæves det afslutningsvist, at deliberative processer på lokalpolitisk plan kan styrke demokratiet og „opdrage“ borgerne til at udnytte mulighederne i det repræsentative demokrati til fulde.

Det overordnede formål med denne artikel er at forsvare det repræsentative demokrati. Artiklen er kritisk over for påstanden om, at den nuværende mistillid til politikere og den faldende politiske deltagelse skal ses som udtryk for en krise for det repræsentative demokrati som sådan. Jeg argumenterer – på klassisk vis – for, at det afhænger af en høj grad af politisk deltagelse og en oplyst offentlighed, som tilkender det legitimitet og har tillid til dets effektivitet. Min tese er, at borgernes inddragelse i deliberative processer bør forstås i lyset af den tradition for deltagerdemokrati, som har været praktiseret i Danmark og de øvrige skandinaviske lande efter anden verdenskrig ud fra den opfattelse, at det repræsentative demokrati forudsætter en levende demokratisk kultur. Jeg konkluderer derfor, at borgerinddragelse kan styrke den demokratiske kultur og give borgerne forståelse for det repræsentative demokratis karakter, formål og betingelser.

Artiklen er bygget op i fire afsnit, foruden indledning og konklusion. I det første afsnit konstaterer jeg, at det repræsentative demokrati siden anden verdenskrig har

været anset for normen for demokrati globalt set, fordi det betragtes som en både legitim og effektiv styreform. Jeg konstaterer dog samtidig, at der i de seneste årtier nationalt og internationalt har været en debat, som har været kritisk over for det repræsentative demokratis tilstand. I det andet afsnit viser jeg, hvordan direkte og deliberativt demokrati i dag anses som måder til fornyelse af demokratiet. Artiklens tredje afsnit forklarer, hvorfor de ikke bør anses som alternativer, men som supplement til det repræsentative demokrati, dels med henvisning til undersøgelser, der viser, at man ikke bør gøre sig urealistiske forventninger om større demokratisk deltagelse fra borgernes side, dels med en argumentation for, hvorfor borgernes større mistillid til politikerne ikke kan tolkes som en mistillid til det repræsentative demokrati som sådan. I det fjerde, diskuterende, afsnit foreslår jeg, at det er en god idé at inddrage borgerne i tidsbegrænsede, deliberative processer i nærdemokratiet, fordi det vil kunne styrke både den demokratiske kultur og forståelsen af det repræsentative demokrati. I min konklusion fastslår jeg derfor, at borgerinddragelse bør ses som et værdifuldt supplement, men ikke et alternativ, til det repræsentative demokrati.

Kritikken af det repræsentative demokratis tilstand

Alle væsentlige internationale konventioner har siden afslutningen af anden verdenskrig set det repræsentative demokrati som normen for demokrati.¹ Men det betyder ikke, at borgerens „direkte“, dvs. aktive, deltagelse i de demokratiske processer, dermed er udelukket. I paragraf 21 af FN's Menneskerettighedserklæring fra 1948 hedder det f.eks., at „enhver [borger] har ret til at deltage i sit lands styre, direkte eller gennem deres frit valgte repræsentanter“

(Universal Declaration, min kursivering). Formuleringen går igen i paragraf 25 af Den Internationale Konvention om Civile og Politiske rettigheder fra 1966/1976.

Selvom afholdelse af frie og regelmæssige valg bliver anset for en betingelse for demokrati, fremstilles det repræsentative demokrati dog ikke snævert som et rent proceduralt system baseret på flertalsstyre og valg. OAS's Inter-american Democratic Charter (2001) fastslår således, at demokrati er et politisk system, der ikke kun skal sikre udøvelse af folkelig suverænitet; det skal også sikre respekt for befolkningens menneskerettigheder og borgernes fundamentale frihedsrettigheder, foruden „adgang til og udøvelse af magt i overensstemmelse med *the rule of law*“ (OAS Inter-american Charter, paragraf 3). I alle dokumenter siden anden verdenskrig forudsættes det dog, at borgernes aktive deltagelse først og fremmest skal foregå inden for politiske partier og organisationer og selve valghandlingen. Resten er overladt til deres valgte repræsentanter.

Den klassiske begrundelse er, at i moderne storskala-demokratier – eller „polyarkiske demokratier“ – er den eneste mulige styreform et system, hvor borgerne vælger „deres ledere og gør dem mere eller mindre ansvarlige gennem valg ved så at sige afskedige dem ved efterfølgende valg“ (Dahl 2000, 93). Begrundelsen bygger på en erkendelse af, at den demokratiske deltagelse må begrænses af praktiske hensyn, dels den numeriske størrelse af det politiske fællesskab, dels hensynet til effektivitet. Som John Stuart Mill skrev i 1861: „Men da ikke alle i et samfund, der er større end en enkelt lille by, kan deltage personligt i mere end nogle mindre dele af den offentlige styring, så følger det, at idealtypen af en perfekt regeringsform må være repræsentativt“ (Mill 1958, 55). Forsvaret for det repræsentative demokrati udelukker dog ikke andre former for folkelig deltagelse i politiske beslutningsprocesser. Sådan har det da også vist sig i praksis. Selv i stater med „parlamentarisk suverænitet“ – dvs. lande, der har eller har overtaget den såkaldte Westminster-model – afholdes der i dag folkeafstemninger, og i andre demokratier, specielt de skandinaviske, har der været praktiseret „deltagerdemokrati“ i større eller mindre omfang, dels i form af folkeafstemninger, dels i form af borgernes inddragelse i forskellige former for nærdemokrati.

Man har i de senere år hørt argumenter for, at der er behov for mere demokratisk deltagelse i dag. Som det fremgår af dette temanummer, hersker der nemlig både nationalt og internationalt i disse år betydelig bekymring for det repræsentative demokratis fremtid. Fra visse hold hævdes det ligefrem, at det ikke fungerer tilfredsstillende i sin nuværende form og derfor må erstattes af nye demokratiske strukturer og institutioner.

En af de indikatorer, der peges på, er faldende valgdeltagelse. På baggrund af sin dokumentation af faldende valgdeltagelse i europæiske og nordamerikanske demokratier, skriver f.eks. den anerkendte britiske journalist og forfatter Philip Coggan, at nutidens vælgere er „desillusionerede“, og at dette er et demokratisk problem, som man ikke bør ignorere. For „[r]ationalet bag det repræsentative demokrati er, at vælgerne skal vælge de personer, som laver de love, de styres af [...] Hvis deltagelsen i valgprocessen hele tiden er på vej ned, så vil regeringens legitimitet begynde at lide under det“ (Coggan 2013, 40). Hvis den folkelige deltagelse mindskes, vil demokratiet fremover blive et system, der udelukkende varetages af små, udvalgte grupper, advarede en FN-rapport allerede om for ti år siden. Så vil politiske beslutninger ikke længere „blive gjort til genstand for offentlig kontrol og forhandling“, to af demokratiets „kerneverdier“ (UN 2004).

En anden indikator, der ofte bliver brugt, er borgernes tillid til politikerne, de nationale parlamenter og deres regeringer. I 2012 konstaterede Eurobarometer således, at tilliden til de nationale parlamenter og regeringer lå på henholdsvis 28 og 27 procent (Eurobarometer 78, 2012). Endnu værre ser det ud for tilliden til de politiske partier (Eurofoundation 2012).

På begge sider af Atlanten blev der i begyndelsen af 00'erne sat undersøgelser og kommissionsarbejder i gang med det formål at stille forslag til, hvordan demokratiet kunne fornys og tilføres mere energi. (Rowntree 2006; Carnegie 2008). I Norge hævdede et af bindene i Makt- og demokratiutredningen i 2003, at det repræsentative demokrati som styreform gennem folkevalgte organer og parlamentariske principper var under svækkelse og „i tilbagegang“ (Østerud, Engelstad og Selle 2003, 57). Det skyldtes, at de folkevalgte organer i mindre grad end tidligere var i stand til at kontrollere de faktorer, som afgjorde befolkningens levevilkår. De var ved at miste evnen til at sikre en samordnet og effektiv samfundsstyring og fordeling af goder og byrder. I stedet blev myndigheden overført til multinationale koncerner, forskellige markedsaktører, uafhængige forvaltningsorganer samt nationale og overnationale retslige institutioner.

Den danske magtudredning var mere fortrøstningsfuld. Den konstaterede, at demokratiet havde forstået at tilpasse sig de ændrede vilkår, og at der fortsat syntes at være demokratisk livskraft i den danske befolkning. Udredningen konkluderede på den baggrund, at det repræsentative demokrati ikke var i krise, men blot under forandring (Andersen 2004). Dog konstaterede dens forfattere, at selv om „danskernes politiske engagement ikke fejler noget“, så er der en tendens til, at det politiske engagement retter sig mod landspolitikken frem for den lokale politik, ligesom aldersgruppen under 50 har en

„bekymrende“ lille interesse for politik over det nationale niveau (Andersen 2004, 57).

Den optimistiske tone i den danske magtudrednings konklusion om, at „[i]ntet tyder på, at den politiske deltagelse alt i alt er faldet gennem de seneste årtier“ (Andersen 2004, 223), står i skærende kontrast til en række analyser af det danske samfunds og folkestyres tilstand inden for den sidste halve snes år. I *Den politiske blender* (2004) påpegede eksempelvis Johannes Andersen, at der er en sammenhæng mellem eroderingen af deltagerdemokratiet og den individualisering, der sker i markedssamfundet. I det moderne, liberale samfund reduceres demokratiet til selve det at vælge (Andersen 2004, 30). Tim Knudsen brugte Hal Kochs idealer om dialog og deltagelse i sin egen vurdering af nutidens „markedsdemokrati“ (Knudsen 2007). Knudsen mente, at vi er på vej mod et samfund, der vil være opdelt mellem en elite af konkurrerende professionelle politikudbydere og en masse passive demokratibrugere. I et sådant samfund bliver demokrati til et spørgsmål om politisk effektivitet. I *Konkurrencestaten* (2011) kædede Ove K. Pedersen udviklingen sammen med velfærdsstatens afløsning af „konkurrencestaten“. Globaliseringen har fremkaldt en fælles forståelse i de nationale eliter for nødvendigheden af at kontrollere de vitale dele af statsbureaukratiet og det politiske system. Det gør det uhensigtsmæssigt at inddrage borgerne i noget videre omfang, idet de derved ville kunne obstruere en strategi, som har til formål at øge statens økonomiske konkurrenceevne og overlevelseskraft (Pedersen 2011, kap. 5). Endelig påviste Lars Bo Kaspersen med en beslægtet argumentation i *Danmark i Verden*, at de politiske og økonomiske eliter tolker de internationale forandringsprocesser som et pres, der „dikterer nødvendige reformer“, der har til formål at opruste befolkningen, de offentlige institutioner og virksomhederne; dog ikke gennem øget demokratisering, men ved at øge magtkoncentrationen i statsapparatet og centraladministrationen. Hvor staten tidligere gennemførte reformer efter først at have været i forhandling og dialog med samfundets aktører og interessegrupper, gennemfører den dem i dag uden forudgående konsultationer (Kaspersen 2008, 218, 219).

De fire danske kritikere konstaterede altså, at det danske demokrati har bevæget sig fra et ideal om demokratisk deltagelse til en praksis, som indebærer større centralisering, større magt til de politiske og bureaukratiske eliter og en afkobling af vælgerne og det civile samfunds institutioner og organisationer fra de politiske beslutningsprocesser. Alle er de enige om, at det direkte eller indirekte skyldes presset fra „markedet“, specielt det globale. Men indbyrdes er de ikke enige om at vurdere demokratiets „effektivisering“ som god eller dårlig for det repræsentative demokratis legitimitet.

Både nationalt og internationalt har mange kritikere af udviklingen dog næret den opfattelse, at en løsning på det repræsentative demokratis problemer måtte være større borgerdeltagelse. Og det på trods af, at vælgerne i de sidste to-tre årtier har trukket sig tilbage fra aktiv politisk deltagelse. I Danmark gælder dette ganske vist ikke folketingsvalg, men til gengæld ser man det både inden for kommunalvalg og valg til EU-Parlamentet. Specielt mærkbar er tendensen blandt unge og etniske minoriteter. Efter „klassepolitikens forsvinden“ (Andersen m.fl. 2007; Green-Pedersen 2011) er det desuden gået støt tilbage for borgernes medlemskab af partiforeninger (Bille 2003), og selv de, der endnu er medlemmer, er langt mindre engagerede end tidligere. En undersøgelse foretaget blandt partimedlemmer i 2012 viser, at cirka halvdelen af medlemmerne ikke deltager i deres partis aktiviteter; at kun få tager kontakt til deres folkevalgte for at få indflydelse; at op mod en sjettedel af medlemmerne slet ikke diskuterer partiets politik med familie, venner eller arbejdskolleger; at kun mellem 6 og 14 procent af partiernes medlemmer er villige til at stille op til byrådet for deres parti, mens det gælder for mellem 8 og 24 procent til folketingsvalg; og at blot en tredjedel deltager i opstillingsmøder eller afstemninger, da der skulle vælges kreds-kandidater til folketingsvalget i 2011 (Kosiara-Pedersen og Møller Hansen 2012).

I den internationale litteratur er der dog siden slutningen af 1990'erne imidlertid argumenteret for, at faldende politiske deltagelse ikke nødvendigvis bør ses som en mistillidserklæring til demokratiet, men snarere til politikerne og til den måde, det bliver forvaltet på af dem (Norris 1999 og 2001; Dalton 2004). I forbindelse med kampagnen for unges deltagelse i kommunalvalget i 2013 hørte man det ligeledes hævdet, at unges manglende deltagelse – ved enten at blive hjemme eller stemme blankt – i virkeligheden var udtryk for en høj grad af demokratisk bevidsthed. Som en studerende på CBS udtalte sig til netavisen Modkraft: „Hver gang vi stemmer, udøver vi vores demokratiske ret, hedder det. Det er dog lige præcis paroler som denne, der efterhånden har sendt det moderne demokrati til tælling. For et sundt demokrati indebærer helt utroligt meget mere end blot at sætte sit kryds ud fra et bogstav med et par års mellemrum“. Ved ikke at stemme var man „med til at kræve en debat om den passiverende praksis, vores lokale demokrati efterhånden har udviklet sig til“ (Husted 2013). Og journalisten, idéhistorikeren og samfundsdebatøren Rune Lykkeberg skrev i et indlæg i *Politiken*, at lav valgdeltagelse godt kunne ses som et udtryk for, at „nogle eller noget ikke bliver repræsenteret af de politiske partier og ikke kan se meningen med kommunerne. Det kunne være et kritisk feedback“ (Lykkeberg 2013).

Det er utvivlsomt vigtigt ikke at forveksle mistillid til politikere og regeringer med mistillid til demokratiet som sådan; heller ikke til det repræsentative demokrati. På den anden side vil et faldende aktivt engagement og en generel politikerlede på længere sigt kunne udvikle sig til en svækkelse af den demokratiske kultur og en manglende støtte til det repræsentative demokrati som styreform. Betyder det, at der er brug for at overveje alternative modeller?

Direkte og deliberativt demokrati

I juli 2008 slog professor Peter Kurrild-Klitgaard i en artikel i *Berlingske* til lyd for en udvidelse af „folkets varetøler“ (Kurrild-Klitgaard 2008). Han konstaterede, at Folketinget efterhånden har „overtaget den rolle og magt, som fortidens enevældige konger havde“. Han begrundede forslaget med, at folkeafstemninger er en styrkelse af borgernes muligheder for at holde de folkevalgte i skak. Men man kunne komme den glidende magtkoncentration, der havde fundet sted, til livs, ved at give vælgerne bedre mulighed for at deltage i demokratiet. Man kunne f.eks. afholde flere folkeafstemninger, hvor de kunne „give deres besyv med, enten ved selv at sætte spørgsmål på den politiske dagsorden, som politikerne har forsømt, eller ved at bruge muligheden for evt. at nedlægge veto mod politikernes beslutninger“. Kurrild-Klitgaard henviste til samfundsforskere, der har studeret brugen af folkeafstemninger internationalt.

Mads Qvortrup er en af dem (Qvortrup 2006 og 2010). Qvortrup opregner således en række positive sociale og politiske konsekvenser. Han er klar over, at direkte demokrati ikke kan levere en universalløsning på alle det repræsentative demokratis problemer. Alligevel mener han, at der er empirisk belæg for at hævde, at samfund, hvor borgerne deltager aktivt i de politiske processer, er bedre regeret, er rigere og lider under færre sociale ondt end andre samfund. Desuden er der en positiv implikation ved direkte demokrati, nemlig at det gør vælgerne mere „ansvarlige“ og mindre tilbøjelige til at give politikerne skylden for alle plager.

Argumentet for direkte demokrati bygger på en række antagelser, først og fremmest troen på, at blot de bliver tilstrækkeligt oplyst og informerede, så er almindelige borgere i stand til at træffe rationelle beslutninger for sig selv og deres medborgere. De er også indstillede på at tilsidesætte egeninteresser til fordel for helheden. Tilhængerne af direkte demokrati forudser, at der fortsat vil findes politiske partier. Men betydningen af dem vil være mindre. Desuden vil tendensen til professionalisering af politikerrollen aftage. Endelig vil der ske en kvalitetsforhøjelse af de politiske beslutninger (Hansen 2010, 109-23; Budge 1996).

Tilhængere af deliberativt demokrati er skeptiske over for den „populisme“ og det „stemningsdemokrati“, som direkte demokrati vil kunne medføre. De mener, at de deliberationer, borgerne skal foretage med hinanden, skal foregå inden for tilfældigt udvalgte grupper af borgere, som på grundlag af eksperthøringer og indbyrdes, rationel argumentation skal søge at opnå størst mulig enighed, ja, helst konsensus. De mest fremtrædende fortalere for deliberativt demokrati (f.eks. Elster 1988; Goodin 2008; Fishkin 1998) ser det dog ikke som en erstatning, men som et supplement til det repræsentative demokrati. De mener, at den afsluttende debat skal henlægges til den lovgivende forsamling og danne grundlag for en afstemning.

I visse af de forsøg med deliberativt demokrati, der er blevet gennemført gennem de sidste par årtier, har den lovgivende forsamling valgt at kombinere deliberativt og direkte demokrati, dvs. ladet en deliberativ proces afslutte med en folkeafstemning. Det gælder f.eks. det forsøg, der blev gennemført i British Columbia i Canada i begyndelsen af dette årtusinde, om indførelsen af et nyt valgsystem (Warren og Pearse 2008). Eksperimentet viste, at borgerne rent faktisk evnede at tage stilling til selv komplicerede spørgsmål. Men det skuffede på et afgørende punkt: Det førte nemlig ikke til øget valgdeltagelse, idet forsamlingens forslag blev forkastet ved den efterfølgende folkeafstemning. Desuden viste det sig, at en stor del af vælgerne slet ikke havde fulgt med i den deliberative borgerforsamlings arbejde, ja, at de end ikke havde hørt om det. Mange vælgere havde heller ikke i forvejen sat sig ind i, hvad forsamlingens anbefalede reform af valgsystemet ville indebære.

En forklaring på, at forsamlingen i British Columbia ikke fik tilstrækkelig offentlig opmærksomhed, er måske også, at Canada styres efter den såkaldte Westminster-model, som med sit dogme om parlamentarisk suverænitet ikke opmuntrer borgerne til demokratisk deltagelse uden for valgene. Man kunne således antage, at deliberativt demokrati ville kunne fungere, hvor der i forvejen findes en deltagerdemokratisk tradition. Det gør der i Danmark, og Danmark er faktisk det land i verden, der først begyndte at praktisere det. Det skete efter en model udviklet af det daværende Teknologirådet på et tidspunkt, hvor vi stod over for planer om indførelse af ny teknologi på arbejdspladserne og i samfundet generelt.

Man bør dog ikke deraf konkludere, at modellen kan bruges i en dansk sammenhæng som et alternativ til det repræsentative demokrati. Og specielt må man advare mod at tro, at der tale om en form for politisk deltagelse, som borgerne er indstillet på at investere mange kræfter i. Der er nemlig klare indikationer på, at der er grænser for, hvor megen aktiv deltagelse, man kan forvente af dem.

Grænser for borgernes politiske engagement og forståelse

Selv om der blandt vælgere i Danmark i disse år hersker en historisk lav tillid til politikerne, så forekommer det dog langt fra at være det repræsentative demokrati som sådan, de nærer mistillid til. Der har da heller ikke været målt faldende tilslutning til demokratiet som sådan (Svensson 2011), og selv om tilfredsheden med den måde, demokratiet fungerer på, er faldet i de seneste fem år – til 88 procent af de adspurgte – så ligger denne andel langt over de blot 66 procent, der var tilfredse under krisen i begyndelsen af 1980'erne (Stubager m.fl. 2013, 57). En lignende støtte til demokratiet gør sig gældende i Norge, et land som vi med stor rimelighed kan sammenligne os med (Strømsnes 2003), og som derfor kan bruges som kilde til forståelse af skandinaviske holdninger til politisk deltagelse.

På internationale skalaer ligger skandinavernes politiske interesse højt. Når nordmænd og svenskere bliver spurgt, hvor vigtigt politik er for deres liv, så svarer dog kun ca. 10 procent af de første og 15 procent af de sidste „meget vigtigt“, mens ca. 48 procent af dem begge svarer „ret vigtigt“. Hele 40 procent svarer, at politik er „ikke meget vigtigt“ eller „overhovedet ikke vigtigt“ (World Values Survey 2005-2008).² På den baggrund bør man ikke gøre sig urealistiske forventninger om større aktiv deltagelse fra borgernes side i fremtiden.

Norske undersøgelser viser, at der som hovedmønster er betydelig tilfredshed med egen demokratisk deltagelse, men ikke noget ønske om at øge den. Mange kan tilsyneladende godt opleve sig som aktive medborgere uden at være medlemmer af et politisk parti, en organisation eller en forening. Godt og aktivt medborgerskab kan forstås som blot det at have en selvstændig mening, at stemme ved valg, at leve efter sit lands love og regler, at være solidarisk over for andre og at tage hensyn. Folk interesserer sig rigtignok for politik, men de gør det kun i moderat omfang. De prioriterer familie, venner, fritid og arbejde højere. Mange opfatter desuden politik for så indviklet, at de hellere end gerne overlade den til andre med den fornødne viden og kompetence. Andre afstår fra at engagere sig aktivt i politik, fordi det er tids- og arbejdskrævende. Mange er indstillede på at deltage, men kun hvis det drejer sig om at tage stilling til specifikke og tidsafgrænsede projekter. For flertallet synes demokratiet mere at være et spørgsmål om at blive taget hensyn til end selv at deltage (Olsen 2014, 179-87).

Som led i det såkaldte Projekt Hverdagsdemokrati bad Københavns Kommune i efteråret 2002 politologen Roger Buch Jensen om at undersøge 1000 københavnernes syn på deres kommune og demokratiet. 68 procent af dem mente, at Borgerrepræsentationens indflydelse på

politikken i kommunen var passende. 53 procent mente, at borgerne som helhed havde en passende indflydelse. 80 procent af de adspurgte udtrykte tilfredshed med demokratiet som helhed i kommunen. Der var med andre ord tilfredshed med den måde, det repræsentative demokrati fungerede på. Det betød dog ikke, at borgerne ikke gerne så sig yderligere inddraget i de demokratiske beslutningsprocesser. Det skulle blot ske inden for tidsmæssigt begrænsede perioder. De ønskede ikke at være aktive medborgere i den betydning, at de skulle være politisk aktive hele tiden og erstatte de folkevalgte (Københavns Kommune 2003). For en stærk tilhænger af „aktivt demokratisk medborgerskab“ kan dette resultat nok forekomme nedslående og ses som et tegn på en tynd demokratisk kultur. Man bør dog snarere se det som et demokratisk sundhedstegn. For det kan også tolkes som udtryk for befolkningens tillid til, at dets repræsentative politiske aktører – til trods for al deres tendens til mudderkastning og indbyrdes rivalisering – alligevel gør deres arbejde rimeligt godt. Og i hvert fald bedre, end man selv ville være i stand til eller være parat til at afsætte tid og kræfter til.

Hvordan harmonerer det med den empirisk målte stigende mistillid til politikerne i de senere år? Før man drager for vidtgående slutninger ud fra de senere års målinger af voksende mistillid til politikere, bør man dog tage højde for visse kendsgerninger. Der er således for Danmarks vedkommende ikke tale om noget længerevarende fænomen, men derimod om en tendens, som først har vist sig i årene efter den finansielle og økonomiske krise i 2008. Mange vælgere har ganske givet oplevet krisen som resultatet af politikervigt, sådan som de gjorde det i mange andre europæiske lande, f.eks. i Irland. Under den efterfølgende recession herskede der givetvis også bekymring om, hvorvidt de folkevalgte evnede at løse problemerne. Endelig har den såkaldte løftebrudspolitik under Thorning-regeringen 2011-2015 højst sandsynlig bidraget til mistilliden (Stubager m.fl. 2013, 57; Altinget 2014). Krisen fik vælgerne til at betvivle politikernes evne til at levere resultater, og de såkaldte løfter skabte et forventningsniveau, som regeringen ikke var i stand til at imødekomme, ja, tilmed skuffede, da Socialdemokraterne blev presset af De Radikale til tværtimod at indføre velfærdsstramninger og anden „nødvendig politik“. Lignende forhold har gjort sig gældende i andre europæiske demokratier, hvor den politiske tillid er faldet.

Mistillid til politikere bør således bl.a. forstås som et mål på forholdet mellem vælgerforventninger og politikerpræstationer. I alle demokratier er der indbygget spændinger mellem borgernes forventninger og politikernes muligheder for at levere, og de historiske erfaringer viser, at sådanne spændinger har en tendens til at øges i pe-

rioder med lavkonjunktur og reformer. I en sund demokratisk kultur fører den forbigående mistillid ikke til en mistillid til det demokratiske system som sådan. Som jeg tidligere var inde på, så kan afstanden mellem vælgernes forventninger og politikernes evne til at levere dog også blive så stor, at „kritiske vælgere“ også mister tilliden til det politiske system. Oplevelsen af stigende „demokratisk underskud“ kan – i kombination med faldende politisk performans og generelt lave vurderinger af de folkevalgte kompetencer og moralske habitus – på den måde få alvorlige konsekvenser for den politiske deltagelse, den politiske adfærd, respekten for landets love og demokratiet som sådan (Norris 2011, 8).

Det forekommer dog ikke rimeligt at lægge al skylden for denne udvikling på politikerne. I stedet bør man se den som en følge af udviklingen „fra folkestyre til markedsdemokrati“, som Tim Knudsen kalder den (Knudsen 2007). Hvis vælgerne betragter deres politikere som leverandører af varer til deres eget forbrug – og anser forholdet mellem dem selv og deres partier som et kontraktforhold – så vil deres forventninger naturligvis lettere kunne skuffes, end hvis de ser dem som repræsentanter, der har ansvar for også at tage hensyn til hele samfundet. I det sidste tilfælde vil forståelsen af nødvendigheden af reformer, der rent umiddelbart forekommer dem at gå imod deres personlige interesser, være lav. Det er derfor, at et politisk oplyst vælgerkorps traditionelt har været betragtet som en nødvendig forudsætning for et oplyst demokrati (Møller Hansen 2007). Jeg vil på den baggrund foreslå, at se det repræsentative demokratis påståede krise som en krise i offentligheden for forståelsen af folkestyrets idé og vilkår. I det omfang, det danske folkestyre kan siges at være i krise, skyldes det således ikke kun, at visse politikere er begyndt at betragte vælgerne som kunder, men også at den demokratiske kultur er svækket.

Hvis det repræsentative demokrati skal kunne fungere, er det nødvendigt, at borgerne forstår demokratiets grundvilkår og mål. Denne forståelse har vi i Danmark traditionelt givet folkeskolen ansvar for at opbygge. Men lige så vigtigt for den demokratiske kultur var det tidligere, at en langt større del af vælgerkorpset var medlemmer af en vælgerforening og et parti. I dag er procentdelen svundet betragteligt ind. Samtidig bliver demokratisk dannelse ikke længere betragtet som en hovedopgave i en folkeskole, som i stedet mere og mere anses som en forgård til arbejdsmarkedet. Det øger behovet for nye institutioner, hvor unge og voksne kan dannes til demokratiske medborgere. Selv om de ikke kan stå alene om opgaven, vil deliberative forsamlinger og andre former for borgerinddragelse kunne medvirke til at styrke den forståelse for demokratiet, som går tabt i „markedsdemokratiets“ og „konkurrencestatens“ tidsalder.

Demokrati og globalisering

I bogen *DeltagerDanmark* hævdede en række yngre socialdemokrater for et par år siden for, at der var brug for en «grundlæggende demokratisering» af det danske samfund. De mente, at det måtte være «det politiske centrum-venstres opgave at engagere tusindvis af danskere i arbejdet for at opfylde en ny politisk mission [...] som handler om, at vi som borgere genvinder magten over vores egne liv – over vores arbejde, vores penge, vores partier, vores bevægelser og vores velfærd» (Hansen m.fl. 2013, 14 og omslag). Forfatterne forudsagde forhåbningsfuldt, at det 21. århundrede ville blive «deltagernes århundrede», og de satte sig som mål at bidrage til «at skabe et samfund, hvor ingen små grupper eller klasser af f.eks. finansyrster, bureaukrater eller spindoktorer alene kan definere samfundsudviklingen» (Hansen m.fl. 2013, 15). De anså demokratisk selvmobilisering for at være en historisk tradition, der gik tilbage til 1800-tallets folkelige bevægelser. Også i dag skulle fornyelsen komme fra civilsamfundet. Selv om de i et afsnit om Island udtrykte sympati for brugen af folkeafstemninger som et middel til en folkelig generobring af samfundsmagten, opfordrede forfatterne dog ikke til at indføre hverken direkte eller deliberativt demokrati på bekostning af det repræsentative. Deltagelse betød i stedet, at borgerne skulle blive bedre til at bruge de eksisterende politiske institutioner (Hansen m.fl. 2013, 42, 44).

Oplægget til en „demokratisering fra neden“ havde en klar kritisk brod imod den „effektivisering“, som dele af den politiske elite i dag anser for at være en bedre måde at imødekomme vælgernes behov. Den blev da heller ikke mødt med begejstring fra forfatternes eget parti. Da tænketanken CEVEA's i sit nettidsskrift *Magasinet Politik* bad den senere erhvervs- og vækstminister Henrik Sass Larsen om at forholde sig til bogens budskab, svarede han, at folk i dag ikke ønskede mere demokrati, men større effektivitet: „Folk ønsker, at tingene skal fungere effektivt. Det giver ikke nogen mening, at folk skal blive ved med at gå til beboermøder, hvis der ikke er nogen grund til at gå til beboermøde. Hvis forholdene er vel-fungerende, hvorfor skal man så sidde til møder bare, fordi man bor det samme sted?“ Sass Larsen fandt „den nye demokratiseringsbølge“ overdreven: „Det er som at være ung igen at se den fokus på demokratisering. Det er et politisk projekt, jeg absolut ikke kan anbefale“ (*Magasinet Politik* 2013).

De to positioner, som debatten om bogen afspejlede, kan ses som udtryk for to forskellige måder at forholde sig til globaliseringens udfordringer. Ifølge den første holdning kræver globaliseringen en uddybning og fornyelse af et demokrati, som trues af delegitimisering. Ifølge den anden kræver den en centralisering af den politiske

magt af hensyn til effektivitet (f.eks. Münckler 2011). Det kan således lyde, som om de to klassiske argumenter for det repræsentative demokrati – legitimitet og effektivitet – i dag er kommet i et indbyrdes modsætningsforhold. Udfordringen til det repræsentative demokrati må derfor være at fungere på både en legitim og effektiv måde. Men der er også en vigtig opgave for borgerne: at forstå demokratiets mål og vilkår.

Hal Koch havde utvivlsomt ret, når han hævdede, at folkestyret kun ville blive anset for legitimt, hvis det procedurale demokrati blev kombineret med borgernes aktive deltagelse ud over valgene. Dette krævede, at der fandtes en levende demokratisk *kultur*. Den aktive deltagelse skulle komme til udtryk i „det lille demokrati“, dvs. nærdemokratiet, men han mente, det burde føres endnu videre, som f.eks. økonomisk demokrati. Hvad den demokratiske kultur – demokrati som livsform – angik, anså han det for afgørende, at borgerne forstod, at hensynet til fællesskabets og helhedens vel var en afgørende faktor for et velfungerende demokrati.

Denne „republikanistiske“ forståelse af demokratiet er afgørende, fordi den indebærer, at borgerne skal være parate til at acceptere politiske nederlag, kompromiser og således til at tilpasse deres forventningsniveau til det politiske systems præstationsniveau. For Koch var denne demokratiforståelse noget, man skulle opdrages og dannes til. Og hvis den ikke fandtes, så ville det i sidste instans gå ud over „det store demokrati“, dvs. det repræsentative demokrati. Det repræsentative demokrati forudsatte altså både folkelig deltagelse og demokratisk oplysning for at kunne fungere legitimt og effektivt.

Disse tanker blev i vidt omfang ført ud i livet i efterkrigstiden og kom til at præge den forståelse af demokratiet, som herskede inden for partiernes vælgerforeninger. Derved blev det danske samfund præget af en bred forståelse af værdien af at kunne forhandle sig frem til løsninger, som det store flertal kunne acceptere, i stedet for at gennemtrumfe ideelle løsninger. Denne konsensustradition har givetvis haft en konfliktdæmpende virkning og skabt stabilitet i samfundet. Men vil denne tradition kunne overleve nutidens vælgeres „tilbagetrækning“ fra aktiv politik, svigtende demokratisk dannelse i skolen og voksende mistillid til politikere, etablerede partier og regeringer?

Konklusion

De nordiske lande har hidtil vist sig at kunne bevare deres særlige samfundsmodel og undgå den slags sociale splittelser og politiske konfrontationer mellem højre og venstre, som har præget andre lande i Europa. Dette må i høj grad tilskrives den måde, deres repræsentative demokratier har udviklet sig og tilpasset sig på under nye vilkår.

Efter anden verdenskrig skete det gennem en udvidelse af borgernes aktive politiske deltagelse. De skandinaviske demokratier er på den måde blevet funderet på en unik politisk kultur kendetegnet af en sammenhæng mellem det „lille“ og det „store“ demokrati, som er unik i en global sammenhæng (Mayne 2010).

Man kan spørge sig selv, om denne særlige demokratiske kultur vil kunne overleve globaliseringen, som lægger så meget pres på de nationale regeringer, at de føler sig tvunget til at centralisere og effektivisere de politiske beslutningsprocesser og derved skruer ned for borgernes aktive deltagelse. Man kan desuden spørge sig selv, hvad det vil betyde for den demokratiske kultur, at medierne vænner vælgerne til at betragte politik som et marked.

Jeg har i denne artikel afvist direkte demokrati og deliberativt demokrati som svar på disse udfordringer og derfor som alternativer til det repræsentative demokrati. Jeg har i stedet argumenteret for nødvendigheden af at bevare det repræsentative demokrati og for ikke at overdrive bekymringerne over demokratiets tilstand. Demokratier er altid løbet ind i kriser, men har altid vist sig gode til at komme sig over dem (Runciman 2013). Samtidig har jeg mindet om, at det i de sidste 60-70 år aldrig har udelukket andre former for politisk deltagelse. Ja, jeg vil endog konkludere, at det i dag er vigtigere end nogensinde at bevare denne tradition, ja, ligefrem at udvide den med deliberative processer af tidsbegrænset varighed. Jeg er skeptisk over for muligheden og ønskværdigheden af at indføre deliberative institutioner på det landspolitiske plan. Til gengæld vil borgerinddragelse på det kommunalpolitiske niveau kunne vise sig værdifuld bl.a. fordi den – lidt paradoksalt udtrykt – vil være gavnligt for styrkelsen af forståelsen i offentligheden for det repræsentative demokratis karakter, betingelser og mål. Ja, i Hal Kochs ånd vil borgerinddragelse kunne fungere som „opdragelse til demokrati“.

Litteratur

- Altinget 2014, 'Tilliden til politikerne styrtdykker', 4. januar, <http://www.altinget.dk/artikel/tilliden-til-politikerne-styrtdykker>.
- Andersen, J. 2004, *Den politiske blender*, Aarhus: Hovedland.
- Andersen, J.G. 2004, *Et ganske levende demokrati*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, J.G. m.fl. (red.) 2007, *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget i 2005 i perspektiv*, København: Systime Academic.
- Budge, I. 1996, *The Challenge of Direct Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cain, B.E. Cain, R. Dalton og S. Scarrow (red.) 2003, *Politics Reformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Coggan, P. 2013, *The Last Vote: The Threats to Western Democracy*, London: Allen Lane.
- Cronin, T.E. 1989, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Dahl, R.A. 2000, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R.J. 2004, *Democratic Challenges, Democratic Choices*, Oxford: Oxford University Press.
- DeBardeleben, J. og J.H. Pammet (red.) 2009, *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Economist* 2009, 'The tyranny of the majority', 19. dec.
- Economist Intelligence Unit 2011, *Democracy index 2011. Democracy under stress*, http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011. Adgang 4. august 2014.
- Elster, J. 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eurobarometer 2012, *Standard Eurobarometer 78: First Results*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78_first_en.pdf.
- Eurofound, 2012, <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/smt/3eqsl/index/EF.php>.
- Fishkin, J. 1997, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Goodin, R.E. 2008, *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Innovative Turn*, Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, C. 2011, *Partier i nye tider. Den politiske dagsorden i Danmark*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hansen, B. m.fl. 2013, *DeltagerDanmark*, København: Informations Forlag.
- Hansen, M.H. 2010, *Demokrati som styreform og som ideologi*, København: Museum Tusulanums Forlag.
- Højlund, N. 1993, *Folkafstemninger – en trussel mod demokratiet*, København: Gyldendal.
- Haarder, B. 1996, 'Demokrati er ikke samtale', i *Demokrati. 40 indlæg*, red. af Søren Bald m.fl., Humlebæk: Krogerup Højskole.
- Husted, E.K. 2013, 'At stemme legitimerer (af)magten', *Modkraft* 13. nov., *Modkraft* <http://modkraft.dk/artikel/stemme-legitimerer-afmagten>.
- Kaspersen L.B. 2008, *Danmark i verden*. København: Hans Reitzel.
- Knudsen, T. 2007, *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*, København: Akademisk Forlag.
- Koch, H. 1981[1945], *Hvad er demokrati?*, København: Gyldendal.
- Kosiara-Pedersen, K. og K. Møller Hansen 2012, *Danske partimedlemmer 2012. Dokumentationsrapport fra projektet Moderne Partimedlemskab*, København: Center for Valg and Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Kurrild-Klitgaard, P. 2008, 'Folkets vetoret skal udvides', *Berlingske Tidende*, 26. juli.
- Københavns Kommune, Notat fra Københavns Kommune af 5. februar 2003 til Strukturkommissionens sekretariat.
- Lykkeberg, R. 2013, 'Sjove kulturfolk forsøger at få det kommunale demokrati til at se godt ud', *politiken.dk* 17. nov., <http://politiken.dk/debat/profiler/runelykkeberg/ECE2134141/sjove-kulturfolk-forsøger-at-faa-det-kommunale-demokrati-til-at-se-godt-ud/>
- MacLean, I. 1989, *Democracy and New Technology*, Cambridge: Polity.
- Magasinet Politik, 29. maj 2013, <http://magasinetpolitik.dk/sass-larsen-demokratisering-er-en-dodssejler/>
- Mayne, Q 2010, *The Satisfied Citizen: Participation, Influence, and Public Perceptions of Democratic Performance*, PhD dissertation, Princeton University.
- Mill, J.S. 1958 [1861], *Considerations on Representative Government*, New York: Liberal Arts Press.
- Møller Hansen, K. 2007, 'De oplyste danskere: Hvad ved danskerne om politik, og gør det en forskel?', i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.), *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget 2005 i perspektiv*, København: Academia.
- Münkler, H. 2011, 'Democratization Can't Save Europe: The Need for a Centralization of Power', *Spiegel Online International*, 8. juli. <http://www.spiegel.de/international/europe/democratization-cant-save-europe-the-need-for-a-centralization-of-power-a-773071.html>. Adgang 5. august 2014.
- Norris, P. 1999, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 2011, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OAS Inter-American Democratic Charter 2001.
- Olsen, J.P. 2014, *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelse*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, O.K. 2011, *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Pettit, P. 2001, 'Deliberative Democracy and the Case for Depoliticising Government', *University of New South Wales Law Journal*, vol. 58, <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2001/58.html#Heading83>
- Qvortrup, M.H. 2013, 'Bespoke Democracy: Direct Political Participation for the Consumer Age?', i Michael Böss, Jørgen Møller og Svend-Erik Skaaning (red.) *Developing Democracies: Democracy, Democratization, and Development*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Runciman, D. 2013, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Strømsnes, K. 2003, *Folkets makt. Medborgerskab, demokrati og deltakelse*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stubager m.fl. 2013, *Danske vælgere 1971-2011. En oversigt over udviklingen i vælgernes holdninger mv. Det danske valgprojekt, 2. udgave, februar 2013*, <http://www.valgprojektet.dk/files/Danske%20v%C3%A6lgere%201971-2011%20-%20Februar%202013.pdf>.
- Svensson, P. 2011, 'Demokratiets legitimitet', i Peter Gundlach (red.), *Små og store forandringer. Danskernes værdier siden 1981*, København: Hans Reitzel.
- United Nations 2004, *Technocratic Policy Making and Democratic Accountability*, UNRISD Research and Policy Brief 3, [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/AE49CC52BEFC658EC1256EFA002D44FB/\\$file/RPB3e.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/AE49CC52BEFC658EC1256EFA002D44FB/$file/RPB3e.pdf). Adgang 4. august 2014, *Universal Declaration of Human Rights 1948*.
- Van Reybrouck, D. 2015, *Imod valg – til forsvar for demokratiet*, København: Tiderne Skifter.
- Warren, M.E. og H. Pearse (red.) 2008, *Designing Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, M.E. 2009, 'Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory', i DeBardeleben og J.H. Pammet (red.), *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- World Values Survey 2005-2008.
- Østerud, Ø.F. Engelstad og P. Selle 2003, *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo: Gyldendal.

Noter

1. F.eks. Universal Declaration of Human Rights (1948); International Covenant on Civil and Political Rights (1966/1976); American Convention on Human Rights (1969); African Charter on Human and Peoples Rights (1981); Organization of American States' (OAS) Inter-American Democratic Charter (2001); Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Co-operation in Europe (1990), CSCE Charter of Paris for a New Europe (1991).
2. Danmark deltager ikke i World Values Survey.

Interview m. Uffe Elbæk, tirsdag 2. september 2014, Christiansborg

Alternative visioner indenfor repræsentative rammer

Signe Blaabjerg Christoffersen & Ditte Maria Brasso Sørensen

Ph.d. studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Introduktion

Dette temanummer adresserer spørgsmålet om politisk deltagelse fra forskellige perspektiver ansporet af de forandringer, der har været i det politiske landskab i de seneste årtier – både nationalt og internationalt – og som har fået både akademikere og politikere til at stille spørgsmålstegn ved demokratiets helbred (della Porta, 2013; Mair, 2006; Putnam, 2001; Keane, 2010).

Alternativet, med Uffe Elbæk i spidsen, har også meldt sig på banen i debatten om demokratiets helbred med input til, hvordan vi sikrer den deltagelse, der traditionelt set har givet demokratiet legitimitet (Lijphart, 1997). Alternativet har forsøgt at promovere sig som en generøs, handlingsorienteret, seriøs, og international organisation. Det er dog primært deres eksperimenter med nye deltagelsesformer, der har sat Alternativet på Danmarkskortet. De har, med egne ord, forsøgt at gentænke vores politiske kultur ved at appellere til vælgere, som ellers ikke har deltaget aktivt i det partipolitiske liv, hvilket er interessant fra en demokratisk og særligt en deltagelsesdemokratisk synsvinkel.

Alternativet taler på den måde til den overordnede spænding i temanummeret, nemlig spændingen mellem den parlamentariske og den ekstra-parlamentariske deltagelse. Alternativet forsøger at skabe et nybrud i dansk politisk kultur ved at sætte fokus på det demokratiske input gennem ekstra-parlamentariske deltagelsesformer, men bibeholder samtidig en parlamentarisk ambition. Alternativet forsøger at fokusere på den genuine og uredierede deltagelse – samme deltagelse, som Kutay (2015) mener, er truet af markedslogikker. Dette fokus får Husted (2015) til at forslå Alternativet som et eksempel på alternativ politisk deltagelse. Vi mener dog, at Alterna-

tivets samtidige vægtning af repræsentation peger på, at Alternativet som organisation forsøger at styrke den repræsentative stukturs validitet ved at tilføje deliberation. På denne måde ligger Alternativets projekt i forlængelse af Böss (2015) forslag til, hvordan vi kan højne demokratisk legitimitet. Spændingen i Alternativets ambition, mellem den parlamentariske indflydelse og den ekstra-parlamentariske deltagelse, sætter fokus på spørgsmålet om, i hvilken udstrækning vi skal forstå Alternativet som et alternativ? For at få et svar på dette spørgsmål og på spørgsmålet om, hvad vi skal lægge i visionen om en ny politisk kultur, satte vi Uffe Elbæk i stævne til en diskussion om demokrati og nye former for deltagelse.

Alternativets start

Iden om Alternativet blev nedfældet i et konceptpapir (se <http://alternativet.dk/alternativet-alternative/>) i efteråret 2013 af Uffe Elbæk, tidligere Radikal kulturminister, grundlægger af og rektor for Kaospiloterne og direktør for World Outgames. Formålet var, ifølge Uffe Elbæk, ikke blot at skabe et nyt parti, men at skabe en bevægelse – en politisk bevægelse og en kulturel stemme, som partiet skriver på deres hjemmeside. Alternativet skulle være et parti med mod til at forestille sig en radikal anderledes fremtid. Et parti der kunne forene tanker om bæredygtighed og personlig frihed. Et parti med fokus på fællesskab og den enkeltes entreprenante skaberkraft. Et parti med fokus på kunsten og kulturens rolle i skabelsen af livsværdier og livsstrategier. Alternativet så det som sin første opgave at skabe en social åben, mangfoldig og netværksbaseret digital platform, hvor viden, kontakter og alternative politiske ideer kunne blive delt og videreudviklet på tværs af verdensdele, lande, byer og klassiske

partiideologiske skel. Sideløbende med opbygningen af den digitale platform skulle en tilsvarende fysisk platform etableres.

Grundtanken for Alternativet var og er holistisk. Politik er ikke og bør ikke være begrænset til noget der foregår på Christiansborg. I stedet skal det politiske tænkes som en integreret del af det samfund, som det er en del af. Uffe Elbæk, forklarer:

„Med Alternativet ønsker vi at sætte fokus på, at der er brug for et nyt demokratisk sprog mellem det der foregår herinde på Christiansborg, og det der foregår udenfor Christiansborg. Der er politisk liv alle mulige steder, ikke kun på Christiansborg, og det er nødvendigt, at vi sikrer, at hverdags erfaringer og gode konkrete løsningsideer er med til at præge vores politiske debat.“

Ideen om Alternativet som en *bevægelse* snarere end blot et parti dækker, ifølge Uffe Elbæk, over dette. Men den spænder også bredere. Den dækker også over ideen om, at man kan og bør kombinere de bedste elementer fra de offentlige og frivillige sektorer med de bedste elementer fra det private erhvervsliv. Som bevægelse bør man operere på markedsvilkår, men også samtidig sørge for at give noget tilbage til de lokalsamfund, som man er en del af – hvad enten det er Nørrebro eller Danmark. Idealet for Uffe Elbæk er, at partidelen fungerer som en integreret og autentisk del af et større hele – ikke som et selvkørende, professionelt projekt, der er dybt afhængigt af partistøtte. Ideen er ikke ukendt i Danmark, hvor Socialdemokratiet i mange år har opereret efter denne filosofi:

„Hvis man kigger på Socialdemokratiet, så havde de jo fagbevægelsen. De havde partiet som det offentlige element og så havde de Kooperationen, som det private, med boligbyggerier og Arbejdernes Landsbank. Der lavede de jo virksomheder. De lavede også dagblade – Aktuelt og det Fri Aktuelt. Nu har de A4 og avisen.dk. Så egentlig har de jo også opereret indenfor alle tre af de gamle sektorer. På den måde er det ikke nyt, kan man sige. Men vi har så bare prøvet at sætte ord på det igen.“

Innovation i deltagelse – laboratorier & lotterier

Som et led i forsøget på at mobilisere befolkningen ønsker Alternativet ikke blot nye platforme for deltagelse, men også at skabe et nyt demokratisk sprog. Uffe Elbæk

understreger, at der er et udtalt behov for større politisk engagement i befolkningen, hvis det repræsentative demokrati og dets institutioner, som vi kender det i dag, ikke skal blive tomt for legitimitet og bryde helt sammen:

„Det så vi i Rusland, i Sovjet: hvis et system mister legitimitet hos borgerne, så på et eller andet tidspunkt, så brager det sammen.“

Med dette erklærede mål, og særligt med dets fokus på at skabe en nyplatform for deltagelse indlejret i et bredere samfundsmæssigt og kulturelt projekt, forsøger Alternativet at adressere det, der i litteraturen er blevet betegnet som et stadig voksende demokratisk problem, nemlig den potentielle mangel på politisk legitimitet, der er opstået i kølvandet på en dalende (traditionel) politisk deltagelse (Lijphart, 1997).

Alternativet har slået sig op på deres nytænkning indenfor borgerinddragelse, særligt de „politiske laboratorier“, hvor borgere kan komme med forslag til partiets politik og debattere de stillede forslag. Ifølge Uffe Elbæk handler det om at anerkende, at borgere ikke bare formelt bør have en stemme i demokratiet, men faktisk har gode ideer at byde ind med – og at inddragelse derfor ikke bare handler om processuel legitimering, men også om indhold og substans.

„Dybest set tror jeg, at alle de der gode ideer allerede er derude i et eller andet format. Vi skal bare finde ud af at spotte dem.“

Alternativet gennemførte i foråret 2014 20 politiske laboratorier (Elmhøj, 2014). Målet med laboratorierne var at bringe praktisk viden og nye ideer i spil ved inddragelse af alle, som havde lyst til at bidrage. De afholdte laboratorier gav input til Alternativets partiprogram, der blev vedtaget i slutningen af maj 2014. Men selvom partiprogrammet er vedtaget er laboratorierne stadig relevante. Uffe Elbæk understreger, at det er vigtigt at blive ved med at debattere. De politiske laboratorier er med til at give stadig input til partiprogrammet.

„Vi havde et mini-laboratorium i torsdags [d. 31 august 2014 red.] ude på Nørrebro-teater, hvor vi diskuterede køn, krop, og seksualitet. Der kunne igen alle folk bare tilmelde sig, vi anede ikke, hvem der gik ind af døren, og det er ideen, debatten skal være åben og ongoing.“

Alternativet leger med tanken om en række andre nye initiativer til at øge deltagelsen. Fx har de, som Uffe Elbæk udtrykker det, „tyvstjålet“ ideen om Open-ministry

fra Finland. Det Finske Open-Ministry initiativ er et nationalt borgerinitiativ i stil med det Europæiske Borgerinitiativ, der blev indført med Lissabontraktaten. Open Ministry giver borgere, der har samlet 50.000 underskrifter, mulighed for at sætte et emne eller et lovforslag på dagsordenen (Pekkanan, 2014). Tanken er, at man ved at „crowdsource“ lovgivning kan kanalisere de ideer, der diskuteres i samfundet, ind i Folketinget.

Uffe Elbæk bruger Dong-sagen som eksempel.

„Der var 200.000, der skrev under, men havde det overhovedet nogen indflydelse herinde? Nej, det havde det ikke. Hvis jeg havde været Corydon og vidste, at det her var en meget principiel beslutning, om hvorvidt vi skulle sælge ud af den offentlige infrastruktur i Danmark, så ville jeg nok have sørget for at involvere danskerne i overvejelserne og tænkt mere over, hvordan kan de komme ind i samtalen på det rigtige tidspunkt. Regeringen har i min optik lavet en kæmpe fejl. Og fejlen har rod i deres manglende lyst til at involvere danskerne i problemerne.“

„Det er derfor, at der er brug for at eksperimentere med sådan noget i stil med Open Ministry-tænkning. Forestil jer, at når jeg skal ind og stemme i salen, eller hvem der nu skal ind og stemme i salen, ... at man har nogle sociale platforme kørende, der gør at folk derude kan kommunikere i real time, hvad de ønsker jeg skal stemme nede i salen.“

Alternativet har indtil videre arbejdet med denne ide, som et eksempel på, hvordan vælgergrupper forud for en given afstemning kan involveres i komplekse politiske spørgsmål. På den måde mener Uffe Elbæk, at debatten i samfundet i højere grad vil kunne afspejle debatten på Christiansborg og omvendt – og dette kan, ifølge Uffe Elbæk, være en måde at genetablere den politiske tillid på.

Uffe Elbæk søger også inspiration i deltagelsesinitiativer fra Canada, MASS LDP og Peter Macleod, som er en af Alternativets internationale ambassadører. Inddragelsesværktøjer som trænedede borgerråd udtrykket ved lodtrækning er bare ét eksempel på et initiativ der, ifølge Uffe Elbæk, kan inddrage befolkningen og uddanne denne til deltagelse.

„I forbindelse med budget-omlægninger indenfor sundhedssektoren har man spurgt folk, om de havde interesse i at være med til at vurdere, hvad et hospitals budgetpriorite-

ringer skulle være. Blandt de interesserede blev der trukket et antal navne. De udtrukne kom så ind i et undervisningsforløb, der handlede om økonomiske prioriteringer og visioner i sundhedssektoren. At man havde udtrukket tilfældigt blandt de interesserede gjorde, at det var meget forskellige mennesker, der kom til at side ved bordet. Men i kraft af, at der var en mere styret, undervisnings- og vidensproces, så handlede det ikke bare om transparens, de fik faktisk også mulighed for at forstå, hvad det var for nogle dilemmaer, der lå på bordet.“

Ønsket om at uddanne befolkningen til deltagelse er et centralt element i Uffe Elbæks vision for Alternativet, og måske netop derfor går han også ind for støtte til at fremme den offentlige debat generelt. Adspurgt om ønskværdigheden af økonomisk støtte direkte til civilsamfundet, som vi har set det i EU regi (se Kutay, 2015), siger Uffe Elbæk:

„Jeg har ikke noget imod, at man som stat eller offentlig institution går ind og understøtter demokratiet og den demokratiske procedure. Det synes jeg ikke er anderledes end, at vi vælger at bruge penge på Danmarks Radio eller bladhusene. Det synes jeg er vigtigt. Vi er et lille sprogområde, og hvis vi skal have et højt kvalitativt og forskelligartet mediebillede, så kan man ikke blot gøre det som en ren forretning.“

Alternativ deltagelse – et deliberativt ideal?

Alternativets eksperimenter med deltagelsesformer leder tankerne i retning af deliberativ demokratiteori og de mange former for såkaldt demokratisk innovation, der er udsprunget heraf (se fx Saward, 2000). Idealet om deliberation, som det i sin tid blev formuleret af Jürgen Habermas (Habermas, 1996), men også som det er reformuleret af bl.a. Amy Gutman og Dennis Thompson (1996) hviler på gensidig respekt. Deliberativ demokratiteori tager udgangspunkt i, at demokratisk legitimitet kræver offentlige begrundelser, der skal være tilgængelige og forståelige for alle, der berøres af de vedtagne regler. Den deliberative model kommer derfor ikke med prædefinerede institutionelle forskrifter, men lægger i stedet vægt på debat og begrundelser – i tråd med Alternativets vision.

Alternativets seks debatdogmer, der fremhæver samtalen og fremførelsen af saglige argumenter kan ses som et eksempel på det deliberative ideal i praksis:

1. Vi vil gøre opmærksom på både fordele og ulemper
2. Vi vil lytte mere, end vi vil tale, og vi vil møde vores politiske modstandere der, hvor de er
3. Vi vil fremhæve de værdier, som ligger bag vores argumenter
4. Vi vil indrømme, når vi ikke kan svare på et spørgsmål og indrømme, hvis vi har taget fejl
5. Vi vil være nysgerrige overfor alle dem, vi samtaler og debatterer med
6. Vi vil åbent og sagligt argumentere for, hvordan Alternativets politiske visioner kan nås

Qua deres centrale rolle i Alternativets praksis er dogmerne med til at sikre en rød tråd i Alternativets vision om en ny politisk kultur – en åben deltagelseskultur. De politiske laboratorier og dannelsen af et „bottom-up“ partiprogram er konkrete eksempler på, hvordan idealer om inklusion og deliberation har været med til at forme Alternativets politiske retning.

Visionen om deltagelse og åbenhed, som den ses hos Alternativet, står dog i potentiel modsætning til underliggende partipolitiske ideologier og værdier. Under interviewet forbliver det længe uklart for os, hvorvidt eller i hvilken udstrækning Alternativet skal forstås som en åben platform for de holdninger, der ligger i samfundet, eller Alternativet skal ses som en politisk organisation, der ønsker at promovere en bestemt ideologi. Hvis sandheden ligger et sted midt imellem, hvad er så givet, og hvad er til debat?

Mod. Mod til at se problemerne i øjnene, men også mod på den fremtid, der er vores.

Generøsitet. Alt, hvad der kan deles, skal deles med dem, der har lyst.

Gennemsigtighed. Alle skal have mulighed for at se os over skulderen – både på gode og dårlige dage.

Ydmyghed. Overfor opgaven, overfor dem, vi står på skuldrene af og overfor dem, der kommer efter os.

Humor. Uden humor ingen kreativitet. Uden kreativitet ingen gode idéer. Uden gode idéer ingen skaberkraft. Uden skaberkraft intet resultat.

Empati. At sætte sig i den andens sted og se verden derfra. Og derpå skabe løsninger, hvor alle vinder.

Uffe Elbæk fremhæver at de politiske laboratorier hviler på Alternativets værdigrundlag (se boksen nederst på denne side samt Alternativets manifest). Dette værdigrundlag er essentielt, både funktionelt og substantielt. Funktionelt fordi stærke værdier er nødvendige for aktivisme:

„Vi har været meget bevidste om, hvordan vi har bygget der her op. Jeg skrev et grundkoncept for Alternativet helt tilbage sidste år, i det lå der nogle meget bevidste greb, særligt det med at være så værdibaseret i den måde vi går til det på. Det afspejler, tror jeg, et behov.“

Netop denne værdibaserede tilgang har i følge Uffe Elbæk være et led i at tiltrække en række af de mennesker, der ikke har været medlemmer af et politisk parti før. Det har været en motivations-faktor. Uffe Elbæk anerkender, at det værdigrundlag Alternativet tilbyder kun er motiverende for nogle. Med andre ord, så er der en vis bias i rekrutteringen, og som Uffe Elbæk udtrykker det, så kan det nok ikke være anderledes:

„Når man ønsker på den måde at udvikle en ny politisk, men også økonomisk model og sætter bæredygtighed og lighed i centrum, så er det klart, at det tiltrækker de folk, der mener, at det er vigtigt, at vi har et lige samfund og ikke et ulige samfund, eller at der er andre succeskriterier i livet end at score kassen. Det har jeg det helt fint med, fordi vi vil ikke være et parti for alle.“

Derfor er det også vigtigt at forstå, at værdierne ikke kun spiller en funktionel rolle, de er ikke kun et trækplaster for at få borgere til at møde op til laboratorierne, de har, sammen med visionen om et økonomisk og socialt, og miljømæssigt bæredygtigt samfund, også en substantiel rolle at spille i debatten. Alternativet ønsker at udforme en ny og bæredygtig vision for vores verden, som er løsrevet fra forestillingen om en neoliberal økonomi, og som i stedet hviler på en ide om et langt mere bæredygtigt samfund og et alternativt vækstbegreb. Værdigrundlaget og den bæredygtige vision har sat rammen for deltagelse:

„Som udgangspunkt er disse to elementer ikke til diskussion.“

I tillæg til at sætte rammen, fungerer værdigrundlaget også som en kritisk standard, som Uffe Elbæk siger:

Værdierne har særligt været brugt som gode guidelines i den interne debat. Men I skal huske på at værdierne derudover bliver suppleret med både debatdogmer og mediedeclaration. Tilsammen er det et udsædvanligt godt kvalitetsfilter og etisk båndspænd, vi har. For vi bliver hele tiden nødt til at overveje, om vi lever op til vores egne værdier og åbenheds-kriterier. I forhold til udviklingen af partiprogrammet blev flere idéer valgt fra fordi det ikke hang sammen med partiets værdigrundlag.“

Værdiernes meget konkrete rolle bliver måske endnu mere tydelig i det følgende:

„Vores værdier er kvalitetsfiltre vi kan måle konkrete forslag op i mod. De gør os i stand til at afgøre om et forslag er indenfor skiven eller uden for skiven. De 6 værdier giver os en standard – er det her et generøst initiativ? er det her et modigt initiativ? er det transparent? og passer det med den overordnede vision?“

Sådanne standarder eller rammer sikrer forventningsafstemning, og dette er centralt ifølge Uffe Elbæk. Det er vigtigt at være præcis på, hvad der er til diskussion, og hvad der ikke er til diskussion i borgerinvolveringsprocesser.

Værdigrundlaget afspejler samtidig, at der er klare grænser for hvad Alternativet vil repræsentere. Til spørgsmålet om, hvorvidt der er grænser for hvad Uffe Elbæk personligt vil stå som repræsentant for, svarer han:

„Ja for pokker da, ... vi går ud med vores bud på, hvordan vi løser de problemer, der er i samfundet, og det gør vi så vi på den måde, vi nu synes er den rigtige måde at gøre det på, og så må folk jo mene, at det er enten rigtigt eller forkert.“

Hermed også sagt, at der nødvendigvis vil være meningsforskelle – også dybere ideologiske forskelle – i et samfund, som deliberation ikke nødvendigvis er løsningen på. I den forstand taler Uffe Elbæk ikke blot ind i en deliberativ forestillings ramme – han anerkender også potentiel konflikt, som den er blevet understreget af agonistiske demokrater, mest oplagt Chantal Mouffe (Mouffe, 2000). Lidt i modsætning til disse, mener Uffe Elbæk dog ikke, at det udelukker gensidig anerkendelse og respekt – en respekt, som bør udspringe af det, der trods alt er fælles for os som mennesker.

„Der kan være forskellige udlægninger af hvad det gode liv er, og dem skal staten ikke blande sig i. Men grundlæggende for alle er vores livskvalitet afhængig af om vi bliver respekteret. Det handler om at blive set og hørt. Indgår du i sociale relationer, der gør, du føler du hører til og, arbejder du med noget, der giver mening. Følelsen af respekt er grundlæggende fælles for alle mennesker – Kan jeg være her og vil de andre tillade, at jeg er her – og har de brug for mig. Hvis vi går ned og kigger på de helt psykologiske mekanismer, der skaber trivsel, så tror jeg godt, man kan sige, uagtet højre-venstre skaler, at det er fælles for os alle sammen som sociale væsener.“

Borgere versus eksperter

Det er ikke kun værdier, der sætter grænser for, hvad deliberation indenfor det alternative fællesskab kan føre til. Alternativet har allieret sig med en række eksperter organiseret i de såkaldte Overgangsråd. Overgangsrådene kommer med anbefalinger og ideer til de emner, der er til debat, og „kvalitetssikrer“ på den måde Alternativets politik. Overgangsrådene har med andre ord haft mandat til at anbefale – men ikke forkaste.

Inddragelsen af eksperter i den demokratiske proces peger på, at spændingen mellem demokrati og teknokrati (se fx Christiano, 2012) også er en spænding, der er at spore i Alternativet. Spændingen afspejler et ønske om at balancere deltagelse og sandhedsværdi, eller med andre ord inklusion og behovet for holdbare og effektive løsninger. Som Uffe Elbæk udtrykker det:

„Laboratoriets arbejde har sin egen proces. Overgangsrådene modtager referater, der beskriver hvad der er blevet diskuteret. De vurderer så, hvorvidt de synes, at de ideer eller anbefalinger, der blev produceret på laboratoriet levede op til deres forventninger og faglige standarder. Hvis der er vigtige emner, der ikke er blevet taget op på laboratorierne, så kan de også give anbefalinger til dem.“

Overgangsrådene er tænkt som en garant for, at beslutninger bliver truffet på det bedst mulige vidensgrundlag. Dette understreger på den ene side behovet for deliberation og troen på det gode argument. På den anden side risikerer man med dette fokus på ekspertviden, at kompromittere ideen om bred inklusion, der på mange måder danner grundlag for Alternativets projekt. Alternativets

fokus på vidensbaseret politik-udvikling tillader potentielt, at „almindelige menneskers“ holdninger og synspunkter nedprioriteres eller måske ligefrem tilsidesættes. Uagtet dette, så står viden centralt.

„Jo mere folk ved, jo mere ender det også med at folk de finder hinanden. Min grund-sætning er, at konflikter opstår enten på grund af manglende information eller forkert information.“

Dette er med til at understrege, hvordan det alternative projekt helt grundlæggende hviler på en ide om konsensus (om end muligheden for konflikt anerkendes), som den genfindes i liberale og deliberative demokrati teorier. Det er muligvis denne grundlæggende tro på konsensus, der gør, at Uffe Elbæk ikke ser nogen spænding mellem eks-pertinddragelse og bred inklusion.

Alternativets internationale potentiale

Måske er det Uffe Elbæks tro på viden som en kilde til konfliktmediering, der er med til at styrke hans tro på Alternativet som et internationalt projekt. Uffe Elbæk siger:

„Interessen for Alternativet har faktisk været stor i udlandet. Vi er ikke alene, hvis du kigger på både, hvad der sker i Europa, men også videre ud, så er der mange andre bevægelser, der ligner Alternativet, der er begyndt at poppe op. Både som bevægelser, men også som partier. Og fællesnævneren, selvom man kunne have forskellige politiske kæpheste, er spørgsmålet om hvordan man udvikler den politiske kultur, og hvordan skaber vi et mere bæredygtigt samfund. Og det er uanset, om det er Nepal eller i Brighton, altså så er der folk lige nu, der er interesserede i den dagsorden.“

Alternativet var fra starten tænkt som et internationalt parti – eller snarere en international bevægelse. Det betyder, at man kan være medlem af partiet uanset, om man bor i Danmark eller ej, men også, at Alternativet gerne vil dele sine erfaringer og viden med alle dem, der har lyst til at få adgang til det. Tanken er, at der på sigt kan oprettes reelle søsterpartier i andre lande. Faktisk er der allerede tilløb til dette i Sverige, Baltikum og Nepal. Derudover indgår Alternativet i flere internationale netværk. De har en tæt strategisk diskussion med det politiske miljø/tænketanken Compass i England, samt den dansk-svenske tænketank Metamoderna.¹ Og de har haft flere møder med Feministisk Initiativ i Sverige.² Begge dele er ek-

sempler på ønsket og ambitionen om at dele erfaringer og udvikle idéer sammen. Endelig har Alternativet ambassadører i en række lande verden over.

Det er vigtigt her at understrege, at Alternativet ser det internationale samarbejde som supplement til det nationale demokrati. Alternatives projekt er ikke internationalt per se – om end det synes kompatibelt med kosmopolitiske grundholdninger. Demokratisk deltagelse tænkes stadig primært lokalt.

Alternativet – en revitalisering af det repræsentative demokrati

Dette værdigrundlag og de deltagelses-politiske initiativer, som for manges vedkommende giver association til deliberative idealer, og som dermed skriver sig ind i en bredere international bevægelse, har dog deres begrænsninger. Det bliver ikke kun klart ovenfor i Uffe Elbæks erkendelse af, at fuldstændig konsensus ikke altid er mulig eller ønskværdig, det bliver særligt klart i de indikationer, der gives i ovenstående på, at interesserepræsentation stadig er et væsentligt aspekt af den demokratiske proces.

Selvom interesserepræsentation har været udskaeldt af flere radikale deliberative demokrater, bl.a. Iris Young (jf. Squires, 2000), så spiller dette element stadig en central rolle i det Alternative projekt. Med andre ord, deliberation, debat og innovation foregår og *bør* foregå, ifølge Alternativet, indenfor rammerne af det repræsentative demokrati og på den måde går Alternativets det repræsentative demokratis ærinde.

De deliberative idealer hviler på grundlæggende forestillinger om vores moralske kvalitet som mennesker, som Uffe Elbæk udtrykte det. Vi har som mennesker et behov for at blive set, hørt og respekteret. Heraf følger et behov for respektfuld interaktion og anerkendelse som et led i den demokratiske proces. Og selvom det repræsentative demokrati hviler på samme grundantagelser, så afspejler ideen om repræsentation også et praktisk forsøg på at oversætte denne moralske lighed til politisk lighed, når det kommer til at træffe faktiske beslutninger. Det repræsentative demokrati handler ikke blot om, hvordan vi delibererer og interagerer, men om hvordan vi træffer beslutninger på en måde, som respekterer vores politiske lighed – vores ret som borgere i et demokrati.

Denne nuanceforskel forklarer måske den velkendte spænding mellem deliberation og deltagelse på den ene side og repræsentation og beslutningsmyndighed på den anden side. Det repræsentative demokrati må træffe beslutninger og er på den måde blevet en garant ikke blot for moralsk lighed, men også for stabilitet, kontrol, lov og ret. Uffe Elbæk siger:

„Hele ideen omkring det repræsentative demokrati er, at man jo selvfølgelig heller ikke bare skal løbe efter en hvilken som helst folkestemning. Problemet er så at finde ud af, hvornår man skal lytte til folkestemningen og hvornår man ikke skal – det er udfordringen. For at tage DONG som eksempel, så er spørgsmålet, hvornår man skal lytte til 200.000 mennesker, og hvornår man ikke skal lytte til 200.000 mennesker? Hvornår er det, at man bør være dybt medinvolverende, og hvornår bør man ikke.“

Alt kan i princippet debatteres, men det er vigtigt at være meget præcis i forhold til, hvornår en given beslutning eller problematik er til debat indenfor rammerne af det repræsentative demokrati og behovet for beslutningstagning taget i betragtning:

„Man skal være meget præcis på, hvordan beslutningsprocessen er, og hvornår i den beslutningsproces man kan lave offentlig debat og gøre sin stemme gældende. Der er mange gange, hvor befolkningen kommer for sent ind i debatten. Det er et problem at det er uklart, hvornår i processen folk skal gøre deres stemme gældende.“

Uffe Elbæk tilføjer:

„Dermed ikke sagt, at alle skal være med til at beslutte. Der er forskel på, om man diskuterer det i en bred offentlighed, eller om man siger, at nu skal alle have reel medbestemmelse. Schweiz, for eksempel, har valgt en anden model, hvor meget er til folkeafstemning. Vi har i Danmark valgt anderledes, vi har valgt det repræsentative demokrati, og dem der bliver valgt ind her i Folketinget, dem giver vi autoritet til at stemme nede i salen.“

Det repræsentative demokrati er i følge Uffe Elbæk et vigtigt værn mod populisme. For mange folkeafstemninger vil ifølge Uffe Elbæk betyde en indbygget risiko for irrationelle beslutninger og populisme.

„Man skal passe på, at politikken ikke bliver et udtryk for, hvad der lige optager folk lige nu, og det er meget emotionelt.“

Selvom humor, empati, og mod fremhæves i Alternativets værdigrundlag og udgør grundlaget for den demokrati-

ske debat, så skal selve de politiske beslutninger være styret af rationalitet og fornuft. Politiske beslutninger skal helst være videnstunge, som vi så det i forbindelse med præsentationen af Overgangsrådene. Igen ser vi altså en spænding mellem Alternativets idealer om bred inklusion og deltagelse og en anerkendelse af behovet for repræsentation og arbejdsdeling. Sandelig, det er sidstnævnte, der ansporer idealet om videnstunge og velinformerede politiske beslutninger.

En spænding og en tvetydighed optræder sidst, men ikke mindst i Uffe Elbæks forhold til flydende demokrati. Selvom han er imod mange folkeafstemninger, så siger han:

„Jeg tror på, at flydende demokrati, hvor alt lægges ud til digital afstemning. Sådanne direkte feedback-systemer fungerer på nogle niveauer. Men der er også områder, hvor man bør afholde sig fra den form for deltagelse, fx etiske spørgsmål som spørgsmålet om aktiv dødshjælp. Jeg vil sige, at værdien og forsvarligheden af folkets deltagelse er meget kontekstafhængig.“

Dette peger i retning af, at nogle spørgsmål ikke bør overlades til folket. Uffe Elbæk fremhæver her etiske spørgsmål, der ellers traditionelt er blevet betragtet som særligt politisk relevante. Robert Dahl, blandt andre, har argumenteret for at moralsk viden snarere end instrumentel, teknisk viden udgør baggrunden for inddragelse i den politiske proces – og vi er alle lige kompetente i moralske og/eller etiske spørgsmål (Dahl, 1985).

Alternativets grundholdning vedbliver da også ifølge Uffe Elbæk at være:

„Jo mere decentralisering, desto bedre. Jo mere involvering, desto bedre.“

– alt sammen indenfor rammerne af det repræsentative demokrati, og ifølge Uffe Elbæk er der ikke nogen indbygget modsætning i dette.

Spændingen mellem den lokale deltagelse udenfor de etablerede rammer og den samtidige forståelse for de repræsentative strukturers validitet kan være med til at udfordre tesen om, hvorvidt vi skal forstå Alternativet som en organisering af alternative former for politisk deltagelse. Husted (2015) foreslår i sit bidrag til dette temanummer, at vi forstår Alternativet som en organisering af alternativ deltagelse med stabile lederskabspositioner og bygget på en differentiell logik. Spørgsmålet, der bør stilles, er, hvorvidt en så klar betoning af den repræsentative strukturs gyldighed, som her fremsættes af Uffe Elbæk,

ikke underminerer ideen om Alternativet som en form for alternativt politisk deltagelse. Måske skal Alternativet i højere grad skal ses som et forsøg på at styrke det repræsentative demokrati, gennem øget deliberation. På denne måde kommer Alternativet tættere på Böss' (2015) ide om, hvordan vi opnår øget demokratisk legitimitet.

Konklusion – Alternativets fremtid

Alternativet har forsøgt at involvere en række borgere, som ikke normalt tænker sig selv som en del af partipolitik. De har forsøgt at eksperimentere med politikudvikling og opstille retningslinjer for den gode debat. De har forsøgt at åbne den politiske proces og skabe en ny politisk kultur. Hermed taler de ind i en tilbagevendende debat om deliberation og demokrati indenfor statskinds-kaben. En debat som også tydeligt er reflekteret i dette temanummers bidrag. Men som de gør det, træder en række modsætningsforhold frem. For eksempel står behovet for beslutningstagning indenfor rammerne af det repræsentative demokrati potentielt i modsætning til åben deltagelse. Ligesom en videnstung politisk proces ikke altid synes let forenelig med ideen om at tage borgernes ideer seriøst. Alligevel er alle inviteret til at deltage i det Alternative projekt – alle dem, der kan tilslutte sig det Alternative værdigrundlag.

Som antydnet ovenfor behøver disse elementer måske ikke stå i modsætning til hinanden. Måske handler det simpelthen om at tænke vores traditionelle beslutningsproces i mere dynamiske termer; om at åbne processen op og inkludere nye elementer, som Uffe Elbæk siger:

„Vi vil gerne invitere dem ind, der har lyst til at diskutere de spørgsmål, der er vigtige for os. Der er alle mulige andre spørgsmål derude, men vi synes, de her er vigtige. Med udgangspunkt i de fokusområder har vi så lavet en proces, der er åben i den første del af del og så lukker sig til sidst. Der har jo været folk, der har deltaget, der ikke var medlemmer af Alternativet. Der har været folk, der har deltaget, der var medlemmer af andre partier, men det kunne man godt rumme, fordi det netop var meget tydeligt, hvad der var til diskussion, og hvad der ikke var til diskussion. Den politiske retning var ikke til diskussion, den skulle vi ikke diskutere. Til gengæld var der masser af ting vi kunne diskutere – konkrete løsningsforslag på konkrete problemstillinger. Det man også skal forstå, det er, at det var vores første bud på, hvordan

kunne man lave en ny måde at lave et partiprogram på, og guderne må vide, hvordan det bliver fremadrettet, fordi vi lærte rigtig meget af processen.“

Det er endnu uvist om Alternativet får en mere permanent rolle at spille på den danske politiske scene. Alternativet har nu fået indsamlet nok vælgererklæringer til at blive opstillingsberettiget. På spørgsmålet om, hvad der sker med Alternativet, hvis det ikke bliver valgt ind, svarer Uffe Elbæk tilbage i september 2014:

„Altså hvis du havde spurgt mig for et halvt år siden, så ville jeg være meget usikker på det.“

Hvad har ændret sig?

„Det der har ændret sig er jo, at vi har fundet ud af, hvor stort et ekko, der er derude, og hvor mange der gerne vil stille op og påtage sig helt formelle opgaver i organisationen, altså bestyrelsesarbejde både på landsplan og også lokalt. Personligt synes jeg, at det er glædeligt at se, hvor mange gode folk, der synes, at det her er vigtigt. Om det engagement kan holde gennem 4 års ørkenvandring indtil næste valg, det aner jeg ikke ... Men problemstillingen flytter sig i hvert fald ikke. Behovet er der. Spørgsmålet er om det er os, der kommer til at forløse det.“

Hvis Alternativet bliver valgt ind, er spørgsmålet i hvilken udstrækning, Alternativt som parti kan repræsentere et reelt alternativ til det etablerede politiske system – og til det repræsentative demokrati. Sidstnævnte er givetvis ikke ønsket. Det alternative projekt skal måske snarere ses som et forsøg på at revitalisere den demokratiske proces, som vi kender den. Navnet forpligter dog partiet til at søge reelle politiske alternativer på et mere substantielt plan, mener Uffe Elbæk:

„Hvis jeg tager min organisations- og ledelses hat på synes jeg, at det er meget forpligtende navn, og det kan jeg rigtig godt lide, for det hele tiden tvinger os til at tænke over „kunne man gøre det på en anden måde“ ... Det der med hele tiden at være vågen; Er der andre løsninger end den der lige nu er på bordet. Det kan jeg godt lide. ... Der er så meget tradition. Derfor skal man være meget vågen og præcis, hvis man ønsker at vise, at det kan gøres ... anderledes.“

Litteratur

- Alternativet (2015) *Manifest*, www.alternativet.dk/manifest, 25-03-2015
- Böss M. (2015) Borgerinddragelse som opdragelse til repræsentativt demokrati *Politik* 18.
- Christiano T. (2012) Rational deliberation among experts and citizens. In: Parkinson J and Mansbridge J (eds) *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 27-51.
- Dahl R. (1985) *Controlling nuclear weapons: Democracy versus guardianship*.
- della Porta D. (2013) *Can Democracy Be Saved*, Oxford: Polity Press.
- Elmhøj J. (2014) Alternativet har voksevæk. *Information*. <http://www.information.dk/517033>: Information.
- Gutmann A and Thompson D. (1996) *Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it.*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Habermas J. (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Husted E. (2015) Organiseringen af Alternativt Politisk Deltagelse: Udkast til en Typologi. *Politik* 18.
- Keane J. (2010) *The life and death of democracy*, London: Pocket Books.
- Kutay A. (2015) After Governance: A Normative Reflection on Civil Society Participation in Policy Processes. *Politik* 18.
- Lijphart A. (1997) Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996. *American Political Science Review* 91: 1-14.
- Mair P. (2006) Ruling the void: The hollowing of western democracy. *New Left Review* 42: 25-51.
- Mouffe C. (2000) *The democratic paradox*: Verso.
- Pekkanen J. (2014) *Interview*.
- Putnam RD. (2001) *Bowling alone, the collapse and revival of American community*, New York: Simon and Schuster.
- Saward M. (2000) *Democratic Innovation: deliberation, representation, and association*, London: Routledge.
- Squires J. (2000) Group Representation, deliberation, and the displacement of dichotomies. In: Saward M (ed) *Democratic Innovation: deliberation, representation, and association*. London: Routledge, 93-105.

Noter

1. Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=da> for mere information om det Europæiske borgerinitiativ.
2. Åbent Ministerium har været første behandlet i folketinget og er nu i udvalgsbehandling: <http://www.ft.dk/samling/20141/beslutningsforslag/b36/index.htm>
3. For mere information om nedenstående og lignende initiativer se <http://www.massbp.com/journal.php>.
4. Mere information om Compass og Metamoderna kan findes på henholdsvis <http://www.compassonline.org.uk/> se og <http://metamoderna.org/?lang=da>
5. For mere information se; <http://feministiskinitiativ.se/>



ARTIKLER

Drivkræfter og barrierer i offentlige-private partnerskaber (OPP)

En procesevaluering af det første kommunale OPP-projekt om erhvervsudvikling, vækst og arbejdspladser

Lena Brogaard

Ph.d.-studerende, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet og KORA
– Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

Ole Helby Petersen

Lektor, ph.d., Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet

I artiklen præsenteres resultaterne af en procesevaluering af det første kommunale offentlige-private partnerskab (OPP) på erhvervsudviklingsområdet. Analysen viser, at hensigten om et partnerskabsbaseret samarbejde mellem kommune og erhvervsliv kun delvist er blevet realiseret. Den begrænsede målopnåelse i projektet skyldes især mangel på entydig kommunal opbakning, uklare beslutningsgange og manglende erfaring med OPP.

Key-words: Offentlig-privat partnerskab, erhvervsudvikling, procesevaluering, programteori, Halsnæs Kommune.

1. Indledning

Offentlige-private partnerskaber – i daglig tale forkortet OPP – er gennem de seneste 10-15 år blevet en stadig mere udbredt samarbejdsform mellem den offentlige og private sektor i Danmark såvel som internationalt (Hodge & Greve 2005; Petersen, 2007; Siemiatycki & Friedman 2012). Det er sket som led i en mere generel udvikling og nytænkning af samspillet mellem stat og marked, hvor tidligere tiders fokus på liberalisering, privatisering og udlicitering gradvist er blevet suppleret af nye og mere partnerskabsbaserede samarbejdsformer (Edelenbos & Klijn 2007; Christensen & Petersen 2010). Det store fokus på tværsektorielt samarbejde og fælles beslutningstagning har fået mange (især hollandske) netværksforskere til at se OPP som et eksempel på det moderne netværkssam-

fund, hvor løsninger på komplekse problemer udformes og implementeres i fælles beslutningsnetværk (Koppenjan 2005; Klijn, Edelenbos & Stein 2010). OPP defineres her som „*et samarbejde mellem offentlige og private aktører med en vis varighed, og hvor aktørerne udvikler fælles produkter og/eller services og deler risici, omkostninger og gevinster*“ (Klijn & Teisman 2003, 137 [egen oversættelse]). I modsætning til traditionel udlicitering og privatisering indgår der i OPP et mere langsigtet samarbejdsэлемент og deling af viden ressourcer, risici og gevinster (Grimsey & Lewis 2005; Vrangbæk 2008).

Den voksende danske og internationale forskning i OPP har især beskæftiget sig med formelle aspekter omkring indretningen af OPP-projekter, såsom risikohåndtering (Hodge 2004), kontraktstyring (Grimsey & Lewis 2004), regulering (Petersen 2007) og udbudsregler (Tvarnø 2006). I de senere år er der også kommet større fokus på uformelle elementer i partnerskaberne, og empiriske studier har blandt andet belyst betydningen af uformelle aspekter af samarbejdsrelationer (Weihe 2008b) og opbygning af tillid mellem parterne (Klijn, Edelenbos & Stein 2010). Den internationale OPP-forskning beskæftiger sig også i stigende grad med effekterne af OPP, hvor Hodge og Greve (2009) i deres gennemgang af de internationale erfaringer med 'value-for-money' konkluderer, at erfaringerne er blandede. I Danmark blev OPP introduceret af Finansministeriet i 1999 og fik yderligere støtte i den daværende VK-regerings 'Handlingsplan for OPP' i 2004. Den store opmærksomhed og politiske støtte førte til, at det første OPP-projekt – et skoleprojekt i Herning

Kommune – blev indviet i slutningen af 2006. Derefter er det danske OPP-marked vokset gradvist, og der er i dag gennemført cirka 20 større OPP-projekter, mens yderligere 10-12 OPP-projekter er i støbeskeen (Petersen 2013). Der har således været en gradvis udvikling og stigning i antallet af OPP-projekter, men i modsætning til lande som Storbritannien, Australien, Belgien og Norge, hvor der er blevet gennemført omfattende evalueringer af OPP, har der i Danmark indtil nu ikke været gennemført systematiske evalueringer af erfaringerne med OPP.

Dokumenterede erfaringer med OPP udgør derfor et videnshul i den danske forvaltningsforskning, som er vigtigt at adressere, hvis såvel akademiske som politiske debatter om fordele og ulemper ved OPP skal foregå på et oplyst grundlag. Vi forsøger i denne artikel at bidrage til at udfylde (en del af) dette videnshul ved at præsentere resultaterne af den første videnskabeligt publicerede evaluering af erfaringerne med et OPP-projekt i Danmark. OPP-projektet blev gennemført i Halsnæs Kommune, hvor det i perioden august 2011 til januar 2014 er blevet afprøvet, hvorvidt et OPP mellem kommunen, lokale virksomheder og forskningsinstitutioner kan skabe erhvervsmæssig udvikling og nye arbejdspladser i en dansk udkantskommune karakteriseret ved få, store industrivirksomheder, et begrænset beskatningsgrundlag og en forholdsvis høj arbejdsløshed (Halsnæs Kommune 2012). Mere specifikt er formålet med artiklen at evaluere, hvilke drivkræfter og barrierer der har været centrale for gennemførelsen af OPP-projektet. Analysen er en procesevaluering af gennemførelsen og etableringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune. Derimod gennemfører vi ikke en resultatevaluering (effektevaluering), fordi resultaterne først kan forventes realiseret på længere sigt, og vi ville dermed afskære os muligheden for at opnå indsigt i OPP-projektets foreløbige erfaringer.

OPP-projektet i Halsnæs Kommune kan karakteriseres som en unik case (Yin 2003, 40) i den forstand, at det så vidt vides er første gang, at en dansk kommune indgår et OPP-samarbejde med det lokale erhvervsliv om at skabe vækst og arbejdspladser. Som en unik og single case er OPP-projektet i Halsnæs velegnet til at skabe dybdegående og kontekstbaseret viden, som kan bidrage til vidensudvikling på et hidtil sparsomt belyst forskningsområde. Det bredere sigte med artiklen er dermed at bidrage til en dybere forståelse for samarbejdsdynamikker, drivkræfter og barrierer i OPP-projekter og dermed bidrage til udviklingen af en mere evidensbaseret tradition inden for den danske OPP – forskning. Desuden kan resultaterne bruges i praksisorienteret øjemed til at kvalificere og understøtte beslutninger om igangsættelse af fremtidige OPP-projekter, hvor erfaringerne fra OPP-

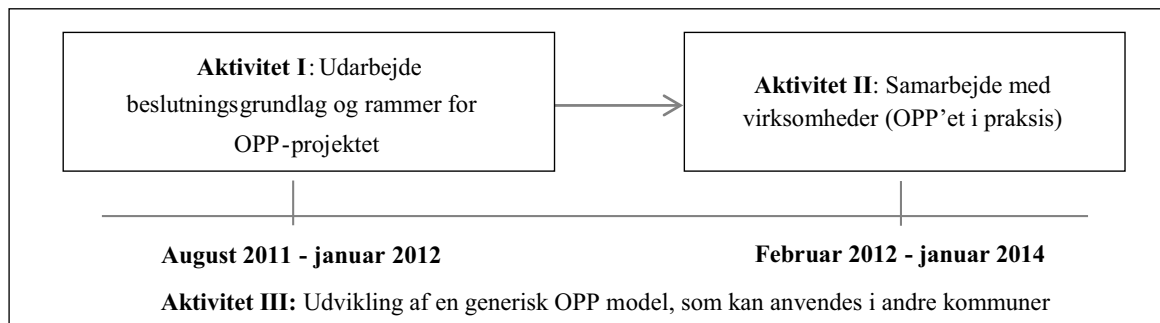
projektet i Halsnæs kan være relevante for offentlige og private aktører.

Artiklen lægger ud med en kort præsentation af den empiriske case (afsnit 2), hvorefter evalueringsdesignet præsenteres (afsnit 3). Dernæst følger en gennemgang af artiklens empiriske kilder og analysemetode (afsnit 4). I analysen evalueres erfaringerne med OPP-projektet i Halsnæs (afsnit 5), inden artiklen afsluttes med en diskussion og konklusion på de væsentligste resultater (afsnit 6).

2. Præsentation af casen: Det første kommunale OPP-projekt om erhvervsudvikling, vækst og arbejdspladser

OPP-projektet i Halsnæs Kommune blev igangsat på baggrund af et lokalpolitisk ønske om en udvikling af Halsnæs Kommunes erhvervspolitik. Kommunen ønskede et tættere samarbejde med det private erhvervsliv om at skabe øget vækst og nye arbejdspladser i de lokale virksomheder. Der var i den erhvervspolitiske strategi især fokus på at fastholde og udvikle tilstedeværelsen af stålproducerende virksomheder, som historisk har været den største og økonomisk mest betydningsfulde industri i Frederiksværk-området (Halsnæs Kommune 2011a). De store stålvalueværker, som i årtierne forinden havde skabt mange arbejdspladser i Frederiksværk, var enten blevet lukket eller betydeligt reduceret i aktivitetsniveau og omsætning, og Halsnæs Kommune besluttede på den baggrund at igangsætte en målrettet indsats for at understøtte erhvervsudviklingen og jobskabelsen inden for stål- og metalbearbejdningsindustrien (Halsnæs Kommune 2011b:18). Kommunen ønskede især et samarbejde med de små- og mellemstore virksomheder i lokalområdet, hvor mulighederne for jobskabelse og vækst blev vurderet særlig store.

Kommunens indledende dialog med virksomhederne og det lokale virksomhedsnetværk F5 førte til positive tilkendegivelser fra erhvervslivet om potentialet ved et tættere samarbejde mellem kommune og virksomheder. På den baggrund gik kommunen i begyndelsen af 2011 i gang med at afsøge mulighederne for indgåelse af et OPP med det private erhvervsliv. Da der samtidig blev vurderet at være behov for forskningsmæssigt input og sparring blev Danmarks Teknologiske Institut (DTU) og Anvendt KommunalForskning (AKF) kontakten for henholdsvis at bidrage med teknologisk ekspertise i forhold til konkrete produktudviklingsforløb og sparring omkring etableringen af OPP-projektet. Projektet var det første af sin slags i Danmark, og der var generelt få erfaringer med OPP-projekter at trække på. Derfor besluttede Halsnæs Kommune at søge midler fra Fornyelsesfonden (i dag Markedsmodningsfonden) og Vækstforum i Region Hovedstaden til at medfinansiere oprettelsen og gennemførelsen af OPP-projektet.

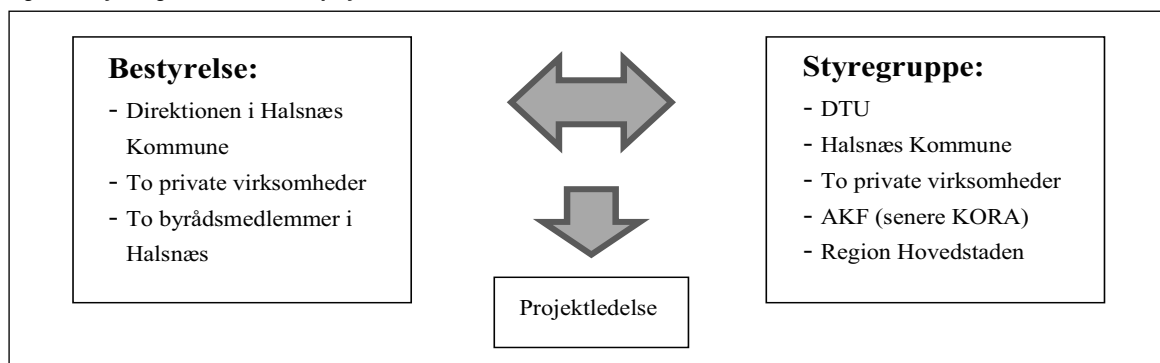
Figur 1. Partnerskabets hovedaktiviteter (oprindelig tidsplan).

Kilde: Udledt af projektets samarbejdsaftale, ansøgningen til Fornylsesfonden og interviews.

Projektet modtog i sommeren 2011 tilsagn om støtte fra Fornylsesfonden, hvorefter Halsnæs Kommune igangsatte etableringen af OPP-projektet (Fornylsesfonden 2011). Partnerskabet blev gennemført i tre faser med tilhørende aktiviteter (se figur 1) (Halsnæs Kommune 2012). Den første aktivitet bestod af udviklingen af de formelle rammer for OPP-projektet, som blev både mere komplicerede og længerevarende end først antaget, hvilket især skyldtes, at de juridiske forhold omkring OPP-konstruktionen ikke havde været afprøvet før. Særlig centralt i afklaringen af det juridiske grundlag var reglerne om erhvervsfremme, statsstøttereglerne og konkurrencereglerne, som kunne være et potentielt problem i forhold til samarbejdet mellem kommunen og specifikke virksomheder i OPP-projektet (Holst Advokater 2011). Advokatnotatet blev desuden suppleret af et notat fra Deloitte om OPP-projektets forretningsmæssige grundlag (Deloitte 2011).

Problemstillingen er juridisk kompliceret men handler kort fremstillet om, at kommunen ikke må forskelsbehandle og stille de deltagende virksomheder bedre end øvrige virksomheder, som ikke deltager i OPP-projektet.

Det juridiske afklaringsforløb endte med en løsning, hvor OPP-projektet blev oprettet som et såkaldt kommanditselskab A/S med Halsnæs Kommune som ejer af 8 ud af 10 andele i selskabet, mens de to øvrige andele blev fordelt mellem to af kommunens største virksomheder. For at sikre et fælles ejerskab til projektet blev erhvervslivet derudover repræsenteret i selskabets bestyrelse, ligesom de private virksomheder spillede en hovedrolle i OPP-projektets fase 2, hvor konkrete udviklingsforløb mellem kommune, DTU og lokale virksomheder blev gennemført. Kommanditselskabet blev suppleret med en samarbejdsaftale med DTU om konkret bistand til udviklings- og innovationsprojekter i private virksomheder (Halsnæs Kommune 2011a). Derudover har der gennem hele projektforløbet været en styregruppe, som har deltaget i og fulgt projektets etablering og udvikling, jf. figur 2. OPP-projektets tredje og afsluttende aktivitet var udvikling af en model for OPP på det kommunale erhvervsudviklingsområde, så erfaringerne fra OPP-projektet blev stillet til rådighed for andre kommuner.

Figur 2. Projektorganisation for OPP-projektet.

Kilde: Halsnæs Kommune (2012a).

3. Programteoretisk evalueringsramme for OPP-projektet

Evalueringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune har til hensigt at belyse centrale mekanismer og forhold, som påvirker gennemførelsen af partnerskabet (Hansen 2005, 451; Høgsbro 2004; Belin & Tillgren 2012, 85). Til dette formål har vi opstillet en programteori, som har udgjort den vejledende ramme for procesevalueringen for at kunne afdække de forudsætninger og aktiviteter i implementeringsforløbet, der skal evalueres på (Dahler-Larsen 2010, 173-174). Programteori anvendes til at identificere sammenhængen mellem projektet og resultaterne ved at afdække, hvad der skal til for at opnå resultaterne på baggrund af projektets formål og projektdeltagernes egen logik (Funnel og Rogers 2011). Den programteoretiske ramme er således en metode til at analysere og tydeliggøre implícitte såvel som eksplicitte virkningsmekanismer i projektet (Chen 2005, 16; Belin og Tillgren 2012, 85; Saunders m.fl. 2005). Vi anvender dermed programteorien til at afdække de teoretisk begrundede forventninger om afgørende virkningsmekanismer, der skaber resultater i OPP-projekter, og til at evaluere på, hvorvidt disse mekanismer har været til stede og hvordan de har spillet sammen i OPP-projektet (Hansen 2005, 450). Analysen får dermed karakter af en virkningsevaluering, som belyser resultaterne af en indsats i kontekst af processen (Dahler-Larsen 2010, 172-173).

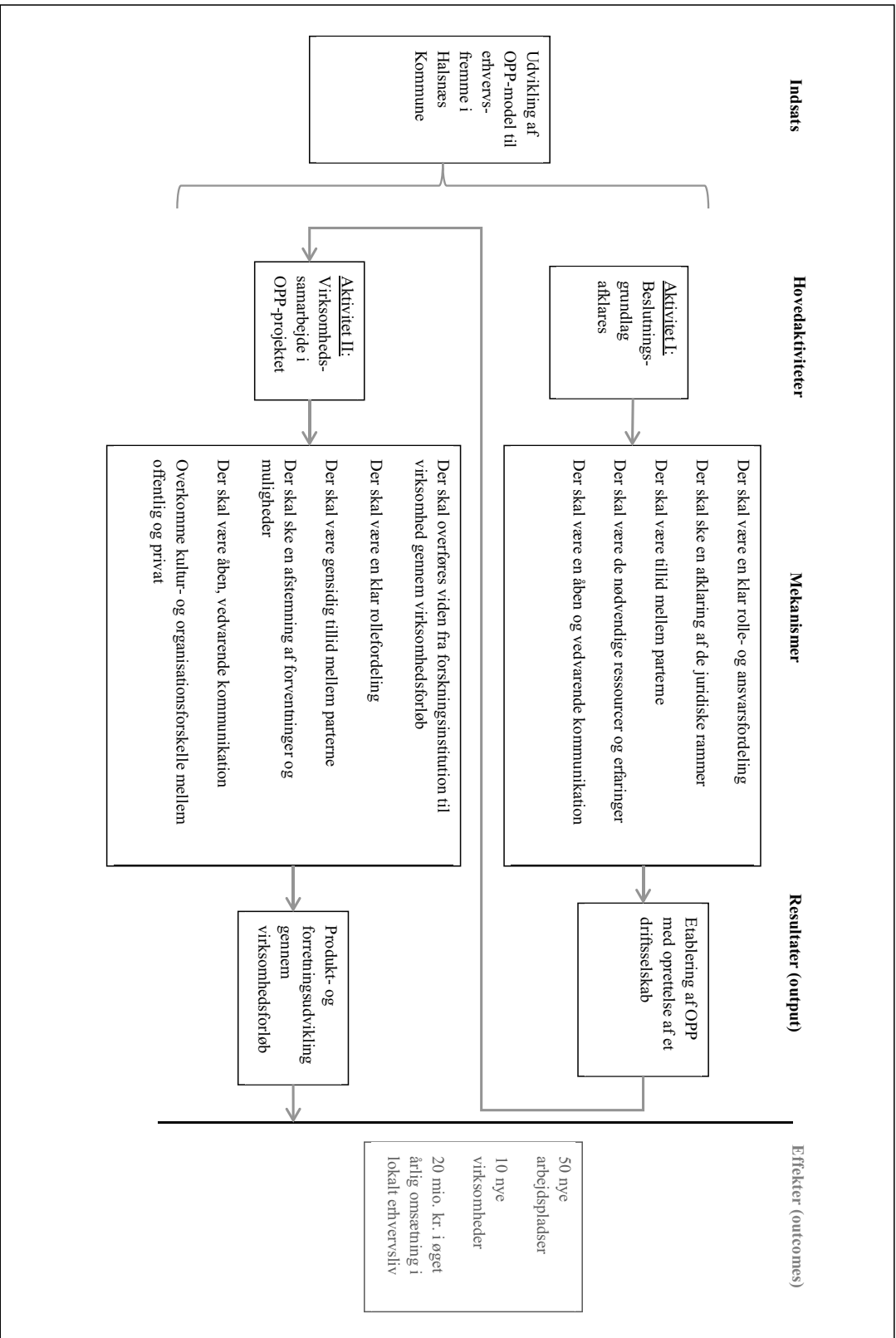
Der er i forskningslitteraturen forskellige tilgange til procesevaluering, som kan inkludere en afdækning af effekter eller være en ren procesanalyse (Rieper og Hansen 2007, 31). Til forskel fra en egentlig effektevaluering anvender vi primært den procesorienterede tilgang i evalueringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune til at evaluere forudsætninger og udfordringer i implementeringen af projektets to hovedaktiviteter, som beskrevet i afsnit 2 ovenfor. Den procesorienterede tilgang er relevant for et partnerskabsprojekt som OPP'et i Halsnæs Kommune, hvor realiseringen af de forventede resultater i høj grad afhænger af samarbejdet (Brinkerhoff 2002, 216, 220). Den programteoretiske tilgang kan betragtes som et realitetstjek, hvor evalueringen belyser og forklarer, hvorvidt OPP-projektet er blevet gennemført som forventet (Dahler-Larsen 2009, 51-52, 78).

For at kunne belyse implementeringsprocessen har vi fulgt forberedelsen og implementeringen af partnerskabets to hovedaktiviteter (jf. figur 1) gennem møbeobservation, interviews og dokumentindsamling (Chen 2005, 183-184; Hansen 2005, 450). Evalueringen har et element af formativ evaluering, hvor vi som evaluører ikke kun agerer „flue på væggen“ men indtager en aktiv og deltagende rolle i forhold til sparring om etablering og gennemførelse af OPP-projektet (Høgsbro 2004, 69; Brinkerhoff 2002, 219; Dehar m.fl. 1993, 213). Den

aktive rolle har både fordele og ulemper. Fordelen ved den formative evalueringstilgang er, at vi som evaluører kan bidrage med forskningsbaseret ekspertviden om etablering og samarbejde i OPP-projekter. Det var særlig relevant i dette tilfælde, hvor kommunen og de private aktører ikke havde erfaring med OPP, hvilket betød, at vi som evaluører kunne kvalificere projektet væsentligt. Omvendt er ulempen, at evaluører bliver inddraget i projektet og dermed kan have sværere ved at agere uafhængigt og objektivt (Rieper og Hansen 2007, 32). Vi har forsøgt at imødegå dette ved kontinuerligt at fastholde evalueringens uafhængighed i forhold til både kommune som virksomheder gennem hele evalueringsforløbet.

Programteorien er baseret på en systematisk gennemgang af empiriske og forskningsbaserede kilder, som er blevet brugt til at rekonstruere de underliggende antagelser om centrale virkningsmekanismer i projektet (Dahler-Larsen 2009, 54-59). Baggrunden for de udledte mekanismer fremgår af appendiks 1 og præsenteres derfor kun i korte træk her. De empiriske kilder, som består af projektbeskrivelser, interne notater og e-mails, mødereferater og interviews med nøgleaktører i projektet, er blevet kodet og anvendt til at afdække formålet med projektets to hovedaktiviteter, og hvad der skal til for at implementere disse. Til at supplere de empiriske kilder inddrager vi fra den forskningsbaserede OPP-litteratur en række uformelle mekanismer, som ifølge litteraturen bidrager til et succesfuldt partnerskab, men som (måske på grund af deres uformelle karakter) ikke kan udledes af projektets dokumenter. Det drejer sig først og fremmest om tillid, der kan betragtes som en forudsætning for deling af ansvar, ressourcer, gevinster og risici i OPP-projekter (Abdul-Aziz & Kassim 2011; Brinkerhoff og Brinkerhoff 2011; Dorado og Vaz 2003; Edelenbos og Klijn 2007; Koppenjan 2005; MacDonald 2012). Desuden viser litteraturen, at åben og vedvarende kommunikation er med til at sikre konfliktløsning og videndeling (Brinkerhoff 2002; Dorado og Vaz 2003; Monaghan, Malek og Simson 2001). Tillid og kommunikation inddrages derfor i begge aktiviteter i programteorien som en del af den begrundede forestilling om, hvad der fører til resultater i et OPP. I forhold til projektets anden hovedaktivitet – det egentlige samarbejde mellem offentlige og private aktører – viser OPP-litteraturen desuden, at det er centralt for resultatopnåelsen, at der udvikles en fælles beslutningskultur på tværs af de deltagende offentlige og private parter (Klijn og Teisman 2003; Koppenjan 2005; Edelenbos & Klijn 2007).

Vi fokuserer i evalueringen, som det fremgår af figur 3, på processen fra indsats og hovedaktiviteter over virkningsmekanismer til umiddelbare resultater (output) af OPP-projektet. I den første aktivitet skal OPP'et etableres som et selskab, hvilket forudsætter en afklaring af de



Figur 3. Programteori for evalueringen af OPP-projektet i Halsnæs Kommune.

juridiske rammer, at der er de nødvendige ressourcer og erfaringer samt en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem projektparterne. Projektets anden aktivitet er afhængig af, at der bliver etableret et OPP i første hovedaktivitet, og har til formål at skabe konkrete samarbejdsaktiviteter, som kan føre til produkt- og forretningsudvikling samt nye arbejdspladser i det lokale erhvervsliv. Derimod ligger en evaluering af projektets langvarige effekter (outcomes), som tidligere nævnt, uden for artiklens emne og fokus.

4. Metode og kilder

Evalueringen bygger på et omfattende kvalitativt datamateriale indsamlet gennem dokumentstudier, interview og deltagerobservation i perioden 2011-2014. Dermed har det været muligt at krydstjekke oplysninger ved at triangulere data fra forskellige kilder (Yin 2014, 120-121). Vi har gennemført et dokumentstudie med løbende indsamling og analyse af relevante projektdokumenter og observation af projektaktiviteter (deltagelse i styregruppe- og bestyrelsesmøder) under hele OPP-projektet. Dokumenterne består af både offentligt tilgængelige og udleverede dokumenter, herunder samarbejdsaftaler, fondsansøgninger, projektbeskrivelser, interne notater og løbende statusrapporter. Derudover har vi midtvejs og afslutningsvist i projektførelsen gennemført semi-strukturerede interview med i alt otte offentlige og private aktører fra OPP-projektets bestyrelse, styregruppe, projektledelse samt administrationen i Halsnæs Kommune, som alle har været centrale aktører i etableringen og udviklingen af projektet (Kvale og Brinkmann 2008).

Formålet med interviewene har været at afdække aktørernes opfattelse af projektets forskellige faser, hvilke målsætninger der har gjort sig gældende, og deres tolkning af hvilke forudsætninger og udfordringer, der har været centrale i forhold til at realisere de to hovedaktiviteter i OPP-projektet. Interviewene har på den måde været

struktureret efter programteoriens elementer og antagelser om mekanismer, som vi har oversat til konkrete interviewspørgsmål. For at systematisere og dokumentere viden indsamlet gennem interview skrev vi referater umiddelbart efter afviklingen af de respektive interview. Vi har efterfølgende anvendt det kvalitative databehandlingsprogram Nvivo10 til at kode og analysere interviewreferaterne ved anvendelse af en begrebsorienteret kodning baseret på programteoriens centrale begreber og virkningsmekanismer (Tanggard & Brinkmann 2010, 47). Tabel 1 viser en oversigt over informanterne, som henholdsvis er blevet interviewet ved påbegyndelsen af hovedaktivitet II (selv samarbejdsforløbet) og efter gennemførelsen af hovedaktivitet II (OPP-projektets afslutning).

5. Resultat af evalueringen

OPP-projektet analyseres i de følgende to afsnit med fokus på de to hovedaktiviteter. For hver delaktivitet er formålet at evaluere gennemførelsen af partnerskabet på baggrund af programteoriens antagelser om centrale virkningsmekanismer.

5.1 Hovedaktivitet I: Etablering af OPP-selskabet

Formålet med den første hovedaktivitet var etableringen af OPP-selskabet, som skulle danne ramme for de konkrete aktiviteter i partnerskabet. Ifølge de interviewede parter og ansøgningen til Fornylsesfonden skulle partnerskabet etableres som et fælles driftsselskab for at sikre et forpligtende samarbejde mellem parterne (Halsnæs Kommune 2011a). Det resulterede i oprettelsen af et kommanditselskab i november 2012 med den formelle titel „Dansk CSM K/S“, som er en forkortelse for Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning (herefter CSM-projektet).

Tabel 1. Oversigt over informanter.

| Informant | Rolle i projektet | Tidspunkt i projektet |
|--------------------------------|---|---|
| Leder på DTU | Medlem af styregruppen | Interviewet midtvejs i projektet (ved påbegyndelsen af hovedaktivitet II) |
| Projektleder i Halsnæs Kommune | Projektleder i starten af hovedaktivitet II | |
| Ekstern konsulent/projektleder | Har været med til at starte projektet op, projektleder ved afslutning af projektet | |
| Ekstern konsulent/projektleder | Har været med til at starte projektet op, projektleder ved afslutningen af projektet | Interviewet ved afslutningen af projektet (efter gennemførelsen af hovedaktivitet II) |
| Virksomhed i Halsnæs Kommune | Bestyrelsesmedlem i dansk CSM K/S | |
| Virksomhed i Halsnæs Kommune | Bestyrelsesmedlem i dansk CSM K/S | |
| Konsulent i Halsnæs Kommune | Har deltaget i projektet siden starten | |
| Leder i Halsnæs Kommune | Har været involveret i administrationen omkring projektet og arbejdet med Fornylsesfonden | |

Juridiske forhold

Evalueringen viser, at den største barriere i den første hovedaktivitet var afklaringen af de juridiske rammer for OPP-selskabet. For det første viste det sig vanskeligt at få afklaret, hvordan man formelt kunne etablere OPP'et som et driftsselskab, det vil sige, hvilken selskabsform der kunne etablere en forpligtende ramme for samarbejdet mellem kommune, virksomheder og DTU. Kommunen valgte at inddrage et advokatfirma, som vurderede, at et kommanditselskab var den bedste løsning, hvilket blev godkendt af Fornylsesfonden i november 2012. Udover afklaringen af selskabsformen for OPP-projektet skulle det endvidere dokumenteres, at projektet ikke ville være konkurrenceforvridende. Det vil sige, at virksomhederne i projektet ikke ville opnå fordele, som andre virksomheder ikke havde adgang til. De forskellige projektledere og administrationen i Halsnæs Kommune oplevede afklaringen af de juridiske rammer som meget tids- og resourcekrævende. Der skulle over en periode på cirka et år udarbejdes skriftlig dokumentation over for Fornylsesfonden, som redegjorde for, hvordan projektet ville sikre, at der ikke var konkurrenceforvridende elementer, eksempelvis i form af finansiering af virksomhedernes timer.

Ifølge de interviewede projektledere var det vigtigt at etablere et selskab, fordi det skulle forankre OPP'et i kommunen, skabe en forpligtigelse mellem parterne og være en anvendelig juridisk model til brug i fremtidige partnerskaber (jf. aktivitet III i figur 1). Blandt de øvrige offentlige og private projektdeltagere i samarbejdet har der til gengæld været tvivl om, hvad kommanditselskabet konkret skulle anvendes til. Det skyldes især, at det i afklaringen af selskabsformen viste sig, at DTU ikke havde lovhjemmel til at indgå i et selskab med kommunen og virksomhederne. DTU kan som forskningsinstitution juridisk set kun indgå i selskaber, hvis institutionen har det fulde ejerskab. Man var derfor nødt til at have en dobbeltstruktur i partnerskabet. Det bestod på ene side af kommanditselskabet og på den anden side af den oprindelige styregruppe i projektet, herunder blandt andre DTU, for at have et forum, hvor DTU fortsat kunne inddrages i og drøfte beslutninger om samarbejdet. I tillæg hertil blev der indgået en særskilt samarbejdsaftale mellem CSM-projektet og DTU om videnoverførsel til virksomhederne. Flere interviewpersoner peger på, at dobbeltstrukturen skabte forvirring omkring kommanditselskabets funktion, dels som en forankring af det formelle OPP mellem kommunen, virksomhederne og DTU, dels som en platform for koordination af virksomhedsforløbene i projektets anden hovedaktivitet.

Rolle- og ansvarsfordeling

Der er flere aspekter ved implementeringen af partnerskabets første aktivitet, som viser, at der ikke er blevet sikret en klar rolle- og ansvarsfordeling i projektet som forudsat i programteorien. Interviewene med både offentlige og private partnere viser, at det har været en bidragende årsag til, at etableringen af selskabet blev forsinket med cirka 10 måneder, da første aktivitet i henhold til samarbejdsaftalen mellem parterne skulle have været afsluttet i januar 2012 men først blev afsluttet i slutningen af 2012. Der er flere forhold i forhold til rolle- og ansvarsfordeling, som gør sig gældende. For det første viser interviewene med både offentlige og private projektdeltagere, at der ikke var enighed om, hvem der havde ansvaret for at igangsætte projektet og afklare de juridiske rammer. Desuden viser både deltagerobservation og interviews, at den øvrige erhvervs politik i kommunen komplicerede forløbet med etablering af OPP-selskabet. Samtidig med gennemførelsen af OPP-projektet var Halsnæs Kommune ved at implementere en ny erhvervs service-struktur i Halsnæs Kommune, som skulle være et kontaktpunkt for virksomheder i kommunen, hvilket overlappede med aktiviteterne i CSM-projektet, som ligeledes havde til hensigt at skabe kontakt til og samarbejde mellem kommune og virksomheder.

Derudover har der været tre forskellige kommunale projektledere på projektet, ligesom der i en periode manglede en kommunal projektleder. Enkelte af vores interviewpersoner peger på, at udskiftningen skyldes en manglende rolleafklaring, hvor kommunen ikke havde formuleret klart, hvad man forventede af projektlederne. De blev derfor opfattet som egenrådige og havde ifølge kommunen ikke tilstrækkeligt fokus på de målsætninger om vækst og flere arbejdspladser, som kommunen havde forpligtiget sig til i ansøgningen til Fornylsesfonden. Ifølge flere af de interviewede offentlige og private parter, herunder projektlederne selv, blev konsekvensen, at projektet til en vis grad skulle starte forfra, hver gang en ny projektleder blev ansat, da man ikke fik videreført den nødvendige viden eller forankret den opbyggede projektviden- og historik internt i kommunen.

Manglende erfaring og ressourcer

Evalueringen viser desuden, at partnerskabet har været udfordret af manglende erfaringer med OPP og begrænsede ressourcer, hvilket især gjaldt kommunen. Flere af de interviewede projektdeltagere påpeger, at det har været en læreproces for kommunen, som ikke har haft den nødvendige viden og ressourcer til at gennemføre et komplekst OPP-projekt. Det har kommunen til en vis grad forsøgt at imødegå ved at bevare kontrollen over projektet snarere end at samarbejde og inddrage de øvrige parter

i processen. Dette bekræftes af de interviewede private virksomheder, som påpeger, at udfordringerne og kommunens lukkethed i første fase afspejler, at kommunen har forsøgt at gennemføre OPP-projektet uden at kunne trække på erfaringer fra lignende projekter. Modningen af kommunen gennem erfaringsopbygning undervejs i forløbet har derfor været vigtigt for i sidste ende at gennemføre partnerskabet.

Kommunikation og tillid

Udskiftningen i projektledelsen og den uklare rolle- og ansvarsfordeling mellem særlig kommunen og projektlederne har medført, at kommunikation mellem samarbejdspartnerne bliver vurderet som mangelfuld af interviewpersonerne. De interviewede virksomheder opfattede i et vist omfang den første fase af projektet som et kommunalt projekt, hvor de øvrige parter ikke blev løbende informeret om proces og fremdrift i projektet. Det ser ud til at have medført et svækket engagement i partnergruppen allerede i projektets tidlige faser. Evalueringen viser dermed, at kommunikationen er en vigtig forudsætning for implementeringen som antaget i programteorien, men at det i kombination med de øvrige nævnte udfordringer i projektet har været vanskeligt at sikre i praksis.

Tillid er centralt i litteraturen om OPP og derfor også vigtig i programteorien for OPP-projekt, men for partnerskabet i Halsnæs Kommune har tillid i den første hovedaktivitet ikke vist sig at være en udtalt udfordring eller forudsætning. Enkelte af de udførte interviews med tidligere projektledere indikerer, at det har været en underliggende problemstilling i projektet, at der ikke har været tillid fra kommunens side til projektlederne og konsulenterne i projektet, hvilket relaterer sig til de tidligere nævnte udfordringer med rolle- og ansvarsfordeling. Det er dog ikke muligt at dokumentere yderligere på baggrund af empirien, hvilken betydning tillid mellem parterne konkret har haft for gennemførelsen af den første aktivitet.

5.2 Hovedaktivitet II: Samarbejde om virksomhedsforløb

Formålet med partnerskabets anden hovedaktivitet var igangsættelse og gennemførelse af konkrete samarbejdsaktiviteter mellem kommune, videninstitution og virksomheder. Samarbejdet mellem kommune, forskning og erhvervsliv skulle finde sted gennem en række målrettede virksomhedsforløb, hvor overførsel af viden fra forskere på DTU til virksomhederne havde til hensigt at skabe forretnings- og produktudvikling og dermed vækst og nye arbejdspladser (Halsnæs Kommune 2012). Gennemførelsen af hovedaktivitet II resulterede i igangsættelse af udviklingsforløb i seks virksomheder (Halsnæs Kommune 2014a). Der har ikke i udgangspunktet været

formuleret et klart mål i forhold til antallet af virksomhedssamarbejder, men det fremgår af et afsluttende evalueringsnotat fra kommunen, at der har været inddraget i alt 20 virksomheder i projektet, hvoraf en del således er faldet fra undervejs (Halsnæs Kommune 2014a).

Videnoverførsel gennem virksomhedsforløb

Evalueringen viser, at idéen om virksomhedsforløb har været en central forudsætning for gennemførelsen af de seks virksomhedsforløb i anden fase i partnerskabet. Et håndholdt forløb indebærer ifølge de interviewede nuværende og tidligere kommunale projektledere, at projektledelsen i CSM-projektet varetager de indledende møder med virksomheden, afdækker behov og sikrer, at de rette forskere fra DTU bliver involveret i produkt- og forretningsudviklingen, indtil virksomheden er klar til selv at videreudvikle og kommercialisere produkterne. Når der ikke blev gennemført flere forløb, skyldes det for det første den forsinkerede etablering af OPP-selskabet i hovedaktivitet I, idet hovedaktivitet II var afhængig af etableringen af selve rammen for partnerskabet.

Desuden viser interviewene, at kommunen var tilbageholdende med at ansætte en projektleder til at gennemføre konkrete samarbejdsaktiviteter og virksomhedsforløb, før de juridiske problemstillinger og oprettelsen af selskabet var afsluttet. Tidsperioden for igangsættelse og gennemførelse af virksomhedsforløbene blev derfor væsentligt kortere end oprindeligt planlagt. For det andet tog det også tid, før man fik udviklet konceptet for de konkrete udviklingsforløb med virksomhederne, og det fik nogle virksomheder til at falde fra og miste interessen for at deltage i samarbejdet. Det har ifølge en af de kommunale projektdeltagere været svært at få igangsat de konkrete samarbejdsforløb hurtigt nok og afvikle dem til gavn for virksomhederne. Det skyldes dels, at både CSM-projektet, virksomhederne og DTU skulle koordinere hvert enkelt forløb, og dels at det har været en læringsproces at få DTU's forskere til at formidle viden på en måde, som kan anvendes i forretningsmæssigt øjemed af de små- og mellemstore virksomheder.

Rollefordeling

I programteorien antages en klar fordeling af roller og ansvar at bidrage til gennemførelsen af hovedaktivitet II, men det har været vanskeligt at praktisere i samarbejdsforløbene. Enkelte projektdeltagere peger på, at selvom DTU har opfyldt sine forpligtelser i samarbejdsaftalen kan den manglende mulighed for at indgå i den formelle partnerskabskonstruktion have ført til en mere passiv rolle i OPP-projektet som helhed. DTU har ikke haft det samme formelle ejerskab til projektet som de øvrige aktører, og DTU's rolle i processen har været betinget

af samarbejdsrelationen med projektledelsen, som har været skiftende og delvist fraværende undervejs. Konkret har det ifølge enkelte informanter betydet, at DTU eksempelvis har været tøvende med at sende forskere ud i virksomhederne, og at der gik tid med at finde den rette arbejdsgang for virksomhedsforløbene. Det har dog primært gjort sig gældende i opstarten af virksomhedsforløbene, og både offentlige og private parter på projektet vurderer, at samarbejdet med DTU har bidraget positivt til gennemførelsen af virksomhedsforløbene og været til gavn for de pågældende virksomheder.

Forventningsafstemning

Evalueringen viser, at forventningsafstemning i anden hovedaktivitet har været en vigtig forudsætning men også præget af udfordringer. Interviewene med de private aktører viser for det første, at det ikke har været klart fra starten, hvad de enkelte parter skulle bidrage med og forvente at få ud af at deltage i partnerskabet. Flere af de interviewede projektdeltagere peger for det andet på, at der ikke var enighed i OPP-projektet om, hvor mange virksomhedsforløb og aktiviteter man kunne nå at igangsætte inden for den forkortede tidsperiode. Det har været en udfordring, særligt for projektlederne undervejs, at forklare og afstemme forventningerne til, hvilken rolle selskabet skulle have, og hvad formålet med bestyrelsen skulle være. Det skyldes ikke mindst, at der samtidig fortsat var brug for en styregruppe, som DTU kunne deltage i, idet de ikke kunne indgå i selskabet som nævnt i evalueringen af hovedaktivitet I. Trods de forskellige forventninger til anden fase og formålet med projektet fremgår det alligevel af interviewene, at konstruktionen af OPP'et til en vis grad har været med til at skabe en gensidig ansvarsfølelse, da kommunen og virksomhederne formelt har forpligtiget sig til partnerskabet gennem etableringen af et fælles selskab.

Kommunikation og tillid

Observation af møder og skriftlig korrespondance i anden hovedaktivitet indikerer, at kommunikationen i hovedaktivitet II har været forbedret i forbindelse med igangsættelsen af virksomhedsforløb. Det er dog vanskeligt at validere på baggrund af de gennemførte interview. I første omgang har kommunikationen primært forbedret sig mellem projektledelsen i CSM-projektet, DTU og de virksomheder, som har deltaget i udviklingsforløb. I kommunikationen mellem kommunen og projektledelsen har der fortsat været udfordringer i forhold til at få formidlet, i hvilken grad projektlederen eksempelvis skulle orientere om og aftale med kommunen hvilke aktiviteter, der skulle igangsættes. Det resulterede i, at kommunen ændrede i projektledelsen undervejs i hovedaktivitet II, hvilket

skabte utilfredshed blandt de øvrige parter, der først blev orienteret herom, efter beslutningen var truffet.

I forhold til betydningen af tillid i OPP-projektet viser interviewene med de tidligere kommunale projektledere, at det har været afgørende for gennemførelsen af projektets anden fase, at der blev etableret tillid mellem samarbejdspartnerne efter udfordringerne i projektopstarten. Det indebærer, at anden fase af partnerskabet ifølge en af de kommunale repræsentanter har været præget af samarbejdsånd, hvor der har været fokus på at opnå de formulerede målsætninger med projektet. Der udviklede sig en tiltro til, at alle var interesseret i at gennemføre projektet og få det bedste ud af det, og at kommunen havde tillid til, at de eksterne konsulenter, som havde været tilknyttet projektet siden starten og til sidst i forløbet overtog projektledelsen, kunne afslutte projektet. Til forskel fra hovedaktivitet I, hvor det var vanskeligt at evaluere, hvilken betydning tillid havde haft for selskabsdannelsen, har tillid dermed vist sig at bidrage til samarbejdet i hovedaktivitet II.

Kultur- og organisationsforskelle

Endelig viser evalueringen, at en vigtig forudsætning i partnerskabets anden hovedaktivitet har været at skabe en gensidig forståelse mellem parterne for de forskellige arbejds måder og kulturer i den offentlige og private sektor. En af de to virksomheder i OPP-projektet påpeger, at det har været problematisk, at de ikke er blevet kompenseret for de timer, de har lagt i samarbejdet, og at de kommunale beslutningsgange har været langsomme og uklare. Ifølge de private aktører har det været en udfordring at få offentlige organisationer til at handle tilstrækkelig hurtigt. For de to virksomheder i projektet har udfordringen også været et manglende fokus på at tiltrække investorer og finde midler til at understøtte produkt- og forretningsudviklingen i virksomhedsforløbene.

Samtidig har det været en læringsproces for både de offentlige og private parter. Ifølge de kommunale og private interviewpersoner har virksomhederne fået et indblik i og forståelse for, hvordan den kommunale forretningsgang fungerer, og at kommunen har en række demokratiske hensyn og beslutningsprocesser, som må overholdes. Kommunen har til gengæld fået en større indsigt i virksomhedernes betingelser, hvilket har skabt en større fleksibilitet og åben dør for virksomhederne i kommunen. Det har bidraget til, at man fik gennemført nogle af virksomhedsforløbene, og har ifølge den ene private interviewperson skabt et bedre fundament for fremtidigt samarbejde mellem kommunen og de lokale virksomheder.

6. Diskussion og konklusion

Evalueringen viser, at en række afgørende mekanismer ikke er forløbet som antaget i programteorien for projektet. De mest centrale udfordringer i projektet har været en langstrakt og vanskelig afklaring af de juridiske rammer i form af en driftsorienteret selskabsmodel og afklaring af konkurrenceforvridningsproblematikken i første hovedaktivitet. Det har resulteret i, at den formelle forankring af OPP'et i et driftsselskab blev forsinket med næsten et år. Derudover har gennemførelsen af hovedaktivitet I og II været præget af samarbejdsvanskeligheder og begrænset tillid, mangelfuld kommunikation og en uklar fordeling af ansvar og roller mellem henholdsvis bestyrelsen og styregruppen samt kommunen og projektledelsen i OPP-projektet. Især kommunens svingende opbakning til projektet, uklare beslutningsgange og manglende erfaring med at samarbejde via OPP-formen blev af de øvrige projektdeltagere oplevet som en væsentlig årsag til samarbejdsudfordringerne. Sammen med den forsinkede etablering af et egentligt OPP-selskab har det betydet, at der i anden hovedaktivitet kun blev gennemført seks virksomhedsforløb, som skulle føre til realiseringen af projektets effekter på længere sigt, herunder nye arbejdspladser, øget omsætning og etablering af nye virksomheder. Samlet viser evalueringen, at målsætningen med OPP-projektets hovedaktiviteter kun delvist er blevet opnået.

Der har dog også været en række gode erfaringer, som betyder, at flere af parterne – både offentlige og private – ved projektets afslutning har tilkendegivet interesse i at fortsætte med lignende partnerskabsaktiviteter i et efterfølgende OPP-projekt. Evalueringen viser således, at partnerskabet til en vis grad har skabt en større forståelse på tværs af kommune og private virksomheder og et generelt bedre grundlag for fremtidigt samarbejde mellem Halsnæs Kommune og de deltagende virksomheder. Ved slutningen af projektet har der endvidere været positive erfaringer med udviklingen af de konkrete virksomhedsforløb, hvor der blev skabt konkrete resultater i form af produkt- og forretningsudvikling for nogle af de deltagende virksomheder. Evalueringen viser dermed, at de opstillede sammenhænge i programteorien har været vanskelige at gennemføre i praksis, men til gengæld har været drivkræfter i de tilfælde, hvor de er blevet realiseret. Det har ikke været muligt at afdække betydningen af gensidig tillid i hovedaktivitet I som forudsat i programteorien eller kommunikationen i hovedaktivitet II, som er to af de elementer, der er hentet fra forskningen om OPP. Det kan indikere en teorifejl i programteorien, hvorved drivkræfter identificeret i andre studier af OPP ikke gør sig gældende i dette projekt. Men det kan også skyldes, at den indsamlede empiri ikke afdækkede disse mekanismer tilstrækkeligt, eller at der er en underliggende im-

plementeringsfejl i OPP-projektet, som kan være med til at forklare, at der kun er realiseret en delvis målopnåelse

Som en del af procesevalueringen har vi belyst, hvorfor parterne valgte at indgå i et OPP frem for andre samarbejdsformer, og hvorvidt projektet har resulteret i en partnerskabsmodel, som kan bruges i andre kommuner. De interviewede projektdeltagere begrundede valget af OPP-modellen med, at et partnerskab opfattes som en forpligtende samarbejdsform, ligesom OPP-begrebet blev anvendt i ansøgningen til Fornylsesfonden for at øge chancen for at modtage støttemidler. For de private virksomheder var OPP'et endvidere et udtryk for fælles interesser med kommunen i forhold til at skabe erhvervsudvikling. Virksomhedernes motivation for at indgå i partnerskabet var i høj grad muligheden for at gøre brug af ressourcer og kompetencer på tværs af kommune og virksomheder, at muliggøre videnoverførsel fra DTU og få et bedre dagligt samarbejde med kommunen. Evalueringen viser dog, at det ikke har været tilstrækkeligt at etablere et selskab, som formelt set forpligtiger parterne, hvis projektet til gengæld løber ind i en række samarbejdsrelaterede udfordringer i forhold til forventninger, rolle- og ansvarsfordeling og manglende erfaring med OPP. Desuden tegnede der sig i analysen af de opstillede virkningsmekanismer et billede af en mangel på entydigt kommunalt engagement i projektet som en bagvedliggende årsag til den begrænsede målopnåelse. Den svingende kommunale opbakning til OPP-formen har i Halsnæs Kommune betydet, at det, der skulle have været et partnerskab, i perioder forblev et kommunalt projekt, hvilket er en udfordring ved OPP, som også er beskrevet i den internationale litteratur (Klijn & Teisman 2003; Koppelman 2005).

Samtidig er det opfattelsen hos flere af de offentlige og private samarbejdspartnere, at projektet faktisk er lykkedes med at udvikle en brugbar OPP-model, som også kan anvendes fremadrettet af andre kommuner. Kommanditselskabet gør det muligt at skabe et juridisk partnerskab mellem kommune og virksomheder, uden at parterne skal investere store summer (som tilfældet ville være i et aktieselskab), og hvor kommunen kan betragte selskabet som en in-house konsulentvirksomhed og dermed løbende tilknytte medarbejdere. Det kan skabe et formaliseret grundlag for samarbejde mellem kommune og virksomheder. Hertil kommer en forpligtende samarbejdsaftale mellem DTU og kommanditselskabet, som trods kommunikations- og opstartsvanskeligheder bidrog til gennemførelsen af de føromtaltede virksomhedsforløb i hovedaktivitet 2. OPP-projektet i Halsnæs Kommune viser således både en række af de muligheder og udfordringer, der kan opstå i et netværksbaseret OPP-projekt. Trods startvanskelighederne med at etablere OPP-projektet og

det svingende kommunale engagement undervejs i projektperioden foreligger der ved projektets afslutning en konkret selskabskonstruktion, som kan danne grundlag for fremtidige OPP-projekter mellem kommuner og virksomheder om erhvervsudvikling, vækst og arbejdspladser. Kommende evalueringer må vise, om det fremover lykkes at overkomme samarbejdsudfordringerne, som blev oplevet i dette OPP, og derved opnå en højere grad af målopfyldelse, end tilfældet har været i OPP-projektet i Halsnæs Kommune.

Litteratur

- Abdul-Aziz, A-R og Kassim, P S J (2011). Objectives, success and failure factors of housing public-private partnerships in Malaysia, *Habitat International*, vol. 35, no. 1, pp. 150-157.
- Acerete, JB, Shaoul, J, Stafford, A & Stapleton, P 2010, 'The cost of using private finance for roads in Spain and the UK', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 48-60.
- Belin, M & Tillgren, P 2012, 'Vision Zero. How a Policy Innovation is Dashed by Interest Conflicts, but May Prevail in the End', *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 16, no. 3, pp. 83-102.
- Brinkerhoff, JM 2002, 'Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework', *Evaluation and Program Planning*, vol. 25, no. 3, pp. 215-231.
- Brinkerhoff, DW & Brinkerhoff, JM 2011, 'Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance', *Public Administration and Development*, vol. 31, no. 1, pp. 2-14.
- Chen, HT 2005, *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Christensen, L.R., & Petersen, O.H. 2010. Regulering af uldicitering og offentlig-private partnerskaber i de danske kommuner. *Politica*, 42(2), 235-257.
- Dahler-Larsen, P 2009, 'Opskrift på virkningsevaluering', i P Dahler-Larsen og HK Krogstrup (red.), *Nye Veje i Evaluering*, 4. udgave, Systime, Aarhus, pp. 51-79.
- Dahler-Larsen, P 2010, 'Evaluering', i S Brinkmann og L Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder: en grundbog*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Dehar, M, Casswell, S, Duignan, P 1993, 'Formative and Process Evaluation of Health Promotion and Disease Prevention Programs', *Evaluation Review*, vol. 17, no. 2, pp. 204-220.
- Deloitte 2011. *Forretningsmodel og finansiering – CSM*. Internt projektnotat.
- Dorado, S, & Vaz, P 2003, 'Conveners as champions of collaboration in the public sector: A case from South Africa', *Public Administration and Development*, vol. no. 2, pp. 141-150
- Edelenbos, J & Klijn, EH 2007, 'Trust in Complex Decision-Making Networks', *Administration & Society*, vol. 39, no. 1, pp. 25-50.
- EU-Kommissionen 2004, *Grøn bog om offentlig-private partnerskaber og fællesskabslovgivningen om offentlige kontrakter og koncessioner*, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Bruxelles.
- Fornylsesfonden 2011 (1. juli), *Tilsagn om tilskud til projektet „Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning (CSM-projektet)“*, internt projektdokument.
- Funnell, SC & Rogers, PJ 2011, *Purposeful Program Theory: effective Use of Theories of Change and Logic Models*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Grimsey, D & Lewis, MK 2004, 'The Governance of Contractual Relationships in Public Private Partnerships', *Journal of Corporate Citizenship*, vol. 15, pp. 91-109.
- Grimsey, D & Lewis, MK 2005, 'Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views', *Accounting Forum*, vol. 38, no. 2, pp. 345-378.
- Halsnæs Kommune 2011, *Etablering af Offentlig, Privat Partnerskab (OPP) i Halsnæs Kommune og herunder Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning (CSM)*, (Internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2011a, *Projektbeskrivelse, 9. december 2011* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2011b, *Ansøgning Omstilling, tilskud, 19.01.2011* (ansøgning til Fornylsesfonden om tilskud, internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2012, *Samarbejdsaftale mellem partnere i CSM projektet, 3. udkast, 27. april 2012* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2012a, *Vedtægter for Center for Stålproduktion og Metalforarbejdning K/S, 21. november 2012* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2013, *Forslag til forretningsorden for bestyrelsen af CSM K/S. 5. marts 2013* (internt dokument).
- Halsnæs Kommune 2014a, *CSM Projektet, Virksomhedsforløb i Fase 2, Faglig slutrapport januar 2014* (internt dokument).
- Hansen, HF 2005, 'Choosing Evaluation models: A Discussion on Evaluation Design', *Evaluation*, vol. 11, no. 4, pp. 447-462.
- Hodge, G.A. 2004. The risky business of public-private partnerships. *Australian journal of public administration*, 63(4), 37-49.
- Hodge, G & Greve, C (red.) 2005, *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hodge, G & Greve, C 2009, 'PPPs: The passage of time permits a sober reflection', *Economic Affairs*, vol. 29, no. 1, pp. 33-39.
- Holst Advokater 2011. *Udbudsnotat*. Internt projektnotat.
- Høgsbro, K 2004, 'Procesevaluering', i O Rieper (red.), *Håndbog i evaluering. Metoder til at dokumentere og vurdere proces og effekt af offentlige indsats*, AKF Forlaget, København.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, B. 2010. Trust in Governance Networks Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klijn, EH & Teisman, G 2003, 'Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases', *Public Money & Management*, vol. 23, no. 3, pp. 137-145.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E. H. 2004. *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Routledge, Milton Park.
- Koppenjan, J 2005, 'The Formation of Public-Private Partnerships. Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands', *Public Administration*, vol. 83, no. 1, pp. 135-157.
- Kvale, S & Brinkmann, S 2008, *Interview: Introduktion til et håndværk*, Hans Reitzels forlag, København.
- MacDonald, R 2012, 'Pinning down the moving target: The nature of public-private relationships', *Public Performance & Management Review*, vol. 3, no. 4, pp. 578-594.
- Monaghan, BJ, Malek, AM, & Simson, H 2001, 'Public-private partnerships in healthcare: Criteria for success', *Healthcare Management Forum / Canadian College of Health Service Executives = Forum Gestion Des Soins De Sante / College Canadien Des Directeurs De Services De Sante*, vol. 14, no. 4, pp. 44-9.
- Petersen, OH 2007, 'Reguleringen af offentlige-private partnerskaber (OPP) i Danmark', *Tidskriftet Politik*, vol. 10, no. 3, pp. 39-51.
- Petersen, OH 2013, *Offentlige-private partnerskaber, Notat om danske og internationale erfaringer (OPP) med OPP*, KORA, København.
- Rieper, O & Hansen, HF 2007, *Metodedebatten om evidens*, AKF, København.
- Saunders, RP, Evans, MH, Joshi, P 2005, 'Developing a Process-Evaluation Plan for Assessing Health Promotion Program Implemen-

- tation: A How-To Guide', *Health Promotion Practice*, vol. 6, no. 2, pp. 134-147.
- Siemiatycki, M & Friedman, J 2012, 'The Trade-Offs of Transferring Demand Risk on Urban Transit Public-Private Partnerships', *Public Works Management & Policy*, vol. 17, no. 3, pp. 283-302.
- Tanggaard, L & Brinkman, S 2010, 'Interviewet: samtalen som forskningsmetode', I S Brinkmann og L Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder: en grundbog*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Tvarnø, CD 2006, 'Public-Private Partnerships from a Danish Perspective', *Public Procurement Law Review*, vol. 15, no. 3, pp. 98-108.
- Yin, RK 2003/2014, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Van Ham, JC & Koppenjan, J 2002, 'Building Public-Private Partnerships. Assessing and managing risks in port development', *Public Management Review*, vol. 3, no. 4, pp. 593-616.
- Vrangbæk, K 2008, 'Public-private partnerships in the health sector: the Danish experience', *Health economics, policy and law*, vol. 3, no. 2, pp. 141-163.
- Wettenhall, R 2003, 'The rhetoric and reality of public-private partnerships', *Public Organization Review*, vol. 3, no. 1, pp. 77-107.
- Weihe, G 2008a, 'Ordering disorder – on the perplexities of the partnership literature', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, no. 4, pp. 430-442.
- Weihe, G 2008b, 'Public-private partnerships and public-private value trade-offs', *Public Money and Management*, vol. 28, no. 3, pp. 153-158.

Noter

- * Forfatterne takker de to anonyme reviewere for kommentarer og forslag til forbedringer af en tidligere udgave af manuskriptet.

Appendiks 1. Oversigt over kilder og mekanismer i programteorien

| Mekanismer | Kilder |
|--|--|
| Rolle- og ansvarsfordeling (aktivitet I og II) | Halsnæs Kommune 2013, 5. marts; Halsnæs Kommune 2011, 9. februar; Halsnæs Kommune 2011, 12. juli; Halsnæs Kommune 2011, 6. oktober; Halsnæs Kommune 2012, 7. marts; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU |
| Afklaring af juridiske rammer (aktivitet I) | Halsnæs Kommune 2011a, 11. februar; Halsnæs Kommune 2011, 27. april; Erhvervs- og Byggestyrelsen 2011, 27. april; Forsyningsfonden 2011, 1. juli; Halsnæs Kommune 2011, 13. oktober; Halsnæs Kommune 2011, 31. august; Halsnæs Kommune 2012, 27. september; Halsnæs Kommune 2012, 23. april; Halsnæs Kommune 2012, 30. marts; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU |
| Tillid (aktivitet I og II) | Abdul-Aziz & Kassim 2011; Brinkerhoff 2002; Dorado & Vaz 2003; Edelenbos, Klijn, & Steijn 2007; Koppenjan 2005; MacDonald 2012 |
| Ressourcer og erfaring (aktivitet I) | Halsnæs Kommune 2011, 26. august; Halsnæs Kommune 2011a, 26. august; Halsnæs Kommune 2011, 15. november; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU |
| Kommunikation (aktivitet I og II) | Brinkerhoff 2002; Dorado & Vaz 2003; Monaghan, Malek, & Simson 2001 |
| Overførelse af viden (aktivitet II) | Halsnæs Kommune 2011, 9. december; Halsnæs Kommune 2013, 17. maj; Halsnæs Kommune 2013a, 17. maj; Halsnæs Kommune 2013, 5. marts; indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU |
| Afstemning af forventninger og muligheder (aktivitet II) | Indledende interviews med projektleder og repræsentant fra DTU |
| Overkomme kultur- og organisationsforskelle (aktivitet II) | Edelenbos & Klijn 2007; Klijn & Teisman 2003; Koppenjan 2005; MacDonald 2012 |

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

65

**Mads Boss, Caroline Howard Grøn, Simon Toft Kristjansen
og Sofie Rømer**

Den offentlige sektor – cases fra maskinrummet

Et indblik i den offentlige sektors maskinrum

Mads Boss, Caroline Howard Grøn, Simon Toft Kristjansen og Sofie Rømer, 2014

Den offentlige sektor – cases fra maskinrummet

Hans Reitzels Forlag, København.

243 sider, 250 kr.

Med antologien „Den offentlige sektor – cases fra maskinrummet“ er formålet at give læseren et grundlag for dels at opnå en bedre indsigt i den danske forvaltning i praksis og dels at træne sine analytiske kompetencer. Der er dermed lagt op til ambitiøse mål af både pædagogisk og almindennende karakter, som vil være udgangspunktet for anmeldelsen. Metoden til at imødekomme begge mål er „en gengivelse af en kompleks forvaltning i et forsimplet format“, som redaktørerne beskriver det indledningsvist. Det indebærer, at en række forskellige forfattere i særskilte kapitler bidrager med beskrivelser af i alt 11 cases, der eksemplificerer processer eller problematikker i den danske offentlige sektor, som dækker over både det kommunale og statslige niveau samt de relevante offentlige – og i et enkelt kapitel private – aktører, der her gør sig gældende. Casene er fortrinsvist empiriske beskrivelser, der skal give et indblik i maskinrummet i den offentlige sektor, som antologiens undertitel lyder, og overlade analysen til læseren selv. Hertil forsyner forfatterne læseren med nogle konkrete redskaber til at kunne gennemføre en analyse af de 11 cases i form af forslag til forskellige teoretiske perspektiver og litteratur. Bogen er dermed i høj grad orienteret mod studerende på videregående uddannelser.

Denne case-baserede og pædagogiske tilgang er både bogens styrke og svaghed. De 11 cases er i udgangspunktet velvalgte, og de afspejler relevante og aktuelle problemstillinger. Forfatterne formår at give en konkret beskrivelse af de udfordringer, som den offentlige sektor står over for i de enkelte cases, hvad enten det er i centraladministrationen, i en kommune eller i samspillet mellem den offentlige og private sektor. Flere af de valgte cases står stadig i frisk erindring fra mediernes massive dækning af eksempelvis konflikten om lærernes arbejdstid eller betalingsringen i København, hvor beskrivelserne giver et godt overblik over ellers komplekse sager og forløb. Andre cases giver snarere et indblik i en mere generel udvikling som statens styring af kommunernes økonomi, udviklingen i ombudsmandens funktion eller baggrunden for strukturreformen i 2007. Bogen kommer på denne måde omkring mange hjørner og aspekter af den ellers meget brede overskrift ‘den offentlige sektor’. Dertil kommer, at det pædagogiske formål i bogen er

udført ved at opridse en række nøgleord og et tema i starten af hvert kapitel, så læseren kan orientere sig om, hvad den pågældende case kan bruges til at belyse, så som institutionel forandring eller forvaltningsetik. Der er angivet forslag til videre læsning og teori ved afslutningen af hvert kapitel, og i bogens introduktion angives en række relevante analysespørgsmål. Det fungerer sådan set efter den uddannende hensigt, at læseren langt hen ad vejen selv skal bruge den metodiske og teoretiske redskabskasse til at finde forklaringer og perspektiver på den empiriske udvikling eller begivenhed, der er beskrevet.

Omvendt bærer bogen præg af, at det er vanskeligt at samle 11 så forskellige cases. Spørgsmålet er, om det reelt giver det indblik i maskinrummet, som bogen lægger op til, og om det er et repræsentativt maskinrum, når der eksempelvis ikke er en eneste case, der sætter fokus på regionerne? Derudover er ikke alle case-beskrivelser lige lette at læse som en selvstændig case. Det giver muligvis ikke altid mening at bringe dem som uafhængige, selvstændige cases. Selvom redaktørerne forsøger at imødekomme denne kritik i starten af bogen ved at anerkende, at bogen er en simplificering af kompleksiteten i den offentlige sektor, går der nogle centrale sammenhænge tabt ved denne tilgang. En case om udviklingen i kommunernes økonomistyring efterfølges således af en case om kommunernes brug af private leverandører, hvor der med fordel kunne trækkes nogle tråde og forklares, hvordan de to ellers separate cases kan hænge sammen. Tilsvarende ville en selvstændig case om regionerne, som i høj grad mangler, give den studerende en vigtig indsigt i de udfordringer, som regionerne står over for i opgaveudviklingen og i forholdet til kommunerne og staten, som ikke afdækkes tilstrækkeligt i de øvrige kapitler. Derudover afspejler enkelte case-beskrivelser, at det er vanskeligt at gennemføre den empiriske dagsorden i bogen. Nogle cases indebærer således et mere selvstændigt analysebidrag end andre, og en enkelt case-beskrivelse gør i modsætning til de øvrige direkte brug af teori, hvilket dog også retfærdigvis forklares i forordet til casen. Det ændrer dog ikke ved, at stringensen i bogens præsentation af de 11 cases dermed har sine begrænsninger.

Det er i store træk centrale forslag til videre læsning og teori for forvaltningsstudiet, der bringes på bane i bo-

gen, som kommer omkring alt fra principal-agentteori til organisationsteori og evalueringlitteratur. Til gengæld er det forskelligt, hvor meget der er gjort ud af at give forslag til relevante teorier og litteratur i afslutningen af hver case-beskrivelse. I nogle kapitler er der en lang række forslag til navngivne teoretiske perspektiver, der kan bruges i analysen og dertilhørende litteratur, mens der i andre afsluttes med tre referencer til videre læsningen om emnet, som i enkelte tilfælde overser oplagt litteratur. For at understøtte og hjælpe den studerende yderligere kunne nogle kapitler indledningsvist have haft en mere grundig introduktion til fokus for casen og casens relevans. Omvendt skal denne tilgang ses i lyset af, at formålet er at overlade en del af arbejdet til den studerende, hvis analytiske kompetencer skal trænes, og det kan derfor delvist forklares med bogens formål.

Bogen er forsøgt skruet således sammen, at hvis man ikke er studerende med behov for at forbedre egne analytiske kompetencer, men blot ønsker at udvide horisonten og få et indblik i nogle af de aktuelle begivenheder eller udviklinger, som de respektive cases beskriver, kan man springe de mange anvisninger og redskaber over, som bl.a. præsenteres i introduktionen. Det fungerer i de fleste kapitler, hvor case-beskrivelsen giver en klar introduktion til casen, et godt overblik over casens forløb og et vist selvstændigt analytisk bidrag eller forståelsesmæssig kontekst som i casen om relationen mellem ministre og

embedsmænd. Her får læseren et indblik i nogle af de sager, som har fyldt meget i medie billedet, på en måde, som er brugbar og interessant, hvad enten man er studerende eller blot ønsker at udvide sin forvaltningsviden.

Samlet set repræsenterer antologien på sin vis en ny (i hvert fald for undertegnede anmelder) måde at gå til en bog om den offentlige sektor i den danske forvaltningsundervisning. Det er en interessant idé at levere en række empiriske cases med en redskabskasse af litteratur, temaer, stikord og en indledende vejledning til relevante analysespørgsmål. Det er overordnet set også et vellykket projekt, om end der er forskelligheder i kapitlernes præsentation af cases, underliggende analyse kontra ren empirisk beskrivelse samt en manglende konsistens i forslag til teori og litteratur til sidst i kapitlerne, når bogen læses i et samlet hele. Da det formentligt sjældent vil være hensigten for den egentlige målgruppe af studerende på videregående uddannelser, vil det til undervisningsformål ikke være noget problem, og her vil bogen kunne udgøre et værdifuldt udgangspunkt for at forstå udvalgte aspekter af den offentlige sektor i praksis og lære at analysere den danske forvaltning.

Lena Brogaard

Ph.d.-studerende

Institut for Samfund og Globalisering

Roskilde Universitet

Abstracts

▶ **DEMOCRACY AND POLITICAL PARTICIPATION**

Palle Svensson

Democracy and political participation are closely related, but both the understanding of them and their relationship is disputed. Two conceptions of democracy – in this article labeled ‘democratic revisionism’ and ‘participatory democracy’ – compete for attention. In the article it is shown how the first conception of democracy as elite competition developed after World War II. It is further explained how participatory democracy developed as a critique of the first conception. It is also shown how the desirability and the functions of political participation are perceived differently according to the two conceptions of democracy. Various forms of political participation are discussed, and it is shown how the concept of participation in political science and sociology has been developed to include an increasing number of activities. On this basis, the extent and social distribution of various forms of political participation in Denmark is examined. Finally, it is discussed whether the idea of participatory democracy forms the basis of Danish democracy today. It is concluded that the leaders of the main political parties are reluctant to give up power and that the self-perception of Danish democracy is mainly based on the idea of representative democracy that focuses on elite competition.

▶ **THE ORGANIZATION OF ALTERNATIVE POLITICAL PARTICIPATION: TOWARDS A TYPOLOGY**

Emil Husted

The objective of this paper is essentially two-folded. First and foremost, the paper seeks to discuss and problematize the conventional view on political participation as something primarily involving voting and formal party membership. The paper departs from the assumption that the bulk of academic literature on democracy has been overly preoccupied with conventional channels for political participation, and that this myopic view has turned a blind eye towards important enactments of democratic engagement. Building on the discourse theory of Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, the paper thus proposes a conceptualization of ‘alternative’ political participation as something involving counter-hegemonic articulations that strive to challenge the current constitution of society. The second objective of the paper is to propose a typological sketch of the organization of alternative political participation. The purpose of the typology is to provide a framework for exploring the many ways in which alternative political participation is currently being enacted. Based on two mutually constitutive axes (a political and an organizational), the typology describes four types of alternative political organizations. These ‘ideal types’ are then exemplified through four illustrative cases. Two of these cases – The Alternative and Occupy Wall Street – are finally examined in detail.

▶ **AFTER GOVERNANCE: A NORMATIVE REFLECTION ON CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN POLICY PROCESSES**

Acar Kutay

This paper discusses the normative implications of a political vision that aims to integrate civil society into new governance mechanisms, pragmatic governance in particular, by virtue of the funding of civil society organisations. This vision has led to a marked increase in both funding for civil society and in the assignment

of governance tasks to civil society organisations that are normally performed by the public sector. However, some of the crucial aspects of these normative, ontological perspectives are either counter-factual or limited by at least two major factors: 1) the prevailing technocratic style of policy making used in pragmatic governance, and 2) the proliferation of managerialism, i.e. the idea that any kind of social organisation must be administered by managers and that the public and civil society sectors should use of corporate/business sector professional management techniques and tools. Both pragmatic governance and managerialism affect, and re-define, the traditional conception of civil society as autonomous, authentic, voluntary organisations that act as a check and balance on the excessive use of power by the state.

▶ **EDUCATING TO REPRESENTATIVE DEMOCRACY THROUGH CITIZEN INVOLVEMENT**

Michael Böss

The purpose of the article is to discuss whether decreasing confidence in politicians, political parties and governments and falling electoral participation should be seen as expressions of a crisis of representative democracy. Although it does point out elements that reflect a disjunction between the classical argument for representative democracy – legitimacy and effectiveness – the article rejects this perception. The article argues, however, that there are good reasons for supplementing representative democracy with deliberative processes as a means of keeping a democratic culture vibrant and enhancing the public's understanding of the character, aims, and conditions of representative democracy.

▶ **MOTIVE FORCES AND BARRIERS IN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP): A PROCESS EVALUATION OF THE FIRST MUNICIPAL PPP PROJECT ABOUT BUSINESS DEVELOPMENT, GROWTH AND JOBS**

Lena Brogaard and Ole Helby Petersen

This article presents the results of a process evaluation of the first public-private partnership (PPP) in a Danish municipality established with the aim of creating economic growth and new jobs among local businesses. The article focuses on drivers and barriers and builds on program evaluation theory. The analysis shows that the intention of a partnership-based collaboration between the municipality and private business has only partially been achieved. Difficulties with realizing the expected benefits were especially due to unclear decision-procedures and changing objectives by the public partner in the PPP project.

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk).

Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Kristoffer Kjærgaard Christensen (Politik@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: „... (Bull 1977)“ eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: „... Bull (1977)“. Med sidetal bruges komma: „(Bull 1977, 87)“. Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardsystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.