

Anmeldelse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Peter Triantafillou,
Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet