Roskilde University

Offentlig ledelse som meta-styring af netværk

Sørensen, Eva

Publication date:
2004

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Sørensen, E. (2004). *Offentlig ledelse som meta-styring af netværk*. Roskilde Universitet.
http://www.ruc.dk/demnetgov_en/working_papers/

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 02. Jul. 2025

CENTRE FOR DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE

WORKING PAPER SERIES

OFFENTLIG LEDELSE SOM META-STYRING AF NETVÆRK

EVA SØRENSEN

WORKING PAPER 2004:3

CENTRE FOR DEMOCRATIC NETWORK GOVERNANCE
ROSKILDE UNIVERSITY, BUILDING 25, P.O. BOX 260,
DK-4000 ROSKILDE, DENMARK
WWW.DEMNETGOV.RUC.DK
MAY 2003

ISBN 87-92063-07-1

ISSN 1902-0058

Indledning

Offentlig ledelse finder i dag sted i en anden kontekst end tidligere. En del samfundsforskere – dem man kalder governanceforskerne - taler om, at vi i dag i de fleste nordeuropæiske lande ser tendenser til en fragmentering og multicentrering af de politiske institutioner, der dels svækker deres enhedskarakter og dels udvisker grænserne mellem de politiske institutioner og samfundet (Bogason, 2001: Pedersen et al 1994; Sørensen, 2002; Bang, Hansen og Hoff, 2000; Rhodes, 1997; Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997; Jessop, 1998; Scharpf, 1994; Marin og Mayntz 1991; Kooiman, 1993). Denne udvikling kan bl.a. tilskrives en stadig vækst i de opgaver, som den offentlige sektor forventes at bidrage til løsningen af. Denne vækst har udløst bevægelsen fra retsstat til velfærdsstat i de nordeuropæiske samfund. I forsøget på at løse de mange nye offentlige opgaver som velfærdsstatens fremvækst har ført med sig, er behovet for nye styreformer blevet stadig mere påtrængende. Det er i denne kontekst, vi skal se de massive reformer af den offentlige sektors styrings- og ledelsesformer, der i de sidste 25 år har fundet sted såvel i de interne styreformer i den offentlige sektor som i de styreformer, som det politiske system tager i anvendelse i bestræbelserne på at styre samfundet.

De mangfoldige reformer har det til fælles, at de på den ene eller den anden måde gør op med traditionelle styrings- og ledelsesformer så som bureaukratisk lov- og regelstyring og envejsorienteret autoritativ styring og ledelse. Opgøret består bl.a. i, at der i stigende grad styres gennem skabelsen af rum for selvstyring indenfor rammer fastsat enten ved lov (materiel og refleksiv ret) eller gennem kontrakter og aftaler (kontrakt- og aftalestyring). Endvidere lægges der i stigende grad vægt på bløde styrings- og ledelsesformer, herunder på det som Finansministeriet, Kommunernes Landsforening (KL) og andre kalder incitamentsstyring, værdibaseret ledelse og dialogbaseret styring (Finansministeriet, 1988, 1989, 1993, 1999; Økonomistyrelsen, 2000; KL, 1992, 2000). Disse nye ledelses- og styreformer er karakteriseret ved, at de har en mere indirekte form end tidligere tiders bureaukratiske ordre- og regelbaserede styreformer i den forstand, at styringen i væsentligt omfang udøves gennem formning af rammerne, indenfor hvilke selvstyring finder sted. Denne form for indirekte styring af selv-styring kalder governanceforskerne for meta-styring (Jessop, 1998: 14-5; Kooiman, 1993: 46-7; Sørensen, 2002: 56).

Denne artikel tager afsæt i antagelsen om, at de store krav, der i dag stilles til den offentlige sektors engagement i udøvelsen af samfundsstyring, er kommet for at blive. Konsekvensen er, at meta-styring også i de kommende år uomgængeligt vil spille en helt central rolle i udøvelsen af offentlig styring. Det er simpelthen ikke muligt for den offentlige sektor at indfri den efterspurgte

styring, uden at det sker gennem udøvelsen af en omfattende grad af selv-styring blandt de berørte og involverede i parter. Formålet med artiklen er at vise, at man i reformdebatten, om hvorledes offentlig styring og ledelse kan udøves, har overset en række værktøjer, der med fordel kunne tages i anvendelse i udøvelsen af meta-styring. I det følgende definerer jeg først begrebet meta-styring og beskriver, hvorledes meta-styring kan udøves. Derefter sætter jeg fokus på den meta-styringsstrategi, der har domineret reformbestræbelserne i Danmark så vel som i en række andre nordeuropæiske lande: New Public Management (NPM). Endvidere beskrives en deltagelsesorienterede meta-styringsstrategi - der har spillet en om end mindre så dog ikke helt ubetydelig rolle i de danske reformbestræbelser. Endelig opstilles et hidtil overset alternativ til disse to reformstrategier, nemlig meta-styring af netværk, og det vurderes i hvilken udstrækning og på hvilken måde, denne form for meta-styring kan bidrage positivt til udøvelsen af offentlige styring.

Hvad er meta-styring?

Inden vi går i gang med analysen af forskellige strategier for udvikling af den offentlige sektors styreformerformer, er det nødvendigt at definere begrebet meta-styring nærmere. Governanceforskerne er i det store og hele enige om, at definere meta-styring som en indirekte styreform, der består i en regulering af selvstyring. Udgangspunktet er, at samfundsstyring produceres på mange andre måder end gennem hierarkisk-bureaukratisk statslig styring. Eksempelvis udøves den gennem markedsstyring, civilsamfundsstyring og netværksstyring. Grundtanken i meta-styringen er, at det styringspotentiale, der knytter sig til disse former for selvstyring, må udnyttes, hvis den offentlige sektor skal indfri de styringsforventninger, der rettes mod den. Forudsætningen for, at dette styringspotentiale kan udnyttes, er imidlertid, at selvstyret respekteres. Vil man som offentlig myndighed udnytte de mange former for selvstyring, består udfordringen altså i at finde en måde, hvorpå det er muligt at styre selvstyret uden samtidigt at underminere det. Det er et af de helt centrale spørgsmål, som governanceforskerne har sat sig for at finde svar på (Rhodes, 1997; Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997; Van Heffen, Kickert og Thomassen, 2000; Milward og Provan, 2000).

Forskernes bud på, hvorledes meta-styring kan udøves, kan sammenfattes i 3 overordnede former for meta-styring. For det første kan man udøve meta-styring gennem at fastlægge nogle overordnede rammer for selvstyret. Mest omtalt er politisk og økonomisk rammestyring, der udøves ved at den aktør, som udøver meta-styring (meta-guvernøren), definerer nogle overordnede

politiske mål og økonomiske rammer, som selvstyringen skal udøves indenfor. Mens målstyringen fastlægger det overordnede mål som selvstyringen skal bidrage til at fremme – så påvirker den økonomiske rammestyring de selvstyrende aktørers økonomiske mulighedsbetingelser, ligesom den etablerer en økonomisk incitamentsstruktur, der gør nogle former for selvstyret adfærd mere favorable end andre. Rammestyring kan imidlertid ikke bare udøves gennem fastlæggelsen af politiske mål og økonomiske rammer. Den kan også udøves gennem tilrettelæggelsen af de organisatoriske rammer for selvstyret, idet disse kan designes på en måde, hvor de påvirker selvstyringen ved at fremme bestemte kommunikations- og eksklusions-/inklusionsmønstrene i selvstyringsprocesserne.

Styring af selvstyring kan også tage form af diskursiv meta-styring, der udøves gennem menings- og identitetsskabelse (March og Olsen, 1995: 49ff). Meta-guvernørens opgave består her i at skabe nogle bestemte forestillinger blandt de selvstyrende aktører om samfundet og dets medlemmer, om fremtid og fortid, og om muligheder og problemer for dermed at rette de selvstyrende aktørers opmærksomhed, energi og målorientering i en bestemt retning. For har meta-guvernøren og de selvstyrende aktører samme opfattelse af, hvor man skal hen, og hvori opgaven består, er mere direkte styring ofte unødvendig.

Endelig kan meta-styring udøves ved, at meta-guvernøren deltager i selvstyringen. Deltagelsen i netværksstyringen kan i mange tilfælde være et væsentligt supplement til de andre former for meta-styring. Bl.a. udgør deltagelsen en effektiv platform for påvirkning af menings- og identitetsskabelsen i de selvstyrende enheder, ligesom en meta-guvernør kan lægge sine ressourcer i vægtskålen, når netværkene skal træffe beslutninger. Afgørende for deltagelsen i netværkene er imidlertid, at meta-guvernøren deltager på de præmisser, som selvstyret bygger på.

Meta-styring kan altså teoretisk set udøves på en række måder. Governanceteoretikerne er enige om, at udøvelsen af metastyring i en stadig mere fragmenteret offentlig sektor – det Rod Rhodes (1997: 3) kalder en ’differententiated polity’ - forudsætter en handlekraftig strategisk tænkende meta-guvernør, der har de ressourcer, der skal til for at kunne udøve en målrettet meta-styring.

Empirisk set kan de senere års reformer af den offentlige styring i Nordeuropa ses som et langsomt skred i retning af meta-styring. Ikke sådan at forstå, at alle former for bureaukratisk, detailorienteret lov- og regelstyring er ved at forsvinde. Mere korrekt er det at sige, at disse traditionelle styreformer blandes mere og mere med forskellige former for meta-styring. De konkrete former, som meta-styringen har fået i Danmark, har været præget af forskellige strategiske tilgange til meta-styring, og ikke mindst af NPM-reformstrategien.

New Public management som meta-styringsstrategi

De senere års reformbølge i den vestlige verden kan langt fra ses som et resultat af en samlet og gennemtænkt meta-styringsstrategi for den offentlige sektor. For det første er der store forskelle mellem reformernes karakter i de vesteuropæiske lande (Rhodes, 1999: Klausen og Stålberg, 1998). For det andet har reformerne først og fremmest fundet sted som et utal af små og relativt ukoordinerede styreformsændringer. Ikke desto mindre kan man spore en dominerende linie i reformtiltagene. Denne linie er først af Christoffer Hood (1991) og siden af mange andre blevet sammenfattet under betegnelsen NPM (Greve, 2003; Christensen og Lægreid, 2002: 269). Fællesnævneren for de ledelses- og styringsreformer, der indskriver sig i NPM-strategien, er en økonomisk orienteret rational choice-tankegang, der hviler på antagelsen om, at alle aktører nyttemaksimerer, og at styring sker gennem institutionel regulering af rationelle aktørers adfærd. Denne tankegang har ligget til grund for udviklingen af en række nye budgetmodeller, lønformer og decentrale reguleringsformer, der på forskellig vis har til formål at øge produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor. Hovedingredienserne i reformstrategien er incitamentsstyring og etablering af markedslignende konkurrencerelationer i og mellem offentlige (og private) institutioner. Blandt mangfoldigheden af danske reformer, der sigter mod at etablere sådanne markedslignende konkurrencebetingelser i den offentlige sektor, kan nævnes BUM-modellen, økonomisk rammestyring, kontraktstyring, kvalitetsmålingssystemer; frit valg, taxameterstyring og ny løn.

NPM-reformstrategien kan ses som en meta-styringsstrategi i den forstand, at den tilstræber at institutionaliser et handlekraftigt strategisk centrum for overordnet meta-styring kombineret med øget selvstyre til de enkelte offentlige institutioner, til administrationen og til og brugerne af offentlig service. Midlet hertil er at gøre markedsstyring til en integreret del af den offentlige styring. Traditionelt set har samfundsstyringen i den vestlige verden været delt mellem en autoritetsudøvende stat i det offentlige rum og et selvstyrende marked i den private sektor. Man kan således tale om, at der har været et sfæremæssigt skel mellem sfæren for autoritativ, bureaukratisk lov- og regelstyring og sfæren for markedsbaseret selvstyring. En af statens centrale opgaver var imidlertid allerede her at skabe betingelserne for det markedsbaserede selvstyres opretholdelse og optimale funktion, bl.a. gennem regler, der forhindrer monopoldannelser, og sanktionerer

privatretlige kontraktforhold. Midlet hertil var netop udøvelsen af autoritativ bureaukratisk lov- og regelstyring.

NPM-strategien gør op med denne tilnærmede sfæremæssige arbejdsdeling mellem autoritativ bureaukratisk styring og markedsbaseret selvstyring ved at gøre markedsstyringen til en del af den statslige styring. Sagt på en anden måde er stats- og markedsstyringen vokset sammen, og har fundet en ny form, nemlig som meta-styring af markedsbaseret selvstyring. NPM-strategiens svar på behovet for en handlekraftig strategisk ledelse er forskellige former for rammestyring, hvor alle driftsorienterede opgaver decentraliseres, mens de ressourcer, der har betydning for evnen til at udøve meta-styring, centraliseres hos den politiske og administrative ledelse. Målsætningen med rammestyringen er at institutionalisere et rum for konkurrencebaseret nyttemaksimerende selvstyring både for den enkelte borger i form af valgfrihed, for administrationen, der får øgede skønsbeføjelser, og for den enkelte offentlige institution, der får mulighed for at profilere sig indenfor de givne rammer. Dette ledelsesmæssige fokus på rammestyring har ført til en reformulering af arbejdsdelingen mellem politikere og administratorer, hvor politikernes opgave bliver, at udøve politisk målstyring og økonomisk rammestyring (det man kalder den mål- og rammestyrende politiker), mens det anses for administratorernes opgave at udøve organisatorisk designstyring, og tage sig af den konkrete styring indenfor de afstukne politiske mål og rammer.

Selv om NPM-strategien ikke direkte lægger op til udøvelsen af meta-styring gennem menings- og identitetsskabelse, tager den indirekte afsæt heri. Det gør den ved at indlejre hele reformprojektet i en forestilling om, at den offentlige sektor er en virksomhed, mens borgerne er at sammenligne med kunder, der har krav på den bedst mulige service for pengene. Dermed følger også, at politikernes og administratorernes primære opgave er at sikre, at de enkelte borgere får deres behov for service opfyldt bedst og billigst, mens borgernes opgave består i at vælge mellem forskellige udbydere af offentlig service. NPM-strategien meta-styrer altså også gennem skabelse af en forestilling om, hvad offentlig styring overhovedet handler om, og hvad der er forventelig og meningsfuld adfærd for de forskellige aktører. En forestilling der ligger langt fra de traditionelle forestillinger om, hvordan den offentlige sfære adskiller sig fra den private.

NPM-meta-styringen lægger desuden stor vægt på incitamentsorienteret meta-styring. Både på individniveau og på institutionsniveau går vejen til meta-styring gennem etablering af konkurrencebetonede relationer – nulsums spil - mellem de selvstyrende aktører. De selvstyrende institutioner sættes under pres fra oven gennem indgåelsen af alle mulige former for resultatkontrakter og gennem, at opgaver sendes i licitation. Samtidig sættes institutionerne under

pres fra neden i og med den øgede valgfrihed og taxameterbudgetteringen. Endelig sættes den enkelte medarbejder under øget pres gennem nye resultatorienterede lønformer og åremålsansættelser.

NPM-strategien lægger direkte afstand til det tilrådelige i, at meta-guvernøren deltager direkte i selvstyringen. Således understreges behovet for at etablere en klar arbejdsdeling mellem bestiller og udfører som en forudsætning for en effektiv offentlig styring. Lidt uklarhed kan der imidlertid opstå, hvad angår dette punkt i og med, at de udførende enheder i en række tilfælde er offentlige institutioner. Det betyder, at de godt nok er selvstyrende, men at de samtidig til en vis udstrækning indgår i en hierarkisk relation til udbyder. Dermed åbnes der mulighed for, at en offentlig udbyder kan anvende dem som platform for deltagelse i selvstyringen.

Sammenfattende kan man om NPM-strategiens syn på meta-styring sige, at der primært lægges vægt på politisk, økonomisk og organisatorisk rammestyring, hvor politikernes opgave består i at udøve den overordnede politiske og økonomiske rammestyring, mens andre styreformer overlades til administratorerne. Ud over den reformulerede arbejdsdeling mellem politikere og administratorer lægges der endvidere op til en grænsedragning mellem en overordnet samfundsstyring og en markedsbaseret selvstyring, der gør sig bemærket ved at interessere sig meget lidt for, hvor grænsen går mellem den offentlige og den private sektor. NPM-strategien understøttes af en menings- og identitetsskabende historie om, at offentlig styring er at sammenligne med privat markedsbaseret styring.

Deltagelse som meta-styringsstrategi

I en dansk sammenhæng har NPM-strategien i nogen grad været udfordret af en deltagelsesorienteret reformstrategi, hvis grundtanke er, at den traditionelle hierarkisk-bureaukratiske statslige styring, som med velfærdsstatens fremvækst har antaget et enormt omfang, skal trænges tilbage – ikke af et markedsbaseret selvstyre men af et selvstyrende civilsamfund. Udgangspunktet er her, at civilsamfundet som styreform betragtet besidder en række kvaliteter, som med lidt snilde kan anvendes til fremme af en både mere effektiv og mere demokratisk samfundsstyring. Blandt disse kvaliteter kan nævnes et øget engagement og en styrket ansvarlighed blandt de berørte og involverede parter. Dertil kommer et stærkere demokrati omkring beslutningsprocesserne. Civilsamfundsstyringens styrke bunder i den følelse af medejerskab,

medansvarlighed og engagement i befolkningen, som deltagelsen i samfundsstyringen bringer med sig.

Deltagelsesstrategien kan ses som en meta-styringsstrategi i den forstand at den lægger op til, at styring i stigende grad skal ske gennem en NPM-inspireret rammestyring, hvor politikernes opgave er at fastlægge mål og rammer. Forskellen er bare, at meta-styringen ikke retter sig mod at skabe et markedsdrevet selvstyre. Formålet er at skabe så gode betingelser som muligt for etableringen og udbygningen af et selvstyrende civilsamfund bestående af en mangfoldighed af mere eller mindre formaliserede fællesskaber. Heriblandt kan nævnes borgergrupper, frivillige foreninger og organisationer samt selvforvaltende offentlige institutioner. Blandt deltagelsesorienterede reformer, der er blevet indført i de senere år kan nævnes oprettelsen af brugerråd, brugerbestyrelser, og den øgede decentraliseringen af offentlig opgaveløsning til frivillige organisationer og projektgrupper. Mens NPM-strategien lægger vægt på, at selvstyringen tager form af markedsstyring, lægger deltagelsesstrategien op til, at selvstyringen skal finde sted indenfor rammerne af et fællesskab med det formål at fremme fællesskabets interesser. Samtidig skal beslutningerne træffes ud fra nogle deltagelsesdemokratiske principper, der tilskriver, at lokale beslutninger træffes gennem fornuftsbaseret, konsensusorienteret dialog mellem alle de implicerede parter indenfor et bestemt serviceområde, det være sig brugere, medarbejdere, lokale administratorer og relevante foreninger og organisationer.

Ligesom i NPM-strategien lægges der først og fremmest vægt på meta-styring i form af rammestyring. Meta-styringen af de selvstyrende aktører skal først og fremmest ske ved at meta-guvernøren - nærmere bestemt stat og kommuner – afstikker et økonomisk, politisk og organisatorisk rum for selvstyret. Der lægges således op til en slags bodeling mellem staten og kommunerne på den ene side, og det civile samfund på den anden. Her er rammestyringen velegnet, fordi den sikrer en overordnet politisk og økonomisk samfundsstyring samtidig med, at reel beslutningskompetence decentraliseres til de implicerede aktører. I og med ønsket om at sikre en reel selvstyring blandt de implicerede parter lægges der ikke i nær samme grad som i NPM-strategien op til en aggressiv og udfarende form for ramme-styring. Selvstyringen skal ske uden indblanding, for ellers vil de styringsmæssige fordele, som knytter sig til selvstyret – ansvarligheden, engagementet og demokratiet – ikke kunne indhøstes.

Den mest aggressive form for meta-styring synes at finde sted gennem diskursiv meta-styring. Der gøres nemlig indenfor denne reformstrategi meget ud af at angribe NPM-strategiens forestilling om, at den offentlige sektor er at ligne med en privat virksomhed. Denne forestilling søges trængt

tilbage af en fællesskabsorienteret forestilling, der understreger, at det offentlige ligesom civilsamfundet er en fællesskabsorienteret sfære, hvor det handler om at tænke i fællesskabets interesse frem for i særinteresser.

Deltagelsesstrategien afviser til gengæld at meta-guvernøren udøver meta-styring gennem deltagelse, idet man er bange for, at en sådan deltagelse nemt kan føre til en underminering af selvstyringen. Politikerne og centrale administratorer skal som i NPM-strategien begrænse sig til at udøve mål- og rammestyring og overlade resten til fællesskabsorienterede samarbejder mellem de implicerede aktører.

Sammenfattende kan man om deltagelsesstrategien sige, at den lægger op til, at meta-styring skal udøves gennem en ikke for aggressiv rammesættende politisk, økonomisk og organisatorisk rammestyring, der sikrer en bodeling af styringskompetencen mellem en rammestyrende stat/kommune på den en side og mere eller mindre formaliserede selvstyrende civilsamfundsgrupper på den anden. Her er den i overensstemmelse med NPM-strategien. Hvad angår synet på grænsedragningen mellem politikere og administratorer er deltagelsesstrategien mere ulden. I forhold til udøvelsen af meta-styring synes den at have adopteret NPM-strategiens reformulering af arbejdsdelingen mellem politikere og administratorer, mens den på lokalt niveau, lægger op til en langt mere samarbejdsorienteret relation mellem de lokale administratorer og de øvrige implicerede parter. Her ser vi det første skridt væk fra forestillingen om en klar arbejdsdeling mellem politikere og administratorer.

Netværksstyring som meta-styringsstrategi

NPM- og deltagelsesreformstrategierne har det til fælles, at de begge gør sig til talsmænd for reformer, der sikrer en klar vertikal arbejdsdeling mellem meta-guvernøren og de selvstyrende aktører og en klar horisontal arbejdsdeling mellem politikere og administratorer på meta-styringsniveau. På det seneste har man imidlertid kunnet spore kimene til en tredje reformstrategi, der frem for at tale for sådan arbejdsdelinger ønsker sig en øget brobygning mellem meta-styringen og selvstyringen og mellem politik og administration. Kimene til en sådan styringsstrategi kan spores dels i de konkrete reformtiltag, der søsættes rundt om i det danske politiske system og dels i den mere teoretisk orienterede strategidebat i forskningsverdenen.

Af konkrete forsøg på brobygning mellem meta-styrende og selvstyrende aktører kan f.eks. nævnes kommunernes mange eksperimenter med at sikre en løbende dialog mellem de lokale

institutioner og rådhuset, herunder dialogmøder på serviceområderne, bestræbelser på at etablere netværk mellem en kommunens institutionsledere og etableringen af forskellige råd og udvalg, der har til formål at etablere tætte samarbejder og partnerskaber mellem kommunale aktører og toneangivende virksomheder, organisation og foreninger. På det statslige område taler væksten i råd og nævn sit tydelige sprog. Også hvad angår relationen mellem politik og administration kan der spores reformer, der har til formål at nedbryde den skarpe arbejdsdeling mellem dem. Det gælder ikke mindst på ledelsesniveauet, hvor man mange steder stræber mod at etablere en stærk ledelsesmæssig task force gennem oprettelsen af direktionslignende ledelsesformer.

Samme interesse for netværk som middel til nedbrydning af traditionelle arbejdsdelingsgrænser finder vi inden for samfundsforskningen. Her tales ligefrem om, at netværk kan ses som en tredje form for selvstyring ved siden af markedsstyringen og civilsamfundsstyringen. Interessen for netværkene og deres styringspotentiale er særligt omfattende blandt de såkaldte governanceteoretikere (Rhodes, 1997: 53; Klijn, 1997: 30; Jessop, 1998: 106, 112, 161; Mayntz, 1991: 11; Kooiman, 2000: 150; Jensen og Sørensen, 2004; Scharpf, 1994: 40).

Som styreform betragtet har netværk det til fælles med markedet og civilsamfundet, at de er selvregulerede, og derfor kun kan styres indirekte gennem meta-styring. Men ser man på den interne selvstyrings nærmere karakter og på relationen mellem de selvstyrende og de meta-styrende aktører, så hører lighederne op. Hvad angår den interne selvstyring så hviler den hverken på markedets konkurrence mellem nyttemaksimerende aktører eller på civilsamfundets fællesskabsorienterede konsensusskabelse. Netværkets selvstyring forudsætter to ting: gensidig afhængighed og tillid mellem netværksdeltagerne.

Governanceteoretikerne er enige om at understrege, at tilstedeværelsen af gensidig afhængighed mellem netværksdeltagerne er en forudsætning for, at netværket er i stand til at løfte styringsopgaver (Rhodes, 1997: 53; Jessop, 1998: 37; Mayntz, 1999: 13). Netværk er nemlig løst koblede. Det er deres styrke, fordi det gør dem fleksible og dynamiske, men det er samtidig deres svaghed i og med, at de let falder fra hinanden. Denne svaghed reduceres proportionalt med graden af gensidig afhængighed mellem netværksaktørerne. Er en sådan afhængighed ikke til stede, bliver det let for netværksaktørerne at springe fra, når det bliver besværligt – enten fordi man selv skal til at yde noget, eller fordi der opstår konflikter i netværket. Hvis en netværksdeltager for alvor er afhængig af, at de andre aktører i netværket handler på en bestemt måde, er der gode chancer for, at vedkommende bliver hængende – også når det bliver svært. Tilstedeværelsen af gensidig – om end ikke symmetrisk - afhængighed er altså en forudsætning for netværksstyring.

En anden forudsætning herfor er tilstedeværelsen af tillid i netværket (Scharpf, 1994: 46; Rhodes, 1997: 55; Jessop, 1998: 37). Skal netværk for alvor vise sig at kunne udøve selvstyring, er det afgørende, at de kommer ind i en god spiral forstået på den måde, at netværksdeltagerne over tid indhøster positive erfaringer med samarbejdet. Helt centralt er det i den forbindelse, at netværksaktørerne oplever, at de kan regne med de aftaler, der indgås i netværket. Det er her tilliden kommer ind, for den er en nødvendig forudsætning for, at netværksaktører tror så meget på indgåede aftaler, at de tør at satse ressourcer i netværkssamarbejdet trods de usikre institutionelle rammer (Scharpf, 1994: 46, 1997: 124).

Som det fremgår af ovenstående er netværks interaktionslogik hverken markedets bytterelation eller civilsamfundets fællesskabsorientering. Relationen mellem et netværks medlemmer er gensidighed. Bytterelationen tager her form af at alle viser, at de yder noget i realiseringen af et fælles projekt, mens fællesskabsorienteringen tager form af, at netværksaktørerne slutter op bag et forhandlet fælles projekt, fordi de kan se, at det er den mest farbare vej til at realisere deres individuelle projekter og målsætninger. Den beslutningsform, der binder de mange individuelle strategier sammen i en kollektiv strategi, er forhandling. Gennem forhandlinger fastlægges netværkets samlede mål og strategi, ligesom der indgås aftaler om, hvad de enkelte aktører forventes at yde og kan forvente af opnå i forbindelse med realiseringen heraf.

Netværk udgør altså en tredje form for selvstyring. Netværksstyringens kvaliteter tilskrives dens evne til at forene markedsstyringens og civilsamfundsstyringen gode sider, og undvige deres mindre heldige sider. Ligesom markedsstyringen tilvejebringer den en høj grad af fleksibilitet og dynamik i samfundsstyringen. Det er muligt løbende at justere hvilke aktører, der bør inddrages i styringsbestræbelserne og på hvilken måde de inddrages. Men i og med at netværksstyringen, i modsætning til markedet, lægger op til, at der træffes kollektive beslutninger, undgås mange af de eksternaliteter, som er et resultat af markedets individorienterede handleformer. Netværksstyringen trækker samtidig det bedste ud af civilsamfundsstyringen i og med, at netværksdeltagelsen medvirker til at ansvarliggøre, engagere og demokratisere samfundsstyringen. Til gengæld tilvejebringer netværksstyringen en lidt mindre konsensusorienterede og dermed totaliserende og konserverende fællesskabsorientering.

Governanceteorierne lægger op til, at meta-styring af netværk med fordel kan udøves på alle tilgængelige måder. For det første kan meta-styringen af selvstyrende netværk udøves gennem rammestyring. Governanceteorierne ser ikke selvstyrende enheder som et område, der skal beskyttes mod påvirkning fra omverdenen. De har generelt set et positivt syn på bestræbelserne på

aktivt at styre netværk gennem meta-styring. Af den grund lægger de op til en relativt aggressiv udøvelse af rammestyring. Ligesom i NPM-strategien og deltagelsesstrategien lægges der op til, at netværk skal meta-styres gennem fastlæggelsen af nogle overordnede politiske, økonomiske og organisatoriske rammer. Men samtidig anbefales det, at man går meget mere målrettet til værks i rammestyringsbestræbelserne. Det kan dels ske ved en målrettet skabelse af plussumsspil, der etablerer netværksfremmende afhængighedsrelationer mellem bestemte aktører (Scharpf, 1994) og dels gennem en målrettet økonomisk og administrativ understøttelse af udvalgte netværk og netværksaktører (Rhodes, 1997: 56).

Netværksstrategien lægger også op til udøvelsen af diskursiv meta-styring. For det første lægges der op til en målrettet skabelse af forestillinger om interdependens og tillid, der kan bringe en gruppe aktører ind i en positiv netværksspiral. For det andet understreges muligheden for gennem skabelsen af diskursive forestillinger at befordre skabelsen af en positiv diskursiv kobling mellem den mangfoldighed af mere eller mindre selvstyrende aktører og netværk, der deltager i samfundsstyringen. I netværksstrategien opfattes interdependens altså ikke som et givet fænomen, men som noget, der påvirkes af de forestillinger, netværksaktørerne har om hinanden og om sig selv. Derfor kan meta-styring finde sted gennem påvirkningen af disse forestillinger (Schaap og Twist, 1997: 67; Sørensen og Torfing, 2000: 23).

Endelig lægger netværksstrategien vægt på, at meta-styring kan udøves gennem, at offentlige aktører deltager i netværkene (Kickert et al, 1997: 47ff; Rhodes, 1997: 56). Empirisk set er det da også et velkendt fænomen, at der indgår forskellige centralt placerede offentlige aktører i netværkene. Disse aktørers mange forskellige ressourcer giver dem nemlig gode muligheder for at påvirke netværksforhandlingerne. Men det kræver, at de offentlige aktører er i stand til at indgå i netværkene på netværkets horisontale, forhandlingsorienterede betingelser. Det kræver at man, når noget går en imod, er villig til at afstå fra at gøre brug af de autoritative styreformer, som offentlige aktører i mange tilfælde har adgang til. Gør man først det, antastes det forhandlings- og gensidighedsrationale, som netværkene hviler på.

Mens NPM-strategien og deltagelsesstrategien lægger vægt på, at meta-styringen skal udøves i en form for arbejdsdeling mellem politikere og administratorer, så understreger governanceteorierne, at meta-styring som oftest udøves af et netværk af gensidigt afhængige aktører med forskellige typer af ressourcer (Jessop, 1998). Det er nemlig sjældent tilfældet, at en enkelt aktør har tilstrækkeligt med ressourcer til at kunne udøve en effektiv og slagkraftig metastyring.

Sagt på en anden måde lægges der op til, at meta-styring må udøves i et tæt samarbejde mellem politikere og administrationer.

Sammenfattende kan man om netværksstrategien konkludere, at den lægger op til, anvendelsen af alle tilgængelige former for meta-styring i sine bestræbelser på at styre selvstyrende netværk, ligesom den lægger op til etableringen af netværkssamarbejder på tværs af den grænsedragning mellem meta-styringen og selvstyret og den arbejdsdeling mellem politikere og administratorer, som de to foregående strategier lægger så stor vægt på.

Offentlig ledelse og meta-styring af selvstyring: mod en ny dagsorden

Ovenstående analyse af tre meta-styringsstrategier har vist, at offentlig ledelse kan finde sted på mange måder og med mange formål. Der er mange andre redskaber i værktøjskassen, når der skal udøves offentlig ledelse end dem, som den dominerende NPM-strategi og den mere marginale deltagelsesstrategi tilbyder. Netværksstrategien udgør både et supplement og et alternativ hertil. Den udgør et supplement i og med at markeds-, civilsamfunds- og netværksorienterede former for selvstyring ikke nødvendigvis udelukker hinanden, idet den konkrete kontekst ofte vil være afgørende for, hvilken af dem, der vil være mest anvendelig. Der er bare kommet et redskab mere i værktøjskassen. Netværksstrategien udgør imidlertid også et alternativ. Det gør den hvad angår spørgsmålet om, hvordan meta-styring og dermed offentlig ledelse kan udøves, og hvem der skal udøve den. Netværksstrategien gør nemlig op med forestillingen om, at meta-styring kun kan udøves hands-off og på afstand. Dermed åbner den op for, at der kan etableres en langt mere direkte kommunikation mellem selvstyrende og meta-styrende aktører, end NPM- og deltagelsesstrategien tillader. Samtidig åbner netværksstrategien op for etableringen af et tæt netværkslignende samarbejde mellem politikere og administratorer omkring udøvelsen af meta-styring.

Det er interessant at notere sig, at reformstrategierne på dette område halter langt bag efter virkeligheden. Selv om det reformprogram, der blev realiseret op gennem 80erne og 90erne, primært har været inspireret af NPM-strategien marginalt suppleret af deltagelsesstrategien, er der nemlig alligevel vokset en række reformtiltag frem, der ligger godt i tråd med netværksstrategien. Disse reformtiltag kan ses som et forsøg på at afbøde det forhold, at det i praksis har vist sig vanskeligt at udøve meta-styring, medmindre det sker i tæt dialog med de selvstyrende aktører og i et tæt samarbejde mellem politikere og administratorer. Det er imidlertid langt fra tilfredsstillende, at disse praksisser udvikler sig på trods - eller ved siden af - reformprogrammerne. Det er på tide, at

der udvikles en strategi for offentlig ledelse, der giver svar på, hvordan samspillet og dialogen mellem meta-guvernører og selvstyrende aktører kan indrettes, og hvordan et tættere netværksbaseret samarbejde mellem den politiske og den administrative ledelse kan indrettes. Det er spørgsmål, der nok har optaget sindene rundt om blandt ledere i den offentlige sektor, men som har været ekskluderet på strateginiveau, fordi de ikke er blevet opfattet som relevante. Man har ikke diskuteret om politikere og administratorer skal mere ud blandt de selvstyrende institutioner og netværkene, eller om de selvstyrende aktører skal mere ind i de politiske institutioner? Ej heller har man diskuteret mulighederne for at etablere tværgående teams eller projektgrupper mellem politikere og administratorer. Mulighederne for fornyelse er mangfoldige, men er de strategier, der forfølges, for snævre og tilbageskuende, kan det føre til, at efterforskningen efter nye måder at udøve offentlig ledelse på, indsnævres mere end godt er. Det har givet været tilfældet i 80erne og 90erne. Det er på tide at undersøge, hvad netværksstrategien kan bringe af ny inspiration til diskussionen om offentlig ledelse.

Litteratur:

Bang, Henrik P., Alan D. Hansen og Jens Hoff (2000). *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bogason, Peter (2001). *Fragmenteret forvaltning: demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*, Herning: Systime.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2002). *New Public Management: the transformation of ideas and practice*: Ashgate Publishing Limited.

Finansministeriet (1988). *Redegørelse om den offentlige sektor 1988*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1989). *Redegørelse til folketinget om moderniseringsarbejdet i den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1993). *Nyt syn på den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1999). ”En offentlig sektor på borgernes præmisser. Et debatoplæg om Service og Velfærd”, *Regeringen*, oktober 1999.

Greve, Carsten (2003). *Offentlig ledelse: teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Heffen, Oscar van, Walter M. J. Kickert og Jacques J. A. Thomassen (Eds.) (2000). *Governance in Modern Society: effects, change and formation of government institutions*: Kluwer Academic Publishers.

Hood, Christoffer (1991). “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69. årgang, nr. 1, pp. 1-19.

Jensen, Lotte og Eva Sørensen (2004). ”Netværk - fra vilkår til værktøj for styring og demokrati”, *Politica*, 36. årgang, nr. 2 (under udgivelse).

Jessop, Bob (1998). “The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development”, pp. 29- 45 i *Unesco/155*, Oxford: Blackwell Publishers.

Kickert, Walter J. M. og Joop F.M. Koppenjan (1997). “Public Management and Network Management. An Overview”, pp. 35-62 i Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.

Klausen, K.K og K. Stålberg (1998). *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Klijn, Erik-Hans (1997). ”Policy networks: An overview”, pp.14-34 i Walter J. M Kickert., Erik-Hans Klijn og Joop F. M Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.

Kommunernes Landsforening (1992). *Ad nye veje – dencentraliseringens muligheder og faldgrupper*, København. Kommuneinformation

Kommunernes Landsforening (2000). *Krydsfeltet mellem styring og ledelse*, København: Kommunernes Landsforening.

Kooiman, Jan (Ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society interactions*, London: Sage.

Kooiman, Jan (2000). "Societal Governance: Levels, models and orders of social-political interaction", pp. 138- 166 i Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

March, J.G. and Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

Marin, B. and Mayntz, R. (Eds.) (1991): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.

Mayntz, Renate (1991). "Modernization and the logic of Interorganizational Networks", *Paper*, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung: European Centre for Social Welfare Policy and Research, pp. 1-22.

Mayntz. Renate (1999): "New challenges to Governance Theory", *Paper*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: European Centre for Social Welfare Policy and Research, pp. 1- 25.

Milward, Herbert og Kieth Provan (1993). "The hollow state: Private provision of public services", pp. 222-237 i Helen Ingram og Steven R. Smith (Eds.), *Public policy for democracy*, Washington: Brookings Institution.

Pedersen, O.K. et al. (1994). *Demokratiets lette tilstand*, København: Fremad.

Rhodes, Rod A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Rhodes, Rod A.W. (1999). "Understanding Governance: Comparing Public Sector Reform in Britain and Denmark", *Demokratiprojektets Arbejdspapirserie*, nr. 17, Institut for Statskundskab: Københavns Universitet.

Schaap, L. og M.J.W. van Twist (1997). "The Dynamics of the Closedness in Networks" pp.62-78 i Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (Eds.) *Managing Complex Networks*, London: Sage Publications.

Scharpf, Fritz W. (1994). "Games Real Actors could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, 1. årgang, nr. 6, pp. 27-53.

Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors play: Actor-oriented Institutionalism in Policy Recearch*. Boulder: Westview Press.

Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværkssamfundet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2000). *Skanderborg på landkortet – et studie af lokale styringsnetværk og politisk handlekraft*, København: Jurist – og Økonomforbundets Forlag.

Økonomistyrelsen (2000). *Økonomistyring – med balance og fokus*, august 2000.