

# Offentlig ledelse som metastyring af netværk

AV EVA SØRENSEN

Public management takes place in an increasingly complex and multi-centred context. This means that management must be increasingly exercised for regulation of self-governance or, as it is called in governance theories, meta management. Public sector reforms in Scandinavia and other west European countries over the last 25 years can be seen as an attempt to equip the public sector so that it is able to produce public administration in the form of meta management. These efforts have been characterised by the dominant New Public Management strategy, which, however, has been challenged to a certain extent by a participation strategy for public management. At the same time, a third network-oriented management reform has developed from below, which presently takes the form of an actual reform strategy. This strategy has some clear advantages and over the next few years should occupy a more central place in the debate on how public management can take place through meta management.

## Indledning

Offentlig ledelse finder i dag sted i en anden kontekst end tidligere. En del samfundsforskere – dem man kalder governanceforskere – taler om, at vi i dag i de fleste nordeuropæiske lande ser tendenser til en fragmentering og multi-centrering 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; Pierre, 2000). Denne udvikling kan blandt andet tilskrives en stadig vækst i de opgaver, som den offentlige sektor forventes at bidrage til løsningen af, der har ført til en gradvis omskabelse af retsstaten til en velfærdsstat. 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 mange styringsreformer har det til fælles, at de på den ene eller den anden måde gør op med en række af de traditionelle styrings- og ledelsesidealer, der har domineret vores forestillinger om, hvordan offentlig styring udøves. Det gælder ikke mindst forestillingen om, at offentlig styring udøves af en suveræn beslutningstager (parlament og regering) ved hjælp af en bureaukratisk organiseret forvaltning. Selv om offentlig styring nok aldrig er blevet udøvet ganske i overensstemmelse med denne idealforestilling, så udgjorde denne helt frem til begyndelsen af 1980'erne som en idealmode og legitimitetsgrundlag for den offentlige styring. Sådan er det ikke længere. Nu er det erklærede mål for styringsreformer ikke længere udelukkende at fremme mulighederne for at sikre at suveræne politiske ledere udøver styring fra oven, men tillige at sikre, at det sker på en sådan måde, at

der samtidig gives et betydeligt rum for selvstyring.

Dermed ikke sagt, at de traditionelle hierarkiske styreformer så som hierarkisk lov- og regelstyring opgives. Mere korrekt er det at sige, at de traditionelle styreformer gives en ny form. I en dansk kontekst viser det sig blandt andet ved, at antallet af love, der vedtages af folkettingen stiger stødt, men at antallet af detailregulerende formelle love falder markant til fordel for materielle og refleksive retsformer, der alene angiver rammerne for den styring, der overlades til selvstyrende aktører (Dalberg-Larsen, 1999).

Samtidig kan man iagttage fremvæksten af en række nye styreformer, hvor rammerne for selvstyringen fastsættes enten gennem indgåelsen af kontrakter eller forhandlingsbaserede aftaler mellem stat og kommuner og de selvstyrende aktører. Endvidere lægges der i stigende grad vægt på bløde styrings- og ledelsesformer, herunder på det som Finansministeriet, Kommunernes Landsforening og andre danske reformmagere kalder incitamentsstyring, værdibaseret ledelse og dialogbaseret styring (Finansministeriet, 1988, 1989, 1993, 1999; Økonomistyrelsen, 2000; Kommunernes Landsforening, 1992, 2000). Disse nye ledelses- og styreformer er karakteriseret ved, at de har en mere indirekte form end den bureaukratiske ordre- og regelbaserede styring. Disse indirekte måder at styre selvstyring på kalder governanceforskerne for metastyring (Jessop, 1998, side 14-5; Kooiman, 1993, side 46-7; Sørensen, 2002, side 56).

Denne artikel tager afsæt i antagel-

sen 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 metastyring 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 de berørte og involverede parter udøver en betydelig grad af selvstyring. 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 metastyringsstrategi, der har domineret reformbestræbelserne i Danmark så vel som i en række andre nordeuropæiske lande: New Public Management. Endvidere beskrives en deltagelsesorienteret 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 offentlig styring.

## Hvad er metastyring?

Inden vi går i gang med analysen af forskellige strategier for udvikling af

den offentlige sektors styreformreformer, 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. Bob Jessop taler meta-styring som 'organisering af selv-organisering' (Jessop, 1998, side 36), mens Jan Kooiman definerer meta-styring som det at styre gennem fastsættelse af "spillets regler – mediet igennem hvilket aktørerne handler i forlængelse af deres individuelle mål og interesser" (Kooiman, 1993, side 258).

Udgangspunktet for governanceforskernes interesse for meta-styring er antagelsen om, at samfundsstyring ikke bare udøves gennem hierarkisk-bureaukratisk statslig styring. Den udøves tillige gennem markedsstyring, civilsamfundsstyring og netværksstyring. Grundtanken i meta-styringen er, at det styringspotentiale, der knytter sig til disse former for selvstyring, må udnyttes i højere grad end det hidtil er sket, hvis den offentlige sektor skal indfri de styringsforventninger, der rettes mod den. Forudsætningen for, at dette styringspotentiale kan udnyttes, er imidlertid, at det i stigende grad kobles til statsstyringen. Koblingen af selvstyringen til statsstyringen må imidlertid gives en sådan form, at den ikke samtidig underminerer selvstyringen. Meta-styring er betegnelsen for styreform, der på den ene eller den anden søger at koble statslig styring og selvstyring enten i form af markedsstyring, civilsamfundsstyring eller netværksstyring.

Governanceforskernes interesse har i den forbindelse koncentreret sig om

to spørgsmål: 1) hvilken rolle får staten i udøvelsen af meta-styring? og 2) hvordan kan meta-styring udøves? (Rhodes, 1997; Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997; Van Heffen, Kickert og Thomassen, 2000; Milward og Provan, 2000, Jessop, 1998; Pierre, 2000; Kooiman, 1993; Scharpf, 1994; Marin og Mayntz, 1991). Hvad angår det første spørgsmål er governanceforskerne enige om, at koblingen af selvstyring og statsstyring ikke betyder, at statens rolle bliver mindre. Den betyder snarere, at statens rolle bliver en anden. Kooiman konstaterer således, at selvstyringen: 'ikke medfører en mere tilbagetrukket stat, eller en stat, der bliver afkoblet fra samfundet, men en stat, der styrer på nye og mere kvalificerede måder. Statens rolle i tidens komplekse samfund er at påvirke social interaktion på en sådan måde, at politisk styring og samfundsmæssig selvorganisering bliver komplementære størrelser (Kooiman 1993, side 256). Mayntz formulerer det sådan:

Det, vi har at gøre med, er ikke så meget et tab af statslig kontrol, som det er en ændring af denne kontrols form. Samfundsmæssig selvregulering udspiller sig nemlig i sidste ende inden for en institutionel ramme, der er fastlagt af staten (...) Staten fastholder ikke mindst retten til at udøve lovbasert regulering, retten til at træffe autoritative beslutninger i de tilfælde, hvor selvregulerende aktører ikke kan nå et resultat, og retten til at gribe ind lovgivningsmæssigt eller gennem autoritativ udøvelse af tvang, når de selvregulerende aktører ikke indfrier de krav, der er stillet til dem. Hierarkisk kontrol og samfundsmæssig selvregulering er altså langt fra gensidigt udelukkende styreform (Mayntz 1999, side 7).

Statens nye rolle består ifølge gover-

nanceforskerne i at fungere som metagovernør, der regulerer selvstyringen ved hjælp af forskellige former for meta-styring.

En sammenfatning af governanceforskernes bud på, hvorledes metastyring kan udøves (Sørensen og Torfing, 2005) fører til opstillingen tre overordnede former for meta-styring: 1) rammestyring 2) diskursiv styring og 3) deltagelse i selvstyringen. For det første kan meta-styring udøves gennem fastlæggelsen af nogle overordnede rammer for selvstyret. Mest omtalt er politisk og økonomisk rammestyring, der udøves ved at metagovernøren definerer nogle overordnede politiske mål og økonomiske rammer, inden for hvilke de selvstyrende aktører kan handle frit. Mens målstyringen fastlægger de overordnede politiske mål som selvstyringen skal bidrage til at fremme, så fastlægger 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 sådan måde, at de fremmer bestemte kommunikations- og interaktionsmønstrene i selvstyringsprocesserne.

Styring af selvstyring kan også tage form af diskursiv meta-styring, der udøves gennem menings- og identitets-skabelse (March og Olsen, 1995, side

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 og håndfast detailstyring ofte unødvendig.

Endelig kan meta-styring udøves ved, at meta-guvernøren deltager i selvstyringen. Deltagelsen i selvstyringen på markedet, i civilsamfundet eller i netværkene kan i mange tilfælde være et væsentligt supplement til de andre former for meta-styring. Blandt andet 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 selvstyringen bygger på.

Meta-styring kan altså teoretisk set udøves på en række måder. Governanceforskerne er enige om, at udøvelsen af meta-styring i en stadig mere fragmenteret offentlig sektor - det Rod Rhodes (1997, side 3) kalder en 'differentiated 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 Nord-europa ses som et langsomt skred i retning af at øge statens kapacitet til at udøve en slagkraftig 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 de mere traditionelle hierarkiske statslige styreformere 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 New Public Management-reformstrategien, der har været målrettet mod en kobling af statsstyring og markedsbaseret selvstyring.

## 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 Ståhlberg, 1998). For det andet har reformerne først og fremmest fundet sted som et utal af små og relativt ukoordinerede styreformændringer. Ikke desto mindre kan man spore en dominerende linie i reformtiltagene. Denne linie er først af Christopher Hood (1991) og siden af mange andre blevet sammenfattet under be-

tegnelsen New Public Management (Greve, 2003; Christensen og Lægread, 2002, side 269). Fællesnævneren for de ledelses- og styringsreformer, der indskriver sig i New Public Management-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.

New Public Management-reformstrategien kan ses som en meta-styringsstrategi i den forstand, at den tilstræber at gøre staten til et handlekraftigt strategisk centrum for overordnet meta-styring samtidig med at der skabes rum for øget selvstyre til de enkelte offentlige institutioner, til administrationen og til brugerne af offentlig service. Omdrejningspunktet herfor har været bestræbelserne på at koble stats- og markedsstyring. 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, blandt andet gennem regler, der forhindrer monopoldannelser, og sanktionerer privatretlige kontraktforhold. Midlet hertil var netop udøvelsen af autoritativ bureaukratisk lov- og regelstyring.

New Public Management-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. New Public Management-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 rammestyring 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 New Public Management-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. New Public Management-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.

New Public Management 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 - nulsumsspil - 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.

New Public Management-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 New Public Management-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 over-

ordnede politiske og økonomiske rammestyring, mens andre styreformere overlades til administratorerne. Ud over den reformulerede arbejdsdeling mellem politikere og administratorer lægges der endvidere op til en grænse-  
dragnings 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. New Public Management-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 New Public Management-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 betraget 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 om-

kring 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 New Public Management-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. Meta-styringens opgave består i 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 de 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 New Public Management-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 dia-



log mellem alle de implicerede parter indenfor et bestemt serviceområde, det være sig brugere, medarbejdere, lokale administratorer og relevante foreninger og organisationer.

Ligesom i New Public Management-strategien lægges der først og fremmest vægt på meta-styring i form af rammestyring. Meta-styringen af de selvstyrende aktører skal ske ved at meta-governøren, det vil sige stat og kommuner, afstikker det økonomiske, politiske og organisatoriske 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 partshaverne lægges der ikke i nær samme grad som i New Public Management-strategien op til en aggressiv og udfarende form for rammestyring. Selvstyringen skal ske uden at meta-governøren blander sig, 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 New Public Management-strategiens forestilling om, at den offentlige sektor er at ligne med en privat virksomhed. Denne forestilling søges trængt tilbage af en fællesskabs-

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

Deltagelsesstrategien afviser til gengæld at meta-governøren 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 New Public Management-strategien begrænse sig til at udøve mål- og rammestyring og diskursiv meta-styring, og ellers overlade resten til den deltagelsesbaserede selvstyring mellem partshaverne.

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 en side og mere eller mindre formaliserede selvstyrende civilsamfundsgrupper på den anden. Her er den i overensstemmelse med New Public Management-strategien. Hvad angår synet på grænse-udragnet mellem politikere og administratorer er deltagelsesstrategien mere uhelden. I forhold til udøvelsen af meta-styring synes den at have adopteret New Public Management-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 fore-

stillingen om en klar arbejdsdeling mellem politikere og administratorer.

## Netværksstyring som meta-styringsstrategi

New Public Management- 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 sådanne 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 for eksempel 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 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, organi-

sationer 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 civilsamfundstyringen. Interessen for netværkene og deres styringspotentiale er omfattende blandt governanceforskerne (Rhodes, 1997, side 53; Klijn, 1997, side 30; Jessop, 1998, side 106, 112, 161; Mayntz, 1991, side 11; Kooiman, 2000, side 150; Jensen og Sørensen, 2004; Scharpf, 1994, side 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 selvstyringens karakter og på relationen mellem meta-guvernøren og de selvstyrende aktører, så hører lighederne op. Hvad angår selvstyringens karakter 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.

Governanceforskerne 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, side 53; Jessop, 1998, side 37; Mayntz, 1999, side 13). Netværk er nemlig løst kobled. 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, side 46; Rhodes, 1997, side 55; Jessop, 1998, side 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, side 46; 1997, side 124).

Som det fremgår af ovenstående er netværks interaktionslogik hverken markedets bytterelation eller civilsamfundets fællesskabsorientering. Relationen mellem et netværks medlemmer er gensidighed. Gensidigheden kommer til udtryk ved at alle må vise, at de yder noget til realiseringen af et fælles projekt, mens fællesskabsorienteringen kommer til udtryk ved, 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 civilsamfundsstyringens gode sider, og undvige deres mindre heldige sider. Ligesom markedsstyringens tilvejebringer den en høj grad af fleksibilitet og dynamik i samfundsstyringens. 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 konsensusorienteret og dermed mindre totaliserende og konserverende fællesskabsorientering.

De governanceforskere der er særligt interesserede i meta-styring af netværk giver udtryk for, at den med fordel kan udøves på alle ovenfor anførte måder (Kickert Klijn og Koppenjan, 1997). For det første kan meta-styringen af selvstyrende netværk udøves gennem rammestyring. De netværksorienterede governanceforskere ser ikke selvstyrende enheder som noget, 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 New Public Management-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, side 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, side 67; Sørensen og Torfing, 2000, side 23).

Endelig lægger netværksstrategien vægt på, at meta-styring kan udøves gennem, at offentlige aktører deltager i netværkene (Kickert, Klijn og Koppenjan 1997, side 47ff; Rhodes, 1997, side 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 styreformers, som offentlige aktører i mange tilfælde har adgang til. Gør man først det, antastes det forhandlings- og gensidighedsrationale, som netværkene hviler på.

Mens New Public Management-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 meta-styring. 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 New Public Management-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 New Public Management- 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 New Public Management-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-guvernerer 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 følges, 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*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Dalberg-Larsen, Jørgen, 1999  
*Lovene og livet*. København: Akademisk Forlag.
- 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 (red), 2000  
*Governance in Modern Society: effects, change and formation of government institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hood, Christoffer, 1991  
"A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1): 1-19.
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen, 2004  
"Netværk - fra vilkår til værktøj for styring og demokrati" *Politica*, 36(2).
- Jessop, Bob, 1998  
"The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development."  
I *Unesco/155*, Oxford: Blackwell Publishers.

- Kickert, Walter J.M. og Joop F.M. Koppenjan, 1997  
"Public Management and Network Management. An Overview." I Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (red) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan, 1997  
*Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klausen, Kurt K. og Krister Ståhlberg, 1998  
*New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klijn, Erik-Hans, 1997  
"Policy networks: An overview." I Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M Koppenjan (red) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kommunernes Landsforening, 1992  
*Ad nye veje - decentraliseringens muligheder og faldgrupper*. København: Kommuneinformation
- Kommunernes Landsforening, 2000  
*Krydsfeltet mellem styring og ledelse*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kooiman, Jan (red), 1993  
*Modern Governance. New Government-Society interactions*. London: Sage.
- Kooiman, Jan, 2000  
"Societal Governance: Levels, models and orders of social-political interaction." I Pierre, Jon (red) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen, 1995  
*Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marin, Bernd og Renate Mayntz (red), 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.
- Mayntz, Renate, 1999  
"New challenges to Governance Theory." *Paper*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: European Centre for Social Welfare Policy and Research.



- Milward, Herbert og Kieth Provan, 1993  
"The hollow state: Private provision of public services" I Ingram, Helen og Steven R. Smith (red) *Public policy for democracy*. Washington: Brookings Institution.
- Pedersen, Ove K. et al., 1994  
*Demokratiets lette tilstand*. København: Fremad.
- Pierre, Jon (red), 2000  
*Debating Governance*. London: Sage.
- 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 Arbejdsrapportserie*, 17. Københavns Universitet: Institut for Statskundskab.
- Schaap, Linze og Mark J. W. van Twist, 1997  
"The Dynamics of the Closedness in Networks." I Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (red) *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(6): 27-53.
- Scharpf, Fritz W., 1997  
*Games Real Actors play: Actor-oriented Institutionalism in Policy Research*. 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.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing, 2005  
*Netværksstyring - fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Økonomistyrelsen, 2000  
*Økonomistyring - med balance og fokus*, august 2000. København: Økonomistyrelsen.