

## Lotte Jensen og Eva Sørensen

# Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati

Netværk er ikke et nyt fænomen, men i de senere år er der sket en ændring i måden, hvorpå forskere og praktikere ser på netværk. Fra at være blevet set som et styringsproblem og et uomgængeligt negativt vilkår for samfundsstyring ses de i dag i stigende grad som en del af løsningen på problemet – som et styringsværktøj. Spørgsmålet er imidlertid, under hvilke forhold og på hvilken måde netværk kan fungere som styringsværktøj, og i hvilken udstrækning de kan bidrage til tilvejebringelsen af en demokratisk samfundsstyring.

### Netværk – noget nyt under solen?

Der bliver talt meget om netværk i dag. Både i praktikernes og i samfundsforskernes rækker. Nogle tager netværk for givet som et distinkt træk ved vor tidsalder. Et godt eksempel på det er strategiplanen for den offentlige sektors digitalisering. Her har Projekt Digital Forvaltnings bestyrelse som første pejlepunkt for deres indsats at »ruste borgere og virksomheder til netværkssamfundet« (www.e.gov.dk). For bestyrelsen er det uden for diskussion, at netværkssamfundet er en realitet. Samme tilgang findes blandt en række forskere: »Netværk er kommet for at blive, og politologien må tage det som en udfordring«, skriver bl.a. Walter Kickert, Erik-Hans Klijn og Joop Koppenjan (1997: 171). Andre, som for eksempel Palle Svensson, tvivler på, at snakken om netværk dækker over reelle forandringer i den måde, samfundet og samfundsstyringen er indrettet på (2003: 340f.).

Denne artikels udgangspunkt er, at netværk som fænomen ikke er noget nyt. Empirisk påviselige relationer på tværs af organisationer, sektorer og niveauer og på grænsen mellem det offentlige og det private er langt fra en revolutionerende opdagelse. Også i forskerverdenen har man i årtier beskæftiget sig med netværk under forskellige overskrifter: pluralisme, korporatisme – og deres respektive »neo«-inkarnationer – policy-netværk mv. (Dahl, 1961; Lindblom, 1977; Schmitter, 1970, 1979; Cawson, 1985; Kenis og Schneider, 1991; Jordan og Schubert, 1992; Marsh og Rhodes, 1992; Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999).<sup>1</sup> Men der tages samtidig afsæt i antagelsen om, at der både blandt samfundsforskere og blandt dem, der befolker det politiske system, er sket en forandring i *måden*, netværk opfattes og anvendes på.

Der er sket to samtidige bevægelser i opfattelsen af netværks rolle i samfundsstyringen. Den ene bevægelse går fra at se netværk som et *styringsproblem*, som man desværre må leve med som et dysfunktionelt element i den parlamentariske styringskædes randområder, til at se dem som en *løsning* på styringsproblemer i moderne politiske institutioner. Den anden – og forbundne – bevægelse går fra at se netværk som *vilkår* for samfundsstyring til at se netværk som *værktøj* – el-

ler som en »tredje styreform«, som Rod Rhodes kalder det (Rhodes, 1997: 7) – i samfundsstyringen. Netværk er således på vej til at blive opfattet som et værktøj, der kan øge effektiviteten i policy-udvikling og policy-implementering – snarere end som en hindring herfor (Hertting, 2003: 16). De opfattes endvidere i stigende grad som et værktøj, der kan bidrage til at øge *deltagelse*, *accountability* og *legitimitet* – snarere end som en kilde til underminering heraf.

Selv om der stadigvæk – og med rette – bedrives forskning, der ser på netværk som et »onde« og som et dysfunktionelt vilkår for demokratisk og effektiv styring,<sup>2</sup> vil vi stille skarpt på den bølge af positive forhåbninger til netværk, som i dag ikke mindst flourerer blandt styringspraktikere. Uanset hvor langt samfundsstyringen *reelt* har bevæget sig i retning af mere netværksbaserede styreformere, kan vi konstatere, at praktikere på mange niveauer knytter en række styringsforhåbninger til disse former for styring. Forhåbningerne kommer i rigt mål til udtryk i forskellige politiske udmeldinger. Regeringen beskriver i sin erhvervspolitiske strategi fra 2001 netværkene som centrale policy-formulerende fora:

»Regeringen vil i de kommende år tage initiativ til at danne netværk, der skal formulere visio-ner om fremtidens teknologier. Metoden kaldes teknologisk fremsyn. Forskere, teknologiske institutter, virksomheder og andre relevante partnere skal bidrage med viden og give bud på fremtidens nøgleteknologier og de muligheder og risici, de afføder« (Regeringen, 2000: 51).

Også i Socialministeriets statusrapport om virksomhedernes sociale ansvar fra 2000 fremhæves netværkenes kvaliteter. Grundantagelsen er her, at man gennem oprettelsen af netværk af forskellig art kan øge virksomhedernes sociale ansvarlighed. Derfor har man gennemført en række »projekter med fokus på at danne netværk for eksempel mellem virksomheder eller mellem virksomheder og kommuner« (Socialministeriet, 2000: 8). Videre hedder det: »Der er dannet mange forskellige netværk om virksomhedernes sociale medansvar. Et er dannet på regeringens initiativ, nogle er inspireret af »Det Nationale Netværk af virksomhedsledere« og andre er udsprunget i lokalområdet. Netværk er i dag en hyppigt anvendt samarbejdsform, der både kan være af formel og uformel karakter« (Socialministeriet, 2000: 21). Netværk opfattes altså ikke længere som et illegitimt uformelt træk ved politiske systemer, men som et legitimt og i nogle tilfælde ligefrem formaliseret politisk styringsredskab.

Ikke bare staten, men også kommunerne og EU er begyndt at se netværk som en løsning og et værktøj. Således skriver en gruppe kommunale topchefer i et notat om ledelse, at: »Topledelsesopgaven består ... i at danne strategiske samarbejder og netværk. ... Det er toplederens kompetence som procesleder og netværksskaber, der skal i centrum« (Kommunernes Landsforening, 2000: 11, 17). I EU kommer interessen for netværk ikke mindst til udtryk i EU-kommissionens hvidbog om *European Governance* (Kommissionen, 2001). Udgangspunktet for denne hvidbog er, at EU for tiden både oplever en integrations-, en effektivitets- og en legitimitetskrise. En af måderne at løse disse kriser på går jf. hvidbogen gennem at gøre de mange uformelle netværk, der sætter deres præg på policy-processerne i EU, til en integreret og institutionaliseret del af EU's politiske system:

»Europæisk integration, ny teknologi, kulturelle forandringer og global interdependens har ført til skabelsen af overordentlig mange slags europæiske og internationale netværk, som fokuserer på specifikke mål. ... Disse netværk sammenkæder virksomheder, lokalsamfund, forskningscentre og regionale myndigheder. De giver et nyt grundlag for integration i unionen og for at bygge broer til ansøgerlandene og til verden. De fungerer ligeledes som multiplikatorer, som spreder kendskabet til EU og demonstrerer fungerende politikker. Alligevel føler mange af disse netværk med rødder dybt ned i samfundet, sig afkoblet fra politikprocesserne i EU. Ved at gøre dem mere åbne og forbedre deres relationer med de europæiske institutioner, ville netværkene kunne bidrage mere effektivt til politikkerne i EU« (Kommissionen, 2001: 18).

Man kan således uden at overanstrenges sig finde mange praktiske vidnesbyrd om, at netværk opfattes som løsning på legitimitets- og effektivitetsproblemer, og om at netværk anses for at være et brugbart værktøj både i formuleringen, implementeringen og den folkelige forankring af policy. Imidlertid forbliver mange af disse policy-udmeldinger på det generelle plan, hvor det er vanskeligt at vurdere, hvad der menes med netværk, hvordan styringen gennem netværk kan foregå, samt hvilke fordele og ulemper, der knytter sig til netværksstyring.

Det er den type af spørgsmål, vi vil tage op i det følgende, hvor fokus rettes mod den nyere netværksorienterede styringsteoris bidrag til at besvare disse spørgsmål. I de senere år har den teoretiske debat om netværk nemlig forskudt sig i samme retning som debatten blandt praktikerne. Hvis vi forestiller os to evalueringskriterier for netværk – et styringsmæssigt kriterium, hvor spørgsmålet er: »Giver netværk mere effektiv styring?« og et demokratisk kriterium, hvor spørgsmålet er: »Giver netværk øget accountability, legitimitet, og folkelig indflydelse?«, var svarene på disse to spørgsmål i de tidlige 90'eres netværksanalyser et »nej« og »nej«. Hvad angår styringseffektiviteten har svaret været nej, fordi netværkene blev anset for at fremme en konservatisme, hvor velerhvervede rettigheders interesser blokerede for en fleksibel tilpasning til nye opgaver, og for udviklingen af nye og mere effektive metoder i samfundsstyringen (Marsh og Rhodes, 1992: 262). Blom-Hansen og Daugbjerg skriver eksempelvis om netværksdannelsen mellem staten og de organiserede interesser:

»I tætte og institutionaliserede samspil udvikler der sig som oftest en fast dagsorden og faste præferencer for helt bestemte løsninger. Den faste dagsorden definerer, hvilke problemer der kræver intervention fra statens side, og de etablerede løsninger foreskriver, hvordan staten skal intervenere. Kun sjældent, og i så fald kun modvilligt, forekommer der fundamentale ændringer i dagsordenen eller i opfattelsen af, hvilke løsninger der bør iværksættes, når problemer opstår« (Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999: 212).

Hvad angår demokratiet, var svaret ligeledes negativt, fordi netværkene blev anset for at gøre det vanskeligt at placere et politisk ansvar for de beslutninger, der bliver truffet, idet netværksaktørerne ikke er folkevalgte og dermed er uden demokratisk legitimitet, og endelig fordi netværkene giver nogle få velorganiserede, stærke eliter øget indflydelse, mens andre aktører får mindre. I deres konklusion på bogen *Policy Networks in British Government*, parafraserer David Marsh og Rod Rhodes (1992: 265) Theodore Lowi således: »Policy-netværk ødelægger

politisk ansvarlighed ved at udelukke offentligheden, de skaber privilegerede oligarkier og er konserverende – eksempelvis fordi spillereglerne favoriserer etablerede interesser.«

Op gennem 90'erne og ind i det nye årtusind har netværksteoriene imidlertid taget en ny drejning. De såkaldte governanceteorier har således sat en ny og mere optimistisk dagsorden for netværks rolle i samfundsstyringen. Det fælles udgangspunkt for disse – i øvrigt ret forskelligartede – governanceteorier er antagelsen om, at netværk – ikke mindst i Nordeuropa og USA – spiller en stadig større rolle i samfundsstyringen. Det gør de på grund af en tiltagende kompleksitet, diversitet og dynamik i det politiske system, som organisationsformerne bureaukrati og marked ikke kan rumme (Jessop, 1998; Scharpf, 1994: 28-29). For nogle teoretikere ses denne udvikling som et resultat af en tiltagende funktionel differentiering (Kooiman, 1993: 35; Mayntz, 1991: 7-9) mens den for andre ses som en reaktion på en New Public Management-drevet fragmentering af den offentlige sektor (Rhodes, 2000: 54; Milward og Provan, 1993: 241). Det helt grundlæggende problem, som hverken traditionel hierarkisk styring eller fragmenteret markedsstyring kan løse, er kompleksitetsstigningen i samfundsstyringen, der afføder et behov for koordinering mellem mange forskellige typer af interdependente aktører. Flere og flere policy-problemer går på tværs af organisationer, niveauer, territorier, sektorer osv. Sådanne tværgående problemer kan ikke løses inden for én sammenhængende hierarkisk kommandostruktur. Et godt eksempel herpå er digitaliseringen af den offentlige sektor, som vi nævnte i starten. Skal den offentlige sektor omstilles til digital forvaltning, er det ikke nok at »sætte strøm på« eksisterende arbejdsrutiner *inden for* de forskellige formelle organisationer. Med det stigende behov for kommunikation, interaktion, koordination og samarbejde mellem en lang række organisationer i EU, stat, amter og kommuner giver organisationsopdelte styringstiltag ikke længere mening (Kaehler, 2003).

Mange governanceteoretikere er af denne grund begyndt at se netværk i et nyt lys. Man vender sig væk fra at se netværk ud fra et vilkårsperspektiv og over mod at se dem i et værktøjsperspektiv. Man ser dem nu som en tredje styreform, der kan tages i anvendelse når bureaukrati og marked kommer til kort:« Netværk er en tredje styreform. De er ikke bedre end hverken bureaukrati eller marked. De har andre karakteristika og passer til visse policy-områder i visse tilfælde« (Rhodes, 1997: 57).

Denne artikel tager denne handske op og sætter fokus på netværk som et muligt værktøj i samfundsstyringen. Som vi indledte med, slynges »netværk« ofte ud som et uspecificeret begreb, der knyttes en masse forhåbninger til. Hvis man skal tage stilling til netværk som en tredje styreform, kræver det en klar bestemmelse af, hvad netværk er for noget. Derfor indleder vi i det følgende med en gennemgang af, hvordan governanceteorierne definerer netværksbegrebet. Så præsenteres netværksstyring som styreform: Hvad er det for styringsmekanismer, governanceteorierne peger på, at netværk kan betjene sig af? Dernæst diskuteres det, hvordan netværksstyringens styringsmæssige fortrin og ulemper kan evalueres: Netværk ses som et gode – men for hvad? Slutteligt sættes der fokus på netværksstyringens demokratiske implikationer, og på hvilke krav den stiller til

udviklingen af vores demokratiske institutioner og de roller, som spilles af de aktører, der bebor dem.

### **Governanceteoriernes netværksforståelse**

Governanceteoriene er, som sagt, en heterogen samling af teorier. Teoriene er dog i store træk enige om at betragte netværk som *selvorganiserede, løst koblede, interorganisatoriske interaktionsenheder, der holdes sammen af tilstedeværelsen af gensidig afhængighed og tillid, og træffer beslutning på basis af forhandlinger* (Scharpf, 1994: 40; Rhodes, 1997: 53; Kickert og Koppenjan, 1997: 30; Jessop, 1998: 106, 112, 161; Mayntz, 1991: 11; Kooiman, 2000: 150).

Med *selvorganiserede* menes, at netværk har en væsentlig grad af autonomi i forhold til omverdenen, herunder de offentlige myndigheder, hvad angår de konkrete policy-beslutninger som netværket kan træffe, hvilke emner netværket skal beskæftige sig med, og hvem der skal in- og ekskluderes i samspillet (Mayntz, 1991: 10; Rhodes, 1997: 52; Jessop, 1998: 36). I en styringssammenhæng har denne autonomi et Janusansigt. På den ene side udgør en vis autonomi forudsætningen for, at netværkene opstår, og for at aktørerne deltager og investerer ressourcer i dem. På den anden side er for høj grad af autonomi en trussel mod styringens demokratiske grundlag, der svækkes hvis ikke deltagerne enten kan holdes direkte ansvarlige eller kontrolleres af andre aktører, der kan. Netværksstyringens pointe er derfor netop, at der både er behov for at styre netværkene og give rum for selvstyring i dem.

At netværk er *løst koblede* indebærer, at de internt består »af forbundne, men løst koblede dele. Så snart vi finder, at delene er tæt koblede på en maskinel måde, enten teknisk eller gennem instruktionsbeføjelser, kan netværksbegrebet ikke længere anvendes« (Mayntz, 1991: 10). Fordi der ikke er nogen automatik eller formel ramme, der knytter parterne til hinanden, skal sammenhængskraften i netværket aktivt konstrueres og vedligeholdes af deltagerne, ligesom konstruktionen og vedligeholdelsen af de interne koblinger aktivt kan gøres til genstand for styring.

I governanceteoriene tænkes der først og fremmest på *interorganisatoriske* netværk fordi interessen i særlig grad er rettet mod styringsnetværk, dvs. netværk der bidrager til offentlig styring gennem besiddelse af organisatoriske ressourcer. Men netværkssamarbejdet formidles ikke mindst gennem interpersonelle relationer, hvorigennem kontakter og tillid opbygges og konsolideres – eller sættes over styr (Rhodes, 1997: 51-2; Jessop, 1998: 36). Det betyder, at den interpersonelle dynamik bliver et væsentligt styringsværktøj i opbygning og drift af netværk mellem organisationer (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 176).

Ved betegnelsen *interaktionsenheder* forstås det, at netværk består af aktører, hvis samspil kan variere, både hvad angår intern integration og hvad angår fasthed i grænsedragningen. Netværkenes interaktionsmønstre – som illustreret i Martin Marcussens artikel andetsteds i dette tidsskrift – kan kortlægges ved kvantitative analyser af aktørers interaktionsmønstre. Andre lægger vægt på, at den interaktion, der kan registreres udefra, må suppleres med studier, af den betydning aktørerne tillægger netværkenes interaktion med og grænser til omver-

denen (»De«) og selve interaktionen i netværket (»Vi«) (Rhodes, 2002; Sørensen og Torfing, 2000). De fleste governanceteoretikere er enige om at understrege, at interaktionsmønsteret i et netværk er horisontalt i den forstand, at ingen af aktøerne er overordnet de øvrige i en fast styringsrelation. Det betyder imidlertid ikke, at der er tale om en ligelig relation mellem dem. Som Renate Mayntz formulerer det: »Den relative autonomi, men ikke ligheden, mellem elementerne er et definerende karaktertræk ved netværk« (Mayntz, 1991: 11). Asymmetrier mellem netværksaktøerne skabes af forskelle i de ressourcer som er relevante for og eftertragtede i det konkrete netværks aktiviteter.<sup>3</sup>

*Sammenholdskraften* i et netværk tilskriver governanceteoretikerne primært tilstedeværelsen af både gensidig afhængighed (Rhodes, 1997: 53; Jessop, 1998: 37; 9; Mayntz, 1999: 13) og tillid (Scharpf, 1994: 46; Rhodes, 1997: 55; Jessop, 1998: 37). Det antages, at de enkelte aktører vælger at blive en del af et netværk, fordi det er nødvendigt for dem, hvis de vil realisere deres respektive mål. I den forstand antages forudsætningen for et netværks etablering og overlevelse at være, at der er – eller kan konstrueres – et plussumsspil mellem netværksaktøerne, hvor alle parter opfatter, at de får noget ud af det, som de ellers ikke ville have opnået (Kickert, Klijn og Koppenjan. 1997: 172; Klijn, 1997: 21).<sup>4</sup>

Til den gensidige afhængighed føjer governanceteoriene tilstedeværelsen af *tillid*. I og med at der ikke eksisterer et hierarki mellem netværksdeltagerne, koordinerer netværksaktøerne deres aktiviteter gennem aftaler. Grundet fraværet af hierarki, har ingen netværksaktører mulighed for at tvinge andre aktører til at holde indgåede aftaler. Derfor er der en stadig risiko for, at en netværksaktør vælger at bryde en aftale, hvis det er muligt at opnå nogle fordele derved.<sup>5</sup> Således er tillid, til at alle andre holder indgåede aftaler, en forudsætning for, at den enkelte tør gøre det i situationer, hvor det kan blive dyrt for dem, hvis andre bryder dem. Da det tager tid at opbygge en sådan tillid, er stærke netværk ikke noget, der opstår fra den ene dag til den anden. Det siger også sig selv, at jo større konfliktpotentialer<sup>6</sup> er inden for et policy-område, jo sværere er det at etablere en sådan tillid. En væsentlig styringsindsats over for netværkene er derfor netop at facilitere opbygningen af tillidsrelationer gennem forskellige former for formel og uformel regulering af deltagernes adfærd og gennem opbygning af accepterede positive og negative sanktioneringsmekanismer.

Netværk koordinerer altså deres aktiviteter gennem *aftaler*. Disse aftaler etableres gennem netværksforhandlinger (Mayntz, 1991: 13ff.; Scharpf, 1994: 28, 36; Klijn, 1997), som karakteriseres sådan: »Hvor bytterelationer og strategisk interaktion er styret af kalkulation af individuelle interesser, og resultatet er evalueret i egeninteressens perspektiv, retter forhandlinger sig typisk mod et fælles produkt« (Mayntz, 1991: 14). Forhandlinger kan på den anden side heller ikke forstås som udtryk for konsensus. Der er altid et element af »noget for noget«, hvor man giver sig lidt, fordi man ser, at andre også giver sig. Forudsætningen for at nå et forhandlingsresultat er tilstedeværelsen af gensidig afhængighed<sup>7</sup> og tillid mellem netværksaktøerne og, som Renate Mayntz (1991: 16) understreger, nogle accepterede regler, der regulerer bestræbelserne på at opnå et kompromis. Under sådanne omstændigheder kan et netværk transformeres fra at være en

arena for interessemediering til at være en kollektiv aktør med et fælles mål (Scharpf, 1997: 54f.).

Der er nu givet en skitse af de vigtigste fællestræk ved governanceteoriernes karakterstik af netværk. I udgangspunktet kan styringsnetværk – dvs. netværk der indgår i samfundsstyringen – opstå som selvorganiserende svar på policy-problemer og forsøg på at realisere policy-muligheder på tværs af aktører med sammenfaldende relevansstruktur og interesseopfattelser. Men for at netværk kan betragtes som et brugbart værktøj i samfundsstyringen, må deres interne koordinationsmekanismer kunne modelleres, styres og udnyttes af en eller flere styringsaktører. Styringsaktøren skal så at sige kunne udnytte netværkenes styringspotentiale, uden at det fører til, at netværkenes funktionslogik, herunder dets krav om autonomi, undergraves. I næste afsnit skal vi se på, hvordan en styringsaktør kan styre netværk, og på hvem styringsaktøren kan være.

### **Netværksstyringens karakteristika**

Governanceteoriene typologiserer og begrebsliggør netværksstyringen lidt forskelligt.<sup>8</sup> I artiklen opdeler vi netværksstyringen i to hovedkategorier: styring *af* netværk og styring *i* netværk. Den første form for styring betegner vi metastyring, mens den anden form for styring benævnes samstyring.<sup>9</sup> Metastyring udøves indirekte ved, at en styringsaktør etablerer, fastholder eller ændrer de styringsbetingelser, som ligger til grund for netværkenes selv-styring. Samstyring sker ved, at styringsaktøren deltager direkte i et netværks konkrete policy-udvikling og problemløsning på de interaktionsbetingelser, der gælder i netværket. Set fra en styringsaktørs synsvinkel kan man sige, at metastyring udøves *hands off*, mens samstyring sker *hands on*.

### **Metastyring – styring *af* netværk**

Metastyringen er en strukturel styreform i den forstand, at den udøves gennem formning af de strukturelle rammer for netværksaktiviteter. Metastyringen kan angå såvel netværkenes handlingsdimension som deres kognitive og normative dimension. Den første dimension går på netværkenes sociale og institutionelle arkitektur, herunder ressourcefordelingen og de spilleregler, der gælder for in- eller eksklusion, beslutninger og sanktioner. Incitamentsstyring er en af de helt centrale former for metastyring inden for denne »hårde« og håndgribelige metastyringsdimension. Denne form for metastyring kan med Klijn og Koppenjans begrebsanvendelse både udøves på det helt overordnede strukturniveau gennem *network constitution* og på et mere konkret spilniveau gennem *process management*, som angår et bestemt policy-problem (Klijn og Koppenjan, 2000: 140). Opmærksomheden på denne hårde form for meta-styring er særligt stor hos de rationelle institutionalister (Ostrom, 1999: 35f.), der lægger vægt på mulighederne for at styre aktøradfærd gennem etablering af institutionelle rammer, der fremmer bestemte former for nyttemaksimerende adfærd.

En anden og mere uhåndgribelig eller »blød« form for metastyring retter sig mod påvirkningen af den forestillingsverden, der ligger til grund for netværkenes og netværksaktørernes virke. Der knytter sig centrale påvirkningsmuligheder

til formningen af netværksaktøernes identitet og forestillinger om, hvad der er netværkets formål, hvordan dets relationer til omverdenen er, hvilket kausalforhold der er mellem netværkets aktiviteter og verdens tilstand, hvilke problemer netværket står over for at skulle løse, og hvilke løsninger der er tilgængelige og acceptable. Det er især de mere konstruktivistisk orienterede netværksforfattere, som tager fat i mulighederne for at udøve metastyring gennem konstruktion af netværksaktøernes forestillinger, fordi de i modsætning til de *rational choice*-orienterede netværksteoretikere ser præferencer som noget, der skabes i sociale processer (Termeer og Koppenjan, 1997).

Hvis vi ser på det teoretiske grundlag for udviklingen af metastyringsværktøjer, så baserer det sig, som det fremgår ovenfor, på en kobling af en *rational choice* styringstilgang og en konstruktivistisk styringstænkning. Der satses således både på at skabe institutionelle spilleregler, som fremmer rationelle aktørers samarbejdsincitament, og på at præge aktøernes diskursive, kognitive og normative forestillinger om sig selv og hinanden, om netværkssamarbejdets karakter, formål og nødvendighed og om karakteren af de problemer og mulige løsninger, der definerer netværkets virkefelt. Denne meget brede tilgang til styring åbner op for, at mange forskellige former for metastyring kan bringes i anvendelse.

Bruijn og Huevelhof opdeler mulige metastyringsformer i tre »familier«, der både kan rettes mod de enkelte netværksaktører (deres antal, spredning, interne organisering, interesser, størrelse, læringskapacitet) og mod relationerne imellem dem (samarbejde, konkurrence, tillid, gensidigt kendskab, center-periferi-relationer) (Bruijn og Heuvelhof, 1997: 125ff.). De taler for det første om en *legalistisk familie* af metastyringsformer, der består af forskellige former for formel regelstyring. For eksempel kan man gennem forskellige former for rammesættende lovgivning fremme inddragelsen af aktører, der hidtil har været udelukket fra et netværk, ved at tildele dem en ny legal status. Man kan på samme måde fremme en indsnævring af gruppen af deltagende aktører gennem retslige definitioner. Endelig kan der stilles retlige krav til de interne relationer mellem netværksaktøerne, som skal indfries, hvis netværket fortsat vil opretholde en bestemt formel kompetence.

Familien af *økonomiske* metastyringsformer omfatter forskellige typer af økonomisk incitamentsstyring, heriblandt kan nævnes en betinget tildeling af individuelle tilskud og skattelettelser samt forskellige samarbejdsfremmende bonus- og puljeordninger. Endelig nævner Bruijn og Huevelhof den *kommunikative* familie. Den omfatter spredning af information, forestillinger og normer både til individuelle aktører og til netværk. Det kan ske i form af publikationer, oplysningskampagner, møder, seminarrækker og andet, der er rettet mod at påvirke aktøernes selvforståelse, gensidige opfattelser, problemfortolkninger og løsningsforestillinger.

Til Bruijn og Huevelhofs tre familier af metastyringsformer kan man med inspiration fra Kickert og Koppenjan (1997) tilføje en *processuel* familie. De processuelle styreformater omfatter en hel række forskellige teknikker til aktivering af aktører, opstilling af gensidige spilleregler, facilitering af konkrete forhandlinger, forbedring af deres gensidige kendskab til hinanden, måder hvorpå man kan »hol-

de gryden i kog« ved dødvande, udforskning af muligheder for fælles løsninger og introduktion af nye ideer og synsvinkler (Kickert og Koppenjan, 1997: 53).

Sammenfattende kan man karakterisere metastyring som en samling af indirekte styreformer, der udøves *hands off* gennem påvirkning af selvstyrende netværks styringsbetingelser. Meta-styringen kan både udøves på et overordnet strukturniveau og på et mere konkret niveau, ligesom den både kan udøves ved hjælp af hårde og bløde styreformer.

### **Samstyring – styring i netværk**

Til forskel fra metastyringen er samstyring karakteriseret ved *hands-on* styring, som foregår ved, at en given styringsaktør søger at styre netværkene gennem at blive en del af dem. For at være en troværdig deltager i et sådant netværk, må alle aktører acceptere netværkets spilleregler. Det betyder, at eksempelvis en repræsentant for en offentlig myndighed må opgive ethvert forsøg på at øve indflydelse ved at »bosse« sig igennem og påberåbe sig en autoritativ, hierarkisk position i netværket. Det vil nemlig underminere netværkets horisontale interaktionslogik, hvorved det risikeres, at styringsaktøren mister sin legitimitet i netværket, eller at de øvrige netværksaktører mister tillid til vedkommende eller mindsker deres engagement i og ansvarlighed i forhold til netværket.

Styringsaktøren må altså styre gennem samstyring i netværkene. Det er ikke nogen let opgave, for dermed placeres styringsaktøren i en situation, hvor denne til stadighed må balancere mellem hensynet til opretholdelsen af netværkets horisontale samarbejds- og forhandlingslogik, og ønsket om at styre netværksaktiviteterne i en bestemt retning. Styring som netværksdeltagelse er således en slags penduldiplomati, hvor styringsaktører hele tiden må prøve at præge styringen i den retning, deres mandat og strategi tilsiger dem, samtidig med at det sker på de betingelser, som samspillet med de andre aktører sætter.

En måde, hvorpå styringsaktører kan fremme, at deres netværksdeltagelse giver dem en anseelig indflydelse, er, hvis de gennem metastyring har muligheder for at tildele sig selv en gunstig position i netværkene. Således kan de tildele sig selv en række højt legale, økonomiske, kommunikative eller processuelle ressourcer, der giver dem en central position i netværkene. Der er således intet til hinder for, at en styringsaktørs styringsbestrebelse både omfatter meta- og samstyring, således at styringsaktøren både er medskaber af styringsbetingelserne, og derefter deltager i den interaktion, som foregår under disse betingelser. Det kan dog svække en styringsaktørs legitimitet over for de andre deltagere i den konkrete policy-udvikling, hvis styringsbetingelserne favoriserer styringsaktøren for voldsomt (Klijn og Koppenjan, 2000: 154).

### **Hvem er styringsaktøren?**

Governanceteoretikerne er i det store og hele enige om, at rollen som styringsaktør kan udøves af mange forskellige aktører. Det gælder også de governanceforskere, der i særlig grad interesserer sig for meta-styring – eller netværksmanagement, som de kalder det. Således spørger Kickert, Klijn og Koppenjan (1997: 168): »Hvem er denne netværksmanager, som alle forfatterne taler om?«, og svarer:

»I princippet kan enhver aktør, som er aktiv i policy processen, spille rollen som manager« (se også Klijn og Koppenjan, 2000: 142). Et af de demokratirelaterede kritikpunkter, der har været rettet mod netværksstyringen, er netop, at offentlige aktører ikke er selvskrevne styringsaktører. Det gælder i særlig grad, når styringen finder sted i det offentliges navn og omgærdes med offentlig legitimitet. Andre opfatter det til gengæld som problematisk, at offentlige aktører overhovedet *del-tager* i styringen af netværk, og dermed »låner« legitimitet hertil (Klijn og Koppenjan, 2000: 151). Problemet er selvfølgelig særligt påtrængende og komplekst, når der er tale om offentlig-private netværk, der beskæftiger sig med problemstillinger, der overskrider grænserne mellem stat, marked og civilsamfund. For her rejser spørgsmålet sig om, hvad det er for et legitimitetsgrundlag, som styringsaktøren skal referere til. Hentes det fra en offentlig legitimitetslogik (varetagelsen af det fælles bedste og demokrati), en markedslogik (konkurrenceduelighed) eller fra den legitimitetslogik, der knyttet sig til det civile samfund (ansvarlighed over for det nære fællesskab)? I de tilfælde hvor der er tale om interne netværk i den offentlige sektor – netværk mellem ministerier, styrelser, amter, kommuner osv. – består demokratiproblemet i højere grad i afgrænsningen af, hvad der skal til, for at man kan sige, at metastyringen har en demokratisk forankring (Sørensen, 2002: 249).

Selv om governanceteorierne holder spørgsmålet om, hvem styringsaktøren er åbent, understreger mange, at både en række tekniske og normative forhold taler for, at styringsaktøren ofte vil være en offentlig aktør. Således vil offentlige myndigheder teknisk set ofte være ressourcemæssigt overlegne i og med at de besidder »store budgetter, personale, specielle beføjelser, adgang til pressen« ligesom de besidder »et voldsmonopol og demokratisk legitimitet« (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 177). Ser vi for eksempel tilbage på den tidligere opregnede liste over familier af metastyringsformer, er det oplagt, at kun offentlige aktører råder over formelle legalistiske reguleringsinstrumenter. Hvis metastyring kræver sådanne kapaciteter, er det svært at forestille sig en netværksstyring, der ikke involverer offentlige myndigheder.

Til gengæld er offentlige aktører også underlagt en række restriktioner, der sætter grænser for, hvor meget de kan involvere sig i netværksstyringen. De kan blive hængt ud, hvis de forbiser værdier som god administrativ adfærd, mindretalsbeskyttelse, partshøring, demokratiske beslutningsprocesser eller medvirker til beslutninger, som i udstrakt grad er socialt uacceptable. De er underlagt offentlighedsprincippet, er i mediernes søgelys, og må i det hele taget løbende stå til ansvar for deres handlinger (Kickert, Klijn og Koppenjan 1997: 178). Man kan også forestille sig situationer, hvor andre aktører – organisationer, virksomheder, konsulentfirmaer – vil være rigere på processuelle og kommunikative kapaciteter, ligesom offentlige myndigheder i visse spilsituationer kan tænkes at savne en legitimitet hos borgere, virksomheder og organisationer – en legitimitet, der i højere grad oppebæres af andre aktører, for eksempel fordi de anses for at have et lokalt eller sagsspecifikt kendskab og engagement. De ovenfor nævnte begrænsninger kan i nogle tilfælde hæmme offentlige aktørers mulighed for at fungere som styringsaktører. Men samtidig udgør denne hæmsko ifølge nogle governan-

ceteoretikere også en form for normativt »kyskhedsbælte« for offentlige aktører, en mekanisme, der binder dem til de legitime procesnormers mast, og fratager dem muligheden for at give efter for umiddelbart attraktive løsnings »sirene-sang«. Derfor bør offentlige aktører – efter mange governanceteoretikers opfattelse – set ud fra en normativ betragtning have en central placering i udøvelsen af metastyring og samstyring. Men de mange begrænsninger i offentlige aktørers muligheder for at fungere som styringsaktør betyder, at også private aktører *de facto* kommer til at spille en vigtig rolle heri. Dette forhold gør, at der er behov for at definere nogle krav til, hvordan en given styringsaktør kan udøve netværksstyring på en god og succesfuld måde – såvel set ud fra en effektivitets- som en demokratibetragtning. Det er opgaven for de næste to afsnit.

### **Succeskriterier for effektiv netværksstyring**

I indledningen beskrev vi, hvordan netværk i stigende grad betragtes som et positivt bidrag til samfundsstyringen. Men hvad er netværk så gode til – og hvad er deres begrænsninger? Svaret på disse spørgsmål afhænger af, hvilke succeskriterier der lægges til grund. Kickert, Klijn og Koppenjan (1997: 186) sonder mellem tre forskellige perspektiver på netværksstyring: *det instrumentelle*, *det interaktive* og *det institutionelle*. Perspektiverne er både udtryk for forskelle i, hvordan netværk anskues, og i, hvilke succeskriterier de evalueres ud fra.

Forskellen på perspektiverne er for det første det udkigspunkt, som netværksstyringen ses fra. I det *instrumentelle* perspektiv er netværksstyringen vor tids avancerede form for hierarkisk styring, hvorigennem en central styringsaktør kan forbedre sine styringsbetingelser i en kompleks situation. Netværkene ses her som styringsobjekter, der er genstand for – og samtidig muliggør – en indirekte men samtidig yderst effektiv form for hierarkisk styring. Succeskriteriet for »den gode styring« er, at outcome ligger så tæt som muligt på dét, den centrale styringsaktør ønsker at opnå *ex ante*. Tankegangen er altså: »Vi har en policy-målsætning. Hvordan kan vi få dem 'derude' aktiveret, så de realiserer denne målsætning ved egen kraft?«. Faren ved den netværksstyring, der udøves ud fra et instrumentelt perspektiv er, at deltagerne i netværkene kommer til at føle sig »brugt« af styringsaktøren, fordi deres egne interesser og problemdefinitioner bliver sat i anden række eller kun ses som interessante, hvis de opfylder foruddefinerede kriterier (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 172, 184). Hvis den grad af autonomi og horisontal interaktion, som er en forudsætning for den frivillige netværksdannelse, indskrænkes for kraftigt, vil netværksmedlemmernes motivation for at deltage svinde ind.

Det *interaktive* perspektiv ser omvendt netværkene gennem de deltagende aktørers briller. Fokus er her rettet mod at forbedre engagementet blandt og samspillet mellem netværksdeltagerne og bidrage til at øge deres kollektive problemløsningskapacitet. Styringsindsatsen retter sig derfor mod at befordre netværkssamarbejdet ved at fjerne hindringer herfor og ved at identificere, definere og udnytte muligheder for *common ground* og *win-win* situationer. »Den gode styring« opfattes her som styring, der tilfredsstiller de implicerede netværksdeltagere. I modsætning til ved det instrumentelle perspektiv, kan man ikke måle

succes ud fra en *ex ante* vedtaget målsætning (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 184). Graden af succes kan først fastslås *ex post* ud fra følgende overvejelser: »Vi har et policyproblem, men vi overlader til de implicerede og berørte parter at foretage en nærmere definition heraf, at oparbejde en konsensus omkring problemopfattelsen, at afdække gangbare løsningsmuligheder, og at efterspørge og bidrage til mobiliseringen af de ressourcer, der skal bruges til realisering heraf«. Hvis denne proces lykkes til deltagernes tilfredshed, er det en succes, uanset om de centrale beslutningstagere er enige i det substantielle resultat eller ej. Det problem, der er indbygget i det interaktive netværksperspektiv, er, som det allerede er blevet påvist af korporatismeforskerne og den tidlige netværksteori, at stærke og sammenspiste interesser let kan finde hinanden og holder andre ude. Man kan forestille sig, at konkrete aktører inden for et policy-område isoleret set kan nå til enighed om problemformuleringer og løsningsmodeller, i kraft af at en række aktører er ekskluderet fra processen, eller i kraft af at en række eksternaliteter ikke medreflekteres (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 185).

Det er netop sådanne forhold, som er i centrum for det *institutionelle* perspektiv, der definerer »den gode styring« som eksistensen af robuste institutionelle spilleregler og normer, som kan sikre demokratisk set legitime procedurer for problemløsning og en robusthed i interaktionen, så den ikke bryder sammen ved umiddelbare konflikter mellem aktørerne. I vurderingen af, hvad der er god styring, fokuserer det institutionelle perspektiv kun marginalt på den overordnede styringsaktørs substantielle præferencer og på deltagernes tilfredshed. Her er den gode styring dén, som finder sted efter accepterede standarder, hvor især pålidelighed, anstændighed, demokratisk legitimitet og transparens fremhæves (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 175-176). Ulempen ved det institutionelle perspektiv er, at det er vanskeligt at etablere bestemte institutionelle procesrammer i netværksstyringen i og med, at den er baseret på autonomi og frivillighed (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 186). Stiller man for store proceskrav til netværksstyringen kan man både risikere, at netværksdeltagerne vælger at bruge deres exit option, og at omstændelige procesnormer gør, at netværkene mister deres værdi som styringsværktøj »oppefra«. Man kan altså komme i den situation, at man står tilbage med nogle fine strukturer, som hverken bliver brugt fra oven eller fra neden.

Der er altså tale om tre forskellige perspektiver på netværksstyring, der alle ser netværk som et potentielt godt værktøj i en kompleks styringssituation – men godt for hvad og godt for hvem? Set ud fra det instrumentelle perspektiv er netværk den »mindst ringe« tilnærmelse til den traditionelle styringsopfattelse. Netværk kan bruges til at styrke de centrale beslutningstageres kapacitet, fordi deres muligheder for at påvirke netværkene gennem metastyring vurderes som omfattende. Ud fra det interaktive perspektiv anses netværk for at være et værdifuldt middel til at fremme direkte berørte aktørers indflydelse på et specifikt policy-område og dermed også deres ansvarlighed over for at bidrage til netværksstyringen. Set ud fra det institutionelle perspektiv er netværksstyring et værktøj, som kan bruges til at underlægge de komplekse styringsprocesser bestemte procesnormer, eksempelvis rettighedsnormer og normer om åbenhed og *accountability*.

Står man over for at skulle vurdere, iværksætte eller evaluere forskellige former for netværksstyring, er det afgørende, at man gør sig klart, hvad det er for et perspektiv, man indskriver sig i. Netværksstyring kan antageligt bidrage til implementeringen af styringsaktørers på forhånd definerede intentioner. Den kan også anvendes til at gøre de berørte og involverede parter til dagsordenssættende og ansvarlige deltagere i offentlige styringsprocesser. Og endelig kan den bruges til at styre de processer, som finder sted i de mange komplekse netværksprocesser, der udspiller sig i det politiske system såvel som i dets randområder. Men det kræver, at styringsaktøren gør sig helt klart, hvad formålet med styringsindsatsen nærmere bestemt er, og at metastyringen og samstyringen udøves på en måde, der befordrer denne målsætning. Realiseringen af effektiv netværksstyring kræver altså, at man gør sig sine mål og succeskriterier klart.

### **Netværksstyringen og demokratiet**

Et emne, der kun i begrænset udstrækning er blevet berørt i såvel teoretikernes som praktikernes overvejelser om netværksstyringens mulige forcer og begrænsninger, er spørgsmålet om netværksstyringens demokratiske implikationer: hvordan det sikres, at såvel metastyringen som samstyringen forankres demokratisk?

Som ovenfor pointeret er det governanceteoriernes opfattelse, at offentlige aktører, om end de ikke er enerådende, så dog er særligt velegnede til at spille rollen som styringsaktør, blandt andet fordi de, ud over at besidde tekniske og økonomiske ressourcer, selv er underlagt en række normer, som afholder dem fra at agere opportunistisk. Set gennem demokratibriller er den instrumentelle tilgang til netværk forenelig med den parlamentariske styringskædes tankeunivers. Det er stadigvæk de folkevalgte organer og deres forvaltninger, der står som centrale policy-magere, mens netværkene blot er mere lokalt og sagsspecifikt forankrede aktører, som kan bidrage med ideer, viden og ressourcer i lokale implementeringsprocesser. Netværkene ses altså her primært som et supplement til, frem for som en trussel mod, det repræsentative demokrati. En del af den teoretiske begejstring for netværksstyring skyldes netop en mere positiv vurdering af statens muligheder for at styre netværkene, end man havde tidligere (Sørensen, 2002: 54).

Hvis netværksstyring opfattes som noget, der uproblematisk kan indskrives i den parlamentariske styringskædes logik, bliver det en afgørende demokratiopgave at sikre, at udøvelsen af netværksstyring er demokratisk forankret. Det kan for det første sikres ved, at politikerne er i stand til effektivt at udøve netværksstyring. Fremvæksten af en ny politikerrolle – den mål- og rammestyrende politiker – kan da også ses som et bud på, hvorledes politikerne skal fastholde deres centrale demokratiske position samtidig med, at mange opgaver decentraliseres til andre aktører. Denne reformulerede forståelse af politikerrollen har udviklet sig i takt med 80'ernes og 90'ernes decentraliseringsreformer (Sørensen, 2002: kap. 5 og 6). Grundideen bag den mål- og rammestyrende politikerrolle er, at politikerne alene skal koncentrere sig om det overordnede og overlade den konkrete styring til andre. Der lægges altså op til, at politikerne skal fokusere på metastyring. De former for metastyring, at politikerne skal benytte sig af, er fastsættelse af overordnede politiske mål og afgrænsning af styringens overordnede økonomiske

rammer. Spørgsmålet er, set ud fra et parlamentarisk styringskæde-perspektiv, hvilke muligheder denne rolle giver politikerne for at fungere som en effektiv styringsaktør i udøvelsen af netværksstyring.

Efter vores opfattelse er den mål- og rammestyrende politikerrolle kun delvist i stand til at indfri kravet om demokratisk forankring i den parlamentariske styringskæde. Det skyldes, at den indsnævrer politikernes muligheder for at styre netværkene. For det første bortser denne politikerrolle helt fra muligheden for at udøve samstyring. Der lægges direkte op til, at politikerne skal holde sig på afstand af den konkrete styring, som finder sted i netværkene. Det svækker deres mulighed for at påvirke netværkene gennem deltagelse betragteligt. Politikerne stilles for det andet dårligt, fordi den mål- og rammestyrende politikerrolle alene giver politikerne mulighed for at styre gennem nogle få relativt defensive former for metastyring, mens mere aggressive incitamentsorienterede former for meta-styring – for eksempel gennem tilrettelæggelsen af specifikke organisationsdesign – overlades til andre aktører, herunder ikke mindst til administratorene. Dermed ikke sagt at demokratisk netværksstyring forudsætter, at politikerne skal være ene om at udøve metastyring. Der er meget fornuft i at de udfylder denne rolle i tæt samspil med andre aktører som for eksempel offentlige administratorer og centrale private aktører (Jessop, 1998: 15; Rhodes, 1997: 56). Men skal forestillingen om, at netværksstyringen finder sted inden for rammerne af den parlamentariske styringskæde give mening, er det afgørende at politikerne spiller en central rolle i udøvelsen af alle tilgængelige former for metastyring.

Forlader man den instrumentelle tilgang til netværksstyring og tager udgangspunkt i den interaktive eller den institutionelle tilgang hertil, bliver det straks mere tvivlsomt, om netværksstyring alene kan sikres legitimitet i kraft af den parlamentariske styringskæde. Her er udgangspunktet nemlig, at der træffes en række substantielle politiske beslutninger i de mange selvstyrende netværk, som metastyringen retter sig mod. Der er ikke bare tale om implementeringsinstrumenter for centrale myndigheder men om selvstyrende enheder, der træffer beslutninger, som har politiske konsekvenser. Derfor kræver en sikring af netværksstyringens demokratiske forankring, at den parlamentarisk forankrede metastyring suppleres og kobles med nye demokratiformer, der bidrager til at sikre demokratiet i de selvstyrende netværk. Her må inspirationen hentes andre steder end fra det repræsentative demokratis traditionelle institutioner. Den må ikke mindst hentes fra den deltagelsesorienterede demokratiteori, der advokerer for de fordele, der knytter sig til at inddrage befolkningen mere direkte og aktivt i samfundsstyringen end det repræsentative demokrati lægger op til. Fortalere for en mere deltagelsesorienteret demokratiopfattelse lægger bl.a. vægt på den betydning, som selvstyrende netværk kan have som middel til at sikre, at den politiske styring forankres mere direkte i befolkningen, som middel til indflydelsesspredning og magtdeling mellem eliter og subeliter og som middel til at udvikle befolkningens politiske ressourcer (Bang, Hansen og Hoff, 2000; Sørensen og Torfing, 2003).

Det står imidlertid klart, at de demokratiske potentialer, der knytter sig til selvstyrende netværk ikke realiseres af sig selv. Skal de demokrati-relaterede farer, der knytter sig til selvstyrende netværk nedtones og de mulige gevinster indhøstes, så

kræver det, at der gøres noget målrettet for at sikre, at de selvstyrede netværksprocesser foregår på en demokratisk måde. Det er en af de opgaver, der må stå højt på styringsaktørens dagsorden. Det betyder, at offentlige styringsaktørers rolle i udøvelsen af metastyring og samstyring altså ikke bare, som der ofte lægges op til i netværksteoriene, skal rettes mod at fremme en effektiv styring i netværkene. Den må tillige rette sig mod at befordre demokratiet i netværkene.

Sammenfattende kan man sige, at demokratiet i netværksstyringen for det første afhænger af, at der i de kommende år gøres en målrettet indsats for at udvide det allerede omfattende arsenal af metastyrings- og samstyringsformer, således at netværksstyringen kan blive så effektiv som muligt. For det andet er der behov for en reformulering af politikerrollen, således at den befordre, at politikkerne kommer til at spille en central rolle i udøvelsen af såvel bløde som hårde former for metastyring samt i udøvelsen af samstyring. Endelig kræver realiseringen af en demokratisk netværksstyring, at der udvikles nogle krav til demokratiet i netværkene, som styringsaktørerne kan bestræbe sig på at fremme gennem metastyring og samstyring.

### **Fremtidige udfordringer for netværksperspektivet**

Det teoretiske og praktiske syn på netværk har bevæget sig fra at betragte netværk som et negativt vilkår til at se dem som et positivt værktøj i samfundsstyringen. De positive forhåbninger til netværk er ofte udtrykt i generelle og uforpligtende termer, så det forbliver uklart, hvad netværksstyring kræver, og hvilke konsekvenser netværksstyringen har. Vi har i denne artikel brugt governanceteorierne til at synliggøre, hvordan netværk kan defineres, og hvilke midler der kan bringes i anvendelse for at omskabe netværk til aktive styringsværktøjer i samfundsstyringen. Dermed har vi også synliggjort, at såfremt netværk bliver en mere integreret del af samfundsstyringen, må der gøres noget målrettet for at sikre demokratiet såvel i styringen af netværkene som internt i netværkene. Skal dette lykkes, er det af afgørende betydning, at netværksdemokratiet både overskrider det repræsentative demokratis og deltagelsesdemokratiets rammer. For hvis man – fra en traditionel repræsentativ vinkel – blot antager at netværk er en ny form for delegation, som politikerne ikke behøver at tage yderligere notits af, vil man overse nødvendigheden af at gøre noget målrettet for at sikre demokratiet i netværkene. Og hvis man – fra en deltagelsesdemokratisk synsvinkel – blot antager at jo mere kompetence, der delegeres til de berørte aktører i netværk jo bedre, ja så overser man nødvendigheden af at sikre demokratiet i den overordnede samfundsstyring. Begge demokratimodeller overser, at det, netværksdemokratiet mere end noget andet signalerer behov for, er metoder, der sikrer en demokratisk kobling af en overordnet repræsentativ netværksstyring og en deltagelsesorienteret demokratisk reguleret selvstyring i netværkene.

### **Noter**

1. Det er ikke dagsordenen for denne artikel at opsummere denne debat og kategorisere de forskellige bidrag og skoler. Er man interesseret i en opregning af de forskellige skoler, kan

- man for eksempel se på Boertzel (1998) eller temanummeret af *European Journal of Political Research*, Vol. 21, februar 1992.
2. Et eklatant eksempel er Jørg Raab og Brinton Milwards (2003) undersøgelse af terrornetværk, våbensmugling og hvidvaskning af penge i artiklen »Dark networks as problems«.
  3. Både Rhodes (1998: 90) og Scharpf (1997: 51) understreger ressourcernes kontekstbundne natur. Hvad der anses for nødvendige og eftertragtede ressourcer i én policy-kontekst kan have mindre betydning i andre. Derfor ender disse forfattere med overordnede »tjeklister« over de mest almindelige ressourcer såsom: autoritet, penge, legitimitet, information og organisatorisk kapacitet (Rhodes, 1998: 90)
  4. *Rational choice*-orienterede netværksteorier antager, at spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om gensidig afhængighed, kan udledes *ex ante* ud fra de deltagende aktørers eksogene præferencer, mens konstruktivister ser den gensidige afhængighed som en forestilling, der løbende konstrueres af netværksaktørerne både før, under og efter netværksinteraktionen (Klijn, 1997: 17). Tilsvarende bliver styringsfokus forskelligt alt efter, om man retter indsatsen mod at skabe institutioner, der tager højde for kendte præferencer og incitamenter eller mod at skabe og forme deltagernes perceptioner af deres egne præferencer i selve styringsprocessen.
  5. Scharpf (1997:124) kalder dette for »forhandlerens dilemma«. På den ene side har aktørerne behov for at udveksle information med hinanden, hvis de skal løse fælles problemer. På den anden side gør de sig hermed afhængige af, at andre kan vælge at udnytte den opportunistisk.
  6. Hos Scharpf er konfliktpotentiallet stort, hvor samspillet mellem deltagere på et område medfører problemløsning, som indebærer store distributive konsekvenser for deltagerne. Problemet kan kun løses ved institutionaliserede standarder for, hvordan det distributive problem håndteres. Ellers vil deltagernes motivation for at indgå i frivilligt samarbejde falde bort.
  7. Herunder, at aktørerne hver for sig ikke opfatter det sådan, at de har andre og bedre muligheder for at realisere deres strategier end dem, der er til stede i og med netværket. Om disse forbigående muligheder opfattes som *opportunity costs*, der beregnes af aktørerne, eller aktørerne anses for at forbigå disse muligheder, fordi de opfattes eller vurderes som mindre passende (*appropriate*), vil afhænge af det teoretiske ståsted i den konkrete analyse.
  8. Kooiman (2000: 154ff.) sonderer mellem »first, second and third order governing« mens Sørensens (2002) inkluderer fire typer af styringsindsats i begrebet »metastyring«: fastlæggelse af strukturer og rammer, konstruktion af mening og identitet, netværksopbygning og netværksunderstøttelse samt også netværksdeltagelsen.
  9. Det er oversættelsen af Kooimans (2000) begreber: *meta-governance* og *co-governanc*

## Litteratur

- Bang, Henrik P., Alan D. Hansen og Jens Hoff (2000). *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens og Carsten Daugbjerg (red.) (1999). *Magtens organisering*, Gylling: Systime.
- Boertzel, Tanja (1998). »Organizing Babylon – on the different concepts of policy networks«, *Public Administration*, Vol. 76, Summer, pp. 253-273.
- Brujin, Hans de and Ernst T. Heuvelhof (1997). »Instruments for Network Management«, pp. 119-137 in Walter Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- Cawson, Alan (1985). *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism*, London: Sage.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Hertting, Nils (2003). *Samverkan på spel*, Stockholm: Egalité.
- Jessop, Bob (1998). »The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development«, pp. 29- 45 in *Unesco/155*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Jordan, Grant and Klaus Schubert (1992). »A preliminary ordering of policy network labels«,

- European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp. 7-27.
- Kaehler, Henrik (2003). *Koordineringskapacitet i projekt Digital Forvaltning*, upubliceret speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Kenis, Patrick and Volker Schneider (1991). »Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox«, pp. 25-59 in Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt: Campus Verlag, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan (eds.) (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- Kickert, Walter and Joop Koppenjan (1997). »Public Management and Network Management. An Overview«, pp. 35-62 in Walter Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans (1997). »Policy networks: An overview«, pp.14-34 in Walter Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans and Joop Koppenjan (2000). »Interactive decision-making and representative democracy: Institutional collisions and solution«, in Oscar Van Heffen, Walter Kickert and Jacques Thomassen (eds.), *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kommissionen (2001). *European Governance. A white paper*. 25.7.2001, Brussels: Commission of the European Communities.
- 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 in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books Inc. Publishers.
- Marsh, David og R.A.W. Rhodes (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press.
- 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 and Kieth Provan (1993). »The hollow state: Private provision of public services«, pp. 222-237 in Helen Ingram and Steven R. Smith (eds.), *Public policy for democracy*, Washington: Brookings Institution.
- Ostrom, Evelyn (1999). »Institutional Rational Choice: An assessment of the institutional analysis and development framework«, pp. 35-73 in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Raab, Jörg and H. Brinton Milward (2003). »Dark networks as problems«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 4, pp. 413-439.
- Regeringen, (2000). *Regeringens erhvervsstrategi. Dk21*, København: Regeringen.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1998). *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Unwin-Hyman.
- Rhodes, R.A.W. (2000). »The governance narrative: key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme«, *Public Administration*, Vol. 78, No. 2, pp. 345-364.

- Rhodes, R.A.W. (2002). »Putting people back into networks«, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3, pp. 339-416.
- Scharpf, Fritz W. (1994). »Games Real Actors could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations«, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1, No. 6, pp. 27-53.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors play: Actor-oriented Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schmitter, Phillippe C. (1970). »Still the century of corporatism«, *Review of Politics*, No. 36, pp. 85-96.
- Schmitter, Phillippe C. (1979). »Still the century of corporatism« in Phillippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London: Sage.
- Socialministeriet (2000). *Det angår os alle: status år 2000 for kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar*, København: Socialministeriet.
- Svensson, Palle (2003). »Anmeldelse«, *Politica*, 35. årgang, nr. 3, pp. 340-342.
- 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 and Jacob Torfing (2003). »Network Politics, Political Capital, and Democracy«, *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, No. 6, pp. 609-634.
- Termeer, Katrien and Joop Koppenjan (1997). »Managing Perceptions in Networks«, pp. 79-98 in Walter Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.