

Viola Burau og Anne Mette Kjær

Co-governance som styringsstrategi: teoretiske debatter og empiriske case-studier

Borgerinddragelse og co-governance er i stigende grad blevet en del af staters eksplicitte styringsstrategier. Dette gælder både i de udviklede lande og i de mindre udviklede lande, fordi de mindre udviklede lande ofte følger de vestlige landes policy-anbefalinger. På tværs af meget forskellige lande er der således en fælles retorik om at styrke civilsamfundet, at myndiggøre borgerne og at gøre serviceydelser mere effektive ved hjælp af borgerinddragelsen. Denne artikel introducerer den teoretiske debat om co-governance som styringsstrategi, introducerer temanummerets artikler og sammenligner artiklernes casestudier i forhold til den teoretiske debat om co-governance.

Borgerinddragelse er blevet en almindelig del af statens styringsstrategier både i Danmark og i andre lande. Strategien går ud på at inddrage borgerne i leveringen af offentlige serviceydelser og i implementering af offentlig politik i almindelighed. Affaldssortering, frivilligt arbejde og forældregrupper i forhold til kriminalitetsbekæmpelse er bare få eksempler på områder, hvor det civile samfund bevidst inkluderes fra det offentliges side. Disse nyere initiativer adskiller sig fra tidligere initiativer ved, at de fokuserer direkte på borgerne snarere end på de etablerede civilsamfundsorganisationer, og ved at borgerinddragelsen bliver en mere eksplicit del af den statslige styring.

Disse nye strategier er blevet beskrevet som „co-governance“. Begrebet dækker over, at statens magt søges delt med andre aktører for at øge effektiviteten i offentlig politik, men også ofte for generelt at fremme borgernes deltagelse, der ses som en dyd i sig selv. Den ny governance-litteratur analyserer denne udvikling. Store dele af litteraturen tager sit udgangspunkt i de politiske og samfundsmæssige forandringer, som opstod i kølvandet på New Public Management reformbølgen i 1980'erne og 1990'erne (se fx Rhodes, 1996, 1997a, 1997b; Stoker, 1999; Pierre og Peters, 2000). Den tidlige governance-litteraturs analyser var meget stærkt præget af erfaringen fra 1980'ernes økonomiske krise og de spørgsmålstejn, krisen satte ved statens styringskapacitet. Litteraturen så derfor ofte forandringerne som et tab af statens magt. Governance blev beskrevet som en proces, hvorved statens autoritet blev udhulet og ikke-statslige aktører gradvist fik større betydning i offentlig politik.

Denne proces er dog ikke så ligetil, hvilket senere governance-analyser har påpeget. Disse analyser ser på forandringerne på en bredere måde. Blik-

ket flyttes ud over staten, og i stedet undersøges det mere generelt, hvordan forholdet mellem stat og samfund har forandret sig. De nyere analyser søger at afdække, hvilke nye styringstiltag der bliver taget, hvilke nye aktører der er kommet på banen, hvilken rolle de spiller, og på hvilke niveauer styringen foregår.

Forandringerne har medført et øget fokus på borgeren og borgerens rolle som modtager af offentlig politik, men samtidig er der også kommet mere opmærksomhed på borgeren som aktør i udformningen af offentlig politik. Når borgeren ses som modtager, kræver myndighederne i stigende grad, at borgeren yder sit eget bidrag til de offentlige ydelser. Med andre ord skal modtageren ikke kun passivt tage imod, men også selv give. Det kan være i form af brugerbetaling eller levering af selve ydelsen fx i forbindelse med madordninger i børnehaver. Når borgeren ses som aktør, bliver han/hun nu oftere inddraget i de processer, hvori udformningen af de offentlige ydelser besluttet. Det kan være via offentlige høringer eller i forskellige brugergrupper såsom forældrebestyrelser.

Den øgede og bredere borgerinddragelse løser måske nogle problemer omkring det offentliges responsivitet og stivhed, men den skaber samtidig nye spændinger og problemstillinger. Formålet med dette temanummer er todelt. For det første vil vi give et overblik over governance-litteraturens behandling af borgerinddragelse som styringsstrategi og fremhæve dens styrker og svagheder. For det andet er målet at anvende governance-begrebet som analyseramme til at belyse aspekter af borgerinddragelse i meget forskellige kontekster. Netop dette, at casestudierne i dette nummer omhandler borgerinddragelse i meget forskellige sammenhænge, vil gøre det muligt at belyse generelle problematikker. Denne indledningsartikel vil kort skitsere de væsentligste debatter om borgerinddragelse inden for governance-litteraturen. Derefter vil den introducere temanummerets casestudier, og sidst vil den udlede nogle generelle aspekter og dilemmaer, som de kommer frem i bidragene.

Governance og borgerinddragelse: de idealtypiske styringsformer

Vi definerer governance bredt som håndteringen af formelle og uformelle spilleregler, hvilket skal forstås som den proces, hvorved på den ene side de institutionelle rammer for forfølgelsen af offentlig politik begrænser statslige og samfundsmæssige aktører, og hvorved på den anden side aktørerne igennem deres adfærd påvirker disse rammer (Kjær, 2004). Governance-litteraturen identificerer tre idealtypiske styringsformer: hierarki, marked og netværk. I det følgende præsenteres disse idealtyper som udgangspunkt for den senere analyse af de empiriske cases. Mere specifikt bruges idealtyperne for det første

til at beskrive, hvordan de enkelte styringsformer tager sig ud i de konkrete casestudier, og for det andet til at indfange, hvordan styringen af specifikke sektorer i det hele taget forandres. Det overordnede bagvedliggende spørgsmål er, hvilke konsekvenser disse forandringer har for forholdet mellem stat og samfund og mere specifikt for borgerens inddragelse i politisk styring.

Tabel 1: Antagelser i styringens idealtyper

Styringens idealtyper	Hierarki	Marked	Netværk
Effektivitet	Igennem bureaukratisk hierarki	Igennem konkurrence	Igennem deltagelse
Demokrati	Igennem valgte parlamenter. Klar adskillelse mellem politik og forvaltning	Igennem aggregering af individuelle præferencer. Klar adskillelse mellem politik og management	Igennem deliberation og partnerskab. Ingen adskillelse mellem politik og forvaltning
Magt	Synlig og ligger ved det centrale niveau	Spredt på tværs af markedet	Fragmenteret og/eller fælles inden for konsensus skabende netværk
Statens rolle	Vejleder og er en styrings- og kontrolmekanisme	Sørger for vilkår som styrker markedet	Sørger for vilkår som styrker netværks-baseret styring
Borgerens rolle	Som rettighedshaver og vælger	Som konsument og kunde	Som interessent og del af implementering

Som tabellen ovenfor viser, karakteriseres de tre idealtyper af specifikke antagelser i forhold til forskellige aspekter af styring. Der er netop tale om analytiske idealtyper, og den virkelige verdens styringsformer vil typisk i større eller mindre grad indeholde aspekter fra alle tre idealtyper, ligesom de alle tre kan satse på deltagelse (blot på forskellig måde). I en styringsstrategi baseret på hierarkiet vil der være en antagelse om, at det bureaukratiske hierarki i webersk forstand sikrer et effektivt resultat af den offentlige politik. Klare over-underordningsforhold, forudsigelige karriereveje og meritrekuttering af kompetente embedsfolk vil være tilstrækkeligt til at sikre bureaukratisk effektivitet. Kritikken fra markeds fortalere gik ud på, at hierarkier hyppigt bliver for rigide og lukkede, og at en bedre løsning er en markedsorienteret styringsstrategi funderet i en antagelse om, at konkurrence bedst sikrer effektivitet. Hvis brugere frit kan vælge exit-løsningen, vil serviceudbydere øge effektiviteten i konkurrencen om at tiltrække og fastholde brugerne. I en netværksbaseret styringsstrategi er det derimod borgerdeltagelsen i sig selv, der sikrer effektivitet, fordi den vil fremme graden af samarbejde og dermed

lette implementering. Her er forholdet mellem effektivitet og deltagelse ikke et trade-off.

Lignende forskelle findes i forhold til at sikre demokratiet. I et klassisk hierarki vil demokratiets rolle være som i den parlamentariske styringskæde: et valgt parlament kontrollerer magtudøvere, som igen holder kontrol med bureaukratiet. I en markedsmodel antages demokrati ofte sikret gennem en aggregering af individuelle præferencer. I en netværksorienteret model er det deliberation og inklusion, som er garant for den demokratiske proces. Dette giver sig også udslag i forskellige antagelser om magt. I det traditionelle hierarki er magten koncentreret i toppen, hvorimod den er spredt inden for markedet, mens magten er fragmenteret i netværk. I ingen af styringsformerne er magtkoncentration et problem. Netop fordi magten er synlig i et hierarki, kan den identificeres og dermed holdes i skak, og i både marked og netværk antages magten at være så spredt, at den ikke udgør et problem. Som også casestudierne vil vise, kan der imidlertid netop opstå spændinger, når borgernes deltagelse antages at ske i et magtfrit rum. Et særligt dilemma opstår, som vi skal se, når statens hierarki som i den parlamentariske styringskæde er nødvendigt for at løse konflikter, der nærmest per definition er uløselige inden for netværkene.

Et fjerde aspekt er antagelser om statens rolle. Inden for den parlamentariske styringskæde opfattes det statslige hierarki som en styrings- og kontrolmekanisme, hvor lovgivning forvaltes ovenfra og ned. I markedsmodellen ses staten som en mulig trussel mod individets frihedsrettigheder og bør derfor have en forholdsvis lille rolle, der består i at udgøre de bedste rammebetingelser for, at markedet kan fungere. I netværksmodeller er staten mere faciliterende. Den skal igangsætte og hjælpe netværk med at fungere, og dermed mister den også en del af sin autoritet.

Antagelserne om borgerens rolle varierer i de tre styringsformer. Inden for hierarkiske styringsformer er politiske og sociale rettigheder borgernes centrale ressource. Det repræsentative politiske system og velfærdsstaten udgør de vigtigste arenaer for borgernes inddragelse i det offentlige rum. Formålet med deltagelsen er primært at styrke borgernes rettigheder og dermed at styrke demokratiet. Dette sker igennem den traditionelle styringskæde (dvs. gennem regelmæssige valg) og igennem medlemskab i de store interesseorganisationer. Borgerens rolle i velfærdsstaten har traditionelt været mere passiv og haft karakter af, at borgeren er en klient, der passivt modtager velfærdsydelser. Dette afspejles blandt andet i faggruppernes rolle som formidlere mellem staten og borgeren. I modsætning hertil er borgernes ressourcer inden for markedsbaserede styringsformer først og fremmest økonomiske, og det er markedet, der danner den centrale arena for borgernes inddragelse. Det sker igennem „demand and supply“-mekanismen, hvor borgeren inddrages som

en individuel konsument, der foretager købsbeslutninger på mikroniveauet. Formålet med mere deltagelse er (ofte igennem en mulighed for at øge det frie valg mellem forskellige serviceudbydere) at gøre det offentliges ydelser mere individuelt baserede og i overensstemmelse med den enkeltes behov.

Inden for netværksbaserede styringsformer indgår borgeren med både økonomiske og sociale ressourcer i relationer med andre aktører, som har lignende interesser men forskellige (og hver for sig ikke tilstrækkelige) ressourcer. Her består borgerens inddragelse i udvekslingen af ressourcer med andre individuelle eller kollektive aktører for at opnå et fælles mål. Formålet med mere deltagelse er at sikre effektiv implementering, at tilgodese deltagernes interesser og i sidste ende at myndiggøre („empower“) den, der deltager.

Især den tidlige governance-litteratur byggede i vid udstrækning på forestillingen om en lineær forandringsdynamik, hvormed hierarkiet mister betydning, mens markedet og især netværk får en større rolle (se fx Kooiman, 2003; Kickert, 1993; Rhodes, 1997a). Rhodes definerer for eksempel governance som netværksbaseret styring eller „governance without the state“, mens Kickert beskriver ikke-hierarkiske styringsformer som „steering at a distance“. Til gengæld udfordrer den nyere governance-litteratur denne påstand og fremhæver i stedet sameksistensen af både de gamle og de nye styringsformer. Forfattere som Newman (2001) og Jørgensen og Vrangbæk (2004) understreger dermed betydningen af ikke-lineære forandringsprocesser, der udgør et nyt samspil mellem forskellige styringsformer. Newman fokuserer på de spændinger, som opstår i forbindelse med denne sameksistens. Spændingerne udspringer fra det faktum, at de enkelte styringsformer er bygget på distinkte definitioner af policy-problemer og bagvedliggende antagelser vedr. forandringens natur. Derfor fremstår de som statiske og eksklusive, og de trækker i forskellige retninger. Når styringsformerne kombineres, som ofte sker i nutidens politik, skaber det konflikter og spændinger, som ikke let kan løses. Derfor består forandringsdynamikken af en proces, hvor konkurrerende spændinger skal afbalanceres, og hvor forskellige dilemmaer skal tackles.

I forhold til borgerens inddragelse findes der for det første spændinger mellem to typer inddragelse: Inddragelse, som kommer ovenfra og bruges som styringsværktøj, og inddragelse, som kommer nedefra, og som opstår som en del af en social/politisk mobilisering. Mens den første type især er associeret med hierarkiske styringsformer, ligger den anden tættere på netværksbaserede styringsformer. Spændingerne opstår, fordi begge typer inddragelse ofte kombineres, eller fordi styringsformerne hviler på utilstrækkelige antagelser om interesser og magt. Hvis begge typer inddragelse kombineres, er der en risiko for, at genuine former for selvorganisering bliver koloniseret af staten, som derved underminerer det oprindelige initiativs autonomi. Med andre

ord: Social mobilisering er en vigtig forudsætning for bæredygtig inddragelse, men samtidig har staten svært ved at håndtere denne mobilisering inden for de nye styringstiltag (Newman et al., 2004).

Men samtidig og for det andet findes der også spændinger inden for netværk. Hvis antagelsen om magt er utilstrækkelig, så betyder det, at netværkene, som burde være inklusive og konsensusføgende, reelt bliver domineret af de stærkeste aktører. For eksempel kan det skabe konflikt, når beslutninger lægges ud i frivillige netværk, som ikke er skabt til at løse den type konflikt. I den danske nationalparkproces er det blevet fremhævet som problematisk, at borgergrupper skulle tage konsensusbeslutninger omkring identificering af nationalparkområder i et forum, hvor interessekonflikter mellem landbrugets erhvervsinteresser og naturmæssige interesser gjorde en sådan konsensus næsten uopnåelig (Boon et al., 2006). Jonathan Davies (2005) har i den forbindelse fremhævet, hvordan ulige forhold i en kapitalistisk markedsøkonomi kan skabe interessekonflikter i netværkene, som derved bliver blokeret. Dette kalder på statslig intervention, men den selv samme intervention kan underminere den deliberative proces, som er tiltænkt netværkene. På denne måde skabes næsten uløselige dilemmaer, som den eksisterende governance-teori ikke i tilstrækkelig grad indfanger.

Spændinger og kontekster i co-governance: temanummerets casestudier

Casestudierne i dette nummer omhandler borgerinddragelse i vidt forskellige kontekster i forhold til både sektorer og lande. Det første casestudie omhandler skovforvaltning i Cambodja, det andet borgerinddragelsesprojekter i det landlige Australien, det tredje støtte til frivilligsektoren i norske byer, mens det fjerde og sidste handler om borgeren/forbrugeren inden for engelske serviceydelser. De meget forskellige kontekster påvirker både, hvordan de enkelte styringsformer udformes, og hvordan forskellige styringsformer spiller sammen. Som Barnes et al. (2007) fremhæver, skaber en institutionel ramme muligheder for borgerens deltagelse i politisk styring, men rammen sætter også grænser for deltagelsen i forhold til, hvem der inddrages og hvordan. På trods af forskellen i kontekst udspiller der sig alligevel nogle af de samme spændinger på tværs af casestudierne. Vi vil i det følgende kort ridse ligheder og forskelle fra casestudierne op. Vi vil gøre dette ved at skitsere (i) hvilken type co-governance strategi de enkelte casestudier undersøger, (ii) hvilke dilemmaer og spændinger casestudierne fremhæver, og (iii) hvilken kontekst den enkelte case udspiller sig i. Ved at fremhæve forskellen får vi mulighed for at sige noget om, hvordan de varierende kontekster påvirker borgerinddragelse som strategi, og ved at fremhæve lighederne får vi mulighed for at sige noget om strategiens mere generelle spændinger.

Tabel 2: Ligheder og forskelle i tema-nummerets case-studier

	Nathan/Boon: lokalt skovbrug i Cambodja	Eversole: lokalsamfundsdeltagelse i Australien	Lorentzen: frivillighed i Norge	Clarke/Newman: borger/ forbrugere i England
Karakteristik af den primære co-governance-strategi	En netværks-baseret tilgang til borgerinddragelse drevet primært af eksterne donorer	En hierarkisk tilgang til borgerinddragelse	En hierarkisk tilgang, hvor hierarkiet sameksisterer med men er adskilt fra organisationer	En hierarkisk co-governance-strategi som kombineres med marked og netværk; fokuserer på frit valg og borgeren som konsument
Spændingernes karakter	(1) Behov for styrkelse af hierarki for at sikre fair og ens behandling af borgerne og samtidigt behov for vækkelse af hierarki for at mindske repression (2) Pres for deltagelse matches ikke af hvad muligt eller anses for nødvendigt af interessenterne	(1) Reelt ulige partnere i et principielt lige forhold da hierarkiet dominerer (2) Hierarkiet koloniserer lokalsamfundets oprindelige initiativ (2) Politisk pres for deltagelse matches ikke af hvad der er muligt; klare grænser for borgerinddragelse og dens autonomi	(2) Krav om bureaukratiske procedurer balancerer ofte ikke størrelsen af den potentielle offentlige støtte (3) Co-governance-strategier kan, fordi de er inddividerede, underminere det organisationsbaserede fællesskab	(1) Hierarki sikrer lighed men kan samtidig være repressivt (2) Klare grænser for borgerinddragelse og dens autonomi grundet budgetbegrænsninger og lovgivning
Kontekst	En kontekst hvor civilsamfundet er svagt, hvor donorer spiller en stor rolle, og hvor der er en lav grad af formalisering af staten, samtidig med at statens kapacitet er meget lav	En kontekst hvor civilsamfundet hyppigt er stærkt og der er en høj grad af selvorganisering; samtidig er det formelle bureaukrati også stærkt og staten har høj styringskapacitet	En kontekst med lang tradition for civilsamfunds engagement i form af korporatistiske arrangementer; samtidig er den statslige magt høj og formaliseret, og styringskapaciteten er veludviklet	En kontekst, hvor civilsamfundet traditionelt er stærkt; og hvor statslig magt også er høj, formaliseret, og centraliseret, hvilket giver mange muligheder for at iværksætte reformer

Den primære governance-strategi

Nathan og Boon præsenterer os for en governance-strategi, der baserer sig på netværk. Inddragelse af lokalsamfundene sker dog kun i en lille del af Cambodja og er hovedsagelig donordrevet. Dermed er co-governance-strategien en undtagelse for den cambodjanske regering, der indtil videre hovedsagelig har forladt sig på enten relativt lukkede top-down-strategier eller en implicit laissez-faire-strategi. Derimod peger Eversoles analyse af borgerinddragelse i Australiens landlige regioner på den modsatte ekstrem. Her dominerer en hierarkisk tilgang til co-governance, og borgerinddragelse, som er drevet af myndighederne, bliver i stigende grad anvendt som styringsstrategi. Formålet er at forbedre offentlige serviceydelser og løsningen af offentlige forvaltningsopgaver igennem en delvis decentralisering, som fx lokal naturressourceforvaltning, helt parallelt til det cambodjanske eksempel. Forskellen er, at her er der et stærkt ejerskab fra myndighedernes side. Det er myndighederne, der i højere grad tager initiativ til at inddrage lokalsamfundene i varetagelsen af offentlige opgaver.

Mens de første to cases analyserer henholdsvis netværksbaserede og hierarkiske tilgange til co-governance, præsenterer Lorentzen en tredje type co-governance, hvor hierarki og netværk eksisterer mere side om side i en slags „adskilt sameksistens“. Undersøgelsen af, hvordan myndighederne yder støtte til frivilligsektoren i Norge viser, at mens der er en lang tradition for hierarkisk co-governance i form af inddragelse af organisationer, eksisterer dette sammen med en netværksbaseret tilgang. Dvs. at offentlig støtte til frivillige organisationer foregår efter et princip om, at myndighederne ud over at yde finansiel støtte og at sørge for infrastrukturen ikke indgår i et decideret samarbejde med de lokale foreninger. Newman og Clarke introducerer endnu en type co-governance, hvor forskellige tilgange i høj grad blandes. Mere specifikt er co-governance-strategien som udgangspunkt hierarkisk, men samtidig trækker den også på både marked og netværk. Strategien drives af staten, men der lægges også vægt på borgernes deltagelse igennem konsultation og også på borgernes mulighed for at agere som konsumenter i et marked, hvor de kan benytte sig af såvel exit- som voice-strategier. Den del af borgerinddragelsen, som er netværksbaseret, er typisk mere flydende end i Lorentzens case. I begge lande er der en lang tradition for frivillige organisationer og dermed civilsamfundsengagement, men i Norge er foreningernes interne struktur mere fast, da den er tæt knyttet til ideer om (internt) demokrati. Det samme gælder for forholdet til staten, som traditionelt har været en del af et korporatistisk arrangement.

Spændingernes karakter

Casestudierne peger på tre centrale spændinger, som kan opstå i forbindelse med co-governance (nummereret i Tabel 2). Den første type spænding rela-

teres til hierarkiets ambivalente karakter. Den anden type spænding opstår af det faktum, at co-governance-strategiens organisering kræver både tilstedeværelse af ressourcer i civilsamfundet og opfyldelse af statslige regler. Den tredje type spænding relateres til forskelle mellem individuelle og kollektive former af borgerinddragelse.

Den første type spænding er især tydelig i forhold til casestudiet fra Cambodja. Hierarkiet er ambivalent, fordi det på en og samme tid bør være garant for lighed og kan være en kilde til repression. I Cambodja er denne spænding så stærk, at den snarere kan betegnes som et meget vanskeligt dilemma. På den ene side er der brug for at *styrke* staten, så den kan blive karakteriseret ved et velfungerende og effektivt hierarki, der kan håndhæve basale retsstatsprincipper og behandle alle borgere lige. Dette er en forudsætning for, at der ikke beslaglægges skovressourcer efter magtfulde personers forgodtbefindende. Disse personer kan være private forretningsfolk, men de kan også være militærfolk og altså dermed repræsentanter for den selv samme stat, som skulle garantere en lighed for loven. På den anden side og netop i kraft af statens evne til at anvende voldsmidler er der et behov for at *svække* statslig og/eller militær indgriben i de lokale forhold og at decentralisere politisk autoritet til de lokale myndigheder, sådan at den lokale naturressourceforvaltning gøres reel. Boon og Nathan påpeger eksempelvis, hvordan den skov, der bliver lagt ud til lokalsamfundenes forvaltning, er så overudnyttet, at den allerede er blevet uinteressant for dem, der ønsker at udnytte skovressourcerne til profitformål. Lokalsamfundene har derfor ikke reel autoritet til at forvalte skov, hvor en forvaltning er påkrævet. Spændingerne, som ligger i hierarkiets ambivalente natur, udspiller sig også i helt andre kontekster, om end mindre skarpt og naturligvis i andre former. Robyn Eversole viser, hvordan staten på trods af at have taget initiativet til at inddrage borgerne kan være de facto repressiv og ignorere borgernes ønsker til fordel for en bureaukratisk dagsorden. Hierarkiets dominans betyder, at det principielt lige forhold mellem myndighederne og lokalsamfundet endte op med at være stærkt ulige og dermed bidrog til at underminere borgerinddragelsen. Eversole beskriver et vandforvaltningsprojekt, hvor medlemmer af lokalsamfundet var glade for at deltage i vandplanernes udformning, men hvor de samtidig var utilfredse med, at myndighederne ofte overhørte deres anbefalinger og alligevel endte med at gennemtrumfe egne planer. Spændingerne er beskrevet meget nøjagtigt af Clarke og Newman, som pointerer, hvor vigtigt det er at se hierarki både som en kilde til repression og tyrannisk magt og som en garant for lighed, politisk legitimitet og accountability. Dette skisma er svært at løse, men dets tydelige tilstedeværelse i dette temanummers cases indikerer, at det bør have en plads i den fremtidige forskning på co-governance området.

Casestudierne peger også på en anden type spændinger, som består i, at

borgerinddragelsens organisering kræver både tilstedeværelse af ressourcer i civilsamfundet og opfyldelsen af statens regler. Det relaterer til, hvordan hierarkiets og netværkenes organisationsformer kan have svært ved at fungere sammen. Eversole argumenterer for, at staten på trods af et eksplicit mål om at inddrage lokalsamfundene kan komme til at være dræbende for det lokale initiativ netop i kraft af den hierarkiske organisationsform, der nærmest per definition har svært ved at sameksistere med en frivillig logik. Det gælder selv i tilfælde, hvor civilsamfundet er ressourcestærkt, dvs. i lokalsamfund, hvor der er et hyppigt og udbredt civilt engagement. Eversole fortæller om naturressourceforvaltning, hvor der i Australien er en stærk tradition for, at lokalsamfundene af sig selv danner organisationer, der arbejder for at bevare de lokale naturressourcer. Men statens opbakning til disse initiativer ender ofte med, at de bliver koloniseret og i den sidste ende udhulet, simpelthen fordi bureaukratiet stiller omfattende krav om afregning, revision og så videre. Borgergrupperne skal leve op til kravene, uden at de nødvendigvis får mere indflydelse. Dette har fået mange deltagere til at overveje helt at trække sig fra det pågældende projekt. Lorentzen påpeger den samme spænding, og mere specifikt henviser han til ubalancen mellem størrelsen af det mulige støttebeløb fra det offentlige og de ofte meget omfattende krav om overholdelse af bureaukratiske procedurer. I sit studie af statens støtte til frivillige foreninger i Norge påpeger han, at foreningerne skal leve op til en del krav om eksempelvis formål, medlemskab og demokratisk struktur for at opnå at få bevilget et ofte ret lille beløb (ned til 3000 norske kr.).

I Cambodja-casen er dette dilemma ikke så udpræget, men Nathan og Boon observerer dog, at ressourcebegrænsninger spiller en meget stor rolle. Clark og Newman formulerer spændingerne således, at hierarkiets stramme budgetbegrænsninger og detaljerede lovgivning (som især er typisk for den britiske stats høje styringskapacitet) i det hele taget sætter klare grænser for borgerinddragelsen og dens autonomi. Casestudierne bringer altså en spænding frem mellem på den ene side kravet om at opfylde hierarkiets spilleregler og på den anden side dets potentielt underminerende effekt i forhold til civilsamfundets ressourcer, hvis tilstedeværelse er lige så nødvendig. Samtidig er der for lidt viden om, hvad der sker på dette område, og hvilke spørgsmål der rejser sig i relation hertil. Den implicite implikation af Eversoles argument synes at være, at staten skal afholde sig fra co-governance-strategier. Men denne konklusion holder ikke nødvendigvis i forhold til de andre case-studier, som viser, at samarbejde mellem borgere og myndigheder kan bidrage til at sikre den mest effektive forvaltning af offentlige opgaver. Forskning inden for governance kunne med fordel adressere denne spænding.

Den tredje type spænding er især påpeget af Lorentzen og går på, at der kan være et skisma mellem den kollektive organisationsform på den ene side,

og co-governance-strategier, som tit er baseret på individuel deltagelse, på den anden side. Den type spænding kan også ses i forlængelse af Eversoles kritik af statens engagement i co-governance og påpegning af de meget negative konsekvenser af dette engagement. I den norske casestudie er pointen, at den nye co-governance kan ses som en videreudvikling af tidligere co-governance-strategier, som var indlejret i medborgertraditionen. Men alligevel er der markante forskelle. Fordi de nyere strategier er bygget op om individets rettigheder og pligter, kan en konsekvent gennemført borgerinddragelse af denne nye slags overflødig gøre den traditionelle borgerdeltagelse via organisationer og foreninger. Ifølge Lorentzen er det problematisk, da disse netop har haft en central rolle i et deltagelsesaspekt, fordi de har en demokratisk opdragende funktion. Lorentzen ser dermed en spænding mellem en „ny“ co-governance, der kan individualisere forholdet mellem stat og borgere, og en mere traditionel skandinavisk co-governance, hvor staten støtter op om organisationer og foreninger i form af finansiel og infrastrukturel støtte.

Konteksternes betydning

Vi har vist, at parallelle problemstillinger og spændinger eksisterer på tværs af casestudierne, men hvordan og hvor udpræget spændingerne udspiller sig afhænger i høj grad af konteksten, særligt af graden af civilsamfundets styrke, graden af statens formalisering og af statens relative styringskapacitet.

Et klart eksempel på kontekstens betydning er, hvordan spændinger relateret til hierarkiets ambivalente natur udspiller sig i casestudierne fra Cambodja og Australien. Faktisk virker de to cases som hinandens spejlbillede. I Cambodja kan dilemmaet mellem behovet for at styrke hierarkiet for at sikre retsstatsprincipperne og også behovet for svækkelsen af hierarkiet for at mindske repression forklares med statens lave grad af formalisering. I et land, der har været præget af borgerkrig, politisk diktatur og manglende økonomisk og social udvikling, er statens institutioner i udpræget grad svage og uformelle relationer meget præsent. De svage institutioner afspejles for eksempel i tilstedeværelsen af politisk korrupsion på både centralt og lokalt niveau og i voldelige overgreb fra militæret både generelt og specifikt i forhold til skov. Betydningen af lokalsamfundets traditioner og dynamik er til gengæld et eksempel på betydningen af uformelle relationer. Arven fra en langvarig borgerkrig har endvidere medført en militarisering af staten, som betyder, at spændingen i hierarkiets ambivalente natur udspiller sig meget stærkt. Når der sammenlignes med Cambodja, præsenteres situationen i Australien som den modsatte. Her opstår spændingen primært på grund af hierarkiets dominans, som er et tegn på et stærkt formelt bureaukrati og på, at staten har en høj styringskapacitet. I Australien har statens magt traditionelt været meget koncentreret og har især været centraliseret i landets urbane centre.

Endelig spiller konteksten ind i forhold til statens relative styringskapacitet. I alle casene opstår der spændinger i kraft af, at borgerinddragelsens organisering kræver både et ressourcestærkt civilsamfund og en opfyldelse af de statslige regler. I Cambodjas tilfælde er begge dele mangelfulde, og presset for deltagelse kommer faktisk hovedsagligt fra internationale donorer. Civilsamfundet er svagt og fragmenteret efter mange års krig. Dermed er der stort behov for at støtte civilsamfundets udvikling og for at opbygge dets ressourcer. Samtidig er en sådan støtte, hvis den skal komme fra den cambodjanske stat, dog højst usandsynlig netop på grund af den svage statslige formalisering. Spændingerne udspiller sig dermed som en ond cirkel.

I de andre casestudier er situationen næsten omvendt, og spændingerne er grundet i, at både civilsamfundet og staten er stærke. I disse cases kan kravet om opfyldelse af statens regler let underminere civilsamfundets ressourcer. England er et godt eksempel herpå, fordi der er en lang tradition for en liberal stat og civilt engagement især inden for velgørende organisationer. Samtidig møder dette stærke civilsamfund en lige så stærk stat, hvis magt i høj grad er koncentreret på det nationale plan og især hos den nationale regering. Den lange og næsten uafbrudte stribe af New Public Management-reformer siden slutningen af 1970'erne er et klart tegn på statens høje styringskapacitet. Dette stærke statslige engagement sætter dog samtidig klare grænser for borgerinddragelsen og civilsamfundets autonomi. Budgetbegrænsninger er stramme, og lovgivning og reglementer på området er omfattende.

Vores casestudier viser store forskelle mellem mindre og mere udviklede lande. Men også blandt de mere udviklede lande findes der variationer. I Norge er staten eksempelvis forholdsvis tilbageholden, og den hierarkiske og den netværksbaserede tilgang findes side om side, i hvad vi kaldte en form for „adskilt sameksistens“. Her blander myndighederne sig i reglen ikke ud over at give støtte og stille den relevante infrastruktur til rådighed. Denne „hands-off“-tilgang spiller godt sammen med en langvarig korporatistisk tradition, hvor staten eksplicit delegerer specifikke opgaver til civilsamfundsorganisationer med særlig ekspertise og legitimitet inden for det pågældende område. Dette står i kontrast til den britiske tilgang, som i langt højere grad er fokuseret på borgeren som konsument og benytter sig af flerstrengede strategier, der dog i de fleste tilfælde enten vil være „hands-off“ på en anden måde, nemlig i forhold til at lade markedet styre, eller langt mere „hands-on“, nemlig i forhold til at inddrage borgerne direkte i serviceydelser.

Konklusion

Formålet med dette temanummer er at undersøge både ligheder og forskelle i forhold til borgerinddragelse som co-governance-strategi. Derfor har vi valgt casestudier, som er indlejret i meget forskellige kontekster i forhold

til civilsamfundets og statens karakteristika. Dermed byder casestudierne på den ene side på en kritisk test af, om der faktisk findes en udvikling hen mod mere borgerinddragelse, og på den anden siden på en indsigt i, hvordan variationer i konteksten påvirker co-governance-strategier.

Selvom karakteren af borgerinddragelse varierer fra case til case, er der en fælles retorik om at styrke civilsamfundet, at myndiggøre borgerne og at gøre serviceydelser mere effektive ved hjælp af borgerinddragelsen (det sidste måske bortset fra det norske tilfælde). Samtidig fører det til spændinger, og her identificerede vi tre typer, som gør sig gældende på tværs af casestudierne og de meget forskellige kontekster, casestudierne er indlejret i. Hvordan spændingerne udspiller sig præcist, afhænger dog af landenes specifikke kontekst og især civilsamfundets og statens beskaffenhed.

Hermed rejser temanumret også spørgsmål til fremtidig forskning i borgerinddragelse som co-governance-strategi. Hvad er variationerne af skismaet, som opstår pga. af hierarkiets ambivalente natur? Hvilke kontekstfaktorer styrker/lemper dette skisma, og hvad er implikationerne for co-governance-strategiens praksis? Hvad sker der præcist, når civilsamfundets ressourcer møder hierarkiets regler? Er de nødvendigvis uforenelige, og hvor ligger der potentialer for gensidig styrkelse?

Litteratur

- Barnes, Marian, Janet Newman and Hellen Sullivan (2007). *Power, participation and political renewal. Case studies in public participation*, Bristol: Policy Press.
- Boon, Tove Enggrob, Dorthe Lund og Iben Nathan (2006). „Spillereglerne har ændret sig“, *Momentum*, nr., 3, side 4-7.
- Davies, Jonathan (2005). „Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network“, *Policy Studies*, Vol. 26, Nos. 3 + 4, pp. 311-335.
- Jørgensen, Torben Beck og Karsten Vrangbæk (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kickert, Walter (1993). „Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management“, pp. 191-204 in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-society Interactions*, London: Sage.
- Kjær, Anne Mette (2004). *Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*, London: Sage.
- Newman, Janet (2001). *Modernising governance. New Labour, policy and society*, London: Sage.
- Newman, Janet, Marian Barnes, Helen Sullivan and Andrew Knops (2004). „Public participation and collaborative governance“, *Journal of Social Policy*, Vol. 33, No. 2, pp. 203-223.
- Pierre, Jon and Guy Peters (2000): *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martins Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). „The New Governance: Governing without Government“. *Political Studies*, Vol. XLIV, pp. 652-667.

- Rhodes, R.A.W. (1997a). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997b). „Coherence, Capacity and the Hollow Crown“ in Patrick Weller et al. (eds.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, London: MacMillan.
- Stoker, Gerry (ed.) (1999). *The New Management of British Local Level Governance*, Basingstoke: Palgrave.