

Hvor effektive og demokratiske er styrings- netværk? På jagt efter relevante evalueringskrite- rier og metastyringsteknikker

* Eva Sørensen og Jacob Torfing

Eva Sørensen
Institut for Samfund og
Globalisering, Roskilde
Universitet
Jacob Torfing
Institut for Samfund og
Globalisering, Roskilde
universitet

Keywords: metagover-
nance, network gover-
nance, efficiency, de-
mocracy

Emneord: metastyring,
netværksstyring, effek-
tivitet, demokrati

Offentlig förvaltning
Scandinavian Journal of
Public Administration
15 (2): 3-23

© Eva Sørensen, Jacob
Torfing och Förvaltningshög-
skolan, 2011
ISSN: 2000-8058

Abstract

The increasingly consolidated governance research has shown that governance networks play an important role in public governance processes and that networks between public and private actors are today regarded as an effective and legitimate management tool. However there is considerable uncertainty among governance scholars about the implications of governance networks for the effectiveness and democratic quality of public governance processes. This uncertainty is related to uncertainties about how to measure and evaluate their effects. The article provides some criteria for empirical analysis of specific governance networks' effectiveness and democratic quality. These criteria can be used to detect variations in the effects of different types of governance networks as well as they provide information about specific networks' behaviour that can form the basis for the organisation of focused efficiency and democracy promoting metagovernance strategies.

Abstract

Den stadigt mere velkonsoliderede governanceforskning har påvist, at styringsnetværk spiller en væsentlig rolle i offentlige styringsprocesser, og at netværk mellem offentlige og private aktører i stigende grad betragtes som et effektivt og legitimt styringsredskab. Der råder til gengæld betydelig usikkerhed blandt governanceforskere om, i hvilken grad styringsnetværk bidrager til at gøre den offentlige styring effektiv og demokratisk. Denne usikkerhed hænger sammen med uklarheden om, hvordan vi måler og evaluerer deres effekter. Artiklen tilbyder nogle kriterier, der kan anvendes i empiriske evalueringer af konkrete styringsnetværks effektivitet og demokratiske kvalitet. Kriterierne kan dels anvendes til at påvise variationer i effekterne af forskellige typer styringsnetværk, ligesom de kan tilvejebringe viden om konkrete netværks funktionsmåde, der kan danne udgangspunkt for tilrettelæggelsen af målrettede effektivitets- og demokratifremmende metastyringsstrategier..

* **Eva Sørensen** er professor i offentlig administration og demokrati ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet. Hun har skrevet en lang række bøger og artikler om offentlig styring og demokrati. Senest har hun forfattet: Sørensen, E. og Torfing, J. 'Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector', som er under udgivelse i *Administration and Society*, og Sørensen, E., Sehested, K. og Reff, A. (2011), 'Emerging theoretical understandings of pluricentric coordination in public governance', *American Review of Public Administration*, 41(4): 375 -394.

Jacob Torfing er professor i politik og institutioner ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde universitet. Han har gennem en årrække forsket i policy processer, netværksstyring, demokrati og innovation. Blandt hans seneste publikationer kan nævnes Agger, A., Löfgren, K. og Torfing, J. (2010), *Nærdemokrati efter kommunalreformen*, København: DJØF, og J. Torfing (Red) (2009), *Ledelse efter kommunalreformen*, København: DJØF.

Indledning

Som påvist i den efterhånden omfattende governanceforskning spiller styringsnetværk efterhånden en ganske betydelig rolle i tilvejebringelsen af offentlig styring. I modsætning til tidligere er det i stigende grad et succeskriterium for offentlige myndigheder, at de har tætte netværksrelationer til andre offentlige myndigheder samt til private stakeholdere. Der etableres ledernetværk, tværgående projekter og partnerskaber i et væk, og det er en udbredt antagelse i den offentlige sektor, at styringsnetværk udgør et nødvendigt element i samfundsstyringen. Denne udvikling har gjort det stadig mere påtrængende for såvel samfundsforskere som offentlige myndigheder at afklare, hvad de faktiske effekter af denne form for interaktiv styring egentlig er.

Governanceforskerne har høj grad interesseret sig for spørgsmålet om, i hvilken grad styringsnetværk fremmer eller hæmmer bestræbelserne på at udøve effektiv og demokratisk samfundsstyring. Der kan imidlertid ikke gives noget generelt og entydigt svar på dette spørgsmål. Styringsnetværk er forskellige, og det er i sidste ende et empirisk spørgsmål, hvorvidt et konkret styringsnetværk har en positiv eller negativ effekt på tilvejebringelsen af effektiv og demokratisk styring. Skal forskningen komme videre i sine bestræbelser på at vurdere effekter af styringsnetværk, er det derfor afgørende, at der udvikles nogle kriterier, der gør det muligt at evaluere de effekter, som konkrete styringsnetværk har. Sådanne kriterier vil gøre det muligt at foretage komparative studier af styringsnetværk, der får de forskellige effekter til at træde tydeligt frem. Komparative studier vil kunne bidrage til at nuancere og kvalificere den teoretiske debat om, hvad styringsnetværk betyder for offentlige styring. Samtidig kan de informere forsøget på at gøre styringsnetværk mere effektive og demokratiske gennem en bevidst og målrettet styring af styringsnetværk, som i netværksforskningen betegnes metastyring, fordi der er tale om styring af interaktive styringsprocesser (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997; Jessop, 2002; Klijn og Koppenjan, 2004; Kooiman, 2003).

Formålet med denne artikel er således at udvikle kriterier, der kan anvendes i empiriske evalueringer af konkrete styringsnetværks effektivitet og demokratiske kvalitet og ligge til grund for en proaktiv metastyring, der sigter på at fremme effektiv og demokratisk netværksstyring. Artiklen er opbygget som følger: Først defineres begrebet styringsnetværk. Derefter diskuteres hvilke kriterier, der kan anvendes til at evaluere, om et givent styringsnetværk bidrager til en effektiv og demokratisk offentlig styring. Denne diskussion følges op af en nærmere definition af metastyringsbegrebet og en beskrivelse af en række af de metastyringsredskaber, som kan tages i anvendelse med henblik på at gøre styringsnetværk effektive og demokratiske. Endelig opstilles til sidst nogle kriterier for evaluering af metastyringsindsatsen.

Hvad er styringsnetværk, og hvorfor er der blevet flere af dem?

Interessen for styringsnetværks rolle i offentlige styringsprocesser er stor blandt governanceforskerne. Det gælder ikke mindst administrationsforskerne (Kooiman, 1993; Mayntz, 1993; Scharpf, 1994; Rhodes, 1997; Heffen, Kickert og Thomassen, 2000; Agranoff og McGuire 2003; Hajer og Wagenaar, 2003; Mar-

cussen og Torfing, 2007). Skønt der er mindre variationer i begrebsanvendelsen, så indfanger følgende definition den gængse opfattelse af, hvad styringsnetværk er for noget:

Styringsnetværk knytter en række gensidigt afhængige, men operationelt autonome aktører sammen med henblik på en forhandlingsbaseret koordination, der søger at realisere specifikke målsætninger indenfor institutionelle rammer bestående af regler, normer, og diskursive vidensformer, og derigennem bidrager til den offentlige styring

For det første er der generelt enighed om, at drivkraften i etableringen af styringsnetværk er tilstedeværelsen af en gensidig afhængighed blandt deltagerne i netværket. Aktørerne er imidlertid operationelt autonome og kan således ikke beordres til at agere på en bestemt måde af de andre netværksaktører. Det betyder, at beslutningstagning sker gennem forhandling, der ofte fører til indgåelse af aftaler og kompromisser, men sjældent til enighed og konsensus. Forhandlingerne finder sted inden for en institutionel ramme, der formes og får betydning i takt med, at netværket konstituerer og konsoliderer sig selv som netværk (Hajer og Versteeg, 2005: 341). Denne skrøbelige institutionelle ramme, som tilvejebringer en midlertidig regularitet i relationerne mellem netværksaktørerne, skaber en arena for selv-styring, der dog i de fleste tilfælde fungerer i hierarkiets skygge (Scharpf, 1994), eftersom offentlige autoriteter kan regulere og påvirke styringsnetværkets betingelser, råderum og styringskompetence.

Styringsnetværk kan antage mange forskellige former. Særlig kendt er David Marsh og Rod Rhodes' (1992) netværkstypologi, der bl.a. etablerer et skel mellem de meget eksklusive og stabile 'policy communities' og de inklusive ad hoc prægede 'issue netværk'. En anden væsentlig forskel findes mellem de styringsnetværk, der etableres nedefra af de deltagende aktører selv, og de styringsnetværk der initieres oppefra af offentlige myndigheder. På samme vis er der nogle styringsnetværk, der primært inddrager aktører fra forskellige dele af den samme organisation, mens andre netværk består af aktører fra forskellige organisationer. Nogle styringsnetværk er formaliserede, mens andre fungerer helt uformelt. Sidst men ikke mindst er der nogle netværk, der er kraftigt involveret i policy-formulering, mens andre netværk primært bidrager til policy-implementering. Styringsnetværk kan altså antage mange former, og det rejser spørgsmålet om, hvilke effekter forskellige typer styringsnetværk har på den styringsmæssige effektivitet og den offentlige styrings demokratiske kvalitet.

Hvor effektive og demokratiske er styringsnetværk?

Som anført ovenfor har governanceforskere i de senere år været stærkt optaget af spørgsmålet om, hvordan styringsnetværk påvirker tilvejebringelsen af effektiv og demokratisk samfundsstyring. Debatten herom var op gennem 1990'erne temmelig abstrakt og teoretisk, men i de senere år er en del forskere begyndt at overveje, hvordan man evaluerer styringsnetværks effekter (Provan og Milward, 2001). Disse overvejelser er dog stadig i deres vorden, idet kun få har rejst spørgsmålet om, hvilke kriterier der kan anvendes i effektmålingen. I det følgende giver vi vores bud på et sæt af kriterier, der kan bruges i vurderingen af sty-

ringsnetværks betydning for den offentlige styrings effektivitet og demokratiske kvalitet.

Hvordan evalueres styringsnetværks bidrag til at skabe effektiv styring?

Som Robert Agranoff og Michael McGuire (2003: 191) ganske rigtigt påpeger, er der ikke fundet klare svar på, hvordan man afgør, om en samarbejdsproces mellem flere forskellige aktører har været effektiv eller ej. Styringsnetværk er ofte blevet rost for deres evne til at skabe en effektiv løsning på komplicerede problemstillinger, eller 'wicked problems' som de ofte benævnes i litteraturen (Rittel og Webber, 1973; Klijn og Koppenjan, 2004). Det særlige ved denne type styringsproblemer er, at styringsproblemet er komplekst og vanskeligt at beskrive og målsætningerne er uklare og flertydige. Det er derfor vanskeligt at opstille, og teste forskellige løsningsmodeller. Opgaveløsningen kræver mobilisering af forskellige former for specialiseret viden og inddragelse af mange typer aktører, hvilket skaber risiko for kommunikationsproblemer og konflikter. Eksempler på politikområder kendetegnet ved sådanne wicked problems er sundhedsområdet, miljøområdet og planlægningsområdet. Denne form for wicked problems går også under betegnelsen 'tredje generations problemområder' (Montin, 2007). Der er imidlertid kun i beskedent omfang skabt empirisk belæg for antagelsen om, at styringsnetværk og andre samarbejdsbaserede styreformers er i stand til at løse komplekse styringsopgaver på en effektiv måde, og de forskere, der har bestræbt sig på at tilvejebringe en sådan viden, har kun i begrænset omfang overvejet effektivitetsbegrebets anvendelse i relation til interaktive styringsformer (Provan og Kenis, 2005; Provan og Milward, 1995; Provan og Sebastian, 1998; Riccio, Bloom og Hill, 2000).

I og med at styringsnetværk udgør en distinkt form for offentlig styring, der er baseret på forhandling mellem gensidigt afhængige aktører frem for på enten ordre- og regelstyring eller konkurrence (Kersbergen og Waarden, 2004), er det ikke muligt at evaluere deres effektivitet på helt den samme måde, som vi måler effektiviteten af hierarkiske og markedsbaserede styreformers (Jessop, 2002: 236). Hierarkiske former for offentlig styring evalueres enten ud fra politiske programmets omkostningsefficiens, defineret som den samlede omkostning ved produktionen af et bestemt produkt, eller ud fra deres resultateffektivitet, forstået som indfrielse af programmets målsætning gennem tilvejebringelsen og anvendelsen af specifikke ressourcer (Etzioni, 1964: 8-9; Lane, 1995: 242-243). Det er imidlertid problematisk at måle styringsnetværks omkostningsefficiens, da de resultater, som de producerer, ofte har en vag og undefinerbar karakter og derfor kan være vanskelige at sætte på tal. Her tænker vi bl.a. på skabelsen fælles problemforståelser, fælles værdisæt, fremtidsvisioner, strategier osv., som er umulige at kvantificere. Det er desuden meget vanskeligt at opgøre de samlede omkostninger ved tilvejebringelsen af et bestemt resultat, fordi omkostningerne i de fleste tilfælde er delt mellem alle de aktører, der deltager i netværket, og styringsnetværket ikke altid bærer omkostningerne ved implementeringen af resultatet. Det går ikke meget bedre med forsøget på at evaluere styringsnetværks resultateffektivitet. Vurderingen af målopfyldelse kompliceres af, at målene til stadighed ændrer karakter og betydning gennem de løbende forhandlinger, der

finder sted i styringsnetværket. Tilstedeværelsen af diffuse og mangfoldige målsætninger er et kendt problem i forbindelse med opgørelsen af offentlige programmers målopfyldelse (Riccio, Bloom og Hill, 2000: 167; Etzioni, 1964: 14-16). I relation til styringsnetværk er problemerne endnu værre, da målsætningerne forandres i takt med den videns- og meningsudveksling, der finder sted i netværkene undervejs i forhandlingsprocessen. I de tilfælde, hvor der kan identificeres nogenlunde klare og konstante målsætninger, er det i princippet muligt at vurdere styringsnetværks bidrag til at sikre en høj grad af resultateffektivitet, men da styringsnetværk i de fleste tilfælde deler ansvaret for at realisere disse målsætninger med en lang række offentlige institutioner og myndigheder, så giver det sjældent mening at gøre netværket til hovedansvarlig for målopfyldelsesgraden.

Evalueringen af effektiviseringsgevinsten af de såkaldte 'quasi-markeder', der blev etableret som en del af 1980'ernes og 1990'ernes New Public Management-reformer, sker normalt på grundlag af målinger af deres omkostningsefficiens, men i de tilfælde, hvor den offentlige styring afhænger af tilstedeværelsen af 'rene markeder', måles effektivitet med reference til deres omfordelingseffektivitet, defineret som en pareto-optimal fordeling af omkostninger og goder, hvor ingen kan opnå en bedre stilling, uden at en anden samtidig opnår en ringere stilling (Downs og Larkey, 1986: 7). Sammenlignet med resultateffektivitetskriteriet har pareto-optimalitetskriteriet den fordel, at det muliggør en individuel måling af omkostninger og goder frem for alene at operere med en kollektiv nyttefunktion. Opgørelsen af pareto-optimalitet er imidlertid heller ikke et brugbart middel til at måle styringsnetværks effektivitet. I styringsnetværk er den økonomiske konkurrence mellem et ubestemt antal uafhængige markedsaktører erstattet af forhandlinger og aftaleindgåelse blandt en mindre gruppe af gensidigt afhængige parter, og de politiske kampe, der finder sted i den forbindelse, kan ikke forventes at føre til pareto-optimale fordelinger. Tilstedeværelsen af asymmetriske magtrelationer vil med stor sandsynlighed både producere tabere og vindere, og fraværet af en hierarkisk autoritet gør det svært at få vinderne til at kompensere taberne.

I målingen af styringsnetværks effektivitet må vi altså se ud over de traditionelle kriterier i form af omkostningsefficiens, resultateffektivitet, og fordelings-effektivitet. Andre kriterier har da også været forsøgt anvendt, heriblandt 'oplevet effektivitet' (Hasnain-Wynia m.fl., 2003; Teisman, 1992). Metoden har her været ex post surveys blandt enten de berørte parter eller netværksdeltagerne, hvor der spørges til, i hvilken grad de er tilfredse med de løsninger og resultater, som et styringsnetværk har været involveret i at tilvejebringe, og/eller om de er mere tilfredse, end de ville have været, hvis styringsnetværket ikke havde været involveret (Agranoff og McGuire, 2003: 191). Problemet er bare, at der er ringe grund til at tro, at respondenterne er i stand til at give informerede svar på disse spørgsmål. Som oftest ved de berørte aktører meget lidt om, hvem der rent faktisk har produceret en given løsning eller et bestemt resultat, og de har svært ved at vurdere om netværksstyringen gør en forskel. Desuden vil de involverede parter være tilbøjelige til at give svar, der er præget af efterrationaliseringer, og deres vurdering af netværkets effektivitet vil ofte afspejle deres egne gevinster

og tab frem for den samlede effekt af indsatsen. Man får derfor ikke særlig meget at vide om netværkets faktiske præstation.

Et mere fundamentalt problem ved denne metode består i, at tilfredshedsmålinger ikke siger noget om, hvorfor de berørte og involverede parter er mere eller mindre tilfredse med et givent outcome. Det er nødvendigt med viden om årsager, hvis man vil gøre noget for at gøre styringsnetværk mere effektive. En af de faktorer, som kan spille en rolle for, hvordan respondenterne evaluerer et netværk, er de kulturelt og institutionelt indlejrede normer, der kan være på spil i en given sammenhæng. Sådanne normer kan afdækkes gennem kvalitative bottom-up studier baseret på interviews og dokumentstudier. Et sådant studium er blevet gennemført af Denise van Raaij og Patrick Kenis (2005) i en undersøgelse af de eksplicite og implicite effektivitetsnormer i fire hollandske styringsnetværk. Selvom en sådan induktiv forskningstilgang kan give os en bedre forståelse af, hvorfor en konkret gruppe aktører evaluerer et styringsnetværks effektivitet, som de gør, så bidrager sådanne undersøgelser ikke til at udvikle et mere systematisk og sammenhængende bud på, hvad effektivitet kan betyde i relation til styringsnetværk.

Efter vores opfattelse må et sådant bud tage afsæt i en måling af, om styringsnetværk er i stand til at levere det, som de ifølge de mange teorier om styringsnetværk forventes at levere (se Sørensen og Torfing, 2007). De kriterier, der er opregnet nedenfor, sammenfatter disse forventninger. Kriterierne indeholder såvel indholdsmæssige som procedurerelaterede aspekter. I et forsøg på at undgå en sammenblanding af betingelserne for og resultaterne af netværksstyringen, formuleres kriterierne i termer af outputs og outcomes. I stil med Provan og Milward (2001: 416) retter vi blikket mod kriterier, der har at gøre med kvaliteten af den offentlige styring, problemløsningskapaciteten, de dertil hørende omkostninger og graden af legitimitet omkring styringsnetværkets virke; men i stedet for at anvende forskellige kriterier for forskellige parter tilbyder vi kriterier, der forholder sig til forskellige faser i styringsprocessen. Dermed bliver det nemlig muligt at afdække styringsnetværkenes bidrag til alle dele af den offentlige styring og ikke blot, hvordan "knappe offentlige midler kan allokere til de serviceproducenter, der er i stand til at udnytte dem effektivt med henblik på at opfylde befolkningens behov" (Provan og Milward, 2001: 415). Vi foreslår således, at styringsnetværks effektivitet vurderes empirisk ud fra deres evne til:

1. At producere klare og velinformerede forståelser af styringsproblemernes karakter gennem vidensdeling
2. At udvikle innovative, forudseende og samtidigt realiserbare løsningsstrategier gennem idégenererende debat
3. At nå frem til beslutninger, der går videre end den mindste fællesnævner og undlader at skubbe omkostningerne over på andre
4. At sikre en gnidningsfri implementering af de trufne beslutninger funderet i et bredt ejerskab til disse beslutninger blandt alle relevante parter
5. At bidrage til løsningen af væsentlige offentlige styringsproblemer gennem en fleksibel tilpasning af offentlige styringstiltag

6. At skabe gode betingelser for fremtidigt netværkssamarbejde mellem de involverede aktører gennem tilvejebringelsen af læreprocesser, der bidrager til formningen af fælles referencerammer, skæbnefællesskabsforestillinger og gensidig tillid.

Evalueringen af styringsnetværks effektivitet på basis af disse seks kriterier åbner mulighed for at tegne et samlet og overordnet billede af, i hvilken grad konkrete styringsnetværk bidrager til tilvejebringelsen af effektiv offentlig problemløsning og styring i forskellige faser af styringsprocessen. Det er dog i den forbindelse væsentligt at holde sig for øje, at konkrete styringsnetværk ofte kun er involveret i nogle enkelte faser i processen. Policy-formuleringsnetværk er primært involveret i de første faser i styringsprocessen, mens implementeringsnetværk er involveret i de sidste faser. Det betyder, at nogle af de ovenfor opregnede evalueringskriterier er mere relevante for en evaluering af et givent styringsnetværks virke end andre. Er formålet med evaluering at kunne sammenligne forskellige styringsnetværks effektivitet, er det endvidere vigtigt at være opmærksom på en række kontekstuelle forhold, som kan have betydning for, hvordan et styringsnetværk klarer sig i forhold til de forskellige kriterier. Ikke mindst kan variationer i styringsnetværks effektivitet i de forskellige faser hænge sammen med, at de er involveret i løsningen af forskellige typer policy-problemer, og at der er stor forskel på aktørfeltet, de institutionelle rammer og politiseringsgraden. Det, at der skabes en mere nuanceret viden om styringsnetværks effektivitet i forskellige faser af styringsprocessen under forskellige rammebetingelser, kan bidrage til at kvalificere den udøvelse af metastyring af konkrete styringsnetværk, der er nødvendig for at sikre, at netværkene bidrager til at gøre den offentlige styring så effektiv som muligt.

Hvordan evalueres styringsnetværks betydning for demokratiet?

Indtil for nyligt har interessen for styringsnetværks demokratiske effekter været begrænset, men på det seneste er der kommet gang i forskningsdebatten herom (Klijn og Skelcher, 2007). Den hidtidige mangel på interesse for emnet kan bl.a. skyldes, at der er tale om en meget vanskelig sag. Tages der afsæt i traditionelle liberale demokratiteorier, så udgør styringsnetværk en entydig trussel mod demokratiet. Traditionelle teorier om repræsentativt demokrati opfatter styringsnetværk som problematiske, fordi der sjældent er en fri og lige konkurrence om adgangen til netværkene; fordi de ikke fordeler magt og indflydelse ligeligt blandt deltagerne; fordi graden af offentlighed omkring netværkenes virke ofte er begrænset; og fordi der er ringe muligheder for at holde dem, som deltager i netværksstyringen, ansvarlige for de truffne beslutninger. Også de traditionelle deltagelsesdemokratiske teorier opfatter fortrinsvis styringsnetværk som en trussel mod demokratiet, idet styringsnetværk truer med at udviske den institutionelle adskillelse mellem stat og privatsfære, der fungerer som et værn mod en overdrevet offentlig indgriben i civilsamfundet, hvor individer og lokale fællesskaber styrer sig selv (Sørensen og Torfing, 2007: 234).

De traditionelle liberale demokratiteorier peger på en række negative effekter, som styringsnetværk kan have på demokratiet, og en række konkrete studier

viser, at der er grund til at være på vagt overfor brugen af styringsnetværk i en demokratisk henseende (Hasselberg, 2001; Bogason og Zølner, 2007; Markussen og Torfing, 2007). De traditionelle demokratier har imidlertid meget lidt at sige om de positive demokratiske effekter, som styringsnetværk også kan have på demokratiet. Dem får man bedre øje for, når der tages afsæt i de nye post-liberale demokratiteorier, som har set dagens lys indenfor de senere år (Sørensen og Torfing, 2005a). Det fremgår bl.a. af et studie af lokale politikudviklende netværk i Belgien (De Rynck og Voets, 2006). Set ud fra et post-liberalt eliteperspektiv på demokrati udgør styringsnetværk nemlig en platform for skabelsen af sub-eliter. Derved styrkes mobiliteten mellem de politiske eliter og folket, samtidig med at der skabes øget konkurrence om det politiske lederskab, og eliterne presses til at retfærdiggøre deres beslutninger (Etzioni-Halevy, 1993). Også en række deltagelsesorienterede post-liberale demokratiteorier ser styringsnetværk som en mulig bidrager til at skabe et stærkere demokrati, fordi styringsnetværk baner vejen for, at befolkningen kan komme til at spille en mere aktiv rolle i de politiske beslutningsprocesser, end det repræsentative demokratis institutioner lægger op til. 'Participatory governance'-traditionen argumenterer således for, at deltagelsen i lokale styringsnetværk kan give udsatte grupper mere politisk selvtilid og større tillid til det politiske system (Fung og Wright, 2003). En række nye teorier om organisationsdemokrati betragter desuden styringsnetværk som et middel til at skabe en tættere kommunikation mellem den centrale styring, der udøves via det repræsentative demokratis institutioner, og den lokale selvstyring, der finder sted i det civile samfunds mange organisationer (Hirst, 1994). Neo-kommunitarisk demokratiteori åbner mulighed for at se styringsnetværk som ramme for optræningen af aktører i at zappe mellem forskellige identiteter og fællesskabstilknytninger (Sandel, 1996). Diskursiv demokratiteori hævder, at styringsnetværk kan bidrage til at politisere og dermed bane vejen for en demokratisering af stadig flere samfundsområder gennem en destabilisering af dominerende diskurser (Dryzek, 2000). Endelig peger post-marxistisk demokratitænkning på, at territoriale deltagelses- og repræsentationsformer kan drage fordel af at blive suppleret med mere problemrelaterede og situationsbestemte demokratiske organiseringsformer (Jessop, 2000).

På baggrund af en samlet vurdering af både de traditionelle og nyere demokratiteorier kan man alt i alt konstatere, at styringsnetværk både kan have en negativ eller positiv betydning for demokratiet. Endvidere kan man på baggrund af en sammentænkning af de to teorikomplekser argumentere for, at den betydning, som et givent styringsnetværk får for demokratiet, i væsentlig grad afhænger af, i hvilken grad det er demokratisk forankret i det repræsentative demokratis institutioner, i særligt berørte grupper og organisationer, i et deltagende civilsamfund og i et sæt af demokratiske normer og regler for, hvordan demokratisk debat og interaktion bør finde sted (se Sørensen og Torfing, 2005b). En evaluering af styringsnetværks demokratiske effekter kan med andre ord med fordel tage afsæt i en undersøgelse af, i hvilket omfang:

1. Styringsnetværk er metastyret af valgte politikere
2. Styringsnetværk kontrolleres af de organisationer og grupper, som det repræsenterer

3. Styringsnetværk står til ansvar overfor de borgere, som er berørt af de beslutninger, der træffes i styringsnetværket
4. Den interne dialog og beslutningsproces i styringsnetværk finder sted i overensstemmelse med et demokratisk norm- og regelsæt

Disse fire demokratiske forankringspunkter angiver kriterier, der kan tages i anvendelse i evalueringer af konkrete styringsnetværks demokratiske karakter. Der er allerede gennemført nogle evalueringer af konkrete styringsnetværk med udgangspunkt i disse kriterier (Torfing, Sørensen og Fotel, 2009; Skelcher m.fl., 2011). Disse studier viser, at evalueringer heraf ikke fører til entydige ja eller nej svar, men at styringsnetværks demokratiske forankring bedst anskues som et spørgsmål om grader. Et styringsnetværk kan være mere eller mindre demokratisk, og det kan være mere eller mindre demokratisk på forskellige måder. Mens ét netværk kan falde godt ud i forhold til punkt 1, 2 og 3, men dårligt i forhold til punkt 4, så kan et andet netværk falde dårligt ud i forhold til punkt 2, 3 og 4, men til gengæld klare sig godt i forhold til punkt 1. Endvidere er det vigtigt at holde sig for øje, at alle styringsnetværk ikke har samme behov for demokratisk forankring. Styringsnetværk, der er initieret fra neden, som ikke er finansieret af offentlige midler, og som ikke varetager offentlige kerneopgaver, kan i nogle tilfælde klare sig med en mindre grad af demokratisk forankring end styringsnetværk, der er initieret fra oven, er offentligt finansieret og varetager velfærdsstatistiske kerneopgaver. Eksempelvis har styringsnetværk bestående af folkeskoler og sportsforeninger, der har til hensigt at arbejde sammen om nedbringelsen af fedme blandt børn, i mindre grad behov for at være demokratisk forankrede end styringsnetværk, der tilrettelægger den kommunale beskæftigelsesindsats (Bogason og Zølner, 2007). Denne kompleksitet skal medtænkes, når man sammenligner forskellige styringsnetværks demokratiske forankring på baggrund af de fire kriterier. Kriterierne er frem for alt velegnede til at tegne et billede af et konkret styringsnetværks demokratiske profil og kan dermed bidrage til at informere metastyingsstrategier, der søger at fremme et givent netværks demokratiske forankring. Denne kvalificering af metastyingsstrategier er ikke mindst væsentlig set i lyset af det forhold, at styringsnetværk næppe får positive effekter på demokratiet, hvis ikke de reguleres med dette for øje (Young, 2000; Fung, 2004; Edelenbos, Steijn og Klijn, 2010).

Vi har nu opstillet en række kriterier som kan danne udgangspunkt for empiriske studier af, i hvilken udstrækning styringsnetværk bidrager til en effektiv og demokratisk samfundsstyring. Kriterierne er relativt overordnede, og før de tages i anvendelse i empiriske studier af konkrete styringsnetværk, er det nødvendigt at foretage en detaljeret operationalisering, så måling bliver tilstrækkelig præcis. Det er endvidere blevet understreget, at et givent styringsnetværks styringsmæssige og demokratiske effekter ikke mindst hænger sammen med, hvordan og i hvilken grad det er blevet metastyret. Der er derfor behov for at forklare, hvad der menes med metastyring, og beskrive, hvordan den udøves.

Hvad er metastyring, og hvordan udøves den?

Metastyring kan defineres som et forsøg på at styre selvstyrende processer, uden at falde tilbage på traditionel hierarkisk styring gennem ordrer og kontrol. Formålet med metastyring er således ikke at detailstyre, hvad én eller flere aktører foretager sig, men at forme autonome aktører så de har vilje og evne til at udøve en nærmere bestemt type af selvstyring, etablere arenaer for interaktion og give retning til samarbejdet. En del empiriske studier viser, at denne type styring har vundet fodfæste i de senere år (Sørensen og Triantafillou, 2009). Drivkraften har bl.a. været de mange administrative reformer, der er blevet gennemført i de sidste 30 år i mange vestlige demokratier. New Public Management-reformprogrammet har således bidraget til at gøre offentlige og private producenter af offentlig service til selvstyrende aktører, der påvirkes af forskellige incitamentsstrukturer og overvåges af komplekse mål- og rammestyringssystemer. Samtidig er der ikke mindst i de skandinaviske lande i samme periode blevet søsat en række reformer og finansieringsmodeller, der søger at motivere offentlige og private aktører til at forme og indgå i selvstyrende netværk og partnerskaber, der arbejder sammen om offentlig opgaveløsning (Sørensen, 2009). Begge del er eksempler på metastyring.

Metastyring er således ikke nogen fjern fremtidsvision, men snarere en begrebsliggørelse af aktuelle træk ved den offentlige styring. Samtidig med at styringsnetværk vinder frem, der hvor den hierarkiske styring må give op og markedsstyring ikke synes at tilbyde et brugbart alternativ, så er det blevet stadig mere klart at de nye interaktive styringsformer skal faciliteres, styres og gives retning. Med dette in mente er governanceforskerne gået på jagt efter en begrebsramme, der kan bidrage til sammenfattende at beskrive måden, hvorpå offentlig styring udøves i dag. Metastyringsbegrebet er første skridt i bestræbelserne på at skabe en sådan begrebsramme. Med udgangspunkt i forskellige governanceforskeres bud på, hvordan styringsnetværk kan metastyres, er det muligt at identificere fire overordnede metastyringsredskaber: Netværksdesign, rammesætning af netværk, netværksledelse og netværksdeltagelse (Jessop, 2002; Kooiman, 2003; Klijn og Koppenjan, 2004, Sørensen og Torfing, 2007). Tabel 1 viser, hvordan alle disse metastyringsredskaber kan benyttes til at fremme styringsnetværks effektivitet og demokratiske forankring.

Tabel 1: Metastyringsredskaber

	Effektivitet	Demokrati
Netværksdesign	Hold fokus på målene og aktørernes innovative kapaciteter, når netværket sammensættes	Skab offentlighed om styringsnetværkets etablering, virke og resultater
	Definer eller forhandl en klar deadline for, hvornår opgaver skal være løst	Tilvejebring en bred inklusion af relevante og berørte aktører
	Nedlæg eller skær båndende til netværk uden succes	Understøt skabelsen af konkurrerende netværk

Rammesætning af netværk	<p>Promover koordination og integration af målsætninger gennem politisk rammestyning og historiefortælling</p> <p>Skab en stærk gensidig afhængighed mellem netværksaktørerne med henblik på at fremme samarbejde mellem dem</p> <p>Giv netværket andel i evt. effektivitetsgevinster</p>	<p>Kommunikér det politiske økonomiske, juridiske og diskursive grundlag for styringsnetværkets virke til netværket</p> <p>Mål styringsnetværkets resultater og vurder dem i lyset af de givne rammevilkår</p> <p>Beslut, om der er behov for at sanktionere netværket og i givet fald hvordan</p>
Netværksledelse	<p>Serviceer netværket på en måde, der gør det mindre omkostningsfuldt for aktørerne at deltage og giver dem lyst til at være med</p> <p>Mindsk konfliktniveauet gennem strategisk dagsordenssætning, mediering, fælles læring og videnindsamling</p> <p>Signalér, at der er en væsentlig grad af fleksibilitet i styringen, så man ikke blokerer for innovation</p>	<p>Understøt eller repræsenter svage og marginaliserede aktørgrupper i og udenfor netværket med henblik på at sikre politisk lighed</p> <p>Tilvejebring synlighed i netværksprocesserne gennem spredning af relevant viden og information til alle netværkets aktører</p> <p>Undersøg om netværksaktørerne har opbakning i deres bagland</p>
Netværksdeltagelse	<p>Understøt viljen til samarbejde ved at skabe hurtige sejre og delt ejerskab til dem</p> <p>Vis tillid for at skabe tillid</p> <p>Sælg historiefortællingen, men lad være med at oversælge den</p>	<p>Arbejd for, at netværket inddrager demokratiske hensyn i deres fastlæggelse af procedurer for netværkets virke</p> <p>Argumenter for, at sikringen af en bred ekstern og intern inklusion, et positivt syn på konflikter og gensidig respekt i håndtering af disse bliver normsat</p> <p>Sørg for, at netværket jævnligt evaluerer sit virke med reference til de demokratiske normer og regler, som det har formuleret</p>

Det første metastyringsredskab, netværksdesign, har en afgørende rolle at spille, når netværk skal etableres, men kan også anvendes til at justere de institutionelle forhold, som netværket agerer indenfor senere i forløbet. Et styringsnetværk kan så at sige løbende re-designes. Er formålet at øge styringsnetværkets effektivitet, er det for det første vigtigt, at designeren holder blikket fast rettet mod de målsætninger, problemforståelser og handlerum, som eksisterer for netværkets arbejde, således at dette får indflydelse på valg af netværksdesign og -deltagere (Goldsmith og Eggers, 2004: 56-60; Klijn og Koppenjan, 2004). Det nytter ikke

noget blot at stille med det sædvanlige hold, for så kommer man let til at ekskludere nogle af de aktører, der for alvor kan bidrage til at gøre opgavevaretagelsen effektiv, og inkludere nogle, som har ganske lidt at tilbyde i den konkrete situation, eller som måske ligefrem blokerer for nytænkning og kreativitet. Det, at politisk tradition i nogen grad kan blokere for inddragelsen af relevante aktører, kommer tydeligt til udtryk i et studie af netværksstyring indenfor beskæftigelsespolitikken i England, Frankrig og Danmark (Bogason og Zølner, 2007). Det er endvidere vigtigt, at netværket samles omkring en bredt defineret offentlig styringsopgave, som giver en overordnet målsætning, som der er bred opbakning til. En sådan målsætning kunne være 'grøn by', 'sygdomsforebyggelse' eller 'uddannelsesmæssig oprustning til videnssamfundet'. Med henblik på at fremme konstruktiv debat og beslutningskraft i netværket kan arbejdet organiseres omkring deadlines og andre milepæle, da arbejdet ellers kan opleves som værende for ukonkret. Sådanne deadlines kan med fordel aftales løbende med netværket. Netværk kan også tildeles forskellige typer af opgaver, idet det gør arbejdet mere udfordrende og interessant. Opgaverne kan bestå i at afholde konferencer, forberede policy-notater, fordele midler eller realisere konkrete projekter. Værdien af metastyring, der giver netværk mange forskellige typer af opgaver, afdækkes bl.a. af et studie af metastyrede styringsnetværk i en dansk kommune (Sørensen og Torfing, 2000).

Der er selvfølgelig grænser for, hvor meget man kan styre gennem en strategisk tilrettelæggelse af det institutionelle design. Derfor er det vigtigt, at de, der metastyrer – lad os kalde dem metaguvernørerne – er villige til enten at nedlægge eller skære båndene til styringsnetværk, der trods en betydelig metastyringsindsats viser sig at være ineffektive. Det kan være en vanskelig opgave at nedlægge styringsnetværk, idet der må forventes en betydelig modstand fra netværksaktørernes side. Det gælder især, hvis netværket oprindeligt blev etableret 'nedefra'. For at undgå en sådan modstand kan metaguvernører i stedet vælge at nedtone eller helt droppe forbindelsen til netværket.

Netværksdesign kan imidlertid ikke bare bidrage til at øge styringsnetværks effektivitet. Det kan tillige styrke deres demokratiske forankring. Metaguvernørerne kan både i opstartsfasen og senere i forløbet skabe offentlighed omkring styringsnetværkets eksistens, virke og sammensætning. Der kan f.eks. stilles krav om, at netværket har en hjemmeside med bestemte typer af information, at styringsnetværket løbende er i dialog med pressen eller bestemte grupper af berørte omkring de beslutninger, der træffes, og om at beskrivelser af netværkets bidrag til løsningen af bestemte offentlige opgaver er tilgængelige og kan kommenteres af den brede offentlighed. Netværksdesign kan også bruges til at fremme en bred inklusion af relevante og berørte aktører i netværket – det som Iris Marian Young (2000) kalder ekstern inklusion. Hvis det viser sig umuligt at inkludere alle de relevante og berørte parter, kan metaguvernøren i stedet gøre sit til at forhindre systematiske eksklusioner, dvs. eksklusioner, der har at gøre med køn, etnisk herkomst, materielle og sociale ressourcer eller bestemte politiske holdninger. Det viser bl.a. et studie af stakeholderinddragelse i Indien (Fung og Wright, 2003). Hvis metaguvernøren foretrækker et mindre netværk, der alene består af de mest magtfulde og/eller pålidelige aktører med henblik på skabe hurtige resultater, kan faren for, at processen bliver for elitær, modgås ved, at der

etableres konkurrerende netværk med en bredere sammensætning. En sådan netværkskonkurrence kan dels stimulere offentlig debat, dels presse elitenetværket til at anlægge et mere inklusivt perspektiv med henblik på at forebygge mulig kritik fra det bredere sammensatte netværk. Det skete bl.a. i forbindelse med udarbejdelsen af en vandreguleringsstrategi i Belgien (Allaert, 2005).

Det andet metastydingsredskab er rammesætning af netværk, der udøves gennem formningen af den arena, som netværket agerer indenfor. Rammesætningen kan tage form af nogle overordnede mål, som styringsnetværket skal bidrage til at nå, nogle økonomiske vilkår og retlige betingelser for netværkets virke og en diskursiv historiefortælling, der gør netværkets aktiviteter meningsfulde og nødvendige for deltagerne. Netværkseffektiviteten kan øges gennem bestræbelser på at sikre en væsentlig grad af overensstemmelse mellem de overordnede mål, der sættes af de offentlige myndigheder, og de mål, som netværksaktørerne opfatter som relevante (Termeer og Koppenjan, 1997). Historiefortællinger, der spreder succeshistorier og 'best practices', kan udgøre et virkningsfuldt middel til at påvirke netværksaktørernes målsætninger og deres forestillinger om, hvorvidt og hvordan det er muligt at realisere dem. Metaguvernøren kan også gennem strategisk ressourceallokering gøre sit til at skabe gensidig afhængighed mellem netværksaktørerne og dermed presse dem til at holde sammen i svære forhandlingsprocesser. Det kan bl.a. ske gennem udbud af særlige puljer til styringsnetværk med en bestemt sammensætning og målsætning, og denne metastydingsmetode har i flere tilfælde vist sig at være en effektiv drivkraft for etableringen og konsolideringen af styringsnetværk (Aasæther m.fl., 2009). Når målsætningerne er tilpasset og ressourcerne fordelt, er det vigtigt at give et netværk ejerskab til og æren for dets præstationer. Det kan dels ske ved at fejre gode præstationer og gøre dem synlige for omverdenen, dels ved at netværket får en ressourcemæssig bonus og/eller et øget handlerum. Når positive præstationer fremhæves, giver det netværksaktørerne lyst til at gøre deres bedste og til at fortsætte samarbejdet. Vanskeligere er det i situationer, hvor et styringsnetværk ikke leverer. Her er det en opgave for metaguvernøren at afdække årsagen hertil, så der er grundlag for at foretage et kvalificeret valg mellem at gøre noget målrettet for at fjerne disse årsager eller at nedlægge styringsnetværket.

Rammesætning af netværk kan også bruges til at forstærke et styringsnetværks demokratiske forankring ved at sikre, at netværksaktiviteterne finder sted med reference til nogle overordnede politiske, økonomiske, retslige og diskursive holdepunkter, der er fastsat af valgte politikere og effektueret af deres embedsværk (Goldsmith og Eggers, 2004: 145-150). En indirekte demokratisk kontrol kan udøves gennem en tæt forhandling af og grundig formidling og spredning af viden om disse rammer. En sikring af en tæt demokratisk forankring af styringsnetværk i det repræsentative demokrati forudsætter nemlig, at styringsnetværkene har accepteret og forstået disse rammebetingelser og dermed har en klar fornemmelse af, hvor grænserne for selvstyret går. Et forsøg på at metastyre lokale netværk gennem klare beskrivelser og vedvarende dialog om netværkenes råderum har blandt andet vist sig succesfulde i Holbæk Kommune i Danmark (Agger, Löfgren og Torfing, 2010). Rammesætning af et styringsnetværk kan også udøves gennem en evaluering af netværkets aktiviteter for på den måde at afdække, om det har holdt sig indenfor de rammer, der er sat op for dets

virke, og ansprende det til at præstere endnu bedre fremover. Det er dog helt afgørende, at rammebetingelserne er rummelige og håndhæves på en lempelig måde, så styringsnetværket ikke føler sig alt for tæt reguleret og uden mulighed for at træffe egne beslutninger. Ellers mister netværket sin værdi som demokratifremmende arena, hvilket bl.a. fremgår af et komparativt studie af styringsnetværks demokratiske forankring i fire europæiske lande (Skelcher, 2007) og et studie af klimaproblemstillinger i Canada (Parkins, 2008).

Det tredje metastyingsredskab er netværksledelse, som udøves i tæt interaktion med et givent styringsnetværk, uden at der er tale om egentlig deltagelse heri. Netværksledelse kan gøre netværk mere effektive ved at sænke de omkostninger, som er forbundet med at deltage. Det kan ske via en intensiv servicering af netværksprocesserne: Hjælp til at skaffe økonomiske midler gennem ansøgningsskrivning osv., indsamling af relevant information og viden, afholdelse af events, som gør det sjovt og inspirerende at deltage i netværket, og etablering og vedligeholdelse af gode relationer til pressen og centrale offentlige myndigheder. God netværksledelse kan også reducere konfliktniveauet i styringsnetværk gennem en nøje tilrettelæggelse af processerne. Nogle af midlerne hertil er strategisk dagsordenssætning, målrettet mediering, historiefortælling, der konstruerer fælles fjender, relokalisering af møder og organisering af fælles vidensindsamlings- og læringsforløb (Klijn og Koppenjan, 2004: 160-183). Endelig kan det være af stor betydning, at metaguvernøren signalerer, at rammerne kan ændres eller fortolkes på en fleksibel måde, hvis der er gode argumenter herfor, hvis der står et samlet netværk bag ønsket herom, og hvis ændringen ikke medfører, at betydelige omkostninger flyttes over på andres skuldre. En stædig insistens på bestemte mål og på, at disse skal søges realiseret på en bestemt måde, vil underminere den innovative kraft, fleksibilitet og energi, som er styringsnetværks særlige bidrag til realiseringen af effektiv offentlig styring.

Netværksledelse kan også spille en væsentlig rolle i sikringen af styringsnetværks demokratiske forankring. En selektiv understøttelse af særligt svage netværksaktører eller udøvelsen af rollen som talerør for berørte aktører, der ikke selv er i stand til at deltage i netværket, kan reducere problemer både med intern eksklusion (ringe indflydelse til bestemte netværksaktører i netværket) og ekstern eksklusion (relevante aktørgrupper, der ikke er inviteret med i netværket). Netværksledelse kan også skabe øget gennemsigtighed i netværket ved at sørge for, at alle dets medlemmer har nem adgang til fuld information om netværkets arbejde og om de problemstillinger, som det arbejder med. Endelig kan opgaven for netværksledelsen være at rejse spørgsmålet om, hvorvidt netværksdeltagerne har opbakning fra den organisation eller gruppe, som de hævder at repræsentere, og foreslå procedurer, der sikrer, at der er plads til en løbende kommunikation med disse organisationer og grupper. I den forbindelse kan det gøres klart for netværket, at den grad af indflydelse, som det kan få, ikke bare afhænger af, om der kan opnås intern enighed, men også af, om der er opbakning til og legitimitet omkring netværkets virke blandt relevante og berørte aktører i omverdenen (Parkins, 2008).

Det fjerde og sidste metastyingsredskab er netværksdeltagelse. Udøvelsen af denne form for metastyning skaber en kompleks situation, idet metaguvernøren placerer sig selv i en dobbeltrolle: Rollen som ekstern styringsinstans og

rollen som netværksdeltager. Mens den første rolle lægger op til, at metaguvernøren fastholder en distance og et refleksivt blik på styringsnetværket som et middel til på effektiv og demokratisk vis at nå bestemte mål, lægger den sidste rolle op til, at metaguvernøren deltager i netværksprocesserne på lige vilkår med de øvrige netværksaktører. Dette problem kan i nogen grad løses ved, at metastyringsrollen deles mellem flere personer, der så løbende er i tæt kontakt med hinanden, hvilket bl.a. fremgår af studier af metastyring af styringsnetværk i en dansk kommune (Sørensen, 2007). Netværksdeltagelse kan fremme styringsnetværks effektivitet ved, at metaguvernøren påtager sig rollen som 'first mover', dvs. den, der går forrest, når der skal ydes. Metaguvernøren kan også på strategiske tidspunkter påtage sig rollen som 'generous mover' og således investere ressourcer på en måde, der fører til, at netværket får nogle hurtige sejre, som giver de øvrige medlemmer lyst til at investere tid og ressourcer i det videre arbejde. Her er det afgørende, at metaguvernøren ikke selv tager æren for disse sejre, men gør et nummer ud af at give netværket et fælles ejerskab hertil, hvilket understøttes af et studie af metastyring i Holland (Klijn, Steijn og Edelenbos, 2010). En væsentlig faktor bag tilvejebringelsen af netværkseffektivitet er tilstedeværelsen af tillid mellem deltagerne. Da tillidsskabelsesprocesser er meget afhængige af den dynamik, der kommer tidligt i en netværksdannelsesproces (Scharpf, 1994), er det vigtigt, at metaguvernøren i opstartsfasen viser de øvrige deltagere en høj grad af tillid, og dermed får startet en positiv tillidsspiral i netværket (Klijn, 2010). Endelig giver deltagelsen i styringsnetværk metaguvernøren en god platform for at sprede og oversætte den diskursive historiefortælling til en lokal kontekst. Det er imidlertid en balancegang – for hvis netværket oplever den deltagende metaguvernør som en spion eller sælger af præfabrikeret politik, så mister denne sin status som anerkendt netværksdeltager. Derfor er det vigtigt, at metaguvernøren undervejs er villig til at ændre holdning i lyset af de diskussioner, der finder sted i netværket.

Netværksdeltagelse er også en meget væsentlig kilde til at gøre styringsnetværk til en demokratisk gevinst. Netværksdeltagelsen giver bl.a. metaguvernøren en mulighed for at påvirke formuleringen af det norm- og regelsæt, som danner grundlag for arbejdsgangene i netværket. Ikke mindst kan metaguvernøren gøre sit til at sikre, at disse arbejdsgange ikke bare bliver organiseret med henblik på at sikre proceseffektivitet, men også med demokratiske hensyn for øje, såsom sikringen af ekstern og intern inklusion og et diskussionsklima, der anerkender tilstedeværelsen af uenighed, men samtidig insisterer på, at konflikter udspiller sig i en tone af gensidig respekt. Kort sagt giver netværksdeltagelsen metaguvernøren mulighed for at rejse demokratirelaterede spørgsmål og problemstillinger, som ellers ikke ville være blevet rejst. En anden væsentlig demokratisk gevinst ved netværksdeltagelsen består i, at metaguvernøren får en viden og indsigt, som kan bringes med tilbage til de fora, der lægger strategi for metastyringen af styringsnetværk og dermed kvalificerer de beslutninger, der træffes her. Er metaguvernørerne valgte politikere eller andre offentlige aktører kan deres deltagelse i styringsnetværk fungere som brobygger i bestræbelserne på at skabe sammenhæng og kommunikation mellem den styring, der udøves via det repræsentative demokratiske institutioner, og den selvstyring, der udøves i netværkene.

Hvem kan udøve metastyring?

Der er altså rigtig mange måder at metastyre styringsnetværk på med henblik på at gøre dem mere effektive og demokratiske. Spørgsmålet er imidlertid, hvem der kan påtage sig rollen som metaguvernør. Denne rolle kan i princippet udøves af en hvilken som helst aktør, der har nogle af de ressourcer, der skal til for at kunne påvirke et styringsnetværk. De afgørende ressourcer i denne henseende er dem, som Christopher Hood (1986) betegner som NATO-ressourcerne: **N**odality, **A**uthority, **T**reasure og **O**rganization. Metaguvernøren skal med andre ord være en central spiller, være en som de andre lytter til, have midler til at sponser visse aktiviteter i netværket og have en organisation, der kan overvåge, facilitere og give retning til styringsnetværket. Der er i princippet flere forskellige aktører, der kan besidde disse ressourcer, men generelt set har offentlige myndigheder en fordel i forhold til andre aktører, og de forventes desuden ofte at påtage sig rollen som metaguvernører. Det skal dog understreges, at den enkelte offentlige myndighed ofte besidder disse ressourcer i begrænsede og varierende mængder. Nogle offentlige myndigheder er centralt placeret i forhold til nogle problemstillinger, men ikke til andre; nogle myndigheder har en formel autoritet, men en begrænset ekspertise; nogle har mange økonomiske ressourcer, men en svag organisation og manglende erfaring med at metastyre styringsnetværk. Dertil kommer, at de fleste offentlige myndigheder selv er metastyret af andre myndigheder, der er placeret på højere niveauer i en kinesisk æske af metastyrede og metastyrende offentlige myndigheder. EU forsøger at metastyre de nationale regeringer ved hjælp af forskellige former for 'soft law', nationale regeringer metastyrer kommunerne gennem resultatbaserede budgetmodeller, og kommunerne metastyrer de enkelte lokale institutioner og styringsnetværk gennem politisk mål og rammestyring (Damgaard og Sørensen, 2011). Metastyringen kan altså komme mange steder fra og vil som oftest involvere flere offentlige myndigheder på forskellige niveauer.

Metastyringsdilemmaer

Metastyring kan medvirke til, at styringsnetværk bliver et positivt bidrag til en effektiv og demokratisk samfundsstyring. Det er, som den tiltagende mængde af empiriske studier af sådanne metastyringsbestrebelse viser, imidlertid ikke nogen let opgave (Markussen og Torfing, 2007; Bogason og Zølner, 2007; Damgaard og Sørensen, 2011; Sørensen, Sehested og Reff, 2011). Der er rigtig mange kræfter, der trækker i den anden retning, og alene det, at styringsnetværk fordrer en væsentlig autonomi, komplicerer og sætter grænser for metastyringsbestrebelse.

Vi må heller ikke glemme, at selv den mest velgennemtænkte metastyring kan slå fejl. Det skyldes bl.a., at udøvelsen af metastyring er fuld af dilemmaer, hvis håndtering forudsætter udviklingen af forskellige håndteringsstrategier. Et effektivitetsrelateret dilemma består i, at metaguvernøren på den ene side har behov for at styre netværkene, så de bidrager til at tilvejebringe en bestemt form for styring, og på den anden side kan bruge dem til at udvikle og forbedre denne styring. Den første ambition kræver en relativt stram styring af netværkene,

mens den anden ambition fordrer, at de får et betydeligt spillerum. Metaguvernøren må således til stadighed forsøge at undgå både en overstyring og en understyring af styringsnetværkene (Kooiman, 1993). Et andet og mere demokratirelateret dilemma omhandler spørgsmålet om, hvad det er for en type demokratisk legitimitet, som man ønsker at tilvejebringe (Hirst, 2000). En øget inddragelse af styringsnetværk i offentlige styringsprocesser vil øge det politiske systems demokratiske legitimitet, i og med flere føler sig inddraget, og systemet opleves som responsivt, men samtidig er der en risiko for, at denne inddragelse vil svække det repræsentative demokratiske legitimitet. Et tredje dilemma omhandler relationen mellem effektivitet og demokrati (Scharpf, 1999). Styringsnetværk kan nogle gange metastyres på en måde, der sikrer begge dele på en gang, men der kan også i mange sammenhænge opstå et trade-off, hvor metaguvernøren stilles overfor at skulle prioritere det ene over det andet. Det kan f.eks. i nogle situationer være mest effektivt at nøjes med at inddrage nogle bestemte grupper i styringsnetværkene til trods for, at det set ud fra en demokratisk synsvinkel ville være på sin plads at inddrage flere. Endelig kan der opstå et dilemma omkring, hvor meget en metaguvernør skal involvere sig i de netværksstyrede processer. Vælger metaguvernøren at holde sig på afstand, kan det gå ud over kommunikationen og tillidsrelationerne mellem en metaguvernør og et styringsnetværk, men hvis kontakten bliver for tæt, kan det blive vanskeligt for metaguvernøren at få rum til at træffe selvstændige beslutninger, fordi denne er blevet spundet ind i et kompleks af aftaler.

Metastyring er altså en både vanskelig og dilemmafyldt affære. Det er ikke nok, at metaguvernøren har adgang til ovennævnte NATO-ressourcer. De skal også besidde en række særlige metastyringskompetencer i form af processtyring, kommunikationsevner, omstillingsparathed, kreativitet og refleksivitet. Disse kompetencer kommer ikke af sig selv. De skal tillæres gennem målrettede og erfaringsbaserede læringsprocesser.

Konklusion

Denne artikel har argumenteret for, at der ikke på forhånd kan siges noget præcist om styringsnetværks betydning for den offentlige styrings effektivitet og demokratiske kvalitet. Effekten af styringsnetværk er i sidste ende et empirisk spørgsmål, der må gøres til genstand for empirisk forskning. Til det formål har vi udviklet tre sæt evalueringskriterier. Det første sæt af kriterier kan bruges til at opgøre, i hvilken grad konkrete styringsnetværk indfrier governanceforskernes forventninger til, hvordan styringsnetværk kan øge effektiviteten i de forskellige faser af styringsprocessen. Det andet sæt evalueringskriterier angiver, hvor man skal rette blikket i undersøgelser af et styringsnetværks grad af demokratisk forankring. Endelig udpeger et tredje sæt af kriterier en række fokuspunkter, der kan anvendes i en kortlægning af sammenhængen mellem et styringsnetværks effekter og den måde, hvorpå det er blevet metastyret. Formålet med at opstille disse kriterier har været at inspirere til videre debat blandt governanceforskere om, hvordan man gennemfører empiriske studier af styringsnetværks effekter, og om den rolle, som metastyring spiller herfor. Det har endvidere været formålet at give offentlige myndigheder og andre metaguvernører ideer til, hvad der kan

gøres for at gøre de mange formelle og uformelle styringsnetværk, der i dag indgår i offentlige styringsprocesser, mere effektive og demokratiske. Denne dobbelte målsætning er kernen i det meste af vores forskning: Det handler om at skaffe ny forskningsbaseret viden om offentlig styring og administration, men det handler også om at give denne vidensproduktion en form, så de, der vil, kan bruge den i deres bestræbelser på at forme den verden, vi lever i.

Referencer

- Aasæther, N., Bjørnå, H., Fotel, T. og Sørensen, E. (2009), 'Interactive accountability: Evaluating the democratic accountability of governance networks', *Local Government Studies*, 35 (5): 577-594.
- Agger, A., Löfgren, K. og Torfing, J. (2010), *Nærdemokrati efter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Agranoff, R. I. og McGuire, M. (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Allaert, G., Leinfelder, H., Abeele, P.V. og Verhoestraete, D. (2005), 'Water management as a decisive factor in the land use planning of agriculture in an urbanizing context', *ERSA conference papers* ersa05p294, European Regional Science Association.
- Bogason, P. og Zølner, M. (red.) (2007), *Methods in the Study of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Damgaard, B. og Sørensen, E. (red.) (2011), *Styr på beskæftigelsespolitikken: Metastyring af netværk, aktører og processer*, København: DJØF Forlag.
- De Rynck, F. og Voets, J. (2006), 'Democracy in Area-Based Policy Networks: The Case of Ghent', *The American Review of Public Administration*, 36 (1): 58-78.
- Downs, G. W. og Larkey, P. D. (1986), *The Search for Government Efficiency: From hubris to helplessness*, Philadelphia: Temple University Press.
- Dryzek, J. S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.
- Edelenbos, J., Steijn, A. J. og Klijn, E. H. (2010), 'Does Democratic Anchorage Matter? An Inquiry Into the Relation Between Democratic Anchorage and Outcome of Dutch Environmental Projects', *American Review of Public Administration*, 40 (1): 46-63.
- Etzioni-Halevy, E. (1993), *The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Etzioni, A. (1964), *Modern Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fung, A. (2004), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Fung, A. og Wright, E. O. (red.) (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations*, London: Verso.
- Goldsmith, S. og Eggers, W. D. (2004), *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washinton D.C.: Brookings Institution Press.

- Hajer, M. og Versteeg, W. (2005), 'Performing Governance through Networks', *European Political Studies*, 4 (3): 340-347.
- Hajer, M. og Wagenaar, H. (red.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasnain-Wynia, R., Sofaer, S., Bazzoli, G. J., Alexander, J. A., Shortell, S. M., Conrad, D. A., Chan, B., Zukoski, A. P. og Sweney, J. (2003), 'Members' perception of community care network partnerships' effectiveness', *Medical Care and Research and Review*, 60 (4): 40-62.
- Hasselberg, Y. (2001), 'Vem vill leva i nätverkssamhället?', *Tvårsnitt*, 4 (1): 2-17.
- Heffen, O. V., Kickert, W. J. M. og Thomassen, J. A. (red.) (2000), *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. (2000), 'Governance and democracy', i J. Pierre (red.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 13-35.
- Hood, C. (red.) (1986), *The Tools of Government*, Chatham: Chatham House.
- Jessop, B. (2000), *The Network Society, New Forms of Governance, and Democratic Renewal*, Unpublished Paper, København: COS.
- Jessop, B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press.
- Kersbergen, K. V. og Waarden F. V. (2004), "'Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy', *European Journal of Political Research*, 43 (2): 143-171.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H. og Koppenjan, J. F. M. (red.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage.
- Klijn, E. H. (2010), 'Trust in governance networks', i S. P. Osborne (red.), *The new Governance*, London: Routledge, 303-321.
- Klijn, E.-H. og Koppenjan, J. F. M. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.
- Klijn, E.-H. og Skelcher, C. (2007), 'Democracy and governance networks: Compatible or not?', *Public Administration*, 85 (3): 587-608.
- Klijn, E.-H., Steijn, A. J. og Edelenbos, J. (2010), 'The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks', *Public Administration*, 88 (4): 1063-1082.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.
- Kooiman, J. (red.) (1993), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London: Sage.
- Lane, J.-E. (1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: Sage.
- Marcussen, M. og Torfing, J. (red.) (2007), *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

- Marsh, D. og Rhodes, R. A. W. (red.) (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (1993), 'Modernization and the Logic of Interorganizational Networks', i J. Child, M. Crozier og R. Mayntz (red.), *Societal Change between Markets and Organization*, Aldershot: Avebury, 3-18.
- Montin, S. (2007), 'Kommunerna och klimapolitiken – et eksempel på tredje generations politikområden', *Statvetenskaplig Tidskrift*, 109 (1): 37-57.
- Parkins, J. (2008), 'The Metagovernance of Climate Change: Institutional Adaptation to the Mountain Pine Beetle Epidemic in British Columbia', *Journal of Rural and Community Development*, 3 (2): 7-26.
- Provan, K. G. og Kenis, P. (2005), 'Modes of network governance and implications for network management and effectiveness', Paper presented at the 8th Public Management Research Conference, University of Southern California.
- Provan, K. G. og Milward, H. B. (1995), 'A preliminary theory of interorganizational effectiveness: A comparative study of four community mental health systems', *Administrative Science Quarterly*, 40 (1): 1-33.
- Provan, K. G. og Milward, H. B. (2001), 'Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks', *Public Administration Review*, 61 (4): 414- 423.
- Provan, K. G. og Sebastian, J. G. (1998), 'Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques and network effectiveness', *Academy of Management Journal*, 41 (4): 453-463.
- Raaij, D. v. og Kenis, P. (2005), 'How do network actors assess networks: An exploration of norms used in networks', Paper presented at the 8th Public Management Research Conference, University of Southern California.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Riccio, J., Bloom, H. S. og Hill, C. J. (2000), 'Management, organizational characteristics and performance: The case of welfare-to-work programs', i C. J. Heinrich og L. E. Lynn (red.), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington D.C.: George Washington University Press, 167-197.
- Rittel, H. W. J. og Webber, M. M. (1973), 'Dilemmas in the general theory of planning', *Policy Sciences*, 4 (2): 155-169.
- Sandel, M. J. (1996), *Democracy's Discontent – America in Search of a Public Philosophy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Scharpf, F. W. (1994), 'Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1): 27-53.
- Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, C. (2007), 'Does democracy matter? A transatlantic research design on democratic performance and special purpose governments', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (1): 61-76.

- Skelcher, C., Klijn, E.-H., Kübler, D., Sullivan, H. og Sørensen, E. (2011), 'Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries', *Administrative Theory and Practice*, 33 (1): 7-39.
- Sørensen, E og Triantafillou, P. (2009), *The Politics of Self-governance* London: Ashgate.
- Sørensen, E. (2005), 'Offentlig ledelse som metastyring af netværk', *Kommunal økonomi och politik*, 9 (1), 37-54.
- Sørensen, E. (2007), 'Local politicians and administrators as metagovernors', i M. Marcussen og J. Torfing (red.), *Democratic Network Governance in Europe*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 89-108.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2000), *Skanderborg på landkortet*, København: DJØF Forlag.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (red.) (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Sørensen, E. Sehested, K og Reff, A. (2011), *Offentlig styring som pluricentrisk koordination* København: DJØF forlag.
- Sørensen, E., og Torfing, J. (2005a), 'Network governance and post-liberal democracy', *Administrative Theory and Praxis*, 27 (2): 197-237.
- Sørensen, E., og Torfing, J. (2005b), 'The democratic anchorage of governance networks', *Scandinavian Political Studies*, 28 (3): 195-218.
- Teisman, T. R. (1992), *Complex Decision-making: A Pluricentric View*, The Hague: Vuga.
- Termeer, C. J. A. M. og Koppenjan, J. F. M. (1997), 'Managing perceptions in networks', i W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, og J. F. M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage, 79-97.
- Torfing, J., Sørensen, E. og Fotel, T. (2009), 'Measuring the democratic anchorage of governance networks: The case of the Femern Belt Forum', *Planning Theory*, 8 (3): 282-308.
- Young, I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.