

Bystyring og nye planlægningsformer

Når autoritet og hierarki møder netværksstyring



Oplæg til rundbordsdiskussion

Af: Karina Sehested, Seniorforsker

Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL
&
Center for Strategisk Byforskning – Realdania Forskning

Rundbordsdiskussion - formål

Formålet med rundsdiskussionen er at få en dialog mellem forskere og praktikere om relevante forskningsprojekter indenfor emnet om bystyring og nye planlægningsformer. Det er bypolitikens styringsformer, samarbejdsformer, organiseringsformer og processer, vi sætter fokus på.

I det følgende anlægges et helikopterblik på byens styring og de nye planlægningsformer, og der præsenteres et særligt perspektiv om bypolitisk netværksstyring. Perspektivet kan bruges til afsæt og inspiration for diskussionerne, men alle former for input og forslag er meget velkomne.

Beskrivelser og eksempler i oplægget er taget fra den kommunale praksis. Men mange af overvejelserne og spørgsmålene kunne lige så vel være rettet mod det regionale niveau.

Proces og resultat

Nogle vil måske spørge: Hvorfor interessere sig så meget for proces og organisering – er det ikke resultatet, der tæller? Til det kan man svare to ting. *For det første*, at måden processen tilrettelægges og organiseres på har stor indflydelse på resultatet. En veltilrettelagt proces kan forbedre resultatet væsentligt. Et eksempel er den megen snak om partnerskaber som en ny organiseringsform i byen, der hævdes at føre til bedre resultater i byen. *For det andet* kan processen og dens organisering påvirke tilslutningen til resultatet. En veltilrettelagt proces kan få deltagere og omgivelser til at føle ejerskab og opbakning til resultatet. Det kan få stor betydning for, om resultatet bliver brugt efter hensigten.

Fokus på processen må dog ikke ende i, at processen bliver et mål i sig selv (proceduralisme), som man risikerer at komme frem til fx ”forhandlet nonsens” som resultat. Proces og resultat skal hele tiden sammenholdes, og derfor er det relationen mellem proces og resultat, der skal i fokus. Konsekvensen af procesvinklen er dog, at der ikke findes ét svar på eller en bestemt aktør i processen, der kan definere, hvad ”et godt resultat” eller ”den bedste løsning” er. Lidt karrikeret sagt: før var det præsten, der havde rettet til at definere de gode løsninger, siden blev det eksperterne med deres videnskabelige og faglige viden, men i dag er det en kombination af forskellige former for viden og værdier, der gennem en forhandling fører frem til ”den bedste løsning”. Dermed bliver det selvsagt meget vigtigt, hvem der får adgang til de bypolitiske processer og dermed kan deltage i samtaler og forhandlinger med deres viden og værdier. Organisering og proces bliver omdrejningspunktet.

Men lad os se på, hvordan de bypolitiske processer og styringen ser ud i dag.

Den fragmenterede og multicentrerede bystyring

Byernes styring er under hastig forandring. I takt med at byernes udvikling bliver mere fragmenteret, kompliceret og grænseløs sker en tilsvarende ændring i den måde, som byerne styres og planlægges på. Der er behov for en styreform, der skal håndtere kompleksiteten og skabe fleksibel styring i forhold til byens dynamik. Vi kalder den nye styreform for *politisk netværksstyring*, fordi styringen begynder at foregå i mange forskellige netværksorganiseringer både på tværs af offentlige organisationer og på tværs af offentlige og private grænser. Ingen enkelt aktør besidder i dag al den viden, overblik og ressourcer, der skal til for at styre byen og løse dens opgaver. Derfor må det gøres i et fællesskab, hvor samlingen af de mange ressourcer (fx viden, penge og legitimitet) skaber en synergieffekt, og man opnår den nødvendige

fleksibilitet, dynamik og forskellighed i opgaveløsningen. Det er i hvert fald argumentationen bag netværksstyringen og dens fordele.

Man kan skelne mellem flere typer af netværksstyring. Den *horisontale* netværksstyring illustrerer situationer, hvor politikere og administratorer samarbejder tæt med borgere, virksomheder og organisationer om at løse byopgaver, mens den *vertikale* netværksstyring illustrerer et tæt netværkssamarbejde på tværs af lokale, regionale, statslige og internationale beslutningsniveauer. Begge former for netværksstyring er relevante i bystyringen.

I oversigten nedenfor er netværksstyring afbilledet i sin rene form som en modsætning til den traditionelle hierarkiske styreform:

Hierarkisk styreform	Netværksstyring
En central offentlig beslutningstager, fx kommunalbestyrelsen	Mange beslutningscentre: offentlige og private aktører træffer beslutninger i fællesskab i netværk
Det offentlige opstiller rammer og retningslinjer, det private udfylder dem	Det private og det offentlige samarbejder om løsninger og har fælles ansvar
Hierarki og autoritet som styringsprincipper	Forhandling og dialog som styringsprincipper
Det offentlige styrer gennem love, regler og ordrer	Styring via opbygning af fælles forståelse og konsensus
Klar fordeling af ansvar, roller og opgaver internt i det offentlige og overfor det private	Opløsning af klare grænser og rollefordelinger, uklar ansvarsfordeling
Fokus på organisation og resultat	Fokus på organisering og proces

Dansk praksis

Nu er idealformer én ting og praksis noget andet. De ovennævnte idealformer er især udviklet på baggrund af en anglo-amerikansk empiri, men hvordan ser det ud i dansk praksis? For det første er netværksstyring ikke noget helt nyt i Danmark – vi har lang tradition for at ”lægge os imellem” de to styreformer og danne tætte politiske relationer mellem de folkevalgte og især de store interesseorganisationer (fx fagbevægelse, industri, handelsstand og frivillige foreninger i en kommune). *Det nye er*, at kommunerne i dag inddrager mange andre typer af aktører i styringen og skaber langt flere netværksorganiseringer end tidligere. Og hvor netværksstyring tidligere ikke altid har været opfattet som politisk korrekt, så er det nærmest blevet moderne i dag (fx partnerskaber). Det skyldes måske et andet forhold, der er vigtigt, når vi går fra idealformer til praksis: I dansk sammenhæng ser vi en ”indlejring” af netværksstyringen i vores traditionelle hierarkiske bypolitiske styresystem. Vi går i praksis ikke konsekvent fra én styreform til en anden, men befinder os snarere stadig midt imellem de to former, og udvikler i øjeblikket en ny form for kombination, hvor de mange nye netværksorganiseringer skal fungere side og side med traditionelle politiske og administrative institutioner. Derfor taler man om ”netværksstyring i skyggen af hierarkiet” i en dansk sammenhæng.

Netværksorganiseringer kan være både formelle og uformelle, og de kan være både lovpligtige og frivillige (se tekstboks for generel definition). De konkrete eksempler på

Et styringsnetværk er:

Et formelt eller uformelt netværkssamarbejde mellem offentlige og private aktører, der etableres til at løse konkrete byopgaver. Netværkets deltagere er bundet til hinanden gennem gensidig ressourceafhængighed for at løse opgaven, og der tilstræbes ligeværd og tillid mellem parterne samt fælles forståelse af problemer og løsninger.

styringsnetværk går lige fra de mere uformelle styregrupper, arbejdsgrupper, projektgrupper og partnerskaber (fx til udvikling af et lokalområde i byen: bymidter og boligområder), til de mere formaliserede bycirkler, vækstfora og regionale udviklingsråd (der skal tage sig af større og eventuelt tværgående byopgaver). Når der bliver rigtig mange af disse styringsnetværk i den samlede bystyring, får netværksstyringen sin store gennemslagskraft i praksis. Det er dog meget forskelligt fra kommune til kommune hvor udbredt denne form for netværksstyring er i bypolitikken.

Byplanlægning og netværksstyring

Ser vi specifikt på byplanlægningens udvikling, kan vi finde tilsvarende udviklingstendenser mod nye styreformer ”i skyggen af hierarkiet”. I planlægningens storhedstid troede man på, at det var muligt at planlægge alt, og derfor blev der udformet store plansystemer, der havde som mål at gennemgå fx byens og kommunens udvikling hvert år og få alle hjørner af udviklingen ind i planlægningssystemet. Planarbejdet blev typisk lavet i det offentlige fagforvaltningshierarki med fagfolk og politikere som hovedaktører og selve planarbejdet var baseret på bureaukratiets virkemidler i form af regler, love, forordninger, direktiver. Styring, kontrol og regulering var gennemgående kriterier for planlægningen. I dag er alle disse ord negativt ladet, men det var de ikke, da de store plansystemer blev opbygget. I løbet af 70-80’erne ser vi et skifte, hvor man begynder at miste troen på planernes mulighed for at styre og giver mere og mere plads til spontan byudvikling (projekter). Desuden begynder man at sætte fokus på planlægningsprocessen og dens aktører, idet en ny planlov dikterer offentlighed i planlægningsprocessen. Man kan måske se det som en forløber til det større skifte i planlægningen, der i dag præger planlægningen i de fleste kommuner. Hvis vi skal sætte et fælles begreb på den nye planlægningsform, kan vi kalde det for ”netværksstyret projektplanlægning”, men igen skal denne udvikling forstås ”i skyggen af hierarkiet”. To planlæggere forklarer det på denne måde:

”Udviklingen i byen er meget mere projektorienteret: hvad er det, der kan lade sig gøre? Hvor har vi nogen bygherrer, der kan noget? Vi har selvfølgelig en kommuneplan, som man kigger i, om hvordan byen skal hænge sammen. Men det siger noget om, hvordan vægten bliver prioriteret i det arbejde, der laves. ”

”Jeg tror, at den fremtidige planlægning bliver, at byrådet udstikker nogle politiske visioner for kommunens udvikling. Og i fremtiden vil borgerne eller andre interessenter, hvis det nu er erhvervs politik, i fællesskab løse planlægningsopgaven.”

Planer og hierarkisk styring (gennem byrådet) skal altså kombineres med projekter og alskens netværk med mange aktører – det er den store udfordring for bystyringen og planlægningen fremover.

Begrebet om netværksstyring dækker dermed både over den styring, der foregår i de enkelte styringsnetværk i byen (styring i netværk), og over den styring der foregår i det samlede bypolitiske styresystem (styring af netværk). I det følgende rejses der spørgsmål til begge perspektiver på netværksstyringen, og det har givet anledning til fire overordnede spørgsmål, som vi gerne vil have jer til at tænke over:

1. Hvordan fungerer de bypolitiske netværksorganiseringer i bystyringen og planlægningen – hvilke er hensigtsmæssige til hvad?
2. Hvordan ser den formelle kommunale organisation ud i dag og fremover, der skal håndtere den nye bystyring og planlægning?
3. Hvilke problemer skaber den bypolitiske netværksstyring for bystyringen og planlægningen generelt, og hvilke løsninger er der?
4. Er den bypolitiske netværksstyring godt eller dårligt nyt for demokratiet?

Spørgsmålene uddybes i det følgende.

1. Hvordan fungerer de bypolitiske netværksorganiseringer – hvilke er hensigtsmæssige til hvad?

De mange netværksorganiseringer har så forskellige former og er så grundlæggende forskellige i deres karakter, at det viser sig vanskeligt at operere med meningsfulde netværkstypologier. De har helt forskelligt formål, de har helt forskellige former, de fungerer helt forskelligt, og deltagerne varierer. En formaliseret selskabsbestyrelse og et vækstfora ligger meget langt fra fx Agenda 21 projektgrupper. Men alligevel har organiseringerne det fællestræk, at de er styringsnetværk, hvor offentlige og private aktører i et ligeværdigt samarbejde skal forsøge at løse en bestemt byopgave. Og de bevæger sig i deres form typisk indenfor et kontinuum af lukkede, elitære og stabile netværk (fx vækstfora og bestyrelser) og åbne, plurale netværk (fx kvarterløftspartnerskaber og Agenda 21 projektgrupper) (se tekstboks).

Elitært, stabilt og lukket netværk:
Få centrale aktører
Lige magtfordeling
Tæt samarbejde over længere tid
Fælles værdier og forståelser.

Åbent, pluralt og ustabil netværk:
Mange aktører
Ustadig kontakt
Ulige magtforhold
Konsensus kun om visse emner
Mangel på fælles forståelse og værdier.

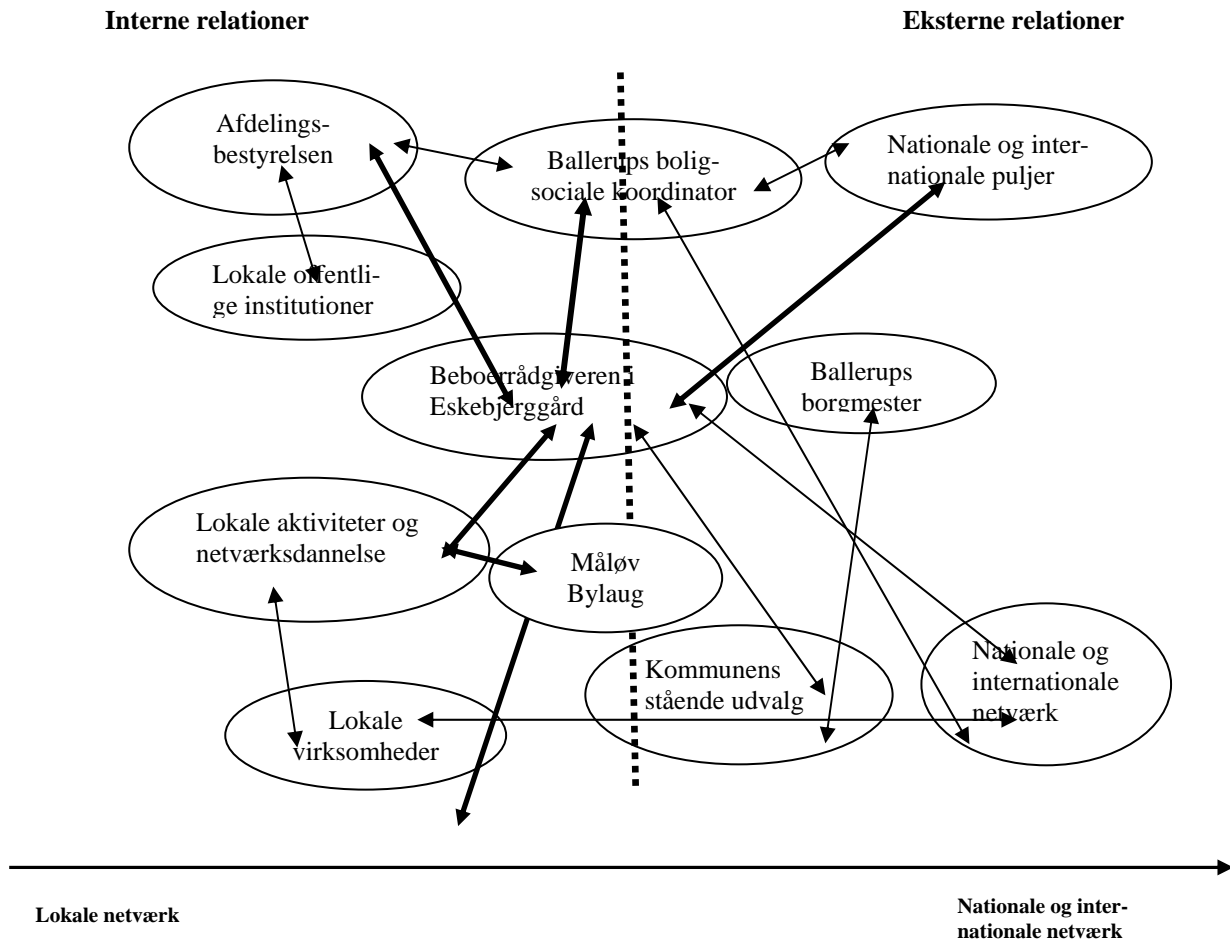
Da generelle typologier er vanskelige at opstille - udover den meget generelle typologi over åbne og lukkede netværk, og da man har opgivet at finde frem til ”bedste netværksmodeller i den meget stor variation, arbejder man i stedet med at opstille en lang række af relevante spørgsmål, der kan bruges i en situation, hvor man skal i gang med en netværksproces og etablere netværk. Det første relevante spørgsmål er selvsagt, om netværksstyring i det hele taget er relevant til at løse den konkrete opgave. Når noget nyt opstår, er der en tendens til, at der går mode i det, og at det bruges i enhver situation. I nogle situationer vil enten marked eller hierarki måske være bedre styreform. Hvis netværksstyring er relevant er det afgørende, at der overvejes mange dimensioner af netværksprocessen, se tekstboks for eksempler.

Eksempler på generelle spørgsmål:
Hvad er formålet med et netværk?
Hvem skal deltage og hvorfor?
Hvilke ressourcer er nødvendige?
Hvor åbent og lukket skal det være?
Hvordan skal netværket struktureres?
Hvordan træffer man beslutninger i netværket?
Hvordan skal relation til omgivelser være?
Hvordan skal netværksprocessen forløbe?

Forskellen på netværkstyper i hver sin ende af det åbne og lukkede kontinuum kan illustreres ved to eksempler på styringsnetværk fra dansk bypraksis. Fællestrækket for de to netværksorganiseringer er, at de begge viste sig at have afgørende betydning for det bypolitiske resultat. I det første tilfælde var det ”indlagt” i processen, at man skulle skabe brede netværksdannelse. I det andet tilfælde, skete det mest på baggrund af tidligere rutiner og vaner i den bypolitiske styring.

Det første eksempel er et åbent, bredt og pluralt styringsnetværk, der blev udviklet i forbindelse med et byudvalgsprojekt i Eskebjerggård (almennyttigt boligområde) i Ballerup. Her ser vi både den horisontale og den vertikale netværksstyring i funktion for at løse de massive og komplekse problemer i et boligområde. Noget af netværket er formaliseret, mens andre af relationerne ikke er.

Et åbent og pluralt styringsnetværk:

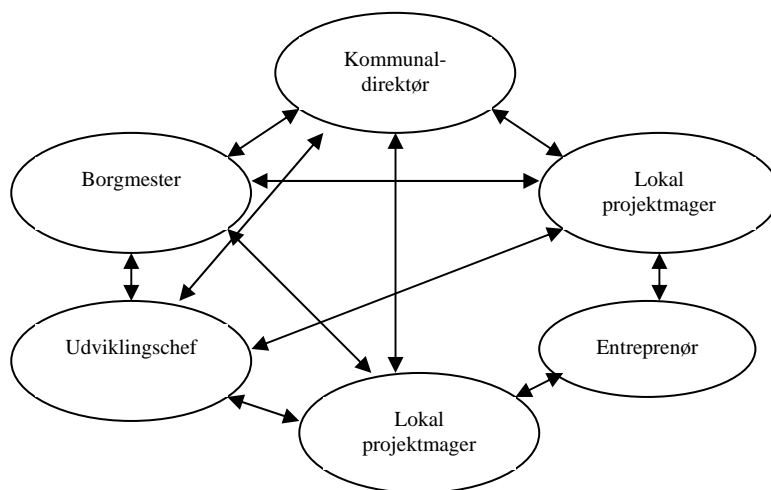


Kilde: Governance og social kapital – i krydsfeltet mellem sociale fællesskaber og politik, 2003: s.115.

I: Bypolitik mellem hierarki og netværk, Sehested (red.).

Den næste model viser til gengæld et helt uformelt, lukket og elitært styringsnetværk, der opstod i forbindelse med en byudviklingssituation i Helsingør, hvor der skulle etableres et bycenter i bymidten. Netværket havde få og stabile aktører gennem mange år og var stærkt medvirkende til, at centret blev realiseret. Dette styringsnetværk er et rent horisontalt, lokalt styringsnetværk. Netværkets aktører deltog på forskellig vis i den kommunale formelle organisering af styringsprocessen, men altså derudover i denne tætte uformelle samarbejdsrelation.

Et lukket, elitært styringsnetværk:



Figurtekst: Alle aktører på nær entreprenøren har direkte og ligeværdig til hinanden i forløbet. Entreprenøren deltager kun via dialog med de lokale projektmagere. Kilde: Netværksstyring i byer – hvad med planlægningen og demokratiet. Sehested 2002.

De to netværkstyper fra konkrete byudviklingssituationer illustrerer samtidig en anden markant forskel på netværkstyper og netværksprocesser, der har vist sig i praksis de senere år. Det er en forskel, der knytter sig til forskellige bypolitiske opgaver. Tendensen er, at de lukkede, elitære netværk og netværksprocesser er mest udbredt på "high politics" områder som økonomisk politik, erhvervs politik og infrastruktur, mens de åbne og plurale netværk og netværksprocesser dominerer på "low politics" områder som fx bolig, sundhed og socialområdet, uddannelse og kultur. I dansk sammenhæng taler man ligefrem om to forskellige netværksstrategier:

- 1) *vækststrategien* med erhvervs politik i centrum domineret af lukkede og elitære styringsnetværk (fx vækstfora, diverse bestyrelser og selskaber, erhvervsudviklingsråd)
- 2) *lokalsamfundsstrategien* med især bolig- og byfornyelses politik i centrum domineret af de åbne og inddragende netværk (fx kvarterløftsorganiseringer, byfornyelsesprojekter og Agenda 21 organiseringer).

Når det i det hele taget bliver relevant se på netværkenes form og funktion, er det fordi, man stiller sig spørgsmålet om, hvilken type af netværk der bliver (og bør blive) mest udbredt i bystyringen, og hvilke der er mest hensigtsmæssige til at løse bestemte opgaver? Når netværkene får en stadig mere central rolle i bystyringen, bliver det vigtigt at forholde sig til dette spørgsmål. På den baggrund vil vi have jer til overveje følgende:

- Hvordan fungerer de netværk, du kender, i forhold til opgaveløsningen? Giver de bedre eller bare andre løsninger?
- Hvilke netværkstyper oplever du har størst betydning i din kommune og/eller på dit arbejdsområde? Hvilke typer af netværk er de mest udbredte?
- Hvilke kriterier og værdier skal afgøre, om en bestemt netværksform er hensigtsmæssig til at løse bestemt bypolitisk opgave? Lukkede netværksformer er ofte de mest effektive til at levere resultater, men er de altid hensigtsmæssige?
- Hvilke sammenstød oplever man i de konkrete styringsnetværk med den traditionelle hierarkiske styreform, fx i forhold til traditionelle organiseringer og roller?
- Hvilke emner synes du er relevante at forske i og evaluere på, hvis vi ser specifikt på netværkenes form og funktion?

2. Hvordan ser den kommunale organisation ud i dag og fremover?

Decentralisering, demokratisering og New Public Management (firmatisering) har været de tre kodeord for reformtiltag i de kommunale organisationer de sidste 10-15 år. Netværksstyringen er både en konsekvens af og en forudsætning for disse reformtiltag.

Et meget kort vue over den kommunale udvikling: Siden midten af 80'erne er der sket en decentralisering internt i kommunale forvaltninger, til institutioner og til borgere/brugerne. I dag er mange kommuner endt med, hvad man kan kalde en *radikal decentralisering*, hvor man med inspiration fra alle tre reformtiltag har selvstændiggjort institutionerne og vil have dem til at fungere som *virksomheder* med ansvar for både drift og udvikling. Demokratiseringstendensen ser vi ved, at man typisk knytter borger- og brugerorganer til "virksomhederne" og giver dem en formel rolle i styringen.

I de kommunale forvaltninger startede man i begyndelsen af 90'erne med at lægge politiske udvalg og forvaltninger sammen indenfor bestemte opgavetyper, som fx økonomi, teknik og "mennesker" samt indføre direktionslignende ledelser. Den seneste ændringsbølge er langt mere omfattende, og mere direkte præget af New Public Management konceptet om "firmatisering" af de offentlige organisationer. Det ser ud til, at mange kommuner er i færd med nærmest at *afvikle fagforvaltningsystemet*. I stedet kommer en *flad organisation* med både institutions- og forvaltningsopgaver i virksomheder og/eller driftsenheder samt stabs- og konsulentfunktioner, der alle ligger på linje, med en direkte reference til en direktion (eller med et enkelt mellemlid). Det må siges at være en meget omfattende ændring af det kommunale administrative system. En tidligere fagforvaltningschef i en kommune, der har foretaget denne form for ændringer, udtrykker det på følgende måde:

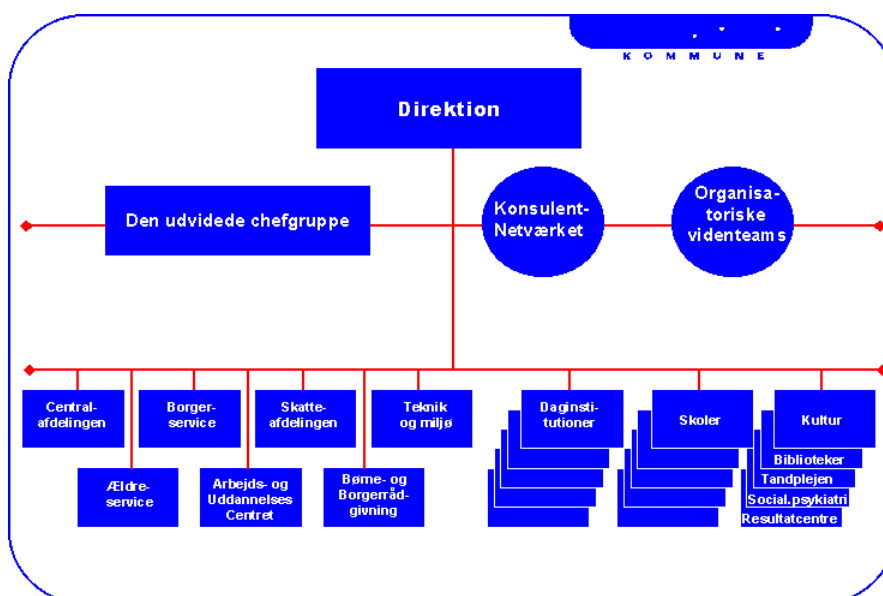
"Forvaltningen er blevet nedlagt, men den var svær at slå ihjel. Det har været en lang og svær proces. Det har været en historisk organisation, som vi slog ihjel."

Hierarkiet forsvinder stort set ud af forvaltningssystemet, men kommer i stedet ind i driftsenhederne, hvor drifts(virksomheds)lederne får en central lederposition.

Det politiske system har til gengæld ikke udviklet sig synderligt efter bølgen med sammenlægninger af politiske udvalg i 1990'erne. Det politiske system består stadig af en kommunalbestyrelse med udvalgsstyret baseret på faste administrative funktioner. Det seneste oplæg fra KL argumenterer da også for efter strukturreformen at fastholde udvalgsstyret med få nytænkninger.

I følgende organisationsmodel kan vi se et konkret eksempel på en formel organisationsplan for en kommune, der selv beskriver deres organiseringsprincip som ”en matrix- og netværksorganisering”. Det er dog kun en model over det administrative system, mens det politiske system ikke er med. Det politiske system består af en traditionel udvalgsstyret kommunalbestyrelse, der ligger ”i toppen” af modellen.

Organisationsplan for kommunens administrative struktur:



Som vi kan se, er det traditionelle hierarkiske fagforvaltningssystem stort set afviklet, og i stedet bygger den kommunale organisation på de mange kontraktstyrede driftsenheder. Her integrerer man hele tankegangen om netværksstyring og skaber rum for, at de mange styringsnetværk kan opstå. Man skal forestille sig, at der ovenpå denne organisationsplan ligger en form for ”spaghettiorganisering”, der består af alskens netværksrelationer på kryds og tværs af de forskellige enheder: driftsenheder, teams, konsulentfunktioner og på kryds og tværs af enhederne og aktører udenfor det administrative system: borgere, organisationer og virksomheder.

Planlægningen og de tekniske forvaltninger

Hvis vi ser specifikt på planlægningen i de danske kommuner, opleves udviklingen gennem de sidste 10-15 år som en afmontering af hele det tekniske forvaltningssystem,

hvilket også er realiteten i mange kommuner i dag. Den overordnede planlægningsopgave er typisk placeret i en udviklingsafdeling tæt på borgmester og kommunaldirektør, mens den udførende del og lokalplanerne forbliver i stærkt indskrænkede tekniske afdelinger eller driftsenheder, og mange opgaver er udliciteret. Den tekniske forvaltnings storhedstid er endegyldigt forbi, og byplanlægningen foregår mange forskellige steder i den kommunale organisation med mange nye aktører involveret.

Hvis vi ser specifikt på ovennævnte kommune fortæller en planlægger herfra:

”Det er en ordentlig tur planlægningen har været igennem. For tyve år siden var det hele samlet i en afdeling. Nu er byplanafdelingen helt væk, og opgaverne spredt.”

I denne kommune har man placeret både den overordnede planlægning og lokalplanlægningen i centralafdelingen, mens de udførende driftsopgaver ligger i ”teknik og miljø”, der er blevet til en kontraktstyret driftsenhed bestående af to teams (”team miljø” og ”team vej og park”) med hver sine forholdsvis selvstyrende eksterne driftsenheder. Mange af de tekniske opgaver, der tidligere lå i teknisk forvaltning, er dog udliciterede

Spørgsmålet er, hvad man kan forvente sig efter den nye strukturreform? Fortsætter fragmenteringen og afmonteringen af det hierarkiske fagforvaltningssystem i de nye kommuner? Det er ikke til at vide på nuværende tidspunkt, men der er en sandsynlighed for, at mange kommuner benytter lejligheden både før og efter reformen til at lave større administrative forandringer, som ellers kan være svære at gennemføre. På den baggrund vil vi have jer til at overveje følgende:

- Hvilke udviklingstendenser oplever du som mest betydningsfulde på det organisatoriske område i kommunerne? Er der helt andre tendenser på vej end de ovennævnte?
- Hvilke konsekvenser oplever du, at de nye formelle organisationsformer har for bypolitikken og planlægningen?
- Hvor ser man især et sammenstød mellem ”nye” og ”gamle” organisationsformer?
- Hvordan forventer du, at de nye kommuner kommer til at se ud organisatorisk set? Hvad med særligt det tekniske område?
- Hvilke emner er især relevante at forske i med henblik på den formelle kommunale organisation og dens konsekvenser for bypolitikken og planlægningen? Hvad kunne det fx være interessant at lave følgeforskning på?

3. Hvilke problemer skaber netværksstyringen, og hvilke løsninger er der?

Alle former for styring har indbygget en potentiel mulighed for fiasko, og det gælder også netværksstyringen. Frem for at negligere det, gælder det om at acceptere det som

et vilkår for styring og finde måder at håndtere det på. Hvis man ikke udvikler redskaber til at løse de nye styringsproblemer, har aktørerne en tendens til at ”trække tilbage” til de kendte hierarkiske styringsredskaber, og det kan skabe mange problemer og konflikter.

Styringsproblemer

Ser vi specifikt på netværksstyringen, har der i de mange netværksstudier foreløbigt vist sig en række problemer, som skal håndteres, for at netværksstyringen ikke skaber større problemer, end den løser. Her nævnes kort nogle af de *mest diskuterede problemer* i litteraturen:

- *Mangel på koordinering og integration* på tværs af de mange fragmenterede og selvstændige styringsenheder. Hvis mange laver det samme og ikke koordinerer deres arbejde og viden, kan der opstå stort ressourcespild.
- *Stor afstand mellem ideal og praksis*. Netværkstankegangen bygger på en *idealistisk forestilling* om tillid, ligeværd, fælles forståelse og konsensus som bærende for netværkene. I praksis er det svært at opfylde, især fordi tiden ofte er knap og fordi vi ved, at magtforhold stort set altid er ulige mellem aktørerne.
- *Mangel på legitimitet og ansvarlighed*. Argumentet for netværksstyring er, at parterne i netværkene udvikler større ejerskab og ansvarlighed overfor løsninger, som de selv har været med til at beslutte. Men man oplever stigende problemer med, at aktører udenfor netværkene ikke vil acceptere løsningerne. Der indgår typisk mange ikke-valgte aktører ligeværdigt med de folkevalgte i netværkene, og spørgsmålet er, hvor de kan hente deres legitimitet til at træffe beslutninger, der berører ”os alle” (almenheden).

De seneste år er kommunerne så småt begyndt at udvikle konkrete styreredskaber, der skal håndtere nogle af de ovennævnte problemer. I takt med, at den detaljerede og regelstyrede bypolitik og planlægning trænges i baggrunden, indføres der hele tiden nye styreredskaber, bl.a. inspireret af New Public Management bølgen, der forsøger at tage højde for nogle af de ovennævnte problemer. Listen er lang, og mens nogle handler om at opstille en fælles retning for alle de fragmenterede enheder og netværk gennem fx mål, strategier, rammer og kontrakter, så handler andre om at ”måle” kvalitet og resultater og få skabt bruger- og markedsstyring. Se eksempler i tekstbox.

Eksempler på nye styreredskaber:
Mål-, ramme- og kontraktstyring
Visioner og strategier
Kvalitetsstyring
Resultatmålinger
Borger-brugerorganer og –undersøgelser
Osv.....

Planlægningens nye styreredskaber

Indenfor planlægningen taler man tilsvarende om at anvende nye styreredskaber i planlægningen og om behovet for at bevæge planlægningen væk fra de detaljerede myndighedsplaner og hen mod udviklingsplaner med en mere strategisk og handlingsorienteret planlægning: ”man skal få ting til at ske, frem for at være en stopklods for udviklingen” (Fornyelse af planlægningen. Realdania). Der argumenteres konkret for en forenkling af hele det hierarkiske sagsbehandlings- og myndighedssystem, og for en bedre form for koordinering mellem de strategiske overvejelser afledt af planloven og de, der ligger udenfor planlovens domæne: fx erhvervsstrategier, temaplaner, regionale strategier osv. Meget af det strategiske bypolitiske arbejde i en kommune foregår nemlig ”udenfor” planloven og i forskellige regi, og vi ved ikke meget om, hvordan de forskellige konkrete styringsredskaber spiller sammen eller mod hinanden. Desuden lægger der også i planloven og i

anbefalinger fra fx KL op til, at der fremover tænkes i andre, nye og brede inddragelsesformer i planlægningen end lige de traditionelle høringer og borgermøder.

Samstyring og meta-styring

Det gennemgående træk ved mange af de nye styreledelser er, at de på den ene side skal respektere en stor autonomi i de selvstyrende enheder og netværk og samtidig udøve en *generel og indirekte* styring af, hvad der kan foregå i de forholdsvis selvstyrende enheder og netværk. I litteraturen er der dukket begreber som metastyring (styring af netværk) og samstyring (styring i netværk) op som en karakteristisk af en ny måde at styre netværk på. De er afledt af spørgsmålet om, hvordan man ”styres netværksstyringen”?

Formålet med *metastyring* (hands off) er at skabe en form for fælles retning i samfundet, hvor indenfor de forskellige netværksaktiviteter kan foregå. Se tekstbox for eksempler.

Formålet med *samstyring* (hands on) er, at man kan styre netværk ved at blive en del af dem - ikke ved at Boss'e sig igennem, men på en måde så tilliden og netværkslegitimiteten fastholdes.

Metastyring:
Deltage i netværk
Opbygge og understøtte netværk
Skabe fælles mening og identitet
Skabe institutionelle rammer

Samstyring:
Penduldiplomati
Brug af metastyring til at få gunstig position
Medskaber af meta- og samstyring

Hele diskussionen om metastyring er forholdsvis ny, og der ligger meget udviklingsarbejde på dette punkt – både i forståelsen af meta- og samstyringens generelle funktion og i forståelsen af de konkrete former og anvendelse. Der er også mange normative elementer i denne diskussion. Set fra den stærkt liberale synsvinkel ønsker man så lidt styring som muligt og helst i New Public Management former, mens den mere socialdemokratiske synsvinkel ønsker at få udviklet en styringsform ”beyond” New Public Management med blødere kommunikative interaktive styreledelser, der i højere grad skaber fællesskaber og enhed i byen.

Vi vil gerne have jer til at overveje følgende:

- Hvilke problemer oplever du med netværksstyringen, og hvilke problemer, synes du, der skal sættes særligt fokus på i forskningen?
- Hvilke løsninger ser du indtil videre på problemerne, og hvilke skal der særligt arbejdes mere med i forskning og praksis?
- Hvilke af de mange nye styreledelser er der særligt behov for at evaluere og lave udviklingsarbejde omkring?

- Hvilke nye ”meta- og samstyringsformer” er der særligt behov for?
- Hvilke af de traditionelle hierarkiske styreredskaaber bliver (bør blive) fastholdt i den nye situation, og hvad er konsekvensen for netværksstyringen?

4. Er netværksstyringen godt eller dårligt nyt for demokratiet?

Der tales meget om demokratisk underskud i forbindelse med netværksstyringen, og der er en tendens til, at den demokratiske ”domsafsigelse” tager udgangspunkt i det formelle repræsentative demokrati: netværksstyring underminerer det repræsentative demokrati, fordi de bypolitiske beslutninger trækkes ud af de formelle repræsentative organer og ind i forskellige styringsnetværk med mange ikke-valgte aktører involveret, hævdes det typisk. Når man betragter de elitære og lukkede processer kritiseres de typisk for manglende åbenhed og inddragelse af ikke-valgte aktører (maghonibordsmetoder), og når man betragter de åbne og brede netværksprocesser med stor borgerinddragelse, kritiseres de også for at være udemokratiske, fordi folk går direkte ind fra gaden og deltager på baggrund af egeninteresse og uden at være valgt til at repræsentere bredere interesser.

Kritikpunkterne er relevante afsæt til den demokratiske netværksdiskussion:

For det første skal man have in mente, at det danske demokrati ikke fungerer i sin rene repræsentative form: som tidligere nævnt har der været en lang tradition for at *inddrage* andre relevante aktører i samfundet i et tæt samspil med de folkevalgte, fx interesseorganisationer. Det stiller vi ikke meget spørgsmålstejn ved mere. Det betragtes nærmest som udemokratisk, hvis ikke disse aktører inddrages i de centrale beslutningsprocesser. Den nye netværksstyring fører andre og nye aktører på banen i denne lange inddragelsestradition. Så vurderingen af netværksstyringen skal måske snarere basere sig på demokratiets praksisformer end på dens idealformer.

For det andet bygger vores demokrati netop på en pendlen mellem og integration af to meget forskellige demokratiske værdisæt gennem tiden, der fører til helt forskellige konklusioner, når vi taler godt eller dårligt nyt for demokratiet. De ses her i deres rene form:

Fordelingsdemokratiet:	Deltagerdemokratiet:
Demokrati som middel til fordeling af magt og ressourcer	Demokrati og demokratisk opdragelse som mål i sig selv
Vægt på procedurer og repræsentation	Vægt på dialog og deltagelse
Målet er at afklare og mediere interessekonflikter i samfundet	Målet er at skabe fælles forståelse og konsensus
Politikere er ansvarlige og kompetente	Politikere er magtbegærlige og må kontrolleres af folket
Borgerne stemmer og varetager særinteresser	Borgerne stemmer og deltager aktivt, de er kompetente og ansvarlige

Formelt er det fordelingsdemokratiet, vi har som udgangspunkt for det danske demokrati (via grundloven), men vi har også gennem årene institutionaliseret alskens deltagerformer ud fra værdierne i deltagerdemokratiet. I 1970’erne var det især

interesseorganisationer, i 1980'erne især græsrodsbevægelser og i 1990'erne kom den direkte borgerdeltagelse ind (fx brugerbestyrelser). Man er endda begyndt at tale om netværkskanalen, som en ny deltageleskanal i det danske demokrati.

Når der tales demokrati i praksis, er det meget forskelligt, hvilket af de ovennævnte demokratisyn og -værdier, som aktørerne hentyder til, når de taler om netværksstyringen som værende enten demokratisk eller udemokratisk. Set fra et fordelingsdemokratisk synspunkt er demokratiet typisk dårligt nyt, mens det er godt nyt set fra deltagerdemokratiet. Der ligger desuden ofte stærke normative præferencer til grund for diskussionen (kan man nu bedst lide den ene eller den anden form for demokrati). Sidst er der en udbredt tendens til, at der i vores hoveder stadig ligger den demokratiske forestilling om, at der sidder nogen (suverænen/"kongen") i toppen af systemet og styrer det hele, mens realiteten i dag er, at politikerne ofte er een blandt mange beslutningstagere.

Planlægningen og demokratiet

Indenfor planlægningen har der tidligere ofte været et modsætningsforhold mellem planlæggere og politikere, hvor planlæggere tit har haft oplevelsen af, at politikerne "ødelagde den gode byudvikling" med deres politiske beslutninger (eller mangel på samme). To kommunale byplanlæggere fortæller om udviklingen af den demokratiske opfattelse i byplanfaget:

"Der har jo i byplanfaget været nogle svagheder, en opfattelse af, at man var mere demokratiske end de folkevalgte. Og at man vidste bedre end de folkevalgte. Når vi mødtes, kunne man enten prale af, hvad man havde fået sine politikere til at vedtage, eller være lidt flov over, hvor dumme de havde været med hensyn til at vedtage planlægningen."

"Det er blevet mere politisk. (...) Før var det lettere at holde den faglige fane højt. I dag passer man meget på, at man ikke foretager sig noget, som kan skade borgmesteren... Hvis man ikke kan leve med det, så må man vælge et andet firma. Sådan er vilkårene her."

I dag er den politiske styring af planlægningen generelt styrket kraftigt, fx ved at den overordnede planlægning er flyttet fra teknisk forvaltning til centralforvaltningen og/eller borgmestersekretariatet og ved, at det er de politiske mål, visioner og strategier, der skal være afsættet for planlægningen.

Den danske planlov og den danske planlægning har en lang tradition for at inddrage borgerne i planlægningen med formaliserede retningslinjer for, hvordan og hvornår borgerne skal inddrages i planlægningsprocesser. Der er gennem tiden arbejdet meget med at udvikle forskellige former for høringsprocesser og borgermøder. Den nyeste tendens er dog at udvide inddragelsen fra kun at omfatte "høring", som i høj grad knytter sig til den hierarkiske tænkemåde, til at omfatte inddragelse i langt større dele af det bypolitiske arbejde. Altså en mere betydende deltagerrolle hos byens aktører, end man tidligere har opereret med. Som nævnt ovenfor, lægges der da også med den nye planlov op til de nye måder at inddrage på i planlægningen, bl.a. ved at benytte de mange nye organiseringsformer, hvor borgere, politikere og administratorer skal arbejde tæt sammen både om problemforståelser og løsninger i planlægningen.

Ser man på KL's nyeste bidrag til den politiske og demokratiske organisering efter strukturreformen er der en opfordring til, at kommunerne fremover arbejder eksplicit med inddragelsesstrategier på *alle områder* af kommunens politik. Måske endda opretter et politisk udvalg, der tager sig af dette aspekt (fx et demokratiudvalg).

Netværksdemokratiet?

Det siger sig selv, at i vurderingen af netværksstyringens demokratiske potentiale, må man balancere mellem de to ovennævnte demokratiske værdisæt, som vi har tradition for. Det er ikke per definition udemokratisk, at ikke-valgte deltager i den politiske styring – det kan faktisk være et mål at integrere så mange som muligt i den demokratiske styring osv. Men det centrale spørgsmål og den store udfordring for netværksstyringen er: hvordan man kan skabe et tæt samspil mellem netværksstyringen og repræsentative demokrati, og hvordan selve netværksstyringen kan demokratiseres?

Hvis demokratiet skal fastholdes som et parameter i den bypolitiske netværksudvikling er ejerskabet til netværksbeslutninger afgørende - ikke blot i de enkelte netværk, som netværksstyringen lægger op til, men også hos de folkevalgte politikere og borgerne generelt i et lokalområde, regionalt eller nationalt. Det vil få netværksstyringen til at falde indenfor vores lange demokratitradition med et udvidet repræsentativt demokrati baseret på bred deltagelse. I den sammenhæng er det ikke nok, at man blot overlader mål og rammer til de folkevalgte politikere – der foregår som nævnt masser af politik i de mange netværksaktiviteter, og derfor er det vigtigt, at også disse beslutninger træffes indenfor demokratiets rammer.

Indenfor forskningen arbejdes der med afklaring og diskussion af, hvordan "netværksdemokratiet" kunne se ud i praksis, og hvilke demokratiske præmisser det kunne bygge på. Dette arbejde tager bl.a. afsæt i at bruge de ovennævnte meta- og samstyringsformer til at introducere det demokratiske aspekt tydeligere i netværksstyringen. Der lægges stor vægt på fx procedurekrav for netværksaktiviteter samtidig med en understøttelse af "svage" aktørers deltagelse i netværksstyringen. Se tekstbox for demokratiske principper i netværksdemokratiet. Her ligger fortsat et stort udviklingsarbejde både i teori og praksis.

Eksempler på demokratiske principper:

Inddrage og ansvarliggøre berørte (netværksopbygning),
Sikre at alle berørtes interesser inddrages (lighed),
Udligne ressourceforskellev (lighed),
Give rum for pluralitet i netværksformer og løsninger (frihed),
Skabe fælles forståelse og skæbnefællesskaber (broderskab)

På den baggrund vil vi gerne have jer til at overveje følgende:

- Hvilke demokratiske problemer oplever du i forbindelse med netværksstyringen i bypolitikken?
- Hvilke demokratiske problemer ser du i kombinationen mellem netværksstyring og den nye strukturreform?
- Hvor mener du, der skal sættes ind, hvis netværksstyringen skal demokratiseres?
- Hvilke demokratiske præmisser mener du bør gælde for den fremtidige netværksstyring?
- Hvad er det særligt vigtigt at forske i, hvis vi tager de demokratiske briller på og betragter både netværksstyring og strukturreform på det bypolitiske felt?