

Nye organisasjonsformer. Governance-perspektivet – en fruktbar tilnærming i en norsk kontekst?

Catharina Bjørkquist

**Høgskolen i Østfold
Arbeidsrapport 2001:2**

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold har en godkjenningsordning for publikasjoner som skal gis ut i Høgskolens Rapport- og Arbeidsrapportserier.

Høgskolen i Østfold. Arbeidsrapport 2001:2

© Forfatteren/Høgskolen i Østfold

ISBN: 82-7825-149-5

ISSN: 1503-6677

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	2
2. Norsk forsknings forståelse og bruk av governance-perspektivet.....	2
3. Sentrale bidragsyteres bruk av governance-perspektivet	5
4. Drøfting.....	9
<i>4.1. Aktører og institusjoner fra sivilsamfunnet.....</i>	<i>10</i>
<i>4.2. Hvem har ansvar for hva?.....</i>	<i>14</i>
<i>4.3. Maktavhengighet</i>	<i>16</i>
<i>4.4. Selvorganiserende interorganisatoriske nettverk.....</i>	<i>17</i>
<i>4.5. Rom for den handlingsorienterte hverdagsmakeren?</i>	<i>20</i>
5. Oppsummering	21
Litteratur.....	24

1. Innledning

Framveksten av nye organisasjonsformer i offentlig sektor har fått mye oppmerksomhet. Både den teoretiske og politiske debatten har vært og er preget av at offentlig sektor er i endring. Man står overfor en ny situasjon hvor det blir stadig vanskeligere å opprettholde en stor offentlig sektor og en sentral styring av den (Hirst 1994 og Rhodes 1997). Hirst (1994) hevder bl a at hovedutfordringen for vestlige liberale demokratier ikke lenger er klassemotsetninger, men mer diffuse sosiale problemer som håndteres mindre godt innenfor eksisterende sentraliserte byråkrati og representative strukturer.

Også i Norge er debatten om fornyelse av offentlig sektor svært aktuell, jf den politiske debatten hvor Jørgen Kosmo som arbeids- og administrasjonsminister står i spissen for modernisering av offentlig sektor og forskningsprogrammet "Offentlig sektor i endring" hvor man har som formål å skaffe bedre innsikt i bla spørsmål om forholdet mellom det offentlige og det private og hvordan arbeidsdelingen bør være.

På kommunenivå har det de siste 20 år pågått en rekke reformer. Man har sett stor reformvilje og åpenhet for eksperimenter med hensyn til organisasjonsmodeller (Offerdal og Aars 2000). På tjenestesiden ser man ulike former for formalisert samarbeid med andre enn offentlige aktører, som utkontraktering, brukermedvirkning, nærmiljøutvalg og områdebaserte utviklingsgrupper. Dette bidrar til et behov for nye styringsformer og/eller omarbeiding og tilpasning av gamle. Spørsmålet er om governance kan beskrive en slik ny styringsform.

Formålet med dette notatet er å beskrive nærmere hvordan vi kan forstå governance som teoretisk perspektiv og hvordan man kan gripe det empirisk. Bakgrunnen er at begrepet har mange betydninger og i en del sammenhenger også har endret innhold og bruk over tid. Det er derfor et behov for en nærmere klargjøring av perspektivet og hvorvidt, eller under hvilke betingelser, det kan være fruktbart som tilnærming i en norsk kontekst.

2. Norsk forsknings forståelse og bruk av governance-perspektivet

I en norsk kontekst har flere stilt seg tvilende til governance som en utbredt form for å skape lokalpolitikk. Offerdal og Aars (2000) legger vekt på en tolkning av skiftet fra government til governance som en overgang fra formell organisasjon til prosess. De påpeker at nettverk bestående av lokale aktører og interesser kan bidra til utforming av lokalpolitikken. Dette er imidlertid ikke noe nytt, da man vet at slike koblinger har eksistert i lang tid. Deres poeng er

at man ikke i for stor grad må vektlegge betydningen av disse nettverkene og en utvikling som trekker i retning av mindre vekt på formell organisasjon.

Fimreite og Helgesen (1999) finner heller ikke noe empirisk grunnlag for å hevde at det har skjedd et skifte fra government til governance i sin undersøkelse av to bydelsutvalg i Bergen kommune. De ser bl a på organiseringen av feltene skole og idrett samt deltakelsen her. Utgangspunktet er hvordan nettverk blir brukt for å forenkle styring og gi økte muligheter for leg deltakelse. De skiller mellom horisontale og vertikale nettverk, hvor førstnevnte innebærer at innbyggerne som legfolk får adgang til den politiske arenaen. Vertikale nettverk betegner forholdet mellom kommunalt og underkommunalt nivå. Videre påpekes det at governance tidligere har vært definert som prosess, men at det i senere tid i større grad brukes om nye eller endrede styringsformer, spesielt selvorganiserende interorganisatoriske nettverk. De viser til at deres studie er gjennomført i en forsøksperiode og at bydelsforsøkene kun har vært i drift i 1,5 år. De nye forholdene, hevder de, vil kunne gi mer reelle betingelser for nettverk som styring og deltakelse.

Ramsdal et al (2000:34) påpeker at det er i ferd med å utvikle seg nye relasjoner mellom politikk, administrasjon og tjenesteproduksjon, men at man foreløpig ikke vet mye om hvilken betydning disse har. Nye deltakelsesformer kan vokse fram uten at det nødvendigvis gir seg uttrykk i nye formelle organisasjonsstrukturer. Det hevdes videre at governance kan være egnet til å gi innsikt i endringer som har preg av uformell struktur. Governance brukes her i betydningen å kunne studere prosess, styringsrelasjoner og ikke-hierarkiske nettverk (ibid.).

Disse nye relasjonene er en utvikling man bare ser konturene av, og man vet ikke hvilken betydning de kan få. Dette i seg selv gjør det interessant å se nærmere på et perspektiv som åpner opp for å studere uformelle strukturer. I tillegg er det viktig å finne fram til en forståelse av begrepets innhold og bruk siden forståelsen varierer svært. Videre har det i norsk forskning vært tradisjoner for bruk av korporative tilnærminger til studiet av samhandling mellom organiserte interesser og det offentlige. For samhandling på lokalt nivå er det derimot få studier som benytter et slik perspektiv (Torstensen 1997). Spørsmålet er da om en governance-tilnærming kan være supplerende når man er opptatt av hvilke aktører som kan knyttes til de ulike maktsentra. Hvordan opprettholder stat og kommune sin styringskapasitet i en kontekst hvor det ikke er tilstrekkelig mildt til å opprettholde en stor offentlig sektor og det kan være tvil om hvem som representerer de ulike aktører? Det er dermed spørsmål om hvem som styrer, hvordan og i hvis interesse de styrer (Rhodes 1999:xix).

Problemstillingen i det følgende er hvorvidt governance er et fruktbart perspektiv brukt i en norsk sammenheng eller ikke. Hvis det skulle være det, hvilken forståelse av perspektivet vil man i tilfelle legge til grunn for en slik vurdering?

I forbindelse med en teoretisk diskusjon av lokalutvalg i danske kommuner¹, påpeker Hansen (1997:273-274) at lokalutvalg utforder den tradisjonelle måten å se på kommunen som en lokal parlamentarisk styringskjede. Etter hvert er det blitt til dels bred enighet om at en parlamentarisk styringskjede ikke er noen god beskrivelse på hvordan den politiske prosessen faktisk foregår og hvordan politikk skapes. I denne forbindelse trekker Hansen (1997) fram governance som et nytt begrep, som han samtidig påpeker er innholdsmessig svært uklart. Man kan enes om at det er en mulighet, gitt de omskiftningene vi ser i offentlig organiseringsformer, og forutsatt at den tradisjonelle måten å se på det politiske systemet, men ikke dekkende eller tilstrekkelig.

Sentralt er de styrendes kapasitet til å utforme og iverksette politikk, mao styre samfunnet. Et viktig spørsmål er i hvilken grad det er mulig å benytte de samme styringsformene innen for endrede omgivelser. Utgangspunktet for å ta i bruk en tilnærming av typen 'new governance' eller 'modern governance', er at det har skjedd store endringer de siste 10 - 20 årene, kanskje særlig på bakgrunn av liberalisering på 80-tallet. Det er behov for styring, men spørsmålet er hvordan. Det er ikke gitt at man ønsker tilbake til tiden før 1980, eller at det er mulig, med større statlig makt og kontroll på samme måte som da. Det innebærer ikke nødvendigvis at man må gå i en retning hvor f eks fortsatt privatisering, kommersielle og ikke-kommersiell, av hvem som kan drive tjenesteproduksjon, vil innebære en svekkelse av det offentliges rolle. Pierre og Peters (2000) påpeker at det er behov for en omdefinering av det offentliges rolle fra institusjonell makt til større grad av koordinering og forening av private og offentlige ressurser.

¹ Diskusjonen baserer seg på en undersøkelse av noen utvalgte danske kommuner og hvordan lokalutvalgene utformes i disse kommunene.

3. Sentrale bidragsyteres bruk av governance-perspektivet

I det følgende vil jeg se nærmere på hva sentrale forfattere som Kooiman, Bogason, Rhodes og Stoker forstår med begrepet governance og hvordan de bruker det. De ulike bidragene vil bli nærmere drøftet under punkt fire.

I følge Kooiman (1993) har grensen mellom offentlig og privat blitt mer uklar. Han hevder å finne nye samhandlingsformer, ulike ordninger hvor det offentlige og private f.eks. går sammen om å løse en oppgave². Kooiman (1993:2) påpeker at governance som styringsform vil være et resultat av samhandling og gjensidig påvirkning mellom private og offentlige aktører og at slike styringsformer oppstår ved styring av både administrative, politiske og samfunnsmessige aktørers virksomhet. Sentralt blir det at ved å studere disse nye mønstrene, vil man kunne finne fram til andre måter å håndtere nye problemer på, eller skape nye muligheter for styring.

I studier som er gjennomført, viser Kooiman (1993:250-252) at man faktisk finner nye samhandlingsformer mellom government-institusjonene og samfunnet, omtalt som 'co-formene'. Aktørene er avhengig av hverandre for å få ting gjort og må derfor samarbeide i en eller annen form. I et komplekst og mangfoldig samfunn, utformes styringsmåtene under gjensidig påvirkning mellom politiske og samfunnsmessige aktører og dette kommer ikke tydelig nok fram når den parlamentariske styringskjeden utgjør perspektivet.

Bogason (1996:174) viser til at man gjennom indirekte styringsformer og styring ved fullmakt sprer ansvaret. Dermed blir også et behov for å utvikle nye ordninger for samhandling og kontroll for at politikere og forvaltning skal kunne vite noe om hva som skjer i et, i vid forstand offentlig, interorganisatorisk system. Governance innebærer i følge Bogason (1996) mindre fokus på formell organisasjonsstruktur og mer på faktiske samhandlingsmønstre. På bakgrunn av resultater fra studier av organisasjonsformer i Skandinavia, hevdes det videre å være en tendens til at makt trekkes ut av government-institusjonene og over til andre former for lokal representasjon og til en viss grad til markedet. Utviklingen peker i retning av større organisatorisk fragmentering og vekk fra enhetlige hierarkiske organisasjoner. Man etablerer nye kanaler for påvirkning som går nedenfra og opp heller enn ovenfra og ned. Eksempler på

² Kooiman (1993) benytter betegnelsen 'co-arrangements' og nevner ulike former for samhandling man har funnet; colliberation, co-allocation, co-entrepreneurship, co-regulation, co-production og co-allocation.

organisasjonsformer som kan bidra til en slik utvikling i Norge, er etablering nærmiljøutvalg og utkontraktering. I Danmark er trenden etablering av brukerstyrer og nærmiljøutvalg og i Sverige bestiller-utførermødeller og bruk av lokale entreprenører (Bogason 2000:73).

I følge Rhodes (2000a) kan governance brukes som begrep både for å beskrive en endret styringsform og prosessene som finner sted i disse strukturene. Med endrede styringsformer forstås bl a institusjonelt mangfold hvor ulike typer organisasjoner som næringsorganisasjoner, ideelle og offentlige organisasjoner deltar i beslutningsprosesser i tillegg til offentlige myndigheter. Dette innebærer en endring i styringsgrunnlaget, en endring i government (Rhodes 1996).

Et problem i henhold til Rhodes (1997) er at begrepet blir brukt i flere ulike betydninger og blir dermed svært omfattende. Han nevner seks ulike betydninger av begrepet; new public management (NPM), god styring, korporativ styring, den minimale staten, sosio-kybernetisk system og selvorganiserende nettverk (Rhodes 1997:47). Når Rhodes (1997:53 og 1999:xvii) benytter begrepet, refererer han til selvorganiserende interorganisatoriske nettverk som har følgende kjennetegn, bygd på elementer fra de tre sistnevnte betydningene:

- Det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom organisasjoner, inkludert også ikke-statlige aktører. Skillet mellom sektorene, hva som er offentlig og hva som er privat eller frivillig, utviskes og blir mer utydelig.
- Fordi det er et behov for å bytte ressurser og forhandle fram felles formål, vil det være et vedvarende samarbeid mellom nettverksmedlemmene.
- Man får en spill-lignende situasjon basert på tillit og regulert av spilleregler som deltakerne har forhandlet fram og akseptert.
- De har en vesentlig grad av autonomi fra staten. Nettverkene er ikke ansvarlige overfor denne men kan styres indirekte.

Sentralt er det at man mener å kunne observere en uthuling av staten, bl a gjennom privatisering. Videre tappes staten for funksjoner. Til dels overføres statlige funksjoner til overnasjonale institusjoner som EU og til dels fra sentrale og lokale myndigheter til private tjenesteprodusenter.

Rhodes (1997:55) hevder at governance peker på fire svakheter og motsigelser ved NPM slik det er brukt i Storbritannia. Til forskjell fra vektlegging av det interorganisatoriske ved governance har NPM et intraorganisatorisk fokus. Hierarkisk kontroll og fordelingen av ansvar og myndighet står sentralt i NPM. Men med strukturer hvor man ikke har et slikt hierarki, som f.eks. interorganisatoriske nettverk, vil dette by på problemer. NPM legger videre stor vekt på målstyring. I nettverk er det sentrale i større grad å ivareta relasjoner over tid. I en slik sammenheng blir det å bygge opp og ivareta tillit viktigere hensyn enn rigid oppfølging av kontraktsmål. Resultatorientering står også sterkt innenfor NPM. I en kontekst med mange aktører, kan det være vanskelig å holde noen bestemt ansvarlig for utfallet. Det er ikke nødvendigvis enighet om hva utfallet skal være, eller det er et resultat av forhandlinger hvor ingen har kunnet trumfe igjennom sine preferanser. Gitt at man har interorganisatoriske relasjoner vil det ikke være slik at en enkelt aktør er ansvarlig for utfallet. Som siste punkt hevdes det at innenfor NPM er det en motsetning mellom konkurranse og styring. Bruk av næringslivsterminologi tjener her til å sammenblande styringsproblemene heller enn å løse dem.

I tillegg til hierarki og marked påpeker Rhodes (1999 og 2000) at nettverk kan være en tredje styringsstruktur for myndighetenes kontrollutøvelser, ressursallokering og koordinering. Egenskaper ved disse tre styringsstrukturene kan skjematisk framstilles på følgende måte:

Tabell 1. Styringsstrukturene marked, hierarki og nettverk

Kjennetegn ved styringsstrukturer: marked, hierarki og nettverk			
	Marked	Hierarki	Nettverk
Grunnlag for forbindelse/relasjon og eiendomsrett	kontrakt	ansettelsesforhold	ressursbytte
Grad av avhengighet	uavhengighet	avhengighet	gjensidig avhengighet
Byttemiddel	pris	autoritet	tillit
Konfliktløsnings- og samarbeidsmekanismer	forhandling om pris og juridisk	regler og pålegg	diplomati
Kultur	konkurranse	underordning	gjensidighet

Kilde: Rhodes 1999:xvii (min oversettelse)

Det å styre interorganisatoriske forbindelser er viktig også innenfor privat sektor, ikke bare offentlig (Rhodes 2000b:61). Nettverk må betraktes som en vanlig samordningsmekanisme og som et selvstendig supplement til marked og hierarki som styringsstruktur, og ikke som en hybrid. Innenfor førstnevnte er gjensidighet og tillit sentrale mekanismer i motsetning til pris og konkurranse i markedet og autoritet og ordre i hierarkiet. Nettverk kan være en nyttig samordningsstruktur ved markeds- og/eller styringssvikt.

Hos Stoker (1998:17) kjennetegnes government ved evnen til å fatte beslutninger og evnen til å iverksette dem. Det dreier seg særlig om de formelle og institusjonelle prosessene. Governance innebærer en endring i betingelsene for å styre, endringer i government. Men i følge Stoker (opcit.) kan ikke governance eksistere uten government og utfallet av prosesser som finner sted i strukturer preget av governance, er ikke nødvendigvis forskjellig fra de i government, men prosessene er forskjellige. Videre vektlegges styringsmekanismer som ikke er avhengig av myndighetene og sanksjonsmulighetene som ligger i government-institusjonene.

Stoker (1998) oppfatter governance som et rammeverk for å forstå endrede styringsprosesser. Han presenterer fem komplementære betingelser om governance som teori:

- governance referer til et sett av institusjoner og aktører.
- begrepet sier noe om utvisking av grenser og ansvar ved håndtering av sosiale og økonomiske spørsmål.
- det identifiserer maktavhengighet i relasjoner mellom institusjoner og aktører som er involvert i kollektiv handling.
- governance dreier seg om autonome, selvstyrte nettverk av aktører.
- det anerkjennes at det eksisterer en evne til å få ting gjort. Denne evnen er ikke avhengig av government-institusjonens makt til å bruke sin autoritet. Government-institusjonen anses å være i stand til å ta i bruk nye styringsverktøy og -teknikker.

Sett i forhold til NPM mener Stoker (1998) at governance er mer enn bare et styringsverktøy og en oppskrift på hvordan man kan oppnå en mer effektiv tjenesteproduksjon. Mye av verdien av et governance-perspektiv ligger i at man åpner opp for muligheten av å se på andre

typer spørsmål og se etter andre ting enn man vanligvis gjør innenfor studier av offentlig politikk.

4. Drøfting

Governance er i stor grad et begrep som har blitt utviklet i en britisk kontekst. Rhodes (1996) viser til at man i dag ser at særlig produksjon av velferdstjenester i Storbritannia skjer gjennom nettverk. Nettverk benyttes da som betegnelse på flere aktører som er gjensidig avhengige av hverandre for f.eks. å kunne levere tjenester. Frivillige organisasjoner, næringslivsorganisasjoner, lokalsamfunnsgrupper, administrasjon og profesjoner kan være eksempler på slike gjensidig avhengige aktører. Governance handler da i følge Rhodes (1997:52) om å styre ('managing') slike nettverk.

I tidligere litteratur ble jerntriangel brukt som begrep på koblinger mellom deltaker i politikktutforming og -iverksetting (Christensen og Peters 1999:145). Det er i stor grad snakk om stabile relasjoner hvor deltakerne er nær knyttet til hverandre. Vanlige eksempler er koblinger i landbruks- og forsvarspolitik, mellom komité, fagetat og interessegrupper. Slike jerntriangler favoriserer noen gruppers mulighet til å prege politikken mens alle andre utelukkes fra deltakelse. Det påpekes at nyere begreper på noe tilsvarende fenomener er nettverk og 'communities'. Her dreier det seg ikke om like streng utelukking av interesser og utfallet av politikktutforming er mer åpen. Pierre og Peters (2000) hevder på den annen side at staten alltid har hatt en viss utveksling med noen nøkkelaktører, både innenfor korporative modeller med interesseorganisasjoner og mer ad hoc.

Både Kooiman og Bogason er relativt uklare med hensyn til hvordan man kan gripe governance-perspektivet an empirisk. Begge framhever at det er snakk om nye mønstre for samhandling som ikke er knyttet opp til de formelle organisasjonsstrukturene. Bogason (1996 og 2000) har som nevnt eksempler på ulike nye mønstre som utfordrer hierarkiet, som nærmiljøutvalg i Norge, men ellers er det ikke noen nærmere spesifisering av hva man kan forvente å finne. Spørsmål som hva de nye mønstrene er, hvordan en gjensidig påvirkning er tenkt å virke forblir ubesvart.

Utover en rekke samhandlingsformer, "co-former", er det hos Kooiman få om noen, mer konkrete antydninger til hva en slik tilnærming skulle tilsi empirisk.

Rhodes er også til dels uklar med hensyn til de empiriske kategoriene, men Stoker tar opp en rekke av de samme momentene. Jeg vil derfor i det følgende se nærmere på hvordan Stoker (1998) konkretiserer de fem betingelsene (se s 8) og drøfte dette mot den øvrige litteraturen og en norsk kontekst.

Man ser en tendens til at flere oppgaver flyttes opp fra kommunalt til statlig nivå (Rhodes 1999) og kommunens integrerende rolle i lokalsamfunnet blir utfordret. Som vist framhever både Kooiman (1993), Rhodes (1997) og Stoker (1998) at grensen mellom det offentlige og det private blir mer uklar. Dette skjer bl a gjennom privatisering av tidligere offentlige velferdstilbud eller utkontraktering hvor det offentlig opprettholder f eks tildeling eller finansiering.

Også i Norge finner vi stadig flere tilfeller av privat, både kommersiell og ikke-kommersiell, tjenesteproduksjon og -drift, men den er som regel fortsatt offentlig finansert. Ved konkurranseutsetting opprettholder det offentlige i all hovedsak ansvar for tjenestebestilling, kvalitetskontroll og tildeling i tillegg til finansiering (Bogen 2000). Dermed opprettholder staten kontroll gjennom finansiering og lovverk også for ikke-statlig tjenesteproduksjon.

Et annet sentralt trekk ved politikken når skillet mellom det private og det offentlig utviskes, er at andre arenaer enn tidligere politiseres. Forhandlinger om politikken skjer i fora hvor man får representanter også fra ideelle organisasjoner og næringsliv i tillegg til politikere og tjenestemenn (Hansen 1997). For å få kunnskap om hvem som deltar og hvordan, må følgelig også uformelle strukturer være gjenstand for analyser. Slik kunnskap vil kunne innebære økt innsikt i politikkutforming og være et tillegg til den kunnskapen man får gjennom studier av formelle organisasjonsstrukturer og de representative kanalene.

4.1. Aktører og institusjoner fra sivilsamfunnet

I følge både Stoker (1998) og Rhodes (1997) referer governance-begrepet til et sett av aktører og institusjoner. Det henspeiles på at disse ikke kun kommer fra government-institusjonene, men også utenfra. Dermed stilles det spørsmålsteget ved enhetsstaten og dens ansvar gjennom valg. Det hevdes at begrepet om en enhetlig stat er ikke en dekkende beskrivelse av dagens virkelighet. Det finnes flere maktsentra, hvor staten er én av dem. Hvis vi ser på europeisk nivå, vil statene måtte forholde seg til EU, enten staten er EU-medlem eller ikke. De må forholde seg til et overnasjonale maktsenter med beslutningsmyndighet som får innvirkning

på forholde innenfor den enkelte stat. Videre har det i stadig økende grad vært et fokus på regionale maktsentra, kanskje spesielt innenfor EU. Stoker (1998) påpeker at det ikke bare er snakk om aktører og institusjoner fra government-institusjonene, men at de også kommer utenfra. I forholdet til EU viser dette seg ved at overnasjonale organ, ikke direkte valgt av borgerne i medlemslandene, fatter beslutninger som får innvirkning på politikkutforming i medlemslandene og i EØS-landene.

Staten framstilles som svekket. Pierre og Peters (2000) framholder at det ikke lenger er mulig å opprettholde samme grad av kontroll som den hadde bare for noen tiår siden. Det hevdes videre at vestlige samfunn har blitt mer horisontale. Et nettverk av aktører utgjør gjennomslagskraftige interessesammenslutninger. Dette innebærer samtidig at hierarki ikke gir et tilfredsstillende bilde av maktstrukturene og –relasjonene. Både majoritetsmodellen og konsensusmodellen, hvor en enhetlig stat og administrativt ansvar står sentralt, utfordres. Det er ikke det samme som at statens rolle svekkes, men at den er under endring slik at koordinering og styring blir stadig mer sentralt. Statens muligheter antas da å være betinget av evnen til å mobilisere aktører for egen måloppnåelse (Pierre og Peters 2000:82).

Enten det er snakk om stat eller kommune, vil det kunne hevdes at det sentrale maktsentret har redusert styringskapasitet. Også Eriksen (1999) hevder at den weberianske forvaltningsorganisasjonen, kjennetegnet av hierarki og sentralisert maktstruktur, synes å være under press bl a på bakgrunn av økt fragmentering og indirekte styring. I stedet kan kommunene beskrives som flersentrerte maktstrukturer og påvirkningssentra, hvor tyngdepunktet avhenger av hvilke saker man tar opp til vurdering.

I forbindelse med utbyggingen av den norske velferdsstaten, har prinsippet om likhet stått sentralt. Innbyggerne skulle ha tilgang til samme tilbud uavhengig av bostedskommune og dette har lagt begrensninger på kommunale prioriteringer. Videre har den del av kommunenes inntekter som kommer via statlige overføringer, økt. Det samme gjelder andelen øremerkede midler. Dette peker i retning av en fortsatt sentral maktstruktur, hvor denne delegerer myndighet til lavere nivå (Kjellberg 1991).

På den annen side har Norge et utbredt lokalt selvstyre. I praksis har det vist seg at kommunene har hatt handlefrihet til å gjøre egne prioriteringer og oppfylle lokale målsettinger (Larsen 1997). Dette kan peke i retning av å forstå kommunen som et lokalt maktsenter, med en viss grad av autonomi i forhold til staten, men ikke fullstendig frakoblet.

I tillegg kan man hevde at kommunen ikke er det eneste lokale maktsentret. Som nevnt kan det argumenteres for en flersentrert kommune hvor det er andre enn den politisk-administrative eliten som har innflytelse på både politikkutforming og –iverksetting (Eriksen 1999). Det åpnes f.eks. for organiserte næringsinteresser eller annen leg deltakelse, men ikke nødvendigvis innenfor den formelle strukturene med deltakelse i offentlig oppnevnte råd og utvalg. Den formelle forståelsen av styring utfordres mao ved en teoretisk tilnærming som åpner for å studere nettverk.

Det har vært tradisjon for å studere relasjonen mellom det offentlig og organisasjonene i et korporativt perspektiv. Det er særlig nærings- og arbeidslivsorganisasjoner og deres forhold til det offentlig som står i fokus. Organisasjonene har en formell rett til deltakelse i råd og utvalg og en ansvarliggjøring av organisasjonene gjennom denne deltakelsen (Espeli 1999). Dette innebærer et ovenfra-ned-perspektiv på politikkutforming og iverksetting.

I Norge har det vært foretatt få studier på lokalt nivå hvor man prøver ut en korporativismemodell. Torstensen (1992) gjennomførte en undersøkelse i to nordnorske kommuner. Funnene tolkes til at det er lite korporatisme i norske kommuner fordi deltakelsen som han avdekker, i stor grad er en konsekvens av demokratiseringsprosesser i arbeidslivet.

I tillegg hevder Rhodes (1997:31) at korporativisme kan være mindre godt egnet i samfunn med et godt utviklet og velfungerende sivilsamfunn. I det man ønsker å ta sivilsamfunnet på alvor, bryter man også med en korporativismetilnærming. Dette fordi mange organisasjoner innenfor det humanitære og sosiale feltet ikke i samme utstrekning som arbeidslivsorganisasjoner, har formalisert deltakelse i offentlige råd og utvalg. Men det er ikke det samme som at de står uten mulighet til å utøve innflytelse og makt, men det kan synes å være kontekstavhengig (Berven 2000). Berven (ibid.) lanserer begrepet ”omvendt korporativisme” hvor det er organisasjonene selv som inviterer det offentlige til å delta i råd og utvalg oppnevnt av førstnevnte. Selle (1998) hevder at korporativismeperspektivet er utilstrekkelig for å studere organisasjonsmakt og forholdet mellom offentlig og frivillig. Ved å anta at påvirkning skjer gjennom deltakelse i råd og utvalg, korporative organer, utelukker man at organisasjoner som ikke har slike posisjoner, fra muligheten til å ha innflytelse på politikkutforming.

Det er derfor behov for en annen tilnærming for å belyse systemer eller strukturer som går utenfor og/eller er vevd inn i government-institusjonene. Policy nettverk kan kanskje være et slikt alternativ hvor man også har mulighet til å ha en nedenfra-opp tilnærming.

Nyseth og Torpe (1997) har gjennomført en rekke undersøkelser på lokalutvalg³ i norske og danske kommuner. Lokalutvalgene er et eksempel på at man trekker inn leg deltakelse inn i styringen av lokalsamfunnet. Begrunnelsen for slike lokalutvalg, har vært basert både deltakelse og nærhet (ibid:502). Styringsformen kan representere oppsplitting av kommunen som et enhetlig lokalt maktsenter, men kan likevel fungere integrerende i et lokalt politisk fellesskap nettopp fordi deltakelsesprosessen er relativt åpen. Det er ikke det samme som at man kan bidra til en integrasjon av hele kommunen siden lokalutvalgene har sin basis i mindre geografisk avgrensede områder (ibid:490).

En av de store forskjellen mellom NPM og governance er konseptualiseringen av staten (Pierre og Peters 2000). Innenfor NPM er det skepsis til om staten har noen rolle innen tjenesteproduksjon. Governance-teoretikere har i hovedsak et mer positivt syn på staten som den som skal sammenfatte kollektive interesser og har en rolle som tilrettelegger og koordinator av styringen.

Men NPM og governance har også noen fellestrekk i følge Pierre og Peters (2000). Vekten på formelle institusjonelle ordninger blir mindre viktige enn tidligere og betydningen av de uformelle øker. Disse kan gå på tvers av skillet offentlig - privat og som muliggjør koordinering og innflytelse.

Det har også vært et økt fokus på frivillig og privat sektor med hensyn til tjenesteproduksjon. Både utkontraktering og partnerskap står sentralt ikke bare i land hvor man lenge har hatt private tilbydere, men også i Skandinavia er det i ferd med å skje en endring på dette feltet. Bestiller-utfører-modellen er, eller vurderes, etablert i flere norske kommuner. Institusjoner og aktører i disse strukturene vil også bli en del av beslutningsprosessene knyttet til tjenesteproduksjon. Men det er ikke en selvfølge at de vil være en del av både input- og outputsiden. Det synes rimelig å anta at som utfører i en slik modell, vil man kunne ha innflytelse på politikken "output" gjennom kontroll over iverksettingsfasen. Som premissleverandører til politikkkutforming vil de tilsvarende kunne ha innflytelse på inputsiden gitt at de har tilgang til beslutningsprosessen på et tidlig stadium.

Som tidligere nevnt, viser Bogens (2000) undersøkelser at det offentlige i all hovedsak opprettholder ansvar for tjenestebestilling, kvalitetskontroll, tildeling og finansiering. Det er

³ Begrepet benyttes om alle typer områdeutvalg (Nyseth og Torpe 1997).

produksjon og drift som utføres av andre enn det offentlige, evt av en offentlig enhet skilt ut som egen forretningsforetagende.

Dette gir et delt ansvar, mens government-institusjonen før satt med eneansvar. Engelske studier viser at et slikt delt ansvar mellom myndigheter og andre aktører mangler normativ støtte fra befolkningen, mao manglende legitimitet. Befolkningen foretrakk at valgte organer hadde ansvaret framfor private produsenter eller oppnevnte organer. I de tilfellene brukerne selv sto for driften, bidro dette til å styrke legitimiteten (Stoker 1998:19-20). En mulig løsning kan være å skille mellom kontroll og ansvar i den forstand at nettverket har kontroll over politikkutfallet i en sektor, mens borgerne holder government-institusjonen ansvarlig for det som skjer i sektoren (Pierre og Peters 2000:20). Men likevel mangler man et legitimerende rammeverk for kunne å plassere det framvoksende systemet av governance. Maktutøvelsen må være legitim. Vi er kjent med å knytte legitimitet til representasjon, men governance mangler denne typen legitimitet. Når deltakerene kommer fra næringslivet og/eller fra ulike medlemsorganisasjoner hvor man ikke vet om det eksisterer internt demokrati, kan det være vanskelig å avgjøre hvem de representerer. Et sentralt spørsmål blir om representativitet er nødvendig for å oppnå legitimitet. Berven (2000:15) argumenterer for at Norske Kvinners Sanitetsforenings og Nasjonalforeningen for folkehelsens betoning av henholdsvis kjønn og profesjon i organisasjonenes omsorgsideologi, har vært viktig for deres legitimitet og handlingsrom.

En oppsummering av diskusjonen så langt, er at man ved å benytte et governance-perspektiv, får mer fokus på hva som faktisk er og ikke kun på formelle strukturer og relasjoner alene slik de bør være. På denne måten vil en kunne si mer om hvem som er inkludert i styringsstrukturen og hvem som har potensialet for å fremme sine interesser og påvirke politikkutformingen.

4.2. Hvem har ansvar for hva?

Videre hevder Stoker (1998:21) er at governance anerkjenner utvisking av grenser og ansvar når det gjelder å håndtere sosiale og økonomiske oppgaver. Dette griper til en viss grad inn i den foregående diskusjonen. Det ble påpekt at delt ansvar, eller der hele ansvaret for driften lå hos private virksomheter, kunne skape legitimitetsproblemer. Men samtidig legges det vekt på økende enighet om synet på den aktive borgeren, dennes rettigheter og ansvar.

Stoker (opcit.) påpeker videre at det har vært en betydelig framvekst av et vidt spekter av frivillig sektororganisasjoner. Det er mulig dette er nytt i en britisk kontekst, men i Norge har de frivillige organisasjonene en lang tradisjon som både som pådrivere i politikkutforming og som iverksettere eller velferdsprodusenter, og ikke kun som rene veldedighetsorganisasjoner (se bl a Lorentzen 1994, Selle og Øymyr 1995 og Selle 1996).

Det nye er kanskje heller at de frivillige organisasjonene har fått et nytt og/eller utvidet handlingsrom med hensyn til å være tjenesteprodusenter. Flere oppgaver som de siste 15-20 årene har blitt løst av det offentlige, diskuterer man nå om kan utføres av andre. I Norge utgjør verdien av frivillig innsats kr 31 mrd årlig. Beregnet i antall årsverk estimeres innsatsen til mellom 114 000 og 126 000 (Folkedal 1999 og Wollebæk et al 2000).

Bruk av et Governance-perspektiv innebærer at disse organisasjonene blir anerkjent for sine bidrag med hensyn til å løse fellesoppgaver uten støtte fra government-institusjonenes formelle ressurser (Stoker 1998:21). Skal perspektivet kunne være en fruktbar tilnærming på norske forhold, vil det være vanskelig å stille dette som et absolutt krav, uavhengig av type ressurser. Som tidligere nevnt driver mange private aktører, kommersielle og ikke-kommersielle, ulike former for tjenesteproduksjon i all hovedsak med offentlige finansiering og slik sett er de avhengig av government-institusjonenes økonomiske ressurser.

Uklarheter med hensyn til hvem som har ansvaret skaper tvetydighet og usikkerhet hos både beslutningstakerne og hos offentligheten. Hvis noe går galt, vet man ikke nødvendigvis hvem man kan stille til ansvar. Vi får en situasjon hvor de som sitter slik til at de kan fortolke og kontrollere den offentlige debatten, kan gi andre ansvar og skyld for det som går galt. Governance-strukturer gir større muligheter for ansvarsfraskrivelse og å finne en sydebukk utenfor egne rekker enn tradisjonelle government-strukturer gjør (Stoker 1998:22). Men også innenfor en tradisjonell hierarkisk struktur kan slike problemer oppstå. "Demokratiets sorte hull" kan være et eksempel. Administrasjonen har fått delegert oppgaver slik at ansvaret blir pulverisert og det blir vanskelig å stille administrasjon som organ eller tjenestemenn til ansvar (Eriksen 1997). Tilsvarende vil en tredje part, bestående av f eks en humanitær organisasjon som driver en tjeneste, eller som evt har vært premissleverandør for utviklingen av en tjeneste, kunne bli koblet fra ansvaret på samme måte som administrasjonen eller forvaltningsorganer.

4.3. Maktavhengighet

Med maktavhengighet siktes det til at organisasjonene er avhengig av hverandre i kollektive handlinger. De er avhengige av hverandre for få saker igjennom og må bytte ressurser og forhandle fram felles formål for å oppnå organisasjonens mål. Utfallet av et bytte vil være avhengig av spillereglene og konteksten hvor bytte finner sted (Stoker 1998:22).

Ut fra en slik tankegang om maktavhengighet vil det offentlige, stat og kommune, ha behov for hjelp fra andre aktører for å håndtere store oppgaver. Disse aktørene kan f.eks. være næringsorganisasjoner, frivillige organisasjoner og andre kommuner.

Forklaringer på maktfordelingen i et nettverk vil måtte vise til ressursfordelingen i nettopp det nettverket. Samtidig vil også både ressursfordelingen blant aktørene og ressurstyper kunne bidra til kunnskap om forskjeller mellom nettverk (Rhodes 1997:37).

Det å akseptere at maktavhengighet eksisterer, innebærer også at man aksepterer at utfallet ikke alltid samsvarer med intensjonene. Som regel vil man oppleve ”gi-og-ta-situasjoner” hvor resultatet av forhandlingene ikke er gitt på forhånd. Aktørene må ikke bare disponere ressurser, men også evne å bruke dem på en slik måte at de oppnår noe i forhandlingene.

Selv om en organisasjon kan dominere enkelte prosesser, eller deler av prosesser, kan ingen organisasjon lett kontrollere hele prosessen og/eller utfallet. Videre mangler den enkeltstående aktør kompetanse eller kapasitet til å håndtere problemer fullstendig på egenhånd. Det hevdes også at ressursbytte kan bidra til mer effektiv levering av tjenester (Stoker 1998).

Videre kjennetegnes nettverkene av kjente spilleregler og behov for bytte av ressurser. Slike spilleregler gir aktørene et verktøy for å tolke omgivelsene. Eksempler på spilleregler kan være hvordan skal midler fordeles eller andre knappe ressurser som tilgang på lokaler eller lignende. Ressurser kan også være legal autoritet, profesjonell ekspertise og lignende. Spørsmål i en governance-sammenheng er i hvilken grad disse spillereglene er utviklet av det offentlige eller om de er forhandlet fram i fellesskap av aktørene som deltar i nettverket og dermed virker forpliktende og ikke ekskluderende.

Maktavhengighet er med på å binde aktørene i nettverket sammen. Prosessen blir derfor interaktiv og bygger på tillit Rhodes (2000b). På samme måte som priskonkurranse og autoritet er viktige koordineringsmekanismer i henholdsvis marked og hierarki, anses tillit å ha samme funksjon i nettverk. Tillit betraktes å ha en ikke-kalkulerende karakter og er viktig i samhandling, også den som har økonomisk karakter (Stoker 2000). Sanksjoner må være

tilgjengelig. Hvis en tildeling ikke blir brukt som forventet, har man mulighet for ikke å gi penger neste gang.

4.4. Selvorganiserende interorganisatoriske nettverk

Nettverk hos Rhodes (1996, 1997, 1999, 2000a og 2000b) og Stoker (1998 og 1999) forstås som selvorganiserende og interorganisatoriske, med en vesentlig grad av autonomi i forhold til staten og er ikke ansvarlige ('accountable') overfor denne. (Rhodes 1997).

De er ikke kontrollert av noen overordnet aktør, ei heller staten. Det vil være kunne være både nettverk som påvirker politikken, men også nettverk som faktisk tar over selve styringen ('government').

Fimreite og Helgesen (1999) er som tidligere vist opptatt av leg deltakelse og benytter selvorganiserende interorganisatoriske nettverk for å undersøke hvorvidt man kan ha grunnlag for å hevde at det skjer en overgang fra government til governance. De viser til at styring også skjer gjennom horisontale nettverk, ikke bare vertikale. Horisontale nettverk brukes her som beskrivelse av en deltakelsesform hvor borgeren, som leg representant, deltar i oppnevnte utvalg for å styrke den demokratiske deltakelsen. Et nærliggende spørsmål er om dette er et fruktbart case for å studere en slik overgang fra government til governance. Det gir ikke mulighet for å studere de uformelle strukturene, men blir heller en studie av strukturer som er mer i tråd med et korporativt perspektiv slik det her er skissert tidligere. Med dette utgangspunktet ville man kunne forvente nettopp det resultatet de kommer fram til, at legrepresentantene har liten, eller ingen, innflytelse (Berven 2000 og Selle 1998). Formalisert deltakelse i kommunale utvalg, men på et annet politikkområde enn hvor nærings- og arbeidslivsorganisasjoner deltar, ses på som en indikator på innflytelse og økt demokratisk deltakelse. Samtidig viser studien at disse deltakerne blir holdt utenfor beslutningsprosessen mens lærernes arbeidstakerorganisasjon står sterkt sammen med politiske parter og administrasjonen.

På bakgrunn av diskusjonen av governance-perspektivet så langt synes det mer fruktbart å studere noen uformelle kontakter mellom representanter for lokalsamfunn og for de kommunale institusjonene. Videre er det ikke klart hvordan Fimreite og Helgesen (1999) mener at disse utvalgene med leg deltakelse fyller betingelsen om ikke å være kontrollert av

noen overordnet myndighet så lenge utvalget i utgangspunktet inngår som en del av den formelle kommunale strukturen.

Blant andre norske forskere som har foretatt undersøkelser med utgangspunkt i nettverk og betydningen av relasjoner, finner vi Bukve (1998). Han har gjort en undersøkelse om hva som påvirker lokal økonomisk vekst og hvilke virkemidler lokale myndigheter disponerer. Resultatene fra hans case-studier og regresjonsanalyse tyder på at lokale nettverk bestående av private og offentlige aktører, bidrar til å fremme økonomisk vekst på lokalt nivå. Slike nettverk synes viktigere enn bedriftsrettede incentiver for å kunne påvirke lokal økonomisk utvikling. Det sentrale blir da hvordan man kan forstå hvorfor og hvordan slike nettverk utvikler seg og fungerer.

Et problem med nettverk er muligheten for redusert, eller mangel på, ansvarlighet ('accountability'). Benyon og Edwards (1999:161) hevder det er fruktbart å skille mellom ulike former for og typer av ansvarlighet. Det er henholdsvis snakk om 'top-up' og 'bottom-up' samt politisk og finansiell ansvarlighet. 'Top-up' forstås slik at tjenesteprodusenten tilpasser seg elites interesser hos beslutningstakerne og finansieringskilden, mens ved 'bottom-up' er fokus på den enkelte bruker eller gruppe. Ved politisk ansvarlighet tar man ordinære hensyn ved å definere og prioritere konkurrerende målsettinger. Kontraktsordninger mellom de som finansierer og tjenesteprodusentene, hvor de sistnevnte vurderes etter gitte kriterier, kan betegnes finansiell ansvarlighet og er typisk innenfor NPM.

Innenfor området offentlig politikk består nettverkene ikke sjelden av eliter fra offentlig eller privat sektor (Stoker 1998). Noen vil alltid bli utestengt fra nettverket, enten av praktiske grunner eller f.eks. at de faktisk ikke når fram i prosessen for å skape felles mål. Dette kan innebære at de som ikke innordner seg, men som likevel ønsker endring, eller opprettholdelse av status quo, ikke får mulighet til å uttrykke sin misnøye.

Men også for de som er med, vil det kunne oppstå uenighet mellom de ulike nivåene i organisasjonene i nettverket. Nettverket som form kan hindre disse i gi uttrykk for sin misnøye fordi det blir viktigere for organisasjonen å nå fram med sine målsettinger intern i nettverket heller enn å ta intraorganisatoriske hensyn. Elitene har mulighet til å samordne seg i mellom, på bekostning av det interne demokratiet i den enkelte organisasjon, gitt dette fungerer i utgangspunktet. Dette kan være en eksempel på 'top-up' politisk ansvarlighet.

Nettverk og partnerskap kan også bøte på allerede eksisterende problemer med ansvarlighet. Argumentet er da at slike nettverk myndiggjør ('empower') borgerne gjennom direkte adgang til beslutningssystemet, dvs 'bottom-up' politisk ansvarlighet (Benyon og Adams 1999).

Etablering av nettverk og partnerskap kan i seg selv bidra til å fjerne ansvaret for beslutninger fra valgte organer og dermed undergraves ansvarligheten. Men noen britiske studier viser at nettverksmedlemmene som enkeltpersoner likevel føler seg ansvarlige overfor noen konstituerende betingelser. Men det er likevel uklart hvem som er ansvarlig for hva (Riley 1999). Medlemmene i nettverket føler seg ofte presset fra to sider, borgerne eller brukeren på den ene siden og de andre nettverksmedlemmene på den andre.

Med borgerne som partnere får serviceutøvelsen en lokal karakter og statens rolle begrenses i den forstand at det lokale framheves.

På lokalt nivå er mange av de tradisjonelle tjenestene under press pga manglende økonomiske ressurser. I følge Stoker (1999) kan man muligens søke en videre rolle for lokale styresmakter enn hva tilfellet har vært, og til en viss grad fortsatt er. Oppgaven er ikke nødvendigvis kun knyttet til å levere et sett tjenester, men også å være opptatt av hvordan befolkningen har det i det området de har ansvar for. Stoker (ibid.) snakker om å maksimere 'well-being' heller enn å maksimere tjenester. Samarbeid er ikke bare for å finne fram til felles strategiske mål, men også jobbe med og gjennom dem for å iverksette politikken.

Gjennom partnerskap med andre enn kommunale aktører kan man få inntrykk av at de det gjelder får et mer likeverdig forhold til f eks kommunen som en av de andre partnerne, enn hva tilfellet er ved å snakke om brukere og brukermedvirkning, evt brukerstyre. Det er ikke opplagt at det faktisk er noen forskjell, og om etablering av brukermedvirkning i praksis medfører noe større grad av 'empowerment' eller myndiggjøring og innflytelse. Det må delvis bli et empirisk spørsmål, men også et spørsmål om hvordan det hele organiseres og hvilke rammevilkår man får operere innenfor. Lokale myndigheter trenger i tillegg å frigjøre og mobilisere ressurser som legal regulering, finansiering, profesjonell ekspertise og informasjon. Lokale myndigheter kan ha behov for å utvide og utfylle den legitimiteten de har som valgt organ, ved f eks å utvikle nye måter å engasjere og ansvarliggjøre befolkningen på. En løsning på problemer med ansvarlighet synes i følge Stoker (1998:24) være å få mer 'government' i en eller annen form inn i governance igjen. Selv om nettverkene er autonome, vil government-institusjonene kunne styre nettverk, men på en indirekte og ufullstendig måte.

4.5. Rom for den handlingsorienterte hverdagsmakeren?

Den siste betingelsen hos Stoker (1998) er at aktørene har evnen til å få ting gjort uten å være avhengig av government-institusjonens makt til å styre og bruke sin autoritet. Bang og Sørensen (1998) lanserer begrepet 'hverdagsmaker' om den som muliggjør og er katalysator og kommisjonær. Utgangspunktet for den danske studien er spørsmålet om hvordan skapes, opprettholdes og utvides borgernes engasjement. Hverdagsmaker benyttes her som ny politisk identitet hvor det blir viktig å produsere politiske utfall, men da rettet mot konkrete hverdagsproblemer. De skaper en konkretisering av politikken og er handlingsorienterte. Her er det mer fokus på individets handlinger heller enn institusjoner som former disse individuelle handlingene. Rhodes (2000b) viser til at denne undersøkelsen illustrerer hvordan borgerne kan engasjere seg i policy nettverk og dermed gjøre beslutningsprosessen mer åpne enn hva tilfelle vil være i tilsvarende prosesser i government-institusjonene. Bang og Sørensen (1998) framhever legrepresentanten. Hverdagsmakeren underlegger seg ikke ekspertene, men kan heller ses på som et svar på profesjonaliseringen av den politiske deltakelsen.

Det hevdes at hverdagsmakeren viser seg å ha validitet i en svensk sammenheng (Montin 1998). Hverdagsmakeren er i følge Montin (ibid:89) "makt- og ansvarsskapende" gjennom at den enkelte har politisk betydning og skaper seg et handlingsrom sammen med andre. Ved å bruke dette handlingsrommet er den enkelte også ansvarsskapende.

Selvorganiserende interorganisatoriske nettverk er i følge Rhodes (1997:57) en fruktbar tilnærming for å:

- 1) Identifisere hvorvidt nettverk allerede bidrar til tjenesteproduksjon og medfølgende styringsproblemer og problemer med ansvarlighet
- 2) Vise begrensninger med hensyn til styringsreformer som fokuserer på intraorganisatorisk kontroll og målstyring eller konkurranse
- 3) Antyde at nettverk krever en egen styringsform basert på tilrettelegging, tilpasning og forhandlinger

Umiddelbart synes punkt to å være sentralt i en norsk sammenheng hvor man har vært opptatt av innføringen av NPM med en tilpasning til lokale forhold, men hvor nettopp målstyring og kontroll er sentrale elementer. Ved å endre fokus fra det intraorganisatoriske til det

interorganisatoriske, slik governance-perspektivet åpner for, vil man også få et mer fullstendig bilde av hvem som styrer i hvis interesse og hvordan.

5. Oppsummering

Governance kan forstås som selvorganiserende interorganisatoriske nettverk. Disse kjennetegnes av tillit, gjensidig tilpasning og avhengighet med hensyn til måloppnåelse. Gjensidig avhengighet forutsetter felles interesser, eller at man er i stand til å forhandle fram noen og at det eksisterer en gjensidig avhengighet for å nå målene.

Governance forstått som slike selvorganiserende interorganisatoriske nettverk kan være en fruktbar tilnærming også i en norsk kontekst selv om forfattere som Offerdal og Aars (2000:15) er skeptiske til dette. Sett på bakgrunn av hvilken forståelse de legger til grunn, fra styringsform til større vekt på prosess, er dette kun en del av hvordan begrepet ofte brukes. Hvis man som vist foran, vektlegger andre aspekter ved perspektivet, åpner det for muligheter til å sette fokus på andre sider ved virkeligheten. Man åpner opp for å reise andre typer spørsmål og for at andre typer empiri vil være sentrale. Dette kan bidra til å skaffe ny og supplerende kunnskap om hvem som styrer og hvordan dette skjer. Ved mer tradisjonelle tilnærminger setter den formelle strukturen og det representative systemet rammer for hva som anses for fruktbar og hensiktsmessig empiri.

Kontakt mellom politikere og borgere, enkeltvis eller som organiserte interesser, er ikke nødvendigvis noe nytt, noe også Offerdal og Aars (ibid.) påpeker, men det forhindrer ikke at det bør studeres eller at det er en interessant innfallsvinkel. Governance-perspektivet åpner for en mulighet til å studere de uformelle strukturene, alene eller sammen med det formelle, på en ny måte. Man kan være stand til å forklare en større del av de faktiske maktstrukturene samt etablere effektive styringsformer tilpasset en virkelighet med mange aktører og skiftende aktører etter sak. Når man stiller spørsmål om det har skjedd et skifte fra government til governance, betyr ikke det det samme som at man forventer at det har skjedd et fullstendig skifte. Empirisk vil man nødvendigvis finne ulike blandingsforhold.

Det synes ikke nødvendig å konstruere en ny teori eller ta utgangspunkt i korporativ teori og omforme denne slik Berven (2000) gjør ved å snakke om "omvendt korporativisme". Bruk av

begreper som omvendt korporativisme kan virke tilslørende hvis man samtidig hevder at en korporativismetilnærming er utilstrekkelig (Rhodes 1997) eller mindre godt egnet (Selle 1998).

Videre ville det også være interessant å se nærmere på forholdet mellom lobbyisme governance, da ikke primært kun på nasjonalt nivå, men også hvordan slike relasjoner fungerer på lokalt nivå. Et spørsmål er om selvorganiserende interorganisatoriske nettverk kan være en fruktbar teoretisk ramme for undersøkelser av lobbyvirksomhet på ulike nivåer, ikke bare i forhold til Stortinget, slik Espeli (1999) gjør det.

Ingen styringsstrukturer er kostnadsfrie. Både markedssvikt og styringssvikt har vært gjenstand for mange diskusjoner. Kostnader ved nettverk kan som vist være problemer med ansvarlighet og legitimitet. Noen utelukkes fra nettverket og/eller nettverket kan tjene enkelte private interesser framfor fellesinteresser. Det ville også være interessant å jobbe videre med perspektivet for i større grad å diskutere det i forhold til deltakelse og demokrati, da kanskje særlig deliberative modeller og forhold mellom hva Montin (1998) omtaler som det store og lille demokratiet.

Litteratur

Bang, Henrik P. og Sørensen, Eva (1998): *The Everyday Maker: a New Challenge to Democratic Governance*. Arbejdspapirer fra Institutt for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg Universitet, 1998:2.

Benyon, John og Edwards, Adam (1999): "Community Governance of Crime Control." I Stoker, Gerry (red.) (1999): *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Berven, Nina (2000): *Fra legitimitet til gammeldagshet. En analyse av det skiftende politiske rommet for bedre helse- og velferdsorganisasjoner*. Rapport 0005. Bergen: LOS-senteret.

Bogason, Peter (red) (1996): *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

Bogason, Peter (2000): *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Bogen, Hanne (2000): *Konkurransetsetting av omsorg: reduseres kvaliteten?* Foredrag på konferansen "Hva skal offentlig sektor drive med ... og hvordan?", Offentlig sektor i endring101100.

Bukve, Oddbjørn (1998): *Do networks matter? Incentives, networks and results in local economic development*. Paper to the 14th World Congress of Sociology. Montréal July 26th August 1st 1998.

Christensen, Tom og Peters, Guy B. (1999): *Structure, Culture and Governance. A Comparison of Norway and the United States*. Lanham: Rowan & Littlefield Publisher, Inc.

Eriksen, Erik Oddvar (1999): *Kommunikativ ledelse. Om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.

Espeli, Harald (1999): *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Oslo: Tano Aschehoug.

Fimreite, Annelise og Helgesen, Marit (1999): *Fra government til governance? Den politiske styringen av lokale initiativer i to bydeler i Bergen*. Paper til Kommunelovskonferansen 1.-2. november 1999.

Folkedal, Frode Sandvin (1999): *Frivillig sektor: verdiskaper og velferdsleverandør i et demokratisk samfunn*. Oslo: Handelens- og servicenæringens hovedorganisasjon.

Hansen, Alan Dreyer (1997): Lokaludvalg: nogle teoretiske perspektiver. I Gundelach, P., Jørgensen, H. og Klausen K. K. (red) (1997): *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Hirst, Paul (1994): *Associative democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.

Hirst, Paul (2000): "Democracy and Governance." I Pierre, Jon (red) (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Kjellberg, Francesco (1991): "Kommunalt selvstyre og nasjonal kontroll. Mot nye roller for kommunen?" I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 1:1991, ss 45-63.

Kooiman, Jan (red) (1993): *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. London: Sage Publications.

Larsen, Helge O. (1997): "Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan." i Christensen, Tom og Egeberg, Morten (red) (1997): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Lorentzen, Håkon (1994): *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Montin, Stig (1998): *Lokala demokratiexperiment – eksempel og analys*. SOU 1998:155.

Nyseth, Torill og Torpe, Lars (1997): "Borgerstyre eller brukerstyre i lokalsamfunnet? – Institusjonelle nydannelser i demokratiperspektiv." I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 4:1997, ss 483-508.

Offerdal, Audun og Aars, Jacob (red) (2000): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.

Pierre, Jon og Peters, Guy B. (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.

Ramsdal, Helge, Jacobsen, Jan O., Michelsen, Svein og Aarseth, Turid (2000): "Mot den nye kommunen. Om lokalstyret og velferdsstatens profesjoner." I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 1:2000, ss 33-50.

Rhodes, R.A.W. (1996): The New Governance: Governing without Government. I *The Journal of Political Studies*. Vol 44, no. 4, ss 652-667.

Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (1999): "Foreword: Governance and Networks" I Stoker, Gerry (red.) (1999): *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Rhodes, R.A.W. (2000a): "Foreword" I Stoker, Gerry (red.) (2000): *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan.

Rhodes, R.A.W. (2000b): "Governance and Public Administration". I Pierre, Jon (red) (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Riley, Kathryn (1999): "Networks in Post-16 Education and training." I Stoker, Gerry (red.) (1999): *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Selle, Per (1998): "Organisasjonssamfunnet – eit statsreiskap? I Grønlie, Tore og Selle, Per (red) (1998): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det norske Samlaget.

Selle, Per og Øymyr, Bjarne (1995): *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*. Oslo: Det norske samlaget.

Selle, Per (1996): *Frivillige organisasjonar i nye omgjevnader*. Bergen: Alma Mater.

Stoker, Gerry (1998): "Governance as theory: five propositions". I *International Social Science Journal*. Vol 50, no. 155. pp. 17-28.

Stoker, Gerry (1999): "Introduction." I Stoker, Gerry (red) (1999): *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Stoker, Gerry (2000): "From New Management to New Labour: Tensions and Hopes in Reform of British Local Government". I Amnå, Erik og Montin, Stig (red) (2000): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget.

Torstensen, Harald (1992): "Lokale organisasjoners innflytelse i kommunepolitikken." I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 2:1992, ss 113-132.

Wollebæk, Dag, Selle, Per og Lorentzen, Håkon (2000): *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.