

Eksamensessay  
Offentlig organisation og styring  
OA1, efteråret 2001, RUC

Af: Alex K. Tonnesen

Opgave 1 er besvaret:

"Inden for politologisk teori er et af de nyere styringsbegreber "Governance". Hvorfor opstår det, og hvilke teoretiske kerneproblemstillinger arbejdes der med? Giv eventuelt konkrete eksempler på governance som styringsform."

## Indholdsfortegnelse:

<b>Synops</b>	<b>s. 3</b>
<b>Hvad er governance</b>	<b>s. 3</b>
<b>Hvorfor opstod governance</b>	<b>s. 4</b>
<b>Governance, institutionalisme og ontologi</b>	<b>s. 5</b>
<b>Kompleksitet, dynamik og diversitet</b>	<b>s. 6</b>
<b>Deskriptivt postmoderne governance</b>	<b>s. 7</b>
<b>Governance som styringsform og analysen heraf</b>	<b>s. 8</b>
<b>En mulig videreudvikling af den</b> <b>deskriptivt postmoderne governance</b>	<b>s. 8</b>
<b>Litteraturliste</b>	<b>s. 9</b>

## Synops

Governance er et mangehovedet dyr i åbenbaring. Jeg vil i denne opgave først gøre rede for de teoretiske kerneproblemstillinger i governancebegrebet med vægt på en afdækning af spændvidden af governancebegrebets definatorisk og indholdsmæssigt. Efterfølgende gives et noget selvstændigt rids af kausale mekanismer bag dets opståen. I de efterfølgende afsnit kredses der om governance, dets paralleller til institutionalisme og ontologiske aspekter. Herefter følger en nærmere beskrivelse af hvad jeg har kaldt den deskriptivt postmoderne governance, governance som styringsform med vægt på analysen heraf samt endelig et bud på en videreudvikling

## Hvad er governance

En af de bedste oversigter over governancebegrebets multiple inkarnationer findes hos Rhodes.<sup>1</sup> Han forudsætter at governance er en ny måde at se og forstå [offentlig] styring og organisering. Herefter opstilles seks forskellige brug og definitioner af governancebegrebet:

- som *minimalstaten*. Her er hovedindholdet i begrebet en ideologisk præference for størst mulig nedskæring af udgifter i almindelighed og statsapparatet som sådan.
- som *virksomhedsinspireret styring og organisering*. Her skal diskret ledelsesmagt og personligt ansvar indenfor klart definerede ansvarsområder føre til en ledelse og strukturer der minder om virksomheders.
- som *new public management* (NPM). Denne definition er noget mangeartet. Den indeholder NPMs to oprindelige betydninger: "managerialism" der ligger tæt på den ovenstående definition med direkte professionel styring, resultatorientering og -måling, omkostningsfokusering og forbrugerorientering. Den anden betydning kommer fra institutionel økonomi og slår på incitamentstrukturer, konkurrence og markedsmæssiggørelse. Endelig er der entreprenøriel styring og organisering der er meget overlappende med ovenstående og {en smule brutalt} kan koges ned til en fokusering på mere *styring* (i policy-processen) frem for *roning* (service-levering)
- som *"god styring og organisering"*. Denne definition advokeres af fx. verdensbanken og indebærer en sammensmeltning af NPM og den (neo-)liberalistiske demokrati- og forvaltningsopfattelse med konkurrence, markedsmæssiggørelse, privatisering og budgetdisciplin tilsat almindelige politiske plusord som effektivisering, demokrati, legitimitet, pluralisme og respekt for rettigheder.

---

<sup>1</sup> Rhodes (1997) s. 46 ff.

- som et *socio-kybernetisk system*. Denne definition kan i lighed med nedenstående siges at være væsentlig mere deskriptivt en ovenstående definitioner. Den lader governance-begrebet dække resultatet af, og det mønster det fremkommer ved, interageren og intervention mellem mange interdependente, ikke fuldt informerede eller overblikshavende offentlige, private og blandede aktører med mere eller mindre overlappende mål i det centerløse samfund.
- som *selvorganiserende netværk*. Her fokuseres på netværk der ses som alternativ til både markedet og hierarkiet. Disse har tillid og samarbejde som væsentligste kendetegn, de er forholdsvis autonome med egne policies, men er samtidig komplekse i det de består af mangeartede offentlige, halvoffentlige, frivillige og private entiteter.

Disse meget forskellige definitioner af governance gør det umiddelbart svært at få hold på begrebet både i forhold til teoretiske kerneproblemstillinger mulige grunde til at det opstod. Jeg mener man bør sondre mellem to hovedretninger indenfor governance. Nemlig den *normativt neoliberalistiske* og den *deskriptivt postmoderne*. Den første der især sætter sig igennem i governance som minimalstaten, virksomhedsinspireret styring og organisering, NPM og endeligt "god styring og organisering". Det kendetegnene er her et normativt udgangspunkt i den forstand at der stilles mål op for hvordan god offentlig styring og organisering bør være. Disse behøver ikke nødvendigvis, men kan, have minimalstaten og den altomfattende markedsmæssiggørelse som udgangspunkt. Det vigtigste er det neoliberalistiske og neoklassisk økonomiske udgangspunkt der tilsiger markedet og efficiens-søgen primat. Herooverfor står den deskriptivt postmoderne governance. Den omfatter governance som et socio-kybernetisk system og som selvorganiserende netværk. Den er nært beslægtet med postmodernismen, der søger at beskrive verden af i dag som den faktisk er. Netværkene, det diverse og centerløse samfund med mange koeksisterende sandheder og kompleks interageren er her det vigtigste. Jeg vil hovedsageligt behandle den deskriptivt postmoderne governance, da den er fremherskende i kursuslitteraturen.

### **Hvorfor opstod governance**

Governance må ses i sin teoriehistoriske kontekst. Den normativt neoliberalistiske governance tager, som det navn jeg har valgt antyder, sit udgangspunkt i den neoliberalistiske ideologi. Denne advokerer for "... the complete submission of societies (their adjustment in both their political and social dimensions), to the sole rationale of the market by pursuing the maximum deregulation of economic systems. The same principles are advocated by neoliberal

globalization as a means of managing the world economy".<sup>2</sup> Selvom denne udlægning af neoliberalismen er en kende skarpt trukket op, og som sådan derfor passer bedst på governance som minimalstat og som "god styring og organisering", mener jeg at den på glimrende hvis illustrerer hvilket tankegods der gav ophav til den normativt neoliberalistiske governance. Det vil føre for vidt at behandle grundene til neoliberalismens opståen her, men jeg vil dog skitsevis hævde at en væsentlig kausal kæde set fra et schumpeteriansk udgangspunkt kan være den hastige produktivitetsvæksts afstilen og lavere betydning fra 70'erne og frem, det deraf følgende sammenbrud for fordismen, den keynesianske økonomi og den traditionelle socialdemokratisme og det gramsciansk-politiske hegemonis deraf følgende rykken mod højre i form af neoliberalismens påspænding af strukturer og diskurser for de traditionelle liberalistiske værdiers vogn. Den deskriptivt postmoderne governance er opstået som følge af en knopskydning af generel postmoderne teori, hvilket vil blive behandlet mere udførligt senere.

## **Governance, institutionalisme og ontologi**

Der er mange paralleller mellem governance teori og institutionel teori. Rhodes har således udover at beskæftige sig med governance også plæderet for at politiske institutioner må studeres ved en institutionel tilgang<sup>3</sup>. Han har et centralt begreb om "self-organizing interorganizational networks"<sup>4</sup> hvilket placerer ham som en deskriptivt postmoderne governance-teoretiker. Dette bestyrkes af den nidkærhed han udviser i sin kritik af NPM<sup>5</sup>. Dette begreb er forholdsvis analog med March og Olsens begreb om institutioner som formelle og uformelle regler og normer der påvirker adfærd og opfattelser<sup>6</sup>. Nogle af de mest markante skillelinjer er også sammenfaldende i institutionel- og governance-teori. Således har Dunsire et realistisk ontologisk udgangspunkt for sit "Colibration - participating in the conflict of forces"<sup>7</sup> begreb der svarer nøje til det ontologiske udgangspunkt for den historiske institutionalisme eller "mediated conflict neoinstitutionalism"<sup>8</sup> og dens nulsums antagelse og deraf følgende konfliktfyldte verden. Den normativt neoliberalistiske governance-teori bygger derimod på en liberalistisk ontologi. Denne indebærer en plussumsantagelse der tilsiger at der skal være konsensus om konkurrence og det frie marked, i det skaber en større samlet nytte gennem øget efficiens (i neoklassisk økonomisk forstand). Den klassiske dikotomi mellem et

---

<sup>2</sup> Amin (2000)

<sup>3</sup> Rhodes (1995) s. 42-58

<sup>4</sup> Rhodes (1997) s. 53

<sup>5</sup> Rhodes (1997) s. 55

<sup>6</sup> March, J. og Olsen, J. P. (1989)

<sup>7</sup> Dunsire (1993). s. 34

<sup>8</sup> DiMaggio (1998) s. 697

realistisk og liberalistisk ontologisk udgangspunkt går således også delvist gennem governance debatten. Det gør den indenfor mange felter, således er skelnenen mellem pluralisme (gruppers kamp om indflydelse)<sup>9</sup> og korporatisme (interesseorganisationer dybt inkorporeret i det politiske system)<sup>10</sup> også et udtryk for en henholdsvis realistisk og liberalistisk ontologi. Men der er en væsentlig forskel. Dunsire er således en undtagelse blandt deskriptivt postmoderne teoretikere i det han har et realistisk ontologisk udgangspunkt. De fleste andre som Kooiman og Bogason hævder implicit at man slet ikke kan have ontologiske udgangspunkter, i det samfundets kompleksitet har udviklet sig ud over det stadie hvor det gav mening at bekende sig til udsagn som "verden er grundlæggende konfliktfyldt grundet en kamp om knappe ressourcer" eller "verden og dens enkeltdele kan og skal pareto-optimaliseres". Postmodernismen er dog langt fra entydig på dette punkt og nogle udlægninger af netværksbegrebet synes at have en tydeligt liberalistisk ontologi.

### **Kompleksitet, dynamik og diversitet**

Det fællestræk der synes stærkest indenfor hvad jeg har kaldt den deskriptivt postmoderne governance er, at verden er kompleks, dynamisk og divers. Kooiman<sup>11</sup> hævder at det empirisk kan konstateres at politisk/administrative systemer har det svært grundet massive implementeringsproblemer og interdependens-problemer der gør det svært at styre noget som helst. Da verden er kompleks, dynamisk og divers må styringen også være det. Dynamikker defineres som en komposition af kræfter der resulterer i ikke-lineære kausale mønstre. Herefter oprulles et større, ganske abstrakt og af fysikken inspireret begrebsapparat med interne og eksterne dynamiske kræfter, egendynamik, konfliktende og harmoniske dynamikker, evolutionære og revolutionære dynamikker, nødvendigheden af at se på interaktion og spændinger, interferens, interspil og intervention. På tilsvarende hvis beskrives kompleksitet som indeholdende reduktion og selektion, strukturering, og operationalisering. Diversitet hænger sammen med den store og voksende individualisering, differentiering, specialisering og varians i den moderne verden. Herefter gentages disse begreber i forhold til begreberne "governance", "governing needs", "governing capacity" og "governability". Dette kan synes rigtigt nok, og det muligvis også, det er i hvert tilfælde svært at argumentere i mod. Problemet er at denne metateoretiseringen er uanvendelig i praktisk teoribygning, da den implicit hævder at "der må ses på alting på samme tid". Når det kommer til praksis er man derfor tvunget til at bruge sin sunde fornuft, da man nødvendigvis må foretage en typologisering i alle ikke-trivielle empiriske studier og teoribygninger.

---

<sup>9</sup> Christensen, Christensen og Ibsen (1999) s. 103

<sup>10</sup> Christensen, Christensen og Ibsen (1999) s. 104

## Deskriptivt postmoderne governance

En af dem der passer bedst i min kategori er Bogason. Han hævder at governance er kommet i stand fordi vi befinder os i et postmoderne samfund (der godt nok eksisterer side om side med det moderne) hvor argumentation går forud for rationalitet og lokal indsigt for generelle visioner. Der er på basis heraf en omfattende fragmentering og en udtrykt individualisme. Governance kan siges at være udtrykket for en udvanding af den traditionelle politiske beslutningsproces, magten decentraliseres ud lokalt. Denne definition af governance indeholder ikke et farvel til kollektiv handlen, den sker bare væk fra det traditionelle politiske centraliserede system.<sup>12</sup> Den foregår i lokale politiske fællesskaber, ofte baseret på en passendeheds logik med egne normer for rigtigt og forkert og fælles bedste. Dette syn på samfundet og definition af governance giver fører en række ting med sig både i forhold til governance som styringsform i almindelighed og på hvorledes man bør analysere en sådan styringsform i særdeleshed. Således hersker der ustabilitet og uforudsigelighed, og man må i stedet for at se på principper bag organisering, se på dynamikker i interaktionen mellem aktører i netværk under konstant forandring. Der må ses på organisering frem for organisation. Dette besværliggøres af sammenblandingen af offentlig og privat handlen, hvilket giver anledning til begrebet "collective public action" der defineres som: "... an activity involving more than one individual to achieve a common goal, without those involved competing or dominating one another."<sup>13</sup> Staten har stadig legitim ret til at regulere forhold mellem borgerne og udvinde og omfordele ressourcer, blot er lokaliteterne for denne magt ændrede i det grupper af borgere i netværk er blevet "empowered" og autoritet er sat til forhandling. Det er bemærkelsesværdigt at der i den grad fokuseres på det lokale element. Jeg ser det som et forsøg på at nå ud over den i sidste afsnit beskrevne besværligheder med at bygge ikke-triviell generel postmoderne teori, således som det kommer til udtryk hos Dunsire, Kooiman og Mayntz. Når man ikke kan sige noget generelt, må man hævde at det specifikke har primat. Dette kan naturligvis diskuteres og fornægtes på flere niveauer, men jeg vil fremhæve et andet karakteristika som ikke kan. Den deskriptivt postmoderne governance repræsenterer et skridt væk fra traditionel organisationsteori som den ses hos Jacobsen og Thorsvik<sup>14</sup> der hvor meget den end prøver at være generisk ikke rigtigt kan fange netværk i almindelighed og offentlige styringsprocesser i særdeleshed, grundet dens udspring i analysen af private virksomheder.

---

<sup>11</sup> Kooiman (1993). s. 36 ff.

<sup>12</sup> Bogason (2000) s. 42 ff.

<sup>13</sup> Bogason (2000) s. 175

<sup>14</sup> Jacobsen og Thorsvik (1997)

## **Governance som styringsform og analysen heraf**

Bogason<sup>15</sup> når frem til at governance-analyse handler om institutionel analyse af netværk. Hvorledes kollektive handlinger som bliver til offentlige handlinger er forbundet med skabelsen af offentlig politik i netværk. Han har lavet en konkret analyse af lokal styring i Skandinavien. Her når han frem til at der faktisk er en hvis udvikling mod en fragmenteret lokal styring. Den er ikke entydig, og varierer ganske meget mellem landene, men kan ikke desto mindre ses som en udvikling i retning af lokal governance, og man må derfor supplere sine traditionelle analyser.<sup>16</sup> Dette kan gøres ved hjælp af en institutionel analyse med fokus på dynamikker<sup>17</sup>, en kortlægning af kommunikation mellem aktører. Dette kan ej ske top-down, som Sabatier<sup>18</sup> beskriver det, men må foregå bottom-up for at nå uforudsigeligheden i de netværk hvor mening dannes. Herudover må forskeren opgive idéen om at stå udenfor de processer der undersøges. Et andet eksempel på governance som styreform beskrives af Hjern og Porter (de bruger dog ikke termen, hvilket nok skyldes at artiklen oprindeligt er skrevet i 1981). De har analyseret offentlige services som husning, uddannelse, sundhed og arbejdsmarkedsprogrammer i forskellige lande. Om den svenske arbejdsformidling hedder det at den: "administers programmes in placement, training, and job creation. As an entity, the exchange is sensitive to pressures from the firms, unions, and local governments in its particular locality. It defines a niche for its activities within this context, continuously moulding the parts of the placement, training, and job creation programmes it participates in to an organizationally sensible rationale which meets the expectations of these surrounding organizations and communities."<sup>19</sup>. Jeg vil umiddelbart kalde dette et skoleeksempel deskriptiv postmoderne governance som styringsform med et Bogasonsk lokalfokus.

## **En mulig videreudvikling af den deskriptivt postmoderne governance**

I en artikel der tager udgangspunkt i diskussionen om "the problem of governability", altså de tilsyneladende manglende muligheder for offentlig organisation og styring, gør Mayntz<sup>20</sup> sig til talskvinde for det synspunkt at der uomtvisteligt er styringsmæssige problemer og, at disse skyldes det moderne samfunds kompleksitet og "organiserede policy-felters" kapacitet til at undgå styring. I stedet for at fokusere på eventuelle politiske fejltagelser, skal man organisere policy-processen således at disse aktører tages med ind i flere led. Denne opfattelse falder tydeligvis ind under den deskriptivt postmoderne governance. En anden der også lægger sig

---

<sup>15</sup> Bogason (2000)

<sup>16</sup> Bogason (1997) s. 282 ff.

<sup>17</sup> Bogason (2000) s. 176 ff.

<sup>18</sup> Sabatier (1997) s. 273 ff.

<sup>19</sup> Hjern og Porter (1997) s. 230



op ad denne opfattelse (uden at bruge ordet governance) er Putnam<sup>21</sup>. Han benytter netværks og begrebet "social kapital"s transaktionsomkostningssænkende rolle, til afvise en Hobbesiansk funderet autoritær stats- og styringsforståelse. Herudover går han et skridt videre i det han hævder at netværkene ikke blot er et træk ved den moderne verden, men en forudsætning for en god stat. Han tilføjer herudover et begreb om stiafhængighed der ligger op ad Norths<sup>22</sup>, dette er meget relevant, og vil kunne hæve "governance med fokus på netværk"s deskriptive værdi væsentligt hvis det blev inkorporeret. Hvis man som nogle<sup>23</sup> antager at der som oftest er en evolutionært fornuftig grund til at organisationer og styringsstrukturer ser ud som de gør, kan man, uden at øve ret meget vold på det postmoderne udgangspunkt, tilføje en historisk-analytisk dimension til den deskriptivt postmoderne governance teori der gør konkret teoribygning og analyse langt mere håndgribelig. Man vil få en ledesnor for den sunde fornuft, og vil kunne hæve abstraktionsniveauet noget, men nok ikke til det helt generelle plan.

---

<sup>20</sup> Mayntz (1993) s. 20

<sup>21</sup> Putnam (1993) kap. 6 s. 163-185

<sup>22</sup> North (1998) s. 247-257

<sup>23</sup> Milgrom og Roberts (1993)

# Litteraturliste

## Kursuslitteratur.

Bogason, P. (1997): "Changes in Local Government in Scandinavia: Towards Organizational Differentiation?" i Hesse, J. J. og Thoonen, T. A. J. (eds.): *"The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration"*

Christensen, J. G., Christensen, P. M. og Ibsen, M. (1999): *"Politik og forvaltning"* Århus, Systime.

Dunsire, A. (1993): "Modes of Governance" i Kooiman, J. (ed.) *"Modern Governance. New Government-Society Interactions"* London: SAGE.

Hjern, B. og Porter, D. O. (1997): "Implementation structures: A new unit of administrative analysis." i Hill, M. (ed.): *"The policy proces. A reader"* London, Prentice Hall.

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (1997): *"Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse"* Oslo, Fagbokforlaget.

Kooiman, J. (1993): "Governance and governability: Using complexity, dynamics and diversity" i Kooiman, J. (ed.) *"Modern Governance. New Government-Society Interactions"* London: SAGE.

Mayntz, R. (1993): "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm" in J. Kooiman (ed.) *"Modern Governance. New Government-Society Interactions"* London: SAGE.

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

Sabatier, P. A. (1997): "Top-down and bottom-up approaches to implementation research" i Hill, M. (ed.): *"The policy proces. A reader"* London, Prentice Hall.

## Anden litteratur

Amin, S. (2000): "Neoliberal Globalization and U. S. Hegemony" i *South Letter*, Vol. 2, Nr. 36

Bogason, P. (2000): *"Public policy and local governance: Institutions in postmodern society"*, Edward Elgar, Cheltenham.

DiMaggio, P. (1998): "The new Institutionalisms: Avenues of collaboration" i *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, 154 (4), s. 696-715

March, J. og Olsen, J. P. (1989): *"Rediscovering Institutions"* The Free Press.

Milgrom, P. og Roberts, J. (1993): *"Economics, Organization and Management"* Prentice-Hall, New Jersey.

North, D. (1998): "Economic Performance Through Time". i Brinton, M. C. og Nee, V. (eds.) : *"The New Institutionalism in Sociology."* New York: Russell Sage Foundation.

Putnam, R. (1993): *"Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy."* Princeton, N. J.: Princeton University Press, s. 163-85

Rhodes, R. A. W. (1995): "The Institutional approach" i Marsh, D. og Stoker, G. (ed.): *"Theory and Methods in political Science."* Basingstoke, MacMillan.