



Skolebyggeri mellem hierarki og netværk

Om samarbejde og processer
i kommunalt skolebyggeri

Rum Center for
Form fysiske rammer
Funktion og læreprocesser



Skolebyggeri mellem hierarki og netværk

Om samarbejde og processer
i kommunalt skolebyggeri

Karina Sehested

Rum Center for
Form fysiske rammer
Funktion og læreprocesser

Forord

Denne rapport er led i forskningsprojekt om ”Forvaltning og organisering af processer med skolebyggeri”, der er initieret af Rum Form og Funktion - Center for fysiske rammer og læreprocesser. Rum Form og Funktion er et samarbejde mellem Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Undervisningsministeriets Uddannelsesstyrelse og Statens Byggeforskningsinstitut. Forskningsprojektet om skolebyggerier er finansieret af Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger og udført af Statens Byggeforskningsinstitut. Vi siger tak til alle de personer, der meget velvilligt har stillet deres tid og viden til rådighed for projektet.

Hans Kristensen

Forskningschef

Indhold

1	Indledning	3
	Proces og organisering påvirker resultat	3
	Hvad er ”den gode proces”?	4
	Forskellige forskningsblik på samme proces	5
	Rapportens indhold og opbygning.....	6
2	Problemer og snublestene i de tre skolebyggeprocesser	7
	Det økonomiske problem: mod nye styre- og organiseringsformer	7
	Det svære samarbejde mellem hierarki og netværk: problemer i styringen og nye meta-styringsformer som svar	8
	Den svære netværksledelse: mod nye roller for bygherre, kommunale ledere og rådgivere	9
	Fagligheder i konflikt: mod nye ekspertroller og nye vidensformer i byggeprocesser	9
	Det demokratiske problem: mod nye demokratiske principper i byggeprocesser	10
3	Resume af hovedbudskaber i de fem temaer	11
4	Mod netværksstyring i skolebyggeriet? Partnerskaber og partnering	16
	”Netværksstyring i skyggen af hierarkiet” - et vilkår for offentligt byggeri	17
	Hvordan ser en hierarkisk byggeproces og en netværks-byggeproces ud i praksis?	18
	Når man skal tilrettelægge og planlægge en konkret byggeproces	21
5	Problemer i netværksstyringen og meta-styring som svar	23
	Hierarkiets mere eller mindre markante skygge	23
	Netværksstyringens problemer.....	25
	Meta-styring som ny generel styringsmulighed	27
6	Nye roller i netværksledelsen: Bygherrer, kommunale ledere og rådgivere	30
	Fordeling af bygherrerollen i kommunerne	31
	Mod den synlige netværksledelse med aktive bygherrer, interaktive rådgivere og netværksledere	31
	Flere rollemuligheder for den interaktive netværksledelse	34
	Den succesrige netværksledelse kan vælge, kombinere og balancere	38
7	Mod nye ekspertroller og nye vidensformer i byggeprocesser	39
	Den autonome og autoritære ekspertrolle.....	40
	Professionelle organisationsformer	41
	Mod den interaktive ekspertrolle og det lærende byggeri	42
	Mod en ny vidensform i byggeprocesser	43
8	Mod nye demokratiske principper i offentlige skolebyggeprocesser	45
	Demokratiforståelser i konflikt	45
	Er netværksstyring med partnerskaber og partnering godt eller dårligt nyt for demokratiet?	47
	Mod nye demokratiske principper	47
9	Konklusion	49
	Litteratur	50

1. Indledning

I 1998 udskrev Byggedirektoratet i samarbejde med Undervisningsministeriet tre projektkonkurrencer om skolebyggerier under projektet ”Rum – Form – Funktion i Folkeskolen”. Konkurrencen blev lavet for at give inspiration til at renovere og bygge nye skoler, så de kan leve op til kravene i den nye Folkeskolelov om fremtidens folkeskole. Samtidig ønskede man et eksemplarisk samarbejde mellem arkitekter og medarbejdere med pædagogisk baggrund i udformningen af de fysiske rammer for skolen. Tre kommuner blev udvalgt, der dækkede kriterier om et nybyggeri, en renovering og udbygning samt en renovering og ombygning. De udvalgte kommuner blev Roskilde Kommune med den nye Trekrone skole, Odense Kommune med renovering og ombygning af Munkebjergskolen og Svendborg Kommune med renovering og udbygning af Vestre skole. Konkurrencen løb af stablen i 1998-99, og vinderprojekterne blev udpeget i maj 1999. Der er udgivet flere publikationer om de tre konkurrenceprojekter og lavet en video for at dokumentere processen med at bedømme konkurrenceprojekterne til Vestre skole i Svendborg.¹

Samtidig er der afsat forskningsmidler til at følge processen med at realisere skolerne. Processtudiet sætter fokus på forvaltningen og organiseringen af skolebyggeriet og skal diskutere de problemer og snublestene, der opstår i samarbejdet og i processerne. Desuden komme med anbefalinger til, hvordan problemer og samarbejdet kan håndteres i fremtidige processer. Byggeriernes pædagogiske og arkitektoniske resultat skal evalueres særskilt 2 og 5 år efter ibrugtagning af skolerne.

Processtudiet lægger vægten på den offentlige styringsvinkel i synet på byggeprocesserne, og formålet er at finde frem til, hvordan kommuner gennem deres styring og organisering kan skabe gode skolebyggeprocesser. De overordnede spørgsmål i processtudiet er:

- › Hvordan organiseres og styres processer med skolebyggeri?
- › Hvordan fungerer samarbejdet mellem de forskellige parter i processen?
- › Hvilke problemer oplever de forskellige deltagere i processen?
- › Hvilke løsningsmuligheder bruges i kommunerne?
- › Hvordan ser den gode proces og organisering ud?

Men hvorfor dette fokus på processen? Det er vel resultatet, der tæller, kunne man hævde. Lad os derfor se på, hvad sammenhængen er mellem proces og resultat, og hvorfor det er relevant at studere skolebyggeriernes proces.

Proces og organisering påvirker resultat

Det er vigtigt at fokusere på processer og organisering, fordi erfaringer fra mange års organisationsstudier giver anledning til to vigtige konklusioner: *Den ene er*, at måden processen tilrettelægges og organiseres på har stor indflydelse på resultatet. En

¹ Se Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet: ”En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen. Dommerbetænkning”. Samt: Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Statens Byggeforskningsinstitut: ”En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen. Temahæfte 2.”

veltilrettelagt proces kan forbedre resultatet af processen væsentligt. *Den anden er*, at processen påvirker 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 (March og Olsen 1989, Rhodes 1997, Bruijn og Heuvelhof 2000). Den måde, man vælger at organisere en skolebyggeproces på, får derfor konsekvenser for det resultat, man får ud af skolerne.

Introduktionen af nye organiseringsformer som partnerskaber og partnering illustrerer netop sammenhængen mellem proces og resultat. Argumentet er, at indfører man disse nye organiseringsformer, får man et bedre resultat af opgaveløsningen generelt (partnerskaber) og specifikt i byggeprocesser (partnering). Fx hedder det sig om partnering, at det fører til: væsentlige økonomiske besparelser, bedre byggekvalitet, færre arbejdsulykker, færre mangler ved aflevering, bedre samarbejds-klima osv. (Bejder 2003: 14, By- og Boligministeriet 2000). Det må siges at være markante resultatforbedringer på grund af en ny måde at organisere byggeprocessen på.

I den nye litteratur om ledelse både i det offentlige og det private er der stor vægt på organisering og processer, og det betyder, at man i dag ligefrem taler om et paradigmeskifte i styringstankegangen, hvor fokus generelt flyttes fra resultatorientering til procesorientering (Rhodes 1997, Heffen, Kickert og Thomassen 2000). Mens man tidligere har haft opmærksomheden på produktet eller resultatet, og indrettet processer enten standardiseret eller tilfældigt, så er opmærksomheden nu rettet mod sammenhængen mellem proces og resultat. Derfor ser man da også en udbredt diskussion om processtyring og procesledelse i den nye ledelseslitteratur, både om offentlig styring og om byggeledelse (Kickert 1997, Klijn og Koppenjan 2000, Bejder 2003, By- og Boligministeriet 2000 og 2001a og b).

Når man sætter fokus på processen, er det dog ikke lig med, at resultatet ikke længere er vigtigt. Procesopmærksomheden må ikke ende i, hvad man indenfor litteraturen kalder, den rene proceduralisme – altså at processen helt fortrænger betydningen af resultatet, og at man fx kommer frem til ”negotiated nonsense”, som det så diplomatisk udtrykkes af Bruijn og Heuvelhof (2000: 326). Processen må ikke blive målet i sig selv, men skal hele tiden sammenholdes med resultatet, og derfor er det vigtigt, at man fastholder diskussionen af både proces og resultat.

Konsekvensen af procesvinklen er dog, at der ikke findes eet svar på, hvad ”den bedste løsning” er, eller rettere: der er ikke een instans, der har en ”gud-given” ret til at definere det gode resultat. Lidt karikeret kan man sige, at først var det præster og andre af guds budbringere, der gav det rigtige svar, siden blev det eksperterne med deres videnskabelig viden, men i dag er det en kombination af forskellige former for viden og værdier, der gennem en forhandling skal give det rigtige svar. Den rigtige løsning afhænger af, hvem man spørger. Derfor må man som en vigtig del af processen finde ud af, hvem der skal have retten til at definere den rigtige løsning, og hvilke kriterier der skal bruges til at vurdere resultatet.

Men i dette studie er det altså processen, der er fokus på, og det er baggrunden for valget af de ovennævnte spørgsmål. Det sidste af disse spørgsmål er, hvordan den gode proces og organisering ser ud. Men hvordan kan man vurdere det?

Hvad er ”den gode proces”?

Når man skal i gang med en opgave som at bygge eller renovere skoler i en kommune, er der mange aktører og rationaler, der får betydning i processen. Og der aktiveres mange typer af problemstillinger. Det betyder, at der er mange mulige blik og perspektiver, man kan lægge på processen. Hvis man skal finde frem til ”den gode proces” siger det sig selv, at det højst sandsynligt vil afhænge af, hvilket perspektiv man ser det fra. Den gode proces er måske ikke den samme set fra kommunens, skolens, entreprenørers eller rådgivers side. Derfor må der vælges udgangspunkt for denne bedømmelse af ”det gode” og ”det dårlige” ved en proces.

Da projektets formål er at finde hensigtsmæssige måder for kommunerne til at styre og organisere skolebyggeprocesser på, er udgangspunktet for ”gode processer” den kommunale styringsvinkel. Projektet tager udgangspunkt i, at det er kommunerne, der er bygherrer, og i kraft af denne bygherrerolle skal påtage sig ansvaret for styring og organisering af forløbet, så skolebyggerierne bliver realiseret (Bang 2000, Dræby 2003).

Der er to forskellige måder, som man kan gå til diskussionen om den gode proces på:

Man kan lave vurderingen ”indefra” – det vil sige, lade de involverede parter i byggeprocessen afdække, om det har været en god eller dårlig proces. Hvis deltagerne har syntes, at den var god og gav et godt resultat, så er den god! Problemet er dog, hvor man skal sætte grænsen for, hvem der skal indgå med deres bedømmelser. Er det kun de aktive i processen, eller er det også de aktører, der generelt berøres af processen og resultatet?

Eller man kan lave vurderingen ”udefra” ved at opstille bestemte kriterier til vurderingen. Hvis processen har opfyldt kriterierne, er den god! Problemet med denne vurdering er, hvor man henter sin begrundelse fra til at opføre egne kriterier som bedre end deltagerne?

Begge tilgange har altså fordele og ulemper, og de kan derfor med fordel begge bruges i studiet af skolebyggeprocesser. Der kan lægges stor vægt på at få deltagerne vurdering af, hvad der er godt og dårligt ved de konkrete byggeprocesser, og hvordan de mener, at man kan nå frem til den gode proces i skolebyggerier. Men samtidig opstilles nogle eksterne kriterier, der kan bruges til en ekstern betragtning og vurdering af offentlige skolebyggerier.

I det følgende gives der eksempler på eksterne kriterier, der kan bruges til at vurdere processer med kommunale skolebyggerier. De tager deres udgangspunkt i, at det er kommunalt og dermed offentligt skolebyggeri, vi taler om. Det er derfor kommunerne, der er bygherre. Det giver nogle helt særlige betingelser for disse byggeprocesser, der ikke gælder for andre private byggeprocesser. Når kommunerne bygger skoler, gør de det på ”fællesskabets vegne”, og det er kommunens opgave at varetage ”det fælles bedste” i enhver kommunal opgave. Derfor kan man argumentere for, at følgende kriterier skal være opfyldt, før vi kan tale om gode processer i kommunale skolebyggerier:

1. Kommunen skal påtage sig styringen og organiseringen af processen.
2. Ansvar skal tydeliggøres og skal kunne placeres.
3. Flest muligt skal deltage og have mulighed for at give deres meninger til kende.
4. De deltagende skal bakke op om resultatet, og resultatet må ikke skade nogen af de berørte, eller andre der ikke deltog.

5. Der må ske en harmonisering af konkurrerende værdier om demokrati, effektivitet og faglighed.

Kilde: Buijn og Ringeling 1997, Kickert, Klijn og Koppenjan 1997.

De første fire kriterier knytter sig alle til det forhold, at kommunen skal varetage fællesskabets interesser og udgør forslag til, hvordan det kan omsættes til konkrete proceskrav i praksis. Dermed ikke sagt, at der ikke også er andre muligheder.

Det sidste kriterium kræver lidt mere forklaring. Det knytter sig til, at en offentlig organisation som en kommune er karakteriseret ved at skulle tage hensyn til mange værdier og rationer på én gang. Det være sig demokrati, politisk loyalitet, faglighed, retssikkerhed, effektivitet, brugerorientering osv. (Jørgensen m.fl. 1996). Værdierne skifter dog over tid, og dominerer også mere eller mindre indenfor det offentlige i forskellige enheder og institutioner. New Public Management reformbølgen fik effektivitet frem som dominerende værdi i løbet af 1990’erne, men efter årtusindskiftet er værdier om demokrati og inddragelse kommet til. Og de enheder og organisationer, der især deltager i skolebyggeriet, har deres særligt dominerende værdier. Groft sagt op, kan man hævde, at et område som skoleområdet har tradition for, at faglighed, samarbejde og inddragelse har været centrale værdier, mens det tekniske område har tradition for, at faglighed og effektivitet er mere centrale værdier. Derfor er det i kriterierne endt med værdier om effektivitet, demokrati og faglighed, der skal harmoniseres i skolebyggeriet, hvis man skal opnå de gode skolebyggeprocesser. I andre byggeopgaver end skoler kan andre værdier være mere relevante.

Anvendelse af sådanne kriterier skaber selvsagt særlige opmærksomhedspunkter i analysen af skolebyggeprocesser, og angiver samtidig en række temaer, der må undersøges, for at kunne vurdere om processer er gode eller dårlige. Disse temaer er omdrejningspunktet i rapporten, og de præsenteres nærmere nedenfor.

Forskellige forskningsblik på samme proces

Projektets forskningsfelt handler dermed om styring og organisering af offentlige opgaver – i dette tilfælde større skolebyggeopgaver. Det teoretiske fundament

for projektet er den offentlige forvaltningsforskning, og hele forløbet med skolebyggeri i de tre konkurrencekommuner betragtes som en politisk opgave og proces, hvor emner som fx demokratisk styring, forvaltning og politik, faglig kvalitet, borgerdeltaelse osv. kommer på dagsordenen, som det er tilfældet i alle offentlige processer. Ser vi specifikt på opgaven: ”byggeri”, er der andre mere tekniske forskningsmiljøer, der arbejder specifikt med organisation og ledelse af byggeprocesser og har større fokus på de private byggeaktører, på logistikken i byggesager og på produktivitet og effektivitet i byggeriet (se fx udviklingsprojekterne Projekt Hus og BygLOK).

De to forskellige forskningsvinkler kan med fordel supplere hinanden, og i denne rapport er der flere gennemgående diskussioner på tværs af de to felter. Det er fx diskussioner om partnering, om en ny bygherrerolle og om processtyring. Det er forsøgt med udgangspunkt i den offentlige forvaltningsforskning at træde et lille skridt ind over det tekniske forskningsfelt om byggeledelse for at skabe koblinger på tværs.

Rapportens indhold og opbygning

Det er for tidligt at konkludere på de tre skolebyggeprocesser endnu, og flere af de interviewede har ønsket, at deres udtalelser ikke kommer frem, før processerne er færdige. Det sker derfor først i den endelige afrapportering, hvor de tre processer beskrives og diskuteres detaljeret. Nærværende rapport tager i stedet afsæt i en række af de konkrete problemer og snublestene, som de deltagende aktører har oplevet og beskrevet indtil nu, for derigennem at starte en generel diskussion om problematikken af betydning i sådanne byggeprocesser. Rapportens diskussioner vil blive brugt i den endelige afrapportering til at sætte erfaringerne fra de tre skolebyggeprocesser i perspektiv.

Rapporten starter i kapitel 2 med en kort præsentation af problemerne i de tre skolebyggeprocesser, og beskriver, hvordan de lægger op til mere generelle diskussioner om fem temaer, der er relevante for et processtudie af denne karakter. Problemer og temaer er som følger:

- > Det økonomiske problem, der lægger op til diskussion af temaet om nye styre- og organiseringsformer i byggeprocessen: Kapitel 4.
- > Det svære samarbejde mellem hierarki og netværk, der lægger op til diskussion af temaet om problemer i netværksstyringen og nye meta-styringsformer i offentlige byggeprocesser: Kapitel 5.
- > Den svære netværksledelse af processerne, der lægger op til diskussion af temaet om nye bygherreroller, nye kommunale lederroller og nye rådgiverroller: Kapitel 6.
- > Fagligheder i konflikt, der lægger op til diskussion af temaet om en ny ekspertrolle og en ny vidensform i byggeprocesser: Kapitel 7.
- > Det demokratiske problem, der lægger op til diskussion af temaet om *nye demokratiske* principper i den offentlige byggeproces: Kapitel 8.

I kapitel 3 er der lavet korte resumeer af hver af de følgende kapitler med de forskellige temadiskussioner, for at den travle læser hurtigt kan danne sig et overblik over rapportens indhold. De korte resumeer kan også bruges som en indgang til at kunne dykke mere grundigt ned i de temaer, der har læserens særlige interesse. På den måde kan rapporten også bruges som et opslagsværk.

I hver af de fem temakapitler (kapitel 4-8) inddrages de nyeste teoretiske budskaber om temaerne suppleret med eksempler på erfaringer fra processerne i de tre konkurrencekommuner. Det er forsøgt at gøre de teoretiske budskaber meget konkrete, så de bliver brugbare, når der i praksis skal planlægges og tilrettelægges processer for skolebyggerier.

Men lad os først se, hvad der har givet anledning til at tage de fem generelle temaer op.

2. Problemer og snublestene i de tre skolebyggeprocesser

I projektet er der indtil videre samlet viden om, hvordan den første del af de tre skolebyggeprocesser har forløbet, hvor en bred gruppe af aktører i de tre kommuner er interviewet. Projekterne har alle været forsinkede, og alle tre kommuner er derfor stadig i gang med byggerierne. I Odense byggede man først en lille og afgrænset del af vinderprojektet og satte derefter projektet i stå, men skal nu til at starte på endnu en del af vinderprojektet, da kommunen har bevilliget penge til en fortsættelse. Beløbet er dog ikke stort nok til at realisere vinderprojektet, og det er indtil videre uklart, hvad man vil fortsætte med i Odense.

Interviewene har dog indtil videre givet anledning til at opstille følgende problemer og snublestene i de tre processer:

Det økonomiske problem: mod nye styre- og organiseringsformer

Det absolut sværeste problem i den første del af de tre processer har været ”det økonomiske problem”. Realiseringen af vinderprojekterne viste sig at blive langt dyrere, end kommunerne havde regnet med, og der har været store budgetoverskridelser. I Odense havde man på forhånd kun afsat en lille sum til at starte projektet, og denne del af projektet overholdt prisen, men til gengæld satte kommunen projektet i stå derefter til stor frustration for de involverede. I de to andre kommuner har man været igennem opslidende diskussioner, ekstrabevillinger og sparerunder, der har været ved at få projekterne til at

kuldsejle. Det har været tidskrævende for alle parter og dermed også økonomisk belastende ikke kun for kommunerne, men også for de private arkitektfirmaer. Problemet er dog ikke ukendt for de aktører, der er vant til at indgå i større komplicerede byggesager.

Kommunerne har brugt rådgivermodellen med de vindende arkitektfirmaer som rådgivere, og desuden har den ene kommune haft en bygherrerådgiver i den første del af byggeprocessen. De har samtidig anvendt en række forskellige forholdsvis frie udbudsformer, som fx hoved- og fagentrepriser – dog har den ene kommune i de sidste faser brugt den omvendte licitation med totalentreprisen. Problemerne med konkurrencer, rådgivermodellen og de frie udbudsformer har ikke været anderledes, end man er vant til (Dræby 2003). De kendte fordele er, at bygherre og rådgiver selv får stor indflydelse på kvaliteten af byggeriet, muligheden for brugerindflydelse er stor, og den æstetiske kvalitet får mere plads end ellers. Ulemperne er, at det er svært at ramme den rigtige pris, at man skal ud i opslidende sparerunder, og at det tager længere tid.

Aktørernes forklaring på det velkendte økonomiske problem er da også, at problemet nærmest er indbygget i konkurrenceformen og de anvendte (frie) udbudsformer. Indbygget i konkurrencer ligger ofte, at kreativitet og økonomi modstilles, og de frie udbudsformer gør det umuligt at styre og forudse prisen. Udfordringen for skolebyggerier fremover er derfor, at få vægten på kvalitet og en overholdelse af de økonomiske rammer til at gå op i en højere enhed - at få kvalitet og økonomi til at hænge bedre sammen i byggeprocessen.

Der er stor enighed om forslag til løsninger på

det økonomiske problem. Hvis man skal undgå de traditionelle totalentrepriser og omvendte licitationer, som der ikke er den store tilslutning til, fordi kvaliteten underlægges økonomien, nævnes i stedet parallelopdrag, tidlig udbud og som det nyeste *partnering*, som de fleste af aktørerne synes er den mest interessante løsningsmodel.

Hermed ser vi, at deltagerne i de tre skolebyggeprocesser peger på et styrings- og organiseringsaspekt ved byggeprocessen, der kan være med til at løse det økonomiske problem. Samme tendens er der, når der peges på andre problemer i processen, som at: processerne er for ineffektive, for langsomme, der mangler styring både på den offentlige og den private side, der samarbejdes ikke nok på alle niveauer osv. En række af problemer, som igen er gammelkendte i sådanne byggeprocesser, og som også knytter sig generelt til offentlige styringsprocesser. Nye styre- og organiseringsformer er løsningen på disse problemer, hævdes det af de deltagende aktører i de tre kommuner.

Dermed har vi fået det første generelle tema præsenteret: *nye styre- og organiseringsformer i offentlige byggeprocesser*. Partnering tages op i det første tema, men det sker ved at sætte diskussionen om partnering ind i en større sammenhæng af offentlig styring, da det viser sig, at de styringsprincipper, der ligger til grund for partnering er enslydende med nye generelle styringsprincipper i den kommunale organisation, der kaldes for netværksstyring (governance) og partnerskaber. De tre kommuner er i varierende grad påvirket af netværksstyringen, der dermed også influerer på byggeprocesserne. Ingen af de tre kommuner har anvendt partnering, men de arbejder med det i andre sammenhænge, og derfor påvirker tankegangen processerne alligevel. Man kan måske på den baggrund hævde, at netværksstyring, partnerskaber og partnering bliver et nyt grundvilkår for kommunale byggerier i fremtiden.

Det svære samarbejde mellem hierarki og netværk: problemer i styringen og nye meta-styringsformer som svar

Et andet problem, som mange af aktørerne henviser til i processerne, er at få selve samarbejdet internt i den kommunale forvaltning og mellem forvaltningen, de private byggeaktører og brugerne til at fungere

rigtig godt. Faktisk fungerer samarbejdet i den første del af processen bedst mellem arkitektfirma og skoler, mens det straks er vanskeligere at få samarbejdet på det andet niveau – op ad i systemet – til at fungere. Kommunerne har organiseret deres samarbejdsrelationer meget forskelligt, og som sagt er de påvirket af netværksstyringen i større eller mindre grad. Men et generelt problem i alle tre kommuner er, hvordan man skal få det traditionelle kommunale hierarki og bureaukrati til at spille sammen med ønsket og forventningen om et mere ligeværdigt og effektivt byggesamarbejde mellem de offentlige og private aktører. *Hierarkiet og bureaukratiet* træder ofte i karakter i de tre processer på måder, der opleves som blokerende, ineffektivt og uforståeligt for mange af de deltagende aktører. Det kan både ske gennem enkelte personers adfærd og gennem bestemte afdelingers eller forvaltningers adfærd i byggeprocessen, der støder sammen med en mere netværksorienteret adfærd (eller forventningen om samme) hos andre aktører i processen. De tre byggeprocesser foregår derfor mellem hierarki og netværk, som også rapportens titel angiver.

Når hierarkiet på den måde spiller ind i processen, er det fordi man i kommunerne oplever *en række styringsproblemer*, også i netværksstyringen, som man løser ved at trække hierarkiet ind. Man vil have en klar ansvarsfordeling, man søger at koordinere og kontrollere processen, man vil være sikker på den politiske legitimitet i processen osv. I den forbindelse ser vi dog også kimen til brug af *nye meta-styringsformer* i de tre kommuner, hvor man forsøger at styre på andre måder end lige den traditionelle hierarkiske, men ellers udtrykkes der behov for nye måder at fastholde en overordnet styring på, hvis man skal bevæge sig ind i de nye styre- og organiseringsformer.

Dermed er der lagt op til det andet generelle tema i rapporten: *problemer i netværksstyringen og nye meta-styringsformer i skolebyggeprocesser*. Hierarkiets indgriben i byggeprocesserne giver anledning til en generel diskussion om, hvordan hierarkiet sætter sig igennem i disse processer, og ikke mindst hvorfor det sker. Oplevelsen af de ovennævnte problemer i styringen af processerne giver anledning til en generel diskussion om, hvilke styringsproblemer der opstår i netværksstyringen, og som man først er ved at få øje på i den større udbredelse af netværksstyringen. Og sidst diskuteres alternativer til den generelle hierarkisk styring ved at se på nye meta-styringsformer i netværksstyringen.

Den svære netværksledelse: mod nye roller for bygherre, kommunale ledere og rådgivere

I de tre byggeprocesser har man valgt at styre processerne på meget forskellig vis. Men en gennemgående kommentar er, at det er svært at styre sådanne processer, og at der opstår konflikter om, hvilke roller de forskellige aktører skal have i processerne. Der er både uenighed om, hvem der skal have hvilke roller og kritik af, at nogle af aktørerne i processerne ikke påtager sig deres rolle og dermed skaber problemer for de andre aktører. Det kan virke meget blokerende for processen og samarbejdet. Og her taler vi både om fx bygherrerollen, rådgiverrollen og brugerrollen. Når organiserings- og styringsformer er under forandring, skabes der da også både usikkerhed om og råderum for nye fortolkninger af roller, og traditionelle roller kan støde sammen med nye roller. Vi kan nemt få et rolle "virvar", og det ser vi flere eksempler på i de tre processer. Et eksempel er, at den klassiske fagprofessionelle bureaukrat fastholder sin rolle som autoritær myndighedsperson, mens den nye organisatoriske udvikling i kommunerne lægger op til en administratorrolle, der er serviceminded, ligeværdig og interaktiv i forhold til skoler, forældre og de private arkitekturrådgiverfirmaer. Eller hvis bygherren fastholder en traditionel lidt passiv og hierarkisk orienteret bygherrerolle, mens brugerne og rådgiverne forventer en mere aktiv, netværksorienteret bygherrerolle. Der er et utal af disse rolleproblemer og rollekonflikter i de tre kommuner, der skaber problemer i processerne.

Det lægger op til det tredje generelle tema i rapporten, der handler om nye roller i en netværksstyret byggeproces, hvor der i dette tema sættes fokus på *nye roller i ledelsen af processerne*. Hermed kommer den nye offentlige bygherrerolle, nye kommunale lederroller og nye rådgiverroller i fokus. Diskussionen "angribes" ved at se på, hvad der generelt skrives om den nye bygherre- og rådgiverrolle og om nye netværkslederroller, men også ved at præsentere forskellige fortolkninger af den nye ledelsesrolle, der kan give inspiration til rolleudviklingen.

Hvis kommunerne skal bevæge sig mod den nye netværksstyring i byggeprocesser og få konkrete organiseringsformer, som fx partnerskaber og partnering, til at fungere i praksis, kræver det, at ledelsen af processerne bevæger sig ind i nye roller, der "matcher" tankegangen i de nye organiseringsformer, og som adskiller sig fra det klassiske

bureaukratis lederroller. Men de offentlige aktører kan ikke gøre det alene. Også de private byggeledere skal foretage samme form for rolleskift, hvis det skal lykkes at ændre kurs i byggeprocesserne.

Fagligheder i konflikt: mod nye ekspertroller og nye vidensformer i byggeprocesser

De mest positive oplevelser i byggeprocesserne har deltagerne haft i det konkrete faglige arbejde omkring selve byggeriet. Her har de fået et stort fagligt udbytte, og dette arbejde opfattes som meget engagerende og spændende. Både i konkurrencen og i de konkrete byggeprocesser. Men det har også været vanskeligt og problemfyldt til tider. Sparerunderne har betydet, at der skulle foretages mange ændringer i de oprindelig oplæg, og det har ikke altid været let at få samarbejdet til at fungere. Det har også ofte været vanskeligt at forstå hinandens prioriteringer og forslag under programmerings- og projekteringsfaser. Men trods de mange problemer, mener deltagerne, at viljen til at lytte til hinanden generelt har været til stede, og det er en væsentlig forklaring på, at man trods de mange besparelser, ifølge aktørerne selv, ender med at få flotte "fremtidens folkeskoler" ud af det.

De problemer, der har knyttet sig til forskellige fagligheder i processerne, er af forskellig karakter. Et problem har været at *få fagligheder i de kommunale forvaltninger til at spille sammen*. Her taler vi om samarbejdet mellem teknisk forvaltning og skoleforvaltningen i de tre processer. Der er en tendens til, at dette samarbejde er formaliseret og begrænset – hver klarer sit, og hver har sit ansvar. De to forvaltninger er præget af hver sine professioner med hver deres faglighed: den tekniske og den pædagogiske. Og de to fagligheder er institutionaliseret i hvert sit offentlige forvaltningssystem. Det virker ikke befordrende for byggeprocesserne. Et andet problem i kommunerne har været, *hvordan brugernes lægmandsviden skulle indgå i processen* – i denne sammenhæng er det forældrenes og elevernes viden. Det har man håndteret meget forskelligt i de tre kommuner. I en kommune er der lagt stor vægt på forældreinddragelse i hele byggeprocessen. I en anden er der lagt vægt på elevernes input i begyndelsen af projektet, mens forældrene mest orienteres om processen, som det også er tilfældet indtil

videre i den tredje kommune. Der er altså ikke enighed om relevansen af at inddrage forældrenes viden i kommunerne. Et tredje problem har været, at få de *forskellige professioner til at spille sammen* og ikke mod hinanden, fx arkitekter overfor lærere og lærere overfor pædagoger, og undgå for store faglige konflikter og kompetence problemer ("territoriekrige"). I den forbindelse rejstes der også problemet med, hvordan *den pædagogiske udvikling* hos personalet skal tænkes sammen med byggeprocessen.

Udviklingen af *en ny ekspertrolle og en ny vidensform i byggeprocesser*, er derfor det fjerde tema, der har generel interesse for diskussionen om skolebyggerier. Konflikter mellem fagligheder er et generelt problem, når der skal løses offentlige opgaver, hvor flere professioner indgår på samme tid, som det er tilfældet i skolebyggeprocesser. De nye styre- og organiseringsformer kræver udviklingen af en ny interaktiv ekspertrolle og en ny vidensform, der bygger på kombination af ekspertviden og lægmandsviden. Indenfor byggeriet taler man om udviklingen af "det lærende byggeri", hvor faggrupper skal arbejde sammen og ikke mod hinanden.

Det demokratiske problem: mod nye demokratiske principper i byggeprocesser

Da det er en offentlig finansieret opgave at bygge de tre skoler, skal der ikke blot være tale om styring i almindelighed af processerne, men om demokratisk styring. Som tidligere nævnt, organiserer og styrer de tre konkurrencekommuner processerne meget forskelligt, og det viser sig, at de fortolker "demokratisk styring" forskelligt. Demokratisk styring handler om, hvem der bliver inddraget hvornår i beslutningsprocesser, og hvem der beslutter om hvad på hvilke tidspunkter i forløbet. I de tre kommuner sætter ingen spørgs-målstegn ved det repræsentative demokrati og dets valgte politikere som "overdommere" i processen, men der er stor forskel på, hvilke demokratiske processer der derudover etableres for at få gennemført de tre byggerier. Altså stor forskel på, *hvordan demokratiet i praksis udøves* i de tre processer.

De tre kommuner bevæger sig indenfor et kontinuum fra meget lukkede og ekskluderende beslutningsprocesser til åbne, plurale og inkluderende processer, og det giver hver sine fordele og ulemper

i processerne. De forskellige aktørgrupper i processerne oplever forskellige typer af problemer relateret til det demokratiske aspekt, og de bruger også *forskellige demokrati-forestillinger*, når de taler om, hvad der er demokratisk, og hvad der ikke er. Og de klandrer hinanden for ikke at udøve den rette demokratiske adfærd. Politikere klandrer fx nogle af rådgiverne for ikke at forstå og respektere politikens og demokratiets logik. Rådgivere kan fx klandre politikerne for ikke at skabe effektive politiske beslutninger og forstår ikke, hvorfor politikerne ikke bare kan træffe beslutninger "uden al den snak". Og nogle af eksperterne mener, at der måske er lige lovlig meget brugerindflydelse i nogle af processerne. Mens nogle af brugerne omvendt mener, at der er mange beslutninger, der træffes hen over hovedet på dem, og at de burde inddrages mere. Bag disse mange kritikpunkter af "demokratisk adfærd" ligger der forskellige opfattelser af, hvad demokrati er og bør være.

Det fører os over i det femte og sidste tema af generel interesse for kommunale skolebyggeprocesser: *er netværksstyring, partnerskaber og partnering godt eller dårligt nyt for demokratiet?* Svaret viser sig at afhænge af især to ting. For det første hvordan byggeprocesserne kommer til at se ud i praksis, hvilket kan være meget forskelligt, som de tre byggerier i konkurrencekommunerne er bevis på. Og for det andet *hvilken demokratiforståelse*, man lægger til grund for svaret. De viser sig at være meget forskellige i disse processer, og det kan skabe mange konflikter i praksis. En understøttelse af de nye netværks-organiseringsformer kræver, at der udvikles *nye demokratiske principper*, hvis man skal opnå, at de udvikler sig til at blive et supplement til det repræsentative demokrati i kommunerne og ikke en underminering af det.

3. Resume af hovedbudskaber i de fem temaer

Dette kapitel udgør et kort resume af hovedbudskaberne fra diskussionen af de ovennævnte fem temaer.

Resume af kapitel 4: Mod netværksstyring i skolebyggeriet?

Temaet beskriver, hvad diskussioner om nye styreformers både i kommuner og i byggeprocesser handler om, og i den forbindelse præsenteres diskussioner om netværksstyring (governance), partnerskaber og partnering.

Netværksstyring (governance) er en ny styringsform, der som et alternativ til stat (den hierarkiske styreform) og marked (den frie konkurrence) er ved at blive udbredt i samfundsstyringen. Både stat og marked har hver for sig spillet fallit, når der skal løses komplekse samfundsopgaver, og derfor må offentlige og private aktører gå sammen i diverse styringsnetværk og løse opgaverne. Det har skabt grundlaget for udviklingen af netværksstyringen. Essensen i netværksstyring er:

- > at det er en anti-bureaukratisk og anti-hierarkisk styringsform,
- > at den bygger på ligeværdigt samarbejde i mange styringsnetværk mellem offentlige og private aktører,
- > at samarbejdet er baseret på forhandling, dialog, tillid, og der opbygges fælles forståelse og konsensus i netværkene,
- > at de mange netværk fører til et fragmenteret og multi-centreret politisk styringssystem.

Partnerskaber og partnering er konkrete eksempler på disse nye styringsnetværk, men styringsnetværkene

kan antage mange former i praksis, lige fra uformelle styre- og projektgrupper til formelle partnerskaber og selskaber.

Netværksstyring er ikke blot nye konkrete styre- og organiseringsformer, men også en helt ny styringstankgang, hvor det afgørende er, at *der skiftes fokus fra organisation og resultat til organisering og proces*. Styring handler ikke længere om at give ordrer, lave regler og diktere indhold, men om at få løst konkrete problemer og få skabt enighed i forskellige netværkssamarbejder, hvor både offentlige og private aktører indgår som ligeværdige parter. I netværksstyringen skal det traditionelle hierarkiske organisationsdiagram derfor erstattes med billeder af spaghetti-organiseringer med et mylder af deltagere og forskellige organiseringer.

I en dansk sammenhæng skal netværksstyring dog forstås ”i skyggen af hierarkiet”. Det betyder, at den hierarkiske og bureaukratiske styreform samvirker med netværksstyringen på forskellig vis. I praksis betyder det begrænsninger for selvstyringen i de mange styringsnetværk. Den hierarkiske skygge kan dog være mere eller mindre markant og kommer til udtryk på forskellige måder. Et skolebyggeris grundvilkår er derfor netværksstyring i skyggen af hierarkiet, eller sagt på anden måde: en skolebyggeproces kommer i dag til at foregå mellem hierarki og netværk. Det er ikke uproblematisk at skulle fungere mellem de to styreformers, og mange procesproblemer kan henføres til det vanskelige i at skulle håndtere begge styringsformer på samme tid.

I kapitel 4 beskrives forskellen mellem en hierarkisk byggeproces og en netværks-byggeproces. Det fremgår, at hvis de nye konkrete organiseringsformer som partnerskaber og partnering skal fungere

optimalt i byggeprocesser, skal både den kommunale forvaltning og selve byggeriets organisering ændres. Og vi taler ikke om småjusteringer, men om markante ændringer, der rører ved grundlæggende traditionelle organiseringsprincipper både for den kommunale forvaltning og for byggeriet.

Bevægelsen mod netværksstyring betyder, at man opgiver forestillingen om at kunne bruge standardmodeller for proces og organisering. *Proces og organisering bliver et centralt styringsredskab*, og derfor er det afgørende, at der træffes eksplicite valg om både proces og organisering, når opgaver skal løses. At processen indrettes efter opgaven og ikke omvendt. De to styringsbilleder om hierarkiet og netværksstyringen, samt deres samspil, tydeliggør nogle af valgmulighederne. Sidst i kapitlet er der lavet en opsamling i litteraturen på nogle af de centrale spørgsmål, man bør stille sig, når en konkret (bygge)proces skal organiseres. Det er en måde at gøre diskussionen om hierarki og netværk i byggeprocesser mere konkret og brugbar i praksis.

Resume af kapitel 5: Netværksstyringens problemer og meta-styring i byggeprocesser

Temaet tager fat på, hvordan "hierarkiets skygge" sætter sig igennem i netværksprocesser, og hvorfor det sker. Samt på de problemer, som netværksstyringen viser sig at have i praksis, og på de nye meta-styringsformer der er ved at udvikle sig som svar på disse problemer.

Hierarkiets skygge viser sig at komme til udtryk på flere måder i netværksprocesser. Ser man på de konkrete byggeprocesser, sker det især:

- > gennem love, regler og målsætninger,
- > gennem det repræsentative demokrati og
- > gennem politikere og administratores brug af ordregivning.

Forklaringen på brugen af hierarkiet synes især at være, at hierarkiet bruges til konflikthåndtering og til at indskrænke eller udvide selvstyringen i styringsnetværk, som fx partnerskaber eller partnering. Man "trækker tilbage" til hierarkiet ved problemer og konflikter i netværksstyringen. Det kan skyldes, at man synes hierarkiet er den bedste styreform til at løse disse problemer, men også at der endnu ikke er udviklet alternativer til disse traditionelle styreformer. Det kan virke blokerende og frustrerende i netværksprocesser, og udfordringen er at udvikle den hierarkiske styring så den ikke bliver en modspiller,

men en medspiller i netværksstyringen. Det kræver dog, at man for det første erkender, at der også er styringsproblemer ved brug af netværksstyringen og for det andet, at der udvikles nye meta-styringsformer, der kan løse problemerne, så man ikke bliver tvunget til at aktivere de traditionelle hierarkiske.

Efter den første eufori over de nye organiseringsformer og efter at de er blevet mere udbredt i praksis, begynder problemerne at vise sig. De nye styre- og organiseringsformer løser nogle problemer, men skaber også nogle andre (governance failures). Det er vigtigt at kende til disse problemer og udvikle håndteringsstrategier for at løse dem. Især *tre typer af problemer opstår i netværksprocesser*:

- > Der er langt fra ideal til praksis, når vi taler om ligeværdighed og konsensus i netværksstyringen. Derfor må der udvikles strategier til at håndtere den ulige magt og konflikter.
- > De mange styringsnetværk og fragmenteringen betyder, at der opstår en mangel på koordinering og integration. Derfor må der udvikles nye koordinerings- og integrationsmekanismer, der ikke underminerer netværkenes selvstændighed.
- > Der sker nemt en "balkanisering" af ansvarsplaceringer i netværksstyringen, og der kan opstå legitimitetsproblemer, da mange ikke-valgte deltager direkte i styringen. Derfor må der udvikles nye meta-styreformer, der tager højde for dette problem.

Der er da også så småt ved at udvikle sig nye såkaldte meta-styringsformer (meta-governance), der forsøger at løse de ovennævnte problemer på en alternativ måde end ved at "genindsætte" det klassiske hierarki. En opsamling på diskussioner i litteraturen viser, at der især foreslås fire forskellige meta-styringsformer, der går fra en intern til en ekstern styring af netværkene. Det karakteristiske ved meta-styring, der adskiller denne styring fra den hierarkiske, er, at der er tale om indirekte styringsformer, og at *der hovedsagligt styres på proces og ikke på indhold*. De fire meta-styringsformer er:

1. Meta-styring gennem netværksdeltagelse og direkte påvirkning af arbejdet i styringsnetværk.
2. Meta-styring gennem strategisk netværksopbygning.
3. Meta-styring gennem opbygning af institutionelle rammer.
4. Meta-styring gennem historiefortælling og opbygning af skæbnefællesskaber.

Det er især de to første meta-styringsformer, der er udbredt i dag. Et argument er dog, at hvis man også tager de to sidste i anvendelse, kan man i langt højere grad undvære den traditionelle hierarkiske styring, fordi netop de to sidste meta-styringsformer trækker netværksstyringen i en helhedsorienteret og integrerende retning.

Resume af kapitel 6: Nye roller i netværksledelsen for bygherre, kommunale ledere og rådgivere

Temaet beskæftiger sig med, hvilke nye ledelsesroller, som de nye styre- og organiseringsformer lægger op til. Det viser sig, at der både efterspørges nye bygherre- og rådgiverroller og nye kommunale lederroller, hvis netværksstyring, partnerskaber og partnering skal fungere i praksis.

Det er kommunale skolebyggerier, vi taler om i denne rapport, og derfor er kommunerne bygherrer. Kommunerne varetager dog mange opgaver og roller i forløbet, som bestiller, ejer, driftsherre og bruger. Kommunerne består da også af mange organisationer og enheder, der varetager hver sine opgaver og roller. Udviklingen af de nye styre- og organiseringsformer kan rykke markant ved denne opgave- og rollefordeling internt i kommunen, og det er derfor afgørende, at kommunerne med introduktion af de nye former, får fundet hensigtsmæssige placeringer af opgaver og roller mellem parterne.

Med de organisatoriske ændringer, der er i gang i kommunerne i disse år, bliver diskussioner om nye bygherre- og rådgiverroller både relevant for politikere, forvaltningsledelse og projektansatte i skole/tekniske forvaltninger, skoleledelser og for de private rådgivere.

Den nye bygherrerolle beskrives som *en ny aktiv bygherrerolle*, der:

- > påtager sig ansvar for at få opstillet klare mål for byggeriet,
- > tager ansvar for og udvikler redskaber til at kunne styre, organisere og tilrettelægge processer, dialog og samarbejde i byggeriet,
- > er samarbejds-, dialog og konsensusorienteret.

Bygherren bliver på den måde en helt afgørende aktør i *både at skabe og styre de gode samarbejdsprocesser* i byggeriet.

Den nye rådgiverrolle skal selvsagt matche denne bygherrerolle. Man taler om *en ny interaktiv rådgiverrolle*, der indeholder flere elementer, og eventuelt kan udføres af flere personer. Den nye rådgiverrolle består af:

- > planlægningsrådgivning,
- > bygherrerådgivning,
- > procesledelsesrådgivning,
- > teknisk rådgivning,
- > entreprenør/udførelsesrådgivning.

For at undgå et overlap i opgaver og roller mellem bygherre og rådgiver, er det vigtigt, at bygherren får *klarhed over rollefordelingen*, ikke blot internt i kommunen, men også overfor rådgivere. Tager man præsentationen af de nye meta-styringsformer i kapitel 5 i betragtning, hvor *processtyring bliver den mest dominerende styringsform* i det offentlige, kan vi se, at kommunerne især skal være opmærksomme på, hvilke dele af denne processtyring, der overlades til private rådgivere. Hvis processtyring bliver det nye centrale styringsmiddel i det offentlige, er det afgørende, at den er funderet i den kommunale, demokratiske legitimitet.

I beskrivelsen af rådgiverrollen er der indeholdt flere opgaver og elementer. Det samme er tilfældet i diskussionen om *den nye netværkslederrolle*, der er betegnelsen for den nye generelle lederrolle i netværksstyringen i modsætning til den hierarkiske og bureaukratiske leder. Den kommunale bygherre skal altså være netværksleder i fremtiden. Men det viser sig i praksis, at den nye netværkslederrolle kan udmønte sig forskelligt i praksis. Rollen håndteres forskelligt af de ledere, der udøver netværksledelse, og derfor må man tale om flere rollevarianter hos netværkslederen. I kapitlet præsenteres fire forskellige rollevarianter, der alle lever op til kravene i den nye bygherrerolle. Det er *netværkslederen (bygherren) som*:

- > faglig udviklingsleder,
- > manager,
- > driftsleder og
- > processtyret.

De fire rollevarianter af netværkslederen har forskellige konsekvenser for de rationaler og værdier, der støttes i processen. Men også for den netværksform og meta-styreform der bliver konsekvensen, og for den viden der er relevant i netværksledelsen.

Et succeskriterium for netværksledelsen fremover kan derfor meget vel blive, hvor gode man i ledelsen er til *at vælge, kombinere og balancere* mellem rollevarianter og netværksformer, når der i den givne situation skal løses byggeopgaver.

Resume af kapitel 7: Mod en ny ekspertrolle og en ny vidensform i byggeprocesser

Det er dog ikke kun nye roller i netværksledelsen af processerne, der efterspørges med introduktionen af de nye styre- og organiseringsformer. Det er også nye ekspertroller og nye former for viden i de netværksbaserede byggeprocesser. Temaet tager derfor fat på diskussionen om traditionelle og nye ekspertroller og om nye vidensformer i disse processer.

Når komplicerede opgaver, som at bygge eller renovere en skole, skal løses, indgår der mange typer af eksperter både fra kommunen og fra de private byggevirksomheder. Hvor der indgår mange eksperter i den samme opgave, støder man hurtigt ind i en række konflikter mellem professioner og fagligheder. Disse faggrænsekonflikter kan udgøre et stort problem i byggeprocessen, og hvis de overkommes, skal eksperterne bevæge sig væk fra den traditionelle autonome og autoritære ekspertrolle og ind i en ny interaktiv ekspertrolle. Samtidig skal byggeriet fungere som det lærende byggeri, hvor læring og innovation medtænkes i byggeprocessen fra start til slut.

Den *autonome og autoritære ekspert*(profession)rolle har udviklet sig gennem mange år i samfundet, og ser således ud:

- > den bygger på standardiseret, specialiseret og videnskabelig ekspertviden,
- > man samarbejder helst indenfor professionen og i lukkede, individuelle relationer,
- > man stræber efter en høj grad af selvstyring i arbejdet og kontrol over arbejdsområdet,
- > man "leder sig selv", ved at kræve egen faglighed i ledelsen – en sammenkobling af ledelse og profession.

I de kommunale forvaltninger er denne ekspertrolle institutionaliseret i *det fagprofessionelle bureaukrati* med de adskilte fagforvaltninger, som fx skoleforvaltning og teknisk forvaltning, og i de kommunale institutioner, som fx skoler og børneinstitutioner, hvor de enkelte professioner dominerer hver deres områder. Indenfor byggebranchen ser man tilsvarende en opsplittning mellem mange mindre *professions- og fagdominerede byggevirksomheder*, der varetager hver deres opgaver i processen. Der oprettholdes skarpe grænser mellem opgaver, ansvar og kompetencer. Både det offentlige bureaukrati og byggebranchen er netop gennem mange år blevet

"professionaliseret", ved at de forskellige fagligheder, og den autonome og autoritære professionsrolle med sin professionslogik, dominerer. Skolebyggeriet befinder sig midt i disse professionsorganiseringer. Og mange problemer og konflikter i processen kan henføres til professionskonflikter, selvom de umiddelbart ser ud til at handle om andre ting.

Det er baggrunden for, at man taler om behovet for en ny interaktiv ekspertrolle både i det offentlige generelt og i byggeprocesser. I kapitlet præsenteres *den interaktive ekspertrolle* med følgende karakteristika:

- > kombinationen af forskellige fagligheder og lægmandsviden giver den bedste løsning,
- > værdier om effektivitet og demokrati supplerer værdien om faglighed i det professionelle arbejde,
- > man samarbejder i tværfaglige og kollektive samarbejdsformer,
- > man accepterer en vis ekstern styring og offentliggørelse af: mål, metoder og resultater i arbejdet,
- > man udøver "self-policing" (opretter egen "politibetjent" indenfor professionen) og afkobler ledelse og profession med udvikling af nye hybride fagprofessionelle ledere.

Samme type af overvejelser finder man i diskussioner om *det lærende byggeri*, hvor specialistviden ikke skal udøves hver for sig, men sammen - gennem nye tværfaglige organiseringer og udviklingsaktiviteter under byggeriet.

Når man taler om denne form for faglige kulturændringer, er det ikke en ændring af "software", det handler om, men en *ændring af "hardware"* hos professionerne. Det sker ikke på kort tid og heller ikke uden omfattende lærings- og udviklingsaktiviteter for professionerne.

I kontrasten mellem den traditionelle og den nye ekspertrolle fremkommer også kontrasten mellem *to vidensformer*. Den ene vidensform er den abstrakte, standardiserede og videnskabelig ekspertviden, som den autoritære ekspert udøver. Den anden er en lokal, konkret og situeret viden, der kombinerer ekspertviden og lægmandsviden i den konkrete opgaveløsning, og derfor kræver samarbejde mellem eksperter og de berørte for at opnå den bedste løsning. I den første type viden er *konteksten og situationen* ikke så vigtig. I den anden type viden er situationen og konteksten helt afgørende, og det er netop noget, som "brugerne" i alle afskygninger ved noget om. Hvis man ønsker at anvende sidstnævnte viden i

byggeprocesser, får det derfor konsekvenser for, *hvor dan man inddrager brugerne* - de skal være med i hele processen og være med til at definere de rigtige løsninger. Men også for den kompetence, som ledelsen af processerne skal have. Fagdisciplinen bliver mindre vigtig, mens *andre kompetencer og evner bliver vigtigere*. Det er fx evnen til at samle den rette viden på de rette tidspunkter i processen, og en kritisk evne til at kunne sætte sig ind i og ”krydse grænsen” mellem de mange synsvinkler og interesser i processen.

Resume af kapitel 8: Nye demokratiske principper for offentlige byggeprocesser

I dette tema rejses diskussionen om, hvad ikke blot styring og organisering i almindelighed handler om, men hvad *demokratisk* styring og organisering handler om i offentlige byggeprocesser, der bevæger sig mod netværksstyring, partnerskaber og partnering.

Demokratidiskussioner handler om, hvem der skal beslutte hvad og hvornår i politiske processer? Dette spørgsmål vil man svare meget forskelligt på, afhængigt af hvilket demokratiperspektiv man lægger til grund. I kapitlet præsenteres to overordnede demokratiperspektiver, der begge er relevante for det kommunale demokrati, og som begge viser sig at komme til udtryk i de tre konkurrencekommuner. Det er to forskellige fortolkninger af det kommunale repræsentative demokrati, men to fortolkninger der ofte kommer i konflikt med hinanden i konkrete politiske beslutningsprocesser, som fx i skolebyggerier. Det er da også tilfældet i de tre kommuner. Det ene er *den fordelingsdemokratiske forståelse*:

- > demokrati er et middel til at træffe beslutninger og til at fordele magt og ressourcer,
- > der lægges vægt på repræsentation og procedurer,
- > politikerne ses som ansvarlige og kompetente, mens borgere varetager særinteresser.

Den anden er *den deltagelsesdemokratiske forståelse*:

- > demokrati er et mål og en livsform, der skal skabe demokratiske borgere og konsensus i samfundet,
- > der lægges vægt på deltagelse og dialog,
- > borgerne ses som kompetente og skal holde de magtbegærlige politikere under kontrol.

Begge forståelser er demokratiske, men på forskellige måder, og det giver oplæg til mange konflikter i praksis, når deltagerne indtager hver deres position og anklager modparten for at være udemokratisk.

Samme problem opstår, når de nye styre- og organiseringsformer, som fx partnerskaber og partnering, skal vurderes demokratisk. Hvis man tager udgangspunkt i det formelle repræsentative fordelingsdemokrati, er netværksstyringen dårligt nyt for demokratiet, fordi beslutninger flyttes væk fra de repræsentative organer. Fra dette perspektiv må de mange nye styringsnetværk begrænses og reguleres fra det repræsentative centrum, som fx byrådet. Tager man derimod udgangspunkt i deltagerdemokratiet, er netværksstyringen godt nyt for demokratiet, fordi man gennem de mange styringsnetværk integrerer mangfoldigheden af interesser og aktører i den kommunale styring og skaber opbakning til de politiske beslutninger. En vigtig tilføjelse er dog, at de omtalte meta-styringsformer, der beskrives i kapitel 5, må tages i brug, hvis netværksstyring skal fortsætte med at være en god ide set fra deltagerdemokratiet. Disse meta-styringsformer illustrerer nemlig forskellige måder at demokratisere netværksstyringen på, så den ikke ender i lukkede og elitære netværksprocesser.

Sidst i kapitlet opstilles forslag til *nye demokratiske principper*, der kan lægges til grund for overvejelser om netværksstyringen fremover, hvis den skal udvikle sig som et supplement til det repræsentative demokrati og ikke som en underminering. Principperne er afledt af de omtalte meta-styringsformer:

- > man skal forsøge at sikre, at alle berørte inddrages og ansvarliggøres i netværksprocessen,
- > man skal forsøge at udligne magt- og ressourceforskelle i netværk og mellem netværk,
- > man skal skabe rum for pluralitet i både netværksformer og løsninger,
- > man skal binde aktørerne sammen i meningsfællesskaber og indlejre dem i et større fællesskab.

Disse principper ligger da også til grund for de kriterier, der indledningsvist er stillet op som grundlag for at opnå ”den gode proces” i det kommunale skolebyggeri. Kriterier, der bliver vigtige, fordi det er en demokratisk institution som kommunen, vi har med at gøre i disse byggeprocesser.

4. Mod netværksstyring i skolebyggeriet? Partnerskaber og partnering

I disse år tales der meget om nye måder at løse opgaver og styre på i kommunerne. Der er enighed om, at den kommunale styring ikke længere er (eller skal være) en ren offentlig opgave, men skal udvikles i et ligeværdigt samarbejde mellem mange offentlige og private aktører. På den baggrund er der opstået en bred vifte af formelle og uformelle samarbejdsformer og organiseringsformer, hvor mange forskellige aktører går sammen i styringsnetværk for at løse kommunale opgaver. Skolebyggeri i danske kommuner kan ikke undgå at skrive sig ind i denne nye styringsudvikling.

I den engelske litteratur omtales den nye udvikling som en bevægelse fra government til governance, der på dansk kan oversættes med en bevægelse fra den hierarkiske og bureaukratiske styreform til netværksstyreform. Partnerskaber og partnering fremhæves typisk som konkrete eksempler på netværksstyreform, og kigger man diverse fagblade igennem både om den generelle styring og ledelse i det offentlige og om specifikt byggeledelse, støder man konstant på ord som partnerskaber og partnering som det nye "organiseringsvidunder", der fører til både gode processer (fx "det var sjovt og lærende at være med") og gode resultater (fx "vi fik en flot skole").

I det følgende uddybes det, hvad netværksstyringen generelt går ud på, fordi det er vigtigt at løfte blikket fra den enkelte opgave, som fx at bygge en skole, og generelt se på den større kontekst, som opgaveløsningen foregår indenfor. Det gør det lettere at forstå, hvad der foregår i de enkelte projekter og processer og giver et bredere grundlag til at vurdere processerne på. Desuden præsenteres det, hvad de konkrete organiseringsformer består i, som

fx partnerskaber og partnering, og hvordan man i litteraturen diskuterer brugen af disse former. Sidst præsenteres en række centrale og "operationelle" spørgsmål, der med fordel kan stilles, når man skal i gang med at tilrettelægge en skolebyggeproces.

Som tidligere nævnt, har man ikke bevidst i de tre kommuner organiseret de tre skolebyggerier på de nye måder. Man har snarere gjort, som man plejer i den slags sager, hvilket dog er meget forskelligt i de tre kommuner. Argumentet her er, at kommunerne med fordel kan tænke mere eksplicit i organisering og bevidst bør vælge organiseringsformer, der passer til de konkrete opgaver, der skal løses – også når det gælder større byggerier. Fremfor at opgaven skal tilpasses den eksisterende organisation og de udviklede vaner og rutiner ("vi plejer-syndromet"), er budskabet fra forskningen i dag, at organiseringen skal tilpasses opgaven og dens karakter. Den stabile og formelle organisation, der skal klare alle typer af opgaver, er fortidens organiseringsform, mens den stadigt skiftende, fleksible og projektorienterede organisering er fremtidens organiseringsform. Man kan også sige det på den måde, at vi går fra at tænke organisation og resultat til at tænke organisering og proces. Dermed kommer spørgsmålet om organisering op som et helt centralt styringsredskab i det offentlige, og det bliver nødvendigt at træffe eksplicite og bevidste valg om organiseringen.

Det følgende handler derfor om, hvilke præmisser der kan ligge til grund for disse bevidste valg i en situation, hvor opgaverne – som fx et skolebyggeri – skal løses i en generel udvikling, hvor kommunerne bevæger sig fra en traditionel hierarkiske styreform mod en eller anden form for netværksstyring.

Vi starter med den generelle kontekst for den kommunale styring, fordi et skolebyggeri uundgåeligt kommer til at indgå i denne kontekst fremover.

”Netværksstyring i skyggen af hierarkiet” - et vilkår for offentligt byggeri

Det gennemgående argument i forskningen er, at de nyeste udviklingsstræk i samfundet med fragmentering, differentiering og kompleksitet i alle dele af samfundets liv kræver en politisk styreform, der kan håndtere denne kompleksitet, og det kan hverken staten eller markedet hver for sig. De traditionelle samfundsinstitutioner har i mange tilfælde spillet fallit i styringen, fordi i det komplekse samfund kan ingen – og dermed heller ikke én central politisk og hierarkisk instans som fx et Folketing eller et byråd – besidde total viden, information, overblik eller ressourcer til at løse de komplekse samfundsopgaver. De traditionelle offentlige institutioner med de bureaukratiske systemer er alt for stive og for ineffektive til at håndtere den differentierede og dynamiske udvikling (Pierre 2000, Rhodes 1997, Kooiman 1993). Governance (netværksstyring) udgør alternativet både til statsstyringen og markedsstyringen og er udtryk for en mediering mellem de to sfærer (stat og marked) gennem en kompleks proces af formel og uformel netværksaktivitet. I denne netværksaktivitet anerkender man den gensidige afhængighed af både offentlige og private ressourcer, for at opnå de bedste løsninger (synergieffekten).

Den interaktive netværksstyring består i praksis af mange forholdsvis selvregulerende styringsnetværk (formelle eller uformelle), der opstår omkring løsningen af konkrete opgaver, og som står i et uklart hierarkisk forhold både til hinanden og til det traditionelle centrale beslutningscenter (som er Folketing, amtsråd og kommunalbestyrelser). Hvor hierarki og autoritet er styringsprincippet i staten, og konkurrence er det på markedet, så er ligeværd, tillid og forhandling (heterarki) princippet i netværksstyringen (Rhodes, 1997, Stoker 1998). Konsekvensen af netværksstyringen er et fragmenteret og multi-centreret politisk styresystem, hvis væsentligste karakteristika er at være anti-bureaukratisk og anti-hierarkisk. Konkret i Danmark er denne fragmentering resultat af både en europæisering af det politiske system og af de sidste 10-15 års reformbølger

i de offentlige organisationer. New Public Management har haft stor betydning ved at selvstændiggøre enkelte enheder, og indføre nye styreledelser og organiseringsformer med inspiration fra det private erhvervsliv (firmatisering) og ved at enten privatisere eller udlicitere opgaver, hvorved private virksomheder i højere grad inddrages i opgaveløsningen. Men en fortsat radikal decentralisering fra stat til amt til kommuner og videre til institutioner (som fx sygehuse og skoler) og brugere (fx brugerbestyrelse og borgerråd) har også skubbet på udviklingen. Fragmenteringen tager dermed form af en ”splintring” af den offentlige sektor både ”opad, nedad og udad” (Jørgensen m.fl. 1996, Bogason 2001, Sørensen 2002).

Forskellen mellem den klassiske hierarkiske styring og netværksstyringen kan illustreres på denne måde:

Government: Hierarkisk styre	Governance: netværksstyring
Én central offentlig beslutningstager	Offentlige og private aktører træffer beslutninger i fællesskab i styringsnetværk - der er mange beslutningscentre
Det private stiller krav - det offentlige leverer løsninger og tager ansvar	Det offentlige og det private samarbejder om løsninger og har fælles ansvar
Hierarki og autoritet som styringsprincip	Forhandling og dialog som styringsprincip
Det offentlige styrer gennem love, regler og ordrer	Styring gennem opbygning af fælles forståelse og konsensus om problemer og løsninger
Klar fordeling af ansvar, roller og opgaver internt i det offentlige og overfor det private	Opløsning af klare grænser og rollefordelinger mellem offentlige enheder og mellem offentligt og privat

I litteraturen omtales de nye styringsnetværk som *policy netværk*, og den typiske definition er, at de er formelle og uformelle selvorganiserende og selvregulerende netværk, hvor aktørerne finder sammen

på grund af en fælles interesse i et policy problem eller policy område og er forbundet til hinanden gennem den gensidige ressourceafhængighed. Policy netværk fungerer på baggrund af ligeværdighed mellem parterne, der forhandler sig frem til spilleregler for netværkets virke. I policy netværk udvikles tillid og respekt mellem deltagerne samt en fælles forståelse om problemer og løsninger (Rhodes 1997, Stoker 1998). Styringsnetværkene kan antage mange formelle og uformelle former, og de kaldes meget forskelligt (fra arbejds-, projekt- og styregrupper til formelle partnerskaber og aktieselskaber). De kan typisk placeres indenfor et kontinuum over netværksformer: I den ene ende er det *formelle, stabile og lukkede styringsnetværk* med kun få og ligeværdige deltagere, der arbejder sammen længe og har en stærk fællesskabsfølelse. I den anden ende er det *uformelle, ustabile og åbne netværk* med mange skiftende deltagere, der arbejder sammen i kort tid, har ulige indflydelse og kun opnår begrænset enighed (Rhodes 1997, Sehested 2002a, Osborne 2000).

I litteraturen om nye offentlige styreformer er der stor opmærksomhed om *partnerskaber* som et konkret eksempel på denne type af styringsnetværk, og i byggeledelseslitteraturen støder man for tiden på begrebet *partnering* som en ny organiseringsform. Argumenter for at indføre partnering som ny organiseringsform i byggeriet ligner i stor grad argumenterne for at indføre netværksstyring i det offentlige. Det beskrives, at byggeriet har en række problemer, som en ny organiseringsform kan være med til at løse. Der er tale om for dyre byggerier, for langsomme processer, for mange skader og svigt i byggeriet, og at kunderne ikke får det, de har behov for (By- og Boligministeriet 2000). Der tales også om den manglende klare styring af byggeriet, om det manglende samarbejde på tværs af aktører, den manglende fælles ansvarsfølelse osv. (Bang 2000, By- og Boligministeriet 2001a og b, Projektledelse 2003). For stive og ineffektive organiseringer til at løse komplekse opgaver er dermed den fælles kritik af organiseringsformer både i den generelle offentlige styring og i styringen af byggeriet.

Ser vi på sammenhængen mellem netværksstyring, partnerskaber og partnering, så er partnering begrebet det mest snævre begreb, fordi det er en konkret organiseringsform knyttet til byggeprocesser, mens partnerskaber er et bredere begreb, der kan knytte sig til organisering af mange typer af offentlige opgaver (inklusiv hele den politiske proces

i en byggeopgave), og endelig er netværksstyringsbegrebet (governance) det brede rammebegreb, der omfatter den samlede styringssituation som konsekvens af de mange styringsnetværk i form af fx partnerskaber og partnering. I de to oversigter kan vi se, hvordan definitioner på partnerskaber og partnering begge har deres udspring i netværkstankegangen og bygger på nøjagtig de samme styringsprincipper:

Partnerskaber	Partnering
> Tæt samarbejde mellem offentlige og private aktører om kollektive opgaver	> Tæt samarbejde mellem flere byggeparter, fx offentlige og private aktører, om byggeri
> Partnerskaber skaber synergi ved at samle ressourcer og udnytte det bedste fra stat, marked og civilsamfund	> Partnering skaber synergi og merværdi i byggeprocesser: Fra "byg og forsvind" til "samarbejd og vind"
> Partnerskaber bygger på ligeværdighed, tillid og dialog	> Partnering bygger på åbenhed, tillid og dialog
> Partnerskaber opbygger fælles forståelse og konsensus i løsning af opgaver	> Partnering skaber fælles værdier og interesser i byggeprocessen
> Styreledelser: styre- og arbejdsgrupper, aftalemål, evaluering	> Styreledelser: projektgrupper, multisykkel, kontrakter og benchmarking

Kilde: Partnering: Thomassen og Clausen (2002), Projektledelse (2003), By- og Boligministeriet (2000) og (2001a/b), Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002a). Partnerskaber: Bailey (1995), MacQuaid (2000), Osborne (2000), Geddes and Bennington (2001), Atkinson (1999), Nelson (2001).

Nu vil de fleste med erfaring med offentlig styring og også fra byggeprocesser sige, at der jo ikke er tale om et enten-eller i forhold til styring og organisering af kommunalt byggeri, men om et både-og. Altså at den hierarkiske styring og netværksstyringen kan foregå på samme tid og påvirke fx en byggesag på forskellig vis. Og det har de ret i. Når vi ser på de tre

kommuner, der indgår i projektet med skolebyggeri, kan man finde både hierarkiske elementer og netværkselementer i alle tre kommuner. Og selv om de tre kommuner ikke har brugt det formelle partnerskab eller partnering, så er der ingen tvivl om, at de tre kommuner trækker i forskellige retninger i forhold til den hierarkiske styring og netværksstyringen, og at de i større eller mindre grad er påvirket af tankegangen i partnerskaber og partnering, som tidligere nævnt. En af kommunerne trækker fx mod den hierarkiske organisering, mens en anden trækker i netværksretningen, og den tredje placerer sig midt imellem. Det støtter generelle konklusioner om, at i en dansk sammenhæng skal man forstå denne netværksstyring på en særlig måde.

Især i den anglo-amerikanske litteratur taler man om et generelt skifte ”fra government til governance” i samfundsstyringen. Men i de kontinental-europæiske lande med en stærk statstradition, hvor Danmark er et eksempel, ser vi et lidt andet fænomen. Scarpf (1994) har beskrevet det ved at bemærke, at i disse lande udfolder *netværksstyringen sig ”i skyggen af hierarkiet”*. Det er en betegnelse, der passer godt på den danske udvikling (Sehested 2003a), og det skal forklares nærmere.

Skal man forstå den danske udvikling, må man tage i betragtning, at det offentlige indgår i og regulerer utrolig mange samfundsforhold. Det betyder, at der typisk vil være en mindre selvstyring og selvregulering i fx de nye offentlige ”virksomheder” og i de mange nye styringsnetværk, end governance teorier lægger op til. De traditionelle offentlige hierarkiske institutioner og ikke mindst disse institutioners tænke-måder får stadig stor betydning for den konkrete praksis i netværksstyringen. Derfor er det mere relevant at tale om skolebyggeri i kommunerne ”mellem hierarki og netværk”, som også overskriften på rapporten lyder.

Når kommunerne i dag skal bygge skoler, er det altså den generelle styringssituation med ”netværksstyring i skyggen af hierarkiet”, der udgør et grundvilkår for processen, selvom kommunerne kan placere sig mere til den ene eller den anden side af styreformene. Det traditionelle hierarkiske organisationsdiagram for en offentlig forvaltning ligger stadig i mange offentlige aktørers baghoveder, men også i mange private aktørers forestillinger om ”det offentlige”. I netværksstyringen skal dette billede erstattes med billeder af spaghetti-organiseringer med et utal af relationer og organiseringer på kryds

og tværs uden et egentligt center. Styring handler derfor ikke om at give ordrer, lave regler og diktere indhold, men om at få løst problemer og skabt enighed i forskellige netværkssamarbejder, der bygger på dialog og forhandling mellem mange typer af aktører. Partnerskaber og partnering er konkrete eksempler på sådanne netværkssamarbejder. Det er et stort skifte i styringstankegangen, og et skifte, der kan være svært at lave for mange af de aktører, der er involveret. Det er der mange eksempler på i de tre konkurrencekommuner. Både fordi man er vant til at tænke anderledes, og man ofte gør ”som man plejer”, men også fordi det kan være svært at indgå i denne nye styringsform, hvis der ikke samtidig udvikles strategier, redskaber og nye billeder, der gør det muligt at håndtere den nye styringssituation på nye måder.

Hvordan ser en hierarkisk byggeproces og en netværks-byggeproces ud i praksis?

For at illustrere den store forskel, der er mellem styringstænkningen i en hierarkisk model og i en netværksmodel, kan vi prøve at lave et tænkt eksempel på en skolebyggeproces, som den lidt karikeret vil se ud i de to versioner. Som det fremgår, ligger der grundlæggende forskellige værdier til grund for organiseringen, hvor der i den hierarkiske model lægges vægt på bureaukrati og professionalisering (ekspertvældet), mens der er i netværksmodellen lægges vægt på det fælles samarbejde og ejerskab, gennem fx partnerskaber og partnering, og på viden-delning også mellem lægfolk og eksperter. Der er trukket på eksempler fra de tre konkurrencekommuner i modellen, men der er ikke tale om, at den enkelte kommune udelukkende placerer sig i den ene eller den anden side af modellen: (*se side 20*)

En hierarkisk proces: Bureaukrati og professionalisering	En netværksproces: Partnerskab og videndeling
Den kommunale skoleforvaltning igangsætter skolebyggeri ud fra ekspertanalyser og planer om fremtidig skoleudvikling	Kommune, skoler, forældre og andre lokale interessenter udarbejder i fællesskab ideer og planer for skolebyggeri
Byggeudvalg nedsættes ud fra faste regler og procedurer, Byggeudvalg er et ekspertudvalg med forvaltninger og skole, Ansvar placeres i toppen af én forvaltning, Projektleder er underordnet og ”render fra den ene til den anden”	Bredt sammensat byggeudvalg efter behov, både politikere, eksperter og brugere indgår, Byggerådgivning som stabsfunktion i forvaltning, Projektleder står i centrum for proces
Man foretrækker total-entrepriser, Begrænset og formaliseret kontakt til private aktører, Mistillid præger samarbejdet, og der trues med hård konfliktløsning	Et partnerskab dækker hele processen med styregruppe og mange arbejdsgrupper, Partnering bruges til selve byggesag, Tillid præger samarbejdet, og der lokkes med incitamenter
Lovgivning, regler og vante procedurer står i centrum for processen, Vægt på klar ansvars- og arbejdsfordeling både internt og eksternt	Man forhandler sig frem til passende spilleregler og til fordeling af ansvar og opgaver, Fælles ejerskab til projekt fra start til slut
Hierarkiske informations- og kommandolinjer, Vægt på skriftlig kommunikation og ordregivning, konflikter bliver ofte til retlige tvister	Direkte informationslinjer, Vægt på mundtlig dialog mellem alle parter, Konflikter løses gennem mediering og forhandling
Topstyret administrativ kontakt til politikere, forvaltninger agerer som myndighed for skole og forældre	Politikere i direkte dialog med parterne, ”Forvaltning” er konsulent-tjeneste for både politikere, skole og forældre

Det er ovenfor beskrevet, hvad partnerskaber og partnering handler om, men i denne model kan vi se, at hvis disse organiseringsformer skal fungere optimalt, er det også hele organiseringen ”bag om eller rundt om” disse konkrete organiseringsformer, der skal ændres i retning af netværksstyring.

Ser vi først mod *den kommunale forvaltning*, kræver det væsentlige ændringer, som da også er på vej i mange kommuner (Bogason 2001, Sehested 2003a-c). De mest radikale ændringer mod en netværksstyring er de mest interessante at se nærmere på. I en netværksbaseret byggeproces er man gået væk fra politisk indblanding i detailpolitik, og har fået byrådet som iscenesætter og rammesætter for styringsnetværkene og deres arbejde. Byrådet har fx sammen med skoler og forældre opstillet mål for skolepolitikken og nybyggeri, og som det nye, også opstillet generelle principper for organisering, når offentlige opgaver skal løses i fællesskab. Man har nedlagt de klassiske fagprofessionelle forvaltninger med hver deres forvaltningskonger og i stedet fået en direktion med fælles ledelsesansvar i toppen, derunder et utal af selvstændige driftsenheder/virksomheder (både institutioner og nye enheder med de forvaltningsopgaver, der ikke udliciteres eller privatiseres) med direkte reference til direktionen. Driftsenhederne er alle ligestillet og har det fulde driftsansvar. Det vil sige, at skolerne og deres ledelse er kommet på ”forvaltningsniveau” og refererer direkte til topledelsen. De er derfor også i fremtiden selv byggeherrer. Desuden er der oprettet forskellige stabs- og konsulentfunktioner, der skal servicere (og *ikke* styre) driftsenhederne. Skoleforvaltningen og teknisk forvaltning eksisterer altså ikke længere. Pædagogisk rådgivning og teknisk (bygge)rådgivning er nogle af disse stabs- og konsulentfunktioner. Skolen ”køber” både pædagogisk og teknisk rådgivning i konsulentenhederne eller hos private virksomheder. Væk er de faste hierarkiske strukturer, de faste opgaver, de mange hierarkiske led osv. i den kommunale forvaltning. Flade strukturer, kompetencen helt ud til driftsledere og medarbejdere og projektorganisering bliver det gennemgående organiseringsprincip. Det er i et sådan kommunalt organisatorisk set-up, at partnerskaber og partnering vil fungere mest hensigtsmæssigt.

Men hvad sker der, hvis vi vender blikket mod partnering-”baglandet” – altså mod *byggeriets organisering*? For at få en optimal partnering proces, kræves det, at en række andre organisatoriske forhold også er i orden. En netværksbaseret byggeproces

ser sådan ud: Alle parter skal tidligt ind i byggeprocessen, man skal starte med indledende planlægningsseminarer, hvor fælles værdier og økonomi kommer på plads. Bygherren skal være aktiv og forandringsagenten, og der skal stor vægt på bygherrens detaljerede kravspecifikationer. Den rullende planlægning matcher bedst partneringprocesser. Der skal være selvstyrende byggepladser med en procesleder, der kan foretage processtyring i hele processen og referere direkte til byggeledelsen. Der skal ske teambuilding og læring i hele forløbet gennem fx workshops, og håndværkerne skal organiseres i opgaveorienterede arbejdsgrupper og multisjak. Beslutningskompetencen skal ud i yderste led, og man opererer med fælles ansvar på byggepladsen (Projektledelse 2003, By- og Boligministeriet 2001a/b, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a/b).

Som det fremgår, er der et meget stort sammenfald mellem de organiseringsprincipper, der skal gælde for organiseringen omkring partnerskaber og partnering, hvad enten vi kigger mod den kommunale forvaltning eller mod byggeriet. Det fremgår også, at der er tale om markante ændringer i organiseringen fra de traditionelle styringssystemer til det nye styringssystem både i det offentlige og i byggeriet, og man får tydeligt fornemmelsen af, at vi her taler om et paradigmeskifte både for offentlige organisationer og for den private byggebranche.

Når man skal tilrettelægge og planlægge en konkret byggeproces

Når kommunerne starter en proces med skolebyggeri og ønsker at vælge en bestemt måde at styre og organisere processen på, har vi hermed fået opstillet to meget forskellige billeder af traditionelle og nye styringsformer. Og vi har samtidig fået illustreret de mange muligheder for kombinationer af styringselementer på tværs af hierarkiet og netværksformen. De to billeder og kombinationsmuligheder kan ses som en tydeliggørelse af de valgmuligheder, som kommunerne står med, når de skal træffe eksplicitte valg om organisering og proces.

Når der skal afprøves noget nyt, er der tit efterspørgsel efter entydige modeller og fremgangsmåder. I governance litteraturen er der da også gjort mange forsøg på at opstille typologier over konkrete netværksformer for at finde ”den bedste netværks-

form”. Men i de nyeste bøger og artikler om emnet, hvor man forsøger at samle op på internationale erfaringer, er denne ambition opgivet, fordi det viser sig at være en håbløs opgave. For det første fordi der hele tiden udvikler sig nye netværksformer på nye områder, og organiseringsformerne skifter meget hurtigt, hvilket gør både typologier og anbefalinger forældede, før de stort set er lavet. For det andet fordi alle konklusioner på, hvordan ”de bedste organiseringer” ser ud, ender på samme måde: ”It depends”, hedder det sig. Det afhænger af, hvilke nationale og lokale politiske institutioner og kulturer vi taler om, fordi man ikke blot kan overføre modeller fra den ene kontekst til den anden. Men også af, hvilke opgaver og policy områder vi taler om, da der er forskellige organiseringer til forskellige opgaver. Sidst afhænger det af, hvilke værdier og mål man vil understøtte, da visse organiseringer fx støtter demokratiet, mens andre fx især understøtter effektiviteten (Osborne 2000, Pollitt og Bouckaert 2000).

Derfor går man til diskussionen på en anden måde. Man argumenterer i stedet for, at bestemte typer af overvejelser og spørgsmål er relevante, når man skal vælge proces og organiseringsform til at løse konkrete opgaver – som fx et skolebyggeri. Som en afslutning på diskussionen om de nye styre- og organiseringsformer opstilles derfor en række konkrete spørgsmål, der kan bruges til overvejelser om, hvordan en konkret organisering skal se ud.

Det første helt afgørende spørgsmål er:

Hvilken styringsform vil være relevant for at løse netop denne opgave i netop denne kommune: hierarkiet, markedet eller netværksstyringen?

Altså at man starter med at finde det rette styringsmix (Jessop 1998). Hver af styringsformerne har nemlig sine fordele og ulemper (se kapitel 5), og den første ”styringsfælde” ligger i at vælge styringsform ud fra vaner og rutiner, modebølger eller forandringsspres i den offentlige sektor, frem for at vælge organisering og styreform ud fra opgavens karakter.

Hvis man vælger, at netværksstyring i en eller anden form skal anvendes, bliver det næste relevante spørgsmål i en dansk sammenhæng:

Hvordan skal de hierarkiske elementer og netværkselementerne kombineres i netop denne proces - hvor markant skal ”hierarkiets skygge” være i dette tilfælde?

Det kræver grundige overvejelser at finde ud, hvilke af de hierarkiske elementer man vil fastholde i en netværksproces, og hvordan man ønsker, at det konkret skal komme til udtryk i løbet af processen (se kapitel 5 for en uddybning).

Først nu er vi kommet til spørgsmålet om, hvordan vi konkret skal organisere selve styringsnetværket (fx partnerskabet eller partnering) eller netværksprocessen. Det følgende er eksempler på spørgsmål, der går igen i litteraturen, men de skal ikke ses som en dækkende beskrivelse af alle relevante spørgsmål, da der er et utal af sådanne i litteraturen. I stedet illustrerer de typen af overvejelser, der er relevante, når man står foran at skulle starte en netværksbaseret proces med fx et skolebyggeri i kommunerne. Spørgsmålene er struktureret i forhold til fire hovedspørgsmål, der handler om formål, deltagere, strukturering og procesforløb:

1. Hvad er formålet med at etablere et styringsnetværk?

Tiltrække eksterne midler og/eller opnå bedre løsninger lokalt.
 Opnå generelle strategiske formål og/eller projekt- og programformål.
 Skabe nye opfattelser og image og/eller løse konkret opgave.
 Løse brede opgaver og/eller afgrænset opgave.
 Løse hvilken type af opgaver.

2. Hvem skal deltage i et styringsnetværk og hvorfor?

Hvilke ressourcer og nøglepersoner skal inddrages hvornår og hvorfor.
 Hvem kan bidrage med hvad, fx økonomi, viden, information, arbejdskraft.
 Hvem skal indgå for at skabe legitimitet til netværket.
 Hvilke adgangskriterier skal der være for at deltage, fx tvungen eller frivillig deltagelse - hvordan bliver man medlem.
 Hvorfor vælger folk at deltage, hvad er deres umiddelbare motiver og kerneinteresser.
 Hvem skal beslutte, hvem der kan deltage/ikke deltage.
 Hvorfor skal netværket enten være åbent eller lukket.

3. Hvordan skal styringsnetværket struktureres?

Hvor formelt/uformelt skal netværket være.
 Skal der opstilles mål og regler for netværket og/eller hvordan skal de udvikles.
 Hvor kontrakt reguleret skal hvilke aktiviteter i netværket være.
 Hvordan træffer man beslutninger i netværket.
 Hvad gør man ved uenighed.
 Skal nogen styre mere end andre i netværket i visse tilfælde.
 Hvordan beskytter man folks kerneinteresser.
 Hvordan opbygger man fælles forståelse og konsensus.
 Hvilke incitaments strukturer skal sikre "fremdrift" i netværket.
 Hvordan skal relationer til netværkets omgivelser være, fx til byråd, forvaltning eller andre netværk.

4. Hvordan skal netværksprocessen forløbe?

Skal det være et stabilt netværk, eller skal netværket skifte karakter undervejs afhængig af hvor i opgaveforløbet man er.
 Skal deltagerne/ ressourcerne skiftes ud over tid.
 Skal netværket skiftevis åbnes og lukkes i forløbet.
 Skal der ændres styringsmåder over tid i forløbet, fx veksle mellem tillid/ligeværd og kontrol/hierarki.
 Skal netværket institutionaliseres over tid eller opløses igen.

Jo mere udbredt netværksstyringen og de nye konkrete organiseringsformer bliver, jo flere erfaringer får man med, hvordan de fungerer i praksis. Altså: hvad der sker, når man går fra teori til praksis. Her bliver det tydeligt, hvordan hierarkiet typisk slår igennem i disse processer, og hvilke problemer som netværksstyringen ikke blot løser, men også skaber styringsmæssigt. Desuden begynder man at se udviklingen af nye meta-styringsformer, der forsøger af løse disse problemer. Det handler næste kapitel om.

5. Problemer i netværksstyringen og meta-styring som svar

I de tre konkurrencekommuner genkendes mange elementer af hierarkiet, der slår igennem i processen. Når hierarkiet slår så tydeligt igennem i nogle situationer i processerne, og mere i nogle af kommunerne end i andre, kan det være, fordi man generelt foretrækker denne styringsform. Men det kan også være fordi, der opstår problemer med netværksstyringen, som man ikke ved, hvordan man ellers skal løse. Det ser man mange eksempler på også i andre kommuner og i andre byggeprocesser (Sehested 2003a-c, Bogason 2001, Thomassen og Clausen 2002, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a). Der har nemlig været en mangel på udvikling af nye meta-styringsredskaber til erstatning for de traditionelle hierarkiske. Erstatningen er dog nu på vej i form af indirekte styringsformer. Det sker ud fra en underliggende forudsætning om, at netværksstyringen kun er en god offentlig styringsform, hvis den på en eller anden måde omkranses af hierarki og demokrati. Udfordringen er derfor at finde nye hierarkiske styreform.

I det følgende præsenteres både den ”hierarkiske indblanding” i netværksprocesser, og de problemer der opleves i netværksprocesser. Både generelt og i de tre konkurrencekommuner. Desuden præsenteres de nye indirekte meta-styringsformer, der ikke er særlig udbredte endnu, men som er ved at blive udviklet i kommunerne i disse år.

Hierarkiets mere eller mindre markante skygge

Som nævnt foregår den danske netværksstyring typisk i skyggen af hierarkiet, men spørgsmålet er,

hvordan dette hierarki kommer til udtryk, og hvor markant skyggen er i den konkrete netværksstyringssituation? Det viser sig i de tre konkurrencekommuner, at hierarkiet både kan være en medspiller og modspiller i forløbet med skolebyggeriet – altså at hierarkiet både kan opfattes som nødvendigt og blokerende for processen. Vi skal se lidt nærmere på, hvordan hierarkiet konkret kommer til udtryk i de tre konkurrencekommuner, og inddrager også erfaringer fra andre processer af denne karakter i kommunerne. Det viser sig, at der især er tre hierarkiske elementer, der dominerer i de tre konkurrencekommuner, hvor det klassiske hierarki sætter sig igennem:

- > Gennem love, regler og målsætninger fra EU, stat og kommuner
- > Gennem det repræsentative demokrati - kommunalbestyrelsen som demokratisk autoritet
- > Gennem politikeres eller administratorers (myndighedspersoners) direkte ordregivning.

Love, regler og målsætninger er den klassiske hierarkiske måde at styre på. I processen med skolebyggeri i de tre kommuner ser vi flere eksempler på denne form for hierarki, der påvirker processerne. Eksempler er: Byggedirektorat og Undervisningsministeriet har som overordnet instans lavet konkurrencekonceptet og skabt rammen for de tre skolebyggerier; Folkeskoleloven og byggelovgivning/byggeregulativer påvirker både byggeri og undervisningsformer; kommunernes skolemålsætninger sætter ramme for den lokale skoleudvikling osv. Det interessante med disse hierarkiske elementer er

dog, at der er stor forskel på, hvordan de vægtlægges i de tre kommuner og dermed på, hvordan de i praksis sættes igennem i de tre processer, og det fortæller os, at hierarkiet ikke blot er noget, der er, men noget der kan påvirkes og håndteres på mange måder i de konkrete byggeprocesser.

Det repræsentative demokrati er det andet hierarkiske element, der har stor betydning for processerne. Studiet i de tre kommuner og i andre kommuner viser samstemmende, at den fragmenterede netværksstyring ikke generelt sætter spørgsmålstegn ved relevansen og legitimiteten af det repræsentative demokrati i form af kommunalbestyrelser (byråd) som den øverste hierarkiske autoritet *i sidste instans*. Netværksstyringen udvikles dermed som *et supplement* til det repræsentative demokrati i de danske kommuner og ikke som et alternativ, som det sker i visse andre lande. Deltagerne i skolebyggeriet i de tre kommuner accepterer generelt, at det er kommunalbestyrelsen, der i sidste ende har det afgørende ord i beslutninger om skolebyggeriet. Der opstår i stedet uenighed om, hvordan processerne frem til de endelige beslutninger i byrådet skal organiseres: fx hvem der skal deltage, og hvem der kan beslutte om på hvilke niveauer (Bogason 2001, Sørensen 2002). Det ser vi både internt i de tre kommuner og mellem de tre kommuner. Dette emne uddybes under tema 5 om netværksstyringens demokratiske konsekvenser.

Den direkte ordregivning er den tredje måde, som hierarkiet typisk kommer til udtryk i processerne. I de tre kommuner er der mange eksempler på, at de offentlige aktører, der direkte deltager i samarbejdet om skolebyggeri, i visse situationer vælger at sætte deres formelle hierarkiske autoritet igennem, ved fx at udstede ordrer og skære igennem med beslutninger. Eller optræder som "skyggeaktører" og blot truer med at gøre det, hvilket kan have samme effekt. Det er ikke et problem, hvis man opererer på baggrund af den hierarkiske model, men kan være et problem, hvis man begynder at tale om mere ligeværdigt samarbejde i netværksstyringen (se fx Engberg 2003, Fotel og Andersen 2003, Sehested 2002a). Konflikten mellem hierarkiet og netværket ser vi også komme til udtryk ved, at fx det traditionelle hierarki og bureaukrati i en del af den kommunale forvaltning støder sammen med en mere netværkspræget kultur i en anden del af forvaltningsapparatet eller på skolen. Internt i kommunerne kan der altså opstå forskelle mellem den

hierarkiske styreform og netværksstyreformens ved at forskellige afdelinger, forvaltninger og aktører repræsenterer forskellige styringsidealer.

Den foreløbige konklusion på brugen af hierarkiske elementer i de tre konkurrencekommuner (og det stemmer godt overens med konklusioner fra andre netværksstudier) er:

Der er generelt en tendens til at bruge hierarkiet som konflikthåndtering og til at udvide eller indskrænke selvstyringen i netværkene.

Man "trækker tilbage" til de velkendte hierarkiske procedurer og rutiner, når der opstår for store problemer i netværksstyringen. Man kan sige, at "government strikes back", når der opstår for store problemer i netværksstyringen.

Det kan der være især to sammenhængende grunde til, som også opleves i forbindelse med de tre skolebyggerier i konkurrencekommunerne. Der opleves også styringsproblemer i den nye netværksstyringsform, som "nogen" bliver nødt til at løse, for at netværksstyringen i det hele taget kan fungere i praksis, og der er endnu ikke udviklet alternativer til den traditionelle hierarkiske løsning. Derfor bliver man tvunget til at "genbruge" de traditionelle hierarkiske procedurer. Denne måde at bruge hierarkiet på har en tendens til at gøre hierarkiet til en medspiller i netværksprocessen frem for en medspiller. Spørgsmålet er dog, om man ikke kan forestille sig, at hierarkiet kan sætte sig igennem på en måde, så det bliver en medspiller i netværksstyringen? Jo, det kan man. Men det kræver, at der udvikles helt nye meta-styringsformer, der kan matche netværksstyringen, og det er da også ved at ske. De præsenteres nedenfor. Inden da, er det dog nødvendigt at se nærmere på, hvad det egentlig er for problemer, som de nye styringsformer skal ind og løse.

Styringsproblemerne i netværksstyringen har ikke haft den store opmærksomhed i den første entusiastiske tid med introduktionen af de nye organiserings- og styreformer. Man har snarere haft travlt med at understrege hierarkiets problemer i form af ineffektivitet, langsommelighed, skrankepaveri, klientgørelse, arrogance, regelrytteri osv. Problemer som netop netværksstyringen, partnerskaber og partnering ses som løsningen på. Men i den seneste litteratur er der kommet fokus på, at også netværksstyringen giver sine problemer, og dermed også på, hvordan de eventuelt kan løses med nye styrings-

redskaber, så man ikke får et for stort sammenstød mellem de "gamle" og "nye" styringselementer. Lad os se på problemerne.

Netværksstyringens problemer

Alle former for styring har indbygget en potentiel mulighed for fiasko, fordi alle forsøg på at styre og få fuld kontrol over politiske og sociale relationer viser sig at have begrænset succes. Det gælder derfor også for netværksstyringen. Hvor netværksstyringen skulle være svaret på de "fiaskoer", som stat og marked hver for sig leverer, så må man forvente, at der i dette svar også ligger en potentiel mulighed for fiasko. Det gælder derfor om at acceptere det som et vilkår for også denne styringsform, frem for at negligere det, og finde måder at håndtere det på (Jessop 1998). Men for at kunne acceptere det som et vilkår og finde håndteringsmuligheder, må man have kendskab til de mulige problemer. I forbindelse med partneringsdiskussioner peger Thomassen og Clausen også på, at problemerne ved partnering indtil videre er underbelyst (2002: 114).

Det følgende bygger på de problemer, der indtil videre er oplevet ved styringen af skolebyggeriet i de tre konkurrencekommuner, men hvor der fokuseres på problemer, der især knytter sig til en netværksstyring. Disse problemer kobles dog til de generelle problemer, der nævnes i governance litteraturen om, hvad man kalder for: governance failures. De mest markante og gennemgående problemer, der nævnes, er:

- > Afstand mellem ideal og praksis: hvad med magt og konflikter?
- > Mangel på koordinering og integration: hvad med helheden?
- > Mangel på legitimitet og ansvarlighed: hvad med den brede opbakning?

Afstand mellem ideal og praksis

Det første problem er, at der er langt fra den idealistiske forestilling om netværksstyring til praksis. De ideale styringspræmisser om tillid, ligeværd, fælles forståelse og konsensus bliver vanskelige at opfylde, for det første på grund af de hurtigt skiftende omstændigheder i samfundet, og for det andet fordi indbyggede samfundsmæssige modsætninger og konflikter også er en del af netværksstyringen. Man kan derfor hævde, at:

- > Der aldrig i praksis vil være ligeværdighed mellem parterne i og mellem netværk, fordi magten er ulige fordelt i samfundet (Jessop 1998, Stoker 2000).
- > Det er ikke altid, at konflikter kan løses gennem forhandling og konsensus. Meninger og interesser kan være så forskellige, at konflikter kun kan løses ved, at en instans sættes over andre og får myndigheden til at træffe en beslutning (Osborne 2000, Arbo 2002).
- > Konsensus er måske slet ikke er den bedste måde at løse problemer på. Konflikter og magt udøvelse kan i mange tilfælde være mere konstruktivt og kreativt til at finde gode løsninger (Flyvbjerg og Richardson 2002, Hillier 2002).
- > Kravet om konsensus kan føre til "mindste fællesnævner" i løsningerne, og konsensus-tvungen kan i sig selv ses som en undertrykkende magtudøvelse (Engberg 2003).

Konkret kan der på baggrund af denne afstand mellem ideal og realitet opstå følgende problemer i netværksstyringen, som også opleves i de tre konkurrencekommuner: Netværkenes arbejde kan blokeres, når illusionen om ligeværd brister, fordi magten pludselig kommer i udfoldelse. Et netværk, der ikke kan blive enige om en fælles løsning og ikke har udviklet procedurer til at løse denne situation, vil typisk gå i stå i sit arbejde og måske helt opløses, og hvordan skal opgaven (fx skolebyggeriet) så løses? Deltagerne føler sig pressede til at blive enige og giver efter, selvom de mener løsningen er for dårlig, og dermed mistes følelsen af ejerskab til processen. Det samme sker, når det gentagne gange bliver "den mindste fællesnævner", der vinder i en konflikt.

Det er derfor afgørende, at netværksstyringen (som også den hierarkiske styring og markedsstyringen) forstås i et magtperspektiv og tager højde for de magtforskelle, der altid vil være i sådanne processer, frem for at negligere dem. Og her skal magtforskelle forstås både som den strukturelle magt og som den konkrete magt i form af forskelle i ressourcer mellem de aktører, der deltager – ressourcer som fx beslutningsmyndighed, penge, viden, information og deltagelseserfaringer. Konkret må der udvikles strategier til at håndtere denne ulige magt- og resourcefordeling og håndtere dilemmaet mellem samarbejde/konsensus og konkurrence/konflikt som en del af netværksstyringen. Det er som tidligere nævnt mangel på bl.a. konfliktløsningsredskaber,

der trækker styringen tilbage til hierarkiet og bureaukratiet, og hvis procedurer for denne type af situationer ikke er kendt og accepteret af alle, skaber det generelt store frustrationer og blokeringer i samarbejdsprocessen. Meta-styringen, der beskrives nedenfor, er et forsøg på at håndtere dette magt- og konfliktproblem i netværksstyringen uden at falde tilbage til hierarkiet.

Mangel på koordinering og integration

Det næste problem er mangel på koordinering og integration på tværs af alle de mange forholdsvis selvstyrende enheder og netværk eller blot i en proces med inddragelse af mange typer af aktører og forskellige netværksdannelser (som det mest typiske i et skolebyggeri) (Jessop 1998, Stoker 2000, Nelson 2001). Problemer, der nævnes i den sammenhæng, er:

- > Hvordan undgår man at alle laver det samme, og hvordan spredes information og viden? Hvis ikke der foregår en eller anden form for koordinering mellem aktørers og netværks arbejde og en spredning af de erfaringer og viden, de oparbejder, kan det føre til stort ressourcepild i samfundet.
- > De forskellige netværksrelationer, der opererer på forskellige niveauer og på tværs af grænser, er typisk afhængige af hinandens arbejde for at kunne gennemføre en opgave, og spørgsmålet er, hvordan man får opgaveløsningen til at komme i den rigtige rækkefølge og undgår blokeringer indbyrdes af aktørers og netværks arbejde?
- > Dertil kommer problemet med at få skabt overblik over, hvad der generelt foregår i de mange netværksrelationer. Når netværkene ikke refererer tilbage til fx et centralt center, bliver det svært at få samlet og integreret de forskellige aktiviteter til en helhed.

Det er klassiske koordinationsproblemer, vi her taler om, når mange handlende aktører og netværk er i gang på samme tid og som forværres, jo mere fragmenteret netværksstyringen og fx en proces med et skolebyggeri bliver. I de tre konkurrencekommuner støder man i varierende grad på disse styringsproblemer. Den traditionelle hierarkiske og bureaukratiske styreform har udviklet sine institutioner, metoder og rutiner til at skabe koordination og integration – selvom de ikke altid virker efter hensigten. I netværksstyringen er der typisk ikke udviklet noget

tilsvarende, og igen er det forklaringen på, at der trækkes tilbage til hierarkiet, når man støder ind i denne type af problemer. Under meta-styringen ser vi også forslag til, hvordan man på en ny måde kan skabe integration og koordinering i netværksstyringen.

Mangel på ansvarlighed og legitimitet

Det tredje problem er problemet med legitimitet og ansvarlighed i netværksstyringen. Argumentet for netværksstyringen er, at man opnår en større legitimitet og ansvarlighed overfor løsninger af opgaver, fordi de berørte parter selv har været med til at udvikle løsninger. Det rejser dog flere problemer.

- > Spørgsmålet er, hvordan det står til med accepten af disse netværk og deres løsninger ud over netværket selv? Det kan godt være, at de involverede deltagere i et skolebyggeri selv synes, at løsningen er god (at byggeriet er godt), men hvad synes de parter, der ikke har deltaget, og som også har interesse i sagen? Og vil de acceptere løsningen? Ellers kan der opstå konflikter om løsningen, og det kan være, at løsningen ikke virker efter hensigten i praksis eller måske slet ikke bliver gennemført. Fx at byggeriet radikalt ændrer karakter undervejs, eller at skolen aldrig bliver brugt efter hensigten eller måske aldrig bliver bygget. Det fører over i et andet problem.
- > Netværksstyreformen bygger på, at mange ikke-demokratisk valgte aktører indgår ligeværdigt med de folkevalgte i styringen af den offentlige politik. Dermed får de en legitimitet og ansvarlighed i forhold til løsningen af fælles opgaver, som det ikke er sikkert, at den brede befolkning accepterer. Hvis ikke netværk, aktører og løsninger kan sikre sig opbakning bredt set, er der stor risiko for, at netværksstyringen og dens opgaveløsning ikke overlever i praksis (Lefevre 1998, Stoker 1998, Kearns og Paddison 2000).

Det klassiske bureaukati og hierarki har sin største force ved netop klart og tydeligt for enhver at sikre legitimitet (gennem valg og repræsentativitets princippet) og placere ansvar (gennem hierarkiet) for beslutninger og opgaver. Her er der ingen tvivl om, hvor man skal henvende sig, når noget går galt. Netværksstyringen er netop karakteriseret ved en opløsning af denne klarhed, og kan nemt føre til en "balkanisering" af ansvarsplaceringen, hvor alle

kaster skylden på alle, og det fremhæves af de fleste som et af netværksstyringens allerstørste problemer. Det er da også i de tre konkurrencekommuner den væsentligste grund til, at man trækker på de hierarkiske elementer i processen med skolebyggeriet. Også dette problem forsøger meta-styringen dog at komme med løsninger på.

Problemerne med netværksstyringen bliver især tydelige, når man går "fra teori til praksis" – altså jo mere udbredt netværksstyringen bliver i praksis. Og det er nok derfor, at det især er anden generations studier af governance-udviklingen, der er ved at få hold på denne diskussion. Med den større udbredelse af netværksstyringen udbredes også problemerne, og vi begynder at se udviklingen af nye måder at løse disse problemer på, der udgør alternativer til at trække tilbage til hierarkiet. Disse alternativer diskuteres i litteraturen under overskriften: meta-governance, som vi oversætter til meta-styring.

Meta-styring som ny generel styringsmulighed

Meta-styring er et forsøg på at fastholde en form for enhed og helhed og installere en ny form for hierarkisk instans i den fragmenterede netværksstyring og dermed udvikle en koordineret netværksstyring. Man forsøger at etablere en ny mulighed for at skabe en fælles retning i styringen uden helt at underminere netværkenes selvstyring (Jessop 1998, Rhodes 1997, Kickert m.fl. 1997). Men meta-styring adskiller sig fra den traditionelle hierarkiske direkte styreform i form af de detaljerede love og regler og ordregivning, der hovedsagligt styrer på indhold. Meta-styring består i stedet af indirekte styreformer, der retter sig mod metoder, midler og processer frem for indhold. I de tre kommuner, er det begrænset, hvor udviklet disse meta-styringsformer er, men vi ser især de førstnævnte meta-styringsformer i funktion. Her adskiller de tre kommuner sig ikke særligt fra landets øvrige kommuner. Meta-styring er endnu meget nyt i kommunerne. I litteraturen diskuteres det også, hvem der skal udøve meta-styring, og det kommenteres til sidst.

Der viser sig at være flere forskellige måder at udøve meta-styring på. Sørensen (2002) har samlet op på de forskellige former, der typisk beskrives i litteraturen, og de kan opstilles som fire forskellige former, der både handler om en intern meta-styring i

netværkene og om en ekstern meta-styring af netværkene. De fire former bevæger sig også mellem at være en meget konkret styring af spilleregler for et samarbejde til at være styring af verdensbilleder hos aktørerne (Jensen 2003). Man kan i formerne genkende diskussioner om de konkrete netværksformer, men nu sat i sammenhæng med meta-styringen. Man genkender også diskussionen om processtyring og procesledelse, der er gennemgående i både partnerskabs- og partneringlitteraturen. De fire følgende meta-styringsformer kan ses som en præcisering og nuancering af, hvordan processtyring og procesledelse kan udøves på forskellige måder:

1. Meta-styring gennem netværksdeltagelse
2. Meta-styring gennem strategisk netværksopbygning
3. Meta-styring gennem opbygning af institutionelle rammer
4. Meta-styring gennem historiefortælling og opbygning af skæbnefællesskaber.

Meta-styring gennem netværksdeltagelse

Den mest konkrete meta-styringsform, og den mest udbredte i netværksstyringen, er *at deltage direkte i et netværk og påvirke, hvad der sker*.

Man deltager altså i et styringsnetværk (et partnerskab eller partnering) på lige fod med andre, men prøver gennem sin tilstedeværelse at argumentere, overbevise og påvirke, hvad der sker i netværket. Den autoritære position forlades, men man deltager aktivt indenfor de fælles regler og retningslinjer, der er i netværket. Det kan være et supplement til og en ekstra mulighed for indflydelse på, hvad der sker i et netværk ud over den indflydelse, der fx sættes igennem via den tredje meta-styreform, der måske har fastlagt principper og mål for netværket (armslængde-styringen). Man er med og tæt på.

Denne styringsform er den mest udbredte i de tre konkurrencekommuner, og også generelt i landets kommuner. Det er typisk administratorer (i dette tilfælde fra teknisk forvaltning og/eller skoleforvaltningen og fra skoleledelsen), der deltager direkte i netværkene og forsøger at holde styr på, hvad der foregår i netværksrelationerne. Politikerne deltager typisk kun i vigtige netværk og i vigtige situationer i et styringsnetværk. I de tre konkurrencekommuner er politikerne især inddraget omkring de økonomiske problemer. Der er dog forskel på, hvor stor afstand, der er mellem det konkrete netværkssamarbejde og politikerne i kommunerne.

Meta-styring gennem strategisk netværksopbygning

Den anden meta-styringsform kan både foregå i og udenfor netværket, og den består af *strategisk netværksopbygning og netværksunderstøttelse*. Det handler altså om at påvirke, hvordan netværk og processer skal se ud, og hvordan man får dem til at fungere.

Her bliver spørgsmålene til de konkrete netværksformer fra kapitel 4 meget relevante. Diskussioner om processtyring i partnerskabs- og partneringlitteraturen lægger især vægt på denne styringsmåde. Når man ikke kan styre på indholdet, styrer man i stedet på, hvilke netværk der skal opstå i forskellige sammenhænge og hjælper det enkelte netværk og dets aktører til at fungere, så netværket kan løse sin opgave. Man kan skabe "autonome rum" i styringsstrukturene, så netværkene får en mulighed for at opstå og fungere forholdsvist selvstændigt. Vi bevæger os dermed væk fra det selvorganiserede element i netværksstyringen og over i en strategisk brug af netværksstyring. Den mest udbredte måde at udøve denne meta-styringsform på i kommunerne er netværksopbygningen, mens netværksunderstøttelse indtil videre er mindre udbredt. Det ser vi også i de tre konkurrencekommuner. I den ene af konkurrencekommunerne har man tænkt eksplicit i netværksopbygning, mens det kun er tilfældet i mindre grad (fx kun i dele af processen) i de andre kommuner. Og der er ikke generelt tænkt i strategier om netværks-understøttelse.

Der ligger derfor et stort udviklingspotentiale i brug af netværksunderstøttelsen til at udligne de eventuelt skæve magt- og ressourceforhold i netværk og processer. Man kan fx hjælpe med viden, ressourcer og information til de "svage" aktører (opbygning af modekspertise), man kan uddanne folk til at kunne deltage, man kan hjælpe med at lave procedurer og regler, der sikrer alles indflydelse og at alles interesser integreres, man kan opstille incitamentsstrukturer til at deltage osv. (Fotel og Andersen 2003, Kickert m.fl. 1997).

Meta-styring gennem opbygning af institutionelle rammer

Den tredje meta-styringsform bliver nu mere ekstern og generel, fordi den handler om at *skabe institutionelle strukturer og rammer* for netværksstyringen.

Det kan ske på flere måder. En måde, som er den mest udbredte, er at en ekstern, overordnet instans (fx EU, Folketing eller kommunen) laver love, regler,

puljer, programmer, mål osv., der skaber rammer og retningslinjer for processer, procedurer og metoder eller i form af overordnede mål (den politiske målstyring). Engberg (2003) taler i den forbindelse om en top down styring af organisatoriske rammer for en bottom up initieret projektrealisering, hvilket er meget rammende udtrykt for denne form for styring. Netværksstyringen lægger netop op til skiftet i styring fra indhold til proces. I skoleprojekterne kunne både konkurrencearrangører og kommuner have udøvet denne form for styring ved at have sat principper og rammer for processen og organiseringen.

Men denne meta-styringsform kan også være mere radikal og forsøge generelt at ændre på magtforhold og opbygge nye institutioner (Sørensen 2002). I den mindre målestok, kan det fx ske ved at mobilisere alternative og konkurrerende netværk til dominerende netværk, så man får balanceret magten i netværksstyringen. I de tre kommuner kunne det være en generel strategi for, hvordan alle berørte aktører får en plads i processen – ikke blot i fx det dominerende netværk i byggeprocessen, men gennem alternative "omkringsliggende" organiseringer, så de alligevel indgår i processen (fx lærere, pædagoger, forældre, elever og lokale organisationer). I større målestok kan det ske ved at opbygge nye demokratiske institutioner, der bedre modsvarer governance udviklingen end det traditionelle repræsentative demokrati (Sørensen 2002, Bogason 2001). Det uddybes i kapitel 8.

Påvirkning af magtforhold og institutioner er ikke særlig udbredt endnu i netværksstyringen, hvilket måske skyldes, at det stadig er en forholdsvis ny udvikling, vi taler om. Problemet ved ikke at gøre det og måske få en for lukket og elitær netværksudvikling, er der dog mange, der er opmærksomme på.

Meta-styring gennem historiefortælling og opbygning af skæbnefællesskaber

Den sidste meta-styringsform er *konstruktion af fælles mening og identitet*, der etablerer skæbnefællesskaber og fælles forståelser i netværksstyringen. Elementet understreges som et særlig karakteristika ved partnerskaber og partnering: de er baseret på fælles forståelse og udvikling af fælles værdier. Denne forståelse kommer dog ikke af sig selv. Den kan og skal konstrueres i forløbet.

Det kan fx være forståelser af, at vi er et "os" i dette netværk og skal tage fælles ansvar, det kan være fælles forståelse af, hvad der er passende og

legitimt at gøre i en bestemt situation, eller hvilke beslutningsprocedurer der er passende. Det kan også være at nedbryde fjendebilleder om ”mig og dig” eller ”os og dem”. I den forbindelse skal der videre opbygges fælles identiteter fra et ”os” i netværket, til et ”vi” i fx en større politisk proces eller et større byggeforløb, i et lokalområde osv. og til et ”os alle” i fx kommunen eller byggebranchen. Denne meta-styringsform handler i høj grad om at skabe fælles retning og integration i et netværk og mellem netværk – skabe en følelse af fællesskab på trods af forskellige interesser i et netværk og på trods af den fragmenterede og differentierede netværksudvikling. Det er samtidig en måde at skabe legitimitet og ansvarlighed på, fordi man tvinges til at forholde sine egne interesser, sit netværk og dets løsninger til bredere sammenhænge og problemer.

Denne strategi er ikke særlig udbredt hverken i de tre konkurrencekommuner eller i kommunerne generelt endnu. Det er dog i kombinationen mellem den tredje og fjerde strategi, der ligger et stort potentiale for bevidst at dreje netværksstyringen i en helhedsorienteret og integrerende retning, så man fremover i mindre grad behøver at ”trække tilbage” til den klassiske hierarkiske styring.

Det store spørgsmål, der dermed rejser sig er, hvem der skal udøve denne meta-styring? I litteraturen er der stor enighed om, at man må placere de repræsentative institutioner i rollen som *meta-guvernører*, da de er de eneste, der kan skaffe bred opbakning til at udøve denne rolle (Sørensen 2002, Kickert m.fl. 1997, Bruijn og Heuvelhof 2000, Rhodes 1997). Det er kun det repræsentative demokratiske mandat, der kan sikre legitimiteten til at påtage sig rollen som den, der skal tage ansvar for den fælles og integrerende udvikling fx i en byggeproces, og som i sidste instans skal have det afgørende ord. I netværkslitteraturen finder man da også mange forskellige betegnelser for det offentlige nye rolle i netværksudviklingen som facilitator, mediator, katalysator, netværksbygger, processtyrer, procesmanager osv., der beskriver forskellige elementer i den nye meta-guvernørrolle. I partneringlitteraturen beskrives det samme behov for en processtyrer og for processtyremodeller i byggeriet.

De fleste studier af netværksstyring viser, at når det offentlige deltager i opgaveløsningen, så er det i praksis administratorer, der indtager meta-guvernørrollen, mens politikerne ikke endnu spiller nogen særlig rolle. Sørensen (2002) argumenterer for, at

demokratisk set er det vigtigt, at politikerne kommer mere på banen som meta-guvernører, hvis ikke meta-styringen skal ende som et administrativt anliggende. Det vil fx sige, at de spørgsmål, der er opstillet i kapitel 4 som centrale for at træffe valg af proces og organisering, ikke kun skal besvares af administratorerne, hvilket er det typiske, men i et samarbejde mellem administratorer og politikere. Jeg vender tilbage til diskussionen i kapitel 8.

I det næste kapitel skal vi fastholde diskussionen om en ny meta-guvernørrolle i netværksstyringen. Men nu drejer vi diskussionen mod specifikt ledelsen af skolebyggeprocesser. Når vi taler om kommunalt skolebyggeri, er kommunen bygherre og skal udøve sin ledelse sammen med fx rådgiverne. Derfor ser vi i det næste kapitel særligt på nye bygherre- og rådgiverroller og kobler det med den generelle diskussion om nye offentlige lederroller i netværksstyringen.

6. Nye roller i netværksledelsen: Bygherrer, kommunale ledere og rådgivere.

Hvis man ændrer på de traditionelle organiseringer og arbejdsformer i forløbet med at bygge skoler, påvirker man også parternes roller. Den traditionelle hierarkiske styreform havde sine rollekrav, mens netværksstyringen med partnerskaber og partnering kræver, at parterne agerer på nye måder og indtager nye roller, hvis det skal fungere efter hensigten. En fastholdelse af traditionelle roller i nye organiseringsformer kan skabe mange konflikter og blokeringer for samarbejdet.

I de tre skolebyggeprocesser opstår der generelt mange konflikter om og forventninger til, hvem der skal have forskellige roller i processen, og hvordan de enkelte roller bør udføres. Desuden er der megen kritik af, at nogle ikke opfylder deres roller godt nok, og dermed skaber problemer for samarbejdet. Det kan både være politikerne, der klandres for ikke at være villige nok til at tage ansvaret og gennemføre de oprindelige byggerier, det kan være forvaltningerne og rådgiverne, der klandres for ikke at styre projekterne godt nok, og det kan være lærere og pædagoger, der klandres for ikke at være nok omstillingsparate til de nye undervisningsvilkår. Det skorter ikke på kritik af rolleadfærd på tværs af aktørerne, og heller ikke på forskellighed i rolleforestillinger hos aktørerne. Rolleklarhed synes da også at være et generelt problem, hvis vi kigger i litteraturen om nye politiske netværksprocesser og de nye byggeprocesser. Da erfaringerne fra de tre konkurrencekommuner og fra litteraturen generelt viser, at mange problemer i de nye processer beskrives og forklares med ”forkert rolleudførelse” hos nogle af aktørerne, er rollediskussionen interessant i et processtudie af byggeprocesser.

I det følgende sættes der fokus på rollerne i den overordnede ledelse af skolebyggeriet. Det er her, at samarbejdet mellem offentlige og private aktører skal stå sin prøve, og erfaringerne viser, at fungerer dette samarbejde ikke på ledelsesniveau, kan det give store problemer for udførelsen. Det er i den overordnede ledelse af processerne, at der fra den kommunale side skal skabes forbindelse mellem politikere, forvaltning og skoler, og fra den private side skal skabes forbindelse mellem rådgivere og de udførende byggeaktører. Man kan måske hævde, at en rolleforandring hos parterne i den overordnede ledelse af processerne er en forudsætning for, at de nye styre- og organiseringsformer har en chance for at blive etableret og fungere efter hensigten. Denne ledelse kan fungere som forandringsagent for de andre aktører i processerne (By- og Boligministeriet 2001a).

Ser vi i litteraturen, er det fælles budskab, at de gamle ledelsesroller udgør et problem for byggeprocesser. Man skal væk fra en passiv bygherrerolle, der læner sig op ad rådgivere og ikke engagerer sig, væk fra den uklare ansvarsfordeling mellem mange parter, der ikke tager fælles ansvar, væk fra uklare bygherre- og brugerinteresser, der først bliver klare for sent i processen osv. Man skal væk fra rådgiveres traditionelle forretningsførerrolle, der er stedfortræder for den passive bygherre, og væk fra den tekniske rådgivning som den eneste relevante rådgivning (By- og Boligministeriet 2001b, Bang 2000, Bertelsen 2003). Ser man på den typiske hierarkiske lederrolle i kommunen, skal man væk fra ”den for bordenden siddende” ordregivende og regelstyrende administrative chef, man skal væk fra fagforvalt-

nings”konger”, der kun orienterer sig mod egen forvaltnings interesser og væk fra den entydige fagprofessionelle lederrolle, der kun orienterer sig mod eget fag og egne faggrupper (se næste kapitel) (Sehested 2003c, Jespersen 1996, Lundquist 1993). Konklusionen er på den baggrund, at udviklingen af de nye organiseringsformer må kobles med en mere synlig fælles ledelse - en ledelse der ser anderledes ud, end man er vant til i de traditionelle processer, og som lægger op til nye roller for både bygherre, rådgivere og kommunale ledere (Kickert m.fl. 1997, Heffen, Kickert og Thomassen 2000, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a, Thomassen og Clausen 2002).

Det er disse nye roller og den nye synlige ledelse, som det følgende handler om. Det er kommunerne, der er bygherre, når der bygges kommunale skoler, men da ”kommunerne” er et vidt begreb, skal vi først se på fordeling af bygherreroller indenfor kommunen. Dernæst ser vi på de nye rollekrav, der generelt stilles op til den nye netværksledelse, og som fører til kravet om en ny aktiv bygherrerolle, en ny interaktiv rådgiverrolle og nye kommunale netværksledelseroller.

Fordeling af bygherrerollen i kommunerne

En bygherre skal udøve ledelsesfunktionen ved gennemførelse af byggerier og står for kontakten til de andre parter i byggeriet (Dræby 2003). I skolebyggerierne er det kommunen, der som bygherre skal udøve ledelse mellem byggeerhverv og brugerne (skolerne), og kommunens vigtigste opgave er at omsætte kommunens og skolernes ønsker og krav til et færdigt byggeri af høj kvalitet i samarbejde med byggeerhvervets virksomheder og indenfor lovgivningens rammer. Det er kommunerne, der både bestiller byggerierne, ejer skolerne, bruger dem til at drive undervisning og varetager driften. Derfor varetager den kommunale bygherre i dette tilfælde flere opgaver og roller i forløbet både som bestiller, ejer, driftsherre og bruger (Bang 2000, By- og Boligministeriet 2001a).

Nu er ”kommunen” dog mange ting, der består af forskellige enheder og organisationer, og de har forskellige roller i forbindelse med byggerierne.

Det er *kommunalbestyrelserne og de politiske udvalg*, der har det formelle bygherreansvar i kommunale byggesager, og de er ejere, bevillingsindehavere

og overordnet beslutningsmyndighed (Dræby 2003). Det gælder også i de tre konkurrencekommuner, og i alle tre kommuner har politikerne indgået i de generelle måldiskussioner om skoleudvikling og skolebyggerier, der har lagt op til beslutningen om skolebyggerierne. De har også været ledere af de tre bedømmelsesudvalg under konkurrenceforløbet, og det har givet en indsigt i skolebyggeriet, som de ellers ikke traditionelt får. I ingen af de tre kommuner indgår politikerne i byggeudvalget, men især i to af kommunerne har politikerne ofte været inddraget på grund af sparerunder og budgetoverskridelser. Det har nok givet politikerne en mere fremtrædende rolle i disse byggeprocesser, end politikerne måske traditionelt har.

I praksis er det de *kommunale forvaltninger*, der udfører ledelse af processerne for politikerne. Teknisk forvaltning har typisk viden om byggerådgivning og -ledelse, og der kan være opbygget en egentlig egen organisation og kompetence til at udøve byggeledelse i de tekniske forvaltninger. Det har været tilfældet i to af konkurrencekommunerne. Der er dog stor forskel på, om kommunerne selv varetager funktionen eller støtter sig til bygherrerådgivere (Pedersen 2003). I den ene konkurrencekommune havde man i begyndelsen af processen en ekstern bygherrerådgiver tilknyttet skoleforvaltningen, fordi funktionen var nedlagt i teknisk forvaltning. Men i løbet af processen er funktionen kommet tilbage i teknisk forvaltning, og teknisk forvaltning har overtaget opgaven. Der er dog generelt forskel på, hvordan man fordeler selve bygherrerollen mellem teknisk forvaltning og den fagforvaltning, der ”ejer” bygningen, som fx i dette tilfælde skoleforvaltningen (Dræby 2003). Det ser vi også i de tre konkurrencekommuner, og i nogle af kommunerne er det skiftet i løbet af processen.

”Kommunen” er dog også bruger. I dette tilfælde er der tale om *de kommunale skoler* som brugere. Det er kommunens skoler med lærere, pædagoger og børn, der er slutbrugerne, og da forældrene har en styrende rolle gennem skolebestyrelser, indgår de også som slutbrugere. Desuden deler skolerne driftsherrerollen med forvaltningerne (Dræby 2003). Afhængig af hvor meget af skolernes budget, der er decentraliseret til institutionsniveau, vil det være skolernes opgave at stå både for drift og vedligeholdelse.

For i praksis at få koordineret de forskellige opgaver og kommunale enheder i den overordnede

ledelse, er det typisk, at der nedsættes et byggeudvalg med deltagelse af flere forvaltninger og brugere og i nogle tilfælde også politikerne (Pedersen 2003). I de tre konkurrencekommuner har man nedsat byggeudvalg, der ser forskellige ud. Det fælles er dog, at politikerne ikke indgår, og at forvaltningsledelse fra både skole og teknik, samt skoleledelsen er repræsenteret, mens der er forskel på, hvem der sidder for bordenden hvornår i processen, og om brugerne kun forstås som skoleledelsen (hvilket er tilfældet i to af kommunerne) eller også som skolebestyrelsen (hvilket er tilfældet i den ene kommune).

Der opstår tydeligvis problemer med at få fordelt opgaver og ansvar for den praktiske udførelse af bygherrerollen i den kommunale administration. Det er svært at få to så forskellige forvaltningskulturer, som den tekniske og den pædagogiske, til at hænge sammen i en fælles ledelse af processerne (se også næste kapitel). Og i mange kommuner i dag ser man forsøg på at løse problemet på forskellig vis. I kapitel 4 er det beskrevet, at en ny tendens i den kommunale organisation er at nedlægge de traditionelle fagforvaltninger, og i stedet oprette selvstændige stabsfunktioner, med fx bygge- og teknisk rådgivning (forstået bredt) knyttet til kommunens ledelse, der kan tilbyde ydelsen til de byggende parter, fx skolen eller børneinstitutionen. Alternativt bliver opgaven udliciteret til de private professionelle bygherrerådgivere (Pedersen 2003).

I mange kommuner gennemføres der da også i disse år en radikal decentralisering til de kommunale institutioner, der betyder, at mange af den traditionelle fagforvaltnings opgaver er lagt ud til institutionerne sammen med hele institutionens budget – inkl. vedligeholdelse og lønninger (Sehested 2003c). Det kan betyde, at bygherrerollen for også de større byggerier fremover bliver overført fra forvaltningen til institutionslederne – i dette tilfælde skolelederne. I den sammenhæng bliver det pludselig skolelederne, der skal erhverve sig viden om og udføre bygherrerollen. Og det bliver skolerne, der skal tage stilling til, om rådgivningen skal ”købes” enten af den selvstændige rådgivningsenhed i forvaltningen eller hos private bygherrerådgivere. I de tre konkurrencekommuner er man endnu ikke gået så vidt i decentraliseringen, og skolerne er blevet betragtet som brugere.

Når der i det følgende tales om nye roller for den kommunale bygherre i de nye styre- og organiseringsformer, kan det derfor fremover i praksis have betydning for de kommunale (projekt) ledere både i forvaltningerne og på skolerne.

Mod den synlige netværksledelse med aktive bygherrer, interaktive rådgivere og netværksledere

Når man i byggelitteraturen beskriver de nye roller i ledelsen af byggeprocesser, knyttes disse roller typisk til udvikling af partnering som den nye organiseringsform. I forvaltningslitteraturen beskæftiger man sig med de nye netværkslederroller i netværksstyringen generelt og specifikt i fx partnerskaber. Der er mange fællestræk mellem disse ledelsesdiskussioner, og i det følgende skal vi se, hvordan de kan supplere hinanden. Især forvaltningslitteraturen kommer med bud på flere fortolkningsmuligheder af de nye lederroller.

En ny aktiv bygherrerolle

I byggelitteratur om nye organiseringsformer i byggeriet beskrives behovet for en ny mere aktiv bygherrerolle, hvor bygherren skal indgå tidligt og mere aktivt i selve byggeforløbet, skal blive en mere professionel efterspørger med klare mål og ønsker, samt være forandringsagenten, der får de øvrige byggeaktører til at prøve nye arbejds- og samarbejdsformer og udvikle en ny byggekultur (By- og Boligministeriet 2001a/b, Bang, 2000, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a, Dræby 2003). Det hævdes videre, at det er bygherren, der som den gennemgående og ansvarlige part skal sørge for, at der skabes forskellige typer af værdier, der knytter sig til etik, proces, produkt og drift for at opnå det bedste resultat af byggeriet. Det er også bygherrens ansvar at inddrage brugerne i processen og påtage sig at få etableret samarbejde mellem de mange relevante parter i forløbet, beslutte samarbejdsform, sammensætte teams og ikke mindst følge op, kontrollere og justere på processerne (Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a, Dræby 2003).

Kobler man specifikt partnering-litteraturen på, støder man på begrebet processtyrer og facilitator som en ny vigtig rolle i ledelsen, hvis nye organiseringsformer, som partnering og partnerskaber, tages i brug. Der præsenteres forskellige egenskaber, som ledelsen må besidde. Ledelsen skal være samarbejds- og dialogorienteret. Den skal skabe en tillidskultur, den skal være konsensusøgende og opbygge fælles forståelser. I denne litteratur tales der både om en samarbejdsorienteret nøgleperson, der kan gå igennem hele processen, og om en facilitator eller proceskonsulent, der kan varetage enkelte opgaver

som at styre workshops, seminarer og teambuilding i partneringsprocessen. Der er forskellige opfattelser af, om processtyringen skal være en del af bygherrerollen eller hentes fra en ekstern tredje instans (Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a, By- og Boligministeriet 2001a, Thomassen og Clausen 2002). Men det tydeliggør procesaspektet i den nye bygherrerolle, som en nødvendig del af den nye netværksledelse.

De gennemgående budskaber om den nye aktive bygherrerolle er derfor:

- > Være samarbejds-, dialog-, og konsensusorienteret.
- > Sørge for at der opstilles klare mål og værdier for byggeriet, samt succeskriterier for gennemførelsen.
- > Skabe og tilrettelægge dialog med (og eventuelt mellem) alle relevante parter.
- > Planlægge proces og organisering i forhold til opgave og mål/værdier.
- > Udvikle redskaber og kompetencer til at styre processer, opbygge fælles værdier og forståelser og løse konflikter.
- > Anvende den faglige tekniske byggeviden til at skabe det bedste produkt.

Der efterspørges altså en ny synlig, aktiv og engageret bygherrerolle hos kommunerne, hvor bygherren/kommunen har ansvaret ikke blot for produktet, men også for *at skabe og styre de gode samarbejdsprocesser*, der fører frem til det gode produkt. Det er altså kommunens ansvar, at de gode processer kommer i centrum for realisering af byggeriet. Hvis man skal understøtte denne bygherrerolle, opfordres der i litteraturen til en professionalisering af de kommunale bygherrer (det være sig forvaltninger og/eller skoler) med efteruddannelse, så de nye krav til ledelsen kan opfyldes. Og der opfordres til, at de kommunale bygherrer indgår i netværksdannelse med andre kommunale bygherre for at udveksle erfaringer (By- og Boligministeriet 2000 og 2001a). I de tre konkurrencekommuner er flere af de involverede ledere da også i gang med kursusvirksomhed og partnering.

Men der kommer også andre forslag i byggelitteraturen om at omdanne bygherrerollen til en ren køberrolle, så man blot køber færdige produkter og lader andre om hele processen, eller benytter sig mere af professionel bygherrerådgivning (By- og Boligministeriet 2001a). Det er nævnt ovenfor, at både tendensen med at udvikle kommunernes egen

bygherrerolle i selvstændige stabsfunktioner, og tendensen til at udlicitere opgaven og købe den af private professionelle rådgivere, findes i kommunerne i disse år. Og i den ene af konkurrencekommunerne har man prøvet begge dele i forløbet med skolebyggeriet.

Når vi taler om udvikling af en ny synlig ledelse i byggeprocesser, inkluderer det også rådgiverrollen. Det siger sig selv, at skal bygherrerollen forandres i ovennævnte retning, kræver det tilsvarende ændringer i rådgiverrollen, ellers får man konstante rollekonflikter om opgave- og ansvarsfordeling i processen. I byggelitteraturen taler man da også om den nye interaktive rådgiverrolle, der kan "matche" den nye aktive bygherrerolle.

En ny interaktiv rådgiverrolle

Bertelsen (2003) har opstillet 5 rådgiverroller og kompetencer, som han finder er vigtige at udvikle, hvis de professionelle private rådgivere skal bevæge sig ind i en ny interaktiv rådgiverrolle. De er knyttet til forskellige faser af et byggeri. De kan udøves af en enkelt rådgiver – en multirådgiver – eller fordeles på flere personer. De fem roller og kompetencer er:

- > Planlægningsrådgivning, i forhold til den kommunale plan- og beslutningsproces, hvor det politiske mål- og værdigrundlag fastlægges.
- > Bygherrerådgivning, der støtter bygherreinteresser med kravformuleringer samt evaluering og kontrol - en aktiv sparringspartner med den aktive bygherre både om byggefaglighed, økonomi, jura og ledelse.
- > Procesledelsesrådgivning, der afstemmer forventninger i processer mellem interesser, krav og resultater og tager sig af den samlede ledelse af hele byggeforløbet - proceslederen kan både være ansat hos bygherrerådgiver, rådgiver eller entreprenør.
- > Den gammelkendte tekniske rådgivning, i form af arkitekt- og ingeniørrådgivning.
- > Entreprenør/udførelsesrådgivning, fx ved systemleverancer eller tidligt samarbejde med entreprenør.

Nu bliver det tydeligt, at vi er ved at løbe ind i nogle overlappende ledelsesroller indenfor en byggeproces. Der er flere af opgaverne, der er de samme i de to beskrivelser af den nye bygherrerolle og den nye rådgiverrolle, og det er ikke så underligt, da bygherren

netop kan vælge at overgive nogle af sine opgaver til rådgivere. Men det gør det tydeligt, hvor nødvendigt det er, at den aktive bygherre, der i sin nye rolle skal tage ansvaret for de gode processer, på forhånd gør jeg klart, hvordan rolle- og opgavefordelingen skal være både indenfor den offentlige forvaltning og mellem bygherrerollen og rådgiverrollen. Især i perioder med et rolleskift undervejs, kan en manglende eksplicitering af rollefordelinger vise sig at skabe store problemer i byggeprocessen. Nogle er på vej ind i nye roller, mens andre måske fastholder de traditionelle roller, der kan være forskellige fortolkninger af de nye roller, som man ikke har gennemtænkt konsekvensen af endnu, og der kan være mange overlap i den nye rolleudførelse.

I kapitel 4 er der beskrevet en række af spørgsmål, der er relevante, når man skal tilrettelægge og organisere nye netværksbaserede processer. Kobles disse spørgsmål med overvejelser om den konkrete fordeling af ledelsesopgaver mellem bygherre og rådgiver, som vi nu har fået præsenteret, kan de tilsammen bruges som en del af grundlaget til at træffe beslutninger om opgave- og rollefordeling.

I den forbindelse er det dog vigtigt, at den kommunale bygherre også tager i betragtning, hvilken type af processtyringsopgaver der kan overlades til en privat aktør. I kapitel 5 er det beskrevet, at det vigtigste politiske styringsredskab i de nye organiseringsformer bliver processtyringen frem for den detaljerede indholdsstyring. Hvis man *generelt* overfører denne opgave til private bygherrerådgivere er konsekvensen, at en stor del af den offentlige politiske styring overlades til private, ikke-valgte aktører. Det er demokratisk set problematisk. Dermed ikke sagt, at meget konkrete processtyringsopgaver ikke kan privatiseres. Det kan de, så længe det offentlige med sin demokratiske legitimitet fastholder den overordnede og generelle processtyringsopgave.

Flere rollemuligheder for den interaktive netværksledelse

Især i diskussionen af den nye aktive bygherrerolle taler man om udvikling mod én bestemt ny rolle, mens der i diskussionen af rådgiverrollen i højere

grad nuanceres og tales om flere mulige roller i den nye rådgiverrolle – der måske skal udfyldes af flere personer. Vi skal forfølge denne tankegang ved at fokusere på de muligheder, der er for forskellig fortolkning af de nye netværksledelsesroller. Og her kan vi hente inspiration fra forvaltningsforskningen, hvor nye ledelsesroller i netværksstyringen netop er et centralt emne.

I forvaltningsforskningen taler man generelt om *netværkslederen*, som den nye lederrolle, der skal matche netværksstyringen og styringen af partnerskaber. Her finder vi flere af de samme karakteristika, der er nævnt ovenfor i bygherrerollen. Netværkslederen skal være: samarbejds- og dialogorienteret, skabe konsensus og fælles forståelse, være processtyrer og facilitator, osv. (Rhodes 1997, Kickert m.fl. 1997). Den nye offentlige bygherrerolle kan derfor også kaldes for en netværkslederrolle, og som det fremgår ovenfor indgår der også elementer af denne netværkslederrolle i den nye foreslåede rådgiverrolle.

I nyere governance litteratur er man dog begyndt at operere med flere muligheder i fortolkningen af den nye netværkslederrolle, der går mere nuanceret ind i de forskellige elementer af rollen (Considine og Lewis 1999, Dahlsgaard 2000, Heffen, Kickert og Thomassen 2000, Sehested 2003b og c). De nye rollebeskrivelser er resultat af studier i praksis, hvor man opdager, at lederne fortolker og håndterer den nye ledelsesrolle i netværksstyringen forskelligt. Netværkslederrollen kan derfor forstås som en generel og overordnet rolle, der viser sig at indeholde forskellige rollevarianter. Det giver forskellige håndteringsmuligheder for den nye netværksleder. Det er disse forskellige *rollevarianter og håndteringsmuligheder*, der præsenteres i det følgende.

Diskussionen er relevant for alle, der i praksis udfører ledelse i de kommunale byggeprocesser, og derfor i dette tilfælde relevant for både forvaltningsledelser, skoleledelser og private rådgivere.

De følgende fire rollevarianter i netværkslederrollen må alle betragtes som sandsynlige i en kommunal byggeproces¹. De lægger sig mere eller mindre tæt på eller langt fra traditionelle lederroller i det offentlige og det private, og de illustrerer meget tydeligt, hvor forskelligt man kan prioritere indenfor ledelsen og *stadig* udøve den efterspurgte netværksledelse. I de tre konkurrencekommuner ser vi

¹ Rollevarianterne er fremkommet gennem et studie af en større gruppe kommunale planlæggere og institutionsledere, der fungerer indenfor rammerne af netværksstyring og skal udøve netværksledelse. Rollerne er dog her beskrevet specifikt i forhold til skolebyggeprocesser (Sehested 2003 b og c).

da også store forskelle i de rollevarianter, der dominerer de respektive ledelser.

I præsentationen af rollevarianterne er der lagt vægt på de nye rollekrav, der indtil videre er beskrevet som en konsekvens af de nye styre- og organisationsformer: man skal inddrage flere interesser og værdier og gøre målene klare, man skal skabe netværk og danne tætte samarbejdsrelationer med relevante parter, man skal processtyre og meta-styre, og man skal inddrage flere former for viden. Hermed kobles diskussionen af lederroller med diskussionen af netværksformer og meta-styringsformer fra kapitel 4 og 5.

De fire rollevarianter i den nye netværkslederrolle er på den baggrund:

Netværkslederen som faglig udviklingsleder

Denne rollevariant ligger tættest på den traditionelle fagprofessionelle leder, der stadig sætter faglighed og ekspertautoritet højt, og har det ”det smukke produkt” som orienteringspunkt i byggeprocessen. Denne leder præsenterer sig som arkitekt eller tekniker ved kommunen. Men rollevarianten adskiller sig også fra den klassiske fagprofessionelle lederrolle, fordi der åbnes for en større orientering mod kommunens politiske ledelse ud fra argumentet om, at man er ansat i en politisk organisation, og at der derfor skal være plads til politiske meninger i byggeprocessen. I den klassiske fagprofessionelle lederrolle blev politikerne ofte set som fjenden, der blokerede for de gode (læs: faglige) resultater af byggeprocessen. I den faglige udviklingslederrolle opfattes politikerne som legitime styringsagenter.

Den faglige udviklingsleder vil typisk danne netværk og processer, hvor fagpersoner (eksperter) fra forvaltninger, skoler og byggefirmaer er dominerende, men sammen med den formelle topledelse i kommunen (”professional governance”). På den måde sikres stadig muligheden for at fastholde fokus på faglighed og ekspertviden. Netværksformen er derfor en forholdsvis lukket og elitær form. Denne leder lægger stor vægt på den interne netværksstyring ved at deltage som central aktør i styringsnetværk og på den måde påvirke, hvad der sker. Men benytter sig også af den eksterne meta-styring ved generelt i processen at påvirke normer og værdier hos de deltagende om især arkitektur og de rigtige faglige løsninger. Den faglige udviklingsleder understøtter også en markant ”hierarkisk skygge” i netværksstyringen. For det første ved at give det

repræsentative demokrati og politikerne (fx skolepolitiske mål) en særlig position i processen. For det andet ved at lægge vægt på lovgivning, regler og faglige standarder i byggeprocesser, der kan bruges til at påvirke det faglige resultat.

Den faglige udviklingsleder mener, at den relevante viden til at styre byggeprocesser er arkitektviden og byggeviden. Men fordi denne leder også accepterer, at der skal inddrages andre interesser og værdier end de faglige, peges også på viden om formidling og kommunikation som en ny relevant viden. Det sværeste i denne rolle er da også at få lært omgivelserne at se og forstå arkitektoniske værdier.

Netværkslederen som manager

Netværkslederen som manager ligger tættest på en klassisk neutral og loyal embedsmandsrolle, hvor orienteringen er mod den politiske ledelse og mod helheden i en kommune (fx den fælles skoleudvikling). Managerens formål er at levere ”det politiske passende produkt” i byggeprocessen. Denne leder har ikke noget imod at præsenterer sig som embedsmand fra kommunen. Lederen ser en byggeproces som led i en større kommunal sammenhæng, hvor der skal tages mange hensyn på samme tid. Managerens vigtigste opgave er at skaffe politikerne et godt grundlag til at træffe beslutninger på, tænke politisk for politikerne, og effektivt få gennemført de politiske beslutninger. Manageren adskiller sig dog fra den klassiske embedsmand ved ikke at være neutral i sin rådgivning, men snarere være sparringspartner, og ved at udskifte traditionelle bureaukratiske styringsredskaber med nye managementredskaber. Hvor vi så, at den faglige udviklingsleder forsøgte en ligeværdig balancering mellem faglighed og politik, så sætter manageren politikken over fagligheden i sin ledelse.

Manageren vil typisk skabe netværk og processer, hvor fagfolk og centrale formelle interessenter dominerer (både fra kommunen, skolen og fra de private byggeaktører) (”corporate governance”). Det afgørende for inddragelsen er repræsentativiteten og den faglige viden. Det illustrerer igen en forholdsvis lukket og elitær korporativ netværksform, selvom den kan være lidt bredere end den faglige udviklingsleders. Det sværeste i denne rolle er da også at undgå for store protester og konflikter om beslutninger fra de, der ikke inddrages i processen.

Manageren styrer netværk og processer gennem den interne netværksstyring ved at deltage direkte i

netværk og påvirke, hvad der sker, for at sikre sig opfyldelsen af de politiske mål og hensigter. Manageren lægger også stor vægt på den meta-styringsform, der handler om at opsætte politiske mål og retningslinjer for processen. Manageren vil desuden, som den faglige udviklingsleder, gøre hierarkiets skygge markant, ved at lægge vægt på den repræsentative demokratis rolle i processen (de politiske mål og ønsker), men også ved at lægge stor vægt på overholdelsen af lovgivning og formelle regler i processen.

For manageren er den tekniske og økonomiske byggeviden relevant i processen, men dertil kommer viden om demokrati og politiske processer og viden om forhandlingsteknikker og formidling, der skal understøtte det politiske aspekt i processen.

Netværkslederen som driftsleder

Driftslederen ligger tættest på en virksomhedslederrolle i private virksomheder og bliver mere relevant i den offentlige ledelse, jo mere "firmatiseret" de offentlige enheder bliver. Driftslederen orienterer sig først og fremmest mod egen "virksomhed", økonomisk overlevelse og en effektiv levering af produktet (byggeriet). Driftslederen er resultatorienteret og stræber efter at skabe det bedst mulige resultat af byggesagen indenfor de givne rammer. Driftslederen har dermed "det muliges kunst" for øje, og vil typisk præsentere sig som projektleder. Driftslederen er langt mere orienteret mod (bygge) markedet, økonomiske interesser hos kommunen og de private, konkurrence og effektivitet, end de ovennævnte rollevarianter, og har en tendens til at se politik og bureaukrati som blokerende for de pragmatiske og økonomisk levedygtige løsninger i en byggeproces. Til gengæld accepteres de generelle mål og retningslinjer (både økonomiske og politiske) stort set som givne rammer, der ikke kan påvirkes, og som man i stedet må søge at få det bedst mulige ud af i den givne byggeproces.

Driftslederen foretrækker netværk og processer domineret af byggeriets udførende parter og brugere ("economic governance"). Derfor er driftslederens netværksform mere horisontal end vertikal, som vi så det i de ovenstående rollevarianter. Men netværksformen er hverken særlig åben eller bred, fordi det vil opfattes som ineffektivt. Igen ser vi derfor en forholdsvis lukket og elitær netværksform. Det svære i denne rollevariant er på den ene side at opfylde kravet om effektivitet i byggeprocesser, og

så samtidig leve op til det nye krav om en bred inddragelse i byggeprocesser.

Driftslederen udøver intern netværksstyring gennem at deltage og påvirke direkte i netværk og processer, som også de ovenstående rollevarianter gør det. Men driftslederen går ikke op i meta-styringsopgaven med den eksterne påvirkning af netværk og processer. Driftslederen ønsker så vage og generelle mål som muligt, for at give plads til de pragmatiske resultater i den konkrete byggeproces. Driftslederen forsøger derfor også at minimere "hierarkiets skygge" mest muligt, og vil hellere kunne tage hensyn til interesser og værdier "udefra" og "nedefra" hos de private aktører og konkrete brugere.

Driftslederen mener, at byggefaglig viden er relevant, men dertil kommer viden om byggemarkedets dynamik, om byggeøkonomi og om økonomistyring, hvis driftslederen skal kunne matche de private aktørers viden. Driftslederen lægger desuden vægt på brugernes lægmandsviden som relevant for at opnå det bedste resultat.

Netværkslederen som processtyrer

Netværkslederen som processtyrer kender vi allerede til. Det er denne netværkslederrolle, der skrives meget om i både forvaltnings- og byggeledelseslitteraturen. Processtyreren må formodes at blive mere udbredt i takt med indførelsen af de nye organiseringsformer.

Processtyreren er selvsagt orienteret mod processen og fokuserer på at opbygge konsensus og fælles forståelse og værdier i en byggeproces, samt skabe fælles rammer og retning for processen. Processtyrerens opgave er at få de berørte parter til at deltage og bidrage positivt i processen, så man kan nå et resultat (en skole), alle er tilfredse med og kan føle ejerskab til. Det gode resultat er ikke defineret på forhånd, men vil vokse frem gennem processen med de mange aktører. Denne leder vil typisk præsentere sig som proceskonsulent eller projektleder. Processtyreren bruger det meste af sin tid på at etablere netværksrelationer, formidle, oversætte og mediere mellem de mange forskellige parter i processen.

Hos processtyreren ser vi en netværksform og proces, der er bred, plural og åben, og som forsøger at inddrage så mange relevante og berørte aktører som muligt ("democratic governance"). Her er der ikke tale om at inddrage ud fra formelle positioner eller repræsentation, i stedet lægges der vægt på

den direkte deltagelse. Der vælges deltagere og netværksform efter opgavens karakter. Det svære i denne rollevariant er at finde grænser for de forskellige grupperes indflydelsesmuligheder i processen, og at få de svage parter til at deltage.

Processtyreren vil som de andre styre gennem direkte deltagelse i netværk, men lægger lige så stor vægt på at meta-styre gennem den strategiske netværksopbygning for at få de svage med. Desuden lægges der vægt på meta-styring gennem påvirkning af ulige ressource- og magtforhold – påvirkning af byggeprocessen institutionelle rammer – og også på meta-styring gennem historiefortælling og opbygning af skæbnefællesskaber i en konkret byggeproces. Det opfattes som afgørende for at opnå konsensus og fælles forståelse i processen og for at opnå

legitimitet til processens resultat. Til gengæld forsøger processtyreren, som også driftslederen gør det, at minimere hierarkiets skygge mest muligt, fordi der prioriteres hensyn ”udefra” og ”nedefra” i processen.

Processtyreren ligger mindre vægt på den byggetekniske viden, end de andre rollevarianter, og tager afstand fra den dogmatiske ekspertfaglighed. Processtyreren har brug for pædagogisk og organisatorisk viden om processer og relationer mellem deltagerne. Processtyreren lægger desuden, som driftslederen, vægt på at inddrage brugernes lægmandsviden for at opnå det bedste resultat af byggeprocessen.

Dermed har vi fået præsenteret forskellige rollevarianter i netværkslederrollen, der kan være relevante i den nye interaktive netværksledelse. Som en opsamling kan de samles i et oversigtsfigur, der ser således ud:

Netværkslederen som:	Rationale og Orientering	Netværksform	Meta-styring	Viden
<i>Faglig udviklings-leder</i>	Faglighed og ekspertautoritet: Det smukke fysiske produkt	Ekspertnetværk og netværk med formel ledelse: Lukkede og elitære vertikale netværk	Intern netværksstyring Ekstern meta-styring via påvirkning af (faglige) normer og værdier Markant hierarkisk skygge	Arkitektfaglig og byggeviden Formidlingsviden
<i>Manager</i>	Politik og effektiv implementering: Det politisk passende produkt	Netværk med formel ledelse, og med formelle organisationsrepræsentanter: Lukkede, korporative netværk	Intern netværksstyring Ekstern meta-styring via påvirkning af (politiske) normer og værdier Markant hierarkisk skygge	Viden om byggeproces og -økonomi, om politik og forhandling, og om formidling
<i>Driftsleder</i>	Markedet og konkurrencen: Det mulige produkt	Netværk med producenter og brugere: Lukkede, horisontale netværk	Intern netværksstyring Minimal ekstern meta-styring og minimal hierarkisk skygge	Viden om byggeproces, byggeøkonomi og -marked, samt om formidling
<i>Processtyrer</i>	Opbygning af fællesskaber og konsensus: Den rette demokratiske proces	Netværk med alle berørte og relevante parter: Åbne og plurale horisontale netværk	Intern netværksstyring Ekstern meta-styring via dannelse af skæbnefællesskaber, og påvirkning af ressourcer og magt	Indsigt i byggeprocesser, pædagogisk og organisatorisk viden, formidlingsviden

Den succesrige netværksledelse kan vælge, kombinere og balancere

Af figuren fremgår det, at de fire rollevarianter er meget forskellige. De er dog alle relevante og legitime fortolkningsmuligheder af en ny interaktiv netværksledelse, der skal fungere under netværksstyringens vilkår. De skal ikke ses som knyttet til bestemte ledere i praksis, selvom det godt kan være tilfældet, men snarere som elementer den enkelte leder eller ledelse kan lægge mere eller mindre vægt på i sin ledelse. De kan også aktiveres i forskellige situationer og på forskellige tidspunkter i byggeprocessen. På visse punkter kan de supplere hinanden, mens de på andre kommer i modsætning til hinanden. Fx fungerer den faglige udviklingsleder ikke godt sammen med processtyreren, da de typisk vil komme i konflikt om, hvem det er relevant at inddrage og om definitionen af det gode resultat. Driftslederen og processtyreren kan blive enige om at holde den hierarkiske skygge mest muligt ude af processen, men vil typisk konflikte om hensynet mellem effektivitet og demokrati. Til gengæld kan den faglige udviklingsleder og manageren nok bedre fungere sammen, da de begge vender sig opad i det kommunale system, foretrækker en lukket netværksform og prioriterer en markant hierarkisk skygge i byggeprocessen. Driftslederen og manageren kan også til nød fungere sammen, fordi de begge vægter effektivitet og økonomiske hensyn højt i processen. Hvis manageren og processtyreren skal fungere sammen, skal de til gengæld have afklaret balancen mellem det repræsentative demokrati og den direkte deltagelse. Og sådan kan man blive ved med at finde samspil og modspil i rollevarianterne.

Af figuren fremgår det tydeligt, at udøvelse af de forskellige rollevarianter understøtter forskellige rationaler og værdier i processen og får forskellige konsekvenser for netværks- og procesformer. Det fører til den meget vigtige konklusion, at godt nok illustrerer disse rollevarianter de mange forskellige krav, der typisk stilles til ledelsen af de nye byggeprocesser, men i praksis vil det ikke være muligt at opfylde alle disse krav – i hvert fald ikke på samme tid. Der må altså vælges og vægtes af de ledende parter i en byggesag, og det kan, som sagt, både være forvaltningsledelse, skoleledelse og rådgivere, når vi taler om skolebyggerier.

Et succeskriterium for den succesrige netværksledelse kan derfor meget vel blive, hvor god ledelsen er til at vælge, kombinere

og balance mellem de forskellige rollevarianter og netværks-former, når de skal løse konkrete byggeopgaver.

At foretage bevidste valg kræver dog for det første, at lederne har kendskab til disse valgmuligheder (ser man kun een mulighed, er der intet valg), og at netværksledelsen også i praksis har mulighed for at udøve rollerne forskelligt, når det findes hensigtsmæssigt (hvis fx kommunen eller et privat firma kræver en bestemt rollevariant, er der heller ikke tale om valgmulighed). Men for det andet kræver det en høj grad af refleksionsevne hos deltagerne i netværksledelsen, fordi den hele tiden skal analysere sig frem til den mest hensigtsmæssige brug af rollevarianter i den givne situation. For det tredje kræver det, at ledelsen besidder de kompetencer og den viden, der skal til, for at udøve rollevarianterne, og som det fremgår af figuren, er der tale om meget forskellige kompetencer. De forskellige vidensformer vil blive taget op i næste kapitel.

Når der skal vælges, kombineres og balanceres, er det vigtigt, at grundlaget for at foretage valgene tydeliggøres i processen, fordi det giver både netværksledelsen, resten af kommunen og brugerne et billede af, hvilke hensyn og værdier der prioriteres højt i processen, og dermed får de en mulighed for at forholde sig til konsekvensen af valgene. Når det offentlige er bygherre, og når organisering og proces i de nye styre- og organiseringsformer bliver det væsentligste styringsredskab, må både procesvalg og konsekvenser være en offentlig sag, og ikke blot en sag for den interne tekniske byggeledelse.

Spørgsmålet er, om variationen i fortolkningen og håndteringen af den nye interaktive netværksledelse skyldes, at det er en ny rolle, vi taler om? Det er nok meget sandsynligt. De gamle byggeledelsesroller har været mange år under opbygning, og er med årene blevet fastlagt indenfor bestemte institutionelle rammer. De institutionelle rammer for den nye netværksledelse er endnu ikke på plads, men først ved at blive udviklet, og det giver et stort råderum i fortolkningen af roller. Omvendt kan det være, at man også fremover vil se en stor variation i byggeriets institutionelle rammer – både på markedet og i kommunerne. Det vil betyde, at åbenheden i rollehåndteringen vil fastholdes, og at en succesrig netværksledelse også på længere sigt vil handle om at kunne: reflektere, vælge, kombinere og balancere.

7. Mod nye ekspertroller og nye vidensformer i byggeprocesser

Som nævnt i kapitel 6, betyder ændringer i styre- og organiseringsformer også ændringer i de forskellige aktørers roller. De nye organiseringsformer som partnerskaber og partnering forudsætter, at der skabes en form for ligeværdighed mellem parterne i samarbejdet – at de hierarkiske og autoritære positioner forlades – og at alles interesser og værdier integreres i samarbejdet på lige fod. Der kræves også respekt for hinandens forskellige viden, interesser og værdier. Man kan ikke blot automatisk bruge sin formelle hierarkiske position, sin økonomiske kapital eller sin ekspertviden til at overtrumfe andre i processen. Man spiller ind med sin særlige ressource i samarbejdet, og så forhandles der på lige fod om, hvad der skal være vigtigst lige i den specifikke byggesituation, og hvordan ressourcer kan kombineres for at opnå et godt resultat. Kapitlet beskæftiger sig med, hvilke krav dette nye samarbejde stiller til eksperterne med deres forskellige fagligheder, og hvilken rolle de skal have i byggeprocessen. I skolebyggeriet indgår eksperter med både tekniske og pædagogiske fagligheder.

Både i forvaltningslitteraturen og i byggelitteraturen beskrives det, at når organisationsformer skal ændres, støder man ofte ind i modstand i ændringsprocessen på grund af konflikter mellem fagligheder, og fordi de fagprofessionelle (eksperterne) holder fast i egen faglighed og egne faggrænser (Thomassen og Clausen 2002, By- Boligministeriet 2000, Sehested 1996). Faggrænseproblemer er et udbredt fænomen i forandringsprocesser med både partnerskaber og partnering, og derfor taler man om behovet for *nye interaktive ekspertroller*, der bygger på et bredt og åbent samarbejde både med andre fagligheder

og med brugerne (lægmanden). Det er disse interaktive ekspertroller, der efterspores i kapitlet.

Fagligheder i konflikt

I projektkonkurrencen om de tre skolebyggerier har konkurrencesekretariatet forholdt sig til faglighedsproblematikken. Det har været et konkurrencekrav, at de deltagende arkitektfirmaer skulle have pædagogisk rådgivning tilknyttet. På dette punkt har konkurrencesekretariatet altså stillet eksplicite processkrav om, hvilken viden der skulle indgå i konkurrenceforslagene. Man har villet sikre, at de to fagligheder: den arkitektoniske og den pædagogiske blev inddraget i byggeriet. I bedømmelsen af projekterne deltog desuden både arkitektoniske, tekniske og pædagogiske eksperter, og denne eksplicitering og ligelige vægtning af de forskellige fagligheder har for alle deltagerne været en meget positiv og lærerig oplevelse.

I de tre konkurrencekommuner mener deltagerne også, at det mest spændende og engagerende i selve byggeprocessen har været de faglige diskussioner om arkitektur og pædagogik. Der har været en rimelig åbenhed overfor at lytte til hinandens fagligheder, men det har også været vanskeligt at få faglighederne til at mødes. Det har imellem været svært at forstå hinandens prioriteringer og hensyn, fordi perspektivet på byggeriet er så forskelligt. Ser vi på forholdet mellem arkitekter og lærere lyder en gennemgående kritik: det pædagogiske personale (brugerne) er ikke altid lige visionære og ikke meget for at forlade de vante rutiner og forestillinger om, hvad en skole er. Og omvendt: arkitekter og teknikere tager ikke konkrete og praktiske hverdagsproblemer

alvorligt, fordi de fokuserer for meget på de generelle linjer og arkitekturen. Det er ikke ukendte kritikpunkter i byggeprocesser mellem arkitekter og brugere, og dem støder vi altså også på i de tre konkurrencekommuner. Ser vi på forholdet mellem lærere og pædagoger, kommer den klassiske faglige kulturkonflikt mellem parterne især til udtryk omkring brugen af bygningerne.

Problemer knyttet til fagligheden finder vi dog på flere områder i processen.

For det første opstår der vanskeligheder knyttet til den måde, som den tekniske og pædagogiske faglighed er institutionaliseret på i den kommunale forvaltning med de to forskellige fagforvaltningssystemer: teknisk forvaltning og skole forvaltning. Det er også beskrevet i kapitel 4. Den klare adskillelse af beslutninger, opgaver og ansvar i de to kommunale forvaltningssystemer skaber faglige kulturproblemer, konflikter om ansvarsfordelinger og koordineringsproblemer i opgaveløsningen. Denne opbygning bunder dog i en særlig opfattelse af eksperterne og deres rolle både i samfundet generelt og i de offentlige organisationer. I det følgende skal vi derfor se på denne rolleopfattelse, der betegnes som *den autonome og autoritære ekspertrolle*, og på den organiseringsform i det offentlige, som rollen typisk udøves indenfor. Det er *det fagprofessionelle bureaukrati*. De traditionelle professionsroller og organiseringsformer påvirker i forskellig grad de tre processer.

For det andet efterspørges der i processen en mere åben og mindre dogmatisk ekspertrolle i byggeprocessen både for at overvinde de faglige konflikter mellem professionerne og få de nye organiseringsformer til at virke i praksis. Derfor skal vi introducere *den interaktive ekspertrolle*. Indenfor byggelitteraturen beskrives tilsvarende problemer med at få de mange professioner og faglige grupper til at arbejde sammen på byggepladsen, og i den forbindelse taler man om *det lærende byggeri*. Det berøres dog kun kort i denne rapport.

For det tredje opstår der problemer med, hvordan lægmandsviden skal indgå i byggeprocessen, og her er det især forældres og elevens viden, der udgør lægmandsviden. Spørgsmålet er, hvordan ekspertviden og lægmandsviden skal kombineres i byggeprocesser, og det diskuteres ved at præsentere *to forskellige vidensformer*.

Vi starter med at se på, hvordan eksperterne (de mange professioner) har fået deres særlige privilegerede rolle, fordi det gør det lettere at forstå, hvorfor det er så svært at ændre denne rolle.

Den autonome og autoritære ekspertrolle

Professioner er karakteriseret ved at være videnskabeligt baseret erhvervsgrupper. Med opgivelsen af det religiøse verdensbillede skulle det være denne gruppe, der med baggrund i videnskab og uddannelse kunne udvikle det moderne samfunds normer og værdier om, hvad der var godt og skidt, når religionen nu ikke længere gav svaret. Arkitekten skulle med sin uddannelse vurdere, hvad der var smukt og grimt. Læreren med sin uddannelse vurdere, hvordan børn skulle undervises, og i hvad, for at blive gode samfundsborgere, og pædagogen skulle med sin viden fortælle os, hvad der er godt og skidt i børns opdragelse og udvikling. Det har i mange år ikke været præsten eller lægmanden, der blev indkaldt til interview i TV, når et emne skulle belyses, og samfundet belæres om "det rigtige og forkerte". Det var eksperter, der skulle komme med den objektive sandhed om et emne. Offentligt sanktionerede eksamensbeviser og autorisationer er det, der skiller fårene og bukkene, så vi kan skelne mellem de "rigtige" eksperter og "kvaksalverne" (Sehested 1996, Burrage og Torstendahl 1990).

Den traditionelle professionsrolle er derfor en *autonom og autoritær rolle*. Det karakteristiske ved denne rolle er:

- > de professionelle har en ekspertviden, der er abstrakt, videnskabelige og specialiseret,
- > denne viden udøves typisk i lukkede og individuelle relationer – de professionelle står ofte alene overfor sin bruger/ klient/ køber,
- > de foretrukne samarbejdsrelationer er indenfor professionen selv, og der opstår ofte kompetence konflikter, når der skal samarbejdes med andre,
- > de professionelle har en stor grad af selvstyring i arbejdet begrundet netop i deres ekspertviden, og stræber efter kontrol over arbejdsområde samt over både mål og midler i arbejdet, fordi "de jo ved bedst",
- > de professionelle foretrækker selvkontrol og intern, kollegial supervision og fagprofessionelle ledere – de leder helst sig selv.

Gennem mange år er der i professionsuddannelserne sket en socialisering til denne rolle, og rollen er bakket op af de fagprofessionelles fagforeninger, der spiller en afgørende rolle i at regulere de faglige forhold omkring professionen og udvikle professionernes viden.

Denne autonome og autoritære rolle har været (og er til dels stadig) udbredt i professionernes selvforståelse. Når konflikter opstår i processer med professionelle, kan man ofte føre dem tilbage til denne traditionelle selvforståelse. Det er også tilfældet for nogle af de professionelle i de tre konkurrencekommuner, og vi ser da også, at fagforeningerne og deres reguleringer udgør en faktor i at opretholde de traditionelle roller i de tre kommuner.

Når professionerne har fået denne rolle i samfundet, skyldes det, at man tidligere har været enige om, at man på den måde ville få de bedste ydelser i samfundet. De var til gengæld forpligtet til uselvvisk at servicere samfundet og levere den bedst mulige service. Der var altså tale om et gensidigt bytteforhold: Professionerne fik selvstyring og en central rolle i styringen, hvis de til gengæld leverede ydelser af høj faglig kvalitet. De professionelle blev nærmest betragtet som helte, der arbejdede for "det fælles bedste" i samfundet. Kaldsprincippet er udsprunget af dette forhold, og i dag kommer kaldsprincip typisk til udtryk gennem en "universel forpligtelse" hos professionerne. Vi kan genfinde det hos aktører i de tre konkurrencekommuner, når lærere, pædagoger eller arkitekter fx argumenter med, at de har ansvaret for "det fælles bedste for alle børn" eller for "arkitekturens og undervisningens/ pædagogikkens fremtid".

Professionelle organisationsformer

Professionernes oprindelige *organiseringsform* var små selvstændige erhvervsdrivende på et marked, hvor de solgte deres serviceydelser til det moderne samfund. Her var selvstyringen helt i højsædet, og kun begrænset af markedet og konkurrencen. Da professionerne under velfærdsstatens opbygning i stort omfang blev integreret i store private og offentlige organisationer, troede man derfor, at det blev enden for professionerne. Nu ville profithensyn og bureaukratiske hensyn underminere professionernes faglige hensyn. Man talte om en proletarisering af de professionelle, fordi deres selvstyring ville forsvinde (Derber 1982). Men det skete ikke.

Offentlige organisationer og mange private virksomheder blev nemlig afhængige af eksperternes viden. I stedet skete der derfor en *professionalisering* af visse private virksomheder og af dele af det offentlige bureaukrati. På de velfærdsproducerede områder

taler man særligt om en professionsdominans og udvikling af fagprofessionelle bureaukratier (Jespersen 1996, Antonsen og Jørgensen 1992). Og indenfor byggeriet taler man om en byggebranche, der er domineret af mange forskellige professioner og faggrupper, der typisk opererer i små og mellemstore selvstændige virksomheder, der bygger på hver sit fag og er stærkt fagopdelt i deres virksomhedskultur (Thomassen og Clausen 2002, By- og Boligministeriet 2000).

Det kommunale skolebyggeri udfolder sig derfor i feltet af mange professionsdominerede private virksomheder og offentlige enheder. De private (selvstændige) professionsdominerede arkitektfirmaer skal samarbejde med den lærerdominerede skole og det fagprofessionelle bureaukrati i tekniske forvaltninger og skoleforvaltninger.

I det kommunale system er der siden kommunalreformen bygget stærke fagforvaltninger op, der "matchede" princippet om den autonome og selvstyrende professionsrolle. Der blev ikke taget udgangspunkt i fx den enkelte borgers samlede livssituation, men i bureaukratiske (videns)funktioner, som fx teknik, økonomi, skole og sundhed. Det førte til udviklingen af det fagprofessionelle bureaukrati som en særlig variant af den klassiske hierarkiske styreform, der er beskrevet i kapitel 4 (Jespersen 1996, Sehested 2002b). *Det fagprofessionelle bureaukrati* er karakteriseret ved:

- > den faglige ekspertviden og teknokratiske værdier har været fundamentet for at definere behov, mål og kvalitet på serviceområdet,
- > den politiske styring har været begrænset til en ramme- og økonomiske styring – kompensatorisk styring, mens indholdet har været overladt til de professionelle,
- > der arbejdes typisk i stærkt specialiserede og fagligt funktionsopdelte administrative enheder, hvor der opretholdes skarp adskillelse mellem opgaver, ansvar og kompetence – man blander sig ikke i hinandens arbejde,
- > man sammenkobler ledelse og profession gennem fagprofessionel ledelse, fx arkitekt eller ingeniør som leder af tekniske forvaltning, og lærer som leder af skoleforvaltning og skole.

De tre konkurrencekommuner er, som nævnt, i større eller mindre grad præget af dette fagprofessionelle bureaukrati både i organisering og i tænke-måde. Og det er med til at skabe grundlaget for latente samarbejds- og koordineringsproblemer mellem

forvaltninger og forskellige fagligheder. Konflikten er så at sige institutionaliseret i de kommunale forvaltninger. Også den mangeårige adskillelse mellem børneinstitutioner og skoler med vandtætte skodder mellem opgaver og professioner skaber vanskeligheder, når opgaver og professioner skal integreres i den samme institution. Især når den ene part skal integreres i den andens institution, som det er tilfældet med SFO'erne på de tre projekt-skoler.

Den traditionelle autonome professionsrolle og de fagprofessionelle organiseringsformer er med til at forklare mange af de problemer og konflikter, der opstår i byggeprocesserne. Konflikter om småting og detaljer kan reelt bunde i professionskonflikter og kompetencestridigheder, og må derfor også håndteres som sådanne. Ændringer af stærkt institutionaliserede kulturer, normer og værdier kommer dog ikke af sig selv eller på kort tid. Der skal omfattende udviklingsaktivitet til. Der er ikke generelt knyttet lærings- og udviklingsaktiviteter til de tre skolebyggerier, og det indgik ikke i konkurrencekravene. Men den ene af konkurrencekommunerne arbejder særligt med pædagogisk udvikling i forbindelse med byggeriet i samarbejde med et seminarium. En anden projekt-kommune har sat fokus på læring og udvikling for at ændre den tekniske forvaltningskultur. Lad os derfor se, hvad der skal ændres til og hvorfor.

Mod den interaktive ekspertrolle og det lærende byggeri

Den autonome og autoritære ekspertrolle med de fagprofessionelle bureaukratier har været under stærk kritik i de senere år indenfor den offentlige forvaltningsudvikling. Især New Public Management reformer og demokratireformer (som fx brugerbestyrelser) har udfordret rollen (Sehested 2002b). Bag disse reformer ligger en kritik af det fagprofessionelle bureaukрати for dets professionelle arrogance, stivhed og ineffektivitet, uflexible løsninger og fremmedgørelse af borgerne (Broadbent, Dietrich og Roberts 1997, Dent, O'Neill og Bagley 1999). Indenfor byggelitteraturen er der en tilsvarende kritik af, at stive faggrænser og den skarpe adskillelse mellem professioner, fag, opgaver og ansvar skaber dyre, ineffektive og for dårlige byggerier (By- og Boligministeriet 2001b, By og Boligministeriet 2000, Thomassen

og Clausen 2002). Spørgsmålet er, hvad man efterspørger i stedet?

I kapitel 4 har vi allerede beskæftiget os med de nye styre- og organiseringsformer, der erstatter de traditionelle (fagprofessionelle) organiseringer i den offentlige forvaltning og i byggebranchen. Det er beskrevet, at de tre konkurrencekommuner i forskellige grader og på forskellige områder er præget af netværksstyringen med nye organiseringer i de kommunale forvaltninger og i samarbejdet mellem offentlige og private aktører. I det følgende skal vi derfor koncentrere os om kravene til den nye ekspertrolle. Det er i den forbindelse, at der i forvaltningsforskningen tales om den interaktive professionsrolle og i byggeforskningen om det lærende byggeri.

Hvis man samler op på litteraturen om nye professionsroller er en generel tendens i udviklingen af professionsroller, at man bevæger sig mod en mere forhandlet og efterspørgselsorienteret professionalisme, og det er på den baggrund, at begrebet interaktiv kommer ind i den nye rollebeskrivelse. Professionerne skal interagere mere med sine omgivelser og må forhandle sig frem til at få en plads i styringen. Denne plads er ikke givet på forhånd, som de er vant til i den autoritære rolle (Broadbent, Dietrich og Roberts 1997, Ferlie, Fitzgerald og Pettigrew 1996, Glover og Hedges 2000).

Den nye interaktive ekspertrolle berører de grundlæggende elementer i professionsrollen og har følgende karakteristika:

- > den rette viden er ikke kun egen ekspertviden, men en kombination af forskellige former for specialistviden og integration af lægmandsviden for at få de bedste løsninger,
- > de rette værdier er ikke blot de faglige, teknokratiske værdier, men en integration af værdier om effektivitet og demokrati i det professionelle arbejde,
- > den rette samarbejdsform er ikke den lukkede, individualiserede arbejdsform, men kollektive og tværfaglige samarbejdsformer, som fx projekt grupper og teams,
- > den rette styringsform er ikke en ren selvstyring og intern, kollegial supervision, men en mere åben og ekstern styringsform, hvor brug af de nye managementredskaber accepteres til at offentliggøre: hvad man laver, hvordan man gør det, og hvad resultatet er. Dermed kan andre få indsigt i arbejdet og gå i dialog om det,

- › den rette professionsledelse er ikke en sammenkobling mellem profession og ledelse. Det er i stedet "self-policing", hvor profession og ledelse afkobles med udvikling af nye fagprofessionelle hybride lederroller, der udøver Ledelse med stort L og oversætter, medierer og bygger bro mellem profession og omgivelser, som fx den politiske ledelse og brugerne.

Der er tale om en meget markant ændring af den traditionelle autonome og autoritære ekspertrolle, hvis professionerne skal bevæge sig ind i denne nye interaktive ekspertrolle. Både autonomien og autoriteten undermineres, og professionerne skal ind i en langt mere ligeværdig relation med andre aktører i processen. Netværksstyringen, partnerskaber og partnering forudsætter dog denne form for ekspertrolle, fordi hele styringskonceptet bygger på ligeværdighed mellem parterne i processen og på åben dialog om, hvad den bedste og rette viden er i den givne situation. Der er ingen tvivl om, at en fastholdelse af den klassiske autoritative ekspertrolle hurtigt kan blokere for samarbejdet i en partnerskabs- eller partneringsproces. Eksperten kan ikke formulere "det rette indhold eller produkt" eksternt af processen, men må formulere det indenfor samarbejdet og processen i dialog med parterne, så det kan forhandles og diskuteres. Eksperten skal stadig forsøge at skille "sense fra nonsense" i processen set fra det faglige perspektiv og komme med de indholdsmæssige input, analyserne, data osv. Men eksperten skal på lige fod med andre kunne argumentere så overbevisende og forståeligt, at der opnås opbakning til de faglige forslag (Bruijn og Heuvelhof 2000).

I byggelitteraturen er det samme form for overvejelser, vi ser præsenteret. Her tales om nødvendigheden af at udvikle *det lærende byggeri*, hvor de faglige kulturer ændres, så den enkelte specialistviden ikke udøves hver for sig, men sammen. Her er det især kulturforskelle mellem arkitekter, ingeniører og håndværkergrupper, der peges på. Den klassiske rollefordeling er, at arkitekten sidder alene og tegner, ingeniøren sidder alene og konstruerer, og entreprenøren sidder alene og regner. Tilsvarende varetager de enkelte håndværkergrupper hver deres opgaver. Byggeopgaven må i stedet betragtes som en fælles opgave, hvor en samling af alles viden er helt afgørende for at få et byggeri af høj kvalitet. "Ingen kan samle guldet op alene", som det er formuleret i By-

og Boligministeriets debathæfte (2002b: 28). Udvikling af den fælles viden kan ske gennem tværfaglige samarbejdsformer, som fx opgaveorienterede arbejdsgrupper, workshops, teams, fælles tegnestuer og multisyk. Der skal desuden ske en løbende udvikling af viden og kompetencer i byggeriet, og derfor må der udvikles nye evaluerings- og feedback-redskaber til at opsamle viden. (By- og Boligministeriet 2000, Thomassen og Clausen, 2002, By- og Boligministeriet 2001b, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a).

Når man går i gang med at ændre på faglige kulturforskelle, må man have for øje, at det ikke er "software", der skal ændres i professionsrollerne, men "hardware", hvis de nye roller skal udvikles. Og at ændringer af organisationsformer og roller hænger snævert sammen. Set fra professionsperspektivet, skal man derfor ikke undres over, at det er svært at ændre på professionskulturer, faglige kulturer og professionsorganiseringer, men snarere tage afsæt i det som et vilkår, når man forsøger sig med nye styre- og organiseringsformer på de professionsdominerede områder. På den baggrund kan man udvikle måder at håndtere den vanskelige ændringsproces på. Det gælder både, når der skal ændres roller og kulturer på skolen, i den offentlige forvaltning eller i de private byggevirksomheder.

Som det fremgår af præsentationen af den nye ekspertrolle, bygger denne rolle på en anden vidensform end den traditionelle rolle. Vi afslutter diskussioner om ekspertroller med en diskussion af de to forskellige vidensformer. De to vidensformer hævdes i litteraturen at præsentere henholdsvis fortidens og fremtidens vidensformer – også i byggeprocesser.

Mod en ny vidensform i byggeprocesser

I kapitel 6 er der beskrevet forskellige former for viden, som kommunale ledere har fundet relevante, når man skal praktisere den nye netværksledelse. Allerede her får vi et indblik i, at der er skred i opfattelsen af, hvad der er den rette viden til at løse byggeopgaver. I tre af rollevarianterne lægges der vægt på den tekniske byggeviden, men der skal suppleres med andre former for ekspertviden. Der er enighed om, at viden om formidling og kommunikation er vigtig i alle rollevarianterne, og det viser bevægelsen mod det interaktive aspekt, hvor eksperter i deres

nye roller skal kunne formidle deres faglige viden i et sprog, som andre – også lægfolk – kan forstå. Men der blev også foreslået at supplere med viden om politik, ledelse og økonomi i en af rollevarianterne, og viden om processer og organisationsudvikling i en anden. Hvilken viden, man finder ”bedst” i processen, afhænger af, hvilke rollevarianter og hvilke værdier og rationaler, man ønsker at understøtte i ledelsen.

På trods af den forskellige prioritering af fagdiscipliner i de forskellige rollevarianter, er et fælles træk dog, at der lægges stor vægt på den standardiserede og specialiserede ekspertviden i byggeprocessen. Den interaktive ekspertrolle som er præsenteret ovenfor, er da også stadig funderet i den standardiserede og specialiserede ekspertviden som afgørende for at opnå ”det bedste resultat”.

Men både i to af rollevarianterne i kapitel 6 og i den interaktive ekspertrolle åbnes der samtidig for en større inddragelse af lægmandsviden i processen, for at opnå ”det bedste resultat” af byggeriet. Viden om kontekst og situation, som brugerne besidder, bliver afgørende for at opnå de bedste løsninger. Det er i den forbindelse, at der generelt tales om udvikling af en ny vidensform i samfundet, der knyttes sammen med netværksstyring og netværkssamfundet.

De *to vidensformer* modstilles således (Sandcock 1998, European Planning Studies 1999):

Det bedste resultat opnås gennem: Den abstrakte, standardiserede og videnskabelige viden, der udøves af autoritære eksperter på baggrund af deres uddannelser og autorisationer. Den samme form for viden kan appliceres på samme type af problemer eller opgaver uafhængig af situation og kontekst.

Det bedste resultat opnås gennem: En kombination af den specialiserede og standardiserede ekspertviden og den lokale, konkrete og situerede viden, der opstår gennem de mange netværkssamarbejder mellem eksperter og de berørte omkring løsning af opgaver. Lægmandsviden er lige så afgørende som ekspertviden for at finde den rigtige løsning.

Som det fremgår er konteksten og den konkrete situation ikke særlig vigtig i den første vidensform, og derfor kan brugerne og de berørte i stor udstrækning undværes. Mens konteksten og situation er det helt afgørende omdrejningspunkt for den anden vidensform.

Hvis man vælger den sidstnævnte vidensform som den relevante i en byggeproces får det derfor betydning både for, hvordan brugerne og de berørte inddrages, og for den viden, der er relevant for de styrende parter i byggeriet.

Ser vi først på brugerne skal de ikke blot indgå i en lille del af processen og ikke kun være med til at definere egne behov, fx i den første del af processen og i ”kravsspecifikationer”. Brugere skal indgå i hele byggeprocessen og være med til også at finde de rigtige løsninger. Vi taler dermed om inddragelse af lægmandsviden i selve definitionen og udviklingen af det gode produkt i løbet af hele byggeprocessen.

Ser vi dernæst på den viden, som de styrende parter i byggeriet skal besidde, er det ikke længere så afgørende, hvilken fagdisciplin eller hvilken faglig kultur, der skal styre og lede processerne. I stedet bliver det afgørende, at de(n) der leder processen bliver i stand til at tilvejebringe og samle de forskellige former for viden på de rigtige tidspunkter i de givne situationer. Hermed er vi tilbage ved konklusionen fra kapitel 6 om vigtigheden af et højt refleksionsniveau i netværksledelsen, der er i stand til at vælge, kombinere og balancere – i dette tilfælde mellem fagdiscipliner og vidensformer.

Den nye vidensform kræver dog også en *anden type af kompetencer*, der er afgørende for at få processer og samarbejde til at fungere i praksis (Sandcock 1998). Det er en kritisk evne til at ”se verden” (byggeprocessen og byggeriet) gennem mangfoldigheden af synsvinkler og kulturer, samt en kritisk evne til at krydse grænsen fra den ene synsvinkel til den anden. Det handler altså i høj grad om at kunne sætte ind i de mange forskellige synsvinkler, og både finde de områder, hvor man kan finde sammen og blive enige, men også om at finde grænsen for den fælles forståelse, så man kan finde måder at håndtere disse grænser på. Denne problematik er også behandlet i kapitel 5 om de nye meta-styringsopgaver, og udgør en yderligere kvalificering af processtyringen i byggeprocesser.

8. Mod nye demokratiske principper i offentlige skolebyggeprocesser

Når det er offentlige skolebyggerier, vi taler om i denne rapport, og kommunerne er bygherrer, kommer vi ikke uden om at tale om *demokratisk* styring og organisering. I indledningen er der da også opstillet en række kriterier for ”den gode skolebyggeproces”, der af samme grund indeholder demokratiske aspekter. Det er de valgte politikere (med hjælp fra forvaltningen), der skal have førertrøjen på i processen, men samtidig skal der inddrages flest muligt i processen, og resultatet må ikke skade de borgere og brugere, der ikke er blevet inddraget. Det er en forpligtelse, der udelukkende relaterer sig til en politisk, demokratisk institution som en kommune. Men som det vil fremgå af dette kapitel, ligger der også en særlig demokratiforståelse bag disse kriterier. Kapitlet handler netop om, hvilke forskellige demokratiforståelser, der er på spil både konkret i de tre skolebyggerier og generelt i diskussionen af nye styre- og organiseringsformer, som fx partnerskaber og partnering.

I de tre konkurrencekommuner har man, som tidligere nævnt, organiseret og styret processerne meget forskelligt, og det får konsekvenser for, hvilken form for demokratisk styring, der kommer til udtryk i praksis i byggeprocesserne. Det viser sig også, at der ligger forskellige demokratiske begrundelser bag disse processer og organiseringer.

De demokratiske diskussioner handler om, hvem der skal beslutte om hvad og hvornår i en proces. Man kan også sige det på en mere firkantet måde: hvilke synsvinkler, emner og aktører skal inkluderes og ekskluderes på hvilke tidspunkter i processen og hvorfor? Når man ekskluderer aktører er der nemlig stor chance for, at man samtidig ekskluderer bestemte synsvinkler på byggeriet. Dette spørgsmål

er man ikke enige om i de tre skolebyggeprocesser, hverken indenfor de tre konkurrencekommuner eller mellem kommunerne. De, der især har svært ved at få plads i processen, hvis vi ser på tværs af kommunerne, er brugerne. Men indenfor denne gruppe er der også forskel, hvor især forældre, børn og pædagoger har en tendens til at få mindre plads end lærerne. Ser vi på forskelle mellem kommunerne, er der især en af kommunerne, der har haft ”bred inddragelse” som et eksplicit kriterium for deres proces, mens det ikke er tilfældet i de andre kommuner. Alle tre kommuner er dog enige om, at deres processer er demokratisk funderet – der henvises blot til forskellige demokratiske principper og forestillinger.

Spørgsmålet er, hvad disse demokratiforestillinger består i, og hvorfor man kan komme frem til forskellige demokratiske vurderinger af den samme proces? Det skal vi se nærmere på ved at præsentere to overordnede demokratiforestillinger, der begge har påvirket udviklingen af det kommunale demokrati. Men vi skal også bruge præsentationen til at diskutere, hvad den demokratiske konsekvens er af netværksstyring, partnerskaber og partnering. Sidst opstilles der forslag til nye demokratiske principper for den kommunale netværksstyring af skolebyggeprocesser.

Demokratiforståelser i konflikt

I de tre konkurrencekommuner er det fælles demokratiske udgangspunkt, at der ikke sættes spørgsmålstegn ved, hvem der i sidste ende skal beslutte: det skal de valgte politikere i byrådene. Dermed er

der stor opbakning til det repræsentative demokrati i de tre kommuner, og det viser sig også at være et generelt træk i landets øvrige kommuner. Men derfra begynder der at opstå uenigheder. Man bliver uenige om, hvordan man skal nå frem til de endelige politiske beslutninger i byrådet. I den forbindelse træder typisk to forskellige demokratiforståelser frem – eksplicit eller implicit, når processer og organiseringer skal begrundes og kritiseres. Det sker også i de tre konkurrencekommuner. Der er tale om to forskellige fortolkninger af det repræsentative demokrati, hvor vi kan kalde den ene for fordelingsdemokratiet og den anden for deltagerdemokratiet. Forskellene ser således ud, når de sættes op som modsætninger (Sehested 2002a, March og Olsen 1995):

Fordelingsdemokratiet	Deltagerdemokratiet
Demokratiet er et middel til at træffe beslutninger	Demokratiet er et mål i sig selv og en livsstil
Det centrale er at fordele ressourcer, magt og interesser	Det centrale er at opdrage til demokratiske borgere og opnå konsensus
Der lægges vægt på repræsentation og procedurer til at træffe beslutninger	Der lægges vægt på deltagelse og dialog
Borgernes rolle er at stemme og de varetager særinteresser	Borgerne deltager aktivt og er kompetente beslutningstagere
Politikere er ansvarlige og kompetente beslutningstagere	Politikerne er magtbegærlige og skal underlægges folkelig kontrol

Når man stiller det op på denne måde, er det ikke så underligt, at man i praksis hurtigt kan komme i konflikt, hvis man har hver sin opfattelse af den rette måde at udøve kommunalt demokrati på i konkrete byggeprocesser. Støtter man den fordelingsdemokratiske fortolkning, skal processer og organiseringer være topstyrede og have en tæt relation til de valgte politikere, og de skal være forholdsvis lukkede for ikke at få for stor særinteresseindblanding udefra. Borgerne skal så at sige holdes lidt på

afstand. Støtter man den deltagerdemokratiske fortolkning, er det netop denne topstyring og lukketthed, der er et demokratisk problem, fordi det udelukker muligheden for at følge med i processen og inddrage de berørtes synspunkter og viden.

Begge disse fortolkninger af det repræsentative demokrati er dog legitime demokratiske fortolkninger, så man kan ikke sige, at den ene er mere demokratisk end den anden. De er blot *demokratiske på forskellige måder*.

Det kommunale demokrati har det repræsentative demokrati med vægt på fordelingsdemokratiet som sit formelle grundlag, men der er også en lang demokratisk tradition i kommunerne for at inddrage "de berørte" på forskellig vis. Det er sket gennem den korporative indflydelseskanal, hvor de store interesseorganisationer (fx fagforeninger og erhvervsorganisationer) har haft og stadig har stor indflydelse. Men også gennem græsrodskanalen (de sociale bevægelser som fx miljøorganisationer og frivillige organisationer). Senest er brugerkanalen kommet til (fx de nye brugerbestyrelser og borgerråd), og dertil kommer de mange nye styringsnetværk (fx partnerskaber og partnering), som denne rapport beskæftiger sig med, og som kan kaldes for den nye netværkskanal, når vi taler om demokratisk indflydelse i kommunerne (Andersen m.fl. 1993, Sehested 2002a). Indflydelseskanalerne er dermed generelt blevet flere og flere i kommunerne med tiden, og der er en tradition for at opfatte disse indflydelseskanaler som *et supplement til det repræsentative demokrati og ikke som en underminering*. Man kan generelt i kommunerne tale om en tidsmæssig bevægelse i det kommunale demokrati fra et tidligere forholdsvis lukket fordelingsorienteret og korporativt demokrati (kommunen, fagbevægelsen og det private erhvervsliv) til et nyere mere fragmenteret, differentieret og deltagelsesorienteret demokrati (med en mængde forskellige styringsnetværk) (Sørensen, Hansen og Greve 1996, Bogason 2001).

Der vil dog være stor forskel på, hvordan disse generelle demokratitendenser slår igennem i praksis i kommunerne – hvor åben kommunen er for at inddrage de mange kommunale aktører i fx byggeprocesser. Og det er også tilfældet i de tre konkurrencekommuner, hvor som sagt den ene kommune er mere deltagelsesorienteret end de to andre kommuner, og fx har givet meget stor indflydelse til forældrene i skolebyggeprocessen. Der er dog ikke tvivl

om, at alle kommuner i disse år er udsat for et massivt krav om stor borger- og brugerinddragelse i den kommunale opgavevaretagelse, og at en stigende gruppe af kommunernes borgere får erfaring med at deltage i de politiske processer. I den ene konkurrencekommune er der da også tale om en meget velkvalificeret forældregruppe med stor erfaring i deltagelse.

Er netværksstyring med partnerskaber og partnering godt eller dårligt nyt for demokratiet?

Tager man de to forskellige demokratiforståelser i betragtning, er det ikke muligt at svare entydigt på, om de nye styre- og organiseringsformer som partnerskaber og partnering, er godt eller dårligt nyt for demokratiet. Det afhænger for det første af, hvordan netværksstyringen, partnerskabet og partnering-processen kommer til at se ud i praksis. Hvorvidt vi taler om meget åbne eller meget lukkede processer, får selvsagt betydning for demokrativurderingen. Men for det andet afhænger det altså også af, hvilket demokratiperspektiv vi bruger til at besvare spørgsmålet.

Hvis "dommerpositionen" er det *formelle repræsentative demokrati og fordelingsdemokratiet*, vil netværksstyring typisk være dårligt nyt for demokratiet, fordi de mange netværksorganiseringer, som fx partnerskaber og partnering, kan underminere det repræsentative demokrati. De flytter politiske beslutninger væk fra de rette repræsentative demokratiske institutioner (som fx byrådet) og ud i den store variation af ustyrlige netværk med mange ikke-valgte deltagere, der typisk er de mest ressourcetærke. Hvis man anlægger denne demokrativinkel er konklusionen derfor klar: netværksudviklingen må begrænses, reguleres og rettes ind i forhold til de repræsentative organer, for at geninstallere hierarkiet og parlamentarisk kontrol som det centrale omdrejningspunkt i det repræsentative demokrati (Savitch og Thomas 1991, Logan og Molotch 1987).

Hvis "dommerpositionen" derimod er *det reelle kommunale demokrati*, med de mange indflydelseskanaler eller *deltagerdemokratiet*, er vurderingen og konklusionen en helt anden. Så er der tale om godt nyt for demokratiet, og netværksstyringen skal understøttes. Netværksorganiseringer som partnerskaber og partnering er et nødvendigt supplement til demokratiet, fordi de integrerer mangfoldigheden af

interesser i samfundsstyringen og aktiverer en masse aktører i den demokratiske styring. Samtidig hjælper de til at løse konflikter, fordi samfundets aktører gennem netværkene lærer at opføre sig som demokratiske borgere, lærer at acceptere værdien af kompromisser og sammen finder frem til konsensusløsninger. Netværkskanalen er dermed en af mange indflydelseskanaler, der skaber den nødvendige legitimitet til de politiske beslutninger i byrådet (Bang, Hansen og Hoff 2000).

Der er dog *en vigtig tilføjelse* til denne positive vurdering af netværksstyringen set fra deltagerdemokratiet. Og her kommer meta-styringsformerne og det offentlige som meta-guvenør ind fra kapitel 5. Hvis man skal tale om demokratisk netværksstyring, skal netværksudviklingen foregå indenfor rammerne af de omtalte meta-styringsformer, fordi de indeholder forskellige måder at *demokratisere* netværksstyringen på. Hermed bliver det også tydeligt, hvor vigtigt det er, at politikerne kommer til at indgå i denne meta-styring og ikke blot overlader det til administrationen. Hvis "det offentlige" praktiserer de nye meta-styringsformer, kan det være med til at afbøde en måske lukket og elitær tendens i netværksudviklingen, hvor kun eliten og de stærke deltager, og skabe mere lige indflydelsesmuligheder i processen, samt skabe større legitimitet og ansvarlighed i netværksudviklingen.

Mod nye demokratiske principper

Den positive demokratiske vurdering af netværksstyring, partnerskaber og partnering, har skabt grundlag for teorier om nye demokratiformer, som fx deliberativt demokrati, associativt demokrati, sub-elitedemokratiet osv. (Bogason 2001). Demokratiformer, der i højere grad forsøger at kombinere de ovennævnte perspektiver på en måde, der bedre matcher den nye netværksstyring. Det vil føre for vidt at komme ind på her. Men Sørensen (2002) argumenterer for, at vores demokratitænkning og de traditionelle demokratiske institutioner stadig i høj grad er domineret af forestillingen om en suveræn, der sidder i toppen af demokratiet og kan styre det hele. Mens realiteten er, at de valgte politikere i dag kun er én gruppe ud af mange beslutningstagere. Og at den tendens til at lade politikkerne tage sig af mål og rammer, mens alle andre i de mange netværk tager sig af resten, bygger på en

for snæver politikforståelse. Der er masser af politik i de beslutninger, der træffes i de mange netværksorganiseringer, og derfor er det vigtigt, at også disse beslutninger træffes indenfor demokratiets rammer.

Fra en demokratisk vinkel er det på den baggrund afgørende, at man i netværksudviklingen overvejer især to ting:

Den ene er, hvordan man kan skabe et tæt samspil mellem det repræsentative demokrati og det konkrete partnerskab eller partneringprocessen, så man får koordineret den overordnede og den konkrete styring.

Den anden er, hvordan man kan demokratisere selve partnerskabet eller partneringprocessen. De forskellige meta-styringsformer, der er nævnt tidligere, er et skridt på vejen, hvis man søger for at inddrage politikerne som meta-guvernører og dermed gør meta-styring til et politisk og ikke kun administrativt anliggende.

Men dertil må lægges nye demokratiske principper, der accepterer netværksstyringen som et supplement til det repræsentative demokrati. Disse principper er der ikke megen diskussion om i litteraturen endnu, men hvis ikke netværksudviklingen skal udvikle sig i en lukket og elitær retning, må man tage fat på diskussionen både i kommunerne generelt og omkring den konkrete opgave, som fx at bygge skoler. Sørensen (2002) kommer med eksempler på sådanne principper, der er hentet fra diskussionen af meta-styringsformer i kapitel 5, men som udgør de principper i meta-styringen, der særligt vedrører det demokratiske aspekt. De fire meta-styringsformer var: netværksdeltagelse, strategisk netværksopbygning og -understøttelse, opbygning af institutionelle rammer samt påvirkning af meninger gennem historiefortælling og opbygning af skæbnefællesskaber. Disse fire meta-styringsformer kan relateres til de berømte demokratiske principper om ”frihed, lighed og broderskab”, der stadig danner fundamentet for vores demokratiske institutioner. Det giver følgende eksempler på *nye demokratiske principper* for netværksstyringen:

- 1 man bør forsøge at sikre, at alle berørte og involverede inddrages og ansvarliggøres i netværksprocessen (lighed: netværksopbygning og netværksunderstøttelse),

- 2 man skal forsøge at udligne ressourceforskelle mellem aktører i netværk og mellem netværk (lighed: netværksunderstøttelse og påvirkning af institutionelle rammer),
- 3 man skal give rum til pluralitet i både netværksformer og netværksløsninger (frihed: påvirkning af institutionelle rammer og meninger),
- 4 man skal fortælle fællesskabspromoverende historier, der binder aktørerne sammen og indlejrer dem i et større fællesskab (broderskab: opbygning af skæbnefællesskaber).

Hermed er vi også på vej tilbage til indledningen igen, hvor der er opstillet kriterier for ”den gode byggeproces” i skolebyggeriet. Det bliver nu meget tydeligt, at de kriterier, der er opstillet indledningsvist, knytter sig til det særlige forhold, at det er en demokratisk institution som en kommune, der bygger skoler, og knytter sig til en kombination af fordelings- og deltagelsesdemokratiske principper i netværksstyringen.

Nu skal disse demokratiske principper ikke forstås som universelle og autoritære. De skal snarere ses som oplæg til en diskussion af, hvordan man får netværksbaserede processer, som dét at bygge skoler i kommunerne, dirigeret i en demokratisk retning.

9. Konklusion

Når man bygger nye kommunale skoler eller laver omfattende skolerenoveringer, er der sjældent tale om ukomplicerede byggeprocesser. Der er mange aktører involveret og mange hensyn, der skal tages. Derfor dukker der også mange problemer og snublestene op undervejs. Rapporten beskæftiger sig med nogle af disse problemer, især set fra den kommunale styringsvinkel. Udgangspunktet er de problemer, som deltagerne i tre skolekonkurrencebyggerier har oplevet i deres processer. Spørgsmålet for rapporten er, hvordan man som kommunal bygherre kan styre og organisere disse byggeprocesser, så man undgår nogle af disse problemer og opnår gode processer og resultater.

Rapporten tager en række temaer op, der belyser problemerne, og diskuterer dem generelt. Det sker ved at inddrage generelle erfaringer og teoretisk litteratur om temaerne. Det første tema handler om udviklingen af nye styre- og organiseringsformer i byggeriet, som partnerskaber og partnering, der hævdes at kunne løse mange problemer i processen. Det andet tema handler om problemer i netværksstyringen og udviklingen af nye meta-styringsformer, der skulle gøre det lettere at undgå, at det klassiske hierarki og bureaukrati blokerer processen og samarbejdet. Det tredje handler om netværksledelse og nye netværkslederroller i ledelsen af byggeprocesser. Det tredje tema handler om udviklingen af nye ekspertroller og nye vidensformer i processen. En rolle- og vidensudvikling, der er nødvendig, hvis de nye styre- og organiseringsformer skal fungere efter hensigten. Det sidste tema handler om udviklingen af nye demokratiske principper, der giver plads til de nye organiseringer, men samtidig ”retter dem ind”,

så de bliver et supplement og ikke en underminering af det kommunale demokrati.

Rapporten beskæftiger sig især med mødet mellem kommunen og de private byggeaktører i netværksledelsen. Dermed bliver både den offentlige forvaltningsforskning og byggeledelsesforskningen relevant. Det er forsøgt at gå på tværs af de to forskningsfelter for at finde de steder, hvor de supplerer hinanden. Det gør de især i diskussioner om partnerskaber og partnering, processtyring, nye lederroller og nye bygherre- og rådgiverroller samt nye faglige kulturer i byggeprocessen.

Ser man på tværs af felterne, er der bestemte ord, der går igen. Det er fx netværkssamarbejde, procesorientering, dialog og konsensus, ligeværdighed og interaktivitet. Det illustrerer, at der med introduktionen af nye styre- og organiseringsformer i byggeprocesser er lagt op til et markant skifte i forhold til de traditionelle processer. Et skifte, hvor styringen især foregår gennem valg af proces og organisering i forhold til konkrete opgaver og omstændigheder. Succeskriteriet for netværksledelser fremover kan derfor meget vel blive, hvor gode de er til vælge, kombinere og balancere mellem styre- og organiseringsformer, mellem netværksformer, mellem forskellige roller og mellem demokratiske principper i de konkrete byggesituationer. Det kræver en høj refleksionsevne hos både de offentlige og private aktører, der skal varetage den overordnede styring af byggeprocesser. Rapporten er kommet med sit bidrag til relevante temaer og spørgsmål, der kan indgå i disse refleksioner for at få tilrettelagt ”den gode skolebyggeproces”.

Litteratur

- Andersen, Johannes m.fl.(red.) (1993): Medborgerskab – demokrati og politisk deltagelse. Systime. Herning.
- Arbo, Peter (2002): Partnerskab – den nye universalløsning? I: Plan 6/2002: 4-25. Norge.
- Atkinson, Roy (1999): Discourses of partnership and empowerment in con-temporary British urban regeneration. I: Urban Studies 36, s. 59-72.
- Bailey, Nick (1995): Partnership Agencies in British Urban Policy. UCL Press Limited. University College London.
- Bang, Henrik og Allan Dreyer Hansen, Jens Hoff (red.) (2000): Demokrati fra neden. Case studier fra en dansk kommune. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.
- Bang, Henrik (2000): Bygherrens rolle og byggeriets udvikling. Erhvervsfremmestyrelsen. Erhvervsministeriet.
- Bejder, Erik (2003): Partnering med værdibaseret ledelse. I: Projektledelse, 8. årgang nr. 1, 2003: 14-19.
- Bertelsen, Niels Haldor (2003): Rådgiverhonorar i byfornyelsen. Notat. By og Byg. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Bogason, Peter (2001): Fragmenteret forvaltning. Systime. Herning.
- Bruijn, Hans og Ernst ten Heuvelhof (2000): Process Management. I: Heffen, Kickert og Thomassen (red.): Governance in Modern Society. Kluwer Academic Publishers. Holland.
- Broadbent, Jane og Michael Dietrich, Jennifer Roberts (red.) (1997): The End of Professions? The Restructuring of Professional Work. Routledge. London.
- Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (red.) (1990): Professions in Theory and History. Sage Publications. London.
- By- og Boligministeriet (2000): Byggeriets fremtid. Fra tradition til innovation. Redegørelse fra Byggepolitisk Task Force. By- og boligministeriet og Erhvervsministeriet.
- By- og Boligministeriet (2001a): Bygherren som forandringsagent – et bedre ejendomsmarked. Debarhæfte 1. Projekt Hus. By- og Boligministeriet.
- By- og Boligministeriet (2001b): Tæt samarbejde i byggedelen – et bedre byggemarked. Debarhæfte 2. Projekt Hus. By- og Boligministeriet.
- Considine, Mark og Jenny M. Lewis (1999): Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. I: Public Administration Review Vol. 59, No. 6: 467-480.
- Dahlsgaard, Lene (2000): Decentral ledelse – herre i eget hus eller alene hjemme. I: Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.): Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune. Jurist og Økonomforbundets Forlag. København.
- Dent, Mike og Maggie O'Neill, Carl Bagley (red.) (1999): Professions, New Public Management and the European Welfare State. Staffordshire University Press.
- Derber, Charles (red.) (1982): Professionals as Workers: Mental Labour in Advanced Capitalism. G.K. Hall and Co. Boston, Massachusetts.
- Dræby, Tage (2003): Bygherrerollen. Bygherreforeningen i Danmark.
- Engberg, Lars (2003): Konsensusstyring i kvarterløft. I: Sehested, Karina (red.): Bypolitik mellem hierarki og netværk. Akademisk Forlag. København. Under udgivelse.

- European Planning Studies (1999): Vol. 7, No. 5.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002a): Projekt nye samarbejdsformer. En slutrapport. Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002b): Arbejdsrapport om brug af workshops ved partnering. Projekt nye Samarbejdsformer. Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003): Kvalitet i projektstyring. Udvikling af roller, samarbejde og produktivitet i renovering. Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Ferlie, Ewan og Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, Andrew Pettigrew (1996): *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.
- Geddes, Mike og John Benington (red.) (2001): *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New forms of local social governance?* Routledge, London.
- Glover, Ian og Michael Hodges (red.) (2000): *Professions at Bay*. Ashgate, London.
- Fotel, Trine og John Andersen (2003): Social mobilisering og/ eller forhandlingsplanlægning? Kvarterløftserfaringer fra Kgs. Enghave. I: Sehested, Karina (red.): *Bypolitik mellem hierarki og netværk*. Akademisk Forlag. København.
- Flyvbjerg, Bent og Tim Richardson (2002): *Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory*. I: Allmendinger, Philip and Mark Tewdwr-Jones (red.): *Planning Futures*. New Directions for Planning Theory. Routledge. London.
- Gaardmand, Arne (1996): *Magt og medløb. Om maghonibordsmetoden og dens korporative planlægning*. Arkitektens Forlag. København.
- Heffen, van Oscar, Walter Kickert og Jacques J.A. Thomassen (red.) (2000): *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Kluwer Academic Publishers. The Netherlands.
- Hillier, Jean (2002): *Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice*. I: Allmendinger, Philip and Mark Tewdwr-Jones (red.): *Planning Futures*. New Directions for Planning Theory. Routledge. London.
- Jensen, Lotte (2003): *Fra reaktiv til kreativ. Konturer af nye embedsmandsroller*. Upubliceret bidrag til: Jensen, Jæger, Nielsen og Sørensen (red.): *Roller der rykker. Nye politiker- og administratorroller*. Jurist- og økonomforbundets forlag. Under publicering.
- Jespersen, Peter Kragh (1996): *Bureaukrati – magt og effektivitet*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.
- Jessop, Bob (1998): *The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development*. In: *International Social Science Journal*, March 1998, 155: 29-45.
- Jørgensen, Torben Beck m.fl. (1996): *Den offentlige sektor. Fra nutidens vilkår til fremtidens muligheder*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag: Projekt offentlig sektor – vilkår og fremtid. København.
- Kearns, Ade and Ronan Paddison (2000): *New Challenges for Urban Governance*. I: *Urban Studies*, Vol 37, No. 5-6: 845-850.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (red.) (1997): *Man-aging Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage London.
- Kooiman, Jan (red.) (1993): *Modern Governance. New government-society interaction*. Sage Publications.
- Klijn, Erik-Hans og Joop F.M. Koppenjan (2000): *Interactive decision making and representative democracy: institutional collisions and solutions*. I: Heffen, Kickert og Thomassen (red.) *Governance in Modern Society*. Kluwer Academic Publishers. Holland.
- Lefevre, Christian (1998): *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 22, no.1: 9-25.
- Logan, J. og H. Molotch (1987): *Urban Fortunes: The political economy of place*. University of California Press. Berkeley USA.
- Lundquist, Lennart (1993): *Ämbetsman eller direktör? Forvaltningschefens rolle i demokratiet*. Norstedts Juridik. Stockholm.
- March, James og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The organisational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- March, James og Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. The Free Press, New York.
- McQuaid, Ronald W. (2000): *The theory of partnership. Why have partner-ships?* I: Osborne, Stephen P. (red.) (2000): *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. Routledge. London.
- Nelson, Suzy (2001): *The Nature of Partnership in Urban Renewal in Paris and London*. I: *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 4, s. 483-502.

- Osborne, Stephen P. (red.) (2000): *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. Routledge. London.
- Pedersen, Dan Ove (2003): *Bygherrer i Danmark*. Notat. By og Byg. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Pierre, Jon (red.) (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. University Press Oxford.
- Pollitt, Christoffer og Geert Bouckaert (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press. England.
- Projektledelse, nr. 1 (2003), 8. årgang.
- Rhodes, Rod A.W. (1997): *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press. Buckingham Philadelphia.
- Sandercock, Leonid (1998): *Towards Cosmopolis*. John Wiley and Sons, UK.
- Savitch, H.V. og John Clayton Thomas (1991): *Big City Politics in Transition*. Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 38. Sage Publications, Newbury Park California.
- Scharpf, F.W. (1994): *Games real Actors could play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations*. I: *Journal of Theoretical Politics*, årg 1., nr. 6: 27-53.
- Sehested, Karina (1996): *Professioner og offentlige strukturændringer*. AKF rapport. PhD Afhandling. AKF Forlaget. København.
- Sehested, Karina (2002a): *Netværksstyring i byer. Hvad med planlægningen og demokratiet? Jurist- og Økonomforbundets Forlag*. København.
- Sehested, Karina (2002b): *How New Public Management Reforms challenge the Role of Professionals*. In: *International Journal of Public Administration* 2002, Vol 25, No. 12: 1513-1537.
- Sehested, Karina (red.) (2003a): *Bypolitik mellem hierarki og netværk*. En indledning. Akademisk Forlag. København. Under publicering.
- Sehested, Karina (2003b): *Nye planlæggerroller i netværksstyringen*. Sehested (red.): *Bypolitik mellem hierarki og netværk*. Akademisk Forlag. København. Under publicering.
- Sehested, Karina (2003c): *Nye fagprofessionelle lederroller i netværksstyringen*. I: Jensen, Jæger, Nielsen og Sørensen (red.): *Roller der rykker. Nye politiker- og administratorroller*. Jurist- og økonomforbundets forlag. Under publicering.
- Stoker, Gerry (1998): *Governance as theory: five propositions*. In: *International Social Science Journal*. March 1998, 155: 17-28.
- Stoker, Gerry (2000): *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*. I: Pierre (red.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. University Press Oxford.
- Sørensen, Eva (2002): *Politikere og netværksdemokratiet*. Fra suveræn politiker til metaguvør. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.
- Sørensen, Eva, Allan Dreyer Hansen og Carsten Greve (1996): *Demokrati i forandring*. Projekt Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid. Debatserien. København.
- Thomassen, Mikkel Andreas og Lennie Clausen (2002): *Partnering i praksis*. Et studie af brug af partnering i projekteringsfasen. Erhvervs- og Boligstyrelsen. København.

