

Mellem eksklusion og inklusion: VK-regeringen og den almene boligsektor i netværksstyringens optik

**Birgitta Gomez Nielsen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, bgn@ifs.ku.dk**

Boligpolitisk forandring er et sprængfarligt politisk emne. Artiklen her fokuserer på VK-regeringens styringsstrategier overfor den almene boligsektor i forhold til to reformforslag fremsat af VK-regeringen. Begge forslag har det fællestræk, at de har genereret utilfredshed og modstand hos de andre aktører i sektoren. Artiklen rejser spørgsmålet: *Hvad karakteriserer VK-regeringens netværksstyring i forhold til to reformforslag af den almene boligsektor og hvilke konsekvenser har netværksstyring i forhold til udmøntningen af forslagene?* Teoretisk tager artiklen udgangspunkt i litteraturen om netværksstyring og analyserer, hvilke netværksstyringsstrategier VK-regeringen har benyttet sig af i forbindelse med salg af almene boliger (2001-2004) og ved forslaget til ændring af finansieringen af det almene byggeri (2006-primus 2009). Artiklen konkluderer, at netværksstyringen i den ene case primært var præget af eksklusion, mens inklusion var dominerende i den anden case. De to strategier diskuteres i forhold til VK-regeringens styringsmuligheder og i forhold til den anvendte litteratur om netværksstyring.

Boligpolitisk forandring er et sprængfarligt politisk emne. På Venstres hjemmeside kan man således læse, at en af grundene til, at Venstre tabte valgte i 1998 var en negativ annonsekampagne indrykket i diverse medier af Boligselskabernes Landsforening (BL) og Lejernes Landsorganisation (LLO).¹ Boligpolitik er ydermere et område, der potentielt set kan berøre hele vælgerskaren, og altså ifølge Venstres hjemmeside er alene annon-

ceringen af indgreb, der forringer lejernes situation, nok til at mobilisere berørte interesser.² Organisationerne holder sig heller ikke tilbage med at fremsætte kritiske udmeldinger for at markere en eventuelt utilfredshed f.eks. udsendte BL en pressemeddelelse d. 7. november 2002 med titel: *Finansministeren er en politisk provokatør* (BL, 2002) og i en karikaturtegning af LLO's blad »Vi lejere« fra januar 2005, blev en bidsk udseende hund med ordet »boligspekulanter« skrevet ned ad ryggraden, fodret af Anders Fogh Rasmussen med en pakke hundekiks, hvorpå der stod »lejere« (LLO, 2005). Forholdet mellem parterne kunne i udgangspunktet være bedre især i forhold til formulering og implementering af politik, der ændrer på sektorens vilkår.

I alt udgør den almene sektor 20 procent af den danske boligmasse. Boligerne opføres med støtte fra staten, kommunerne og Landsbyggefonden. Beboerne betaler også en del af anskaffelsessummen via huslejen. Sektoren er inddelt i lokalafdelinger, der er organiseret i boligorganisationer. Der er omkring 760 boligorganisationer i Danmark. Boligselskabernes Landsforening er de almene boligorganisationers interesseorganisation og den primære aktør, der repræsenterer boligorga-

nisationerne på det politiske niveau (Jensen, 2006: 47-49).

Repræsentanter fra primært BL har igennem tiden udgjort en vigtig samarbejdspartner for forskellige regeringer, og i stigende grad også kommunerne, med hensyn til at definere og forhandle løsninger på plads inden for sektoren. Der har været tale om et fasttømret netværk af aktører, der har haft fortløbende kontakt til hinanden. De fleste aktiviteter har historisk set været koordineret gennem By- og Boligministeriet (Jensen, 1999). Det mønster blev sat under pres efter regeringsskiftet i 2001. For det første blev By- og Boligministeriet nedlagt (Bruun og Forsmann, 2003). For det andet annoncerede centrale medlemmer af den nyvalgte regering, at der var planer om at gennemføre en reform i sektoren, der muliggjorde salg af de almene boliger til lejerne (Jensen, 2005: 160-1).

Den almene boligsektor styres i samarbejde mellem staten, kommunerne og sektorens egne repræsentanter f.eks. beboervalgte bestyrelser, som beskrevet i velfærdsministeriets rapport om styringen af den almene sektor:

»Både stat, kommune og boligorganisation øver indflydelse på dele af sektoren, men det varierer, hvor styringen primært er forankret på de enkelte områder.« (Velfærdsministeriet, 2008: 64).

»Styring« er i artiklen anskuet i et netværksperspektiv. Netværksperspektivet kan ses som en hybrid mellem hierarki og marked (se Bogason i dette temanummer). Artiklen her fokuserer derved ikke på relationerne mellem regeringen og en bestemt gruppe af offentlige medarbejdere eller borgergruppe (se Høybye-Mortensen eller Juhl Nielsen i dette temanummer) men på relationen mellem regeringen og de organisationer, der er med til at præge et bestemt politikområde. Både i den teoretiske litteratur og blandt politiske beslutningstagere, er netværksstyring blevet præsenteret som en mulig løsning på en ræk-

ke styringsudfordringer, som politiske aktører står overfor givet øget kompleksitet i samfundet og gensidig afhængighed mellem forskellige typer af aktører og organisationer (Jensen og Sørensen, 2004: 125-6). Styringsaktøren kan påvirke netværket gennem direkte styringstiltag og mere indirekte styringstiltag rettet mod de andre aktørers verdensopfattelse (Se Grøn i dette nummer for en analyse af indirekte styringsmuligheder).

Med udgangspunkt i en analyse af styringsrelationen mellem VK-regeringen som central styringsaktør og netværket omkring den almene boligsektor, er følgende spørgsmål artiklens omdrejningspunkt: *Hvad karakteriserer VK-regeringens netværksstyring i forhold til to reformforslag af den almene boligsektor og hvilke konsekvenser har netværksstyring i forhold til udmøntningen af forslagene?*

Artiklen analyserer to af VK-regeringens reformtiltag overfor den almene boligsektor med henblik på at sammenligne og diskutere regeringens styringsstrategi i og overfor netværket. Det ene tiltag omhandler salget af almene boliger til lejerne og det andet omhandler spørgsmålet om en ændret måde at finansiere opførelsen af de almene boliger på. Analysen er foretaget ved først at redegøre for forskellige netværksstyringsstrategier fra litteraturen. Strategierne præsenteres i næste afsnit. Empirien udgøres af dokumenter de to boligpolitiske udspil fra regeringen i 2002 og 2006, artikler fra pressen og fra aktørerne selv. De to cases er valgt, fordi de er konstante i forhold til regeringens intention, der i begge tilfælde har været, at VK-regeringen som styringsaktør har forsøgt at forandre sektoren og dermed ændre på netværkets vilkår og ressourcer. Samtidig har begge reformforsøg været karakteriseret ved uoverensstemmelser mellem regeringen og de øvrige aktører i sektoren, især BL. Der er med andre ord tale om et sammenlignende case-studie centreret om de styringsstrategier, re-

geringen har anvendt (Gerring, 2007: 131-4). Tidsmæssigt analyseres styringsinitiativerne i politikformuleringsfasen – dvs. fra VK-regeringen melder sin intention ud til Folketinget vedtager et lovforslag. I analysen står selve processen centralt, idet det er gennem den gensidige interaktion aktørerne imellem, at et bestemt output skabes og mulighederne for styring i implementeringsfasen fastlægges (Klijn, 2005: 332). Med andre ord er selve processen i form af den løbende interaktion og forhandling mellem aktørerne koblet til styringsaktørens muligheder for at realisere sine intentioner (se også Bogason i dette nummer om netværk). Næste afsnit introducerer artiklens begrebsapparat nærmere.

Netværk og netværksstyring

Et netværk defineres her som:

»(Mere eller mindre) stabile mønstre af sociale relationer mellem interdependente aktører, der former sig rundt om et policy problem og/eller et policy program« (Kickert, Klijn og Koppenjan., 1997: 6 egen oversættelse).³

Medlemmerne af netværket kan være forskellige typer både private og offentlige aktører, og som det fremgår af definitionen ovenfor, er aktørerne afhængige af hinanden. Aktørerne er forbundet af deres interesse i et bestemt problem eller deres involvering i det samme politikområde. Aktørerne har ikke nødvendigvis ens præferencer inden for politikområdet og ofte heller ikke samme type ressourcer, men de er afhængige af hinanden for at kunne realisere deres til tider forskellige mål.

Den bagvedliggende tilgang til netværksstyring, der er anvendt i denne artikel kan placeres inden for det, der kan kaldes »det instrumentelle perspektiv« på netværksstyring (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 183-184).⁴ Inden for det instrumentelle perspektiv udgør netværksstyring et værktøj, der kan anvendes for at forbedre en enkelt styringsaktør

stør styringsvilkår (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 186; Jensen, 2003: 49). Det betyder også, at spørgsmålet om, hvorvidt styringen er lykkedes, er set gennem styringsaktørens øjne. Med andre ord handler det om, hvorvidt styringsaktøren får gennemført sine intentioner. I denne artikel angår gennemførelsen udmøntningen af regeringens intentioner om at sælge de almene boliger og ændre på finansieringsmodellen for nybyggeri inden for den almene boligsektor. Begrebet »netværksstyringsstrategi« knytter sig derfor specifikt til de strategier, som VK-regeringen har anvendt i de to processer overfor de andre parter – især BL men også KL. De forskellige strategier introduceres i det næste afsnit.

Strategier for styring af og styring i netværk: Niveau og formål

Inden for netværksstyring skelnes mellem to niveauer som styringsstrategierne kan rette sig mod. Der kan være tale om strategier, der sigter på styring i netværk (samstyring) og strategier, der angår styring af et netværk (metastyring) (Jensen og Sørensen, 2004: 131; Jensen 2003: 50-1; Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 168-170; Klijn, 2005: 332). De to niveauer er ikke gensidigt udelukkende, således er der større sandsynlighed for, at et forsøg på samstyring ender succesfuldt, hvis styringsaktøren også har mulighed for at udøve metastyring (Jensen og Sørensen, 2004: 133).

Samstyring er karakteriseret ved, at styringsaktøren søger at blive en del af netværket og samtidig forsøger at styre de andre aktører i den ønskede retning ved at påvirke de enkelte aktører i netværket (Jensen og Sørensen, 2004: 133) (Jensen, 2003: 52). Metastyring handler derimod om at påvirke rammerne for netværkets styrebetingelser (Jensen, 2003: 54), eller rammerne for interaktionen mellem aktørerne (Klijn, Kickert og Koppenjan, 1997: 170). »Metastyring« kan omfatte både »hårde« styringsstrategier som incitamentstyring og »bløde« styringsstrategier som

prægning af aktørernes identitet og verdensopfattelse (Jensen og Sørensen, 2004: 132).

Udover at netværksstyringsstrategierne kan opdeles i forhold til, hvilket styringsniveau de retter sig mod (samstyring eller metastyring), kan de også opdeles i forhold til, hvilket formål de retter sig mod: Enten aktørernes perception af virkeligheden eller organiseringen af deres interaktion (Jensen, 2003: 52). Figur 1 opsummerer typologierne og viser også, hvordan de er operationaliseret i forhold til analysen.

Figur 1 danner udgangspunkt for de forskellige typer af strategier, der forventes at findes i kilderne samt operationaliseringen af strategierne. Det centrale omdrejningspunkt ifølge

artiklens hovedspørgsmål handler om en klassificering af de anvendte styringsstrategier. Kilderne er kodet efter overkategorierne samstyring/verdensopfattelse og samstyring/organisering, metastyring/verdensopfattelse, metastyring/organisering. Under hver overkategori er der kodet efter de centrale aktører dvs. VK-regeringen, BL og KL. Endelig er der oprettet en åben kategori, såfremt der er centrale dele af empirien, der falder udenfor kategoriseringen.

I forhold til artiklens andet spørgsmål, der angår diskussionen om sammenhængen mellem strategi og styringsudfordringer, antages det, at strategierne påvirker VK-regeringens muligheder for at udmønte sine intentioner fra forslag til lov. På baggrund af casene, der

Figur 1. Netværksstyringen i et instrumentelt perspektiv: Styringsniveau og styringsmål

	Samstyring	Metastyring
Verdensopfattelse	<p><i>Styringsinitiativer:</i> Påvirkning af opfattelse af centralt policy problem Påvirkning af opfattelse af andre aktører</p> <p><i>Operationalisering:</i> Kommunikation mellem aktørerne, der angår fremstilling af modtager eller afsenders eller tredjeparts interesser eller intentioner</p>	<p><i>Styringsinitiativer:</i> Diskursive/sproglige koblinger eller dekoblinger mellem policy problemet og den sammenhæng problemet indgår</p> <p><i>Operationalisering:</i> Kommunikation, der angår problemet (salg eller finansiering) i forhold en bredere kontekst f.eks. overordnet formål</p>
Organisering	<p><i>Styringsinitiativer:</i> Inklusion eller eksklusion af specifikke aktører i eller undervejs en given proces</p> <p><i>Operationalisering:</i> Handlinger, der omhandler aktørers deltagelse i processen enten ved udelukkelse af nogle aktører og inkludering af andre</p>	<p><i>Styringsinitiativer:</i> Muligheder, der betinger aktørernes deltagelse i forhold til:</p> <ul style="list-style-type: none"> – aktørernes motivation for at deltage – betydningen af de forskellige aktørers ressourcer <p><i>Operationalisering:</i> Handlinger relateret til rammerne for processen f.eks. oprettelse/nedlæggelse af udvalg, platforme for interaktion.</p>

Kilde: Egen bearbejdning af Jensen (2003: 52).⁵

begge omhandler en situation, hvor der er en grad af konflikt eller uoverensstemmelse mellem styringsaktøren og et eller flere af netværkets medlemmer, kan det forventes, at styringsaktørens strategier centrerer sig om at håndtere konflikt. Som også blev beskrevet i indledningen nærer parterne ikke særlig stor tillid til hinandens intentioner og har forskellige opfattelser af det centrale policy problem, der binder dem sammen. Givet netværksteoriens antagelse om, at aktører er gensidigt afhængige af hinanden for at realisere deres mål, kan det forventes, at det vil være sværere for styringsaktøren at gennemføre sin politik, jo større modstand netværkets aktører mobiliserer mod styringstiltagene.

De to analyser er opbygget således, at der først følger et kort afsnit, der ridser hovedtrækkene i regeringens reformforslag op. Analyserne er struktureret efter en indledningsfase fra offentliggørelse af intentionerne over til en forhandlingsfase til en udmøntningsfase. Endelig følger en opsamling i forhold til den samlede karakteristisk af strategierne inden for hver case.

VK-regeringens netværksstyring ved regeringens salgsreform for almene boliger fra 2002-2004 og en diskussion af konsekvenserne

I juni 2004 blev en forsøgslov om salg af almene boliger vedtaget – loven blev senere forlænget i 2007 (L176 vedtaget af folketinget 12. juni 2008). Ifølge Landsbyggefondens tal er der med udgangen af 2008 givet indberetning om salg af 44 lejligheder. I alt 16 afdelinger, der tilsammen har 1.136 boliger har fået tilladelse til forsøg med salg i perioden 2005-2008 (Landsbyggefonden, 2008: 14). Det er ikke mange i forhold til de ca. 500.000 almene boliger, der er i Danmark.

VK-regeringens reformforsøg endte med det magre resultat dels på grund af sektorens juridiske opbygning, der gjorde det svært at af-

gøre, om der med salgsloven var tale om ekspropriation ifølge § 73 i Grundloven, og dels pga. BL's modstand og succes med at søge indirekte indflydelse via Dansk Folkeparti i forbindelse med forhandlingerne om loven i 2004 (Jensen, 2006: 59-62). Reformforsøget blev udmøntet i en forsøgslov, der blev vedtaget af Folketingen d. 4. juni 2004. Jensens analyse (2006) fokuserer på den historiske udvikling og konstituering af de institutionelle barrierer for reformforsøget i form af BL's indflydelse og sektorens opbygning. Til forskel fra denne analyse, fokuserer denne artikel på, hvilke netværksstyringsstrategier VK-regeringen benyttede sig af i processen i forhold til KL og BL for at realisere intentionerne om salg.

Idéen om salg af almene boliger blev præsenteret således i regeringens boligpolitiske udspil »flere boliger, vækst og fornyelse på boligmarkedet« fra 2002:

»Der skal fortsat bygges nye almene boliger. De offentlige subsidier skal nedbringes ved, at sektorens egenfinansiering øges, konkurrencen skal styrkes, og der skal skabes en større blanding af ejerformerne ved at beboerne får mulighed for at overtage deres bolig som andels- eller ejerbolig« (Regeringen, 2002: 16).

Idéen fik ikke en varm modtagelse hos KL og BL (Boligen, 2002a; Politiken, 2002). Hvad angår introduktionsfasen og forhandlingsfasen, er der ikke fundet mange tiltag, der kan kodes som samstyring af organiseringen. Bendt Bendtsen nedsatte et embedsmandsudvalg i februar 2002, der skulle komme med forslag til en salgsreform. Udvalget bestod af embedsmænd fra 7 forskellige ministerier. Embedsmændene fik til opgave at formulere en rapport, der skulle udgøre grundlaget for den videre udmøntning af salgsideen. Rapporten »Ejer, andelshaver eller lejer?« udkom – forsinket – i maj 2003. Som citatet ovenfor afspejler kobles salgstanken primært til beboerne og til deres valgfrihed. KL og BL er

altså ekskluderet især i processens første faser omkring introduktion og forhandling.

I forhold til metastyringen af organisering i de to første faser kan eksklusionen af BL ansues i forlængelse af nedlæggelsen af By- og Boligministeriet og spredningen af dets ressortområde. Efter VK-regeringen kom til magten i 2001, mistede BL en klar defineret mod/medspiller i centraladministrationen – hvilket også på daværende tidspunkt oplevedes som problematisk af BL (Boligen, 2002b). BL reagerer på eksklusionen ved, selv at stå for udgivelsen af en række analyser, der fokuserer på ulemperne ved et salg. I BL's hørings svar til rapporten betegnes udvalget for »hermetisk lukket« (BL, 2003: 5; BL hjemmeside om salg). BL kommenterer tavsheden og eksklusionen løbende ved at beklage »den manglende dialog« med regeringen (Boligen, 2003a; 2003b). Hvis der er tale om en metastyrings strategi, der fokuserer på interaktionen, er det gennemgående træk anskuet af især BL, at der netop mangler interaktion. Det opfattes af BL som om, at regeringens organisering af processen afspejler en intention om at »gå solo«.

Hvad angår virkelighedsopfattelsen kobler regeringen på metastyringsplanen salgsinitiativet til skabelse af boligområder med blandede ejerformer, hvilket igen knyttes til stabilitet og fremskridt. Derved bliver salgsreformen sat ind i en bredere ramme om skabelsen af velfungerende beboelsesområder. Økonomi- og Erhvervsminister Bendt Bendtsen fremhæver igennem forløbet, at det er hensynet til den enkelte lejer, der skal være det bærende princip for gennemførelsen af et salg (Bendt Bendtsen, 2002, 2003; Politiken, 2003a). Denne strategi dominerer både i forhandlingsfasen op til udvalget afgiver betænkning i maj 2003, og i den efterfølgende udmøntningsfase, der varer fra maj 2003 til d. 4. juni 2004, hvor Folketinget vedtager L182. Imidlertid møder strategien modstand fra især BL. Op til udvalget afgiver deres rap-

port, publicerer BL en række analyser om konsekvenserne af et salg, der stiller spørgsmålstegn ved koblingen mellem fremgang i boligområder og salg (se BL's hjemmeside om salg). I stedet kobler BL salg til øget skævhed og ghettodannelse (Boligen, 2002c; Berlingske Tidende, 2003; Jyllands-Posten, 2003a). KL kommer også på banen især i forhold til kommunernes mulighed for at bevare almene boliger med henblik på at leve op til kommunernes anvisningspligt (Jyllands-Posten, 2003b).

L 182 vedtages i Folketinget d. 4. juni. I udmøntningsfasen fra offentliggørelsen af embedsmændenes rapport i maj 2003 og frem til Folketingets vedtagelse af forsøgsloven i juni 2004, er der en vis opblødning at spore i materialet i forhold til samstyring på organisationsplan. Efter finanslovsforhandlingerne, inviteres BL eksempelvis til møde hos Bendt Bendtsen (Jyllands-Posten, 2004). Hvad angår samstyring i forhold til parternes virkelighedsopfattelse udbryder der imidlertid åben konflikt om, hvem der har retten til at nedlægge veto i forbindelse med salg – den enkelte boligafdeling, som regeringen holder fast i eller boligselskabet, som BL foretrækker (Politiken, 2003b).

Et gennemgående træk ved VK-regeringens strategi for netværksstyring i forhold til salgsprocessen er »eksklusion«. I forhold til styringsudfordringen, der angik realiseringen af salg af almene boliger, skabes eller forstærkes den skepsis, der var mellem parterne til at begynde med, jf. artiklens indledning. Derved blev BL's rolle som regeringens modstander bekræftet overfor både BL og regeringen selv. KL indtog en mere moderat rolle i forhold til at sikre sig indflydelse for at overholde anvisningspligten. Så hvor nedlæggelsen af By- og Boligministeriet i et metastyringsperspektiv kunne ansues som en måde at minimere BL's indflydelse på, medvirkede eksklusionen på den anden side til, at BL's egen motivation for at mobilisere res-

sourcer imod regeringens politik blev yderligere forstærket. KL blev i løbet af processen usikker på reformens omfang og krævede afklaring i forhold til opfyldelse af kommunernes boligsociale udfordringer. Derved blev regeringens kobling af salg og udvikling af boligområderne udfordret. Styringsudfordringerne voksede.

VK-regeringens netværksstyring ved regeringens finansieringsreform af nybyggeri i den almene sektor fra 2007-2009

Som følge af boligaftalen i november 2006, blev der nedsat et udvalg, der skulle se på den almene sektors styring og finansiering (Bolligforlig 2006). Sekretariatsfunktionen og formandsposten i udvalget blev varetaget af Socialministeriet – siden hen Velfærdsministeriet. Udvalgets medlemmer talte repræsentanter fra BL, KL, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

KL havde udarbejdet et oplæg om netop en styringsreform allerede i august 2006 (KL, 2006). BL's udtalelse om boligforliget i 2006 fokuserer især på Landsbyggefondens midler, dog blev reforminitiativet ganske kort beskrevet i positive vendinger (BL, 2006).

Oprindeligt skulle udvalget have afrapporteret inden d. 1. juli 2008. Udvalget afrapporterede på styringsdelen i juni 2008 og finansieringsrapporten fulgte den 24. marts 2009. Den 26. marts 2009, indgik regeringen, DF og de radikale en ny boligaftale med henblik på en udmøntning af både styringsrapportens – og finansieringsrapportens anbefalinger (Boligaftale 2009). I bladet »Boligen« præsenteres BL's version af udvalgsarbejdet under overskriften »Den store reform endte som en fuser« (Boligen, 2009) Både KL og BL reagerer negativt på boligaftalen – KL skriver, at lovforslaget ikke sætter gang i nybyggeriet og BL, at aftalen ikke løser problemerne (KL (2009), BL (2009)). Begge parter henviser til, at maksimumsbeløbet ikke er afskaffet, men

bibeholdt.⁶ Lovforslaget vedtages af Folketinget den 29. maj 2009.

Hvad angår regeringens samstyring i første fase af processen, der angår introduktionen af reformen, fremhæver både det oprindelige kommissorium og det supplerende kommissorium for udvalgsarbejdet, at:

»Udvalget skal afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne« (Velfærdsministeriet, 2008: 9).

Dette punkt udspecificeres i det supplerende kommissorium:

»Udvalget skal som led heri belyse mulighederne for at erstatte den nuværende styring af nybyggeriets anskaffelsessum og husleje gennem maksimumsbeløb og – areal med en øget incitamentsstyring samt herunder afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn« (Velfærdsministeriet, 2008: 11).

Hvad angår samstyringen af organisering i introduktionsfasen, er regeringens nedsættelse af udvalget, hvor KL og BL er repræsenteret sammen med embedsmændene et eksempel på, at regeringen skaber en platform, hvorigennem parterne inkluderes og får en kanal for at udtrykke deres præferencer – ikke mindst i forhold til den endelige afrapportering. I forhold til samstyring af parternes virkelighedsopfattelse lægger kommissoriet op til forhandling om alternative styringsinstrumenter som erstatning for maksimumsbeløbet. Derved inkluderes BL og KL's fortolkning af, at maksimumsbeløbet er en forhindring for at bygge nyt og at en del af udvalgets arbejde netop handler om at belyse alternativer.

Hvad angår metastyringen i forhold til verdensopfattelsen kobles det overordnede mål med reformen til lejernes vilkår og lejernes tryghed samt sikringen af lav starthuseje –

derved skabes et fokus på forhold, der fremmer konsensus frem for konflikt mellem parterne. I forhold til metastyring af organiseringen, deles reformarbejdet i to gennem det supplerende kommissorium – udvalget skal udarbejde en rapport om styring og en rapport om finansiering. Derved udskilles og isoleres »knasten« i form af maksimumsbeløbet og styringen af nybyggeriet fra diskussionerne om styring i forhold til politikformuleringsfasen. Det mindre kontroversielle forhold, forhandles først i udvalget og udvalget afgiver rapport om en styringsreform før sommerferien 2008. Imidlertid går processen i stå i forhold til finansieringsudvalgets arbejde.

Frem til den endelige afrapportering, er der stort set stille omkring byggeriet og maksimumsbeløbet fra januar til november 2008. Udvalget afholder tre møder før sommerferien, men så sker der ikke meget i efteråret 2008. Efterhånden som finansieringsrapporten forsinkes, bliver både BL og KL's udmeldinger om udvalgsarbejdet mere kritiske. I november 2008 kulminerer utilfredsheden ved at begge aktører giver udtryk for, at finansieringsudvalget bliver syltet. KL udsender d. 1. November 2008 en pressemeddelelse med titlen »Udvalgsarbejde om finansiering af almene boliger i syltekrukken« (KL 2008). I novemberudgaven af BL's blad Boligen skriver BL's direktør Gert Nielsen følgende i lederen »Døden skal have en årsag«:

»... Sandheden er, at regeringen enten ikke vil have alment boligbyggeri, eller også ikke kan blive enig med sig selv, om hvordan det skal foregå« (Boligen november 2008).

I Gert Niensens leder i januar udgaven af »Boligen«, offentliggøres en model for finansiering, der ifølge BL, var oppe på et udvalgsmøde i april 2008 under overskriften »Kære Karen. Her er udvalgets forslag« (Boligen, 2009). Adspurgt af pressen henviser Karen Jespersen tilbage til udvalgets arbejde

om en finansieringsreform (Information, 2009).

I forhandlingsfasen er det vanskeligt at adskille det mål strategierne retter sig mod i forhold til organisering og virkelighedsopfattelse. Aflysningen af udvalgets møderække efter sommerferien, fremmer en usikkerhed hos KL og BL omkring regeringens intentioner med udvalget. Usikkerheden til trods, går BL og KL først offentlig ud med kritikken i november. Ministeren håndterer den fremsatte kritik af parterne ved at henvise til finanskrise, kompleksiteten i stoffet og at afvente det pågående udvalgsarbejde. Samtidig forbliver ministeren tavs i forhold til regeringens egne intentioner. Hvor samstyringen i forhold til parternes opfattelse centrerer sig om uklarhed, retter metastyringsstrategien sig mod en de-etablering af den forbindelse, KL og BL har tegnet i offentligheden mellem udvalgsarbejdet som »sylvning«. Ministeren henviser i stedet til eksterne faktorer såsom finanskrisen (BOU 2008) og selve kompleksiteten af stoffet.

I udmøntningsfasen afholdes to møder i februar og udvalget afgiver rapporten »Den almene sektors finansiering« i marts 2009. Omkring knasten – maksimumsbeløbet – står der følgende:

»Det er således vanskeligt at pege på en alternativ regulering af anskaffessummerne, som samtidigt sikrer det centrale hensyn i sektoren om at holde anskaffessummerne, og dermed huslejerne, nede« (Velfærdsministeriet, 2009: 191).

Rapporten anviser altså ikke alternativer til maksimumsbeløbet, hvilket da også er et kraftigt kritikpunkt i de mindretalsudtalelser, KL og BL har afgivet i rapporten (Velfærdsministeriet 2009). Boligaftalen fem dage senere ændrer på indekseringsmetoden for maksimumsbeløbet (Boligaftalen 2009). Dog er der ikke enighed blandt parterne i forhold til, om denne ændring sikrer nybyggeriet

(BL, 2009; KL, 2009; Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Hvad angår samstyring af organiseringen, gøres udvalget mindre centralt i forhold til at forhandle en løsning. Metastyringsstrategien i forhold til organisering har været præget af parallelle forløb – et forløb, hvor interesseorganisationerne benytter deres ressourcer og kan bidrage med deres synspunkter, kombineret med et tilsyneladende sideløbende forhandlingsforløb på den parlamentariske arena. Samtidig kobler boligaftalen igen styring og finansiering til et samlet udspil, der angår både styring og finansiering. Dette kan indikere, at uenigheden om finansieringen udsættes til en kommende implementeringsfase, hvor især udviklingen af en ny styringsdialog mellem KL og BL binder parternes ressourcer i et forhandlings-spil. Hvad angår aktørernes virkelighedsopfattelse, imødegås kritikken af maksimumsbeløbet ved, at maksimumsbeløbet består men med ændret indekseringsmetode.

I forhold til implementeringen af styringsreformen, hvor udviklingen af en styringsdialog mellem BL og KL er en meget konkret opgave, er det muligvis vanskeligere for parterne at gennemskue konsekvenserne af den ændrede indekseringsmetode for maksimumsbeløbet – dels fordi det afhænger af konjunkturudviklingen og dels fordi det angår fremtidens boligmasse.

Nøgleordet for regeringens netværksstyring kan her siges at være »strategisk inklusion«. Denne strategi fremmer KL og BL's rolle som samarbejdsparter frem for modstandere i forhold til regeringens intention om at bevare maksimumsbeløbet som redskab til styring af anskaffelsessummen i det almene byggeri. Udgangspunktet er et kommissorium, hvor BL og KL's utilfredshed med maksimumsbeløbet anerkendes, og der nedsættes et udvalg, hvor parterne er repræsenteret. Igennem forhandlingsfasen bliver det imidlertid mere tydeligt for BL og KL, at regeringen ikke tager så mange konkrete initiativer for at sikre pro-

cessens fremdrift. Dette skaber en stigende usikkerhed omkring regeringens intentioner hos KL og BL. Samtidig begrundes den manglende handling ikke ud fra en uenighed med KL og BL over mål eller midler, men ved at henvise til makro-økonomiske hensyn. Derudover foregår der tilsyneladende parallelle forhandlinger på det parlamentariske niveau og nedsættelsen af udvalget kan anskues som inklusion af parterne, men det er ikke en inklusion med en indbygget garanti for indflydelse på det endelige resultat.

Netværksstyringsstrategierne på tværs af de to cases

De to processer henholdsvis omkring salg og finansiering af nybyggeri har det fællestræk, at de begge har været karakteriseret af en uenighed mellem regeringen, BL og KL i forhold til definitionen af det centrale problem. Imidlertid varierer de to cases i forhold til deres udfald.

Hvad angår salgsprocessen medfører eksklusionsstrategien, at regeringen sættes under pres for at gennemføre en salgsreform. Initiativet ender som forsøgsordning og indtil videre er der ikke mange af den almene boligsektors beboere, der er gået fra at være lejere til at blive ejere. Hvad angår reformen af finansieringen kommer regeringen under pres for at handle i forhold til at sikre rammer for nybyggeriet, der nedsættes et udvalg med deltagelse af de relevante parter. I boligforliget et års tid senere, udgør maksimumbeløb imidlertid stadig det væsentligste styringsinstrument for anskaffelsessummen af det almene byggeri. Her kan man altså sige, at regeringen lykkes med at få sin præference i form af styringen af anskaffelsessummen i den almene sektor ved brug af maksimumbeløbet, sat igennem.

Hvad angår introduktionsfasen er regeringen i forhold til finansieringsreformen inkluderende og åben i forhold til alternativer til maksimumsbeløbet. Sammenlignes denne

strategi med salgsprocessen var regeringens intentioner med salg klarere, samtidig med, at BL ikke blev inviteret til at deltage i policyprocessen. Dermed skabtes modstand i netværket stort set fra dag ét, hvor BL var forberedt på at opruste og mobilisere ressourcer imod regeringens politik. I forhold til finansiering og maksimumbeløb er modstanden i højere grad kommet gradvist efterhånden som BL og KL selv har indset, at deres interesse i afskaffelse af maksimumsbeløbet ikke har stemt overens med regeringens interesse.

Hvad angår forhandlingsfasen har regeringen i salgsprocessen meldt klart ud i forhold til mål og middel. Målet var, at de almene beboere skulle gå fra lejere til ejere og regeringen skulle nok internt udarbejde en plan til at udmønte intentionen. Finansieringsreformen er anderledes i forhold til netværkstyringsstrategien, for det første fordi målet meldes ud som at sikre lav starthusleje og lejernes tryk, hvilket ikke mobiliserer KL og BL, mens fokus på *midlerne* – primært maksimumsbeløbet – ikke står centralt.

Hvad angår udmøntningsfasen foregår den i forhold til finansieringsreformen parallelt og politisk kobles »tabersagen« om finansieringen med den mere konkrete og blandt KL og BL populære »vindesag« styringsdialogen. Den åbenlyse eksklusion er blevet erstattet af en strategisk inklusion. I forhold til styringsaktørens egne succeskriterier virker denne strategi umiddelbart mere effektiv i forhold til at håndtere uoverensstemmelser i netværket og få gennemført den intenderede politik.

Netværksstyring er som nævnt i indledningen, blevet anskuet som løsning på styringsudfordringer. Denne artikel fokuserer på netværksstyring i en situation, hvor styringsudfordringen også angår håndtering af en konflikt mellem styringsaktøren og de andre deltagere i netværket. Artiklens empiriske pointe er her, at netværksstyringsstrategier også til tider kan rette sig mod at minimere indfly-

delsen fra bestemte aktører. Et eksempel på relevansen af et sådant perspektiv på netværksstyring er tilfælde hvor, regeringsmagten skifter og en ny aktør sidder med en nedrevet ressource og position i bestemte netværk, der er i modstrid med aktørens interesser. Et oplagt eksempel herpå er f.eks. et andet af VK-regeringen's initiativer, nemlig opgøret med smagsdommeriet og afskaffelsen af diverse råd og nævn jf. regeringens program: Mere Velfærd, Mindre Bureaucrati fra januar 2002.

I artiklen her er der fokuseret på regeringens netværksstyringsstrategier. I forhold til figur 1, var det ikke alle kategorier, der kom i spil – og i forbindelse med finansieringsreformen, var det vanskeligt at adskille organisering og opfattelse fra hinanden. Dette giver dog ikke anledning til en revision af kategorierne, da deres primære formål var at muliggøre en udredning af, hvordan netværksstyringen i de to cases kunne karakteriseres og beskrives.

Imidlertid kan der også være en række andre forhold, udover regeringens håndtering af netværkene, der har påvirket udfaldet af de to cases. For det første kan graden af konflikt eller uenighed tænkes at spille en rolle – salgsprocessen blev opfattet som truende den almene boligsektors eksistens, derved mobiliserede både KL og BL stærkere end i tilfældet med maksimumsbeløbet. Et andet forhold, der kunne spille en rolle er betydningen af, at salgsreformen angik den eksisterende boligmasse, hvor maksimumsbeløbet angår den fremtidige boligmasse – derved er det sværere for aktørerne at overskue, om finansieringsreformen nu også fører til flere almene boliger eller ej. Yderligere analyser kunne altså med god mening foretages af forbindelsen mellem graden af konflikt i forhold til præferencer og styringsaktørens brug af information som strategisk værktøj (se Christiansen og Klitgaard, 2009 for en analyse af strukturreformen). Endelig kunne

de tre forhold det vil sige graden af konflikt mellem parterne, effekten af en lang overfor en kort tidshorisont i forhold til styringstiltagets konsekvenser og styringsaktørens anvendelse af strategisk information testes op imod hinanden med henblik på at afgøre, hvilken faktor, der har betydet mest. Af pladshensyn har artiklen her imidlertid primært fokuseret på styringsaktørens egne tiltag og de styringsudfordringer, netværket udgør for styringsaktøren.

Mellem den totale eksklusion og den minimale inklusion

Artiklen stillede følgende spørgsmål: *Hvad karakteriserer VK-regeringens netværksstyring i forhold til to reformforslag af den almene boligsektor og hvilke konsekvenser har netværksstyring i forhold til udmøntningen af forslagene?* Teoretisk tog artiklens udgangspunkt i styring set igennem et netværksperspektiv. Empirisk tog artiklen udgangspunkt i to cases – processen op til udmøntning af salgsloven i 2004 og processen op til boligaftalens vedtagelse i 2009. Ved at udlede fire typer af netværksstyring rettet mod enten aktørernes interaktion eller verdensopfattelse i forhold til både samstyring og metastyring, er de to processer analyseret i forhold til en introduktionsfase, en forhandlingsfase og en udmøntningsfase. Analysen viste, at netværksstyringen i den ene case primært var præget af eksklusion og åbent erklærede præferencer. I den anden case var netværksstyringen præget af strategisk inklusion og større bevidsthed om at undgå at skabe opmærksomhed omkring eventuelle konfliktpunkter mellem styringsaktøren og aktørerne i netværket.

Regeringen, KL og BL er stadig afhængige af hinanden i forhold til forskellige aspekter af styringen af den almene sektor. Men analysen peger også på, at regeringen i de to cases, der er analyseret har anvendt to forskellige strategier i forhold til håndteringen af konflikt mellem egne og parternes præferen-

cer i netværket. Som styringsaktør overfor den almene sektor har regeringen i case om finansieringsreformen håndteret denne gensidige afhængighed på en måde, der har fremmet dens egne styringsvilkår, og dermed mulighed for at få gennemført den ønskede politik. Der er ikke så mange lejere, der er blevet ejere. Til gengæld styrer regeringen fortsat knappen, der afgør hvor mange nye lejligheder, der kommer til i sektoren. Salgsreformen krympede men maksimumsbeløbet består. Et sted mellem den totale eksklusion og den minimale inklusion.

Noter

1. <http://www.venstre.dk/index.php?id=4881> vist 20.04.2009.
2. I kronikken »Myten om 1989-valget« i Berlingske 31.10. 2007 skriver professor Peter Kurild-Klitgaard, at effekten af boligbevælgelsens kampagne skal sidestilles med en række andre forklaringer på, hvorfor de borgerlige partier tabte valgkampen i 1998 – Venstres egen historiskrivning fremhæver imidlertid primært boligbevælgelsens kampagne.
3. Citatet er oversat fra engelsk: »(More or less) stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes« (Kickert, Klijn og Koppenjan., 1997: 6).
4. De to alternative tilgange til netværksstyring, som Kickert, Klijn og Koppenjan (1997: 184-186) døber den interaktive tilgang og den institutionelle tilgang, fokuserer primært på henholdsvis kollektive handlingsdilemmaer og på institutionsdannelse (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997: 186, Jensen, 2003: 48-49).
5. Jensens figur danner et udgangspunkt for analysen af Finansministeriet som styringsaktør (se Jensen 2003). Jeg har her tilpasset dens indhold, så den opsummerer hovedpunkterne i denne artikel, mens jeg har beholdt de kategorier, Jensen anvender i hendes figur (se Jensen, 2003:52).
6. Maksimumbeløbet går grundlæggende ud på at der etableres et prisloft over, hvad en almen bolig må koste. Rammebeløbet var forløber for maksimumbeløbet, men blev afskaffet i 1997. I 2004 genindførte VK-regeringen instrumentet for at styre anskaffelsessummen på almene boliger. Argumentet var at sikre beboerne så lav husleje som

muligt og fremme byggeriets effektivitet (Venstres boligordfører Inge-Lene Ebdrup i Folketinget 20.11.2003 under 1. behandlingen af L 70). Beløbet blev frem til boligaftalen 2009 reguleret årligt og fulgte udviklingen i nettoprisindekset. Siden 2006 er byggeomkostningsindekset steget væsentlig hurtigere end nettoprisindekset. Derved er der blevet skabt et gab mellem de to, der har gjort det svært for kommunerne at give de almene boligorganisationer de fornødne tilsagn til opførelse af almene ældre- og familieboliger. Ikke mindst fordi loven ikke tillader byggeri, der overskrider maksimumsbeløbet jf. Almenboligloven § 115 Stk. 9: »Socialministeren fastsætter maksimumsbeløb for anskaffelsessummen for alment byggeri. Den endeligt godkendte anskaffelsessum for alment byggeri med tilsagn efter stk. 1-5, § 117, stk. 1, eller kapitel 9 a må ikke overstige det på påbegyndelsestidspunktet gældende maksimumsbeløb

Litteratur

- Bendt Bendtsen, (2003), »Lejeren skal komme før systemet« debatindlæg i *Jyllands-Posten* 23. september.
- Bendtsen, Bendt (2002), »Boligpakken«, kronik i *Berlingske Tidende* 10. december.12.2002.
- Berlingske Tidende (2003), »Boligsalg skal løse sociale problemer«, 1. december, af Marianne Harbo.
- BL (2002), »Finansministeren er en politisk provokatør«, Pressemeddelelse udsendt 7. januar 2002.
- BL (2003), »BL's hørings svar på rapporten fra regeringens udvalg om salg af almene boliger«, BL, 7. august 2003.
- BL (2006), »Udtalelse fra Boligselskabernes Landsforenings formand i forbindelse med boligforlig indgået søndag den 5. november 2006«, udsendt den 5. november 2006.
- BL (2009), »Boligaftalen løser ikke de reelle problemer«, pressemeddelelse, udsendt 27.03.2009.
- BL's hjemmeside om salg og salgsprocessen: <http://www.bl.dk/BOLIGPOLITIK/SALG.aspx>
- Boligaftale (2009), »Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene boligsektors styring og finansiering«, Velfærdministeriet 26. marts 2009.
- Boligaftale (2006), »Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene boligsektors midler og den fremtidige styring«, Socialministeriet 5. november 2006.
- Boligen (2002a), »Om et år skal de almene boliger sælges til beboerne« af Helge Møller, *Boligen* Nr. 2.
- Boligen (2002b), »By- og Boligministeriet er delt under tre ministerier«, af Helge Møller, *Boligen* nr. 1.
- Boligen (2002c), »Et godt råd: DROP DET« af Helge Møller, *Boligen* nr.11.
- Boligen (2003a), »V-borgmester beklager den manglende debatlyst« af Helge Møller, *Boligen* nr. 4.
- Boligen (2003b), »Kølig modtagelse af rapporten« af Regnar M. Nielsen, *Boligen* nr. 6-7.
- Boligen (2008), »Døden skal have en årsag« af Gert Nielsen, *Boligen* nr. 11.
- Boligen (2009a), »Den store reform endte som en fuser« af Michael Tranberg, *Boligen* nr. 4.
- Boligen (2009b), »Kære Karen. Her er udvalgets forslag« af Gert Nielsen, *Boligen* nr.1.
- Boligforlig (2006), »Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om anvendelsen af den almene boligsektors midler og den fremtidige styring« Socialministeriet 5. november.
- BOU (2008): Lydoptagelse af åbent samråd i Folketingets Boligudvalg, 22. oktober.
- Bruun, Gregers og Forsmann, Rebecca (2003), *Boligministeriets fald*, Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009): »Reformpolitik bag uklarhedens slør. Den Danske strukturreform 2005-2009«, *Politica*, 41(1): 92-113.
- Gerring, John, (2007), *Case Study Research*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), »Ny boligpakke sætter gang i byggeri af 4-5.000 almene boliger«, udsendt 26. marts.
- Information (2009), »Regeringen løber fra løfte om billige boliger«, 2. januar, af Katrine Julie Abrahamsen.
- Jensen, Lotte (1999), Boligpolitik: »Den organiserede boligbevægelse og institutionaliseringen af den boligpolitiske forestilling« i Blom-Hansen og Daugbjerg, (red.), *Magtens organisering – stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime, pp. 84-106
- Jensen, Lotte (2003), *Den Store Koordinator*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Jensen, Lotte (2005), »Historiens lange skygge i

- dansk boligpolitik,« in Karsten Ronit og Bo Rothstein, red., *Den Politiske forvaltning – Historiske spor i nutidens bureaukrati festskrift til professor Tim Knudsen*, København: Politologiske Studier, pp.155-85.
- Jensen, Lotte (2006), »Danmark – lokal boendodemokrati och nationell korporatism,« in B. Bengtsson, red., *Varför så Olika? Nordisk Bostadspolitik i jämförande historisk ljus*, B. Bengtsson, ed., Malmö: Égalité, PP, 45-100.
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen, (2004), »Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati«, *Politica*, vol. 36(2), PP. 125-142.
- Jyllands-Posten (2003a), »Lejligheder: Almene boliger til salg«, 12. november, af Jonas Hvid november.
- Jyllands-Posten (2003b), »Boligsalg: Modstand mod salg af almene boliger«, 31. maj, af Orla Borg og Axel Pihl-Andersen.
- Jyllands-Posten (2004), »Almene boliger: Strid om dansk salg«, 11.januar, af Orla Borg.
- Kickert, Walter. J. M., Klijn, Erik-Hans, og Joop. M. F. Koppenjan, (1997), *Managing Complex Networks* London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans. (2005), »Designing and Managing Networks: Possibilities and Limitations for Network Management«, *European Political Science*, 4(3): 328-39.
- Kommunernes Landsforening (2006), »KL-oplæg, reform af den almene boligsektor«, August.
- Kommunernes Landsforening (2008), »Udvalgsarbejde om finansiering af almene boliger i syltekrukken«. Pressemeddelelse, 1. november.
- Kommunernes Landsforening (2009), »Regeringens lovforslag sætter ikke gang i byggeriet af almene boliger«, udsendt 23. april.
- Koppenjan, Joop M. F. og Klijn, Eri.-Hans. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, New York.
- L176 vedtaget i Folketinget d. 12. juni 2008.
- L182 vedtaget i Folketinget 4. juni 2004.
- L208 vedtaget i Folketinget d. 29. maj 2009.
- Landsbyggefonden (2008), Beretning for 2008.
- Lejernes Lands Organisation (2005), »Fodringstid?«, Karikaturtegning, i bladet *Vi lejere*, januar.
- Politiken (2002), »Boligreform: Almene boliger sættes til salg«, 3. januar, af Christian Hüttemeier.
- Politiken (2003a), »Boligudsalg: Seks skarpe: Bendtsen: »Der bliver flere boliger«, 31. maj, af Jakob Nielsen.
- Politiken (2003b), »Nej til vetoret ved boligsalg«, 1. december, af Christine Cordsen.
- Regeringen (2002), *Flere boliger – vækst og fornyelse på boligmarkedet*.
- Raab, Jörg. & Milward, H. Brinton (2003), »Dark Networks as Problems«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13(4): 413-39.
- Velfærdsministeriet (2008), »Den almene boligsektors styring«, Rapport udgivet juni 2009.
- Velfærdsministeriet (2009), »Den almene boligsektors finansiering«, Rapport udgivet marts.