

EVERT VEDUNG

Konsten att utvärdera nätverk



Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
postimyynti: Stakes / Asiakaspalvelut PL 220, 00531 Helsinki
puhelin: (09) 3967 2190, (09) 3967 2308 (automaatti)
faksi: (09) 3967 2450 • Internet: www.stakes.fi

Evert Vedung

Konsten att utvärdera nätverk

Evert Vedung. Konsten att utvärdera nätverk.
Stakes, Rapporter 5/2006. Sidor 61, pris 17 €. Helsingfors 2006

© Författare och Stakes

Layout: Christine Strid

ISBN 951-33-1689-0 (nid.)

ISSN 1236-0740 (nid.)

ISBN 951-33-1690-4 (PDF)

ISSN 1795-8210 (PDF)

Valopaino Oy
Helsingfors 2006



Forsknings- och utvecklingscentralen
för social- och hälsovården

Helsingfors 2006

Saatteeksi

Verkostot ja verkostoituminen alkoivat nousta keskusteluun projektityyppisen kehittämisajattelun projektien lisääntymisen ja suoranaisen projektivallankumouksen myötä. Pysyvien rakenteiden sijaan on alettu luoda osallistujien omaehtoiseen sitoutumiseen perustuvia yhteistyön muotoja. Nämä verkostot yhdistävät osallistujien erilaista asiantuntemusta heidän omilla ehdoillaan. Verkostojen perustamisesta on tullut yksi vastaus tarjota eri osapuolille ja sidosryhmille mahdollisuus osallistua. Verkostot tarjoavat mahdollisuuden asiantuntemuksen yhdistämiseen kehittämishankkeiden tueksi. Verkostoituminen näyttää istuvan hyvin postmoderniin ajatteluun, jossa yksilöityminen, omaehtoisuus ja verkostojen lupaus löysivät toisensa.

Vaikka verkostot laajenevat ja ovat osa projektien organisoitumista, niiden arviointi hankkeiden tavoitteiden toteutumisessa on jäänyt varsin vähälle huomiolle. Me FinSocissa halusimme tuottaa tietoa siitä, mitä verkostot ovat ja voivat olla ja ennen kaikkea, millaisia arvioinnin lähestymistapoja voisi olla tarjolla.

Pyysimme professori Vedungia, joka toimii FinSocin vierailevana professorina, kirjoittamaan verkostoarvioinnista paperin, joka pureutuisi verkostokäsitteeseen, verkostojen arviointinäkökulmiin sekä siihen, miten verkostoja tulisi arvioida. Kävimme aiheesta useita keskusteluja. Poliitiikan tutkijana ja arvioinnin asiantuntijana professori Vedungilla oli kiinnostava lähestymistapa verkostoihin. Hän jalosti ajatteluamme ja keskustelujen pohjalta omaa lähestymistapaansa. Hän paikansi paperin ytimen kysymykseen, mitä verkostot ovat ja miten voidaan arvioida julkisen sektorin verkostoja.

Tässä ruotsinkielisessä julkaisussa professori Vedung erittelee verkostokäsitettä ja verkostojen ideaalityyppejä. Hän kuvailee esimerkkien avulla verkostojen toimintaa, arvioinnin kriteereitä ja liittää tämän legitimitettiin, luovuuden, sosiaalisen pääoman, osallistuvan ja dialogisen demokratian käsitteisiin sekä kestävyYTEEN ja responsiivisuuteen.

Olemme iloisia, että voimme nyt tarjota tämän työn verkostojen arvioinnista kiinnostuneiden käyttöön. Toivomme, että julkaisun sisältö palkitsee lukijansa.

Riitta Haverinen
Tulosaluejohtaja, dosentti
Sosiaalipalvelut tulosalue

Förord

Denna rapport har blivit längre och tagit längre tid att fullborda än ursprungligen planerades. I grunden är detta inte ovanligt i forskarvärlden. Illusioner spelar en stor roll i människolivet, så ock i forskarnas. I forskarsamfundet frodas illusionen att forskning tar kortare tid än den gör. Måhända är illusioner nödvändiga för handlandet. Den som realistiskt kan räkna ut hur enorma mödor och lång tid ett åtagande kommer att kosta skulle kanske aldrig åta sig något. Utan illusioner skulle allting från början te sig så avskräckande tungt att ingenting skulle bli gjort.

Att rapporten tagit tid beror inte så mycket på utvärderingsdelen som nätverksdelen. Den stora stötestenen har varit att lista ut vad nätverk och nätverksstyrning egentligen är för något samt hitta och konstruera konkreta exempel som belyser det generella. Mina mödor i detta avseende har resulterat i två idealtyper: nätverk med fullständigt självstyre och nätverk med extern pådrivare. Men här finns mycket mer att säga.

Rapporten har tillkommit på initiativ av en personkrets i FinSoc (Finnish Evaluation Unit for Social Services) inom Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes), Helsingfors. Under april 2002 har jag resonerat med Riitta Haverinen, Tuija Lindqvist och Maisa Maaniittu i FinSoc:s dåvarande lokaler i Cylinderhuset vid Hagnäs torg om vilka problemställningar som bör dryftas i promemorian. Även andra personer i mina forsknings- och utvärderingsnätverk har aktiverats. Fil dr Hans Wreber, numera FoU-enheten vid Centrala Studiestödsnämnden i Sundsvall och fil dr Nils Hertting, Statsvetenskapliga institutionen och Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet, har ställt litteratur om nätverk till mitt förfogande. Nils Hertting har också via sin doktorsavhandling och samtalsvis gett mig åtskilliga spännande uppslag om både utvärdering och nätverk. En anledning till att jag åtog mig att författa denna rapport var för övrigt att Nils och jag då just hade sjösatt forskningsprojektet Utvärdering i resultatstyrning, nätverksstyrning och brukarstyrning (se www.ibf.uu.se). Doktorand Sanna Saksela vid Helsingfors universitets sociologiska institution, men verksam vid Svenska Social- och Kommunalhögskolan (Soc&Kom), har mycket generöst kopierat artiklar ur sin stora artikelsamling om nätverk samt diskussionsvis gett mig synpunkter. Per Mickwitz, Finlands miljöcentral, har gett mig avgörande kommentarer under en hel dags samvaro.

En första version av rapporten presenterades i arbetsgruppen för utvärdering vid Nordiska statsvetarförbundets 13:e kongress i Ålborg i augusti 2002. Insiktsfulla kommentarer lämnades särskilt av opponenter Hanne Kathrine Krogstrup, Ålborg universitet och Jesper Pedersen, DMA/Dansk Markedsanalyse, Århus samt av Peter Dahler-Larsen, Syddansk universitet i Odense, Anders Hanberger, Umeå universitet, Hanne Foss Hansen, Köpenhamns universitet och Ove Karlsson, Mälardalens högskola.

Som vanligt har min raske och hjälpsamme bror jägmästare Tage Vedung, LRF i Uppsala, framställt och placerat in figurerna. Alexander Westerholm och Christian Lindblom har hjälpt mig i med epost, ordbehandling och datorer generellt under mina vistelser vid Soc&Kom 2002–2005. I sista kurvan och på det långa upploppet har Riitta Haverinen och Ilse Julkunen vid Stakes (Ilse tidigare vid Soc&Kom) med sina undringar fått mig att inse att det nu är dags att runda av.

Rapporten skrevs huvudsakligen vid Soc&Kom i april 2003, februari 2004 och april 2005 under mina perioder som International Reader. Uppdraget som Reader vid Helsingfors universitet har varit sällsamt stimulerande för mig. Bakom mina utnämningar 1998 och 2001 ligger bland andra rektor Henrik Hägglund, lärare Viveca Ramstedt-Silén, professor Tom Sandlund och professor Stefan Sjöblom. Utan deras insatser skulle jag aldrig ha blivit ombedd att författa denna artikel.

Till samtliga nu nämnda organisationer och personer framförs härmed ett hjärtligt tack. Ett särskilt varmt och glatt tack vill jag rikta till min kollega och vän Stefan Sjöblom. Stefan har,

stundom oavsiktligt, lämnat värdefulla synpunkter på innehållet. Dessutom har han varit ett outhärligt, aldrig sviktande stöd för mig i min verksamhet i Helsingfors.

Skriften är tillägnad Ilse, Riitta och Tuija samt minnet av Maisa, fyra forskare som genom initiativkraft, intresse, kritik och personalvård fått detta verk att se dagens ljus.

Självfallet bär ingen av de åberopade det ringaste ansvar för innehållet i denna promemoria. Det ansvaret är uteslutande mitt eget.

Rådhuset, Gävle, 30 december, 2005

Evert Vedung

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord | |
| Förteckning över figurer och tabblåer..... | 8 |
| “ETT TRENDIGT ORD” | 9 |
| Flyttfågelflockens självorganisering..... | 9 |
| Stora samhällsteorin om (social) nätverksstyrning | 10 |
| SYFTE | 12 |
| ETT NÄTVERK – ETT PARTNERSKAP – ÄR EN ORGANISATION | 13 |
| IDEALTYP 1: NÄTVERK MED PERFEKT SJÄLVSTYRE | 15 |
| Nätverk med perfekt självstyre: exemplet samverkan kring ett bostadsproblem..... | 16 |
| Kollektiva nätverks inre organisatoriska struktur | 20 |
| IDEALTYP 2: NÄTVERK MED EXTERN PÅDRIVARE | 23 |
| Nätverk med externa pådrivare i 1998 års svenska storstadspolitik | 23 |
| Projekt i utsatta stadsbygder | 26 |
| Aktörer som kan ingå i lokala nätverk i storstadspolitiken..... | 27 |
| ANALYSSCHEMA FÖR OBJEKT: RESULTAT (UTFLÖDE), PROCESS, STRUKTUR, INFLÖDE | 29 |
| Objekt: om nätverkets resultat beror på process, struktur och inflöde..... | 31 |
| Objekt: processer, struktur, resultat och inflöde tagna var för sig | 32 |
| Objekt: implementering och effekter..... | 32 |
| VARFÖR SAMVERKAN I NÄTVERK? | 35 |
| NÄTUTVÄRDERINGENS VÄRDERINGSKRITERIER..... | 36 |
| Synergi – mervärde | 37 |
| Innovativitet, originalitet | 37 |
| Hushållning med knappa resurser: ekonomi (economy) | 38 |
| Hushållning med knappa resurser: produktivitet (productivity) | 38 |
| Hushållning med knappa resurser: utfallseffektivitet (efficiency)..... | 40 |
| Legitimitet | 40 |
| Kreativitet | 41 |
| Fruktbar internprocess | 42 |
| Socialt kapital | 43 |
| Participativ demokrati | 46 |
| Deliberativ (dialogisk) demokrati | 48 |
| Hållbarhet (sustainability) | 51 |
| Måluppfyllelse: problematiskt värderingskriterium | 51 |
| Relevans för underliggande problem, på flera nivåer | 53 |
| Symbolik..... | 54 |
| Responsivitet: Slutmottagarorienterade (adressatorienterade) värdekriterier | 54 |
| Responsivitet: Intressentperspektiv | 55 |
| Responsivitet: Professionella kvalitetsnormer | 56 |
| Tidpunkt för värderingskriterier | 56 |
| SUMMERING | 57 |
| Referenser | 59 |

Förteckning över figurer och tablåer

Figurer

| | |
|--|----|
| FIGUR 1. Nätverksstyrning kring hemlöshet och andra bostadsproblem..... | 18 |
| FIGUR 2. Nätverk av tre organisationer..... | 21 |
| FIGUR 3. Förstorad bild av nätverk av tre organisationer..... | 21 |
| FIGUR 4. Stiliserad bild av intenderade nätverk e svensk storstadspolitik ca 2003..... | 25 |
| FIGUR 5. Enkla systemmodellen tillämpad på organisation..... | 29 |
| FIGUR 6. Enkla systemmodellen kompletterad med implementering och utfall (effekter)..... | 32 |
| FIGUR 7. Formeln för produktivitet..... | 39 |
| FIGUR 8. Utfallseffektivitet mätt genom kostnads-intäktsanalys och kostnads-effektivitetsanalys..... | 40 |
| FIGUR 9. Socialt kapital som en bieffekt av nätverksstyrning..... | 45 |
| FIGUR 10. Demokratisk skolning som bieffekt av nätverksstyrning..... | 47 |
| FIGUR 11. Intressentmodellen tilolämpad på nätverkssamverkan..... | 55 |

Tablåer

| | |
|--|----|
| TABLÅ 1. Övergripande nationella mål för 1998 års svenska storstadspolitik..... | 24 |
| TABLÅ 2. Storstadssatsningens sju kommuner och 24 utsatta områden..... | 24 |
| TABLÅ 3. Speciella konkreta projekt i två utsatta områden i Södertälje..... | 26 |
| TABLÅ 4. Aktörer i lokala nätverk i Sveriges sju storstadskommuner..... | 27 |
| TABLÅ 5. Analysschema för utvärdering av nätverkssamverkans objekt..... | 27 |
| TABLÅ 6. Nätverksstyrning sedd genom systemmodellens glasögon..... | 30 |
| TABLÅ 7. Utvärdering av nätverks handlingsprogram sedd genom systemmodellens glasögon..... | 33 |
| TABLÅ 8. Värderingskriterier hämtade ur teorier för nätverkssamverkan..... | 36 |
| TABLÅ 9. Relevanta nätverksaktörers värderingskriterier..... | 36 |

”ETT TRENDIGT ORD”

Nätverk. Inom företagsekonomi används termen både för att beskriva en organisationsform inom ett företag... och för att karakterisera samspelet mellan företaget och dess omgivning. En nätverksorganisation är en decentraliserad organisation som hålls ihop av olika relationer och kontakter, ofta utan att ha något egentligt centrum... Nätverk i den här [första] betydelsen kan definieras... som ”det totala mönstret av relationer inom en grupp av organisationer som agerar i syfte att nå gemensamma mål”... Enligt ett annat [andra] synsätt definieras nätverk som ”grupper av två eller flera kopplade utbytesrelationer”.

Källa: *Nationalencyklopedin* (svenska) 2002-10-23. http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=273945

Nätverksterapi. Psykoterapiform där man involverar viktiga *personer i patientens sociala nätverk* (min kurs.), dvs. vänkrets, arbete eller skola. Ibland kan terapin rikta sig mot själva nätverket eftersom ett dåligt fungerande nätverk kan antas bidra till patientens problem.

Källa: *Nationalencyklopedin* (svenska) 2002-10-23. http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=273948

Nätverk är på allas läppar. Liksom en gång ”planering”, ”utvärdering” och ”kvalitetssäkring” har ordet ”nätverk” blivit en semantisk magnet som sugit till sig en mängd betydelser. ”För närvarande är ’nätverk’ ett trendigt ord och används därför som förskönande omskrivning för alla typer av mänskliga sammanslutningar,” noterar Wikipedia.¹ ”Nätverk”, ”nätverksstyrning” och de familjebesläktade ”partnerskap”, ”partnerskapssamverkan”, ”kluster” och ”samverkan i kluster” har ryckt fram starkt i popularitetsligan och förvandlats till veritabla modeuttryck i den nordiska facklitteraturen om offentliga sektorn. På engelska används ”network management”, ”new social partnerships”, ”partnership management”, ”collaborative government”, ”joined-up government” och liknande uttryck. Uttrycket ”governance” har ändrat betydelse och fått ungefär samma mening som nätverksstyrning och network management.²

Men vad är egentligen ett nätverk, ett partnerskap? Och vad innebär samverkan i nätverk eller i partnerskap?

Flyttfågelflockens självorganisering

Nätverk handlar om självorganisering, filosoferar Bovaird och Sharifi i en fantasieggande liten artikel (1998:31). De fortsätter:

”Self-organization [is a process] by means of which groups of agents accommodate each other, acquire collective properties which they could not individually possess, and achieve outcomes which they value, without anyone being in charge or consciously planning it.”

För att illustrera självorganiseringens princip nyttjar författarna den flygande fågelflocken som metafor.

”Birds spontaneously collect into a flock that can select and keep the course, fly around obstacles in a very fluid manner, sometimes even break into sub-flocks that flow around

1 <http://sv.wikipedia.org/wiki/N%C3%A4tverk>

2 Stoker 1998. Jfr den svenska boktiteln *Governance* (Björk, Bostedt och Johansson 2003). Vid sidan av ”governance” är ”partnerskap” ett ord med i stort sett samma konnotation som ”nätverk” (”network”, ”policy network”). Betänk rapporttiteln ”Partnerships and Networks as Self-organizing Systems: An Antidote to Principal-Agent Theory” (Bovaird & Sharifi 1998). ”The partnership mode of cooperation for regional growth programming, has evolved especially during the 1990ies (promoted through the EU structural funds). Several parallel definitions of what constitutes partnerships exist and there are several related concepts for example policy networks. The Copenhagen Centre has defined ”new social partnerships” as ”[p]eople and organizations from some combination of public, business and civil constituencies who engage in voluntary, mutually beneficial, innovative relationships to address common societal aims through combining their resources and competencies” (Nelson och Zadek 2000: 14). Även Östhol och Svensson 2002, Ds 2001:59.

both sides of an obstacle, rejoining on the other side as if they they had planned it all along. Such behavior can be modeled from a set of simple rules; ... it provides an example of emergent behavior, from the bottom up” (1998:32).

Ett nätverk organiserar sig självt, precis som en flock fåglar i flykt. Onekligen pekar fågelflocks-metaforen ut några viktiga saker i företeelsen nätverksstyrning, nämligen att ett nätverk är en sorts *organisation*, som har *flytande tillfälliga gränser* och som i avsaknad av överordnat centrum *styr sig självt*, från botten upp, som Bovaird och Sharifi formulerar det. Nätverksstyrning liksom den virvlande småfågelflocken handlar också om *rörelse, dynamik, förändring*.

Men riktigt lyckad är fågelflocksliknelsen ändå inte. I mänskliga nätverk förekommer diskussioner om vilka som skall ingå i nätverket och om nätverkets inre processer. Här dryftas också problem, ståndpunkter, samordning och byten av resurser. Detta fångas inte upp av fågelflocksmetaforen.

Innan jag tränger djupare in i denna begreppsdjungel vill jag dock säga några ord om den stora teorin om social nätverksstyrning.

Stora samhällsteorin om (social) nätverksstyrning

En anledning till varför det talas så mycket i våra dagar om nätverk är att nätverk kommit att ingå i en stor samhällsteori i samtidens vetenskapliga debatt. Denna teori beskriver styrtvecklingen i industrivärldens länder som en rörelse från ”government” till ”governance”³.

”Government” används i anglo-amerikansk politisk teori för att beteckna statens formella institutioner och deras monopol på legitimt fysiskt våld. Särskilt syftar ordet på nationalstaternas parlament, regeringar och förvaltningsmyndigheter, vilka upprätthåller ordning i samhället och underlättar kollektivt handlande. ”Government” åsyftar också de processer som dessa organ är inblandade i.

Ursprungligen uppfattades ”governance” som en synonym till ”government”. Men det har skett ett skred i språkbruket, ett diskursivt skred. ”Governance” betecknar idag, i början av 2006, också något annat än ”government”, nämligen en metod att styra världen på, som i betydande utsträckning inte baserar sig på statens auktoritet och sanktioner. ”Governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred... The governance concepts points to the creation of a structure or an order which cannot be externally imposed but is the result of the interaction of a multiplicity of governing and each other influencing actors” (Stoker 1998:17).⁴ ”Governance” i bemärkelsen frivillig samordning och dialogbaserad samverkan kontrasterar mot ”government”, som står för ett tillvägagångssätt av typen toppen–ner, toppen-styr-botten eller kommandera-och-lyda. ”Governance” betecknar en grupp aktörer som styr sig själva, frivilligt, genom samtal, överläggningar och uppgörelser.⁵

I den stora samhällsteorin förknippas governance med det senmoderna eller postmoderna samfundet. Denna fortfarande rätt konturlösa epok präglas av globalisering, europeisering, ekonomisk omstrukturering, elektronisk kommunikation genom internet och world-wide web, social uppspaltning och kulturell fragmentering. Så vittrar exempelvis tidigare ogenomsläppliga gränser mellan nationer, folk och religioner sönder, vilket gör att kulturer, språk och livsåskådningar

3 T.ex. Stoker 1998:17 ff och Sehested 2002:46 ff.

4 *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (Kickert, Klijn och Koppenjan 1997) och *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Rhodes 1997) är två talande boktitlar. Även ”towards a new understanding of governance” i Nelson och Zadek 2000: 10.

5 Den nya betydelsen har ännu inte kommit in i aktuella ordböcker som Oxford English Dictionary eller Oxford American Dictionary of Current English (28 nov 2003). Här finns endast betydelsen ”action (act) or manner of governing”. Att ”governance” skulle beteckna en annan styrform än ”government” antyds inte.

blandas. Dessa utvecklingsdrag särskilt i de gamla industriländerna leder till lösryckthet, differentiering och komplexitet i alla delar av det sociala livet. Samhällsutvecklingen anses därför kräva annorlunda former för ledning och koordinering, som kan hantera denna komplexitet. Det är i detta sammanhang som governanceteorierna pekar på att nya autonoma subsystem och nya relativt självstyrande nätverksrelationer uppstår på tvärs av såväl politiska sektorsgränser som rågångar mellan offentligt och privat. Det handlar om bättre koordinering mellan likställda parter för att skapa innovationer och uppnå högre effektivitet. Dessa nya förhållandevis självstyrande enheter levererar inte bara hushållning med knappa resurser genom att onödigt dubbelarbete och varandra motverkande insatser kan rensas bort. De åstadkommer också den flexibilitet, innovationskraft och decentralisering, som samhällsutvecklingen påstås kräva.

I det sammansatta samhälle vi nu ser omkring oss finns det ingen som besitter totalt vetande, synoptisk överblick och tillräckligt stora resurser för att lösa alla kollektiva, krångliga problem. Politisk samhällsplanering på central nationell nivå klarar det inte. Oavsett hur genomreflekterade de centrala planerna är och hur effektivt politiska och formellt byråkratiska organ tänkes fungera så inträffar nämligen alltid vid planernas genomförande oavsedda och oförutsedda konsekvenser, som gör att resultaten blir annorlunda än det från början var tänkt. Detta beror på att formellt planerande, beslutsfattande och implementerande organ i nationalstatens topp och centrum är beroende av andra aktörer, som kan driva utvecklingen i andra riktningar. De olika aktörerna i offentlig sektor, näringsliv, civilt samhälle och hushåll måste därför inse att de är ömsesidigt avhängiga av varandra och måste samverka för att med framgång kunna angripa problemen.

Governance har blivit benämningen på en interaktiv politisk styrning, där syftet är att frivilligt och växelverkande arbeta sig fram till gemensamma förståelser av kollektiva problem och hur de skall lösas samt faktiskt lösa dem. Governance beskrivs som en megatrend i vår epok som löper hän mot ett differentierat och multicentrerat politiskt system baserat på en rad autonoma subsystem som ibland gör dubbelarbete och ibland motarbetar varandra. Dyliga subsystem kan bestå av en mångfald aktörer från myndigheter, högskolor, forskningsinstitut, näringslivet, brukarkollektiven, intresseorganisationerna, föreningsvärlden och medborgargemenskapen, som deltar i samma beslutsprocesser mot bakgrund av ömsesidiga resursberoenden utan klara hierarkiska relationer och tvärs över existerande politiksektorer. Även utvärdering kan anses ingå i denna megatrend. De nya styrformerna, liksom de gamla som övervintrar, skall nämligen alla utvärderas.

Nog ligger det en del i detta stora makroteoretiska tanke-system om industriländernas utveckling och uppkomsten av mångorganisatoriska nätverk. Men jag tänker inte på allvar kritiskt diskutera rimligheten av detta synsätt. Poängen med denna rapport är nämligen en helt annan.

SYFTE

The sin of the academic is that he takes so long in coming to the point. Nevertheless, there is some virtue in his dilatoriness; what he has to offer may, in the end, be no great matter, but at least it is not unripe fruit, and to pluck it is the work of a moment.

Michael Joseph Oakeshott, Rationalism in Politics and Other Essays, 1991, s. 60 f

Huvudsyftet med föreliggande arbete är att säga något elementärt men vettigt om *utvärdering* av nätverksstyrning (nätverkssamverkan, partnerskapsstyrning, governance) i offentlig sektor. *Grundfrågan är: hur skall vi utvärdera nätverksstyrning (partnerskapsstyrning) i offentlig sektor?* Frågan är befogad ty många hävdar, som vi nyss sett, att styrning genom eller av nätverk är något nytt eller åtminstone utomordentligt säreget, vilket kan ställa speciella krav på utvärdering. Denna grundfråga kan delas upp i många delfrågor men vi begränsar oss här till två. 1) Vad är det hos nätverksstyrning som kan vara medryckande och praktiskt viktigt att utvärdera? Vad är det speciella med nätverk och partnerskap som skiljer ut dem från exempelvis ett vanligt offentligt program, en vanlig offentlig reform, en vanlig samling offentliga styrmedel? 2) Vilka värderingskriterier kan och bör användas vid utvärdering av nätverksstyrning som kollektivt beslutsfattande?

För att kunna besvara dessa båda delfrågor måste vi ta ett steg bakåt och ge några synpunkter på vad ordet "nätverksstyrning" och synonymerna "nätverkssamverkan" och "partnerskapsamverkan" anspelar på när det brukas om företeelser, som åtminstone delvis hör hemma i offentliga sektorn. Men vi måste också backa ytterligare ett steg och utvärdera vad ett nätverk, ett partnerskap, är för något.

Jag tänker därför inleda med att dissekera termen "nätverk". Sedan ämnar jag ta itu med ordet "nätverksstyrning". Jag gör dessa semantiska ansträngningar för att ringa in området för grundfrågan, ty sist och slutligen och viktigast är ambitionen att kasta några strimor av ljus över ett par aspekter på *utvärdering* av nätverksstyrning i offentlig sektor.⁶

En svårighet är att skriftställarna inte skiljer mellan nätverk som teoretiska idealtyper och därmed hjälpmedel för forskning och forskningsliknande analys å ena sidan och å andra sidan något som existerar eller avses komma att existera och kallas nätverk. Nedan skall jag till att börja med föra in läsaren i ett resonemang kring idealtypiska teoretiska nätverk. Läsaren bör alltså noga hålla i minnet att det än inte är tal om några verkliga nätverk, vare sig faktiskt existerande eller omtalade i något planeringsdokument. Diskussionen gäller endast hur man skulle kunna definiera ordet "nätverk" för att få ett fruktbringande analysredskap.

⁶ Framställningen styrs av en minimumnorm: gör inte förvirringen större. At least don't make it worse; at least don't add to the muddle. På den här punkten kan jag inte motstå frestelsen att återge Dr Johnsons ytterst komprimerade och precisa men därigenom svårgenomtänkliga definition av "network": "anything reticulated or decussated, at equal distances, with interstices between the intercessions".

ETT NÄTVERK – ETT PARTNERSKAP – ÄR EN ORGANISATION

Network management has been defined ... as a form of coordination of strategies of actors with different goals with regard to a certain problem or policy measure within an existing framework of interorganizational relations ... [N]etwork management takes place in a context where there is no shared opinion on which way to go. There is no clear goal or set of goals from one actor which can be taken as a guideline for managing activities for interaction processes within policy networks. Nor is there a clear hierarchy in which the manager stands at the top and can profit from a clear authority line. Last but not least, network management is not characterized by clear decision procedures on which the manager can rely ... [M]anagement in networks is about creating strategic consensus for joint action within a given setting ... [I]n fact finding a common purpose is one of the main tasks of network management ... Characteristic of network management ... is a strong orientation towards facilitating interaction processes, mediating between different actors and an orientation to goal searching rather than goal setting.

Källa: W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn and J. F. M. Koppenjan, 1997, *Managing Complex Networks*, 167.

Ett nätverk (ett partnerskap) är en *organisation* men en egenartad sådan.⁷ Det är ingen formell organisation men ändå en organiserad entitet, som jag väljer att kalla organisation.⁸ Som alla organisationer befolkas den av människor. I fallet nätverk kan vi lämpligen tala om medlemmar. Men *rågången* mellan medlemmar och icke-medlemmar är flyktig och lätt genomsläpplig. Medlemmar träder in och ut på ett oformligt sätt. Ett nätverk är också en platt organisation. Den *formella strukturen* är *minimal*. Alla medlemmar av ett nätverk är nämligen principiellt jämställda. Det finns inget överordnat centrum. En för alla gemensam befälhavare existerar inte. Någonstans kan det finnas en formell boss, men denne har varken direkt eller indirekt utfärdat några order. Alla medlemmar är huvudmän, principaler. Ett nätverk är en *heterarki*: ”a form of organization resembling a network or fishnet”.⁹

I organisationen nätverk skall alla självmant och på jämlik basis kunna dryfta ett eller flera gemensamma ämnen. Självfallet måste någon ta initiativ och försöka få andra att tillsammans med initiativtagaren konstruera en problemformulering som täcker en problemuppfattning, som alla kan samlas in under. Nätverk uppstår eller återuppväcks för att lösa egenbestämda problem, inte för att dryfta medel och metoder att bearbeta något uppifrån angivet problem. ”Focal problems” har någon kallat det. Upprättande av ett nätverk innebär inte bara att avgränsa ett övergripande problemområde, som täcker varje deltagares speciella problem; det gäller också att tillskapa en *struktur*, dvs. bestämma vilka aktörer som skall delta i nätverket, samt en uppsättning arrangemang och regler, en samarbetsordning, för hur nätverkandet skall gå till. I och för sig kan det finnas ett medlemsmöte och detta kan fatta en del kollektiva beslut, t.ex. vem som skall vara ordförande

7 Det är naturligtvis ”sociala” eller ”sammhälleliga nätverk” som intresserar oss i denna rapport, inte nätverk av exempelvis järntrådar, nylon, garn eller kanaler. ”Nätverk” (”network”) används här i bemärkelsen ”socialt nätverk” (”social network”) dvs. som metafor för mänsklig samordning genom samtal och samverkan. Själva metaforen kommer dock ursprungligen från naturriket. Följande lista är hämtad från uppslagsordet ”network” i Oxford English Dictionary (25 aug 2003); punkterna 2d och 2h (mina kursiveringar) tillhör dem som här skall utvecklas; de andra punkterna i listan hänvisar till icke-sociala, icke-sammhälleliga nätverk (<http://dictionary.oed.com/entrance.dtl>):

1. Work in which threads, wires, or similar materials, are arranged in the fashion of a net; *esp.* a light fabric made of netted threads.

2a. (With *a* and *pl.*) A piece of work having the form or construction of a net; a collection or arrangement (of some thing or things) resembling a net.

2c. A complex collection or system of rivers, canals, railways, or the like.

2d. *fig.* An interconnected chain or system of immaterial things. Also *attrib.* Also, a representation of interconnected events, processes, etc., used in the study of work efficiency.

2e. A system of cables for the distribution of electricity to consumers; *spec.* one in which interconnections are such that each consumer is supplied by more than one route; hence, any system of interconnected electrical conductors or components, sometimes including a source of e.m.f., that provides more than one path for the current between any two points.

2f. A broadcasting system, consisting of a series of transmitters capable of being linked together to carry the same programme; also, in a more general sense: a nation-wide broadcasting company; the broadcasting companies as a whole.

2h. An interconnected group of people; an organization.

8 Carlsson (2000: 508) skriver: ”While policy networks should not be understood as organizations, they should nevertheless be perceived as organized entities, and thus, collectively acting units.” Jag uppfattar att detta ligger nära min egen förståelse av ett idealtypiskt nätverk, trots att jag kallar dem organisationer (som står för informella organisationer).

9 <http://pespmc1.vub.ac.be/ASC/HETERARCHY.html>; (Web Dictionary of Cybernetics and Systems).

och leda överläggningarna på mötet eller om det skall göras anteckningar och i så fall vem som skall göra detta. Mötet kan enas om att avfatta en förteckning över medlemmar och deras kontaktuppgifter. Någon kan spontant åta sig att ombesörja att det blir gjort. Medlemsmötet kan tillsätta en person som kallar till möten eller en samordningsgrupp som förbereder möten. Men allt detta kan rotera. Det kan också utses en samordnare och fixare.

Alla organisationer har något slags konstitution, som anger organisationens syfte och talar om hur organisationen skall styras. Men i ett nätverk behöver det inte finnas stadgar, ekonomisk redovisning eller lagstadgade årsmöten. Det finns ingen styrelse med formella roller, som har mandat att fälla slutliga avgöranden å hela nätverkskollektivets vägnar. Om en styrelse utses och denna styrelse ges befogenhet att slutligt bestämma över exempelvis en dagordning eller medlemmarnas pengar har nätverket förvandlats till en formell organisation. Eftersom den formella organiseringen då inte längre är minimal är det inte längre ett nätverk, hävdar man. I ett nätverk sker allt frivilligt och jämlikt.¹⁰

Sammanfattningsvis är ett nätverk en *organisation* men med en märkligt lös *struktur*. Rågången mot omgivningen är vindlande och oskarp. Det har en icke-hierarkisk inre uppbyggnad, utan överordnat centrum. Det finns ingen för alla gemensam huvudman. Med detta klarläggande kan vi nu övergå till styrning i nätverk eller samverkan i nätverk eller med andra ord organisationens *processer*.

10 Ordet "nätverk", men möjligen inte ordet "partnerskap", kan också ha en annan betydelse. Det kan åsyfta det totala mönstret av kommunikativa relationer inom en grupp av aktörer, inte bara mönster av ett speciellt slag. Denna användning av ordet inbegriper mycket mer än nätverk där aktörerna är jämställda och dialoginriktade och frivilligt samordnar eller utbyter resurser med varandra; den innefattar också t. ex. sociala former som binds samman hierarkiskt. Enligt detta breda, inklusiva nätverkskoncept spelar det ingen roll om någon är formellt överordnad andra så länge man kommunicerar eller har i kontakt med varandra; det är ett nätverk i alla fall. Detta breda, inkluderande nätverksbegrepp täcker det totala mönstret av relationer inom en grupp av aktörer, inte bara relationer på basis av frivillighet som handlar om sammanföring eller utbyte av resurser. Se t.ex. figurena i Jørgensen 1993b och Hatch 1997: 65 ff eller listan i Carlsson 2000: 505 f.

Sannolikt ligger detta breda begrepp "socialt nätverk" i linje med den första betydelsen av ordet, som indikeras i den första devisen i upptakten till denna rapport, hämtad från den svenska nationalencyklopedin. Vår första avgränsning ovan ligger nära det andra synsätt på nätverk som åsyftas i samma devis.

IDEALTYP 1: NÄTVERK MED PERFEKT SJÄLVSTYRE

När inträffar perfekt nätverksstyrning (partnerskapssamverkan) i perfekta nätverk (partnerskap)? Eftersom ett nätverk är en organisation så åsyftar nätverksstyrning *processer och deras resultat* i denna organisation. Nätverksstyrning uppstår när organisationens medlemmar tillsammans fattar ett beslut om att slå ihop eller byta resurser. Genom detta beslut försöker nätverket styra sig självt och då föreligger nätverksstyrning. Nätverksstyrning är självstyrelse, inte en extern agents styrning av nätverket.

I linje med denna avgränsning kan en minimal definition av nätverk med perfekt självstyre lyda så här:

Nätverk med perfekt självstyre (perfekt nätverksstyrning) föreligger då en samling aktörer, som ingår i ett nätverk, frivilligt, genom att kommunicera med varandra via samtal och överläggning, på jämställd basis kommer fram till en ordning, som handlar om att lösa varandras problem genom att slå ihop eller byta resurser åtminstone i den enkla meningen att de *fattar beslut om* att slå ihop eller byta resurser med varandra. Vid perfekt nätverksstyrning föreligger således

- a) en uppsättning aktörer i en platt organisation utan gemensamt överordnat centrum som
- b) genom att kommunicera, samtala, på ett uppriktigt och ärligt sätt
- c) sonderar möjligheter att frivilligt samordna sig genom att slå ihop eller utväxla resurser med varandra för att lösa problem och
- d) självmant fattar beslut om att lägga ihop eller sinsemellan byta resurser.¹¹

Läsaren bör notera att jag här försöker göra en extrem renodling för att åstadkomma en urbild, en idealtyp, ungefär som den perfekta hierarkin i förvaltningsläran eller den mikroekonomiska människan i nationalekonomin.

Vid idealtypisk nätverksstyrning finns det ett nätverk av jämställda parter som frivilligt – drivna av egna motiv – möts för att inventera sina problem och som de tror att andra deltagare kan hjälpa dem att attackera. Startpunkten för samarbete i nätverk kan vara att en aktör inser att den har ett problem men är beroende av ett par andra aktörers resurser för att kunna lösa eller åtminstone mildra problemet. Aktören tar därför kontakt med de andra två för att resonera om problemet och om det finns intresse av att lägga samman eller byta resurser för att lösa även problem som de andra två har. Efter en del diskussioner kommer alla tre överens om att de bör fortsätta ordväxlingen och fattar därför kollektivt ett beslut om att bilda en lös gemenskap, en organisation, ett nätverk. Detta är nätverksstyrning för att upprätta ett nätverk.

Under de samtal som följer på nätverkets bildande kommer deltagarna till klarhet över att de kan angripa ett gemensamt problem om de lägger ihop eller ömsesidigt byter resurser med varandra. Parterna dryftar nu fram och tillbaka vad de vill ha och vad de kan erbjuda som gentjänst. De överlägger om vilka åtgärder som var och en skulle kunna ställa sig bakom för att lösa både det överordnade problemet och varandras problem. I dryftandet måste det vara ett ömsesidigt givande och tagande utan något som helst inslag av tvång eller överordning–underordning för att det skall vara ett perfekt socialt nätverk. Samspråkandet och delibererandet är självorganiserat; parterna dryftar saker frivilligt, inte för att lyda en överordnad eller tillmötesgå någon aktör som befinner sig utanför nätverket. Informationsutbytet sker på ett uppriktigt och ärligt sätt. Det skall vara ett fritt, meningsskapande flöde av tankar. Alla skall delta. Man går laget runt för att alla skall beredas tillfälle att yttra sig och lägga fram sina synpunkter. Härigenom förmodas alla komma att känna sig delaktiga i processen, vilket ger legitimitet åt resultatet.

I detta inledande skede handlar resurshanteringen enbart om utväxling av informationer. Av några deltagare erhåller andra medverkande i nätverket upplysningar, som de kanske återgäldar med upplysningar, som är av intresse för de förstnämnda. Informationerna rör vars och ens

¹¹ Min idealtyp ansluter i huvudsak, men inte helt, till Herttings (2003:51).

problem, som skulle kunna lösas eller mildras genom att man lägger ihop materiella resurser i en samlad pott eller utväxlar resurser med varandra. Men det är viktigt att notera att informationerna också kan avse immateriella tillgångar såsom upplysningar om betydelsefulla sakförhållanden samt om tänkbar sammanläggning eller utväxling av status, legitimitet, goodwill och ryktbarhet. Fortfarande rör det sig enbart om aktörer i ett nätverk som samtalar och överlägger, inte nätverksstyrning.

Så småningom övergår det interagerande inventerandet i verkliga förhandlingar. Man försöker enas om en *gemensam handlingsstrategi*. Nyckelorden för processen fram till nu är samråd eller interaktion, som kanske leder till samordning, samarbete eller samverkan. Om parterna kommer överens om en samordnad, kollektiv strategi över vilka insatser som var och en skall göra för att vissa problem skall lösas och mål skall nås, då blir det perfekt nätverksstyrning, eller samverkan i nätverk (partnerskap). Genom det kollektiva beslutet har nätverkets medlemmar övergått till att styra sig självt; vi står inför ett fall av nätverksstyrning.

Allt detta förutsätter att nätverket också kunnat enas om *vilka aktörer som skall ingå i nätverket* samt en *arbets- och beslutsordning* för att komma fram till en gemensam handlingsstrategi. Med andra ord: man måste ha enats om en *struktur*. Eftersom *processen* för samråd och samverkan i nätverk är informell förutsätts kanske åtminstone någon sorts tyst eller formlös överenskommelse om hur denna process skall gå till. Nätverk kan alltså inte bara enas om en gemensam handlingsstrategi utan också om vägen dit, dvs. en *struktur* och en *process* för att nå fram till en strategi.

Nätverk med perfekt självstyre: exemplet samverkan kring ett bostadsproblem

Medvetenhet om ömsesidigt resursberoende för att lösa gemensamma eller varandras individuella problem är grundvalen för perfekt idealtypisk nätverksstyrning. De beslut om sammanläggningar eller utbyten eller de verkliga sammanläggningar eller utbyten, som denna medvetenhet eventuellt leder till, sker genom samtal och herradömfri kommunikation, frivilligt och utan tryck från något utomstående för alla gemensamt överordnat centrum.

Nätverksstyrning kan sägas bygga på *resursberoendeteorin* som utvecklats av otaliga tänkare i organisationsläran. Varje organisation är avhängig av tillgångar, som andra organisationer i dess omgivning har kontroll över (Hatch 1997:78 ff). Dessa behov av resurser ger omgivande organisationer makt över organisationen i fråga, som de kan använda för att få något i gengäld om de levererar den åtrådda nyttigheten (Coleman 1990: 131-136).¹²

Jag skall illustrera tankegångarna genom att anföra ett konkret men *påhittat fall* av nätverksstyrning. Fallet är konstruerat utifrån ett exempel hämtat från Nils Herttings spännande doktorsavhandling om samverkan i nätverk (2003:59 f.).¹³ Exemplet belyser ett lagarbete för att bearbeta ett bostadsproblem. Det gör inte anspråk på att vara realistiskt; det återges som ett idealtypiskt exemplar av perfekt fungerande nätverksstyrning.

De nätverkande aktörerna i det uppbyggda exemplet är

- 1 kommunala socialförvaltningens bostadssociala enhet
- 2 kommunägda allmännyttiga bostadsföretaget
- 3 Frälsningsarmén.

¹² Resurserna kan naturligtvis ordnas efter vikt. Vi kan skilja mellan kritiska och knappa resurser. *Kritiska* är sådana resurser utan vilka organisationen inte kan fungera. *Knapphet* på en resurs råder då tillgången på den uppfattas som begränsad.

¹³ Jag har komprimerat och gjort smärre stilistiska förändringar i Herttings framställning, konstruerat det överordnade problemet som ett bostadsproblem, lagt till kostnadsaspekter samt låtit tillverka en figur.

Det handlar alltså om ett nätverk bestående av två aktörer från offentliga sektorn och en från civila samhället.

Föreställ er en *bostadssocial enhet inom en kommunal socialförvaltning*. Av politikerna har den fått i uppdrag att lösa hemlösa människors akuta bostadsproblem. Av någon anledning tycks antalet hemlösa plötsligt ha drastiskt ökat. Socialarbetarna blir varse detta genom sina direkta kontakter med uteliggare. Personalen har emellertid inte någon pålitlig och heltäckande information om vilka de hemlösa är och var man skall nå kontakt med dem. Enheten skulle behöva göra en inventering, men det skulle dra resurser, som den i så fall måste äska extra anslag för.

Enheten själv förfogar heller inte över några tomma lägenheter. När den ser sig omkring efter lediga bostäder får den snabbt reda på att kommunala bostadsföretaget också har ett bostadsproblem men av en annan art. Det har ett antal obebodda lägenheter i sitt bestånd. Ingen annan bostadsförvaltare på orten har några lediga lägenheter. Enheten inser att den på kort sikt är beroende av att bostadsföretaget tillhandahåller lägenheter för att de hemlösa klienterna skall kunna ges tak över huvudet. Om den bostadssociala enheten inte kan säkerställa detta resursflöde från bostadsföretaget kommer den enligt sin egen uppfattning att misslyckas med att uppfylla sina mål. Detta kan leda till obehaglig massmediekritik i form av exempelvis anklagelser för slapphet och inkompetens. Eftersom det inte finns någon annan bostadsförvaltare med lediga bostäder, så är den bostadssociala enheten mycket beroende av det kommunala bostadsföretaget och dess lägenheter.

Även det *kommunägda allmännyttiga bostadsföretaget* är i bryderi. Dess bostadsproblem består i att det har besvärade många lägenheter outhyrda. De drar kostnader. Bolaget står inför tvånget att antingen höja hyrorna i resten av beståndet eller begära ett tillskott av medel från huvudägaren kommunen. Att få tomma lägenheter uthyrda skulle hålla dessa kostnadsökningar nere. Genom att upplåta bostäderna till bostadssociala enheten inser företaget att det kommer att få hyresintäkter, som det annars inte skulle ha fått. I en sådan belägenhet är bostadsföretaget också ganska beroende av den bostadssociala enheten.

Situationen är emellertid mer komplicerad än så. Socialförvaltningens bostadssociala enhet är inte bara beroende av bostadsföretagets lägenheter. Den upplever sig också beroende av att få information om hemlösa från en frivilligorganisation som verkar i kommunen. *Frälsningsarmén* sitter inne med kunskaper om vilka människor som är hemlösa, var dessa människor håller till, hur man når dem samt vilka behov de har. Om bostadssociala enheten får dessa upplysningar av Frälsningsarmén, kan enheten på ett billigt sätt identifiera, kontakta och behovsbestämma vilka som verkligen är hemlösa.

Frälsningsarmén har också ett bostadsproblem. Dess härbärgen är överfulla och personalen är pressad. Om socialförvaltningen kunde ge bostäder åt fler, så skulle trycket mot Frälsningsarméns faciliteter lätta. Organisationen har därmed ett materiellt incitament att bistå socialförvaltningen. Frälsningsarmén hyser också en annan baktanke med att lämna upplysningar. Genom att samarbeta och lämna information får den nog ett erkännande av de sociala myndigheterna, vilket ger status, legitimitet och goodwill. Måhända kan den då också öka sina chanser att även fortsättningsvis få kommunala bidrag för delar av sin rörelse. Och detta innebär inget merarbete eller extra utgifter, ty informationen finns ju redan, förpackad och klar.

Bostadssociala enheten är alltså direkt avhängig av Frälsningsarmén och Frälsningsarmén är direkt avhängig av bostadssociala enheten. Även bostadsföretagets möjligheter att få sina obebodda lägenheter uthyrda är indirekt beroende av information om de hemlösa från Frälsningsarméns fältorganisation till den bostadssociala enheten.

Låt oss nu anta att ovanstående beroenden konstaterats när de tre institutionerna träffats för att inventera sina respektive predikament. Ponera också att de tre parterna blivit ense om att formulera det övergripande problemet som ett bostadsproblem. Mer specifikt består problemet i att de bostadslösa antal ökat från ca 35 till omkring 60 personer under de senaste två åren och

att, om ingenting görs, så tycks ökningen komma att fortsätta. Ett långsiktigt mål växer också efterhand fram och anammas, nämligen att bryta denna utveckling och under en treårsperiod rejält minska uteliggarnas antal. Ett delmål för det kommande året är att halvera antalet. Pondera vidare att parterna efter en del dryftande, diskuterande och schackrande lyckats ingå en överenskommelse om en handlingsstrategi; beslutet innebär att resursutbytena verkligen skall komma till stånd. Nätverket har därmed skapat en offentlig politik, en sorts bostadspolitik i miniatyr med övergripande mål, delmål och en åtgärdslista. Nätverksstyrning handlar primärt om utveckling, politiktillblivelse, ”policy formation”. Figur 1 (s. 16) illustrerar dels kalkyleringsprocessen, dels beslutet om handlingsstrategin.

I figur 1 kan vi se att det är *materiella tillgångar*, faktiska eller potentiella, som skall bytas. De lägenheter som det kommunägda allmännyttiga bostadsföretaget skall låta den kommunala socialförvaltningens bostadssociala enhet förfoga över och som de hemlösa skall få bo i är materiella liksom de hyresinkomster, som socialförvaltningens bostadssociala enhet skall ge till det allmännyttiga bostadsföretaget. Materiella är också de kommunala ekonomiska bidrag, som Frälsningsarmén hoppas få även i framtiden. Potentiellt materiell är den vinst, som Frälsningsarmén hoppas inkassera genom att hemlöshetsstrycket mot deras härbärgen skall lätta.

Men även *immateriella tillgångar* ingår i uppgörelsen. Särskilt viktig är information som någon annan har men som man själv inte har kontroll över. Socialförvaltningen behöver information om hemlösa människor från Frälsningsarmén och är beredd att i gengäld leverera erkännande, status, goodwill och legitimitet, vilket också är immateriella nyttigheter. Socialförvaltningen skall ge goodwill och legitimitet till bostadsföretaget.

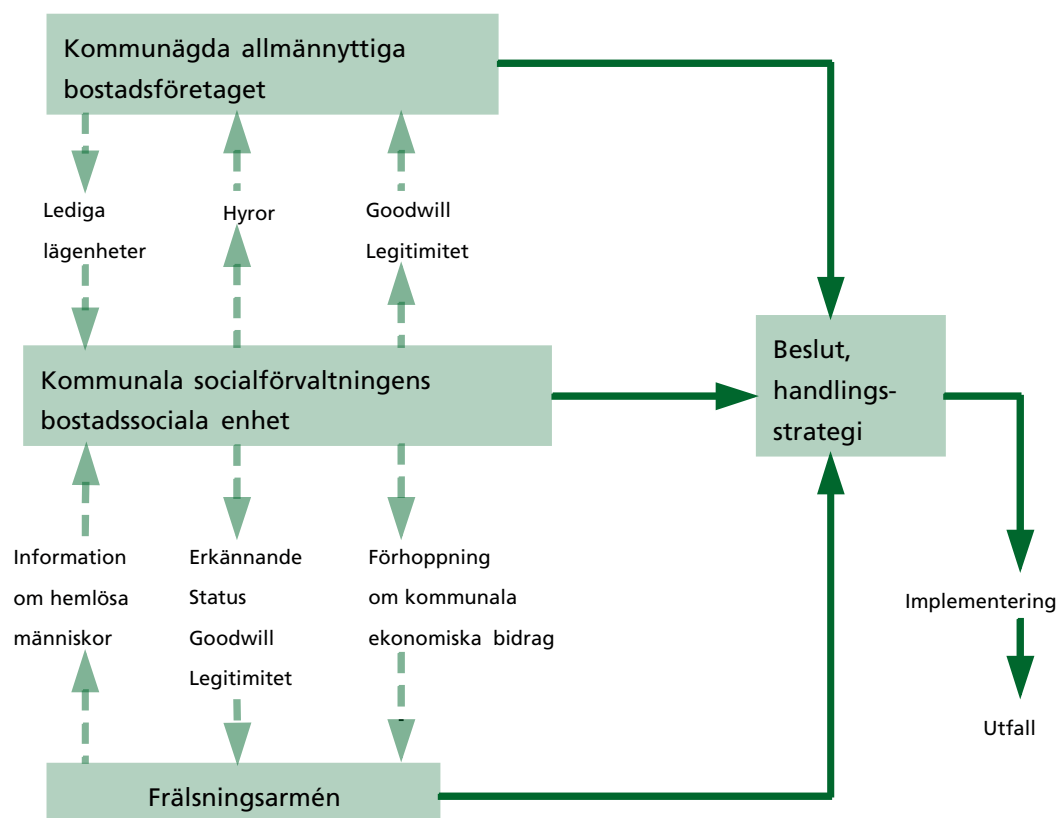


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 1. Nätverksstyrning kring hemlöshet och andra bostadsproblem

Idealtypisk samverkan i nätverk baserar sig på en föreställning om en kommunikativ gemenskap. I den mest perfekta av alla världar bör samarbetet ske i form av ett ostört, uppriktigt och rationellt samtal eller, i förlängningen, en perfekt förhandling mellan nätverkets medlemmar. För att alla skall känna sig delaktiga skall alla ställa upp. En sak som ständigt betonas är vikten av att man går laget runt, kanske i flera omgångar, så att alla verkligen får fram vad de har att säga. Man får inte förstrött och halvhjärtat hänga med i vad som yttras i väntan på att själv få ordet. Man måste lyssna djupt och engagerat på vad de andra säger. ”Att lyssna uppmärksam och verkligen ta in vad andra menar innebär att man riskerar att förändras av det man hör,” har Juanita Brown halvt skämtsamt sagt (Olausson 1999:33). Det skall heller inte vara slagsmål mellan fastfrusna åsikter utan ett genuint, öppet sökande efter nya insikter.

Att samarbeta i perfekt nätverkssamverkan innebär att visa förtroende, att vara uppriktig med information om den egna organisationens eller gruppens problem, mål, preferenser, aktuella önskemål, föreställningar, verklighetsbilder och tillgängliga materiella och immateriella resurser. De ingående aktörerna måste öppet erkänna vilka predikament de befinner sig i och vad de önskar uppnå. De måste ärligt avslöja vad de vill ha och vad de kan ge i stället.

Dessa uppriktighetskrav är den potentiella nätverksstyrningens akilleshäla, ty en enskild part kan tjäna mer på att ohederligt dölja än på att redbart avslöja. Ingen vill blotta sig. Det kan bli ett tjuv- och rackarspel mellan aktörerna i stället för ett öppet, herradömeftritt och transparent samtal. Realt nätverkande kan också bli ett Babels torn av tungomålstalande människor. Alla babblar förbi varandra utan att någon lyssnar och förstår.

Aktörerna kan inte utöva tvångsmakt i bemärkelsen beordra varandra att göra vissa saker. De kan endast samtala och samarbeta. Det är genom kommunikation och informationsutbyte som aktörernas verklighetsbilder, värderingar och ståndpunkter nyanseras och förädlas och kommer närmare varandra. Den grundläggande mekanismen är samtal, kommunikation, meningsutbyte; detta kan leda till gemensamma föreställningar om problem och om relevanta och intressanta beroenden. I sin tur kan detta bli utgångspunkten för en sorts förhandlingar varigenom överenskommelser kan ingås och kollektiva beslut om konkret samarbete fattas. Diskussion och överläggning är förutsättningen för att kollektiva nätverk skall kunna enas om samverkan kring att föra ihop eller byta tillgångar.

Väl fungerande idealtypisk nätverksstyrning innebär att parterna enas om en *nätverksstruktur*, dvs vilka deltagare som skall ingå och vilka regler och arrangemang som skall gälla för deltagandet; i *nätverksprocessen* inom denna struktur måste de sen diskutera sig fram till en samsyn om problem och om resurshantering för att tackla problem samt framför allt besluta om en strategi för handling. Samordning av resurser handlar om anpassa sig till varandra för att få ett bättre resultat både för den enskilde medlemmen och på ett aggregerat kollektivt plan. Samordning kan anses vara önskvärd när nivån på den sammantagna välfärd som uppnås om aktörerna samverkar är högre än om de skulle agera var och en för sig. Det handlar om en vinna-vinna-situation. Bostadssociala enheten uppfyller bättre organisationens mål, slipper lägga resurser på att utreda vilka de hemlösa är och hur man skall få kontakt med dem, behöver inte begära extra anslag från kommunen för detta och hjälper naturligtvis de hemlösa. Bostadsföretaget får bättre ekonomi, slipper höja hyrorna eller begära mer pengar från ägaren kommunen och får ökad goodwill genom att det bidrar till ökad välfärd för ett antal människor utan hem. Frälsningsarmén stärker den egna organisationens legitimitet och status genom att medverka till ökat välbefinnande för de hemlösa utan att det leder till merarbete för organisationen. Alla får ett belöningsöverskott, en positiv bytesbalans (jfr Abrahamsson 1989: 137).

Kollektiva nätverks inre organisatoriska struktur

Vi skall nu titta lite närmare på det kollektiva nätverkets, eller närmare bestämt det interorganisatoriska nätverkets inre organisatoriska struktur.

Ett kollektivt nätverk är, som sagt, en organisation av ett speciellt slag. Det är en kommunikativ gemenskap mellan kollektiva entiteter. Ur en synvinkel handlar det om ett *interorganisatoriskt* nätverk, dvs. en gemenskap *mellan* formella sammanslutningar. Vi kan tänka oss ett utbyte av information mellan tre kommunala, självständiga förvaltningar i en och samma kommun och kalla detta ett interorganisatoriskt nätverk. De tre förvaltningarna uppfattas då som separata organisationer. Systemgränsen dras kring varje enskild förvaltning. Informationsutbytet blir mellanorganisatoriskt, interorganisatoriskt.

Men de kan också betraktas som delar av den kommunala apparaten i stort. Då blir informationsutbytet dem emellan *intraorganisatoriskt*, eftersom nätverket existerar *inom* den större kommunala organisationen. Den överordnade systemgränsen dras kring den kommunala apparaten som helhet och gränsen runt varje enskild förvaltning blir underordnad denna.

Kollektiva entiteter begränsar sig emellertid inte till formella organisationer. Det kan också handla om t.ex. ett boendekollektiv, som inte har formerat sig till någon formell sammanslutning men som ändå ges representation.

I interorganisatoriska sociala nätverk tänkes ingående formella organisationer och övriga ingående kollektiva entiteter fungera som noder i ett kommunikations- och samtalssystem. Samtalsrelationerna mellan tre organisationer förenade i ett interorganisatoriskt nätverk förutsätts gestalta sig som i figur 2.

Men egentligen är det inte organisationerna som kommunicerar. Organisationer kan inte kommunicera. Blott människor kan kommunicera. Därför består också kollektiva nätverk av en uppsättning individer som inventerar problem och utbyter erfarenheter. Dessa samtalande och erfarenhetsutbytande människor kan då sägas kommunicera å sin organisations vägnar.

Jag föreslår att vi bör dra en skiljelinje mellan den yttre och den inre nätverkskretsen, som tillsammans utgör ett kollektivnätverk. Den *yttre nätverkskretsen* är de organisationer, grupperingar eller kollektiv (som här skall kallas ModerOrganisationer MO) vilka sänder representanter till en samtalsgrupp. Den *inre nätverkskretsen* är ringen av personer som representerar dessa organisationer, grupperingar eller kollektiv och som interagerar i samtalsgruppen. Eftersom individerna i denna ring överskrider sin organisations gräns kan de kallas gränsgångare (GränsGångare, GG). De kan också benämnas gränsöverbyggare, gränsöverskridare eller brobyggare (Aldrich och Herker 1977). Tillsammans bildar den yttre och den inre nätverkskretsen nätverket.

Figur 3 visar två typer av relationer som finns i ett interorganisatoriskt nätverk. En typ rör *vertikal* samfärdsel och typfallet är förhållandet mellan gränsgångarna och deras uppdragsgivande moderorganisationer. Det handlar om den vertikala relationen mellan varje moderorganisation och dess egen gränsgångare, dvs. mellan Moderorganisation 1 och GG1, Moderorganisation 2 och GG2 samt Moderorganisation 3 och GG3.

Grundläggande är dock den typ som handlar om *horisontella* relationer. Relationerna mellan gränsgångarna GG1, GG2 och GG3 är horisontella. Horisontell är också relationen mellan gränsgångargruppen som kollektiv enhet och var och en av moderorganisationerna. Vi tänker på fallet när den inre nätverkskretsen som helhet kommunicerar ett förslag till gemensam handlingsstrategi till moderorganisationerna eller en moderorganisation kommunicerar samma sak till den inre nätverkskretsen.

Denna tudelade struktur hos ett idealtypiskt kollektivnätverk har föga noterats i nätverks- och utbyteteoretiska resonemang (Cook och Emerson 1984).

I kollektivnätverk finns det med andra ord, paradoxalt nog, ett inslag av hierarki eller vertikalitet i bemärkelsen överordning – underordning. Men denna hierarki gäller moderorga-

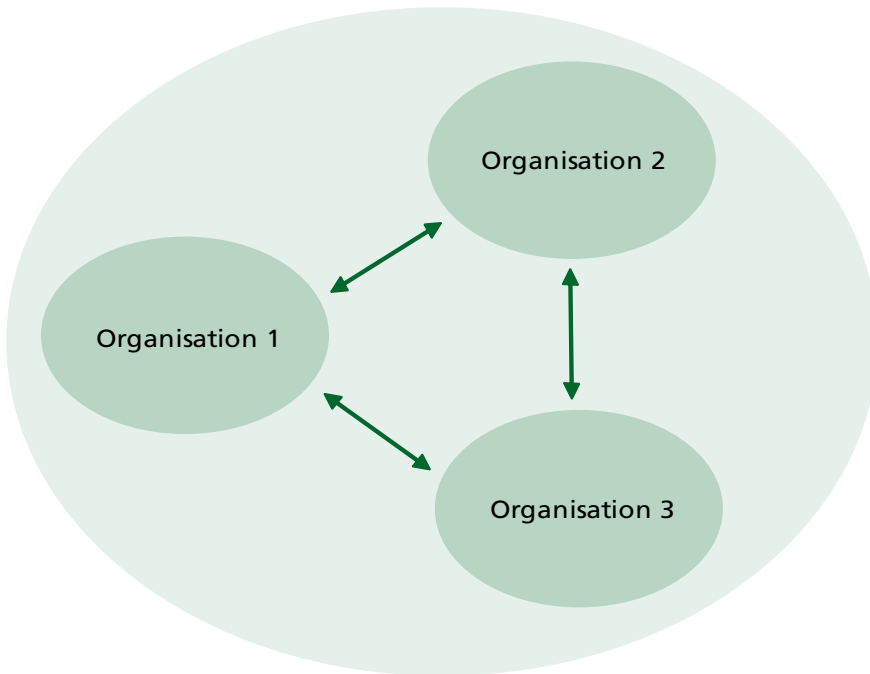


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 2. Nätverk av tre organisationer

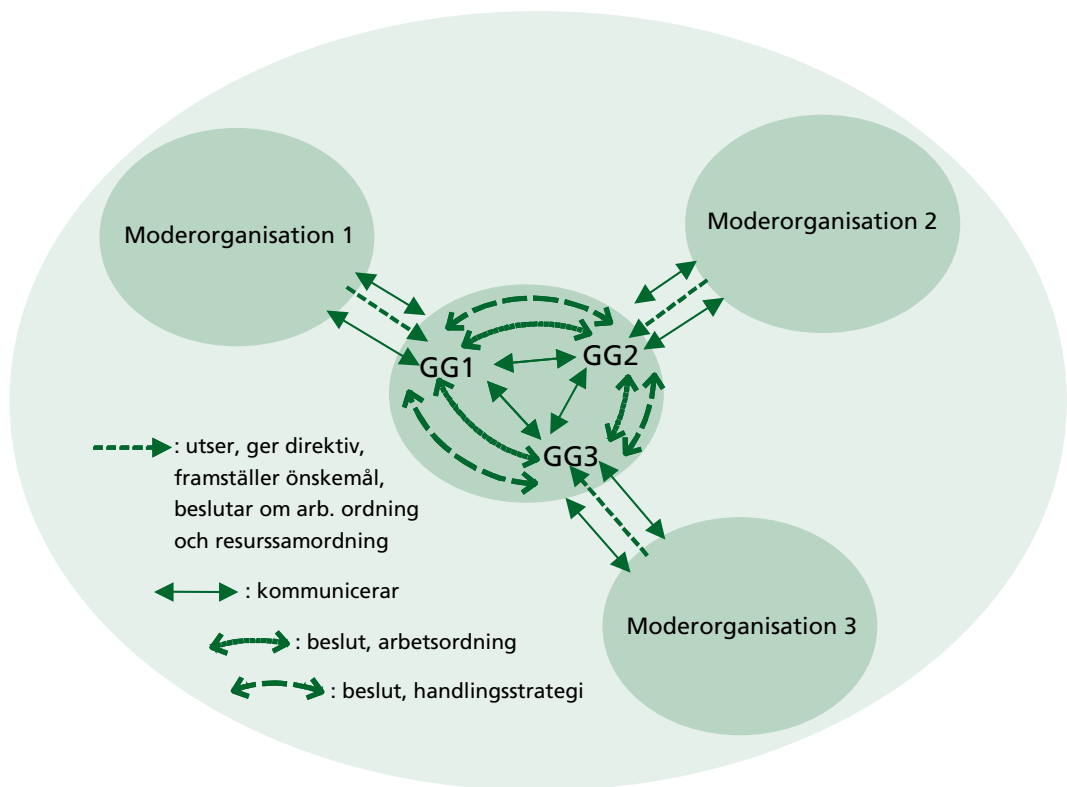


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 3. Förstorad bild av nätverk av tre organisationer

nisation och dess egen gränsgångare. Den gäller inte moderorganisationerna inbördes och inte gränsgångarna inbördes. Här förutsätts horisontalitet och frivillighet. Märk väl att jag här hela tiden talar om kollektivbaserad nätverksstyrning som teoretisk idealtyp. Jag säger ingenting om vare sig real eller planerad kollektiv nätverksstyrning.

Men det viktigaste i idealtypisk kollektivbaserad nätverksstyrning är relationerna i exekutivgruppen. Här skall nämligen formell likställighet råda. Ingen gränsgångare får stå hierarkiskt över någon annan. Här föreligger i princip jämställdhet, horisontell samverkan och frånvaro av toppstyrning. Tanken är att gruppen av gränsgångare skall kunna något frigöra sig från tryckande hierarkier och öppet deliberera gemensamma angelägenheter. Idealtypiskt skall alla vara likställda och kunna diskutera och överlägga helt fritt ungefär som på ett *perfekt akademiskt forskningsseminarium*. Det är argumentets primat som gäller i den rationella ideala samtalssituation, som tänkes råda i exekutivgruppen.

Just det perfekta vetenskapliga seminariet ställs ofta upp som en förebild för den välfungerande samverkansgruppen. Mekanismen i ett vetenskapligt seminarium kallas kommunikativ rationalitet av en del. Med kommunikativ rationalitet menas en form av förnuft, som kommer till stånd genom bruk av ståndpunkter och argument. (Eriksen 1995: 22.) Det perfekta seminariet fångar förvisso upp kommunikationsdelen i nätverkssamverkan. Men det täcker inte in beslutsfattardelen. I nätverkssamverkan handlar det ju också om att fylkas bakom en gemensam strategi och ett perfekt forskningsseminarium behöver ju inte resultera i något sådant kollektivt beslut. *Deliberativ demokrati* verkar vara en mer adekvat analogi, ty där är poängen ändå att nå fram till kollektiva ordningar.

Naturligtvis kan det stanna vid utbyte av erfarenheter, på samtalsbasis. Eventuellt når man också fram till gemensam övertygelse om vilka resursberoenden som föreligger. Men så långt som till beslut om sammanläggning eller utbyte av resurser kommer man inte. I dessa fall handlar det om nätverk, som försöker uppnå nätverksstyrning utan att lyckas. Men medlemmar kan naturligtvis också nå en uppgörelse om en gemensam handlingsstrategi. Då är vi framme vid nätverksstyrning.

Låt oss summera. Följande minimala villkor bör ingå i en definition av ett perfekt kollektivt nätverks inre organisatoriska struktur.

- 1) Ett kollektivt nätverk består av ett antal horisontella, formellt jämlika, icke-hierarkiska relationer mellan parterna i nätverket
- 2) Det finns ingen för alla ingående aktörer gemensam befälhavare, gemensam principal, gemensam huvudman; ett gemensamt centrum saknas.
- 3) Vertikala huvudman–exekutivrelationer finns men mellan enskilda moderorganisationer och dessas gränsgångare; mellan moderorganisationerna inbördes och gränsgångarna inbördes råder principiell jämställdhet.

I ett minimalt definierat idealtypiskt kollektivnätverk finns alltså inget för alla ingående medlemmar gemensamt centrum. Mellan varje moderorganisation och dess egna gränsgångare råder emellertid i princip ett huvudman–exekutivförhållande. Internt i gränsgångargruppen finns däremot ingen överordning–underordning eller hierarki. Här råder i stället absolut jämställdhet som förutsättning för att kunna föra ett fullständigt transparent och genomskinligt meningsutbyte. Det är denna mix av egenskaper som karakteriserar ett kollektivnätverk som idealtyp.

Om detta nätverk också kommer överens om problemuppfattningar och om resurssammanföringar och resursutväxlingar för att lösa varandras problem då blir det fråga om nätverksstyrning.

IDEALTYP 2: NÄTVERK MED EXTERN PÅDRIVARE

En helt annorlunda, mer urvattnad form av idealtypisk nätverksstyrning får vi om det finns externa pådrivare. En extern pådrivare är en aktör, som inte tillhör nätverket utan står vid sidan av, men som försöker påverka det genom att, t.ex., ekonomiskt eller moraliskt bidra till att det upprättas eller fortlever, allmänt avgränsa ett problemområde eller sätta mål för nätverket. Låt oss skärskåda idealtypisk nätverksstyrning med extern pådrivare lite närmare utifrån tanken på huvudman – exekutivrelationer. Exempel kan konstrueras på basis av den förkärlek som finns idag för offentlig styrning genom kontrakt.

Ponera att en statlig myndighet ingår ett avtal med styrelsen för en kommun om tillskott av statliga pengar på villkor att kommunen själv skjuter till ett lika stort belopp, att den organiserar upp ett nytt lokalt nätverk (eller stöder ett befintligt) och att detta nätverk förbinder sig att arbeta inom ett angivet problemområde för att uppnå den statliga myndighetens mål. Nätverket består av representanter för flera kommunala myndigheter (t.ex. socialförvaltningen, skolförvaltningen, fritidsförvaltningen), för flera statliga lokala myndigheter, för näringslivet på orten, för platsens föreningsliv samt för brukarna av de åtgärder som nätverksarbetet tänkes leda fram till.

Den statliga myndigheten sluter detta avtal i förhoppning om att nätverket skall åstadkomma något intressant och spännande, som innebär bättre hushållning med knappa resurser och som kan bidra till uppfyllelse av de statliga målen. Kommunstyrelsen å sin sida hoppas att dess mål skall förverkligas genom att kommungemenskapen gynnas på något sätt. Men trots att de bidragit med allmänna mål, pengar och krav på att nätverk skall göra jobbet, så blir varken statsmyndigheten eller kommunstyrelsen själva medlemmar av nätverket och lägger sig heller inte i nätverkets löpande verksamhet. Däremot kan de naturligtvis i efterhand utvärdera nätverket för att utröna om målen uppnåtts, om pengarna använts vettigt och om nätverket fungerat hyggligt.

Det tycks vara *teodicéprincipen* som skall gälla: Gud skapar världen men ingriper sedan inte i den löpande verksamheten.

I detta fall är staten huvudman för de statliga lokala myndigheter som skall ingå i nätverket. För socialförvaltningen, skolförvaltningen och fritidsförvaltningen, vilka också skall ingå, är kommunstyrelsen huvudman. Båda är externa pådrivare.

Resonemanget om extern pådrivare kan sammanfattas så här. En utanförstående aktör, som formellt inte ingår i nätverket, försöker styra, t.ex. genom att bevilja medel till en annan aktör på villkor att denne tar initiativ till att upprätta en nätverksorganisation och lovar verka för att detta nätverk skall arbeta inom ett visst politikfält och mot vissa mål.¹⁴

Det är nu hög tid att med ett konkret fall illustrera utläggningen om nätverk med externa pådrivare. Som exemplar väljs 1998 års svenska storstadspolitik, den s.k. Storstadssatsningen. Därmed lämnar vi den möjligen något syrefattiga luften i de två idealtypernas fiktiva värld för att diskutera nätverk som de ungefärligen ser ut i förslag, planer och faktiskt arbete i den svenska storstadspolitiken.

Nätverk med externa pådrivare i 1998 års svenska storstadspolitik

I svensk storstadspolitik tänkes samverkan i lokala nätverk spela en betydelsefull roll. Det handlar om nätverk med externa pådrivare. Både centrala staten och centrala kommunen driver på. Låt oss betänka statens roll. Staten har kungjort problemområde, satt mål för aktiviteterna, krävt att nätverk upprättas samt förutskickat att nätverkandet kommer att utvärderas; men den har

¹⁴ Eva Sørensen och Jacob Torfing (2002, 2005) har sett och gjort teori av detta: staten som administratör av nätverk.

inte själv deltagit i nätverken. I detta igenkänner vi drag av såväl processtyrning som mål- och resultatstyrning. Det är processtyrning i så måtto att staten reglerar lokala beslutsprocesser: kräver nätverksorganisering. Men det är också målstyrning. Staten har ju satt övergripande mål, lämnat agenterna en viss frihet att välja medel (trots kravet på nätverksorganisering) samt angett att utvärdering skall göras efter en tid. (Hertting och Vedung 2006).

Storstadspolitiken är områdesbaserad (eng. community-based, Provan & Milward 2001:3) och riktad mot rumsligt avgränsade problemtyngda stadsdelar inom storstadsregionerna.¹⁵

Riksdagen har 1998, på regeringens förslag, officiellt satt upp två övergripande mål för den nationella storstadspolitiken. Det andra övergripande målet har brutits ner på åtta delmål.¹⁶ Denna målstruktur illustreras i tablå 1.

I riksdagens beslut 1998 utpekades de kommuner och de geografiskt avgränsade s.k. ”utsatta områden” inom var och en av kommunerna, som dess storstadspolitik riktar sig mot. ”Utsatta områden” betyder ungefär ”problemtyngda avgränsade territorier,” ”avgränsade territorier med besvärliga sociala förhållanden”. De sju kommunerna och de sammanlagt 24 utsatta områdena i dessa kommuner återfinns i tablå 2.

TABLÅ 1. Övergripande nationella mål för 1998 års svenska storstadspolitik

- 1) Ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet
- 2) Bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas invånare
 - 2.1 Sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor
 - 2.2 Socialbidragsberoendet bör minskas
 - 2.3 Svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen
 - 2.4 Alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan. Det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik
 - 2.5 Utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas – de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta
 - 2.6 Alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
 - 2.7 Folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras
 - 2.8 Det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena.

Källa: Proposition 1997/98:165: *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*, s. 31. Regeringens förslag till nationell politik för storstadsregionerna antogs av riksdagen den 2 december 1998. Se rskr 1998/99:34 och Bet. 1998/99:AU2.

TABLÅ 2. Storstadssatsningens sju kommuner och 24 utsatta områden

| Kommun | Utsatta områden i respektive kommun |
|------------|---|
| Stockholm | Husby, Rinkeby, Rågsved, Skärholmen och Tensta |
| Huddinge | Flemingsberg, Vårby och Västra Skogås |
| Botkyrka | Alby, Fittja och Hallunda-Norsborg |
| Haninge | Jordbro |
| Södertälje | Fornhöjden, Geneta, Hovsjö och Ronna |
| Göteborg | Bergsjön, Gårdsten, Hjällbo och Norra Biskopsgården |
| Malmö | Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden |

¹⁵ Andra exempel på områdesbaserad offentlig politik är svenska statens inkomstöverföringspolitik till fattiga kommuner, svenska statens regionalpolitik, EU:s strukturfondspolitik samt EU:s Leaderprogram för landsbygdsutveckling. – Eftersom storstadspolitiken är områdesinriktad blir den också sektorsövergripande; den skall med andra ord implementeras i flera redan bestående sektorer.

¹⁶ Prop. 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. s. 31.

I riksdagens beslut ingår också anvisningar om styrmedel. Det rör sig om *ekonomiska styrmedel* – penningbidrag – som betalas ut på vissa villkor stipulerade i avtal. Den kommun som enligt riksdagens beslut är berättigad att delta i storstadspolitiken kan inleda förhandlingar med statliga Storstadsdelegationen. Dessa förhandlingar förutsätts leda till ett avtal, ett s.k. *lokalt utvecklingsavtal*, mellan kommunen i fråga och Storstadsdelegationen.¹⁷ För att det skall bli ett avtal måste kommunen lova att bidra med lika mycket pengar som staten. Kommunen måste också ganska detaljerat ange hur pengarna skall användas inom det statligt angivna problemområdet för att närma sig uppfyllelse av de statliga målen. Pengarna finns tillgängliga i tre år men avtalen kan löpa på längre tid, t.ex. fem år. Politiken är alltså *kontraktsbaserad* och därmed principiellt interaktiv och dialoginriktad vad gäller varje individuellt avtal.

De områdebaserade nätverk som tänkes bli framdrivna eller åtminstone legitimerade eller stimulerade av de ovan nämnda stat–kommunavtalen planeras uppträda på i vart fall två olika administrativa nivåer. De skall finnas på 1) nivån utsatta bostadsområden samt, om möjligt, på 2) nivån projekt inom dessa utsatta bostadsområden. De förväntas innehålla många aktörer, både offentliga och privata. Aktörerna förmenas komma från olika politiska nivåer och sektorer.

Ett stiliserat tänkt nätverk för ett utsatt bostadsområde i den svenska storstadspolitiken mening illustreras i figur 4.

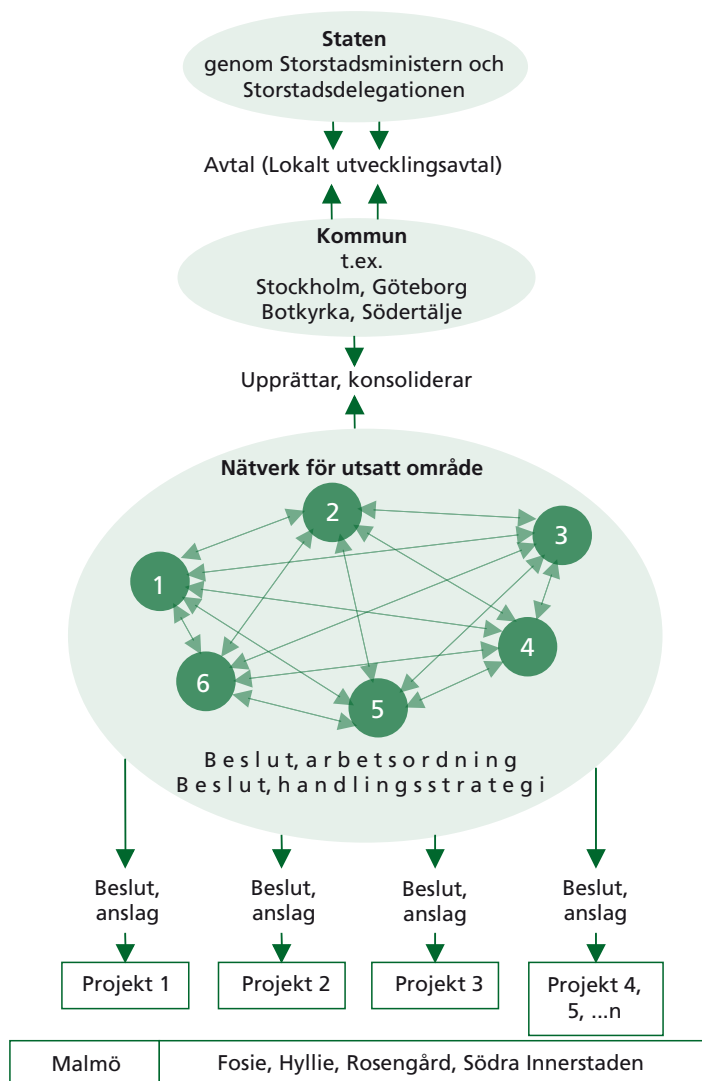


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 4. Stiliserad bild av intenderade nätverk i svensk storstadspolitik ca 2003

¹⁷ För en översikt över avtalen se <http://www.storstad.gov.se/kansli/avtal.htm> (per den 10 februari 2004).

Figur 4 visar, i rudimentär och förenklad form, den intenderade uppbyggnaden av genomförandesystemet för 1998 års storstadspolitik. Högst upp i hierarkin befinner sig staten i form av Storstadsministern. Till sin hjälp har ministern Storstadsdelegationen. Ett lokalt utvecklingsavtal tänkes bli ingånget mellan Storstadsdelegationen och någon av de sju behöriga kommunerna. I avtalet kan stat och kommun komma överens om att kommunen kan få statsbidrag för upprustning av utsatta bostadsområden inom kommunen på villkor att den själv bidrar med motsvarande belopp. För varje utsatt område måste den också för uppgiften upprätta ett nätverk eller ge stöd till ett befintligt. De officiella riksmålen skall vara ledstjärnor för nätverkens arbete. Men därutöver står det kommunen fritt att sätta upp egna kollektiva mål. Inom dessa ramar skall nätverken agera fritt och kreativt för att utveckla eller stimulera till specifika insatser och åtgärder för att nå målen. Varje nätverk för varje utsatt bostadsområde samt varje enskilt konkret projekt i varje utsatt bostadsområde kan naturligtvis också sätta upp egna mål.

Projekt i utsatta storstadsbygder

Storstadspolitiken kokar i slutänden ner till projektbaserade insatser i de utpekade områdena. ”Åtgärder” kallas de ibland. Storstadspolitiken skall präglas av ett underifrånperspektiv sägs det. Ortsbundna föreningar och organisationer samt lokala grupperingar och enskilda boende skall delta i utvecklingsprocessen genom att beskriva och analysera läget i bostadsområdena och på denna grundval föreslå lämpliga insatser. Själva insatserna bör företrädesvis vara nätverksbaserade. Låt mig här ta Södertälje kommun som exempel. Jag väljer ut åtgärder under två av delmålen: (i) ge alla elever förutsättningar att nå målen i grundskolan samt (ii) öka det demokratiska deltagandet och delaktigheten (mål 2.4 respektive 2.8 i tablå 1 ovan):

TABLÅ 3. Speciella konkreta projekt i två utsatta områden i Södertälje

| Område | Projekt | Kostnad 1999-07-01– 2001-06-30 |
|--------|---------------------------|-----------------------------------|
| Ronna | Skol- och språkutveckling | 991 000 kr |
| | Trygghet i skolan | 168 000 kr |
| | Skolan mitt i byn | 180 000 kr |
| | Moral och etik | 265 000 kr |
| | Ungdomens hus | 174 000 kr |
| | Eftermiddagsaktiviteter | 386 000 kr |
| | Medborgarkontor | 113 000 kr |
| | Allaktivitetshuset Oasen | 666 000 kr |
| | Områdesråd | 038 000 kr |
| Geneta | Skol och språkutveckling | 607 000 kr |
| | Livslångt lärande | 175 000 kr |
| | Studiegården | 339 000 kr |
| | Syrianskt aktivitetshus | 087 000 kr |
| | Fritidsgården mötesplats | 112 000 kr |
| | Områdesråd | 023 000 kr |
| | Arbetsboken (trappombud) | 108 000 kr |

Källa: http://www.storstad.gov.se/framtid/arkiv/kommun/sodertalje/infobladd_lokalt_utvecklingsavtal_sodertalje_jan_00.pdf (per 2004-02-10).

Aktörer som kan ingå i lokala nätverk i storstadspolitiken

Omkring år 2003 kunde ett områdesbestämt eller ett projektavgränsat lokalt nätverk bestå av ett urval av följande kollektiva aktörer. Vi hämtar aktörer från samtliga sju storstadskommuner. Den bild som träder fram visas i tablå 4. Alla aktörer som nämns ingår naturligtvis inte i alla nätverk; tablåen företer alla som åtminstone en gång deltagit i ett nätverk.¹⁸

Noteras bör att slutmottagare för en områdesinriktad stadspolitik inte bara utgörs av de boende i området ("Boende") eller dem som äger bostadsfastigheter ("Boendesektorn"); även näringsidkare och deras sammanslutningar ("Näringslivet") samt medborgarföreningar och organisationer verksamma i det lokala territoriet i fråga ("Civila samhället") måste betraktas som adressater eller slutmottagare.

De lokala, områdesbundna urbana partnerskap som upprättats inom ramen för 1998 års svenska storstadspolitik har förvisso haft drag gemensamma med idealtypisk kollektiv nätverksamverkan. Här finns uppdragsgivande grupperingar och organisationer. Dessa modergrupperingar kan bestå av olika primärkommunala och sekundärkommunala organ, lokala statliga myndigheter, konsultföretag samt områdesverksamma adressater från boendesektorn, näringslivet och civila samhället. Modersammanslutningarna skall utse gränsgångare som förutsätts inte

TABLÅ 4. Aktörer i lokala nätverk i Sveriges sju storstadskommuner

| |
|---|
| <p>I Kommunen Bostadsföretag ägda av kommunen, t.ex. AB Stockholmshem Socialförvaltningen Skolförvaltningen Rektorsområden Lokala biblioteket Fritidsförvaltningen</p> |
| <p>II Landstingskommunen Sjukvårdsenhet</p> |
| <p>III Staten Arbetsförmedlingens lokalkontor i kommunen Lokala postkontor Riksantikvarieämbetet</p> |
| <p>IV Konsultföretag</p> |
| <p>V Slutmottagare (adressater) <i>Boende</i> Boende (med äganderätt, bostadsrätt, hyresrätt) <i>Boendesektorn</i> Villaägare, radhusägare Kooperativa fastighetsägare (HSB, Riksbyggen, enskilda BRF) Privata ägare av flerbostadshus Kommunala bostadsföretag (allmännyttan) Villaägare- och radhuskollektivet Bostadsrättskollektivet Hyresgästkollektivet, hyresgästföreningar <i>Näringslivet</i> Lokala näringsidkare (kaféinnehavare, konsumbutiker, privata livsmedelsbutiker) Näringsidkareorganisationer <i>Civila samhället</i> Medborgarsammanslutningar och lokala organisationer (invandrarföreningar, idrottsföreningar, religiösa samfund med social verksamhet)</p> |

¹⁸ Det som visas i figur 10 motsvarar vad Gorpe (2001: 31) kallar stora partnerskapet. Lilla partnerskapet betecknar i hans terminologi varje konkret enskilt nätverk inom ett politikområde.

bara samtala, utbyta informationer, diskutera och deliberera utan även förhandla och eventuellt fatta beslut om samverkansordning och konkret samverkan kring fysiska aktiviteter. I princip handlar det om huvudmän och deras exekutiver, som skall åstadkomma nätverkssamverkan och nätverksstyrning. Men det finns också avvikelser. Det finns externa pådrivare: centrala staten och centrala kommunen. Dessa har angett allmänt problemområde och allmänna mål. De begär samverkan i nätverk. De levererar monetära resurser till projekt.

Därmed har jag avslutat diskussionen om begreppen nätverk (partnerskap) och nätverksstyrning (partnerskapssamverkan). Jag har försökt visa vad nätverk och nätverksstyrning idealtypiskt innebär. Jag har utvecklat två idealtypiska nätverk: nätverk med perfekt självstyre och nätverk med extern pådrivare. Dessa har illustrerats med ett bostadsexempel respektive ett storstadspolitiskt exempel.

Resten av rapporten skall nu ägnas ämnet utvärdering av nätverk och nätverksstyrning.

ANALYSSCHEMA FÖR OBJEKT: RESULTAT (UTFLÖDE), PROCESS, STRUKTUR, INFLÖDE

Nog finns det mål och mening i vår färd
men det är vägen, som är mödan värd.

Källa: Karin Boye

Äntligen har vi alltså kommit fram till huvudfrågan: hur skall nätverk och nätverksstyrning utvärderas? I tur och ordning skall två aspekter på denna fråga tas upp: utvärderingens objekt och utvärderingens värderingskriterier. Utvärderingens objekt skall skärskådas från tre utgångspunkter: 1) om nätverkets resultat beror framför allt på nätverksprocess men även på struktur och inflöde, 2) nätverkets process, struktur och resultat tagna var för sig samt 3) implementering och effekter av nätverkets resultat. Detta ger analyschemat i tablå 5.

Nätverk och partnerskap är som sagt *organisationer*. En organisation brukar sönderdelas i en struktur inom vilken pågår en process som förmodas ge resultat (prestation, produkt); processen har stimulerats av ett inflöde. För att illustrera och klargöra denna nedbrytning är det lämpligt att utgå från systemmodellen eller input-outputmodellen.

I sin enklaste form kan den idealtypiska systemmodellen ritas som i figur 5.

TABLÅ 5. Analyschema för utvärdering av nätverkssamverkans objekt

- 1) Utvärderingens *objekt* – vad är det vi utvärderar när vi utvärderar nätverk och nätverksstyrning?
 - a Beror nätverkets resultat på nätverksprocessen, strukturen och inflödet?
 - b Hur ser nätverksprocess, nätverksstruktur och nätverksresultat ut, tagna var och en för sig?
 - c Vilka effekter har resultatet gett upphov till och hur har resultatets implementeringen påverkat effekterna?
- 2) Utvärderingens *värderingskriterier* – mot vad eller med vilka *måttstockar* bör värdet av nätverk och nätverksstyrning bedömas?*

* Denna begränsning till två aspekter är självfallet en kraftig insnävring. Enligt vad jag själv en gång hävdade finns det åtminstone ytterligare sex aspekter på utvärdering. Se Åttapunktsprogrammet i Vedung 1998:92 ff. Ett exempel på ett spörsmål som inte besvaras i denna rapport är följande: Om den offentliga *interventionen* är organiserad som nätverk i samverkan, bör då också *utvärderingen av interventionen* vara organiserad som ett nätverk i samverkan?

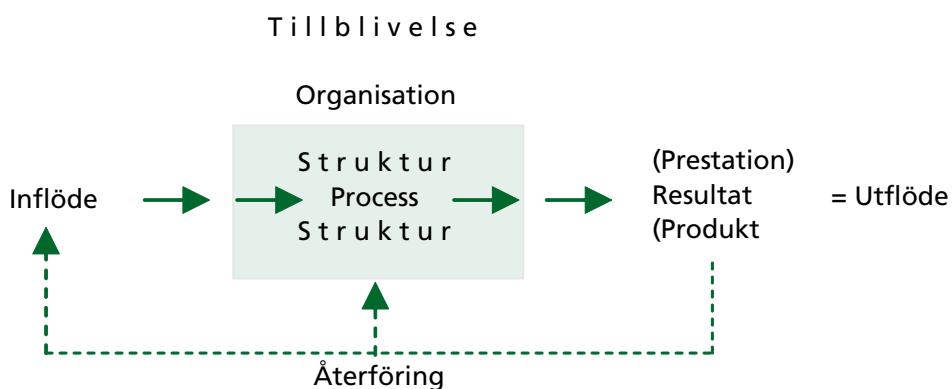


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 5. Enkla systemmodellen tillämpad på organisation

Ett system är en entitet som består av ett antal delar som hänger ihop. Den enkla systemmodellen i figur 5 är abstrakt och utan konkret sakinnehåll. Den substans som vi fyller ut pilschemat med kan hämtas från många vetenskaper. Biologer föreställer sig människan som ett system med inflöde, struktur och processer samt utflöde. Men även den kommunala apparaten, riksdagen, regeringen, en nationell statlig myndighet eller EU-kommissionen kan konstrueras som system. I detta perspektiv kan ett kommunalt socialkontor modelleras som ett system med *inflöde* av personal, direktiv, pengar och förmaningar till en *organisation* med en viss *struktur* vars interna *processer* i form av ett besluts- och verksamhetsmaskineri producerar ett *utflöde* av sociala tjänster till klienter, vilket vi i detta sociala sammanhang brukar kalla *resultat* (eller alternativt *prestation* eller *produkt*). Från resultat (utflöde) har vi *återföring* till process och inflöde.

Läsaren bör notera att systemmodellen i detta sammanhang *inte* gör anspråk på att *avbilda* världen. Den är ett instrument *för att ta reda på* hur världen ser ut. Den är en idealtyp, ett verktyg tänkt att användas som ett analysredskap för att ge idéer om lämpliga frågor i t.ex. utvärdering. Även som verktyg kan den självfallet behöva kompletteras. En anspråkslös sådan komplettering, med avseende på just ett lokalt nätverk, visas skelettartat i tablå 6.

Som *inflöde* i nätverket skulle vi kunna ta innehållet i besluten hos vart och ett av de berörda moderkollektiven A, B, C och D att inleda sonderingar om problem och inbördes resursförflyttningar. Vad vi syftar på är de deltagande moderaktörernas initiala föreställningar om vad ett nätverk skall ägna sig åt, vilka problem de upplever sig ha, vad de vill uppnå, vilka uppoffringar de är beredda att göra för att nå sina mål samt vilka som bör respektive inte bör ingå i samverkansarbetet. Dessa överväganden mynnar ut i ett beslut att upprätta ett nätverk.

Nätverkets struktur handlar om vilka som tillåts delta i nätverket och nätverkets interna rolluppsättning. Hur är nätverket avgränsat mot omvärlden? Vilka organisationer, andra kollektiva entiteter och individer ingår i nätverket? Hur är nätverket uppbyggt internt? Vilka personer ingår som ordinarie och som ersättare i den inre nätverksskretsen? Vilka positioner har de i sina moderorganisationer?

Nätverkets process blir arbetet i nätverket med att inventera, dryfta och komma överens om vilka problem som skulle kunna lösas genom samordning av resurser. Initiativtagaren A har ett problem som bör åtgärdas och de första sonderingarna visar att detta problem kan lösas om initiativtagaren får tillskott av resurser från de andra deltagarna B, C och D. Om B, C och D tillika

TABLÅ 6. Nätverksstyrning sedd genom systemmodellens glasögon

Inflöde (upprättande)

Föreställningar hos en mängd aktörer, t.ex. A, B, C och D, om vilka som bör ingå i ett eventuellt nätverk samt vad ett dylikt nätverk skall syssla med, t.ex. problemfält, allmänt formulerade övergripande mål på problemfältet och inringning av vars och ens problem som skulle kunna lösas genom resurssamordning. Beslut om nätverkets upprättande.

Nätverkets struktur

Aktörer som ingår, nätverkets inre uppbyggnad med gränsgångargrupp och modergrupperingar

Nätverkets process

Process: nätverkets arbetsgång

Process: gränsgångarnas utformande av förslag till gemensam problemsyn

Process: förankring av gemensam problemsyn i modergrupperingarna

Process: gränsgångarnas utformande av förslag till gemensamt handlingsprogram

Process: förankring av gemensamt handlingsprogram i modergrupperingarna

Process: formellt kollektivt beslut att anta gemensamt handlingsprogram

Nätverkets resultat (Prestation, Produkt) = Utflöde

Innehåll i av nätverket beslutat handlingsprogram

får vissa resurser från A samtidigt som de sinsemellan också utväxlar resurser kan detta bidra till att mildra eller eliminera problem som B, C och D har. Diskussionsvis arbetar sig nätverket fram till en uppfattning om vad var och en skall göra för att det hela skall gå ihop. Så småningom fattas beslut om ett kollektivt handlingsprogram – en kollektiv strategi, ett insatspaket, ett åtgärdsprogram – som innefattar vad var och en av de ingående aktörerna åtar sig att ge och ta emot. Handlingsprogrammet måste naturligtvis vara förankrat i såväl gränsgångargrupp som moderorganisationer.

Nätverkets resultat blir innehållet i det samlade, anammade handlingsprogrammet (Prestation, Produkt). I lyckliga fall mynnar ju nätverkets samverkansprocesser ut i att den inre gruppen fattar ett beslut om sammanföring eller utväxling av resurser vilket också fastställs av moderorganisationerna. Det är det institutionaliserade innehållet i detta beslut som är nätverkets resultat. Nätverkets resultat är identiskt med Utflöde i systemmodellen.

Nätverksstyrningens resultat är alltså i första omgången inte en effekt ute i samhället eller i naturen. Det är en beslutad politik, en anammad intervention, som måste implementeras för att senare kunna få effekter ute i samhället eller i naturen. Samverkan i nätverk skapar politik, utvecklar politik. Den handlar om politiktillblivelse, om policy formation. Den implementerar inte någon annans politik. Skapelseaktens resultat är ett beslutat handlingsprogram, en beslutad intervention, en strategi i form av ett språkligt formulerat beslut, som sedan *i sin tur* måste implementeras av och i moderorganisationerna för att få handfasta konsekvenser.

Objekt: om nätverkets resultat beror på process, struktur och inflöde

En till synes självklar utgångspunkt för en utvärdering av nätverkssamverkan måste rimligen vara: har den lett till något? Har nätverkandet gett något resultat? Från styrningssynpunkt måste det centrala perspektivet på nätverk ändå vara om de levererar, om de ger resultat, och i vad mån dessa resultat beror just på nätverksprocesserna, kanske också strukturer och inflöde. Vad blev resultatet? Berodde resultatet på nätverksprocesserna? Hade nätverkets strukturer någon inverkan? Hade inflödet någon inverkan på resultatet? Hade omgivningen någon inverkan? Evaluatorn undersöker med andra ord vad resultatet blev samt om och på vilket sätt process, struktur, inflöde, och omgivning påverkade resultatet.

Tänk er in i följande drastiska situation. En granskning visar att nätverket inte lyckats producera något gemensamt handlingsprogram. Då bör utvärderaren ställa frågan: Varför? Svar på varför-frågan kan utvärderaren eventuellt få genom att rikta sökarljuset mot *nätverksprocessen*. Det förefaller mycket rimligt att ta reda på vad det mer speciellt är i nätverkets arbetsprocess som gjort att resultatet (handlingsprogrammet) blivit otillfredsställande eller helt uteblivit. Har moderorganisationernas ledningar varit tillräckligt tydliga och energiska i sitt stöd till nätverkandet? Ledningarnas ansvar betonas väldigt starkt i nätverkslitteraturen. (Danermark 2003: 18). Har det funnits någon processledare i gränsgångargruppen, som med kraft, entusiasm, kompetens och legitimitet drivit nätverksarbetet framåt? Detta informella ledarskap i den lilla gruppen betonas också starkt. (Danermark 2003: 18). Har gränsgångarna haft tillräckligt stort manöverutrymme i förhållande till sina moderorganisationer? Har det varit klart vad de fått fatta respektive inte fatta beslut om? Eller har det varit så att det funnits gränsgångarna som kommit från så låg nivå i sin moderorganisation att de inte haft mandat att tala för sin organisation? (Danermark 2003: 34 ff). Nätverksprocessen kalfatras i dylika fall inte för sin egen skull utan för att den eventuellt kan förklara nätverksarbetets resultat.

Det kan också finnas anledning att granska om svagheter i processen kan bero på ofullkomligheter i *nätverkets struktur* eller om det hela berodde på *inflödet*. Och naturligtvis kan det också finnas faktorer i *omgivningen* som inverkat.

Objekt: processer, struktur, resultat och inflöde tagna var för sig

Ett andra alternativt sätt att utvärdera nätverk är att bedöma processer, struktur, resultat och inflöde tagna var och en för sig. Den här utgångspunkten blir därmed mer partiell än den första, som ju innebär att man undersöker om det ena påverkar det andra. Vi kan, till exempel, ställa frågor ungefär utifrån innehållet i tablå 5 ovan.

Till de två hittills redovisade resonemangen om nätverksutvärderingens objekt kan läggas ytterligare ett, ett tredje. Vi skall nu förklara vad det går ut på.

Objekt: Implementering och effekter

Nätverkets samlade handlingsprogram bör naturligtvis *implementeras* för att till äventyrs få *effekter*. Det som nu egentligen utvärderas är nätverksprocessens resultat (Prestation, Produkt). Och nätverksprocessens resultat (handlingsprogrammet) utvärderas genom att vi bedömer dess konkreta utfallsresultat i verkligheten samt vägarna dit via implementering och slutprestationer. Den nätverksprocess som ligger bakom handlingsprogrammet finns naturligtvis med i bilden, om och bara indirekt.

Även när dessa problem aktualiseras kan den abstrakta systemmodellen komma till användning. Nu måste den emellertid kompletteras i några avseenden. Den mer komplexa systemmodell vi då erhåller illustreras i figur 6. Först lägger vi till ytterligare en ruta för Organisation med Struktur och Process. Detta får symbolisera implementering av nätverksprocessens handlingsprogram. Sen lägger vi till Slutprestation. Slutligen lägger vi till Utfall och skiljer mellan Utfall 1, Utfall 2 och Utfall 3.

Tänk er nu att vi skall utvärdera ett handlingsprogram som arbetats fram och antagits genom nätverksstyrning. Till skillnad mot tidigare är startpunkten nu handlingsprogram, inte

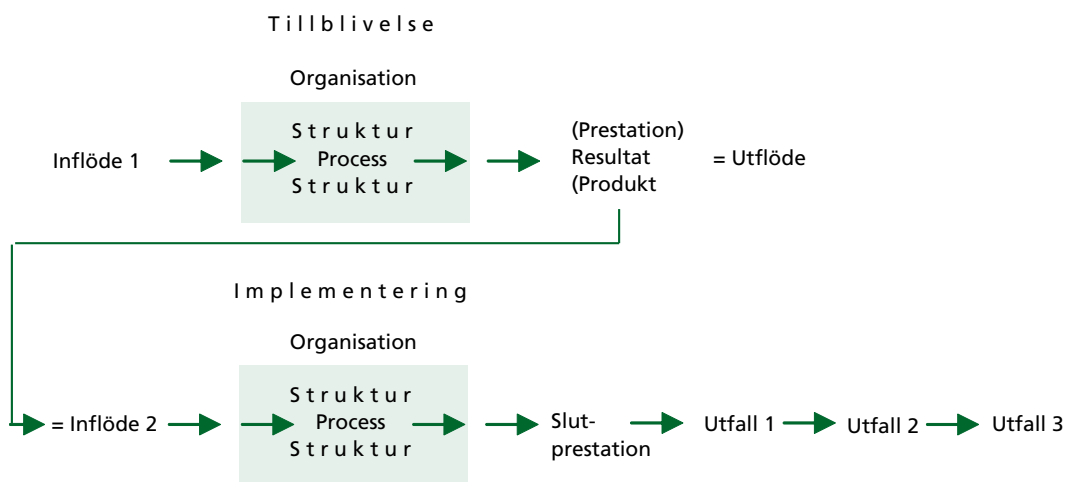


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 6. Enkla systemmodellen kompletterad med implementering och utfall (effekter)

TABLÅ 7. Utvärdering av nätverks handlingsprogram sedd genom systemmodellens glasögon

Inflöde 2

Implementeringsorganisationens tolkning av innehållet i av nätverket beslutat handlingsprogram (dvs. av Resultat – Prestation, Produkt – i figur 6)

Implementering inklusive slutprestation

Process med insatser som tillsammans med tolkningen av nätverkets beslutade handlingsprogram leder till Slutprestation

Utfall 1, 2, 3

Effekter i första, andra och tredje led inom målområden
Bieffekter i första, andra och tredje led utanför målområden

nätverksprocesserna dessförinnan eller grundläggande strukturer. Hur vi kan tänka kring detta evalueringsproblem visas i tablå 7.

Inflödet i implementeringsprocessen blir implementeringsorganisationens uppfattning av handlingsprogrammets innehåll. Basen för denna tolkning är vad vi tidigare behandlade som nätverkets resultat (Prestation, Produkt, se figur 6). Implementeringsprocessen fortsätter med implementeringsorganisationens insatser och slutprestationer. Speciellt för en intervention tillkommen genom nätverksstyrning är att implementeringen av den delas upp på flera aktörer, dvs. de moderorganisationer som ingår i nätverket måste faktiskt genomföra beslutet om handlingsprogram.

Låt oss gå tillbaka till *hemlöshetsexemplet* i figur 1 för att illustrera. Det kollektiva beslutet om utväxling av tjänster måste implementeras av de två ingående kommunala parterna och Frälsningsarmén. Det kommunägda allmännyttiga bostadsföretaget måste faktiskt ställa tomma lägenheter till förfogande för den bostadssociala enheten inom kommunens socialförvaltning. Den bostadssociala enheten måste faktiskt få information från Frälsningsarmén om hemlösa människor. Den måste faktiskt använda denna information för att söka upp de hemlösa, planera lämpligt boende för dem samt erbjuda dem bostad. Den måste föranstalta om att de hemlösa faktiskt bosätter sig i de tomma lägenheterna. Den måste se till att bostadsföretaget faktiskt får hyresinkomster. Den måste kanske göra något för att bostadsföretaget skall få goodwill och legitimitet. Tillika måste den på något sätt se till att Frälsningsarmén får någon form av erkännande, status, goodwill och legitimitet samt kanske också bekräftelse på förhoppningen om fortsatt kommunal finansiering.

Det kan också bli aktuellt att registrera biverkningar. Nätverkssamarbetet kanske resulterar i att nya gemensamma problem upptäcks, som kan bli föremål för ett andra ordningens nätverkssamarbete. Kanske skapas också socialt kapital och skolning i demokrati, som kan komma till användning senare. Genomförandet kan få många positiva sidokonsekvenser, som gör att det blir extra framgångsrikt. Negativa bieffekter kan naturligtvis också inträffa.

Till sist skulle utvärderaren också kunna bedöma nätverkets egen *utvärderingsfunktion*, dess struktur, dess processer såsom t.ex. tillämpning av kvalitetssäkringsmekanismer samt dess resultat i form av utvärderingsrön samt hur dessa kommer till användning. Detta är dock inte medtaget i figur 6.

Det är nu dags att *sammanfatta* vårt svar på frågan: vilket är *nätverksutvärderingens objekt*? Det speciella med utvärdering av nätverksstyrning är att objektet primärt inte är en offentlig politik eller ett program eller en verksamhet. Det primära objektet är en organisation. Även om denna organisation är märklig genom sin platthet och genom sina vaga konturer så har den, som andra organisationer, en struktur. Det kan också finnas processer inom denna struktur, vilka kan leda till resultat i form av exempelvis ett beslutat handlingsprogram. Vi kan utvärdera denna organisation genom att bedöma om den levererar, dvs. producerar resultat. Har den kommit fram

till något resultat, t.ex. i form av ett gemensamt handlingsprogram? Om nätverket inte lyckats åstadkomma något resultat eller om resultatet förefaller magert vad beror det på? Beror det på egenskaper i processen? Inverkar också strukturen på något sätt? Utvärderingens primära objekt är med andra ord *om nätverket åstadkommit resultat och i vad mån det beror på nätverkandet (nätverksprocess och nätverksstruktur)*.

Noteras bör att resultatet av en nätverkssamverkan i första hand är innehållet i ett beslutat handlingsprogram, inte effekter ute i samhället eller i naturen av ett sådant program.

Vi kan också utvärdera *processer, struktur, resultat och inflöde var och en för sig* i tur och ordning utan att fråga efter kausala samband dem emellan.

Till sist kan objektet vara *handlingsprogrammets effekter ute i samhället eller (vid miljöpolitik) i naturen* via dess implementering.

Med detta kan vi lämna objektfrågan vid utvärdering av samverkan i nätverk. I tur att besvaras står nu den andra frågan vi föresatt oss att penetrera: vilka värderingskriterier kan och bör användas vid utvärdering av nätverksstyrning?

VARFÖR SAMVERKAN I NÄTVERK?

För att besvara frågan om lämpliga värderingskriterier är det pedagogiskt fruktbart att något beröra frågan vad är det för poänger man vill uppnå med att organisera kollektiva beslutsprocesser i nätverksform. Varför skall man samverka i nätverk? Varför kan man inte låta aktörer handla var och en för sig? Vilka är de viktigaste föreställningarna – interventionsteorierna – bakom samverkan i nätverk?

Vi bör skilja mellan helhetsnivå och deltagarnivå. Med helhetsnivå – kollektivets nivå – menar vi värde för nätverket som helhet, med deltagarnivå – individens nivå – värde för varje individuell deltagare i nätverket.

De utåt yppade motiven brukar vara flera. Nätverkande bidrar till ökad *effektivitet* på helhetsnivå genom att deltagarna blir medvetna om och därmed benägna att eliminera insatser som sinsemellan motverkar eller hämmar varandra.

Genom den resurssammanslagning eller byteshandel som förmodas komma till stånd förväntas nätverken fabricera *synergier* och *mervärden* och smartare sätt att jobba.

Nära synergi- och mervärdesmotiveringen ligger föreställningen att nätverk kan leda till *innovativitet* i form av beslut om och faktiskt utförda oväntade hopslagningar och utväxlingar av resurser.

Ett viktigt motiv bakom nästan allt nätverkande är att få ut mer av insatta knappa resurser genom att få bort dubbelarbeten och överkapaciteter. Det uttrycks i slagord som ”*mer valuta för pengarna*”, ”*more bang for the buck*”, ”*more rubble for the ruble*”. Ett konkret exempel i lokalsamhället är skollokaler, som står tomma under avsevärda tider på året och veckan. Kanske skulle de kunna användas av föreningar och sammanslutningar för andra ändamål så att de senare skulle slippa hyra eller bygga lokaler. Om man kunde dela på lokaler, utrustning, information och kontorspersonal skulle resurserna utnyttjas mer kostnadseffektivt.

Ytterligare ett mål kan vara att samordna olika organisationers tjänster och andra nyttigheter så att de blir *lättare tillgängliga för brukarna*. I ett samlat medborgarkontor i en kommun skulle brukarna kunna få information om energisparande åtgärder, erhålla sjukpenning, få råd från socialtjänsten, konsumentinformation, låna böcker och kanske få viss hälsovård. Även detta handlar om något slags effektivitet.

Genom att engagera brukarna i samverkansföretag kan man på sikt åstadkomma *samhörighet* och *sammanhållning*. Detta uttrycks på engelska med termen ”*social cohesion*”.

Ökad samhörighet och sammanhållning kan leda till ökat *kollektivt ansvarstagande* för parker, idrottsplatser, bad och byggnader. Detta i sin tur skulle kunna *minska skadegörelse* och klotter. Och de boende skulle känna större delaktighet och därmed må bättre och bli friskare. Denna motivering om samhörighet (social cohesion), ansvarstagande och folkhälsa kan också dyka upp under rubriken *socialt kapital*.

Slutligen motiveras samverkan i nätverk med hänvisning till vikten av att förbättra det demokratiska styrelseskicket genom att underlätta för *participativ* och *deliberativ demokrati*.

Huruvida alla dessa vinster är hållbara (sustainable) är nätverkandets förespråkare mer tveksamma om; men *hållbarhet* är ändå ett rimligt värderingskriterium.

Dessa positiva resultat förutsätter *fruktbara internprocesser* och *ändamålsenliga strukturer* i nätverken.

NÄTVERKSUTVÄRDERINGENS VÄRDERINGSKRITERIER

Alla ovan nämnda syften och mål kan naturligtvis användas som värderingskriterier vid utvärdering. Alla skall dock inte utvecklas här. Följande speciella värderingskriterier för just nätverksstyrning skall dryftas:

Tablå 8 Värderingskriterier hämtade ur teorier för nätverkssamverkan

Synergi – mervärde
 Innovativitet, originalitet
 Hushållning med knappa resurser: ekonomi
 Hushållning med knappa resurser: produktivitet (productivity)
 Hushållning med knappa resurser: utfallseffektivitet (efficiency)
 Legitimitet (acceptans)
 Kreativitet
 Fruktbar internprocess
 Socialt kapital
 Participativ demokrati
 Deliberativ (dialogisk) demokrati
 Hållbarhet (sustainability)

Dessutom skall nedanstående relevanta inblandade aktörers utvärderingskriterier dryftas:

TABLÅ 9. Relevanta nätverksaktörers värderingskriterier

Måluppfyllelse, flera aktörers på flera nivåer (effectiveness, goal-achievement)
 Relevans för underliggande problem
 Symbolik
 Responsivitet: Slutmottagarorienterade (adressatorienterade, brukarorienterade)
 Responsivitet: Intressentperspektiv (stakeholder concerns and issues*)
 Responsivitet: Professionella kvalitetsnormer

* Vi skulle också kunna utvärdera mot medborgerliga perspektiv (citizens) och lekmanperspektiv (lay people). Dessa perspektiv utesluts dock här.

Läsaren bör notera att värdekriterierna inte utesluter varandra utan i vissa fall delvis överlappar.

Väsentlig inspiration till kriterierna har vi hämtat från utvärderingslitteraturen generellt, t.ex. från EU:s eller SIDA:s allmänna kriterier för utvärdering. (European Commission 1997: 22 ff, SIDA 2004: 25 ff.) Litteraturen om utvärdering av styrmedel har gett en del (Mickwitz 2002, 2003, 2005, Mickwitz och Hildén 2004). En flödande källa till uppslag har varit samtalen med Nils Hertting kring dennes doktorsavhandling om rationalitet och frustration i nätverksstyrning (2003). Mer specifikt vill jag också framhålla rapporterna ”Moderniseringens effektivitet” och ”Organisatorisk effektivitet” av Hanne Foss Hansen (1989:190 f, 1993: 277 ff). Hennes rapporter har skärpt min blick för att nätverksstyrning kan utvärderas i ett struktur-, process- och resultatperspektiv samt ur såväl gränsgångargruppens som moderorganisationernas synvinklar. Andra källor till uppslag i liknande riktning har varit Provan och Milward (2001) samt Pollitt (2003).

Jag skall diskutera värderingskriterierna genom att begränsa mig till fallet 1b i tablå 5 ovan om utvärderingens objekt. I det följande kommer jag därför att i huvudsak fokusera resultat och betrakta process och struktur som eventuella förklaringar till resultat.

Synergi – mervärde

Det uppgivna syftet med samverkan i nätverk eller partnerskap är nästan alltid att skapa synergi eller mervärde. Aktörerna 1, 2 och 3 inser att de har ett gemensamt mål, som inte kan nås om var och en agerar individuellt, men som kan nås om de slår ihop sina resurser och handlar gemensamt. De för då samman sina tillgångar till en gemensam pott och uppnår därigenom mer än de skulle göra om de handlade var och en för sig.

I stället för att slå ihop kan aktörerna utväxla resurser med varandra. Den ena deltagaren ger något till den andre, som hon tycker sig kunna avvara, mot att hon av den andre får något, som hon väldigt gärna vill ha. Den andre i sin tur ger något till den första, som han relativt lätt kan avstå ifrån, mot att han får något som han sätter stort pris på. Den tredje ger något till den första, som hon kan lämna ifrån sig och får i gengäld något, som hon högt värderar. Genom nätverkssamverkan blir aktörerna medvetna om och kan ta bort dubbelarbeten och motverkande åtgärder samt åstadkomma mer än de skulle göra om de handlade individuellt.

Utväxlingen av resurser tar formen av en vinna-vinnasituation eller ett plussummespel. Alla tjänar på att samarbeta. Ingen förlorar något. Situationen tycks tillfredsställa *paretoprincipen*. Åtminstone en person vinner på en utväxling utan att någon av de andra förlorar något. Nätverkandet ger ett mervärde jämfört med situationen då ingen samverkan förekommit. Synergi och mervärde blir därmed centrala utvärderingskriterier vid bedömning av nätverkssamverkan.¹⁹

Om slutproduktens sammanlagda värde när aktörerna handlar var för sig, är exempelvis $2 + 2 + 2 = 6$ så blir den exempelvis $3 + 3 + 3 = 9$ om de agerar samfällt.

Synergi eller mervärde är dock för allmänt för att kunna fungera som ett utslagsgivande värderingskriterium *ex ante*. Det bör i stället användas *ex post*. Utvärderaren kan i efterhand, en rimlig tid efter det att överenskommelser ingåtts, be involverade aktörer avgöra om det beslutade insatspaketet innebär synergier samt, efter det att samordning eller samordningsförsök ägt rum, om det faktiskt producerats synergier. Utifrån utvärderingskriteriet synergi (eller mervärde) kan evalueringen ställa följande frågor:

Vilka tänkbara och möjliga resurskombinationer mellan vilka aktörer har diskuterats i nätverket? Skulle dessa ge synergier eller mervärden? Vilka resurssamordningar har man principiellt kommit överens om att genomföra? Skulle dessa ge synergier eller mervärden? Har det i realiteten skett någon samordning av resurser inom nätverket? Hur betygsätter du den resurshandling som har skett? Vilka synergier eller mervärden har den skapat?

Innovativitet, originalitet

The challenge to design organizations that can innovate is thus really a challenge to design organizations that can self-organize.

Garret Morgan 1986: 105

Samarbete i nätverk förväntas alltid leda till något kreativt och nytt, som få eller ingen tidigare kunnat föreställa sig. ”Innovativeness” på engelska betyder ”the quality of being novel: freshness, newfangledness, newness, novelty, originality”. Och just detta är det fråga om. Innovativitet överlappar med synergi men innebär starkare eftertryck på det nya.

¹⁹ Under rubriken ”synergi” ger Wikipedia två exempel. 1) ”Person A alone is too short to reach an apple on a tree and person B is too short as well. Once person B sits on the shoulders of person A, they are more than tall enough to reach the apple. In this example, the product of their synergy would be one apple.” 2) ”Another case would be two politicians. If each is able to gather one million votes on their own, but together they were able to appeal to 2.5 million voters, their synergy would have produced 500,000 votes.” <http://en.wikipedia.org/wiki/Synergy> (20051204).

Ett exempel kan klargöra. Var och en på sin kant håller högskolorna A, B och C på att utveckla ett system för kvalitetskontroll av sina utbildningar. Om de i stället samverkade skulle sannolikt det nya kvalitetssystemet bli betydligt smartare och originellt. Alla skulle vinna och ingen förlora på att samarbeta.

Hushållning med knappa resurser: ekonomi (economy)

The avoidance of wasteful or unproductive expenditure – the extent to which resources used are minimized.

Strängare hushållning med knappa resurser är ett centralt syfte med samverkan i partnerskap och nätverk. Kostnadskrisen i offentliga sektorn gör att man söker efter metoder att få ut mer för mindre. Samverkan påstås vara en dylik metod att ekonomisera.

Ekonomiska perspektiv delas vanligen in i ekonomi, produktivitet och kostnadseffektivitet. Det enklaste är *ekonomi*. Då fokuseras enbart på kostnader men inte på vad som kommer ut i form av nyttor. Om beslutade samordningar och utbyten verkligen genomförs, skulle nätverksstyrningens resultat innebära resursbesparingar med avseende på arbetad tid eller penningutlägg? Skulle det reducera eller förhindra nya resursutlägg? I vårt bostadsexempel – hemlöshet – är detta fallet. Bostadsbolaget skulle inte behöva höja hyran eller äska mer pengar från ägaren-kommunen. Socialförvaltningen skulle inte behöva begära ytterligare medel för att dokumentera de hemlösa. Frälsningsarmén skulle föra över information till socialförvaltningen utan avbränningar genom tidskrävande merarbete.

Ekonomi kan också avse transaktionskostnader. Transaktionskostnader är något annat än kostnader för att implementera nätverksstyrningens beslutade insatsplan. Transaktionskostnad är uppoffringar för att nå fram till ett beslut om resurshantering mellan parter men inkluderar inte själva resurshanteringen. Transaktionskostnader i nätverk är den energi och den tid som krävs av nätverkarna för att förflytta sig till och från den plats där diskussionerna äger rum, den tid det tar innan mötena kommer igång, tids- och energiåtgången för möten mm för att en överenskommelse skall nås. Det finns olika sorters transaktionskostnader t.ex.:

- *Sök- och informationskostnad*: kostnad för att undersöka om var och en av deltagarna har problem som kan föras in under en gemensam beteckning, vad som saknas för att lösa problemen, vad var och en skulle kunna respektive skulle vilja göra för att bidra till problemets lösning.
- *Förhandlingskostnad*: kostnad för att nå fram till en acceptabel överenskommelse mellan parterna och för att få denna överenskommelse nedskriven och undertecknad.
- *Övervaknings- och efterlevnadskostnad*: kostnad för att hålla sig informerad om att parterna i överenskommelsen håller vad de lovat samt för vidtagande av åtgärder om detta visar sig inte vara fallet.

Utifrån från värderingskriteriet ekonomi frågar man sig om transaktionskostnaderna är rimliga eller om kostnader för beslutade samordningar och utbyten är resonabla.

Hushållning med knappa resurser: produktivitet (productivity)

Produktivitet och kostnadseffektivitet är mer elaborerade ekonomiska mått, ty de är systemperspektiv i den meningen att man tänker sig att insats transformeras till (slut)prestationer och effekter. Ju större utväxling en given insats ger upphov till i form av (slut)prestationer och effekter,

desto bättre är den. Produktivitet och kostnadseffektivitet handlar med andra ord inte blott om uppoffringar och kostnader utan även vilket resultat, vilka prestationer och vilka effekter som uppnås genom dessa uppoffringar och kostnader.

Vid produktivitetmätning relateras inflöde (uppoffringar, kostnader) till utflöde (resultat, prestation, produkt). Produktivitet handlar om prestationer per krona, per euro, eller vilken kostnadssort man nu använder.

En organisation höjer sin produktivitet om den ökar sina prestationer vid konstant eller minskande kostnad. Produktiviteten höjs också om prestationerna hålls konstanta trots att kostnaden minskar.

Produktivitet definieras alltså som värdet av prestationer dividerat med kostnader för de insatser som gjorts för att få fram dessa prestationer enligt formeln i figur 7.

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{(värdet av) prestationer (utflöde, slutprestation)}}{\text{(kostnader för) insatser}}$$

FIGUR 7. Formeln för produktivitet

Kvotformeln i figur 7 kan operationaliseras på olika sätt. Produktivitet kan mätas på åtminstone två ställen vid nätverksstyrning. Dels kan vi mäta hur produktivt nätverket varit när det gäller att producera gemensamma åtgärdsplaner. Dels kan vi mäta hur produktivt det varit när det gäller att faktiskt leverera planerade åtgärder. I vårt exempel med hemlöshet skulle vi då erhålla följande formler.

$$\frac{\text{antal bostäder som planerats bli distribuerade}}{\text{bostädernas kostnader i kronor (euro, etc)}} = \text{kostnadsproduktivitet.}$$

$$\frac{\text{antal bostäder som faktiskt erbjudits till hemlösa}}{\text{bostadserbjudandenas kostnader i kronor (euro, etc)}} = \text{kostnadsproduktivitet.}$$

Skillnaden är att prestationer i första fallet mäts som bostäder som planeras bli distribuerade, i det andra fallet bostäder som faktiskt blivit distribuerade.

Evaluatören av nätverk utan externa pådrivare kan för varje deltagande moderorganisation dividera vad just denna organisation kan få ut av nätverkets beslutade handlingsprogram (slutprestation) med denna organisations uppoffringar (kostnader) för att genomföra handlingsprogrammet. Hela nätverkets produktivitet skulle bli alla deltagares intäkter från det beslutade åtgärdsprogrammet dividerat med alla deltagares uppoffringar. Detta blir nätverksintern produktivitet.²⁰

För att säga något klokt om ett nätverks produktivitet behövs referensfall. Ett produktivitetmått måste jämföras med något för att man skall begripa vad det handlar om. Vanligast är att man jämför med hur det skulle ha blivit om varje deltagare agerat på egen hand utan samarbete i nätverk.

20 Endast kostnad för ”insatsvaror” är medtagna; transaktionskostnader för själva nätverksarbetet har uteslutits.

Hushållning med knappa resurser: utfallseffektivitet (efficiency)

Ett tredje ekonomiskt bedömningskriterium är utfallseffektivitet. Det framgår redan av namnet att utfallseffektivitet mäts i utfallsledet, inte i prestations- eller slutprestationsledet som produktivitet. Vid mätningen av utfallseffektivitet relateras inflöde (uppoffringar, kostnader) till effekter i utfallsledet. Utfallseffektivitet är utfallseffekter per krona (per euro).

Utfallseffektivitet i nätverksstyrning måste rimligen mätas i ledet genomfört programbeslut. Vad är värdet av det faktiska utfallet av programbeslutet om resurshantering i förhållande till faktiska utgifter för att få till stånd detta utfall? I hemlöshetsfallet handlar det om bostäder som faktiskt används av de hemlösa i förhållande till kostnader att få dessa bostäder använda.

Utfallseffektivitet kan registreras på två sätt: i kostnads-intäktsanalys och i kostnads-effektivitetsanalys.

Om utfallseffektivitet mäts i en kostnads-intäktsanalys ställs värdet av insatsens effekter på utfallsnivå i t.ex. euro i förhållande till kostnaden i euro för att få till stånd dessa effekter. Kostnads-intäktseffektivitet kan anges som kvoten av det monetariserade värdet av de resultat som verksamheten producerat och de monetariserade kostnaderna för att producera dessa resultat. Om effektivitet däremot likställs med vad som mäts i kostnads-effektivitetsanalyser, ställs insatsens fysiska avkastning i förhållande till kostnaden för avkastningens producerande. Vid kostnads-effektivitetsanalys beaktas med andra ord de monetariserade kostnaderna precis som vid kostnads-intäktsanalys medan däremot värdet av effekterna anges endast i fysiska termer.

De två kriterierna för utfallseffektivitet kan uttryckas med formlerna i figur 8.

$$\text{Effektivitet (K-I-analys)} = \frac{\text{värdet av insatsens effekter (i t.ex. euro)}}{\text{insatsens kostnader (i t. ex. euro)}}$$

$$\text{Effektivitet (K-E-analys, K-N-analys)} = \frac{\text{insatsens effekter i fysiska termer}}{\text{insatsens kostnader (i t.ex. euro)}}$$

Anm.: K-I-analys=kostnads-intäktsanalys; K-E-analys=kostnads-effektivitetsanalys; K-N-analys=kostnads-nyttöanalys

FIGUR 8. Utfallseffektivitet mätt genom kostnads-intäktsanalys och kostnads-effektivitetsanalys

Det vi i formlerna menar med ”insatsens effekter” är sådant, som just insatsen gett upphov till. Effekterna är alltså inte detsamma som händelser inom målområdet, som inträffat efter det att insatsen knäsat. Dessa händelser kan ju vara orsakade av något annat än insatsen. Det vi är ute efter är de effekter, som åstadkommit just genom att insatsen utlöst mekanismer som producerat effekterna. Effekter i hemlöshetsfallet är bostäder bebodda av hemlösa genom ansträngningar av socialförvaltningens bostadsenhet.

Legitimitet

En avsikt bakom nätverkssamverkan kan vara att skapa acceptans för det som åstadkommes. Eftersom berörda aktörer själva får utarbeta och besluta om ett gemensamt handlingsprogram med mål och insatser antas de också bli villiga att ta ansvar för och försvara detta handlingsprogram med dess mål och insatser. Genom att göra nätverkets strukturer och processer legitima

görs också processens resultat legitimt. Struktur och processer smittar av sig på resultatet. Detta medverkar till att det beslutade handlingsprogrammet sedan lättare implementeras.

Men den motsatta uppfattningen existerar. Nätverksstyrningens resultat i form av handlingsprogram får svårt att vinna legitimitet genom att frågan om ansvarighet blir så knepig att besvara i multiorganisatoriskt nätverksarbete. Vem skall ställas till ansvar när en mängd aktörer förhandlat fram handlingsprogrammet och därför på något sätt gemensamt måste bära bördan av ansvar?

Legitimitet vinnas inte bara genom acceptabla nätverksstrukturer och nätverksprocesser på nätverksstyrningens inflödessida. Även nätverkets resultat, implementering av detta resultat, slutprestationer och utfall, dvs. nätverksstyrningens utflödessida, kan vara legitimitetsdrivande.

Frågorna vid en utvärdering blir bland annat följande:

- 1 Åttnjuter nätverkets struktur och processer gränsgångarnas, moderorganisationernas, de externa nätverkspådrivarnas, adressaternas, de professionellas och den övriga omgivningens legitimitet? Vad är det som förklarar denna legitimitet?
- 2 Åttnjuter nätverkets resultat, implementering, slutprestationer och utfall gränsgångarnas, moderorganisationernas, de externa nätverkspådrivarnas, adressaternas, de professionellas och den övriga omgivningens legitimitet? Vad är det som förklarar denna legitimitet?

I de närmast följande avsnitten skall jag ta läsaren med på en liten utflykt till nätverksprocesser. Utgångspunkten är att nätverkets resultat innebär en innovation, att det tycks skapa synergier och mervärden och att det ger värde för pengarna. Frågan blir nu vad detta kan bero på. Kan det bero på att de föregående processerna varit kreativa? Att de varit fruktbara? Kort skall jag försöka utreda vad dessa två förklaringar eller mekanismer står för i ett nätverkssammanhang.

Kreativitet

Kreativitetsperspektivet säger att nätverksprocesser är värdefulla om de karakteriseras av förmåga att komma på något nytt. Detta kan ske om det finns lagom stora motsägelsefulla egenskaper i nätverket. Nätverk med janusansikten är värdefulla ur denna synvinkel. Hit hör nätverk som innehåller olika kompetenser som inte är alltför skiljaktiga, som har lösa och täta strukturella kopplingar, som är högt specialiserade men samtidigt har stor förmåga till omställning, som har kontinuitet i personsammansättningen men också löpande personförändringar, som är orienterade mot både substans och symbolik (Foss Hansen 1989:196 f).

Tanken är att inbyggda motsättningar i nätverket leder till spänningar som är skapande, nydanande och innovativa. Spänningarna säkrar att nätverket inte slöar till och förbröskas. Spänningar kan frigöra energi. Detta leder till påhittighet, fyndighet, originalitet samt vilja och kapacitet att tänka i nya banor.

Kreativitetsperspektivet handlar i viss utsträckning om organisatorisk stress. En lagom stor stress ger skaparkraft och främjar produktivt arbete, en alltför hög stress dämpar fantasirikedom och arbetslust. Nätverksmiljön bör vara utmanande men samtidigt måste den ge deltagarna psykosocial trygghet så att de vågar öppna sig. Medlemmar av en organisation tenderar att ha massor av idéer om hur samverkan skulle kunna gå till. Men kännetecknas klimatet av misstillit, bristande kommunikation, personliga antipatier och oklara målsättningar kommer de aldrig fram. Var gränsen går mellan dessa motsatser är svårt att säga.

Kreativitetsperspektivet på det lilla nätverket frågar sig om samverkansgruppen innehåller paradoxer som ger liv, kraft och energi åt nätverkandet.

I stora perspektivet frågar sig utvärderaren om lilla nätverkets interna paradoxer bidragit till att skapa värdefulla idéer om sammanföring eller utväxling av resurser även i moderorganisationerna och i omgivningen i övrigt.

Fruktbar internprocess

Enligt perspektivet fruktbar internprocess är nätverket värdefullt om dess inre liv och beslutsgångar kännetecknas av hög närvaro, insiktsfulla inlägg, seriösa meningsutbyten, korta men intensiva möten och fruktbara beslut om sammanföring eller utväxling av tillgångar. Som synes överlappar detta perspektiv starkt med prövningskriteriet kreativitet.

Värderingsgrunden fruktbar internprocess pekar hän mot en bedömning av olika aspekter på de inre procedurerna i gränsgångarmötena, t.ex. frekvensen av träffar, graden av regelbundenhet i träffarna, träffarnas längd och aktörernas närvaro vid träffarna. Kommer organisationernas gränsgångare alltid till mötena eller uteblir de? Vilka skickas som ersättare? Försvinner de innan mötena slutar? Sker kontakterna alltid ansikte mot ansikte eller sker de också på ett mindre tidsödande sätt per telefon eller per korrespondens, t.ex. via epost på internet? Finns det särskilda processledare?²¹ Hur fungerar de? Hit hör också aktörernas förberedelsearbete, deras intresse för saken och deras aktivitet. Bredden av de frågor som behandlas, samtalsklimatet och entusiasmen i arbetet är viktiga. Om det är begeistring och inlevelse i nätverkets arbete då är det fruktbart och skapande. Förekomst av spänningar och konflikter kan vara gynnsamt men också destruktivt. Ovärlig stämning eller malande på tomgång är symptom på illa fungerande processer. Kännetecknas arbetsgången av osjälvisk deliberation, ärlig förhandling och ömsesidig anpassning? Har deltagandet i den lilla nätverkskretsen fungerat enligt den ideala samtalsituationen?

Hur fungerar förankringen av idéer och överenskommelser i moderorganisationerna? Förflyter arbetet i samtliga dessa avseenden friktionsfritt eller uppstår konflikter? Hur är det med tilliten, förtroendet, mellan deltagarna? Detta är exempel på frågor som kan ställas utifrån kriteriet fruktbar internprocess.

Bakom nätverkssamverkan som styrform lurar idén om det rationella samtalet eller det ideala akademiska forskningsseminariet. Men fruktbar internprocess innebär också någonting utöver den ideala samtalsituationen. Deltagarna måste också nå beslut om att sammanföra eller byta resurser.

I kontextevaluering innebär internprocesskriteriet att man värderar om det pågående arbetet i det lilla nätverket bidrar till de interna organisatoriska processerna och resultaten i uppdragorganisationerna. Genererar det lilla nätverket energi som gränsgångarna tar med sig tillbaka hem till sina moderkollektiv? Eller skapar engagemanget i den lilla gruppen dysfunktionella konflikter i moderorganisationernas skeenden? Upplever de som står utanför nätverksarbetet att gränsgångargruppens aktiviteter drar energi och engagemang ut ur de dagliga basorienterade linjeverksamheterna i moderorganisationerna?

Efter denna utflykt till nätverkandets processer skall vi nu återvända till värderingskriterier som kan brukas på såväl processer som resultat. Dessa kriterier ligger också på en mer upphöjd, filosofisk nivå än de som hittills berörts. Vi skall resonera om socialt kapital samt participativ och deliberativ demokrati.

21 "Who is the network manager...?" undrar Kickert, Klijn och Koppenjan (1997: 168). "In principle every actor who is active in the policy process can fulfill the role of manager."

Socialt kapital

Nätverksorganisering skulle också kunna evalueras mot värdegrunden socialt kapital. Socialt kapital är en sofistikerad värderingsnorm; jag kan i detta sammanhang bara snudda vid vad den innebär.

Nätverksstyrning *förutsätter socialt kapital* för att kunna fungera väl. Socialt kapital är med andra ord ett rekvisit för framgångsrikt nätverksarbete. Samverkan i nätverk och partnerskap kan också *skapa socialt kapital*, vilket i sin tur eventuellt kan bilda förutsättning för att det fortsatta nätverksarbetet leder till beslut om fruktbara åtgärds paket, vilket i sin tur kan resultera i trogen implementering av de berörda aktörerna. Nätverksarbete skapar det sociala kapital som är ett rekvisit för framgångsrikt nätverksarbete. Framför allt föreställer man sig att deltagande i nätverksarbete vidmakthåller och producerar socialt kapital, som kan verka långsiktigt i framtida nätverkssituationer eller, ännu mer storslaget, hjälper till att kitta ihop hela samfälligheten (social cohesion).

Socialt kapital åsyftar individers eller grupper potentiella och faktiska immateriella resurser, som härrör ur att de ingår i samhällsliga gemenskaper eller system av ömsesidiga relationer. *Tillit* till eller ömsesidigt *förtroende* för varandra är socialt kapital, både tillit inom den egna gruppen (sammansvetsande) och tillit mellan den egna gruppen och externa grupper (brobyggande).²²

Tre författare framstår som särskilt viktiga när det gäller socialt kapital: Pierre Bourdieu och Wacquant (1992), James Coleman (1988) och Robert Putnam (1993, 1995a).

Kapital uppfattades länge som en materiell produktionsfaktor vid sidan av mark och arbete. Kapital var identiskt med fysiska tillgångar i form av redskap, maskiner, fabriker och andra av människor tillverkade utrustningar och material, som inte brukas för omedelbar konsumtion. Det är först under de senaste decennierna som immateriella tillgångar som socialt och kulturellt kapital kommit in i bilden. I Pierre Bourdieus senare verk definieras socialt kapital som de faktiska eller potentiella resurser som är länkade till att människor ingår i nätverk av ömsesidiga bekantskaper eller relationer. Socialt kapital är ”the sum of resources, actual or virtual, that accrue to an individual or a group by virtue of possessing a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition” (Bourdieu and Wacquant 1992:119. Enligt Bourdieu alstras socialt kapital särskilt i familjer och andra gemenskaper. Gemenskaper av professionella eller sociala eliter genererar andra immateriella resurser än etniska gemenskaper eller gemenskaper i arbetarklassen. Bourdieu menade att detta sociala kapital sedan kan exploateras för att uppnå ekonomiskt och kulturellt kapital. (Bourdieu and Wacquant 1992).

James Coleman definierade socialt kapital som den mängd immateriella resurser som finns inbyggda i en grupp t.ex. en familj eller en grannskapsorganisation och som gör det möjligt för individer att handla för att uppnå individuella mål.

För Putnam och andra statsvetare refererar socialt kapital till de drag i det sociala livet – nätverk, normer, och tillit (trust) – som gör det möjligt för deltagarna att fungera mer effektivt i sin strävan att uppnå gemensamma mål.

Putnams redan celebra analys *Making Democracy Work* (1992) av varför demokratin och ekonomin fungerar så olika i Italiens regioner visade att intensiteten i och omfattningen av det lokala organisationsväsendet var av avgörande betydelse. Ju mer människorna var engagerade i ortens föreningar och andra organisationer, desto bättre föreföll demokratin och ekonomin fungera. Organisationsväsendet skapar relationer mellan medborgarna som bygger på tillit – trust – och det är detta som är socialt kapital. Man törs samarbeta eftersom man har förtroende för att de andra också kommer att samarbeta.²³

22 Eames et al. 2005: 78: ”Social capital is the term used for the networks, values and trust that enable communities to act together effectively to pursue shared objectives.”

23 Tania Burchardt ”social capital” The Concise Oxford Dictionary of Politics. Ed. Iain McLean and Alistair McMillan. Oxford University Press, 2003. Oxford Reference Online. Oxford University Press. Uppsala Universitet. 17 December 2003 <<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e1257>>/views/ENTRY.html?entry=t86.e1256/views/ENTRY.html?entry=t86.e1256/views/ENTRY.html?entry=t86.e1258/views/ENTRY.html?entry=t86.e1258

Tanken hos Putnam skulle kunna vara att rörelser, medborgarsammanslutningar, föreningsliv och andra icke-vinstdrivande kollektiv av samverkande individer skulle kunna sköta många gemensamma angelägenheter utan att det politiska systemet skulle behöva träda in. Men tanken är troligtvis också att det civila samhället skall medverka i den offentliga politikens utformning, implementering, utvärdering och återföring. Om det civila samhället på detta sätt involveras så befrämjas ytterligare ansvarstagande och benägenhet för samverkan och kompromisser. Det civila samhället är nämligen i sig själv en skola i samarbete och i skapandet av tillit mellan medborgarna. Genom det civila samhället lär sig medborgare och brukare att tillsammans komma fram till gemensamma lösningar. Genom deltagande förstärks identitet, förtroende och sammanhållning i den egna gruppen. Deltagandet fungerar sammanbindande, sammansvetsande (bonding). Men deltagandet kan också fungera brobyggande (bridging), dvs. gränsöverskridande och samhörighetsfrämjande med andra grupper. Detta borde kunna bli en sorts bieffekt även av nätverksstyrning (Sjöblom 2003:44 f.)

Låt oss börja med socialt kapital eller tillit som förutsättning för samverkan i nätverk.

En deltagare i nätverkssammanskomster kan ha intresse av att uppträda som gratispassagerare. Hon litar inte riktigt på att de andra deltagarna kommer att spela med öppna kort; därför tjuvhåller hon på information och resurser i förhoppning om att kunna få information och resurser av motspelarna utan att själv behöva ge något motsvarande i gengäld. Om A hoppas kunna locka ur B något vitalt samtidigt som hon själv förtiger information som hon tror är väsentlig för B för att i förlängningen slippa ge något till B så är A en potentiell gratispassagerare. Om B öppnar sig och ger något viktigt till A i förtröstan på att A skall ge något viktigt tillbaka men A i stället väljer att inte ge något tillbaka av det hon vet kan intressera B så är A en verklig gratispassagerare. För att en deltagare i en nätverkssammanskomst inte skall bli en gratispassagerare krävs att hon litar på att andra inte skall välja att bli gratispassagerare.

Det krävs alltså ett minimum av socialt kapital i bemärkelsen tillit mellan deltagarna för att nätverksarbete skall utvecklas positivt. Deltagarna måste vilja och våga öppna sig och ärligt ge något; för att detta skall ske är förtroende för motparterna en grundläggande förutsättning. Deltagarna måste lita på att de andra deltagarna också öppnar sig och ärligt ger något.

Låt oss undersöka om Pierre Bourdieus framställning av socialt kapital kan fördjupa värderingskriteriet socialt kapital och göra det mer tillämbart.²⁴

Bourdieus tänkande är uppbyggt kring de tre begreppen socialt kapital, habitus och fält. Människors erfarenheter från handlingar bidrar till att producera *socialt kapital* (eller sociala resurser). Det kan vara kunskaper, färdigheter, tänkande, beteenden och smakuppfattningar. Det kan också vara personkontakter. Detta kapital har kommit till på ett specifikt ställe, ett speciellt *fält*. Det har en speciell relation till det ställe där det har frambringats. Människor har förvärvat olika typer av socialt kapital beroende på att de verkar på olika fält och därmed får tillgång till de olika kapital som genereras på dess fält.

En människa kan ackumulera socialt kapital från åtskilliga fält. Denna totala uppsättning erfarenheter från *alla* fält kallar Bourdieu för *habitus*. Habitus kan också beteckna samlade erfarenheter från *ett* fält. Varje individ bär med sig en habitus som en sorts ryggsäck, säger Bourdieu. Inom exempelvis fältet familj är habitus den ryggsäck av erfarenheter, som familjen producerar hos sina familjemedlemmar. Habitus blir familjens sociala arv, som individer i familjen tar med sig ut i livet.

Exempel på fält som genererar socialt kapital är nationen, en skola, en arbetsplats, idrotter, professionella sysselsättningar, konstarter eller en familj. Fältet behöver inte nödvändigtvis alltid ha absoluta gränser som en organisation eller ett fängelse. Ett fält handlar företrädesvis om en

24 Följande korta framställning bygger på uppslagsordet "habitus" i A Dictionary of Sociology. Ed. Gordon Marshall. Oxford University Press, 1998. Oxford Reference Online. Oxford University Press. Uppsala Universitet. 17 December 2003 <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t88.e982>. Den bygger också på artikeln "habitus" i Dictionary of the Social Sciences. Craig Calhoun, ed. Oxford University Press 2002. Oxford Reference Online. Oxford University Press. Uppsala Universitet. 17 December 2003 <<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t104.e734>>

mängd relationer på ett specifikt område, till exempel relationerna i en familj. Varje fält bidrar till den habitus som deltagarna i fältet utvecklar och återskapar i senare handlande. Varje familj är ett fält, som är med till att påverka de barn, som växer upp i det sociala nätverk som familjen utgör och de relationer som är i familjen. Familjens barn erhåller den mängd och typ av kapital, som är specifikt utformad eller präglad av familjen som ett fält. Barn bär den habitus eller ryggsäck, som innehåller fältets och familjens påverkan genom det speciella kapital som är samlat i familjen. Denna säregna habitus från familjen är fältspecifik och bidrar till att influera hur familjens barn reagerar mot den värld som de senare möter utanför familjen.

En persons habitus medverkar naturligtvis till att påverka de handlingar som personen ifråga utför. Det är mängden av sociala mönster eller socialt kapital som gör en människa kapabel att generera nya sociala handlingar utan att behöva speciellt tänka igenom dem.

Habitus är åtminstone delvis baserad på människors internalisering av objektiva sociala strukturer genom erfarenheter, inklusive framgångar eller misslyckanden i tidigare handlande.

Bourdieu satte självfallet in habitus i ett mer djupsinnigt kunskapsteoretiskt sammanhang. Han placerade habitus på det område där individuell agens möter sociala determinanter i form av normer, regler och andra strukturer. Habitus är länken mellan sociala strukturer och socialt handlande.

Här följer några exempel på frågor utifrån värderingskriteriet socialt kapital. Frågorna är rätt så rudimentära och skulle behöva utvecklas ytterligare. Ta dem bara som ett första försök. Skapar nätverket som fält något socialt kapital hos de deltagande människorna? Har detta sociala kapital hos deltagarna, detta förtroende, denna tillit dem emellan, bidragit till att nätverksarbetet utvecklats positivt?

Frambringar det sociala kapital, som ackumuleras i den lilla nätverksgruppen, socialt kapital också i moderorganisationerna?

I vilken utsträckning och på vilket sätt integreras nätverkets sociala kapital i deltagarna habitus? Kan den eventuella habitus som genererats komma till användning senare i andra processer? Har den kommit till användning i andra processer?

Detta sociala kapital i form av känningar och tilliter uppfattas bäst som en biprodukt, en bieffekt, av det egentliga nätverksarbetet som handlar om att utarbeta och kompromissa ihop sig bakom ett handlingsprogram. Idén om socialt kapital som en bieffekt av nätverksarbete illustreras i figur 9.

Ibland kan denna biprodukt tillmätas mycket stort värde, ja, kanske större värde än själva den uttryckligt angivna huvudsaken, handlingsprogrammet. Till denna bieffektsföreställning skall jag återkomma under partipativ och deliberativ demokrati.

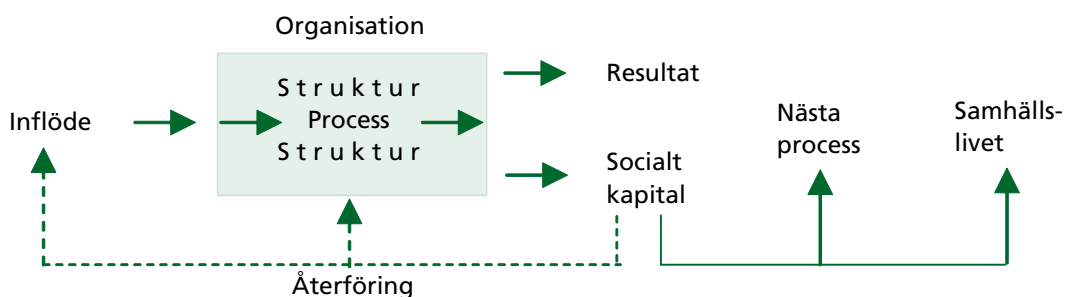


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 9. Socialt kapital som en bieffekt av nätverksstyrning

Participativ demokrati

Nätverksstyrning kan evalueras mot bedömningskriteriet participativ demokrati. (deltagardemokrati). Participativ demokrati går ut på att så många medborgare som möjligt så ofta som möjligt skall vara med och påverka politikens utformning och om möjligt direkt och aktivt medverka i slutligt kollektivt beslutsfattande (Gilljam & Hermansson 2003:19).

Deltagardemokratin rymmer med andra ord två typer av sysslor:

- 1) Deltagande som påverkansförsök.
- 2) Deltagande som slutligt beslutsfattande.

Deltagande som påverkansförsök innebär att medborgare för fram sina synpunkter till de politiska beslutsfattarna genom aktiviteter som namninsamlingar, uppvaktningar, aktioner, demonstrationer, genom deltagande i partnerskapsprocesser, samverkansprocesser och nätverksprocesser eller genom deltagande i utvärderingar av partnerskaps- och nätverksprocesser.

Deltagande som slutligt beslutsfattande handlar om att medborgarna själva fattar politiska beslut genom medverkan i lokala brukarstyrelser, grannskapsammanslutningar, folkomröstningar eller nätverk på speciella områden.

Teorin om participativ demokrati kan uppfattas som en kritik av representativ demokrati både som doktrin och som realitet. Kritiken går ut på att representativ demokrati ger för lite av medborgerligt deltagande i den offentliga sektorns äntliga beslutsfattande eller i vägarna dit. Att medborgarna får delta indirekt i politiskt beslutsfattande genom att rösta i allmänna val och genom att bilda opinion under eller mellan val är otillräckligt. Detta indirekta deltagande via val måste kompletteras med mer av direkt deltagande mellan valen i påverkansförsök och vid konkret utformning av specifika, slutliga beslut om handlingsstrategier.

Nätverksstyrning kan involvera enskilda medborgare på tre sätt i slutligt beslutsfattande:

- 1) Enskilda medborgare i form av individuella adressater för nätverkets strategibeslut kopplas in i de nätverksprocesser som föregår beslutet.
- 2) Individer som företrädare för adressatsammanslutningar engagerar sig i nätverksprocesser.
- 3) Individer som representerar andra parter än adressater och andra intressentorganisationer än adressaternas ägnar tid och kraft åt nätverksprocesserna.

I nätverket uppträder alla tre individtyperna som intressenter eller företrädare av något slag. Men senare, utanför eller bortom det aktuella nätverksarbetet, kan de ju också komma att spela medborgarrollen. Det är då utvärderingskriteriet participativ demokrati blir särskilt intressant.

Participativ demokrati förmodas få två positiva följder: bättre beslut och bättre medborgare. *Utvärderingskriteriet bättre beslut* bygger på en interventionsteori som säger att de avgöranden, som deltagandet avser, blir kvalitativt mer högtstående med participativ demokrati än utan. Detta beror på att fler synpunkter och fler perspektiv kommer fram i diskussioner och överläggningar.

Mer intrikat är den interventionsteori som *utvärderingskriteriet bättre medborgare* utgår ifrån. Den som participerar lär sig att participera vilket gör henne till en bättre participerare längre fram i den aktuella beslutsprocessen eller nästa gång det skall participeras och då kanske i någon annan fråga. Participation i slutligt beslutsfattande i offentliga sektorn i en bestämd sakfråga vid en bestämd tidpunkt tänkes med andra ord få *bieffekten* att participerarnas intresse för och färdigheter i participation ökar vilket leder till ökad och mer kvalificerad participation i annat,

slutligt beslutsfattande vid andra tidpunkter. Participation ger participerarna, som en essentiell bieffekt, skolning i demokrati.

Nätverksarbete kring en speciell sakfråga uppfattas som en *vehikel*, ett *instrument*, en *bärraket* för att åstadkomma något annat och betydligt viktigare än ett resultat i form av ett handlingsprogram för att attackera den aktuella sakfråga, som participationen för ögonblicket gäller. Detta andra är *demokratisk skolning*, som längre fram i tiden förhoppningsvis skall kunna komma till användning i slutligt beslutsfattande i nästa process eller i samhällslivet i stort. Den demokratiska skolningen är en sorts medveten och kalkylerad *essentiell bieffekt*.

Det framtida participerandets kvantitativa ökning och kvalitativa förbättring har att göra med att deltagarna får medborgerliga färdigheter. De blir mer intresserade av frågor som rör samfälligheten. De förvärvar kunskaper om sakfrågor. Deras värderingar förändras. De lär sig respektera motsatta ståndpunkter och argument.

Se här några frågor som kan ställas vid utvärdering av nätverksstyrning utifrån kriteriet participativ demokrati:

- Leder inledande participation i ett nätverk till intensifierad participation senare i samma nätverk?
- Leder participation i ett nätverk till färdigheter i och intresse för participerandets konst som sedan i sin tur resulterar i kvantitativt mer omfattande och kvalitativt mer högtstående participerande i andra nätverk eller annat framtida slutligt beslutsfattande eller i samhällslivet i stort? Gäller detta både grängångare och moderorganisationer?

För att få fram bakgrundsinformation kan utvärderaren naturligtvis också ställa basisartade frågor av typen:

- Vilka får delta i den inre respektive yttre nätverkskretsen?
- Är det någon uppenbar intressent som utesluts från deltagande?
- Vilka deltar faktiskt i informationsutbyten och förhandlingar?
- Vilka deltar faktiskt i slutligt beslutsfattande?

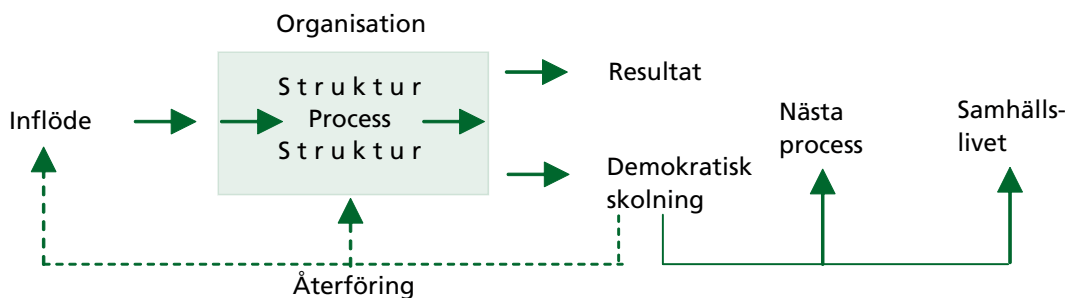


Illustration: Tage Vedung efter förlagor av EV.

FIGUR 10. Demokratisk skolning som bieffekt av nätverksstyrning

Deliberativ (dialogisk) demokrati

Nätverksstyrning skulle också kunna bedömas mot värderingskriteriet deliberativ demokrati. Förespråkarna för denna tredje folkstyrelsedoktrin kritiserar både representativ och participativ demokrati för att innehålla för lite av seriös medborgarlig diskussion, överläggning, debatt och rådplågning som inslag i beslutsfattandet.

I representativ demokrati inskränker sig folkets deltagande framför allt till att på valdagen utse ett mindre antal företrädare bland en större skara konkurrerande kandidater. Företrädarna, inte folket, tänkes sedan fatta alla beslut. De kan också delegera inte bara sin beslutsmyndighet utan också sin delegationsmyndighet till andra organ, som i sin tur kan delegera till ett tredje, fjärde eller femte organ. Direkt folkligt deltagande i konkret beslutsfattande i lite större omfattning betraktas som orealistiskt eftersom folket varken har tid eller kompetens att engagera sig.

I participativ demokrati uppfattas detta deltagande enbart på valdagen som otillräckligt. Enligt denna doktrin bör participationen vidgas till deltagande som påverkansförsök och deltagande som omedelbart slutligt beslutsfattande, t.ex. genom folkomröstningar. (Gilljam och Hermansson 2003).

Tydligare än dessa två läror poängterar deliberativ demokrati att folkstyrelsen skall organiseras så att den främjar medborgarnas och representanternas möjligheter att uppriktigt resonera med varandra om politiska alternativ och ökar deras vilja och förmåga att lyssna, lära och påverka kollektiva beslut.²⁵ En alternativ benämning är *dialogisk demokrati* (Giddens 1994:15–17 och passim).²⁶

I Oxford English Dictionary anges följande betydelser hos ordet ”deliberation”:

1. The action of ... weighing a thing in the mind; careful consideration with a view to decision.
2. The consideration and discussion of the reasons for and against a measure by a number of councillors (e.g. in a legislative assembly).²⁷

Att deliberera är således att ta i betraktande och noga överväga argument för och emot innan man fattar beslut. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences uttrycker denna övervägandetanke så här:

”In its political signification deliberation refers to a process of reasoning about political choices. In a deliberative process the actors are open to the facts, arguments, and proposals that come to their attention and share a willingness to learn from their colleagues and others ... After a lengthy period of neglect by social scientists ..., there was a resurgence of study of deliberation in the last decades of the [20th] century. This new scholarship addresses both deliberation within governing institutions and, more extensively, deliberation among the citizens of a democracy.”²⁸

Deliberation kan ske bland medlemmar i representativa församlingar och andra arenor i parlamentariska styrkedjor på alla nivåer. Här skall jag inrikta mig på deliberation, som inkluderar enskilda medborgare och deras sammanslutningar utanför de representativa organen. Krav på ökade möjligheter för medborgarna att tillsammans deliberera samhällets angelägenheter

25 ”Deliberative democracy” i Dictionary of the Social Sciences, Craig Calhoun, ed., Oxford University Press 2002. Oxford Reference Online, Oxford University Press. Uppsala Universitet. 17 December 2003 <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t104.e428>

26 Även benämningen ”diskursiv” demokrati (Dryzek 1990) förekommer men den är mindre lyckad eftersom ordet diskurs fått en speciell foucauldiansk betydelse. Se Beckman 2005: 87 ff och Bergström & Boréus 2005: 305 ff.

27 http://dictionary.oed.com/cgi/entry/50060090?query_type=word&queryword=deliberation&first=1&max_to_show=10&sort_type=alpha&result_place=1&search_id=Ybo0-gqj34I-384&hlite=50060090.

28 http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6WVS-4DN8TNP-D7&_user=651519&_coverDate=10%2F28%2F2004&_alid=350490666&_rdoc=14&_fmt=full&_orig=search&_cdi=23486&_sort=d&_st=6&_docanchor=&_acct=C000035158&_version=1&_urlVersion=0&_userid=651519&md5=e470703f75a6481237e866f8ac15eb9.

ses av förespråkarna som en ”democratizing of democracy” för att tala med Anthony Giddens (1994:16).

Kriterierna för ett perfekt deliberativt samtal är bland annat följande:

- 1 *Inklusivitet*. Deliberationen bör stå öppen för alla kompetenta talare. Ingen med kompetens att tala eller handla får uteslutas. Enligt en *radikal tolkning*: deliberationsprocessen bör inkludera alla berörda. Enligt en *moderat tolkning*: de ståndpunkter och argument som förs fram bör vara representativa för alla de argument som de berörda skulle ha framfört eller skulle ha kunnat framföra. Kanske är *rundan*, dvs. att alla får yttra sig i tur och ordning laget runt, den samtalsform som bäst garanterar denna inklusivitet.
- 2 *Autonomi*. Aktörerna måste kunna uttala vilka ståndpunkter och argument de vill och invända mot de ståndpunkter och argument, som deras kommunikativa motparter uttalar.
- 3 *Maktneutralitet*. Ingen deltagare bör förhindras, genom internt eller externt tvång, från sin rätt enligt Inklusivitet och Autonomi ovan; ingen makt förutom makten hos ett bättre argument är tillåten.
- 4 *Idealt rollspel*. Aktörerna bör inta en attityd av ömsesidig respekt. Aktörerna måste motivera sina ståndpunkter för varandra, lyssna till varandra och svara på varandras invändningar. De skall inte bara tala utan också lyssna. De får inte vända ryggen mot den som talar. Allt strategiskt handlande bör vara uteslutet. Aktörerna får alltså inte se andra som medel, som faktorer som begränsar eller underlättar för dem att uppnå andra mål än att bidra till saksfrågan under diskussion.

Dessa kriterier visar att förespråkarna för deliberativ demokrati har hämtat inspiration från Jürgen Habermas arbeten om ”the ideal speech situation”. Kriterierna ligger också nära idéerna bakom ”lärande” eller ”läraktiga organisationer” (”learning organizations”) samt, naturligtvis, nätverksstyrning.

En ändring och kvalitetshöjning i åsikterna i en grupp kan ta sig fyra former. Ökad sofistikeringsgrad är en. Detta innebär att deltagarnas opinioner blir bättre argumenterade och mer välgrundade. Minskat egenintresse är en annan. Efter en deliberation förmodas deltagarna måna mindre om sina personliga intressen och engagera sig mer för vad som är bäst för samfälligheten. Ökad fördragsamhet med andras åsikter är en tredje. Deltagarna lär sig att tolerera och rentav uppskatta människor med totalt annorlunda uppfattningar. En fjärde är ökad respekt för det politiska beslutsfattandets villkor, t.ex. ökad tillit till valda representanter och deras mödor och minskat politikerförakt.

Beslutsfattande i deliberativ demokrati är principiellt ganska annorlunda än i representativ och participativ demokrati. Nyckelordet är äkta upplevt samförstånd via inträngande samtal.

Angående samförståndets natur existerar flera tankeskolor inom deliberativ demokratiteori. En skola hävdar att det finns en objektiv, bästa lösning på politiska problem och att det är dit deliberationen strävar. Enligt ett annat, mer pragmatiskt synsätt är poängen fortfarande att nå fram till en genomarbetad samstämmighet, utan att denna nödvändigtvis behöver vara eller betraktas som den objektiva bästa lösningen. Enligt en tredje tankeriktning måste dialogisk demokrati inte alls vara orienterad mot konsensus. Det finns frågor som kvarstår som essentiellt omstridda, även efter mycken deliberation. Dialogisk demokrati utgår bara ifrån att dialog i det offentliga rummet är ett medel för att kunna leva tillsammans med andra i en relation av ömsesidig tolerans. Deliberation bör förstås som förmågan att skapa tillit och förtroende genom uppskattning av andras integritet (Giddens 1994:115 f.)

Deliberativ demokrati anses bidra till bättre beslut och bättre medborgare. I båda fallen är det fråga om konsekvensargument. Deliberativ demokrati motiveras således på ungefär samma sätt som participativ demokrati.

Enligt *argumentet bättre beslut* kommer en bredare och mer informerad debatt att leda till mer rationella och mer inkluderande beslut i det ämne som deliberationen avser. ”Enligt en modern tolkning kan vi förvänta oss att den offentliga dialogen som process förändrar även egoistiska och partiska preferenser till mer etiskt övervägda argument, som i sin tur påverkar beslutens innehåll.”

Denna idé om bättre beslut i deliberativ demokrati utgår från den successiva modifieringens betydelse för ställningstagandet i den aktuella sakfrågan. Deliberationen kan resultera i inte bara förändrade värderingar och verklighetsomdömen utan även kvalitativt mer förädlade preferenser samt mer genomtänkta och nyanserade uppfattningar om verkligheten. Detta kan leda till verklig inverkan på det praktiska ståndpunktstagandet i den fråga som deliberationen avser.

Argumentet bättre medborgare säger att deliberationen kan få en demokratisk konsekvens bortom den aktuella sakfrågan. Deliberationen i sakfrågan är bara en sorts *bärraket* för huvudraketen, som handlar om skolning i demokrati. Vi kan tala om bärraketsargumentet eller vehikelargumentet för deliberativ demokrati. Tanken är att åstadkomma något annat och betydligt viktigare än en strategi för att attackera den aktuella sakfråga, som participationen för ögonblicket gäller. Detta andra är demokratisk skolning som längre fram i tiden förhoppningsvis skall kunna komma till användning i det offentliga livet i andra sammanhang. Den demokratiska skolningen är en sorts avsedd och kalkylerad bieffekt.

Ett bredare och djupare allvarligt meningsutbyte kommer att förbättra medborgarnas moraliska resonering, kognitiva förmågor och villighet att ta ansvar för gemensamma angelägenheter. Man föreställer sig att deltagarna förvärvar medborgerliga färdigheter, som de kan använda sig av längre fram i tiden. Man tänker sig att effekten skall uppträda i kommande deliberationer eller handlande bortom den aktuella frågan. Den visar sig eventuellt i nästa beslutsfattande i andra ämnen som kommer upp på dagordningen. Deliberativ demokrati syftar till demokratisering av demokratin.

Nätverksstyrning kan lätt motiveras med hänvisning till deliberativ demokrati. I och för sig kan individerna i gränsgångargruppen agera som representanter. Men det kan ju också finnas med individer som individer och i så fall blir det mer av medborgardiskussion. En offentlig politik som använder sig av nätverksstyrning ”[gör] det möjligt att föra en direkt dialog och därigenom finna en lösning på gemensamma frågor. Genom dialog föds förtroende. Flera samhällsvetenskapliga studier ... har visat att själva dialogen i beslutssituationen kan ha en avgörande betydelse för att förändra individernas syn på vad som ligger i deras egenintresse. Även om de utgående från sitt kortsiktiga egenintresse har motiv att handla osolidariskt, blir de sociala normernas betydelse avgörande för att etablera ett effektivt samarbete.”

Här presenteras några frågor som kan ställas vid utvärdering utifrån kriteriet deliberativ demokrati. Vi kan börja med nätverksdelibererandets inverkan på ett senare skede i den aktuella sakfrågan. Har deltagarna i nätverkssamverkan – i såväl gränsgångargrupp som moderorganisationer – genom deliberationerna successivt förändrat och förädlat sina ursprungliga, inledande preferenser i den aktuella sakfrågan? Har deltagarna i nätverksstyrningen på samma sätt förändrat och förädlat sina ursprungliga, inledande verklighetsomdömen? Har deltagarna fått nya värderingar och verklighetsomdömen? Har deltagarna ändrat ståndpunkter? Leder detta till bättre beslut?

En utvärdering av nätverksstyrning utifrån kriteriet deliberativ demokrati bör dock framför allt inrikta sig på att pröva bärraketsargumentet. Har deltagarna genom deltagande i deliberationen eventuellt förvärvat demokratiska och andra politiska färdigheter, som kan komma till användning i frågor bortom den aktuella sakfrågan? Leder participation i ett nätverk till färdigheter i och intresse för participerandets konst, som sedan i sin tur resulterar i kvantitativt mer omfattande och kvalitativt mer högtstående participerande i andra nätverk eller annat framtida slutligt beslutsfattande?

För att få fram en fond kan utvärderaren självfallet också här ställa mer basisartade, strukturorienterade frågor av typen:

- Vilka får delta i den yttre respektive inre nätverkskretsen?
- Är det någon uppenbar intressent som utesluts från deltagande?
- Vilka deltar faktiskt i deliberationerna?
- Vilka deltar faktiskt i slutligt beslutsfattande?

Hållbarhet (sustainability)

Värderingskriteriet hållbarhet kan användas i utvärdering av nätverkssamverkan. Värdekriteriet kan uttryckas också med fraser som institutionalisering eller permanentning. Värderingskriteriet kan tillämpas på nätverksorganisationens strukturer och processer. Enligt detta kriterium är de kollektiva nätverksstrukturer och nätverksprocesser värdefulla som utvecklar sig till varaktiga organisationer eller rutiner. Nätverk som inte upphör utan stadfäster sin existens och vars processer därmed fortgår är värdefulla.

Värderingskriteriet kan också tillämpas på nätverksprocessernas resultat i form av innehållet i ett överenskommet insatsprogram. Implementeras detta program? Fortlever utfallet även sedan nätverket upphört att finnas till? En kontextrelaterad evaluering värderar nätverkssamverkan efter om den får några effekter på moderorganisationernas överlevnad och hållbarhet. Arbetet med eller i starka nätverk kan bringa en hotad moderorganisation in på nya, mer livskraftiga banor.

Vi kan också tänka oss att en nätverksprocess som får stå som modell för andra. En process som upprepas på andra områden inom samma moderorganisationer är en värdefull process. Vi kan föreställa oss hållbarhet i en svagare mening än permanentning eller mimetisk modellefterlevnad nämligen ”hänvisad till”, ”refererad till”, ”förd på tal”. Nätverket behöver inte längre formellt bestå eller vara efterbildat men vara ”bevarat i minnet”, ”omdiskuterat”, ”hänvisat till” eller ”fört på tal”.

Jag lämnar därmed utgångspunkten utvärderarens egna oberoende värderingskriterier och skall i stället något diskutera nyttjande av relevanta inblandade aktörers värdekriterier.

Måluppfyllelse: problematiskt värderingskriterium

Måluppfyllelse är ett principiellt viktigt värderingskriterium i utvärdering av offentliga interventioner. Någon förvånas kanske över generaliteten och ovillkorligheten i denna utsaga. Att försvara måluppfyllelse är ju som att hålla upp ett rött skynke framför tjuren; det retar upp forskarna och får dem att besinningslöst gå till attack. Måluppfyllelse har också åkt berg- och dalbana sedan utvärderingsdiskursen började skjuta fart strax efter 1960. För närvarande upplever måluppfyllelseutvärdering en renässans i vissa politiksektorer, t.ex. miljöområdet – under beteckningen ”effectiveness evaluation” (Mickwitz 2002).

Grunden för att försvara uppfyllelse av politiska eller administrativa mål är att kriteriet hänger ihop med *representativ demokrati*. De målsättande institutionerna i en representativ demokrati hämtar ytterst sin befogenhet att sätta mål från medborgarna i val. För att medborgarna i efterhand skall kunna utkräva ansvar av sina företrädare blir det angeläget ur *demokratisk* synvinkel att få utrett om mål satta av dessa representanter eller representanternas representanter blivit uppfyllda.

I just nätverksstyrning är emellertid måluppfyllelseperspektivet speciellt, om vi jämför med implementering av en samlad politik från ett samlat centrum. Nätverksstyrning handlar i första hand om politiktillblivelse. I ett nätverk skapar deltagarna gemensamma mål och föreslår insat-

ser som sedan eventuellt antas som ett insatsprogram. Nätverket implementerar inte en politik utan utvecklar en sådan. Det finns *inga för alla deltagare* i förväg anvisade mål att utvärdera ett dylikt utvecklingsarbete mot. Varje deltagare för sig kan ha mål när de inleder sitt deltagande i nätverket. Men i ett idealtypiskt utvecklingsnätverk finns ingen officiell gemensam instans, som i förväg sätter mål för vad utvecklingsarbetet skall resultera i. Deltagandet är ju frivilligt och per definition existerar ingen för alla överordnad principal, som kan sätta eller har anvisat för alla bindande mål.

Sannolikt är det denna situation som Kickert, Klijn och Koppenjan (1997:172) har i åtanke när de starkt tar avstånd från måluppfyllelse som värderingskriterium för nätverksarbete:

Using goal attainment and problem solving as criteria to judge interaction processes within networks is a fallacy: these criteria are appropriate on the operational level, where clearly formulated goals and problems are addressed. However, interactions within networks are strategic: goals are not given, but sought ... Goals and aspirations are put forward in this communication process, during which objectives are mutually adapted. It therefore makes no sense to use ex ante formulated goals or policies of one of the participants, even a governmental organization, as a yardstick.

Det ligger mycket i författarnas åsikt på denna punkt. Utvärdering mot moderaktörernas i förväg uttryckta mål är otillfredsställande därför att de ligger på deltagarnivå, inte på helhetsnivå.

I en situation som denna, hur skall måluppfylleseperspektivet tolkas och brukas?

Låt oss erinra om måluppfyllelseutvärderingens grundlogik. Enligt detta värderingskriterium är kollektiv nätverksstyrning framgångsrik om den genom sina aktiviteter uppnår sina, i förväg uttalade, kollektiva syften. Att undersöka måluppfyllelse handlar i vårt exempel om att fråga: (1) har målen uppnåtts – i nätverkets beslutade insatsprogram? (2) har dessa mål uppnåtts tack vare nätverksstyrningen?

Lösningen måste bli att aktörerna i efterhand får värdera helhetsresultatet. Man får fråga var och en hur de värderar nätverkets samlade handlingsprogram, utifrån en helhetsbedömning. Fortfarande finns det ingen för alla gemensam målsättning att värdera mot, inte ens nu i efterhand.

Kickert, Klijn och Koppenjan (1997:172 f) är inne på denna ex-post-factolösning när de förordar ett "ex post satisficing criterion" som innebär:

"The extent to which game participants consider the interaction and its results satisfactory ... [T]his criterion ... does justice to the interactive character of games involving a variety of actors with different, ambiguous and changing goals. Furthermore, this criterion integrates effectiveness and efficiency considerations in a more comprehensive evaluation. Participants include in their judgement the extent to which their goals and problem formulations are fulfilled and weigh this profit against the interaction cost in terms of investments in time, energy and money. By making an inventory of the ex post judgements of participants, this evaluation offers a far more sophisticated image of the quality of interaction than is produced by evaluation based on the attainment of ex ante goals."

Om vi bortser från vad de holländska författarna säger om kostnadseffektivitet är detta också ungefär vad jag föreslår som ett tänkbart måluppfyllesekriterium för nätverksresultat på helhetsnivå.

Låt oss här lämna idealtypiska platta nätverk och i stället resonera om måluppfyllelse som värderingskriterium för nätverk med extern pådrivare. Här måste resonemanget om måluppfyllelse som värderingskriterium formuleras ganska annorlunda.

Anta att det handlar om tre nätverkande organisationer som var och en sänder en person till gränsgångargruppen. Anta att två av de nätverkande organisationerna hör hemma i den offent-

liga sektorn. Anta vidare att kommunen centralt och staten centralt båda finns med som externa pådrivare men utan att själva delta i det konkreta nätverksarbetet. Nätverket har finansierats av staten och kommunen gemensamt och upprättats av kommunen mot löfte om att det skall verka för uppfyllelse av statliga och kommunala mål. Här råder det ingen tvekan om att det finns två för hela nätverket gemensamma centra och att dessa centra i förväg har satt mål som nätverksarbetet kan utvärderas mot. Situationen för måloppfyllelse är alltså fundamentalt annorlunda än i nätverksarbete genom idealtypiska, platta nätverk utan externa styrare.

Låt oss till sist resonera också utifrån måloppfyllelse på deltagarnivå och inte på helhetsnivå. Resonemanget är tillämpligt på alla typer av nätverk, både sådana med och utan externa styrare. Man skulle kunna utvärdera mot alla i nätverket ingående aktörers mål uttryckta när de trädde in i nätverket. Låt mig utgå ifrån att nätverkssamverkan skall utvärderas genom betygsättning av nätverkets resultat, dvs. antaget insatsprogram. Anta vidare att det handlar om tre nätverkande organisationer som var och en sänder en person till gränsgångargruppen. Anta att två av de nätverkande organisationerna hör hemma i den offentliga sektorn. När vi som utvärderare reser frågan – motsvarar nätverkets beslutade åtgärdsprogram de mål som initialt sattes upp för det? – vad är det då vi säger?

Det kan vara uppfyllelse av (1) mål hos var och en av de tre individuella gränsgångare som ingår i den inre nätverkskretsen. Det kan vara (2) mål hos var och en av de tre moderaktörerna i den yttre nätverkskretsen. Vi skulle alltså kunna få sex målmängder att utvärdera mot.

Det är nu dags att summera. Det speciella med tillämpning av kriteriet måloppfyllelse i nätverksutvärdering är således att det i basisfallet inte finns någon för alla i nätverket överordnad principal och därmed inte heller en för alla gemensam officiell målmängd att utvärdera mot. Utvärdering mot mål måste då ske mot mål ex post. Vid nätverk med extern styrare finns däremot en sådan extern målmängd att utvärdera mot. Utvärdering kan också ske mot var och en av deltagarnas initialt uttryckta mål. I detta fall blir det speciella att principalerna är många och därför de legitima målmängderna blir flera.

Relevans för underliggande problem, på flera nivåer

Ett annat utvärderingskriterium är relevans för underliggande problem.²⁹ Underliggande problem är ganska komplicerat som bedömningsgrund. Det reser två frågor: (1) *Vilket* underliggande problem tänker vi på? (2) *Vad* är det som skall vara relevant?

Precis som vid alla andra värderingskriterier kan vi föreställa oss också underliggande problem på flera vertikala nivåer. Det är verkligen en speciell sak med nätverksstyrning att utvärdering kan ske mot så många olika aktörersgruppers problem. Det kan vara problem hos:

- (1.1) de individuella gränsgångare som ingår i den inre nätverkskretsen
- (1.2) den inre nätverkskretsen gemensamt
- (1.3) var och en av moderaktörerna i den yttre nätverkskretsen
- (1.4) moderaktörerna i den yttre nätverkskretsen gemensamt
- (1.5) kommunen som huvudman och
- (1.6) staten som huvudman.

1.5 och 1.6 avser fallet extern pådrivare.

Den andra frågan handlar om *vad* som skall vara relevant för underliggande problem. Vi skall ta upp tre aspekter: målrelevans, resultatrelevans och utfallsrelevans. Utvärderaren kan undersöka

²⁹ Relevans betyder höra till ämnet. Här betecknar relevans något mer; det kan sägas inkludera också adekvans. Om ett program är adekvat så hör det till ämnet dvs. det är relevant. Men inte nog med detta; det hör till ämnet men är därtill också lämpligt, passande, användbart, riktigt för uppgiften.

de uppställda (2.1) målens relevans för lösning av det underliggande problemet (*målrelevans*). Underliggande problem är något annat än mål. Målen behöver inte överensstämma med underliggande problem. Det är ju inte säkert att de mål som sätts upp bidrar till att lösa det underliggande problemet. Målen kan avse förutsättningar som sägs skall föreligga för att problemen skall lösas. Prövning av målrelevans i nätverksstyrning innebär att utvärderaren undersöker om de mål som ställs upp i det handlingsprogram som nätverket kommit fram till och antagit är relevanta för utvägarna ur de predikament som nätverket självt säger sig vilja komma ut ur.

Man kan också studera det framtagna (2.2) resultatets relevans för underliggande problem (*resultatrelevans*). Detta undersöks när insatsprogrammet tagits fram och beslutats men innan det börjat implementeras. Slutligen kan man utvärdera (2.3) *effektrelevans*. Detta studeras sedan insatsprogrammet implementerats och fått verka en tid. Är de effekter som då uppnåtts relevanta för att lösa något av de berörda aktörsgруппernas problem?

Symbolik

Enligt symbolikperspektivet är en nätverkssamverkan värdefull om den *uppfattas* som värdefull av interna och externa intressenter (Foss Hansen 1989).

Utvärderingskriteriet symbolik skall tillämpas på människors generella övergripande övertygelser. För nätverket gäller det att kunna skapa en allmän bild av eller en myt om att nätverket fungerar väl. Nätverket behöver inte fungera väl. Det viktiga är att det på en överordnad nivå uppfattas som välfungerande.

Om nätverket har stor förmåga att signalera värdefullhet till sina egna gränsgångare, då är det värdefullt. På samma sätt kan vi resonera om moderorganisationerna, nätverkets externa pådrivare och om övrig kontext utanför pådrivarna. Upplever modergrupperingarna nätverksarbetet som värdefullt? Är nätverket värdefullt enligt nätverkets externa pådrivare? Är det värdefullt för övriga externa intressenter?

Symbolik är framför allt ett ex-postkriterium. Det tillämpas under nätverksarbetets gång eller sedan det är avslutat.

Responsivitet: slutmottagarorienterade (adressatorienterade) värdekriterier

Utvärderingen skulle kunna vara slutmottagarinriktad (adressatorienterad, målgruppsinriktad). En slutmottagarinriktad utvärdering försöker fastställa hur målgruppen för nätverkssamverkan värderar denna samverkan. I vårt exempel hemlöshet är de hemlösa målgrupp och slutmottagare. I exemplet storstadspolitiken är kretsen slutmottagare betydligt brokigare eftersom målgruppen är alla aktörer som lever och verkar i vissa geografiska områden, med andra ord utsatta stadsbygder. De boende hör naturligtvis dit, men också näringsidkare och föreningar.

Slutmottagarinriktningen kan preciseras i två riktningar.

I det ena perspektivet får adressaterna själva bestämma a) vilka aspekter av nätverksarbetet som skall bedömas (nätverksstrukturen, nätverksprocessen, nätverksprodukten, implementeringen av nätverksprodukten, utfallet i moderorganisationerna av nätverksprodukten implementering) och b) vilka värderingskriterier skall som tillämpas och c) sen slutligen utföra bedömningen. Detta är en stark variant av brukarperspektivet.

I det andra perspektivet frågas om brukarna på aggregerad nivå är nöjda med nätverksstrukturen, nätverksprocessen, nätverksprodukten, implementeringen av nätverksprodukten och

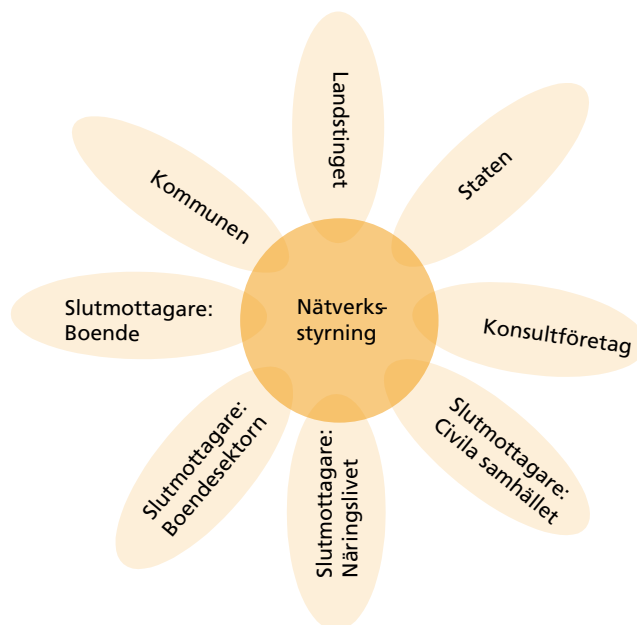
utfallet i moderorganisationerna av nätverksproduktens implementering. Detta kan mätas t.ex. med hjälp av enkäter med nöjdhetsfrågor. Det kan t.o.m. finnas något mål i botten: just nu är 60 % nöjda med vår service; målet är att öka denna siffra till 70 % om tre år. Den mätning som sker för att fastställa brukarnas tillfredsställelse blir av karaktären måluppfyllelse, men i och för sig en måluppfyllelse mätt mot brukarnas inställning. Även detta måste räknas som en variant av brukarorienterad utvärdering, men en ganska svag sådan variant.

Responsivitet: intressentperspektiv

Intressentperspektivets värderande utgångspunkt är värderingskriterierna hos alla de grupper och organisationer som berörs av nätverksstyrningen. På engelska säger vi ”stakeholder perspective”. Till de berörda hör självfallet dem som ingår i nätverket. Hit hör också nätverkets externa pådrivare samt naturligtvis berörda aktörer utanför såväl nätverk som nätverkspådrivare. Intressentperspektivet blir därmed det mest inkluderande av alla utvärderingsperspektiv. I figur 11 visas några intressenter i en offentlig insats.

Noteras bör att intressentmodellen behandlar alla intressenter lika. Den skiljer inte ut t.ex. huvudmän (principaler) från exekutiver (agenter). Det finns ingen representativ demokrati i intressentmodellen.

Det logiskt första steget i en intressentutvärdering måste vara att någon tar initiativ till en utvärdering. En styrgrupp tillsätts som ges ett övergripande ansvar för utvärderingen. Sedan avgörs om intressenterna (eller, mer sannolikt, ett urval av dem) skall ingå i själva utvärderingslaget eller om utvärderingslaget skall vara en särskild enhet som kontakter intressenterna på olika sätt. I ett nästa steg klarläggs vilka intressenterna är. Sen måste lämpliga individer i intressenterna väljas ut som informanter. I en idealtypisk intressentutvärdering får dessa sedan ange vilka aspekter av nätverksstyrningen som de önskar bedöma (t.ex. nätverksstrukturen, nätverksprocessen, nätverksresultatet, implementeringen, nätverksutfallet), samt utifrån vilka värderingskriterier bedömningen skall ske. Därpå får de utföra bedömningen.



FIGUR 11. Intressentmodellen tillämpad på nätverkssamverkan

Responsivitet: professionella kvalitetsnormer

Utvärderingen kan som värderingskriterier använda den berörda professionens eller de berörda professionernas kvalitetsuppfattningar. Den som vill ha en utvärdering utförd utifrån detta värdekriterium skulle kunna be några relevanta professionella bedöma nätverket medan det existerar eller strax efter det att det upphört. Med professionella menar vi de experter på sakområdet, som f.n. har eller kommer att få ansvaret för den aktuella verksamheten och implementera nätverkets förslag. Med professionella menar vi också experter på nätverksarbete.

Tidpunkt för värderingskriterier

Ytterligare distinktioner är de mellan kriterier uppsatta i förväg, kriterier utvecklade under resans gång och kriterier som förs in i efterhand. Nätverksstyrning skulle kunna bedömas utifrån i förväg uppsatta mål för eller syften och förhoppningar med företaget. Kriterierna skulle kunna få växa fram under processen. Nätverksstyrning kan också utvärderas mot värderingskriterier som föreligger efteråt, t.ex. genom att en panel av intressenter får göra en bedömning efteråt mot de kriterier som de omfattar då.

SUMMERING

Rapporten handlar om utvärdering av nätverk eller partnerskap. För att kunna säga något vettigt om detta ämne har jag varit tvungen att ganska ingående dryfta vad nätverksstyrning eller, alternativt, samverkan i nätverk (samverkan i partnerskap) är för något. Om diskussionen fördes på engelska i stället för på svenska skulle den handla om network management, new social partnerships, partnership management, collaborative government, joined-up government, governance och liknande företeelser.

För att begripa vad nätverk är har två idealtypiska nätverk utvecklats i rapporten.

Ett nätverk är organisation med egenartade egenskaper. Rågängen mellan medlemmar och icke-medlemmar är flyktig och lätt genomsläpplig. Den *formella strukturen* är *minimal*. Alla medlemmar av ett nätverk är principiellt jämställda. Det finns inget överordnat centrum. En för alla gemensam befälhavare existerar inte. Nätverket är alltså platt. Alla medlemmar är huvudmän, principaler. Ett nätverk är en *heterarki*: ”a form of organization resembling a network or fishnet”. Denna idealtyp kallas *nätverk med perfekt självstyre* och exemplifieras i rapporten med ett bostadsnätverk för att förse hemlösa med bostäder.

Den andra idealtypen – *nätverk med extern pådrivare* – skiljer sig för den första just genom att det här finns en utomstående pådrivare. Den externa pådrivaren tillhör inte nätverket utan står vid sidan om; men hon försöker påverka det genom att ekonomiskt och moraliskt bidra till att det upprättas, att det ges ett allmänt problemområde att verka på, att det får mål på detta problemområde att sträva mot. När detta är gjort lämnar den externa pådrivaren nätverket i fred. Denna form av nätverk illustreras i rapporten med svensk storstadspolitik från 1998 och framåt.

Rapporten går sen in på frågan om utvärdering av nätverk. Vad är det för poäng med samverkan i nätverk? Varför skall man samverka med andra aktörer i stället för att handla på egen hand? Ett avsnitt handlar om denna grundläggande problematik.

Poängerna är effektivitet, synergier, innovativitet, ”mer valuta för pengarna”, ökad tillgänglighet för brukarna, samhörighet och sammanhållning (”social cohesion”), ökat kollektivt ansvarstagande, minskad skadegörelse, folkhälsa, socialt kapital, participativ och deliberativ demokrati. Befrämjande för detta är fruktbara internprocesser och ändamålsenliga strukturer i nätverken.

Rapporten begränsar sig sen till två aspekter på utvärdering av nätverk: utvärderingens objekt och utvärderingens värderingskriterier. Det viktigaste objektet för utvärdering av nätverk sägs vara att granska om nätverket gett resultat i form av en beslutad insatsplan samt vilken roll nätverksarbetet har spelat vid planens tillblivelse. Utvärderingens objekt blir därmed politikutveckling, politiktillblivelse, policy formation. Detta skiljer utvärdering av nätverk från vanlig, standardutvärdering av interventioner, program, projekt, reformer som värderar dessa entiteter genom att undersöka deras effekter ute i samhället eller i naturen.

REFERENSER

- A Dictionary of Sociology (1998). Edited by Marshall, Gordon, Oxford: Oxford University Press.
- Abrahamsson, Bengt (1989). Organisationsteori, Lund: Studentlitteratur.
- Aldrich, Howard E. and Diane Herker (1977) Boundary Spanning Roles and Organizational Structure. *Academy of Management Review*. Vol 2, no. 2, 217–230.
- Allison, Graham (1980). Implementation Analysis: The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis Illustrated by a Teaching Exercise. In Leif Lewin och Evert Vedung, red., *Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis*, 237–260, Dordrecht, Holland: D. Reidel.
- Beckman, Ludvig (2005). *Grundbok i idéanalys: Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*, Stockholm: Santérus förlag.
- Bergström, Göran och Kristina Boréus. *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Lund: Studentlitteratur.
- Björk, Peder, Göran Bostedt och Hans Johansson (2003). *Governance*, Lund: Studentlitteratur.
- Borell, Klas och Roine Johansson (1996). *Samhället som nätverk: Om nätverksanalys och nätverksteori*, Lund: Studentlitteratur.
- Borell, Klas och Roine Johansson (1998). Den nätverksbaserade förvaltningsmodellen – exemplet Ädel. Rafael Lindqvist, red., *Organisation och välfärdsstat*. 60–75. Lund: Studentlitteratur.
- Bourdieu, Pierre och Loic J. D. Wacquant. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bovaird, Tony och Sudi Sharifi (1998). Partnerships and Networks as Self-organizing Systems: An Antidote to Principal-Agent Theory. In Arie Halachmi and Peter Bauke Boorsma, eds., *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity*. 31–34. Amsterdam: Kluwer.
- de Bruijn, J. A. och Arthur B. Ringeling (1997). Normative Notes: Perspectives on Networks. I Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan, 1997, *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. 152–165. Thousand Oaks, CA och London: Sage Publications.
- Burchardt, Tania (2003). Social capital. In McLean, Iain and Alistair McMillan, eds., *Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Carlsson, Lars (2000). Policy Networks as Collective Actions. *Policy Studies Journal*. Vol 28, no. 3, 502–520.
- Christensen, Tom; Per Lægred, Lois R. Wise (2000). *Active Administrative Policy: Presumptions and Practice: the Case of Norway, Sweden and the USA*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Christiansen, John K. och Hanne Foss Hansen (1993). *Forskningsevaluering i teori og praksis*, Köpenhamn: Samfundslitteratur.
- Coleman, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge. MA. och London: Harvard University Press.
- Cook, Karen S. och Richard M. Emerson (1984). Exchange networks and the analysis of complex organizations. *Research in the Sociology of Organizations*. Vol. 3, 1–30.
- Dahlberg, Magnus och Evert Vedung (2001). *Demokrati och brukarutvärdering*, Lund: Studentlitteratur.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den rituelle reflektion: om evaluering i organisationer*, Odense: Odense universitetsforlag.
- Danermark, Berth (2003). *Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*. Stockholm: Förlagshuset Gothia.
- Danermark, Berth (2004). *Samverkan – en fråga om makt*, Örebro: Läromedia.
- Danermark, Berth och Christian Kullberg (1999). *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsform*, Lund: Studentlitteratur.
- Dictionary of the Social Sciences* (2002). Edited by Calhoun, Craig, Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ds 2001:59. *Mycket väsen för lite ull: en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen*. Stockholm: Liber.
- Eames, Rory; Meg Keen, Valerie A. Brown och Bob Dyball (Eds.) (2005). *Social Learning in Environmental Management: Towards a Sustainable Future*, London: Earthscan.
- Eriksen, Erik Oddvar (red.) (1995). *Deliberativ politikk: Demokrati i teori og praksis*, Oslo: Tano.
- European Commission (1997) *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide*, Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Communities.
- Forsberg, Gunnar och Johan Wallmark. *Nätverksboken – om mötets möjligheter*, Stockholm: Liber.
- Foss Hansen, Hanne (1989). Moderniseringens effektivitet. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*. 70, nr 2, 189–212.
- Foss Hansen, Hanne (1990). Vidensnätverk – Organisatoriske rammer for kundskabsdiffusion. I Thomas Tydén (red.) *Kunskapsöverföring och kunskapsvård*, 51–63. Falun: Dalarnas Forskningsråd.

- Foss Hansen, Hanne (1993a). Forskningens användelsesformer og bevillingsgiveres relevanskriterier. Otryckt pm för Nogaprojektet.
- Foss Hansen, Hanne (1993b) Organisatorisk effektivitet. I Jørgensen, Torben Beck och Preben Melander (red.) *Livet i offentlige organisationer: Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, 277–313. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Foss Hansen, Hanne (2003). *Evaluering i staten: Kontrol, læring eller forandring*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Giddens, Anthony (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Oxford: Polity Press.
- Gilljam, Mikael och Jörgen Hermansson (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. Stockholm: Liber.
- Gorpe, Peter (2001). *Samverkan 6:1: Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan?* Stockholm: Statskontoret, 2001:01.
- Granovetter, Mark S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78:6, 1360–1380.
- Granovetter, Mark S. (1982). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. In Marsden, P. V. and Nan Lin (red.) *Social Structure and Network Analysis*. Thousand Oaks, CA och London: Sage Publications.
- Hatch, Mary Jo (1997). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Hertting, Nils (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och vensk stadsdelsförnyelse*. Stockholm: Égalité.
- Hertting, Nils och Evert Vedung (2006). *Storstadspolitikens utvärderingar*. Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning, opublicerat manuskript.
- Jørgensen, Torben Beck (1993a). Politik og produktion. I Jørgensen, Torben Beck och Preben Melander (red.) *Livet i offentlige organisationer: Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, 45–63. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck (1993b). Nätverk og ledelse. I Jørgensen, Torben Beck och Preben Melander (red.) *Livet i offentlige organisationer: Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, 109–136. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Kickert, Walter J. M.; Erik-Hans Klijn och Joop F. M. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, 98–118. Thousand Oaks, CA och London: Sage Publications.
- Klefbäck, Johan och Terje Ogden (1995). *Nettverk og økologi: Problemløsende arbeid med barn og unge*. Oslo: Tano.
- Klijn, Erik-Hans och Teisman, G. R. (1997). Strategies and Games in Networks. I Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn och Joop F. M. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, 98–118. Thousand Oaks, CA och London: Sage Publications.
- Mallander, Ove (1998). Samverkan. I Verner Denvall och Tord Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete: Ideologi, teori och praktik*, 133–156. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Mickwitz, Per (2002). Effectiveness Evaluation of Environmental Policy: the Role of Intervention Theories. *Hallinon Tutkimus*, 21:4, 77–87.
- Mickwitz, Per (2003). A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments: Context and Key Concepts. *Evaluation*, 9 (4), 415–436.
- Mickwitz, Per and Mikael Hildén (2004). Multi-criteria Evaluations for Environmental Policy Development – The Case of Finnish Permit Systems. Helsingfors: SYKE, manuskript.
- Morgan, Garreth (1986). *Images of Organization*, London: Sage.
- Nationalencyklopedin 1989–1996, Höganäs: Bra Böcker. Även www.ne.se
- Nelson, Janet and Simon Zadek (2000). *Partnership Alchemy: New Social Partnerships in Europe*. København: The Copenhagen Centre. http://portals.wdi.wur.nl/files/docs/msp/Partnership_Alchemy.pdf (per den 28 december 2005).
- Oakeshott, Michael Joseph (1991). *Rationalism in Politics and Other Essays*. Indianapolis, IN.: Liberty Fund, new and expanded edition.
- Olausson, Ingrid (1996). *Dialog!: handbok för ökad möteskompetens, effektiv planering och verklig demokrati*. Stockholm: Svenska Dagbladet.
- Oxford American Dictionary of Current English. Se http://www.oxfordreference.com/pages/Subjects_and_Titles__2C_01
- Oxford English Dictionary. Se www.oed.com
- Pollitt, Christopher (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1:1, 34–39. <http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1478-9299.00004> (per den 18 december 2005).
- Proposition 1997/98:165. Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet. [Svenska regeringens propositioner ingår i Riksdagstrycket].
- Provan, Keith G. och Brinton H. Milward (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61:4, 414–423.

- Putnam, Robert D.; Robert Leonardi och Raffaella Y. Nanetti (1992). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sehested, Karina (2002). *Nætkerksstyring i byer: Hvad med planlæggingen og demokratiet? København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.*
- Shadish, William; Thomas Cook och Laura Leviton (1991). *Foundations of Program Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- SIDA (2004). *Looking Back, Moving Forward: SIDA Evaluation Manual*. Stockholm: Swedish International Development Authority.
- Sjöblom, Stefan (2003). Lokal demokrati på svenskt vis – några synpunkter på demokratiforskningens problematik. *Kommunalvetenskaplig Tidskrift*, 2003:1, 42–52.
- Stoker, Gerry (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50:155, 17–28. <http://www.egs.mmu.ac.uk/users/smillington/eg2117/Stoker%201998.pdf> (per den 28 december 2005).
- Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og nætkerksdemokratiet: Fra suveræn politiker til metaguvernør*. København: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Sørensen, Eva och Jacob Torfing (2005). *Nætkerksstyrning: Fra government to governance*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Vedung, Evert (2000). *Utværdering som megatrend och gigatrend. Nordisk skolesamarbejde: Vision og virkelighed, Evaluering af skoler i Norden, Conference i Reykjavik, 11–12 november 1999, 15–27*. København: Nordisk Ministerråd, Tema Nord 2000: 504.
- Vedung, Evert (1998). *Utværdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur, 2:a omarbetade upplagan.
- Wikipedia: The Free Encyclopedia. <http://www.wikipedia.org/> (Den fria encyklopedin, vapaa tietosanakirja. (per den 28 december 2005).)
- Östhol, Anders och Bo Svensson (red.) (2002). *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Stockholm: Nordregio, Report R2002:6. <http://www.nordregio.se/Files/r0206p23-39.pdf> (per den 28 december 2005).

Publikationer som utkommit i serien RAPPORTER

2006

Pekka Ruotsalainen: Suositukset terveydenhuollon asiakastietojen tietoturvaliselle sähköiselle arkistoinnille. Usean toimintayksikön yhteinen käyttäjän ja käyttöoikeuksien hallinta – periaatteet ja suositukset
Raportteja 4/2006 Tilausnro R4/2006

Päivi Lapveteläinen: Tieto- ja viestintä tekniset valmiudet kotihoidossa saumattomien hoito- ja palveluketjujen mahdollistajana
Raportteja 3/2006 Tilausnro R3/2006

Tuula Hynninen, Maila Upanne: Akuutti kriisityö kunnissa vuosina 2002 ja 2005. Nykytila ja kehittämissaasteet
Raportteja 2/2006 Tilausnro R2/2006

Kirsi Vitikainen, Markku Pekurinen, Urpo Kiiskinen: Kannattaako tupakoinnin lopettaminen? Tupakoinnista aiheutuvien eliniänikaisten hoitokustanusten ja tupakoinnin lopettamisesta syntyvien säästöjen arviointia
Raportteja 1/2006 Tilausnro R1/2006

2005

Tuulikki Forssén: Huumehoidon asiantuntijuuden rakentuminen päiväkeskuksessa
Raportteja 1/2005 Tilausnro R1/2005

Pia Romppanen: Katsaus kuntien päihdestrategioihin
Raportteja 2/2005 Tilausnro R2/2005

Antti Parpo: SOMA 2002. Sosiaaliturvan ja verotuksen mikrosimulointimalli
Raportteja 3/2005 Tilausnro R3/2005

Pasi Moisio (toim.): Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002
Raportteja 4/2005 Tilausnro R4/2005

Tero Tammisalo: Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien tietoturvan ja tietosuojan hallinnan periaatteet ja hyvät käytännöt. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioille ja toimintayksiköille tietojärjestelmien tietoturvan ja tietosuojan kehittämiseksi
Raportteja 5/2005 Tilausnro R5/2005

Hannele Hyppönen, Päivi Hämäläinen, Marja Pajukoski, Emmi Tenhunen: Selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun kokeilulain (22.9.2000/811) toimeenpanosta kokeilualueilla
Raportteja 6/2005 Tilausnro R6/2005