

zenship, Albany: State University of New York Press.

Linz, Juan J. & Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo & Philippe C. Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HANS JOHANSSON: *Beslutsfattande i offentlig förvaltning: Högre utbildning och forskning i Sverige ur en policynätverksansats*. Åbo 2002: Åbo Akademi.

Titeln på PL Hans Johanssons avhandling väcker nyfiken undran och ett stänk förvåning. *Beslutsfattande i offentlig förvaltning: Högre utbildning och forskning i Sverige ur en policynätverksansats*, så heter den. Hoppsan, tänker läsaren, är högre utbildning och forskning en sorts offentlig förvaltning? Detta är originellt. Vi forskare vid svenska statsuniversitet medger naturligtvis att vi ingår i offentliga sektorn. Men inte ser vi oss främst som ämbetsmän. Sysslar vi huvudsakligen med beslutsfattande i offentlig förvaltning?

Undersökningens syfte

Men raskt skingras eventuella tvivel om avsikten. Författaren deklarerar (s. 2): "Avhandlingens frågeställning är därför vald till: Hur formas beslutsfattande i offentlig förvaltning?"

Undersökningen inleds emellertid med nätverksperspektivet, den andra infallsvinkeln som indikeras i titeln. Johansson säger: "Syftet med avhandlingen är att teoretisera kring 'governance' och policynätverk som moderna statsvetenskapliga begrepp. Båda dessa begrepp har under det senaste decenniet fått allt större uppmärksamhet inom statsvetenskaplig forskning, men är fortfarande alltför outvecklade. Därför finns det ett behov av teoriutvecklande forskning inom området." Detta behov av teoriutvecklande

Statsvetenskaplig Tidskrift 2002 År 105 nr 1

de forskning skall tydligen delvis tillfredsställas genom avhandlingen.

Likaledes får vi veta (s. 1) att författaren också är intresserad av demokrati och värden för offentlig förvaltning. Värden för offentlig förvaltning kan härledas ur de två perspektiven demokrati som substans och demokrati som process. Ur substansperspektivet skall utfallet från det politiska systemet motsvara medborgarnas behov, krav eller önskemål. Ur processperspektivet skall ett antal kriterier för den demokratiska processen uppfyllas: lojalitet, laglydighet, hänsynstagande, effektivitet, jämlikhet, produktivitet, rationalitet och etik.

Mitthögskolan nämns inte i bokens titel. Men det är Mitthögskolan som är undersökningens empiriska fall. Mitthögskolan är unik i Sverige eftersom den som enda högskola utger sig för att vara en nätverksorganisation.

Värden för beslutsfattande i offentlig förvaltning

Låt mig börja med värden för beslutsfattande i offentlig förvaltning. I framställningen återkommer på flera ställen följande uppställning av dessa värden (s. 12, 15, 26):

- Lojalitet
- Laglydighet
- Hänsynstagande
- Effektivitet
- Jämlikhet
- Produktivitet
- Rationalitet
- Etik

Katalogen väcker frågor. En del värden ter sig rimliga. Lika litet som vanligt folk skall forskare och undervisare ägna sig åt brottslighet; lagarna skall alltså lydast. Effektiva skall vi vara och produktiva. Vi skall vara rationella och jämlika och uppträda etiskt. Men skall vi vara lojala? Är lojalitet verkligen ett värde för universitet? Under min ganska långa karriär som undervisande vetenskapsidkare vid Uppsala universitet och vid universitet i Danmark, Finland, Norge, Österrike, USA och Korea har jag aldrig någonsin hört någon hävda att lojalitet skulle vara ett värde i forskning och undervisning. Men Johansson avser kanske universitetsadministration? Nej, det

menar han inte ty han har i stor utsträckning intervjuat lärare och forskare. Ett frågetecken kan också sättas vid hänsynstagande? Skall vi ta hänsyn uppåt? Nej, verkligen inte. Skall vi ta hänsyn neråt? Ja, informerat samtycke med intervjuoffer skall det vara, för att ta ett exempel.

Det finns andra, för universitet speciella värden som i så fall borde ha varit med:

- Kreativitet
- Innovativitet
- Relevans, inomvetenskaplig och utomvetenskaplig
- Besinningslöst sökande efter sanningen (Max Weber)
- Ifrågasättande, okynnighet
- Dialog, diskussion, debatt och varför inte disputation

Varför har författaren inte med dessa värden i sin katalog? Som opponent är det min plikt att undra och sätta ifråga. Det finns inga hänvisningar i boken till den stora litteraturen om forskning om forskning, forskning om undervisning och forskning om universitet. Referenserna avser policyvetenskap. Men kanske den nyss nämnda litteraturen hade varit mer relevant för ämnet än policyvetenskapen?

Min tredje undran om Hans Johanssons förvaltningsvärden gäller tillämpningen av dem. I figur 4 (s. 33) sätts värdena in i "avhandlingens teoretiska problemområde". Trots denna tydliga anvisning till läsaren har jag ingenstans kunnat se att Johansson utvärderat beslutsfattandet i Mitthögskolan mot dessa värden. I hans frågebatteri för intervjuer t.ex. finns inte en enda fråga om värden för beslutsfattande i offentlig förvaltning (s. 377, 380). Vad är då egentligen syftet med att uppehålla sig vid förvaltningsvärden?

Eftersom avhandlingen skall handla om policynätverk skulle det vara intressant att få en diskussion om värden för just nätverk. Vilka är dessa värden? Kanske är det fråga om legitimitet, innovativitet och effektivitet (synergi). Om alla berörda får delta i beslutsfattandet vinner besluten i legitimitet (acceptans). Samverkan i nätverk och partnerskap är ett sätt att komma på något nytt, t.ex. lösningar på gamla eller nya problem. Innovativitet kan vara ett värde. Säkerligen är tanken också synergi. Om flera institutioner samverkar så blir 1+1+1 inte 3 utan 5.

Men någon mer systematisk diskussion om värden för nätverk hittar jag inte i boken.

Decentralisering av högre utbildning i Sverige

Begreppet och företeelsen decentralisering spelar en roll i studien. Utvecklingen inom högre utbildning i Sverige analyseras i termer av decentralisering (s. 3f, 35 ff). Ett sådant företag kräver en viss begreppsbestämning. Johansson anknuter till de svenska statsvetarna Jon Pierre och Gunnel Gustafsson (s. 36 f). Deras definitioner skiljer sig åt. Jon Pierres definition lyder så här (1997:120):

Decentralisering = en förflyttning av politisk eller administrativ makt och formell kompetens från centrala institutioner till institutioner på lägre nivåer. Decentralisering flyttar besluts- och handlingskompetens från högre till lägre nivåer i en organisation, eller om man så vill från centrum till periferi.

Delvis mot detta hävdar Gunnel Gustafsson att decentralisering äger rum (1987:12):

- a) när befogenheter flyttas från exempelvis staten till kommunen
- b) när makt förskjuts nedåt, utan att det politiska ansvaret modifieras
- c) när offentliga organisationer förflyttas geografiskt, utan att det förändrar förhållandet mellan organisationerna och exempelvis staten
- d) när befogenheter förflyttas från den offentliga sfären till den privata
- e) vid allmän utspridning av makt.

Johansson noterar att Gustafsson men inte Pierre (1997:135) inkluderar geografisk förflyttning och privatisering i decentralisering. Även om det alltså inte finns någon gemensam uppfattning om vad begreppet decentralisering står för, kan åtminstone tre perspektiv lokaliseras, konkluderar Johansson (s. 37 f). Dessa kommer att ligga till grund för den kommande diskussionen, säger han. De tre perspektiven är:

- Fysisk geografisk förflyttning
- Förflyttning av besluts- och handlingskompetens från central till lägre nivå eller från centrum till periferi
- Förflyttning av besluts- och handlingskompetens från offentlig till privat sektor.

Om detta må sägas att fysisk geografisk förflyttning kan innebära centralisering. En verksamhet kan ju flyttas geografiskt från en periferi in till centrum. Nu har detta kanske inte inträffat i Sverige under de senaste decennierna. Frågan är om det ens skett någon förflyttning från centrum till periferierna. Att universitet och högskolor grundats på nya platser som Karlstad och Växjö innebär ju ingen förflyttning. Det är ju fråga om nygrundande. Man bör nog skilja mellan förflyttning av existerande verksamheter och grundande av ny. Geografisk utspridning vore ett bättre begrepp än geografisk förflyttning.

Efter denna lilla utläggning om begreppet decentralisering vill jag resa frågan om det som hänt inom högre utbildning i Sverige bäst uttrycks som decentralisering. Hans Johansson hävdar att så är fallet (s. 113 f). Mitt svar är nej. Det vore bättre med en *sandwichteori*, en *hamburgarteori*. Det har skett vertikala förskjutningar både neråt mot periferierna och uppåt mot det internationella samtidigt. Kanske finns det också exempel på horisontella skred såsom byte av huvudman från statlig till privat. Det finns också ökad samverkan med privata utanför högskolan samtidigt som det offentliga fortfarande är huvudman. Man kan tänka sig följande uppställning:

1 Vertikala förskjutningar

- 1.1 Från nationalstatens centrum uti i de geografiska periferierna
- 1.2 Från landet mot det internationella
- 1.3 Från det internationella till landet

2 Horisontella förskjutningar

- 2.1 Från offentligt (statligt) till privat
- 2.2 Från privat till offentligt (statligt)
- 2.3 Transnationalisering.

Ökade krav på att universiteten skall samverka med det omgivande samhället är exempel på 2.1. Exempel på 2.3, transnationalisering, är tendensen att varje högskola bygger upp egna nätverk med högskolor i andra länder.

Nu till min tredje poäng om decentralisering. Under senaste decenniet har det skett en tydlig förskjutning från inflödes- och processtyrning till resultatstyrning vad gäller statens styrning av

det offentliga högskolesystemet. Detta innebär väl också någon decentralisering till högskolorna vad gäller val av medel och metoder samtidigt som vissa mål skall uppfyllas. I sin avhandling kommer Hans Johansson då och då in på den ökade roll som centralt initierad uppföljning och utvärdering på senare tid spelar (s. 114). Denna förändring hade varit värd att kraftigare betona i historiken över det svenska högskolesystemets utveckling. Johansson betraktar inte denna drift mot uppföljning och utvärdering som ett inslag i en mycket större förskjutning från processtyrning (regelstyrning) till resultatstyrning.

Högre utbildning i Sverige växer fram (s. 38 ff)

Min kritik av den historik som ges i detta avsnitt skall koncentreras på en aspekt: Mitthögskolans relationer till staten. Jag skall notera hur "government" (hierarki) kommer in i "governance" (nätverk) för att använda disputandens språkbruk. Om Mitthögskolan är ett nätverk och därmed ett exempel på "governance" skall jag, utifrån författarens egen framställning, försöka visa hur viktig "government" (hierarki) har varit för denna governance. Detta är i och för sig ingenting som Hans Johansson förnekar. Min poäng är bara att perspektivet "government" (hierarki) borde ha gjorts tydligare, eftersom det ändå spelar en ganska stor roll.

Den 2 juni 1993 beslutade riksdagen (hierarki!, s. 87) att Högskolan i Östersund och Högskolan i Sundsvall/Härnösand den 30 juni 1993 skulle upphöra att existera och från den 1 juli uppgå i en ny högskola, Mitthögskolan kallad.

I hemställan till regeringen angående bildandet (hierarki!, s. 84 ff) diskuterades den föreslagna nätverkshögskolans organisering, dess verksamhet och hur samgåendet skulle genomföras. Samgåendet skulle medföra:

...gemensam planering och genomförande av utbildningsprogram samt gemensam planering av forskning. Det innebär en gemensam utbildningsprofil, en samlad ekonomi och gemensamma kvalitetssäkringssystem och system för meritvärdering och tjänster.

Sammanläggningen syftade till att:

- tillgodose ett nationellt behov av utbyggnad av högre utbildning och forskning
- effektivt utnyttja regionala resurser
- säkra kvaliteten i verksamheterna
- skapa en kreativ miljö, som kännetecknas av nytänkande
- tillgodose fortbildningskrav från samhället och
- stärka den internationella anknytningen till regionen genom verksamheterna.

Ambitionen var att den nya högskolan skulle formas som en nätverkshögskola. I ansökan till utbildningsdepartementet skriver företrädarna för högskolorna:

Verksamheten i högskolan skall genomföras i ett nätverk där huvudnoderna i nätverket utgörs av Härnösand, Sundsvall och Östersund. Noderna är likvärdiga och inom nätverket starkt sammankopplade. Nätverket bygger på att noderna ömsesidigt kompletterar varandra (s. 86).

Nätverk var alltså nyckelkonceptet. Men nätverksvisionen utvecklades inte närmare i de inledande dokumenten, skriver författaren (s. 86). Nätverket skulle bygga på likvärdiga, sammankopplade noder utan en tydlig huvudort, där noderna skulle vara ömsesidigt kompletterande. De viktigaste orterna var Sundsvall, Östersund och Härnösand. Örnsköldsvik kom till senare som en fjärde ort. Att skapa en gemensam kultur uppfattades som en fundamental utmaning. Nätverkshögskolan skulle vidare bygga på starka institutioner, och ett fast organiserat samarbete dem emellan. Organisationen skulle kännetecknas av långtgående decentralisering av ansvar, befogenheter och korta beslutsvägar. Ledningsfunktionerna måste också vara effektiva för att samgåendet skulle nå sitt mål. Dessutom skulle det i organisationen ingå kvalificerade handläggare, staber och centrala administrativa funktioner. Strax före sammanslagningen diskuterade rektorsgruppen betydelsen av att makt måste spridas över orterna.

Någon riktigt energisk analys av hur nätverkarna tänkte sig att en nätverkshögskola skulle se ut får vi oss inte till livs. Vi undfågnas inte med någon kraftfull genomgång av motivering-

arna och motiven för en nätverkshögskola (94). Här och där redovisas fantastiska citat. Hör här (s. 92, mina kursiveringar):

Nätverket har många olika plan eller delnätverk. Det innefattar bl a det *mentala nätverk* som är viljan till samarbete och en gemensam organisationskultur. Viktigt är att ha *interna nätverk* bestående av tydliga organisatoriska länkar mellan områden, ämnesområden och kompletterade med gränsoverskridande projekt och *internationella nätverk*. Till detta kommer *tekniska* och *fysiska nätverk*. Mitt-högskolan har starka *regionala nätverk* på olika nivåer i regionen bland såväl offentliga organ som bland företag och organisationer.

Gång på gång påpekar Johansson att man lokalt verkligen kämpade för att utveckla en nätverksorganisation. Men han poängterar också hur otydligt detta mål upplevdes vara och hur svårt det var att uppnå konkret samverkan.

Johanssons skildring av Mitthögskolans utveckling efter 1993 visar att hierarki gång på gång får relevans för nätverkandet mellan högskoleorterna i mellannorrland. Här tycker jag att Johansson borde ha varit mindre förströdd och mekanisk. Han borde resolut ha anlagt perspektivet hierarki-nätverk. Nu finns detta perspektiv här men utan att författaren noterar det explicit, tar tag i det och gör väsen av det. Ändå måste väl samspelet mellan horisontella nätverk och vertikal hierarki vara ett väldigt spännande tema i nätverksforskning?

Genom högskoleförordningen 1993 (hierarki!) återinfördes filosofie magisterexamen vid de svenska universiteten. Även Mitthögskolan skulle kunna erhålla magisterrättigheter men efter särskild prövning av Kanslersämbetet. I den första prövningen 1993 (hierarki!, s. 95) fick Mitthögskolan rätt att ge magisterexamen i bland annat socialt arbete och statsvetenskap. Samma år genomförde Kanslersämbetet ytterligare en prövning (hierarki!, s. 96) varvid Mitthögskolan fick magisterrättighet i medie- och kommunikationsvetenskap.

Efter en tid började Kanslersämbetets efterträdare Högskoleverket följa upp magisterprövningarna. Ämbetet ville kontrollera att högskolorna skötte sig. År 1997 kom en uppföljning

(hierarki!, s. 97), 1998 en andra (hierarki!, s. 97). År ordnade dessutom statliga Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet en nationell utvärdering av ämnet historia (hierarki!, 97 f). 1998 drog Högskoleverket tillbaka Mitthögskolans rätt att utfärda magisterexamen i nationalekonomi (hierarki!, s. 98 f). I regleringsbrevet för år 1999 ombads högskolan upprätta en handlingsplan för samverkan med det omgivande samhället (hierarki!, s. 107). År 2000 ombads alla landets högskolor lämna in till regeringen en strategi- och handlingsplan för samverkan med det omgivande samhället (hierarki! s. 108). Dessa insatser skulle diskuteras i termer av spridning av forskningsinformation, samverkan för att utveckla utbildning och forskning samt vara till direkt nytta för allmänheten. Det finns också andra exempel på hierarki (s. 111, 266) men de nämnda får räcka.

Min poäng är följande. Nätverk är något annat än hierarki. Nätverk handlar om horisontella relationer. Ett nätverk har ingen styrelse, inget särskilt utsett organ som fattar för nätverket kollektivt bindande beslut. På sin höjd kan ett idealtyppiskt nätverk ha sammankallande men ingen formell styrelse och därmed hierarki. I detta perspektiv måste relationerna mellan renodlat horisontella nätverk och renodlat vertikala hierarkier bli intressanta. Det framgår att Mitthögskolan som nätverks-högskola (om det nu verkligen är en sådan även till gagnet och inte bara till namnet) ofta dras in i eller själv väljer att gå in i hierarkiska sammanhang. Högskolan har relationer med den nationella regeringen, den nationella högskolemyndigheten och nationella forskningsråd. Varje gång detta inträffat borde författaren ha skriat: hierarki!

Låt mig ta ytterligare ett exempel. I en avslutande sammanfattning (s. 333 ff) uppges att även utomstående agenter ingår i Mitthögskolans policynätverk. Bland dessa externa aktörer nämns "landsting, kommuner, länsstyrelse och andra offentliga organisationer". Offentliga aktörer dominerar denna samverkan sägs det vidare. Mest är det staten, därefter kommuner och därefter landsting. I den fortsatta analysen bakas dessa tre sedan ihop under beteckningen offentliga aktörer. Från synpunkten nätverk-hierarki är denna sammanbaktning olycklig. Kommuner-

na och landstingen är inga hierarkier i förhållande till Mitthögskolan. Det är däremot staten, i meningen riksdagen, regeringen, högskolemyndigheten och forskningsråden såsom utvärderande myndigheter. Hopbakningen tenderar att osynliggöra Mitthögskolans vertikala relationer till statsmakterna.

Överhuvudtaget finns inget teoretiserande kring statens styrning av nätverks-högskolan. Detta skulle kunna vara ett ämne för Hans Johanssons nästa forskningsinsats. Han borde, menar jag, författa en särskild uppsats om hierarkiska inslag i Mitthögskolans nätverkssamverkan. Det hierarkiska eller statliga är inte enhetligt. Flera styrsystem förekommer. När det gäller magisterutbildningar är det fråga om statligt tillståndsvång för Mitthögskolan. Givna tillstånd övervakas sedan genom uppföljning eller tillsyn, som den förvaltningsmässiga standardtermen lyder. Vid sidan av detta kan tydligen staten i regleringsbrev beordra högskolan att utföra vissa handlingar. Utöver detta finns den vanliga resultatstyrningen. De statliga forskningsrådets utvärderingar av hela universitetsdiscipliner i landet är en annan variant av hierarki. Här föreligger en intressant problematik som Hans Johansson skulle kunna genomlysa.

En annan mycket spännande uppgift borde vara att få fram nätverket kring Mitthögskolan mot staten. Min politiska intuition säger mig att detta nätverk består av kommunerna i regionen, de två landstingen, de bägge länsstyrelserna, näringslivet, facken och de lokala partiföreträdarna i riksdagen. Denna sida av Mitthögskolans tillkomst och utveckling är väl värd en egen specialuppsats.

Fallstudie eller jämförande fallstudier (s. 168)

Det finns resonemang om fallstudiemetoden i avhandlingen. Hans Johansson har valt att studera ett enda fall av "beslutsfattande i offentlig förvaltning". Studien syftar till att ge en tät och omfattande beskrivning av Mitthögskolans verksamhet under en längre tid, säger författaren på ett ställe (s. 169). "Längre tid", det är väl ändå att ta i: Tidsperioden är ju bara fem år.

Men bortsett från detta så nyttjar Hans Johansson knappast fallstudiens möjligheter fullt ut. Framställningen är generell och abstrakt. Läsaren saknar rika exempel, anekdoter, tjocka beskrivningar och narrationer, som skulle gjort skildringen mer blodfull.

En alternativ möjlighet kunde ha varit att jämföra Mitthögskolan med en ordinär och normal svensk högskola, t.ex. Högskolan i Blekinge, Högskolan i Halmstad eller Högskolan i Gävle.

Mitthögskolan: ett eller flera policynätverk?(s. 325 ff)

Är Mitthögskolan ett policynätverk? För att besvara denna fråga måste begreppet policynätverk klarläggas. En definition finns också i avhandlingen (s. 326). Aktörer som samlas kring ett policyproblem utgör ett policynätverk. Att det måste föreligga resursutbyten ingår således inte i kraven på ett nätverk. För att begripa Hans Johanssons framställning är det också viktigt att inse att en policy är en åtgärd, ett åtgärds paket eller en strategi. Policy står inte för offentlig politik. En policy skall inte förväxlas med en public policy. För min del skulle jag föredra att tala om Mitthögskolans handlingsstrategier eller något ditåt i stället för policy.

Är Mitthögskolan ett nätverk eller flera? (s. 330 f). Författaren baserar sig här på två omfattande intervjuomgångar samt en enkät. Ändå får vi inget klart besked. Frågan är inte ens tydligt formulerad. Läsaren inser nog ändå att det måste finnas flera (s. 7). På disputationen svarade också Hans Johansson att det finns många nätverk. Det finns åtskilliga subnätverk inom Mitthögskolan.

Man får ingen riktig bild av vilka personer eller institutioner som ingår i nätverk kring ett problem. Så använder Hans Johansson i sin framställning uttryck som respondenterna anser, intervjupersonerna menar, intervjuerna visar (s. 204, 205, 206). Han skiljer inte tydligt mellan om det är en doktorand som menar något eller om det är rektor, en dekan eller en sekreterare (s. 375). Man undrar för övrigt om författaren verkligen intervjuat någon rektor? På disputationen svarade respondenten ja. Men rektorn finns inbakad i någon bredare kategori.

Inga personer nämns vid namn i framställningen. Det finns inga individer som häftigt driver något. Det finns inga eldsjälar. Sådana brukar det finnas i nätverk. Men ordet eldsjäl förekommer inte i texten.

Någon gång önskar man att författaren inte bara lät sig drivas med av sina intervjuoffer som får peka ut nästa person att intervjua. Han borde också vara lite mer poppersk och tänka själv. Författaren skulle ha kunnat utveckla en egen apparat för att studera Mitthögskolans relationer. Några möjligheter visas i figur 1.

Inte beslutsfattande utan

problemuppfattningar i Mitthögskolan
En sak som verkligen förbryllat mig är att avhandlingen inte handlar om beslutsfattande. Detta förundrar mot bakgrund av avhandlingens titel *Beslutsfattande i offentlig förvaltning*. Här har vi en avhandling om beslutsfattande som inte handlar om beslut. Hur kan det komma sig? Intrycket av förbrylelse förstärks av meningen (s. 2, min kursivering): "Avhandlingens frågeställning är därför vald till: Hur formnas *beslutsfattande i offentlig förvaltning*?"

Universitet—globalt organ t.ex. forskare siter i FN-organ
Universitet—rikspolitiska organ (riksdagen, regeringen)
Universitet—central statlig myndighet (Högskoleverket, Vetenskapsrådet)
Universitet—länsstyrelse
Universitet—landsting
Universitet—kommun
Universitet—andra universitet samma land
Universitet—andra universitet i Norden, Europa
Universitet—företag, lokala, nationella, multinationella
Institution—institution på samma ort
Institution—institution på annan ort i nätverket
Sektor—sektor på samma ort
Sektor—sektor på annan ort i nätverket

Figur 1 Universitetets relationer: en översikt.

I stället handlar undersökningen om upplevelser av problem. Men problem är något annat än beslut. Ingenstans urskiljs på något tydligt sätt beslut med flera aktörer inblandade. Att studera problemuppfattningar är naturligtvis också högst befogat och angeläget. Men det borde ha föranlett författaren att byta titel på sin avhandling. Den borde ha hetat Problemuppfattningar i en nätverkshögskola: Fallet Mitthögskolan. Vad författaren åstadkommit är nämligen en värdefull översikt över problem och problemområden inom Mitthögskolan.

Lappri

Jag har nu nått en punkt som jag kallar lappri. Den handlar om småkrafts, spridda synpunkter på ditt och datt.

Nya universitet 1611-1718

I en kort historisk tillbakablick (s. 39) anger författaren var i det gamla svenska riket universitet grundades. Han nämner Dorpat i Estland och Åbo i Finland. Men sen kommer Greifswald i Tyskland, vilket borde vara Greifswald i Svenska Pommern. Lund sägs ligga i det erövrade Danmark men det skall naturligtvis vara i det från Danmark erövrade Skåne.

Felöversättning av committee och public interest groups (s. 129)

Freeman (1965) sägs ha analyserat relationer mellan framför allt byråkratin, parlamentariska kommittéer och offentliga intressen. Men Freemans framställning handlar om utskott i parlament. Committee betyder här utskott; det svenska ordet kommitté motsvaras ofta av commission på engelska. Jag tillåter mig också betvivla att Freeman ställde "offentliga intressen" mot byråkratin och parlamentsutskotten, eftersom de två senare ju är offentliga intressen. Kan det vara så att Freeman skriver public interest groups och syftar på någon form av folkrörelser och att detta felaktigt översatts med "offentliga intressen"?

Behaviorism är inte detsamma som behavioralism

Historiskt har statskunskapen kännetecknats av studier av formella institutioner som regeringar

och parlament. Men denna tradition utmanades av politiska beteendestudier, skriver författaren (s. 137). Statsvetenskapen skulle ge insikt i människors verkliga motiv och i regeringars reella makt. Detta kallar författaren för behaviorism. Men behaviorism är en skola inom psykologin, förknippad med Quentin Skinner och rättförsök. Här var det yttre beteenden som gällde, absolut inte osynliga, ogripbara inre motiv. Det författaren avser är behavioralismen, en strömning gemensam för många samhällsvetenskaper från mitten av 1960-talet. Jag har själv i ett helt annat sammanhang karakteriserat behavioralismen på följande sätt. "It was characterized by the application of the scientific method to politics in order to discover uniformities in political activity, which transcended time, technology, and culture variations. While strongly oriented toward quantification and preciseness, its focus of attention was on individuals acting politically instead of on institutions, events, and ideologies. Large surveys performed on randomly assigned samples of the population and application of statistical methods became hallmarks of investigations that purported to hit the ultimate edge of the political science research frontier. Ambitions to shed light on how society *should* be organized and what political decisions *should* be made were vehemently rejected" (Vedung, 1983, "American Political Science: A Swedish Import," i Sture Lindmark och Tore Tallroth, red., *Swedes Looking West: Aspects on Swedish-American Relations*, s. 124).

Konklusion: Insikt i människors verkliga motiv, javisst i behavioralism, men inte i behaviorism.

Akronymer

Avhandlingen vimlar av okända akronymer. Mitthögskolan har inte den vanliga och välkända indelningen i institutioner: pedagogik, psykologi, sociologi, nationalekonomi, statskunskap, kulturgeografi, naturgeografi. I stället får vi oss till livs akronymer. Vi får läsa om sektorerna LOL, KOM och NOT och institutionerna UTV, MAM, KOH och TNV (s. 203, 205). Det hela blir nästan oläsbart. Mitt motto är: Skribenter i alla länder, bekämpa akronymsjukan!

Kartor

Mitthögskolan som nätverksinstitution har en rumslig utbredning. Den borde ha illustrerats med en rejäl karta. Författaren kunde också ha lagt in ytterligare en karta, en karta som visar hela högskolesveriges utveckling från 1477.

Hans Johanssons främsta bidrag

Det ligger i sakens natur att fakultetsopponenten blir mer av en advocatus diaboli än en advocatus dei. Detta gäller också mig själv. Jag skall emellertid till sist lyfta fram vad jag anser vara avhandlingens främsta bidrag. Jag skall göra detta i form av en lista med kommentarer. I samband därmed skall jag också ta mig friheten att ge författaren några råd om framtida forskning och publiceringar. Listan över avhandlingens främsta bidrag ser ut som följer.

1. *Diskussion om hämmare och främjare för samverkan.* Här har författaren gjort en mycket värdefull insats (s. 339, 323, 342). Ett urval av dessa faktorer kan kort sammanfattas så här (s. 339):

- Geografiska avstånd
- Fysiska kommunikationer
- Personliga kontakter
- Vänskap
- Fysiska möten
- Förtroende
- Tradition
- Arbetskultur
- Konkurrens

Jag anser att författaren inte bör släppa detta ämne utan ta itu med det på nytt. Han bör, menar jag, vrida och vända ordentligt på hämmare och främjare. Hans Johansson borde planera en artikel om dessa hinder och framgångsfaktorer för samverkan, på svenska och på engelska.

2. *Svagheter och styrkor i teoretiska diskursen om nätverk.* Författaren gör en omfattande diskussion om nätverk (s. 115 ff) och nära relaterade begrepp såsom korporatism (s. 124 ff), pluralism (s. 127), politiska subsystem och subgovernments (s. 129), policygemenskap och policy communities (s. 132), järntrianglar (s. 133), issue networks (133), subgovernments (s. 135). Denna genomgång är inte originell eller ovanlig.

Han har flera föregångare. Hans Johansson torde också i viss utsträckning bygga på andras genomgångar. Det bästa med framställningen är emellertid att den mynnar ut i en summering av de luckor som den föregående analysen avslöjat (s. 146 ff). Denna summering är värdefull och borde kunna lyftas fram och ytterligare förtydligas och fördjupas.

3. *Problemuppfattningar i Mitthögskolan.* Avhandlingen ger en bred och värdefull översikt över de problemuppfattningar som existerar när en nätverks-högskola byggs upp.

4. *Uppslag: gå vidare med diskussionen om värden i offentlig förvaltning.* Författaren har inlett en diskussion om värden i offentlig förvaltning. Detta ämne bör författaren absolut inte släppa utan gå vidare med. Även här torde det finnas utrymme för artiklar.

5. *Uppslag: skriv uppsats om nätverket mot staten.* Författaren bör skriva en uppsats om politisknätverket till stöd för Mitthögskolan mot statsmakterna. Denna sak är fortfarande outforskad.

6. *Uppslag: utveckla en begreppsapparat för statlig styrning av högskolor.* På grundval av vad som kan deduceras ur avhandlingen om hierarki i förhållande till Mitthögskolan som nätverk bör författaren utveckla en begreppsapparat för fortsatt studium av statlig styrning av högskolor. Jag tänker på tillståndstvånget för att erhålla magisterrättigheter, uppföljning eller tillsyn av givna tillstånd, nationella utvärderingar av hela ämnens kvalitet och relevans, resultatstyrning via budgeten mm.

7. *Uppslag: undersök om vissa branscher har delat upp högskolekontakterna mellan sig.* Någonstans nämner författaren kort att Mitthögskolan inte kan kontakta Stora Enso för samarbete därför att sådant samarbete är förbehållet Karlstads universitet. Mitthögskolan måste hålla sig till SCA. Det verkar som om branscher och företag har delat upp högskole-Sverige i olika distrikt. Detta noteras bara i förbigående men borde studeras närmare.

Slutord

Det finns anledning att torgföra en rad undringar och rikta en hel del kritiska invändningar mot

innehållet i Hans Johanssons avhandling. Samtidigt har den också många förtjänster. En del av dessa förtjänster är av sådan art att författaren bör arbeta vidare med dem. Jag har själv många gånger haft anledning att begrundna den djupa sanningen i Albert Hirschmans observation i *Essays on Trespassing*: "Afterthoughts that come to the author just as he publishes his book often expresses the essence of what he was really after and did not quite manage to catch while still laboring on the manuscript." Det är min tro att också Hans Johansson inser denna djupa sanning. Det är min förhoppning att han skall ta denna insikt på allvar och arbeta vidare med åtminstone en del av de uppslag som avhandlingen föder.

Evert Vedung

Replik

Det är med glädje jag sätter mig för att skriva en replik till professor Evert Vedung efter hans kommentarer om min doktorsavhandling "Beslutsfattande i offentlig förvaltning: Högre utbildning och forskning i Sverige ur en policynätverksansats" i detta nummer av Statsvetenskaplig Tidskrift. Professor Vedung bidrog starkt till att göra såväl själva disputationsakten som den efterföljande festen till mycket trevliga händelser. Under disputationsakten kom vi också, som sig bör, att inveckla oss i intressanta diskussioner om min avhandling. En sammanfattning av professor Vedungs opposition kan läsas i detta nummer. Min ambition är att genom denna replik bemöta professor Vedungs utlåtande. Jag vill i denna replik uppehålla mig vid den, enligt min uppfattning, mest väsentliga kritiken. Det innebär inte att jag förringar professor Vedungs övriga synpunkter, utan helt enkelt att vissa prioriteringar av texten måste göras, om inte annat av utrymmesskäl.

Professor Vedung ställer sig inledningsvis frågande till diskussionen om värden för beslutsfattande i offentlig förvaltning. Jag måste naturligtvis hålla med professor Vedung om att katalogen av värden för beslutsfattande i offentlig förvaltning inte är fullständig, utan kan mycket

väl kompletteras med andra för universitetsvärlden specifika värden. Att presentera en mer fullständig lista hade säkert kunnat göras genom att ta del av litteratur utanför den statsvetenskapliga disciplinen, precis som professor Vedung föreslår. Den värdekatalog som jag presenterar är sådana värden som är deducerade från två olika demokratiperspektiv. Dessa värden *kan*, men *behöver inte*, vara giltiga för beslutsfattande i offentlig förvaltning. Det är en liten, men i sammanhanget avgörande, nyansskillnad.

Värden för beslutsfattande i offentlig förvaltning skall också ses som ett försök att placera slutsatser om policynätverk, och vad som formar dem, i en större kontext. Det finns heller inget uttalat intresse att i avhandlingen utveckla eller testa teorier om värden. Därför är min avslutande diskussion om värden inte särskilt fylld. Att använda värden för beslutsfattande i offentlig förvaltning som ingång i avhandlingen visar emellertid främst på ett intresse för forskningsinriktningen från författarens sida. Precis som professor Vedung föreslår i slutet av sitt utlåtande har jag sakteliga gått vidare inom forskningsområdet. En av mig genomförd mindre studie visar att värden som chefer inom en offentlig myndighet upplever vara viktigast är exempelvis effektivitet och rättssäkerhet, men även professionalism och kundfokus. Det innebär att även den del av den offentliga sektorn som professor Vedung troligtvis skulle anta bestå av ämbetsmän, närmar sig den mer professionaliserade offentliga förvaltningen, som universitet och högskolor kan ses som exempel på.

En ytterligare aspekt som professor Vedung uppehåller sig vid är hierarkiers betydelse för framväxten av policynätverk, eller med andra ord, betydelsen av 'government' för framväxten av 'governance'. Som professor Vedung även nämner uppmärksammar jag, som en slutsats i det avslutande analyskapitlet, att hierarkier har betydelse för framväxten av policynätverk. Men en distinktion är synnerligen viktig att göra i sammanhanget. Professor Vedung ger flera exempel på hur hierarki har betydelse för framväxten av nätverk, men i betydelsen av formell organisation. Min slutsats rör emellertid nätverk som analytiskt fenomen. Professor Vedung torde därför ha förväxlat Mitthögskolans formella

nätverksorganisation med policynätverk. Min avsikt har aldrig varit, även om jag kan tillstå att ett förtydligande på den här punkten hade kunnat vara på sin plats, att säga något om huruvida hierarki har betydelse för framväxten av Mitthögskolans organisationsform. Min slutsats var att hierarki har betydelse för framväxten av policynätverk, som mycket väl kan skilja sig från Mitthögskolans nätverksorganisation. Däremot har nog professor Vedung rätt i att hierarki har haft stor betydelse för framväxten av Mitthögskolans formella nätverksorganisation. Nätverksorganisationen har troligtvis också bidragit till att policynätverk har kunnat utvecklas, men den slutsatsen kan inte styrkas.

Vidare vill jag bemöta några metodologiska aspekter som professor Vedung uppmärksammar. Vad som kan anses vara en tät, omfattande studie genomförd under en längre tid, som karaktäriseras av rika exempel och tjocka beskrivningar är troligtvis en subjektiv upplevelse, vilken jag inte i helt delar med professor Vedung. Att den empiriska framställningen saknar anekdoter och berättelser är dock helt riktigt, men jag ställer mig samtidigt fundersam till på vilket sätt det skulle ha bidragit till en bättre vetenskaplig produkt. Att en jämförande fallstudie på något sätt skulle kunna bidra till att hantera professor Vedungs kritik, som han själv föreslår, är jag ännu mer osäker på.

Jag vill också peka på att jag, till skillnad från professor Vedungs uppfattning, visar att jag har tänkt själv. Professor Vedung menar att jag själv borde kunnat utveckla en egen apparat för att studera relationer mellan universitet och omvärlden. Det är precis det som är en av konsekvenserna av avhandlingen. Jag har empiriskt funnit vilka aktörer som tillsammans med universitet/högskolor kan verka för att skapa en väl fungerande högre utbildning och forskning. Dessa aktörer överensstämmer också i stort med den uppställning som professor Vedung gör. Jag har gjort det som professor Vedung föreslår, men kanske på ett annat sätt.

Avslutningsvis vill jag bara anmärka att avhandlingen handlar om beslutsfattande, eftersom det inom policynätverken fattas en mängd beslut av olika dignitet som har bäring för högre utbildning och forskning. Policynätverk är där-

för en del av beslutsfattandet. De faktorer som formar beslutsfattande kan därför delvis återfinnas i de faktorer som formar policynätverk. I den meningen handlar avhandlingen om just beslutsfattande i offentlig förvaltning.

Jag vill än en gång rikta ett tack till professor Vedung. Jag hoppas också att vi får anledning att diskutera en eller annan vetenskaplig fråga vid något tillfälle i framtiden. Det finns naturligtvis avsnitt i min replik, där professor Vedung inte delar min uppfattning. Därför finns det säkert anledning att återkomma till detta vid något senare tillfälle.

Hans Johansson

Slutreplik

Det är också för mig ett nöje att utbyta åsikter med Hans Johansson. Även om alla hans kommentarer är väl värda att begrunda så skall jag här till sist uppehålla mig vid två.

Hierarkins skugga

Först hierarkins betydelse för framväxten av policynätverk eller, med andra ord, betydelsen av "government" för framväxten av "governance". Johansson inför i sitt svar den vanliga, men lika fullt viktiga distinktion mellan formell och informell organisation. Han medger därefter att hierarki har inverkat på Mitthögskolans formella nätverksorganisering. Han säger också nu tydligt att hierarki inverkat på informella nätverk i högskolan. Jag tycker att detta borde vara en helt central frågeställning i nätverks- eller governanceforskningen. Vetenskapsidkarna borde nitiskt examinera hypotesen att governance kan ha vuxit fram i hierarkins skugga. Jag minns inte nu om Hans Johansson använder uttrycket hierarkins skugga, men om han gör det så spelar det knappast någon huvudroll. Staten (eller hierarkin) behöver ju inte styra med explicita order för att man på lägre nivåer skall rätta in sig i ledet. Man kan antecipera kommande ingrepp. Framför allt kan man resonera som så att det är bäst jag ger hierarkin vad hierarkin vill ha nu så kanske hierarkin i framtiden ger mig vad jag vill

ha (framtidens skugga). Jag menar, och Hans Johansson håller med, att detta perspektiv kunde ha gjorts mycket tydligare i undersökningen. Detta gäller både formell och informell organisering.

Jag menar, och Hans Johansson antyder samma sak i sin replik, att hierarki har inverkat på högskolans formella organisering. Detta kan i sin tur ha inverkat på uppkomsten av informella, s.k. spontana nätverk inom högskolan.

Att tänka själv

Därefter uppmaningen att Hans Johansson borde tänka själv. Med denna uppfordran menar jag att författaren borde ha utvecklat en egen analysapparat för att studera relationer mellan universitet och omvärlden. Det är precis det som är en av konsekvenserna av avhandlingen, säger Hans Johansson i sin replik. Och jag håller med. Men jag menar att Hans Johansson borde ha varit mer ambitiös och energisk än så. Han borde ha använt denna apparat inte som en slutsats utan för att strukturera materialet i sin egen studie. Apparaten borde ha tillämpats i hans egen undersökning, inte bara blivit ett resultat av undersökningen som sedan någon annan möjligen får använda. Jag argumenterar således för en högre ambitionsnivå.

Slutligen instämmer jag helhjärtat i Hans Johanssons förhoppning om att vi två skall få anledning att diskutera hithörande frågor även framgent. Jag gillar vänskap och jag gillar prestigefria, sökande meningsutbyten med likasinnade kolleger. Tveklöst ställer jag upp för de akademiska värdena. Och akademiskt värde nummer ett är för mig det rationella, herradömesfria samtalet där argumentets primat är det enda som räknas.

Evert Vedung

ASTRID HEDIN: *The Politics of Social Networks*. Lund: Lund Political Studies 118, Department of Political Science, Lund University 2001.

Nettverk, tillit og institusjonelle sammenbrudd

Hedin tar for seg endringsprosesser i det postkommunistiske Øst-Tyskland, og hun knytter sine observasjoner til grunnleggende teoretiske spørsmål og debatter i statsvitenskapen. Hennes hovedinteresse er å anvende et sosialt nettverksperspektiv på politiske institusjoner, og på institusjonelle endringsprosesser spesielt. Hun setter fokus på den rolle sosiale nettverk, og entreprenører innen slike nettverk, kan ha for endringsprosessene i perioder hvor de etablerte institusjonene bryter sammen. Hedin ønsker å bidra til en bedre forståelse av hvordan sosiale nettverk gjør en forskjell i de-institusjonaliseringsprosesser av stort format.

Valget av et nettverksperspektiv begrunnes i tre forhold:

(1) Nettverk er særlig viktige i perioder med radikal og hurtig endring, hvor gamle institusjoner bryter sammen og nye formes.

(2) Nettverk er det post-moderne og post-liberale samfunns kjennetegn. Det finner sted en generell utvikling i retning av nettverkssamfunn. De-institusjonaliseringsprosesser vil gi sosiale nettverk og entreprenørskap i slike nettverk, en stadig større betydning.

(3) Samordning gjennom nettverk er viktig i demokratiske styringssystemer og bidrar til effektivitet.

Avhandlingen bygger på 30 intervjuer med sentralt plasserte personer, såvel som deltakende observasjon i diverse møter, bruk av biografier og ulike typer skriftlig materiale.

Høyt aspirasjonsnivå

Forfatterens aspirasjonsnivå synes jevnt over høyt, om enn noe varierende. Det at Hedin ønsker å ta et stort grep kommer til uttrykk både i titlene på flere kapitler, i teksten og på bokens omslagsside. For eksempel har kapittel 2 tittelen: "Transition to democracy: Social networks and