

# Nätverksdemokrati

-Vad bör, är, kan den vara?

# Abstract

The main objective of the essay is to define the meaning of the term governance network on the basis of democratic values – both normative and imperial - with the aim to analyse the prospects to develop an effective and democratic governance. Democratic values as well as civil participation, enlightenment, responsibility and approachability are discussed, but also more effectiveness orientated values.

It is clear from the presentation how normative and democracy models put different values in focus, with the consequence that other values are played down or pushed aside. Compared to imperial research in partnership – by definition a type of network arrangement - and with a starting point in democracy and efficiency, the networks are discussed as political formation.

In what sense can the actual existing network arrangements meet and fulfil the defined political values? As no straight forward answer exists, there is an ongoing conflict between the political demand for slowness and the effectiveness demand for flexibility and mobility.

*Keyword:* multi-level governance, Private-Public-Partnership, democratic processvalues, democracy

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Introduktion – den politiska demokratis omvandling .....</b>	<b>1</b>
1.1	Uppsatsens syfte och frågeställning .....	1
1.2	Ett värdeanalytiskt angreppssätt.....	2
1.3	Uppsatsens disposition i korthet.....	4
<b>2</b>	<b>Styrning genom nätverk.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Demokratis värden –Vad bör en nätverksdemokrati vara?.....</b>	<b>8</b>
3.1	Demokratis värden .....	8
3.1.1	Effektivt medborgerligt deltagande.....	9
3.1.2	Dialog/upplyst kunnande.....	10
3.1.3	Öppenhet .....	11
3.1.4	Ansvar .....	11
3.2	Demokrati som handlingskraft .....	12
3.3	Två demokratiteoretiska ideal –med betoning på demokrativärden respektive effektivitetsvärden .....	14
3.3.1	Den starka demokratin som nätverksdemokrati .....	15
3.3.2	Den snabba demokratin som nätverksdemokrati .....	15
<b>4</b>	<b>Nätverkstyrning genom partnerskap – Vad är en nätverksdemokrati? .....</b>	<b>17</b>
4.1	Samordning genom förhandlingar inom partnerskap i ett flernivåsystem.....	17
4.2	Partnerskap och demokratis praktiker .....	19
4.2.1	Medborgerligt deltagande .....	20
4.2.2	Dialog, upplyst kunnande och öppenhet .....	22
4.2.3	Ansvarsutkrävande .....	24
4.3	Partnerskap och handlingskraft .....	26
4.3.1	Handlingskraft som verkningsfullhet .....	26
4.3.2	Handlingskraft som resurseffektivitet .....	28
4.4	Partnerskap – ett nätverksarrangemang mellan demokrati och effektivitet .....	29
<b>5</b>	<b>Givet vad som är önskvärt och givet omständigheterna som råder - Vad kan en nätverksdemokrati vara?.....</b>	<b>31</b>
5.1	Nätverksbaserad styrning i en stark demokrati – med fokus på deltagande, deliberation och öppenhet.....	31

5.2	Nätverksbaserad styrning i en snabb demokrati – med fokus på ansvarsutkrävande.....	33
5.3	Avslutning .....	35
<b>6</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>36</b>

# 1 Introduktion – den politiska demokratin omvandling

Den politiska demokratin befinner sig idag under förändring, en förändring som rör politikens institutionella och territoriella organisering. Institutionellt menar många forskare att politiken rört sig från en hierarkisk, parlamentarisk styrning mot en mera nätverksbaserad och dynamisk styrelseform, från ”government” till ”governance” (Hall et al 2005:13). Enligt dessa forskare baserar sig politiken idag i allt större utsträckning på nätverksbaserade förhandlingar och partnerskap mellan politiker, tjänstemän och organisationer i gränslandet mellan stat, marknad och det civila samhället. Dagens globalisering<sup>1</sup> har bidragit till att omvandla det politiska samhällets väsen och framtidsutsikter på flera sätt.

Sätet för effektiv politisk makt kan inte längre antas vara nationella regeringar – effektiv makt delas och är föremål för förhandlingar mellan olika krafter och myndigheter på regional, nationell och internationell nivå. Systemet med nationella politiska samhällen finns naturligtvis kvar, men det uttrycks i dag genom komplicerade ekonomiska, organisatoriska, administrativa, rättsliga och kulturella nätverk och processer som begränsar och kontrollerar dess effektivitet (Held 1999:39). Demokratiforskaren David Held hävdar att dessa processer och strukturer bör erkännas och inordnas i den politiska processen, i annat fall kan de förbigå eller kringgå det demokratiska statsskicket (*Ibid*). Demokratin som samhällsform är inte något som en gång för alla införs; demokratin måste ständigt utvecklas och införas på nytt för att vara livskraftig och överleva.

## 1.1 Uppsatsens syfte och frågeställning

Mitt bidrag till debatten, med utgångspunkt i ovanstående resonemang, är att utifrån demokratiteoretisk grund föra en principiell diskussion om demokrati och nätverksbaserad styrning; att utifrån preciserade demokrati- och effektivitetsvärden problematisera kring nätverk som företeelse, med särskilt fokus mot formerna för ett specifikt nätverksarrangemang – det regionala partnerskapet. Mitt specifika syfte är dels att undersöka de demokratiska effekterna av denna utveckling med utgångspunkt i

---

<sup>1</sup> Globalisering antas vara ett antal processer som står för utveckling med världsomspännande kulturell konvergens, snabb informationsspridning och ett allt friare flöde av människor, kapital, varor och tjänster över nationsgränserna (Erlingsson 2001:13; jfr SOU 2001:1)

en analys av demokratins centrala värden, dels genom att ta del av empirisk forskning analysera demokrati och handlingskraft inom ramen för partnerskap. Min avsikt är följaktligen att denna ansats ska mynna ut i en konstruktiv diskussion om förutsättningarna för en ny demokratisk formation - en effektiv och samtidigt demokratiskt förankrad nätverksbaserad styrelseform; en nätverksdemokrati.

Tre frågor står i centrum och bildar grunden för uppsatsens struktur:

För det första ställs den värdeladdade frågan om vad nätverksdemokrati *bör* vara i normativ demokratiteoretisk mening och hur denna kan rättfärdigas genom att ta utgångspunkt i olika demokrativärden (normativ teori).

För det andra ställs den empiriska frågan om vad nätverksdemokrati *är*, d v s hur nätverksbaserad styrning fungerar, konkret uttryckt genom s.k. partnerskap, och hur de demokratiska problemen inom ramen för denna typ av styrelseform skall förstås (empirisk teori).

För det tredje bryts den normativa och den empiriska analysen mot varandra, vilket utmynnar i en konstruktiv diskussion om vad en nätverksdemokrati *kan* vara och hur denna kan uppnås (konstruktiv teori).

I en mening kan man sammanfatta ovannämnda enligt följande: - givet vad som är önskvärt (*bör*) och givet omständigheterna som råder (*är*), vad kan vi uppnå och hur uppnår vi detta?

## 1.2 Ett värdeanalytiskt angreppssätt

Ett värdeanalytiskt angreppssätt innebär att diskussionen tar sin utgångspunkt i en analys av demokratins centrala värden. I min framställning kommer jag att tillämpa detta tillvägagångssätt. Jag gör en åtskillnad mellan å ena sidan demokratins *processvärden* - exempelvis värden som rättsäkerhet, effektivt deltagande, öppenhet, ansvar och dialog<sup>2</sup> - och å andra sidan demokratins *substansvärden* - exempelvis frihet, jämlikhet, rättvisa och solidaritet.

I en processdemokrati läggs följaktligen fokus på procedurerna för den demokratiska maktutövningen medan man i en substansdemokrati lägger tyngdvikten på innehållet, substansen, i de beslut som de demokratiska processerna åstadkommer.

I den liberala demokratin markeras procedurernas betydelse. Den svenske statsvetaren, Herbert Tingsten, såg t.ex. demokratin som en överideologi som föreskrev procedurer runt vilka olika politiska läger kunde samlas trots substantiella motsättningar. ”Man är demokrat men därjämte konservativ, liberal eller socialist” (Lundquist 1998:81).

---

<sup>2</sup> Jfr Demokratirådets rapporter från 1995 och 1997

I enlighet med Tingstens resonemang hamnar de processinriktade värdena i fokus även i min framställning. Detta ska inte tolkas som att jag står bakom någon form av procedurlegitimitet (d v s beslutets substans accepteras och legitimeras eftersom korrekta procedurer tillämpas), utan istället att jag lägger särskilt tonvikt vid den politiska processen som ett medel för att uppnå legitimitet. Demokratiska beslut får inte, trots en ”riktig” process, innehålla vad som helst.

Framställningens värdeanalytiska angreppssätt går främst ut på att diskutera och problematisera de centrala demokratiska processvärdena men också mer effektivitetsorienterade värden som exempelvis handlingskraft. Handlingskraft uppdelat på verkningsfullhet och resurseffektivitet (Badersten 2002:25f; Petterson et al 1997:42).

Det blir här tydligt hur olika demokratimodeller - en demokratimodell bildar ett konkret uttryck för ett eller flera demokrativärden - sätter olika värden i centrum, till följd att andra värden tonas ner eller trängs undan<sup>3</sup>. På så vis kan vi i egentlig mening inte ge något korrekt svar på den normativa ”bör”-frågan, utan svaret står i relation till det värde man betonar och i förlängningen till den demokratimodell man utgår ifrån. Dilemman, konflikter och avvägningar mellan demokratins olika värden är därför en inneboende del hos den normativa demokratiteorin. Inte sällan råder det här ett slags trade-off, där ett värde till viss del måste offras till förmån för ett annat. Badersten sammanfattar resonemanget

”En deltagardemokratisk eller deliberativ demokratimodell, som kraftfullt betonar värdet av medborgerlig delaktighet i beslutsprocessen, ger följaktligen ett annat svar på ”bör”-frågan än en mer representativ elitorienterad demokratimodell, som istället lyfter fram betydelsen av ansvarsutkrävande och effektivitet.” (Badersten 2002:7a, jfr Lundqvist<sup>4</sup> 1998:86) Att olika demokrativärden måste vägas mot varandra hindrar emellertid inte att man i politikens praktiska organisering kan hitta en acceptabel balans.

Med denna diskussion som utgångspunkt blir det möjligt att problematisera resonemanget kring nätverk och dess förhållande till demokratin. Genom att sätta olika värden, och indirekt olika demokratimodeller, i fokus ges olika svar på den normativa frågan om vad nätverksdemokrati bör vara. Jag kommer i min analys utgå ifrån två kontrasterande ideal eller modeller, framtagna och ”renodlade” av Badersten och som kan sägas utgöra ett slags idealtyper.

Idealtyper använder man för att tydliggöra och förstå en komplex och mångfacetterad verklighet. Vanligtvis utgör idealtyperna en renodling av egenskaper, där kärnegenskaperna accentueras och lyfts fram, andra faller helt eller delvis bort. Idealtypen är inte formulerad för att den är sann eller riktig, utan endast för att den är användbar som analytiskt verktyg (Badersten 2002:31b)

---

<sup>3</sup> Badersten 2002:25f. För vidare diskussion se exempelvis Held 1995:16ff, Petersson 1997:30 Erlingsson 2001:17

<sup>4</sup> Lundqvist exemplifierar istället med en gemenskapsdemokrat som betonar värdet av medborgarnas gemensamma ansvar för samhället –och då inte minst de svagaste medlemmarna, än det hos en individualismdemokrati, som istället betonar värdet av individens rätt att få fullfölja sin självvalda livsplan.

Till skillnad från Badersten (2002a) som till övervägande del i sin framställning använder sig av idealtyper som ett empiriskt-teoretiskt analysverktyg i den mån idealtyperna fungerar som måttstockar mot vilka verkligheten ställs<sup>5</sup> kommer jag snarare att använda mig av dessa som ett ”abstrakt sorteringsinstrument”. De framtagna idealtyperna är konstruerade på grundval av en uppsättning demokrativärden och därigenom utgör de två (olika) normativa ideal som jag har till syfte att kontrastera mot varandra med utgångspunkt i den nätverksbaserade styrelseformen. Den ena idealtypen utgörs av ett deltagarorienterat eller deliberativt ideal, som betonar värdet av öppen dialog och av medborgerlig delaktighet i beslutsprocessen och som benämns ”den starka demokratin”, den andra grundar sig i ett representativt elitdemokratiskt ideal med ansvars- och effektivitetsvärden i centrum som benämns ”den snabba demokratin”(Badersten 2002:7a, jfr Jerneck; Sjölin 2000:155ff, Hall et al 2007:190). Det handlar följaktligen om, att inom ramen för en nätverksbaserad styrelseform, finna en jämvikt mellan å ena sidan de typiska demokratiska processvärdena och å andra sidan effektivitetsvärdena.

### 1.3 Uppsatsens disposition i korthet

Uppsatsen består, förutom detta inledningsavsnitt, av fyra olika kapitel som ansluter sig till analysens tre huvudfrågeställningar. Uppsatsens nästkommande kapitel *styrning genom nätverk* bildar ett underlag till den fortsatta analysen genom ett avstamp i begreppet nätverksstyrning. De delar i uppsatsen som därefter tar vid bildar ett försök att utifrån värdeanalytiska grunder precisera innebörden av den nätverksbaserade styrelseformen. I uppsatsens tredje kapitel – *Demokratins värden – Vad bör nätverksdemokrati vara*, introduceras olika svar på den normativt orienterade frågan om vad en nätverksdemokrati bör vara och hur detta kan rättfärdigas. Här presenteras och problematiseras fyra stycken centrala demokratiska processvärden men också mer effektivitetsorienterade värden. I kapitlet utkristalliseras två kontrasterande modeller, två idealtyper, var och en med olika svar på frågan om vad en nätverksdemokrati bör vara. Den ena bygger på ett deltagarorienterat eller deliberativt ideal och som kallas för *den starka demokratin* och den andra ett representativt elitdemokratiskt ideal och som kallas för *den snabba demokratin*.

I uppsatsens fjärde kapitel, med rubriken *Nätverkstyrning genom partnerskap – Vad är en nätverksdemokrati?*, ställs den empiriska frågan om vad nätverksdemokrati är och, framförallt, hur de demokratiska problemen inom ramen för nätverksbaserad styrning skall förstås. Mot bakgrund av empirisk forskning om demokrati och partnerskap och med utgångspunkt i de demokrativärden som specificerats i rapportens förgående kapitel diskuteras samordning genom partnerskap som politisk formation. Att jag i den empiriska delen använder mig av termen partnerskap istället för nätverkska inte förvillan. Partnerskap är förstås per definition ett slags nätverksarrangemang

---

<sup>5</sup> I Baderstens framställning i form av det regionala företräderskapet

(Hall et al 2005:60). Partnerskap ses här som ett konkret uttryck för en komplex förhandlingsdemokrati på många nivåer och med många aktörer. Utvecklingen med komplicerade interaktioner, som idag sker mellan olika politiktivåer, s.k. flernivåpolitik, får här en noggrann genomgång eftersom den är en bidragande orsak till – och förutsättning för - nätverkspolitiken utbredning. Diskussionen kommer till största delen att vara principiellt hållen, dock med inslag av empiriska exempel för att illustrera resonemangen som förs.

Med utgångspunkt i den normativa diskussionen kring demokratins värden och mot bakgrund av analysen av partnerskapen ställs i uppsatsens sista kapitel med rubriken *Givet vad som är önskvärt och givet omständigheterna som råder - Vad kan en nätverksdemokrati vara*, den konstruktivt orienterade frågan: Vad kan en nätverksdemokrati vara? I avsnittet diskuteras två olika förhållningssätt och svar - utifrån vardera idealtyp- till denna sammansatta fråga med åtföljande förslag på konkreta åtgärder.

## 2 Styrning genom nätverk

För att ge det fortsatta resonemanget en grund att stå på kommer jag här låta analysen ta sin utgångspunkt i begreppet nätverksstyrning. Diskussionen kommer att inrikta sig på begreppets innebörd men också den förändrade politiska styrningen som måste beaktas för att begreppet ska förstås i sitt sammanhang.

Under de senaste åren har det skett en utveckling från linjär politisk styrning enligt folkstyrelsemodellen i riktning mot en mera diffus styrning eller självreglering/icke – styrning genom olika nätverk vilken i internationella termer ofta betecknats som övergången från ”government” till ”governance”. ”Governance” begreppet är svårt att översätta men de flesta definitioner brukar framhålla och ta fasta på fyra egenskaper: (i) ömsesidigt beroende mellan aktörer som representerar intressen inom offentlig, privat och frivillig verksamhet; (ii) fortlöpande samspel och resursutbyte mellan medlemmarna i ett nätverk; (iii) spelliknande handlingar baserade på ömsesidigt förtroende och överenskomna regler; och (iv) en avsevärd grad av autonomi från staten: det handlar om självreglerande nätverk som inte är ansvariga inför den offentliga styrelsen” (Elander 1999:342).

Vad det följaktligen handlar om är en utveckling från regeringsformens linjära styrmodell i riktning mot en politik vars utformning bestäms genom interaktion och förhandlingar mellan aktörer i olika nätverk. Makten över dagordningen har därmed förskjutits från folkvalda parlament till transnationella nätverk av myndigheter, internationella organisationer och privata företag. (Olsson 1997:143; Jerneck, Sjölin 2000:33). Dessa nätverk etableras både mellan, inom och vertikalt genom nationalstater (Elander 1999:328). Interaktionen och förhandlingar äger dessutom rum mellan olika politikernivåer i samhället - lokalt, regionalt, transregionalt, nationellt.

Nätverk associerar till en helt annan organisationsform än en stats linjära. Medan staten bygger på vertikal, hierarkisk organisering, representerar nätverket en horisontell, icke-hierarkisk organisationsform. Vidare är staten en relativt sluten struktur, nätverket en relativt öppen (Jönsson 1999:220). Samma karaktäristik återfinns i de olika formerna av styrning. Den vertikala statliga styrningen bygger på ett hierarkiskt system. Horisontell styrning bygger i stället i hög grad på självständighet och en mångfald av aktörer. Utmärkande är förhandlingar inom och mellan nätverken (Dahlsson 2000:10). En uppmärksam form av samarbete i nätverksrelationer är partnerskap (*Ibid*). En mer ingående presentation av denna typ av samverkansform återfinns i den empiriska delen, kapitel 4, *Nätverkstyrning genom partnerskap – Vad är en nätverksdemokrati?*

Medan staten är en formell, lagfäst enhet, utgör nätverk mera informella konstellationer utan officiell status. Det är just deras informella karaktär som ger nätverken en hög grad av flexibilitet (Jönsson 1999 :221f). Här aktualiseras förstås även frågor rörande kompetensfördelning och ansvarsförhållanden. I denna utveckling, med en mångfald av politikernivåer, med alltmer komplexa samverkansformer och

partnerskap samt en uppsjö av aktörer står inte sällan de demokratiska processvärdena i konflikt med olika effektivitetsvärden. Här ställs demokratins krav på förankring och legitimitet i kontrast till effektivitetens krav på flexibilitet, rörlighet och handlingsförmåga. Följaktligen tar vi steget över till en presentation av tidigare nämnda politikvärden.

## 3 Demokratins värden – Vad bör en nätverksdemokrati vara?

Den normativa diskussionen tar sin utgångspunkt i en uppsättning politikvärden som är eftersträvansvärda och som bör tillgodoses. I det här kapitlet följer en presentation av två värdeuppsättningar. Den ena tar sin utgångspunkt i några vanligt återopade demokrativärden medan den andra uppsättningen berör en uppsättning av effektivitetsvärden. Vidare presenteras även de två demokratiideal, den starka respektive den snabba demokratin, som bygger på vardera värdeuppsättning. Innan jag går in på de specifika värdena måste jag väldigt kort beröra den breda frågan om vad som menas med begreppet demokrati. Då litteraturen om vad den politiska demokratin bör vara är mycket omfattande och föga enhetlig och dessutom består av ett överflöd av demokratiklassificeringar och analysdimensioner<sup>6</sup> kommer jag här endast sammanfatta min utgångspunkt inom ramen för denna framställning.

### 3.1 Demokratins värden

Eftersom jag valt att använda mig av ett värdeanalytiskt angreppssätt följer det sig naturligt att jag tar min utgångspunkt i en analys av några av demokratins centrala värden. En grundläggande distinktion görs mellan å ena sidan demokratins substansvärden - klassiska substansvärden för demokrati är frihet, jämlikhet, rättvisa och solidaritet - och å andra sidan demokratins processvärden - till exempel värden som medborgerligt deltagande, deliberation, ansvar och öppenhet. (Badersten 2006:28).

Demokratins substansvärden utgör demokratins essentiella grundvärden medan demokratins processvärden istället utgör de värden som bildar medel för att förverkliga denna demokratins substans (*Ibid*:27f). Fördelen med detta värdegrundade angreppssättet är att det blir möjligt att ställa olika värden mot varandra och på så sätt belysa de värdekonflikter som präglar demokratin. Jag kommer i min framställning att utgå från samma processvärden som Badersten (2002) och Hall et al (2005) använt sig av dvs. i fyra klassiska processvärden: medborgerligt deltagande, öppenhet/upplyst förståelse, ansvarsutkrävande, deliberation/dialog. Dessutom kommer jag att lyfta fram och diskutera olika politiska effektivitetsvärden som här kommer samlas under benämningen handlingskraft.

---

<sup>6</sup> jfr Lundquist 1998:76f; Dahl 1989:165f; Hall 2005:26; Held 2002:359; Premfors 2000:22; Jerneck: Sjölin 2000:152f

### 3.1.1 Effektivt medborgerligt deltagande

Ett effektivt medborgerligt deltagande innebär, enligt den välkände demokratiforskaren Robert Dahl (2001:38), att medborgarna bör ha: ”tillräckliga och lika möjligheter att ta upp frågor på dagordningen och ge uttryck för skälen till att man bör föredra ett resultat framför ett annat” (...) i de fortlöpande besluten kring olika politiska sakfrågor. Det är viktigt att de politiska processerna möjliggör denna typ av deltagande. Ett effektivt medborgerligt deltagande innebär då att man, under hela processen fram till de bindande besluten, har tillräckliga och lika möjligheter att ge uttryck åt sina önskemål vad gäller det slutliga resultatet (Dahl 2001:38).

Att beröva medborgare möjligheter till effektivt deltagande innebär att hans eller hennes önskemål inte tas med i beräkningen, eftersom de är okända eller felaktigt uppfattade. Har några medborgare mindre av sådana möjligheter än andra är det mindre sannolikt att deras önskemål vad gäller slutresultatet kommer med i beräkningen på ett jämlikt sätt; deras möjligheter att påverka politikens inriktning undergrävs. Det innebär, i förlängningen, att man förkastar den politiska jämlikhetens princip, dvs. ett av demokratins substansvärden!

Således är det nödvändigt med lika rösträtt för att värdet jämlikhet i sig ska kunna upprätthållas bland medborgarna. Detta resonemang leder förstås in på den konkreta valhandlingen. ”*Under beslutsfattandet måste varje medborgare tillförsäkras lika möjligheter att uttrycka ett val som väger lika tungt som varje annan medborgares val. Vid det slutliga avgörandet, utgör dessa val -och de enbart -grunden för beslut*” (Dahl 1989:171). Utan detta krav, om lika rösträtt, skulle medborgarna ständigt riskera ökande skillnader när det gäller deras inflytande över besluten. Dahl lämnar diskussionen öppen om någon särskild metod vid omröstning eller val. Han uttrycker det istället som: ”att alla procedurer utvärderas med avseende om medborgarna får tillräckliga möjligheter att uttrycka sig och delta i bindande beslut även vad gäller de relativa kostnaderna för detta” (Dahl 2002:39). Det gäller alltså att välja en ”metod” eller procedur som bäst uppfyller kraven.

Det ovan givna resonemanget leder oss därför in på diskussionen om hur denna procedur kan se ut med avseende på deltagandet. Badersten tar i sammanhanget upp en viktig distinktion, den mellan indirekt och direkt deltagande. Det indirekta deltagandet sker genom att medborgarna utser sina representanter, vanligtvis genom allmänna politiska val. Grundtanken är att medborgarna delegerar sin makt till utsedda företrädare som verkar på medborgarnas uppdrag; medborgarna deltar alltså i politiken genom någon annan (Badersten 2002:22).

Det direkta deltagandet är annorlunda. Här medverkar medborgarna aktivt och kontinuerligt i alla stadier av den politiska processen. Det innebär ett deltagande i politiken som går utöver deltagandet i allmänna val. Distinktionen mellan direktdemokrati och deltagardemokrati är i stor utsträckning parallell. Enligt teorin om

en deltagardemokrati fungerar deltagandet som en lärprocess som stärker människors kompetens och därmed själva demokratin. (Lundquist 1998:87). Tre aspekter står i fokus vilka särskiljer den här demokratiformen från den traditionella representativa med indirekt deltagande. För det första kan politiskt deltagande ta sig många uttryck - genom valdeltagande, deltagande i folkomröstningar, aktivt deltagande i föreningsliv, medborgarsammanslutningar etc. För det andra sker deltagandet kontinuerligt; politiskt deltagande kan inte reduceras till enstaka aktiviteter. För det tredje sker deltagandet i beslutsprocessens alla delar (Badersten 2002:22).

### 3.1.2 Dialog/upplyst kunnande

Detta processvärde handlar om medborgarnas möjlighet till insiktsfullt deltagande och diskussion. I Dahls kriterium (2002:40) ”upplyst kunnande” är inte dialogen ett lika framträdande värde som exempelvis upplysthet och insiktsfullt deltagande. Dock framförs dialogen, eller offentlig debatt, vid sidan om utbildning som metoder för att främja värdet av ett just ”upplyst folk”. Han fortsätter: ”För att korrekt kunna redovisa sina preferenser bör varje medborgare under den tid som medges av beslutsbehovet ha tillräckliga och lika möjligheter att upptäcka och värdera vilka hans eller hennes önskemål är i den fråga som beslutet gäller.” (Dahl 2002:41).

Det innebär sålunda att medborgarna inför olika beslutsprocedurer bör äga möjligheter att bilda sig en kritisk uppfattning om de mål och medel som frågorna på den politiska dagordningen aktualiserar. Här aktualiseras i sin tur värdet av just en dialog: ”Diskussion är en metod att konfrontera olika ståndpunkter och intressen och utgör därmed en förutsättning för en fungerande demokratisk beslutsprocess” (Lundquist citerad: Hall et al 2005:33). Dialogen är därmed en förutsättning för ett upplyst kunnande.

Både Lundquist (1998:78), Hall et al (2005:19) samt Rothstein red (1995:20) förespråkar ett aktivt medborgerligt deltagande i politiken. Dialogen bildar här ett viktigt värde i den demokratiska processen. I sammanhanget talar man om ett deliberativt eller samtalsorienterat demokratiideal. Politiskt beslutsfattande ses som ett utfall av diskussion och överläggningar mellan medborgarna, snarare än som ett resultat enbart av omröstning eller indirekt deltagande i valprocesser (Badersten 2002:22).

Dialogens funktion är att medborgarna ska bli mer toleranta och upplysta och att detta i sin tur leder till bättre beslut. Rothstein red (1995:23) skriver i *Demokrati som dialog*: ”vi har goda skäl att förvänta oss att den offentliga dialogen som process förändrar våra preferenser till etiskt övervägande argument, vilket givetvis påverkar de offentliga beslutens innehåll och karaktär”. Vissa argument tål helt enkelt inte offentlighetens ljus, eller omvänt, den offentliga dialogen bidrar till att ”tvätta” preferenserna (*Ibid*). Deltagandet i det offentliga samtalet får oss att begrunda frågor i ett allmänorienterat perspektiv och lära oss ta hänsyn till kontrasterande synsätt.

För att det demokratiska samtalet ska fungera krävs offentliga mötesplatser eller offentliga rum. Sådana offentliga rum förmedlar platser för medborgerlig interaktion, där konfronteras politiska idéer och ideal, där ställs politiska lösningar mot varandra

och där läggs grunden för politisk konsensus (Badersten 2002:23a). Fria och oberoende medier intar här en central roll. Genom att förmedla saklig information till medborgarna i politiska frågor och om den politiska beslutsprocessen samt förmedla arenor för politisk deliberation bildar de en viktig hörnsten i demokratin (Rothstein red 1995:36f)

### 3.1.3 Öppenhet

Mitt tredje demokratiska processvärde utgörs av öppenhet. Detta värde är centralt då det tillsammans med värdet upplyst kunnande fungerar instrumentellt för andra demokratiska processvärden. Demokratiutredningens motivering för processvärdet öppenhet sammanfattas:

”De politiska processerna måste utmärkas av öppenhet och insyn. Om exempelvis en myndighet i praktiken låter bli att hålla sina handlingar tillgängliga, blir det svårt för en medborgare att få fram underlag för att delta i en offentlig debatt kring myndigheterna eller verksamhetsområden. Det handlar om tillgången på former och arenor för deltagande, liksom om medborgarnas institutionaliserade rättigheter (lagstiftning osv.) för att påverka innehållet i de politiska besluten” (SOU 2001:1 citerad i Badersten 2002a; Hall e alt 2005)

Öppenhet framstår i denna mening som ett centralt värde för att medborgarna ska ges likvärdiga möjligheter att bilda sig en egen kritisk uppfattning om de mål och medel som frågorna på den politiska dagordningen aktualiserar. Processvärdet öppenhet genererar också olika former av kontroll. Myndighetshandlingar måste vara tillgängliga för offentlig granskning inte bara för att göra medborgarna medvetna om maktavarnas handlingar och följaktligen kontrollera dem, utan också därför att offentlig granskning i sig är en form av kontroll, en konstruktion som gör det möjligt att bedöma vad som är tillåtligt och vad som inte är det. (Bobbio2002:272). På så vis kommer vi in på nästföljande demokratiska processvärde, det om ansvarsutkrävande.

### 3.1.4 Ansvar

Det sista demokrati processvärdet utgörs av ansvar. Detta värde omfattar både institutionella och individuella aspekter. Härnäst följer en diskussion utifrån den institutionella aspekten i form av ansvarskrävande genom valhandling.

Demokrati betyder inte bara att medborgarna ska kunna välja regering utan också att de ska kunna avsätta regeringen. Medborgarna ska ha möjlighet att utkräva ansvar. För att få en uppfattning om innebörden i begreppet ”ansvarsutkrävande” (utifrån ett institutionellt perspektiv) är det nödvändigt gå tillbaka till ett avgörande steg i demokratins utveckling.

En viktig förändring inträffade när man gick över från direkt- till representativ demokrati. Förändringen sammanföll med en vidgning av demokratins territorium. När territoriet vidgades, blev det uppenbart att makten måste delegeras från medborgarna

till deras företrädare (Petersson et al 2002:16), från ett direkt politiskt deltagande till ett alltmer indirekt deltagande. Där deltagarvärdet trängdes undan kom ansvarsvärdet i dess ställe (Badersten 2002:24a). Problematiken aktualiserades genom framväxten av den representativa demokratin. De valda ska representera folkviljan. Men har de gjort det under den förflutna mandatperioden? Ett demokratiskt val kan sägas utgöra ett svar på frågan och utgör därmed den främsta formen för ansvarsutkrävande. Ett demokratiskt val innebär att väljarna inte bara ska kunna välja sin regering utan också kunna avsätta den (Petersson et al 2002:17).

Det finns två valteorier som tar fasta på det första respektive det sista ledet i ovanstående formulering. Enligt den första, mandatteorin, uppnås representation genom åsiktsöverstämmelse. Företrädarens (i det här fallet politikerns) uppdrag, och följaktligen ansvar, är att verka i enlighet med det mandat som uppdragsgivarna (väljarna) har givit honom, annars blir de inte omvalda. Enligt den andra teorin, sanktionsteorin, uppnås representation och ansvarsutkrävande genom medborgarnas reaktion på den förda politiken. Medborgarna utövar sanktioner mot företrädarna vid kommande val genom att rösta på andra företrädare (*Ibid*). Inom båda teorierna är således aspekter som öppenhet, insyn och tillgång på information centrala. I grunden utgör de förutsättningar för att ansvarsutkrävande ska fungera. I demokratirådets rapport – *Demokrati utan ansvar* (2002:22f), använder sig författarna främst av den ovan presenterade institutionella innebörden av begreppet - d v s ansvar förbundet med sanktion eller/och mandat. Detta är en förhållandevis snäv definition. Badersten (2002:25a) belyser istället begreppet utifrån en djupare innebörd: ”Att enbart se ansvar som en enkel mål- eller regeluppfyllnad, sanktionerad i efterhand på valdagen, ger ansvarsproblemet en alltför begränsad innebörd. Inte minst när politiken tenderar att bli allt mer sammansatt och svår genomtränglig. Ansvarsutkrävandet bör således istället vara kontinuerligt och omfatta politikens alla delar.

Om vi utgår från detta citat förutsätter således demokratins processer, för att fungera effektivt, ett aktivt individuellt deltagande och ansvar även från medborgarnas sida. Badersten presenterar ytterligare en distinktion gällande ansvarsutkrävandet som är aktuellt med tanke på utvecklingen av en flernivådemokrati präglad av närverksmiljöer. Ansvar kan i den här distinktionen delas in i antingen vertikalt eller horisontellt ansvar. Vertikalt ansvar handlar likt ovan om medborgarnas möjlighet att ställa sina representanter till svars. Horisontellt ansvar däremot handlar om hur olika aktörer inom ramen för ett politiskt samarbete utkräver ansvar av varandra (*Ibid*) I en förhandlingsdemokrati med en mångfald av politiska nivåer, liksom politiska och ekonomiska aktörer, suddas klara ansvarsförhållanden ut samtidigt som den tidigare så självklara vertikala kopplingen mellan medborgare och stat försvagas (Elofsson; Rindeljäll 1998:9). Under dessa betingelser blir det följaktligen svårt att i vertikal mening utkräva ansvar.

## 3.2 Demokrati som handlingskraft

De värden som hittills har presenterats är alla klassiska demokrativärden. Under 1980-90-talet kan det skönjas en tendens att ännu ett begrepp, effektivitet, inkluderats i demokratibegreppet (Elofsson; Rindeljäll 1998:16). Till följd av globaliseringens utveckling har enskilda staters begränsade möjligheter till maktutövning och autonomi kommit i fokus (*Ibid*). Om våra demokratiskt valda församlingar saknar autonomi, om deras beslutskompetens försvagas eller om beslutens räckvidd begränsas, så blir det demokratiska systemet mindre demokratiskt (Badersten 2002:26a). Denna utveckling har haft effekt på demokratibegreppets utformning. Ett resultat av försöken att kompensera förluster i inflytande har blivit att addera effektivitet till övriga demokratiska värden - "Att effektivitet är ett demokrativärde är givet. Om politiken är maktlös råder i sanning ett demokratiskt underskott" (Elofsson; Rindeljäll 1998:16). Detta påstående är inte självklart, vilket författarna också framhåller. Diskussionen kretsar om effektivitet i sig skall ses som ett demokrativärde eller inte, samt om så är fallet, hur ska detta värde rangordnas i förhållande till andra demokrativärden?

I exempelvis *Nätverk söker förankring –Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv* (2005:25ff) har författarna överhuvudtaget inte nämnt effektivitet - avseende handlingskraft att fatta och verkställa fattade beslut - i samband med diskussionen och presentationen av demokrati och dess förutsättningar i Öresundsregionen. Således tolkar jag det som att författarna med ett uttalat deltagardemokratiskt ideal anser att värdet effektivitet är av underordnad betydelse i sammanhanget.

Genom att göra effektivitet till en delaspekt av demokratin undviker man risken att behöva göra en avvägning mellan folkligt inflytande och effektivitet. Man kan på så sätt prioritera effektiviteten på bekostnad av medborgarinflytande utan att förlora i demokrati. Därmed försvinner den konflikt som funnits mellan värdena medborgerligt deltagande och handlingskraft. (Elofsson, Rindeljäll 1998:17).

Badersten (2002:26) anser däremot att effektivitet inte bör betraktas som just ett demokrativärde. Främsta anledningen till detta, menar han, är att man inte bör ta en utgångspunkt i effektivitetskriterier för att avgöra om något är mer eller mindre demokratiskt. Vi kan inte använda effektiviteten som ett mått på demokratin, men vi kan däremot, mot bakgrund av effektivitetskriterier, bedöma hur effektiv demokratin är exempelvis i termer av beslutsförmåga och av kontroll över de politiska beslutens genomförande (*Ibid*). En sådan bedömning har dock inget att göra med *hur* demokratisk beslutsprocessen är.

Att dessa motstridiga värden, demokrativärdet -medborgarstyrelse och effektivitetsvärdet -handlingskraft, måste vägas mot varandra anser jag vara viktigt. Av vikt därför att vi idag står inför en utveckling, med nya oundvikliga politiska förhållanden, och då måste omvärdera och finna en ny balans mellan dessa båda värden. Rangordningen, värdena emellan, kommer förstås att skifta beroende på vårt demokratiideal men att överhuvudtaget inte ta hänsyn till effektivitetsvärdet - när begreppet avser kapacitet att fatta och verkställa fattade beslut - vore att försumma en viktig aspekt av demokratin.

Beroende på vilken innebörd vi ger effektivitetsbegreppet ser relationen till demokrati olika ut. Förmågan att kunna fatta beslut och att verkställa dem är förstås oundvikliga. "Utan verkningsfulla beslut reduceras demokratin till en pratmaskin" (Badersten 2002:27a). Behandlas effektivitet i denna mening - som verkningsfullt -

innebär det att begreppen effektivitet och demokrati inte nödvändigtvis står i något motsatsförhållande, utan att de tvärtom kan förstärka varandra<sup>7</sup>. Däremot kan en effektiv beslutsfattande process, i mening snabb och rationell, utgöra ett hot mot demokratin då en sådan regel kräver såväl minskad insyn som minskat folkligt deltagande (Elofsson; Rindfjäll 1998:19). I det avseendet står demokratis krav på långsamhet, deltagande och insyn i motsatsförhållande till effektivitetens krav på snabbhet och flexibilitet.

Effektivitet innebarande den för demokratin positiva tolkningen av handlingskraft, såsom medborgarnas förmåga att genom kollektivt agerande under demokratiska former förverkliga gemensamma mål, används av demokratirådet i deras rapport från 1995 –*Demokrati som dialog*. Här har man systematiserat begreppet i tre kategorier som utgår ifrån: kontroll över resurser, beslutsförmåga och kontroll över genomförande. Badersten har vidareutvecklat systematiken genom att lägga till ytterligare kategorier såsom beslutskompetens, flexibilitet och anpassningsförmåga (Badersten 2002:27fa).

Badersten delar upp effektivitetsbegreppet i termer av handlingskraft som verkningsfullhet samt handlingskraft som resurseffektivitet. Handlingskraft som verkningsfullhet avser tre saker: 1) Det politiska systemets beslutskompetens, dels i betydelsen av att de beslut man har förmåga att fatta rör sakområden med stor vikt, dels beslutens räckvidd. 2) Beslutsförmåga, vilket avser systemets förmåga att fatta hållbara beslut som kan ligga till grund för ett långsiktigt agerande, 3) Kontroll över beslutens genomförande, d v s kontroll över det sätt på vilket beslut omsätts i praktiken. Med handlingskraft som resurseffektivitet avses istället det politiska systemets flexibilitet och anpassningsförmåga. Här handlar det om systemets förmåga att snabbt kunna ta tillvara på möjligheter som uppstår, men f f a handlar det om det politiska systemets kontroll över resurser och om kostnadseffektivitet i den politiska beslutsprocessen. Ett system som inte tar hänsyn till rådande resursbegränsningar är inte att betrakta som effektivt. (Badersten 2002:26ffa)

### 3.3 Två demokratiteoretiska ideal –med betoning på demokrativärden respektive effektivitetsvärden

Alla demokratimodeller eller ideal bygger på en rangordning av olika politikvärden. I följande två modeller, som bygger på Baderstens uppdelning i idealtyper, kommer

---

<sup>7</sup> I demokratirådets rapport –*Demokrati som dialog*, är effektivitet med avseende handlingskraft ett centralt inslag i synen på demokrati. Det får visserligen inte uppnås på bekostnad av medborgarstyrelsen men behandlas likväl som ett demokratiskt processvärde om än med underordnad roll (Se Rothstein red 1995:16).

vissa värden att vara mer framträdande än andra. Idealtyperna bildar varandras motsatser. Jag har för avsikt att använda mig av dessa två modeller som diskussionsunderlag i den sistkommande konstruktiva delen. De idealtyper som jag använder mig av är dock kraftigt beskurna i jämförelse med Baderstens (2002:29fa). Jag belyser enbart de aspekter som jag redan berört i tidigare avsnitt och som är relevanta utifrån ett nätverksperspektiv.

### 3.3.1 Den starka demokratin som nätverksdemokrati

I den starka demokratin bildar tre demokrativärden hörnstenar: medborgerligt deltagande, dialog och öppenhet/upplyst förståelse. Här organiseras politiken så att den ger utrymme för ett långtgående medborgerligt deltagande (se även Hall et al 2005; Lundquist 1998). Direkt deltagande förespråkas vilket innebär att deltagandet i politiken går utöver deltagande i de allmänna valen. Medborgarna verkar istället aktivt och kontinuerligt i alla stadier av den politiska processen. Det offentliga samtalet och dialogen är central. Politik handlar om att överlägga, om att i samråd medborgarna emellan hitta acceptabla lösningar på politiska problem. Målet är konsensus, medlet det politiska samtalet. Genom dialog förändras preferenser och leder till en delad föreställning om det gemensamma goda. Egenintresset byts mot allmänintresset. Effektivitet och handlingskraft får aldrig nås på det medborgerliga deltagandets och det politiska samtalets bekostnad.

Nätverken är därför öppna och inkluderande. Öppenheten är en förutsättning för en offentlig debatt, att involvera och engagera är viktigare än att producera. Organisationerna, i synnerhet de offentliga inom nätverken, har en aktiv utåtriktad roll gentemot exempelvis massmedia och bidrar därigenom till det offentliga samtalet. Dialog förs mellan medborgare och politiker om förhandlingsmålen. Beslut inom nätverken skall fattas enligt den s.k. konsensusprincipen. Partnerskap handlar ytterst om att hitta formler för samverkan som är ömsesidigt acceptabla för alla.

### 3.3.2 Den snabba demokratin som nätverksdemokrati

Den snabba demokratin bildar den starka demokratis motpol. Här är det politikens verkningsfullhet och resultat som står i centrum och som utgör politikens grundläggande värden. Demokrati ses här som en tävlan mellan konkurrerande och motstridiga intressen. Demokrati blir ett medel att fatta beslut, inget mål som är värdefullt i sig. Det indirekta deltagandet förespråkas. Medborgarna deltar alltså i politiken genom någon annan och utser dessa representanter vid allmänna val. Som en följd av den snabba demokratis representativa drag blir ansvar och ansvarsutkrävande centrala demokrativärden. Antal aktörer som involveras i den demokratiska beslutsprocessen är begränsad. På så sätt kan man snabbt reagera på och ta tillvara

uppkomna möjligheter. Besluten behöver inte på förhand vara förankrade hos medborgarna genom tidskrävande deliberativa processer. På ett vis är den snabba demokratin också en förhandlingsdemokrati, men förhandlingar som enbart rör den politiska eliten och som med fördel kan ske bakom lyckta dörrar. Öppenhet och insyn i processen värderas alltså lågt, medan öppenhet i termer av information för att möjliggöra ansvarsutkrävande värderas högre.

Det är viktigt med politisk handlingskraft. Partnerskapen driver frågor effektivt och är handlingskraftiga i termer av beslutsförmåga och kontroll över genomförandet. Dock skiljer man mellan beslutsprocesser som är effektiva i mening verkningsfulla och åtgärder som är effektiva i termer av hastighet och rationalitet. Det är fram för allt i betydelsen hastighet som effektivitet kan verka negativt för demokratin. Effektivitet får därför inte nås på bekostnad av det indirekta medborgerliga deltagandet samt medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande. Det är av den orsaken viktigt med en tydlig ansvarsfördelning och effektiva metoder för ansvarsutkrävande. Öppenhet och transparens är därför värden av underordnad betydelse så länge nätverkstyrningen är effektiv i mening verkningsfull och det finns möjligheter till ansvarsutkrävande.

## 4 Nätverkstyrning genom partnerskap – Vad är en nätverksdemokrati?

Jag övergår nu till empirisk nivå och frågar vad en nätverksdemokrati är; vad är en nätverksdemokrati i ljuset av värdet deliberation, ansvarsutkrävande, öppenhet/upplyst förståelse, medborgerligt deltagande och politisk handlingskraft? I vad mån kan de faktiskt existerande partnerskapen möta och uppfylla dessa politikervärden? I det följande ska jag använda den normativa analysen som redskap för att skissera ett teoretisk utfallsrum med hjälp av de definierade demokrati- och effektivitetsvärdena och i förlängningen de framtagna idealtyperna<sup>8</sup>.

Fokus riktas mot olika demokratiproblem såväl som möjligheter och som exemplifieras med konkreta exempel hämtade från sammanställningar inom svensk regionsforskning. Den bild som ges är långtifrån fullständig. Analysen ska inte ses som en utvärdering av nätverksbaserad styrning i någon egentlig mening. De empiriska illustrationerna görs för att de på ett intressant sätt belyser mitt principiella resonemang samt att de uppmärksammar en rad värdekonflikter som är förenade med den nätverksbaserade styrelseformen. Likaså behövs empirisk kunskap för att kunna ta steget över till en konstruktiv analys om vad en nätverksdemokrati kan vara.

En försvårande omständighet i sammanhanget, som jag tidigare kort berört i kapitel två -*Nätverksbaserad styrning*, är den komplicerade interaktionen som idag sker mellan olika politiknivåer i samhället; framväxten av en förhandlad flernivådemokrati med partnerskapet som ett konkret uttryck. För att kunna svara på frågan om vad nätverksdemokrati är och hur den skall förstås måste jag därför ta avstamp i ovannämnda utveckling.

### 4.1 Samordning genom förhandlingar inom partnerskap i ett flernivåsystem...

Begreppet multi-level governance<sup>9</sup>, eller flernivådemokrati, brukar användas som beteckning för det mångcentrerade flernivåsystem som t.ex. EU utgör exempel på. Även om EU, som en övernationell nivå med en extremt komplex beslutsstruktur,

---

<sup>8</sup> Jfr Jerneck och Sjölin (2002:154) förfaringssätt med att ställa idealtyper i form av två polära demokratimodeller, majoritets- och deliberativ demokrati.

<sup>9</sup> För en vidare diskussion kring multi-level governance i ett europeiskt perspektiv se Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2000), *Governance, Politics and the state*. London: Macmillian och den litteratur som citeras där.

självfallet har betytt mycket för det flernivådemokratiska perspektivets framväxt utgör flernivådemokratien inte en företeelse enbart relaterad till det internationella samarbetet (SOU 2000:85). Omvärldsberoendet och komplexiteten i det politiska systemet ställer allt högre krav på effektivitet och flexibilitet i beslutsfattandet.

I praktiken kan flernivådemokratien översättas med en form av demokratiskt beslutsfattande som växer fram genom förhandlingar i nätverk. Förhandlingar är också det naturliga sättet att åstadkomma kollektiva beslut i ett system där deltagarna i beslutsprocessen inte är hierarkiskt över- eller underordnade varandra, utan ömsesidigt beroende med såväl gemensamma som motstridiga intressen (Jönsson 1999:217). Som ovan antytts blir demokrati på flera nivåer därför närmast med nödvändighet en förhandlingsdemokrati. Politik under högt förändringstryck kräver flexibla lösningar, där kompetens och ansvarsfördelningen kan variera och kontinuerligt justeras efter rådande omständigheter.

Badersten (2003:17c, jfr Jerneck; Sjölin 2000:195, Erlingsson 2001:13) menar därför att vi, istället för att rikta uppmärksamheten mot politikens fasta institutioner, procedurer och nivåer, bör betrakta politik som en kontinuerlig process, som simultant kan involvera många olika nivåer och aktörer. Här bildar förhandlingar i nätverk ett naturligt inslag. Den framförhandlade lösningen i informella nätverk är ofta en lösning relativt okänslig för formella politiska nivåer och för traditionell politisk sektorsindelning.

Att det politiska systemet går från att vara begränsat till ett givet territorium till att vara gränsöverskridande innebär stora förändringar för demokratins spelrum. För den centrala statens del innebär det ett rollskifte, från den traditionella styrningsstaten med klara beslutshierarkier till den aktiva förhandlingsstaten (Badersten 2002:33a, jfr Eloffson; Rindeljäll 1998:10). Nationalstaten beskrivs som alltför liten för att kunna ta sig an de stora problemen och alltför stor för att klara de små problemen. Vad som sker är inte enbart en överföring av frågor och beslut till högre nivåer, utan också en utveckling till att ett mer utpräglat förhandlande förs ner på den regionala och kommunala nivån. (Eloffson; Rindeljäll 1998:10).

Ett liknande rollskifte blir aktuellt även för dessa aktörer. Regionala självstyrelseorgan, kommuner och landsting blir därmed inte längre passiva mottagare av riktlinjer och beslut, utan aktiva, påverkande parter i ett komplext förhandlingsspel. David Held (1999:39) framhåller i sitt bidrag till demokratiutredningen att effektiv politisk makt ”delas och är föremål för förhandlingar mellan olika krafter och myndigheter på regional, nationell och internationell nivå”. För regionernas del innebär detta att man parallellt förhandlar både ”uppåt” med den centrala staten och ”nedåt” i förhållande till kommunerna (Badersten 2003:18). Samtidigt har privata aktörer dragits in i de nya förhandlingsmiljöerna.

Partnerskapen kan ses som ett konkret uttryck för ovan givna beskrivning; en komplex förhandlingsdemokrati på många nivåer och med flera inblandade aktörer - både privata och offentliga (Ehn 2001:). Forskningen har beskrivit partnerskapsmodellen som en del i den framväxande förhandlingsdemokratien<sup>10</sup>. I det

---

<sup>10</sup> Se vidare Ehn 2001: 67, Elander 1999:327, Badersten 2003:20c, SOU 2000:85, Dahlsson 2001:17

perspektivet kan partnerskapen ses som en formalisering och institutionalisering av förhandlingsprocessen genom att en serie av förhandlingar mellan olika aktörer ersätts av en särskild organisation – partnerskapet. Denna institutionalisering innebär att diskussionerna och förhandlingarna sker under vissa gemensamma regler, liksom att aktörerna har gemensamma strategier och mål. Ett partnerskap kan definieras som en form av samverkan på frivillig grund där aktörer med mer eller mindre skilda syften och verksamheter enas kring vissa gemensamma mål och strategier (Elander 1999:327, jfr Hallin 2000:18f).

Begreppet partnerskap<sup>11</sup> har ofta kommit att inkludera en form av samverkan mellan politiska offentliga aktörer, å ena sidan, och privata, frivilliga eller andra aktörer, å andra sidan (Hallin 2000:18). Under de senaste åren har partnerskap utvecklats till ett centralt begrepp inom den regionala näringspolitiken, bl.a. i arbetet med EU:s strukturfonder.

Den engelske statsvetaren Alan Harding (1998:73, jfr SOU 2000:85) menar, att utvecklingen med växande komplexitet och fragmentering i sakfrågor och uppgifter, medför utmaningar som varken det offentliga eller det privata kan lösa ensamma. Han utgår ifrån att den organisatoriska och institutionella fragmenteringen kommer att bestå och därmed nödvändigheten av samarbete mellan privata och offentliga aktörer. Sannolikheten för att ett partnerskap kommer till stånd ökar nämligen med graden av organisatorisk fragmentering.

Ett antal fördelar med partnerskapen brukar framhållas. Bland annat kan partnerskapen bidra till att åstadkomma samordning; de kan sprida riskerna med ett projekt bland flera deltagare; de kan bidra till att genom en direkt kommunikation övertyga andra parter om fördelarna med ett visst agerande och de kan bidra till samförstånd, konsensus, mellan aktörer med mer eller mindre motstående intressen (Elander 1999:334). Med andra ord bidrar partnerskapen till minskad risk för revirstrider och dubbelarbete och i stället växer nätverk och nya kontaktvägar fram.

## 4.2 Partnerskap och demokratins praktiker

När politik skapas på relativt låg formell nivå i nätverk, där representanter för förvaltning, företag och intresseorganisationer kan ingå, tenderar den också att bli svårgenomskådlig. Nätverk är visserligen bra på att skapa samordning, men det är svårt att få insyn och påverka. Politiker befinner sig allt oftare i en situation där de tvingas ta ansvar för sådant som de har små möjligheter att påverka: beslut som växer fram i svårgenomträngliga nätverk (SOU 1998:166, s126)

---

<sup>11</sup> Min framställning och mina empiriska illustrationer baseras främst på sammanställningar inom svensk regionsforskning. Partnerskap förekommer idag i många olika sammanhang och kan ta olika former avseende på vilka aktörer som samarbetar, vilka mål som man eftersträvar, hur man arbetar. För vidare beskrivning och typologisering av partnerskapsmodellen som politisk samverkansform se Ds 2001:59, Hallin 2000, Elander 332ff

Vad citatet illustrerar är att samordning genom nätverk aktualiserar frågor som berör alla de presenterade processvärdena. Ansvarsutkrävande (*ansvar*) försvåras genom minskad insyn i politiken. Minskad insyn i politiken (*öppenhet*) försvårar medborgerligt deltagande (*effektivt deltagande*) eftersom medborgarna inte ges någon möjlighet att i praktiken utkräva ansvar eller möjlighet till en offentlig debatt och reflexiv diskussion (*dialog*). På så vis ges inte heller möjlighet att bilda sig kunskaper (*upplyst kunnande*) om vad det är för politik som man ska regera emot och utkräva ansvar för.

Följaktligen går det inte helt att isolera ett demokrativärde med dess specifika problematik från ett annat. Att jag i min framställning ändå gör en uppdelning av respektive demokrativärde, medföljande problem samt möjligheter ska främst ses som ett sätt att tydliggöra resonemangen.

#### 4.2.1 Medborgerligt deltagande

Tar vi värdet medborgerligt deltagande som utgångspunkt i analysen av partnerskap blir bilden splittrad i dubbel bemärkelse. Tydligast markeras det politiska deltagandet, av naturliga skäl, i de allmänna valen. Då partnerskapen inte berörs av det indirekta deltagandet, genom val av representant, hänvisar jag istället den delen av diskussion till Jerneck; Sjölin (2000:165f) samt Badersten (2000:41a)<sup>12</sup>. Fokus för min utgångspunkt blir följaktligen det direkta deltagandet; ett aktivt och kontinuerligt deltagande i alla stadier av den politiska processen. Den praktiska frågan blir därmed hur partnerskapen fungerar som forum för denna typ av medborgerligt deltagande?

Partnerskap utgör i grunden ett slags nätverksstruktur. I den mån dessa nätverk innesluter representanter från många olika samhällsintressen och har en stark förankring i civilsamhället, så förmedlar de en intressant form för medborgerligt deltagande. Förutsättningarna för detta är emellertid att öppenheten är stor och att deltagandet i partnerskapen, d v s *vem* som ingår, definieras i samråd med tänkbara intressenter och att detta snarare är en del av processen snarare än på förhand avgjort. Från deltagarsynpunkt bör partnerskapen vara inkluderande snarare än exkluderande. (Badersten 2003, Elander 2001:355, Hall et al 2005:230, Johansson 2000:119)

När partnerskapen blir till nätverk bestående av en liten på förhand definierad elit är dess värde såsom medborgerligt deltagande begränsat. I det empiriska materialet framträder båda varianterna.

I statsvetaren Jörgen Johansson (2000:119,64) utvärdering av försöksverksamheten med en ny regional samhällsorganisation<sup>13</sup> ägnas ett utförligt intresse åt de demokratiska aspekter som är förknippade med ett ökande deltagande för intresseorganisationer och folkrörelser inom ramen för partnerskap. Här ges ett positivt intryck gällande medborgerligt deltagande. De medverkande intresseorganisationerna

---

<sup>12</sup> I sina studier har de tittat på hur medborgerligt deltagandet i de allmänna valen på regionalnivå ser ut.

<sup>13</sup> För utförlig bakgrund om regionförsöken se Johansson 2000:15ff

har på ett tydligt sätt varit med och påverkat innehållet i den regionala utvecklingspolitiken och har också uppfattat arbetet som en sorts demokratisering. Anmärkningsvärt är också att de intervjuade organisationsföreträdarna pekar på att den egna organisationen har fått en ny uppgift och en ny plattform som kommit att vitalisera organisationen i fråga. Man vittnar här bl.a. om att medlemsaktiviteten har ökat, att man har genomfört nydanande organisationsförändringar, att man har inlett nya samarbetsprojekt med andra organisationer, att de interna debatterna har intensifierats e t c. Exempelvis har Länsstyrelserna, med huvudansvaret för arbetet med tillväxtavtal<sup>14</sup> i Halland och Västerbotten, lyckats skapa en bred förankringsprocess bland kommuner och organisationer (*Ibid*:64). Samma utveckling framhålls även i SOU-rapporten (2000:85,152) där man även understryker möjligheten för olika, tidigare svagt representerade, medborgargrupper att uppnå politiskt inflytande.

Jerneck och Sjölin (2000:166) ger i sin studie, *Regionalisering och flernivådemokrati –Skåne och Kalmar län*, flera exempel på hur man genom idéseminarier och inom ramen för regionala partnerskapet har engagerat en bred uppsättning aktörer från det regionala civilsamhället.

När fler intressegrupper och organisationer ger sig in på den politiska arenan kan resultatet bli en ökad bredd på den politiska debatten. En sådan utveckling kan i sin tur verka stimulerande på medborgarnas intressen att själva delta i utformningen på en sådan politik (Elofsson;Rindeljäll 1998:35)

Partnerskap, karaktäriserad som exkluderande, återfinns däremot i Halls, Sjöviks samt Stubbergaards (2005) studie av demokrati i Öresundsregionen. Här tecknas en bild av partnerskap bestående av toppolitiker och ledande tjänstemän som utvecklar samarbetet utan att involvera de representativa institutionerna i nämnvärd utsträckning (*Ibid*:38), ett elitistiskt och slutet samarbete (*Ibid*:130) Utifrån värdet medborgerligt deltagande blir den avgörande frågan här förstås vem som inkluderas i partnerskapet. I Öresundsstudien sammanfattas samarbetet följande:

...ur intervjuerna har en tydlig bild utkristalliserats av en beslutsprocess och ett samarbete som bygger på samspel i nätverk mellan f f a ett heltidsarbetande sekretariat, ett antal chefstjänstemän från kommuner, regioner och amter som sitter med i Öresundsutvalget och därmed sätter dagordningen för Öresundskommittens<sup>15</sup> ganska tungrodda möten, samt ett fåtal politiker (Hall et al 2005:122)

---

14 Regionala tillväxtavtal utgör det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den regionala Näringspolitiken. Dessa tillväxtavtal skall arbetas fram i partnerskap. Tillväxtavtalen skall bidra till att ge ett tydligare regionalt perspektiv och en starkare regional mobilisering. Ett huvudsyfte med tillväxtavtalen är att åstadkomma en samordning av olika aktörers resursinsatser. Det innebär att det statliga tillväxtkapitalet i olika projekt skall kunna kombineras med medel och med andra insatser från exempelvis kommuner och näringsliv (Ds 2001:59)

15 Öresundskomiteen bildades 1993 med syfte att stärka och synliggöra regionens roll i såväl nationellt som internationellt hänseende. Målsättning sägs i första hand vara att skapa grund för tillväxt i regionen. Som politisk organisation betraktad har man dock inget mandat att bedriva politik för regionen som helhet. Öresundskomiteen har inga maktbefogenheter. Det är bara genom konsensusbeslut bland samtliga medlemsorganisationer som man kan komma överens om hur man skall göra (Erlingsson 2001:28ff)

(...)De som bjuds in är de parter som beslutsfattarna och flera tjänstemännen råkar känna till och som de redan har goda kontakter med (Hall et al 2005:130)

Samarbetets karaktär av att ske i informella nätverk leder till en slutenhet av få och byråkratiska politiska möten som leder till stark dominans av ett fåtal tjänstemän samt bristande och oklar formalisering av samarbetet (*Ibid*:141). Dess värde såsom forum för medborgerligt deltagande är därför högst begränsat.

Den samlade, om än alltifrån fullständig, bild som här framträder vad gäller medborgerligt deltagande inom ramen för regionala partnerskap pekar i såväl negativ som positiv riktning. Här finns exempel på hur olika samhällsintressen ges möjligheter till inflytande både under berednings- och beslutsprocessen. Här finns även exempel på en form av exkluderande och elitistiskt partnerskap med ett reducerat antal aktörer.

#### 4.2.2 Dialog, upplyst kunnande och öppenhet

Inom ramen för ovan rubricerade värden är förstas diskussionen om ett offentligt rum samt massmedias roll som granskare och informationsförmedlare<sup>16</sup> central. Men det handlar också om medborgarnas insyn i beslutsprocessen och de politiska institutionernas öppenhet.

I en fallstudie av Utvecklingsrådet i Örebro län, *Regionala partnerskap och demokrati*, framhåller författarna partnerskapets höga grad av konsensus: ”det som framkommit under studien och som är tydligt framträdande är just partnerskapets höga grad av konsensus vilket alla intervjuade framhållit som en fundamental del av hur partnerskapet fungerar” (Landemalm; Rundholm 2001:93)

Likaså fann Hall, Sjövik och Stubbergaard (2005:141) i sin Öresundsstudie att samarbetet inom regionen till följd av den utbredda nätverksamordningen var konsensusinriktat, opolitiserat och det politiska samtalet bristfälligt: ”troligt är att den starka koncentrationen på nätverks och partnerskapsarrangemang bidrar till denna konsensus och bristande politisering” (2005:107f). Att partnerskapen arbetar utifrån ett kompromisstänkande kan ses som problematiskt ur ett demokratiperspektiv. På grund av nedtonade idépolitiska skillnader som följer i kompromissens spår blir konsekvensen att det idébaserade samtalet reduceras. Dialogen är en metod till för att konfrontera olika ståndpunkter och intressen och för att främja värdet upplyst kunnande. Som Jerneck och Sjölin (2002:197) skriver, är sannolikheten att meningsmotsättningar i utvecklingspolitiken *de facto* är större än vad som skymtar i det

---

<sup>16</sup> Mediernas demokratiska uppgifter utifrån maktutredningen sammanställning: *Informationsuppgiften*; uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor. *Granskningsuppgiften*: uppgiften att granska de inflytelserika i samhället. *Forumsuppgiften*; uppgiften att låta olika åsikter och kulturyttringar komma till tals” SOU 1995:37.

offentliga samtalet och dessutom lider av den nackdelen att fokusering på konsensus gör att medborgarna får svårt att ta ställning till alternativa utvecklingsmodeller.

Följaktligen rymmer förhandlingsdemokratin en spänning mellan en sekretessomgärdad förhandlingsstruktur å ena sidan och en öppen idépolitisk opinionskultur å andra. De nedtonade idépolitiska skillnaderna som följer i kompromissens spår leder dessutom till att tjänsemannamakten ökar. Politik blir till teknik; det idébaserade samtalet reduceras (Badersten 2002: )

Här aktualiseras diskussionen kring ännu ett värde, nämligen det om öppenhet. När det politiska beslutsfattandet flyttas från offentliga församlingar till olika slutna nätverkskonstellationer finns uppenbart en risk för att politiken tappar en del av sin öppenhet och att insynen i beslutsprocessen försvåras. De effektivitetsvinster som ligger i politikens förhandlingslösningar förutsätter en relativt sluten process. Begränsad insyn krävs för att man ska kunna utväxla eftergifter och konfidentiell informationen, medan full öppenhet vanligen leder till fastlåsta positioner (Jönsson 1999:226). En av nätverkens komparativa fördelar är just att de är informella och bygger på förtroelighet. På så sätt får demokrativärdena som öppenhet och ansvarsutkrävande offras till förmån för värdet handlingskraft. Så verkar fallet vara i Öresundsstudien:

Offentligheten kring Öresundssamarbetet är begränsad. Riktlinjer för samarbetet dras istället upp i informella nätverk mellan tjänstemän, ett fåtal politiker och vissa organisationsföreträdare (Hall et al 2005:127)

Liknande slutsats förekommer även hos Erlingsson (2001:44) i sin studie om Öresundskomiteen. För att det skall finnas en reell möjlighet att utkräva ansvar måste medborgarna ha viss insyn i den politiska beslutsprocessen. Beslutsprocessen bör vara transparent, i den meningen att det skall kunna gå att uttyda vem som är ansvarig för ett visst beslut. (Jönsson 1999:226).

I fallstudien av utvecklingsrådet i Örebro län (Landemalm; Rundholm 2001:94) ges exempel på hur man försökt tillgodose värdet öppenhet genom att lägga ut Utvecklingsrådets, UR, alla protokoll på Internet samt här även presentera mål och medel för sin verksamhet. Rapporten sammanfattar UR som ”ett öppet partnerskap utan formella murar”(Ibid:100).

Partnerskapen är dock till sin natur exkluderande då de, som tidigare nämnts, bygger på ett visst mått av slutenhet och förtrogenhet mellan deltagarna. Emellertid får man i diskussionen inte glömma hur de regionala utvecklingsfrågorna traditionellt bereds (Ehn 2001:13,67f). Ofta växer beslut fram i en informell process, där förtroende och kontakter mellan olika aktörer är avgörande för utfallet av en viss fråga; man ”gör upp”. Partnerskapen kan ses som en formalisering och institutionalisering av denna förhandlingsprocess, genom att en serie av förhandlingar mellan olika aktörer ersätts av en särskild organisation – partnerskapet. Tillskapandet av partnerskap innebär ofta att frågor som tidigare har hanterats informellt, separat och ad hoc-mässigt förs samman och inordnas i en ny organisationsform. Etablerandet av partnerskap behöver därför inte få som konsekvens att frågor lyfts undan från den politiska arenan och den medborgerliga insynen, utan tvärtom att frågor som tidigare avhandlats utan offentlig insyn nu lyfts upp på den politiska arenan, de politiseras.

### 4.2.3 Ansvarsutkrävande

Att kunna ställa de valda representanterna till svars för politiska beslut som tas under en mandatperiod utgör en central komponent i den representativa demokratin. Emellertid förutsätter detta att väljarna faktiskt har tillgång till information om vad deras företrädare har uträttat. Därmed är vi tillbaka i kravet på öppenhet, transparens och insyn. I den mån partnerskapen i olika skepnader här brister, spiller det också över i möjligheten att tillgodose värdet av ansvarsutkrävande. I den meningen kan vi inte, som också tidigare påpekats, se väljarnas möjlighet att ställa sina företrädare till svars som något isolerat från andra demokrativärden.

En återkommande uppfattning i forskningsframställningarna är att partnerskapen som samverkansform är problematiskt ur ett ansvarsperspektiv<sup>17</sup>. Partnerskapets informella karaktär kan leda till svårigheter för medborgarna att få insyn och i formell mening utkräva ansvar. Ansvarsförhållandena inom ramen för partnerskap är vanligen relativt diffusa. Samverkan genom sådana förhandlade nätverkstrukturer innebär i realiteten att ansvaret sprids ut på en lång rad olika aktörer, både privata och offentliga, och det är ofta svårt att peka ut någon institution eller organisation som huvudansvarig (Badersten 2001:48). På så sätt tenderar ansvarsförhållandena att upplösas. Ofta är beslutstrukturerna i partnerskapet därtill otydliga och inte sällan präglas arbetet av en begränsad öppenhet. Det finns därför risk för att viktigt politiskt arbete i centrala frågor genom partnerskapet förs in i relativt slutna sällskap med liten grad av offentlig insyn med följden av att ansvarsutkrävande försvåras (*Ibid*, jfr Jönsson 1999:226, Elander 1999:334). Den politik som kommer ur partnerskapet är då antingen en kompromiss mellan de olika parterna eller ett resultat av att endera parten fått sitt intresse helt eller delvis tillgodosett på den/de andra parternas bekostnad. Problematiska eller impopulära aspekter kan alltid skyllas på andra. Svårigheter att identifiera vem som ytterst är ansvarig för besluten gör att den politiska makten blir alltmer anonym och därmed ett demokratiskt problem oåtkomlig för demokratisk kontroll.

En annan dimension av ansvarsproblematiken rör förhållandet mellan de privata-respektive offentliga aktörerna. Partnerskapen mellan offentligt och privat i näringslivspolitik har vanligen inneburit att gränsen mellan politik och marknad grumlats och att privata intressen vunnit insteg i den offentliga politiken på ett sätt som inga andra intressen kan göra (Elander 1999:337). Detta är inte särskilt förvånande med tanke på hur partnerskapen är uppbyggda. Partnerskapsmodellen bygger nämligen på parternas egna resurser; det är viktigt att kunna bidra med något. Det behöver inte nödvändigtvis vara pengar, utan det kan vara kunskap eller tid, eller någon annan för det aktuella partnerskapet viktig resurs (Ehn 2000:41, Olsson 2000:38).

Elander (1999:337) föreslår emellertid att man, åtminstone i teorin, kan tänka sig att partnerskapen domineras av den offentliga parten. På så vis blir partnerskapet en förlängning och precisering av den politik som formulerats i kommunens beslutande organ. Därmed skulle utkrävandet av ansvar följa samma spår som traditionell politik. Ehn (2001:37) är inne på ett liknande spår och menar dessutom, förutsatt att staten

---

<sup>17</sup> Jfr Hall et al 2005, Elander 1999, Ds 2000:59, Olsson 2000

fortfarande styr politikens inriktning, att partnerskapen *de facto* stärker de offentliga aktörernas ställning genom att tillföra kapital, kunskap och flexibilitet. Badersten (2002:49) däremot framhåller att denna typ av ansvarsutkrävande, där nätverkens politiska aktörer för tillbaka besluten till sina politiska organ, inte alltid är optimal. Ansvaret blir ofta diffust, den framförhandlade kompromissen sprider ansvarstagandet på flera aktörer. När dessa aktörer dessutom representerar olika nivåer och både offentliga och privata intressen, är det svårt via traditionella nivåbundna politiska institutioner ställa någon till svars. Suveräniteten är ”poolad” och i sig ett led förhandlingsprocessen, ansvarsutkrävandet blir i bästa fall fragmenterad.

Istället anlägger han ett horisontellt perspektiv på ansvarsproblematiken. Då framstår det täta samarbetet inom ramen för partnerskap närmast som något positivt. Tankegången är att när många olika autonoma intressen involveras i en samarbetsprocess tenderar ansvarets relationella aspekter att framhävas, det vill säga att aktörerna, som ett led i processen, ömsesidigt utkräver ansvar av varandra; ansvaret bildar därmed en integrerad del av förhandlingslösningen (*Ibid*:48). I den mening partnerskapen kan ses som en slags förhandlingsforum och dess beslut bildar utfallet av en förhandlingsprocess, skulle man här också kunna tala om ett förhandlat horisontellt ansvar. På så sätt, understryker Badersten, kan de brister i vertikalt ansvarsutkrävande som partnerskapet för med sig till viss del uppvägas.

Förutsättningarna är dock att de aktörer som verkar i partnerskapet verkligen är autonoma och därmed handlar på samma villkor och att partnerskapet företräder en lång rad olika intressen (Elander 1999: 334,356, Badersten 2002:49). Om partnerskapet däremot är exkluderande eller om det råder stora maktasymmetrier blir det horisontella ansvarsutkrävande väsentligt svagare. I det empiriska materialet framträder konturerna till ett sådant ansvarsdilemma<sup>18</sup>. Dessutom förekommer brister på tydlighet när det gäller representativiteten. Företrädarna inom partnerskapen har sällan eller aldrig några formella mandat eller uppdrag. Vidare saknas oftast former för återrapportering och förankring av överenskommelser som gjorts i partnerskapen (SOU 2000:85, s.152).

Å ena sidan har partnerskapen bidragit till att fler parter involverats i processen än tidigare. Många olika intressenter har varit delaktiga och fått gehör för sina synpunkter. Hittills lämnas en mycket positiv bild vad gäller organisationslivets medverkan inom partnerskapen (*Ibid*: 236, Jerneck; Sjölin 2000:). Samtidigt har man, i ömsesidig samverkan med andra, tagit på sig rollen som ansvarsbärare. Partnerskapet kompletterar på så vis de formella och representativa organen på regional nivå (*Ibid*).

Å andra sidan visar undersökningarna också partnerskapen demokartiska nackdelar med bl. a. liten offentlig insyn i processen, diffusa ansvarförhållanden och förhandlingar som uppvisat drag av maktasymmetrier.

---

18 jfr Hall et al 2005:141, Ds 2001:59, Elander 1999:337, Erlingsson 2001:15f, SOU 2000:85 s.152, Ds 1997:35, s. 158

## 4.3 Partnerskap och handlingskraft

Styrning genom nätverk och partnerskap ska inte bara ses i ljuset av dess förmåga att tillgodose demokrativärden. Det ska också ses utifrån ett effektivitetsperspektiv; dess förmåga att agera effektivt och handlingskraftigt. I kapitel 3.2 presenteras två aspekter av handlingskraft -två effektivitetsvärden: handlingskraft som verkningsfullhet respektive handlingskraft som resurseffektivitet. I vilken utsträckning har partnerskapen i olika former förmått tillgodose dessa effektivitetsvärden i politiken?

### 4.3.1 Handlingskraft som verkningsfullhet

Handlingskraft som verkningsfullhet handlar om partnerskapens förmåga att kunna fatta beslut i för politiken centrala frågor och om förmågan att genomföra dem. Men innan vi tar steget över till att beakta effektivitetsaspekterna bör vi först klargöra det politiska system som partnerskapen *de facto* verkar i - ett system som i litteraturen benämns som ett "administrativt kompetenskaos" (Elofsson; Rindfjäll: 1998:24). Uttrycket åsyftar ett system av överlappande befogenheter och kompetenser som existerar i relationerna mellan landsting, länsstyrelser och regionala kommunförbund. Kompetensfördelningen mellan olika politiska nivåer på regionalnivå är alltså högst oklar. (Badersten 2001:51, jfr Broman 2001:44).

I ett flernivådemokratiperspektiv blir därför en avgörande fråga - hur effektiv samordning av en viss uppgift kan åstadkommas när makten är spridd på flera politiska nivåer? Mot ovannämnda bakgrund, med högst oklara kompetens- och ansvarsfördelningar mellan olika politiknivåer, framstår informella nätverksammanlutningar och partnerskap som intressanta och relativt verkningsfulla svar. Nätverket ger möjlighet att ställa sig utanför formella beslutsstrukturer och skapa samverkansmönster samt förhandlingsutrymme som går utanför traditionell nivåpolitik och man kan undvika en del av de regleringar som omgärdar mer traditionell handläggning av sakfrågor. Partnerskapen utgör därigenom ett viktigt komplement till beslutsfattandet inom ramen för formella politiska institutioner främst på regional nivå. På så vis kan man också hantera något av den oklara kompetensfördelningen (*Ibid*). I det hänseende beskrivs också partnerskapen som framgångsrika:

De har givit ansträngningarna till samarbete över gamla sektorsgränser och organisationsgränser en påtaglig skjuts framåt och underlättar därmed en nödvändig helhetssyn och koncentration av intresse och resurser till de strategiskt viktiga frågorna. Från fler håll påpekas också att i en tid när de politiska strukturerna inte ensamma förslår lösa utvecklingsfrågorna utgör partnerskapen ett viktigt komplement för förankring och resursmobilisering (Olsson 2000:19)

Det bör dock påpekas att partnerskapet i sig självt inte förfogar över någon formell *beslutskompetens* (i avseende förmåga att fatta beslut som rör viktiga sakområden) då det inte utgör en formell representativ institution. Partnerskapen utgör endast ett

komplement till och ingen ersättning för politikens representativa institutioner. Men i den rollen verkar partnerskapen tveklöst fylla en viktig funktion.

Partnerskapens *beslutsförmåga*, för att nu rikta fokus mot den andra aspekten av handlingskraft som verkningsfullhet, handlar om nätverkets förmåga att fatta långsiktigt hållbara beslut. Ett långsiktigt hållbart beslut är ett beslut som finner legitimitet på fler olika beslutsnivåer. I en förhandlingsrelation – vilket nätverken är ett uttryck för – är det viktigt att samla stöd från de dominerande parter som ingår i nätverket (Held 1995:257,283). På så sätt blir parterna beroende av varandras stöd för att legitimera sin egen roll och därigenom också sina beslut.

Genom partnerskapet engageras en mångfald av intressenter som tidigt involveras i den politiska beslutsprocessen. Inom partnerskapen har det utvecklats en betydande samsyn mellan en rad centrala aktörer, såväl mellan representanter för olika politikinivåer som mellan offentliga och privata intressenter (Badersten 2002:52). I förlängningen borgar denna, ofta relativt stora, enighet för ett effektivt beslutsfattande. Harmonin i denna beslutsprocess, som Badersten också påpekar, skall givetvis inte överdrivas, men genom de relativt öppna formerna för samverkan och starka inslaget av förhandlingar har motsättningar successivt kunnat överbryggas. I det avseendet pekar erfarenheterna från delar av regionförsöken på fördelen med förhandlingar och deliberativa processer (*Ibid*).

Deliberation som beslutsmekanism är ändå inte helt problemfri. Deliberation är en tidsödande process. Konsensusbaserade politiska system är långsamma system. Det innebär i förlängningen att den interna kraftsamlingen, som är nödvändig för yttre handlingskraft, samtidigt kan vara snärjande för densamma (Jerneck; Sjölin 2000:197). Organisationer som bygger på den principen riskerar ständigt att drabbas av handlingsförlamning, då icke-överenskommelser kan leda till utdragna förhandlingar och möjliga ickebeslut –med konsekvensen att organisationens legitimitet sjunker som följd av lågt beslutstempo.

Öresundskomiteen är ett exempel på en konstruktion där samtliga beslut skall fattas enligt konsensusprincipen. I det empiriska materialet härifrån framhåller också respondenterna att arbetet därutav flyter trögt (Erlingsson 2001:36f). Emellertid kan tidsförlusten mycket väl komma att uppvägas av de effektivitetsvinster som följer av att centrala aktörer har sammanlöpanande uppfattningar om beslutens innehåll när de väl fattas. Detta kan förmodligen också överföras till förhållandena för Öresundskomiteen. Trots att konsensusprincipen gjort att arbetet går långsamt fram har organisationen förmått påverka omgivningen i en riktning som sannolikt påskyndat regionbyggnadsprocessen. ”Att Öresundskomiteens arbete kan sägas ha lett till lyckosamma resultat i flera avseenden råder det inga tvivel om”<sup>19</sup> (Erlingsson 2001:37). Följaktligen ett arbete som givit verkningsfulla resultat *och* som bygger på konsensusbaserade beslut.

---

<sup>19</sup> Konkreta exempel på detta är bl.a. att Öresundskomiteen lyckades göra Öresundsregionen berättigad till Interreg-stöd samt att sätta Öresundsfrågan högst upp på respektive regeringars dagordningar, vilket på den svenska sidan bl.a. tagit sig uttryck i att en Öresundsdelegation tillsatts av regeringen. (Erlingsson2001:37)

Vi övergår nu istället till att diskutera den tredje aspekten av verkningsfullhet, -verkningsfullhet som *kontroll över beslutets genomförande*. Det handlar alltså om kontrollen över det sätt på vilket beslutet omsätts i praktiken. Fokus för den fortsatta resonemanget riktas förstås mot konsensustanken och vad vi kallar för partnerskapets ”inkluderande karaktär”.

I den meningen är partnerskapets förfarande ofta effektivt. En samsyn kring beslutsinnehåll mellan aktörer som i stor utsträckning kommer att omfattas av beslutet, borgar för en effektivare implementeringsprocess än om motsättningarna varit betydande. Att man som aktör dessutom varit delaktig i beslutsprocessen skapar samtidigt incitament för att man ska ta till sig beslutet och genomföra dem i enlighet med utarbetade riktlinjer. Genom att skapa samsyn och delaktighet kan också nätverkssamarbetet få konsekvenser vad gäller beslutets genomförande, något som Badersten (2002:52) menar har visat sig i frågor kring den regionala utvecklingen.

Oavsett om vi talar om beslutskompetens, beslutsförmåga eller kontroll över beslutets genomförande verkar partnerskapet fungera väl sett utifrån en effektivitetsaspekt. Det bör kanske framhållas, att resultaten av partnerskapens arbeten förmodligen först visar sig på lång sikt, varför det är svårt att dra alltför långtgående slutsatser utifrån befintligt empiriskt material.

#### 4.3.2 Handlingskraft som resurseffektivitet

Den andra huvudbetydelsen av handlingskraft, *handlingskraft som resurseffektivitet*, handlar istället om det politiska systemets flexibilitet och anpassningsförmåga, om systemets förmåga att snabbt kunna tillvara ta möjligheter som uppstår men också snabbt möta annalkande hot. Det handlar även om det politiska systemets kontroll över tillgängliga resurser och om kostnadseffektiviteten i den politiska beslutsprocessen.

Med utgångspunkt i sådana mer resursorienterade effektivitetsvärden i diskussionen kring partnerskap verkar det vara i detta avseende, som forskningen, främst betonar den positiva betydelsen av den här typen av nätverksarrangemang<sup>20</sup>. Nätverksarrangemangen utgörs av mer eller mindre informella konstellationer, utan officiell status, vilken kan jämföras med staten som är en formell lagfäst enhet. Det är just nätverkens informella karaktär som ger dem en hög grad av flexibilitet.

Informell samordning har vissa fördelar framför formell. Man slipper t e x svåra frågor kring representation-(vilka aktörer är berättigade att vara representerade i den politiska beslutsprocessen?- Kontinuerliga informella kontakter underlättar dessutom ett öppet informationsutbyte. Informationsutbytet blir mera uppriktigt och ger större flexibilitet inför nya uppgifter samt också, underlättar anpassning till nya omständigheter (Jönsson 1999:220).

Från en studie om de regionala tillväxtavtalen, i region Skåne, framhåller en respondent just detta: ”fördelen med partnerskapet är att det lett till att samråd hållits mellan olika parter. Samverkan har skett mer ingående, det har gett fler perspektiv och bättre resultat” (Dahlsson 2000:23). Strukturen av förhandlingar i nätverk ger

---

<sup>20</sup> Elander 1999: 328,339; Ehn :39; Hallin 1998:98, Dahlsson 2000:39

anpassningsförmåga och flexibilitet, både nivå och sakfrågemässigt. Involveringen av många aktörer ger politiken en bred förankring. Men hur många aktörer kan egentligen involveras utan att partnerskapet förlorar i effektivitet?

I en analys av partnerskapet i Kronobergs och Kalmar län visar det sig att partnerskapets inflytande på tillväxtprocessen har varit mycket begränsad. Detta bland annat genom sin storlek vilket gör det oanvändbart i en operativ funktion. Partnerskapet roll har här huvudsakligen varit att fungera som en förankrings- och legitimitetsgrundande arena (Ehn 2001:11). För att ett partnerskap ska vara handlingskraftigt är det generellt viktigt att de deltagande aktörerna har ett betydande handlingsutrymme vilket i praktiken innebär att partnerskapet inte kan vara alltför stort<sup>21</sup>. Därmed inte sagt att det kan vara brett, brett i bemärkelsen en bred representation av olika aktörer. Detta till trots beskrivs partnerskapen gärna just utifrån effektivitetsargument.

Nästföljande diskussion handlar om hur vi ska kunna balansera dessa effektivitetsargument mot våra demokrativärden, men innan vi tar steget över till den konstruktiva delen av arbetet ska först en kortare sammanfattning över den empiriska delen avsluta kapitlet.

## 4.4 Partnerskap – ett nätverksarrangemang mellan demokrati och effektivitet

Svaret på den empiriska frågan om vad nätverksdemokrati är blir med nödvändighet sammansatt, så även mot bakgrund av denna korta och högst överskådande analys. De förda resonemangen ska heller inte ses som någon form av utvärdering som söker finna svar på vad som är rätt eller fel. Syftet är snarare att öppna för en diskussion och identifiera framtida problem och möjligheter hos ett nätverksbaserat politisk system.

Utvecklingen, med specifika nätverksarrangemang och partnerskap, har tagit sig ett konkret uttryck som en ny typ av förhandlingsdemokrati, en förhandlingsdemokrati som verkar inom ramen för ett komplext flernivåsystem. Den regionala politikordningen kan till stor del ses som en framförhandlad ordning, där en mångfald aktörer, som representerar olika nivåer och intressen, samverkar i beslutsprocessen.

Partnerskapsmodellen framstår här som en principiellt intressant innovation (även om politik i nätverk inte är någon ny företeelse). I analysen ges flera exempel på partnerskap som tagit tillvara på de demokratiska element som finns inneboende i modellen. Bilden är dock långtifrån ljus allt igenom. Empirin ger oss även exempel på relativt slutna, exkluderande och toppstyrda partnerskap som exemplet visar från Halls,

---

<sup>21</sup> Resonemanget syftar givetvis bara till effektivitetsaspekten. Sett ur ett förankrings- och legitimitetsperspektiv är ett stort partnerskap (i avseende stora sakområden och antal involverade aktörer) en utmärkt konstruktion.

Sjöviks och Stubbergaards studie om demokrati i Öresundregionen samt från Erlinssons analys av Öresundskomiteen.

Utan att dra några långtgående slutsatser utifrån denna begränsade analys blir det ändå möjligt att diskutera partnerskapet utifrån våra definierade demokrati- och effektivitetsvärden. Här förenas värden av medborgerligt deltagande och deliberation med effektivitetsvärden som rörlighet och flexibilitet i en förhandlingsdemokratisk process kring centrala politiska sakfrågor. Strävan att involvera ett brett spektrum av aktörer inom partnerskapets ram, i kombination med dess samtalsinriktade karaktär, skapar ett demokratiskt mervärde. Samtidigt ger strukturen av förhandlingar i nätverk den regionala politiken anpassningsförmåga och flexibilitet –och därmed effektivitet. Lösningen är ändå inte idealisk, värdekonflikter finns kvar. Partnerskapen kan därtill konstrueras på många olika sätt, där olika politikvärden tillgodoses i olika utsträckning.

Oftast brukar man säga att demokrativärden som medborgerligt deltagande, deliberation, öppenhet och ansvarsutkrävande står i konflikt med effektivitetsvärden som handlingskraft (jfr Hall et al 2005). Följaktligen ställs demokratins krav på förankring och legitimitet i kontrast till effektivitetens krav på flexibilitet, rörlighet och handlingsförmåga.

När det politiska beslutsfattandet flyttas från offentliga församlingar till olika slutna nätverkskonstellationer, finns en uppenbar risk för att politiken tappar en del av sin öppenhet och att insynen i processen försvåras. Likaså blir möjligheten till ansvarsutkrävande sämre när beslutsstrukturerna är otydliga och transparensen liten. De effektivitetsvinster som ligger i förhandlingar inom nätverk förutsätter en relativt sluten process, där förhandlingar kan föras förbehållslöst. På så sätt får demokrativärden som öppenhet och ansvarsutkrävande stå till sidan till förmån för värdet handlingskraft. Om beslutsprocessen därtill ska vara flexibel och rörlig finns det inte tid för långsamma förankringsprocedurer, varvid värden som medborgerligt deltagande och deliberation ställs i motsats till värdet effektivitet.

Ett fungerande partnerskap är dock en balansakt mellan demokrativärden som medborgerligt deltagande å ena sidan och värden som flexibilitet och rörlighet å andra. Genom att skapa utrymme för ett brett deltagande i en deliberativ process, men samtidigt låta det ska inom ramen för flexibla nätverksarrangemang, kan man på sätt och vis tillgodose dessa gemensamma politikvärden.

## 5 Givet vad som är önskvärt och givet omständigheterna som råder - Vad kan en nätverksdemokrati vara?

”Demokratin som samhällsform är inte något som en gång för alla införs; demokratin måste ständigt utvecklas och införas på nytt för att vara livskraftig och överleva” (Herbert Tingsten, citerad hos: Badersten 2001:57) Citatet bildar ett utmärkt avstamp för den fortsatta konstruktiva analysen. Vad måste ånyo införas i det demokratiska styrelseskicket för att det, även längre fram, ska vara vitalt och rustat inför de utmaningar som utvecklingen för med sig.

Med utgångspunkt i den normativa diskussionen kring demokratins värden och mot bakgrund av analysen av hur partnerskapen fungerar i praktiken ställs så – den konstruktivt orienterade frågan: Vad kan en nätverksdemokrati vara? Hur kan man under rådande omständigheter berika demokratin och samtidigt effektivt ta till vara på den potential som finns inneboende i nätverksarrangemang som ekonomisk-politisk konstruktion? Hur ska man hantera och förhålla sig till de värdekonflikter som ofrånkomligen uppstår genom framväxten av ett nätverksbaserat flernivåssystem? Hur ska man balansera kraven på å ena sidan medborgerligt deltagande, deliberation, öppenhet, upplyst förståelse och ansvarsutkrävande och å andra sidan kraven på effektivitet och handlingskraft? Som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen kommer jag att återvända till Baderstens två, tidigare introducerade, idealtyper som var och en ger var sitt kontrasterande svar på frågan om vad en nätverksdemokrati kan vara.

### 5.1 Nätverksbaserad styrning i en stark demokrati – med fokus på deltagande, deliberation och öppenhet

Med den starka demokratin som norm sätts värdena medborgerligt deltagande, deliberation och öppenhet i centrum. Demokrati handlar om att delta, om att påverka och ha inflytande över politiken. Demokrati handlar om dialog och deliberation, värdekonflikter, men också om att ”tvätta preferenser” och om att nå konsensus. Demokrati handlar om insyn, om öppenhet och om att ha kunskap om och förståelse för politiska frågor och procedurer. Men hur kan då den starka demokratin uppnås inom ramen för nätverksbaserad styrning? Vilket tillvägagångssätt möjliggör förverkligande av våra ”starka” demokrativärden?

Det handlar följaktligen om aktivt involvera medborgarna i beslutsprocessen, om att förtydliga deras roll som politikens uppdragsgivare, om förankring – medborgarna och andra intressenter bereds möjlighet till att delta i beslutens förarbete och utformning samt kontinuerligt konsulteras i beslutsprocessen. Det handlar om att initiera en dialog mellan berörda parter och skapa fora för samtal och diskussion. Om att använda sig av förhandlingar för att nå konsensus i viktiga frågor och där alla berörda parter finns representerade. Men förhandlingarna får förstås inte ske på bekostnad av öppenhet och insyn och skall dessutom vara inkluderande; den exkluderande förhandlingen bakom stängda dörrar är inte den starka demokratins metod. Men vad innebär då detta konkret?

Med ett uttalat deltagardemokratiskt ideal, som i stort samstämmer med den starka demokratins värdegrund, lägger Hall, Sjövik och Stubbergaard (2005:224f) i sin analys fram ett förslag. Övergripande innebär förslaget ett öppet inkluderande nätverksarrangemang med ett deltagande utifrån berördhet, ett slags brukardeltagande kombinerat med valda representanter. På så vis får medborgaren två komplementära roller, dels som traditionell väljare av representant och dels som en interaktionspartner i en informell styrningsprocess. Sammansättningen i den här typen av nätverksarrangemang ska dessutom variera efter vilka frågor som behandlas. Därigenom undviks ett institutionaliserat företräde för några samhällsintressen framför andra. Förslaget står sig väl inom ramen för den starka demokratin. Författarna ställer sig emellertid avvaktande till om nätverksdemokrati – såsom den konventionella definitionen avser - är kapabel till att alls förverkliga demokratins värden. Dock, avskrivs nätverkstanken inte helt. Nätverksarrangemangen tillskrivs vissa kvalitéer som skulle kunna främja de demokratiska processerna om nätverken istället fungerar enligt ovan preciserade förslag.

Det finns här utrymme att bygga vidare på resonemanget. Fler konkreta exempel vore idéseminarier inför större beslut i viktiga sakfrågor där medborgarna bereds möjlighet att ställa frågor och lämna synpunkter i ärenden, d v s ett slags rådfrågande medborgarmöten (Badersten 2001:58). Brukardeltagandet, som nämndes i förslaget, skulle i förlängningen handla om att etablera regelrätta brukarstyrelser, där berörda intressenter har beslutanderätt i vissa frågor (Badersten 2001:59, jfr Hall et al 2005:224). Aktiviteter av detta slag behöver inte nödvändigtvis ske genom rumslig närvaro av medborgarna utan kan istället ske genom exempelvis Internet - vilket dessutom är ett utmärkt redskap till att kanalisera informationsflödet mellan medborgarna och deras representanter (Sundström 1999:28f). Via Internet kan även viktiga dokument offentliggöras – vilket också i vissa fall redan sker (DS 2001:26). Nätverken måste ta en mer aktiv, utåtriktad roll mot t. ex. massmedia då det finns en potential till att bidra till ett ökat offentligt samtal och därigenom ett ökat medborgerligt intresse.

Synen på ansvarsutkrävande inom ramen för nätverksstrukturer är dock fortfarande problematisk inom den starka demokratin. För att uppväga detta är en möjlighet att integrera ansvar i förhandlingsöverkommelsen. Aktörerna får alltså själva upprätthålla en ansvarsutkrävande funktion. Partnerskap kan på det viset framstå som ny väg för olika medborgargrupper och –intressen att ta för sig i politiken, i förlängningen skulle en utveckling av partnerskap på många olika sakområden och nivåer i samhället ytterst kunna leda fram till ett pluralistiskt, självreglerande samhälle.

Den starka demokratins långtgående medborgerliga deltagande i politiken och förekomsten av deliberativa processer medför emellertid en betydande tröghet och långsamhet i det politiska systemet. Medborgarna måste ges tid att sätta sig in i politiska sakfrågor och deliberationen som sådan, är en process som med nödvändighet tar tid. Ur demokratisk synvinkel är detta önskvärt. Samtidigt blir konflikten i förhållande till politiken effektivitetsvärden tydlig. Handlingskraft i politiken förutsätter rörliga, flexibla och anpassningsbara politikstrukturer. Ett annat problem är konsensusprincipen i partnerskapen som tenderar vara utslätande i idépolitisk mening. Den deliberativa modellen rymmer därmed en inre motsättning. För den starka demokratin handlar det följaktligen om att balansera dessa motstående krafter.

Men genom att utnyttja de initiativ som tagits för ökat medborgerligt deltagande inom nätverken samtidigt som man tydliggör representationsinslaget och värnar öppenhet och insyn, kan man röra sig i riktning mot en förstärkt demokrati.

## 5.2 Nätverksbaserad styrning i en snabb demokrati – med fokus på ansvarsutkrävande

I kontrast till den starka demokratins långsamhet sätter den snabba demokratin handlingskraft i centrum. Politikens verkningfullhet och resultat utgör politikens grundläggande värden. Basen är den representativa teorin och således ingår även demokrativärdet ansvar som ett grundläggande värde. Politiken är rörlig och flexibel; handlingskraft och effektivitet är viktigare än att involvera medborgarna i debatt och deliberation. Nätverk och partnerskap med begränsad insyn, reducerat antal aktörer och med ett högt beslutstempo kan öka demokratins handlingskraft men, kan de samtidigt vara demokratiska i mening av att tillvarata våra ”snabba” demokrativärden?

I den snabba demokratin trängs värdet medborgerligt deltagande och deliberation tillbaka men istället kommer värdet av medborgerligt ansvarsutkrävande i dess ställe. Väljarna kan genom val öppet ställa sina företrädare till svars. Den snabba demokratin är en elitdemokrati med ett fåtal aktörer – förtroendevalda politiker - vilka kan agera flexibelt, eftersom ansvarsutkrävandet äger rum först vid nästkommande val - då genom medborgarnas reaktion på den förda politiken. I den meningen är den snabba demokratin en öppen demokrati, men nu på ett annat sätt. Hur de löpande besluten fattas är mindre viktigt, men vid ansvarsutkrävande ska de politiska alternativen vara tydliga och länken stark mellan vem och vad, dvs. mellan vem som har fattat vilka beslut (Badersten 2001:59f).

Här kolliderar oundvikligen det exklusiva och exkluderande nätverksarrangemanget med demokrativärdet öppenhet. Att synliggöra ansvarsförhållanden är en central komponent för att möjliggöra politisk sanktion. Nätverken inom ramen för den snabba demokratin måste därför vara transparenta. Dessutom måste nätverksarrangemangen till huvudsak bestå av politiska - eller till politiken bundna – aktörer. Utifrån dessa

premisser ses inte styrning genom nätverk som ett direkt problem för den snabba demokratin. Politikerna ”sköter sitt”, exempelvis genom samordning i partnerskap, medborgarna kan likväl utkräva ansvar genom sin valhandling.

Konkreta förslag till att möjliggöra insyn och ansvarsutkrävning vore exempelvis offentliga informationsmöten genom vilka medborgarna kontinuerligt delges information om beslut i sakfrågor. Att de informeras om vad som åstadkommit under mandatperioden och om vad som inte genomförts och skälen till detta (*Ibid*) Det handlar helt enkelt om att göra ansvarsförhållandena väl synliga för medborgarna, med tydliga kopplingar mellan vem som fattat beslutet, vad besluten inneburit och vilka effekter besluten har haft. Ett ytterligare sätt att åstadkomma detta är att öka inslagen av personligt ansvarstagande i politiken med tydliga personval som en av flera komponenter. Politikerna som enskilda representanter får större betydelse på bekostnad av partipolitiken (Hall et al 2005:222) Ytterligare sätt att hantera insyns- och ansvarsproblematiken vore att utnyttja utvärderingar och andra former av avstämningar inom nätverket. (Jerneck; Gidlund 2001;195). För att möjliggöra ansvarsutkrävande är det därtill viktigt att gränserna mellan offentligt och privat, vad gäller nätverkets verksamhetsområde, är tydliga och att det råder en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän inom det specifika nätverket (Badersten 2001:60, jfr Ds 2001:26, Hall et al 2005:225)

Men inte heller den snabba demokratin står utan värdekonflikter. Politisk handlingskraft och effektivt beslutsfattande vinner här terräng på deltagandes och deliberationens bekostnad. Och även om värdet av ansvarsutkrävande och öppenhet till viss del kan sägas balansera detta demokratiska underskott, så finns det även i relation till dessa värden en latent motsättning. Att tillgodose kravet på ansvar och öppenhet kan i praktiken innebära att handlingskraften reduceras. Det flexibla beslutsfattandet sker ofta i slutna miljöer; insyn och öppenhet hindrar förutsättningslösa beslut. Det oklara ansvaret är ibland det effektiva ansvaret (Badersten 2001:60), en förutsättning för informella garantier och för elitors engagemang i politiken.

Frågan återstår – Kan ett tydligt ansvarskrävande kombineras med ett flexibelt och rörligt sakpolitiskt nätverk, exempelvis genom att frågor till sist og syvende förs upp på de politiska organens beslutsagenda och tydliga politiska alternativa utkristallieras? Om så är fallet finns här definitivt en potential att den utveckla den snabba demokratin.

Möjligt kan det begrepp som Lars Stenelo (2000: ) lanserar, nämligen *den förhandlande demokraten*, vägleda oss i sökandet efter en balanspunkt. Den förhandlande demokraten är en i högsta grad medveten politiker som ser möjligheterna att *före*na effektivt beslutsfattande genom förhandlingar med öppen debatt och kritik. Förhandlaren, det dvs. politikern, måste *samtidigt* uppträda som opinionsbildare och lyhörd representant för den allmänna opinionen. Även om konkreta förhandlingar kanske alltid kommer att föras bakom lyckta dörrar, måste politikern – som demokrat – också söka debatt och öppenhet om de frågor förhandlingarna gäller. Framför allt måste det finnas en sorts dialog mellan medborgare och politiker om förhandlingsmålen, och om resultatet av en förhandlingsuppgörelse. Därigenom representeras värden utifrån *båda våra idealtyper*. Huruvida dessa olika former av handlingskraft å ena sidan och medborgerlig inflytande och delaktighet i beslutsprocessen å andra sidan är realistiska inom ramen för en nätverksdemokrati kan möjligt ifrågasättas. Men ideal är till för att

locka till tankemässig efterföljd, inte för att oreflekterat och utan förutsättningar omstöpas i praktisk handling.

## 5.3 Avslutning

Att se det innovativa i processen är viktigt för att kunna inta en öppen och generös hållning till nätverksarrangemangens styrka som demokratifrämjande kraft. Att identifiera komplikationer och problem är som bekant ingen svårighet. Att upptäcka det nya och löftesrika kräver däremot en aktiv och fördomsfri inställning. I stället för att använda en förskönad bild av den faktiska demokratin till att fördöma innovationer, måste man istället öppet granska den utveckling inom politiken som nu tar gestalt.

I en värld av förhandlad politik på många nivåer och med många aktörer framstår – idén om specifika nätverksarrangemang och partnerskap som en konstruktiv och principiellt intressant innovation. Här förenas värden av medborgerligt deltagande och deliberation med effektivitetsvärden som rörlighet och flexibilitet i en förhandlingsdemokratisk process kring centrala politiska sakfrågor. Ambitionen att involvera ett brett spektrum aktörer inom partnerskapets ram, i kombination med dess samtalsinriktade karaktär torde ha skapat ett demokratiskt mervärde som bör stimulera till fortsatt demokratiteoretisk diskussion. Samtidigt ger strukturer av förhandlingar i nätverk politiken anpassningsförmåga och flexibilitet – och därmed effektivitet. Lösningen är på intet sätt idealisk – våra värdekonflikter är fortfarande aktuella. Partnerskapen kan därtill konstrueras på olika sätt, där olika politikvärden tillgodoses i olika utsträckning.

Vilka värden, och förlängningen det ideal, som är mest önskvärt är en öppen fråga, det beror, som sagt, på hur vi rangordnar våra olika värden i politiken. Til syvende og sist är det frågan om en trade-off mellan olika politikvärden; en trade off som inte har någon given balanspunkt. Frågan om vad en nätverksdemokrati bör vara blir därför i slutändan en fråga om vilka politikvärden som partnerskapet är särskilt lämpat att tillgodose.

## 6 Referenser

- Badersten, Björn 2002b. *Medborgardygd –Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Stockholm: Natur och Kultur
- Badersten, Björn 2002a. *Mellan värden och praxis –Det regionala företräddarskapet i demokratiteoretisk belysning*. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. Statsvetenskapliga institutionen. Lund
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod –Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur
- Bobbio, Norberto 2001. ”Demokratins framtid”, i *Idéer om demokrati*. Tidens ideserie, 5. Stockholm: Tidens förlag
- Broman, Matilda, 2001. *Regional utveckling –tillväxt och demokrati i förändring*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Dahl, Robert, 2001. ”Demokrati som procedur”, i *Idéer om demokrati*. Tidens ideserie, 5. Stockholm: Tidens förlag
- Dahl, Robert 1989, *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront och Demokrati Akademin
- Dahlsson, Henrik, 2000. *Partnerskap som prolyfax –En studiesv Regional Skånes och några skånska kommuners samarbete om det regionala tillväxtavtalet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- DS 2001:26 *Politik för folkstyrelsen på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes
- Ehn, 2001. Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen Ds 2001:59
- Elander, Ingemar, 1999. Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkspolitiken tid? I *Globalisering* SOU 1999:83 Stockholm: Fritzes
- Elofsson, Kristina; Rindeljäll, Teresia, 1998. *Flernivådemokrati. En teoretisk såväl som praktisk utmaning*. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen

- Erlingsson, Gissur Ó., 2001.. Lund: *Demokrati utan gränser. Öresundskomiteen – en okonventionell politisk konstruktion i det framväxande flernivåsystemet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hallin, Göran; Lindström, Bjarne, 1998. *Det ouppklarade partnerskapet. Om svensk regionalpolitik, strukturfonder och den territoriella utmaningen*. Rapport 108. Östersund: SIR
- Hallin, Göran, 2000. Partnerskap I regionalt utvecklingsarbete –lösa förbindelser eller lösta problem?, i *Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Johansson, Jörgen, Hallin, Göran, Olsson, Jan. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Hall, Patrik; Sjövik, Kristian, Stubbergaard, 2005: *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen o ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur
- Harding, Alan. 1998, Public-Private Partnerships in the UK, i Pierre, J. (ed), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London: Macmillan Press.
- Held, David 2002. ”Kan globaliseringen avregleras? Att återuppfinna politiken”, i *Bör demokratin avnationaliseras?* SOU 1999:11
- Held, David, 1995. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Hudson; Christine, 2001. *Regionala partnerskap –hot mot eller förverkligande av demokrati?* Cerum Working Paper 36:2001. Umeå: Umeå universitet
- Jerneck, Magnus; Sjölin, Mats, 2000. "Regionalisering och flernivådemokrati. Skåne och Kalmar län", i SOU 2000:64. *Regional försöksverksamhet – tre studier. Rapport till den parlamentariska regionkommittén*. Stockholm: Fritze
- Jerneck, Magnus; Gidlund, Janerik (2001). *Komplex flernivådemokrati.regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber
- Johansson, Jörgen. ”Försök med en ny regional samhällsorganisation –demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering”, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet –tre studier. Rapport till den parlamentariska regionskommitten*. Stockholm: Fritzes
- Jönsson, Christer 1999. ”Nätverkens Europa”, i *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83.

- Jönsson, Christer; Tägil, Sven; Törnqvist, Gunnar 2007. *Europa, quo vadis? Integration och splittring i tid och rum*. Stockholm: SNS förlag
- Landemalm; Erik; Rundholm, Henrik, 2001. *Regionala partnerskap och demokrati – en fallstudie av Utvecklingsrådet i Örebro län*. Novemus rapportserie 2001:2. Örebro: Örebro Universitet.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Olsson, Jan 1997. ”Politisk demokrati och regional utveckling”, i *Demokrati i en ny tid*. Arbetsgruppen för forskningsfrågor. Inrikesdepartementet. Ds 1997:35. Stockholm
- Olsson, Jan, 2000. ”Demokratiparadoxer i strukturfondspolitiken” i *Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Johansson, Jörgen, Hallin, Göran, Olsson, Jan. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Petersson, Olof; Holmberg, Sören; Lewin Leif; Narud, Hanne Marth 2002. *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. Stockholm; SNS förlag
- Petersson, Olof; Hermansson, Jörgen, Micheletti; Westholm; Anders 1997. *Demokrati över gränser*. Demokratirådetsrapport 1997. Stockholm: SNS förlag
- Rothstein, Bo (red), 1995. *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS förlag
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fakta info direkt.
- SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Sundström, Mikael, 1999. *DemokratiIT – Regional demokrati och ny informationsteknologi* Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Stenelo, Lars-Göran, 1999. ”Samråd och tystnad i förhandlingsdemokratin”, i *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83. Stockholm: Fakta info direkt.