

ENDAST FÖR INTERNT SIDA-BRUK

BISTÄNDSMYNDIGHETERNAS
ARBETSSÄTT

En rapport skriven på uppdrag av
Utrikesdepartementet

av Kim Forss



FÖRORD

Rapporten "Biståndsmyndigheternas arbetssätt" är skriven på uppdrag av Utrikesdepartementet/U3 som en del av det där initierade utvecklingsarbetet. Det syfte som anges med den här rapporten växte fram hösten 1987 och arbetet har utförts våren 1988.

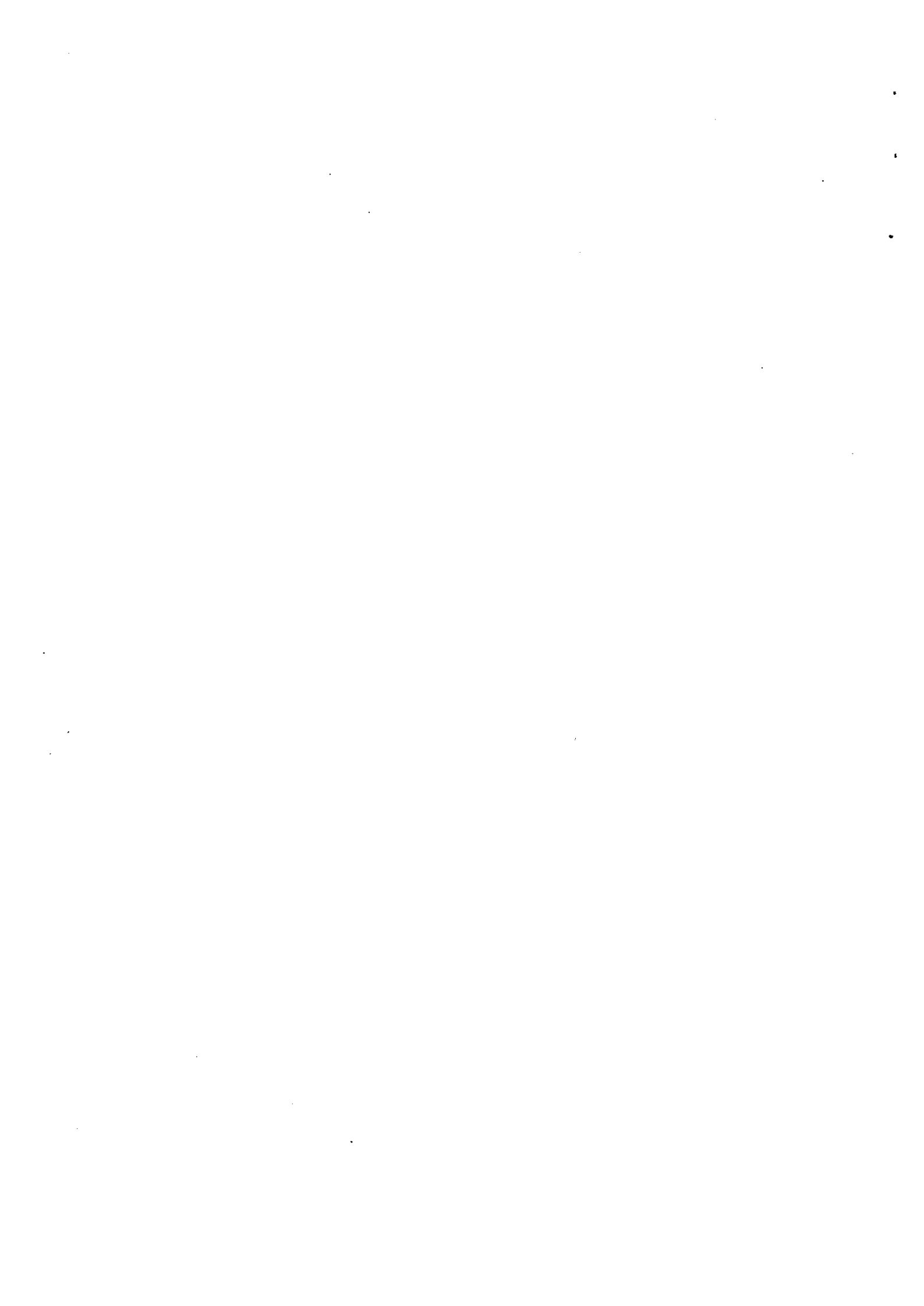
Arbetsmetoden har utgått från fallstudier av 13 biståndsinsatser. Jag vill ta tillfället i akt att tacka de handläggare på BITS, SAREC, SIDA och SWEDFUND som låtit sig intervjuas och som har tagit sig tid att förse mig med material. Likaså har ett antal personer på andra organisationer som arbetar med biståndsverksamhet bidragit med tid och kunskap, vilket jag också är tacksam för.

Jag har haft en teoretisk ansats när det gällt att bygga modeller för att beskriva biståndsorganens arbetssätt. Docenterna Bo Hellgren och Torbjörn Stjernberg samt Professor Bengt Stymne har givit mig värdefulla synpunkter, litteraturanvisningar samt inspiration. I detta sammanhang vill jag påpeka att jag valt skriva utan referenser i texten. Däremot inkluderar jag en liten bibliografi över "nätverkslitteratur" som någorlunda reflekterar mina källor. Om något skall framhävas där är det Kerstin Sahlin-Anderssons och Anders Söderholms rapport till Byggeforskningsrådet - den har gett upphov till åtskilliga idéer inom mitt arbetsområde.

Under arbetets gång har jag haft förmånen att diskutera med en referensgrupp bestående av Bo Bengtsson, SAREC, Carl-Olov Cederblad, UD, Jan Cedergren, SIDA, Lars Ekengren, SWEDFUND, Lennart Hjelmåker, UD samt Ingvar Karlén, BITS. Gruppen har sammankallats av Gun-Britt Andersson på UD som också initierat studien. Det var en förmån att få en så kvalificerad kritik och bedömning av arbetet under dess framväxt och jag är tacksam för det engagemang och den uppmuntran som referensgruppen visat. Samtidigt vill jag betona att de slutsatser som dras i rapporten är mina och jag står förstas själv för de åsikter som även i övrigt förs fram.

Värnamo i maj 1988

Kim Forss



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<u>Sida</u>
1. INLEDNING	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte	4
1.3 Tillvägagångssätt	5
1.4 Rapportens disposition	7
2. BILSTÄNDSMYNDIGHETERNAS ARBETSSÄTT	9
2.1 Projekt, nätverk och arenor - en referensram för utredningen	9
2.2 Från roll till rollprofil	13
2.3 Ett dynamiskt perspektiv	28
2.4 Nätverks struktur	34
2.5 Strategier på nätverk	36
3. FRAMGÅNGSFAKTORER	42
3.1 Kontinuitet	42
3.2 Kunskapsuppbyggnad	44
3.3 Karriärmöjligheter	46
3.4 Kunniga partners	48
3.5 Process- och resultatorientering	50
4. GEMENSAMMA PROBLEM	52
4.1 Att delegera	52
4.2 Att förmedla kontakter	54
4.3 Att utbilda/informera	55
4.4 Att tolka roller	56

	<u>Sida</u>
5. PROJEKTENS ROLL FÖR ORGANISATIONEN	58
5.1 Projektet som neonljus	59
5.2 Projektet som legitimeringsstrategi	60
5.3 Projektet som meningsfullt arbete	61
5.4 Projektet som verktyg för ändrad position	62
5.5 Projektet som magnet	63
5.6 Projektet som imitation	64
6. SLUTSATSER	65
7. SAMMANFATTNING	75
BIBLIOGRAFI	84

APPENDIX I - FALLSTUDIER

- 1 U-kredit för utvärdering av grundvattentillgångar, Serowe, Botswana
- 2 Tekniskt samarbete, Plan Sierra, Dominikanska Republiken
- 3 Internationella kurser vid Teleskolan i Kalmar
- 4 WHO Special Programme in Human Reproduction
- 5 Stöd till forskningssamarbete med Etiopien, ESTC
- 6 Stöd till UNAG, Nicaragua
- 7 Förvaltningsbistånd, Zimbabwe
- 8 Jordbrukssektorstöd i Zambia
- 9 Systerindustriprogrammet i Tanzania
- 10 Kraftverksrehabilitering i södra Vietnam
- 11 Yrkesskolan i Moshi, Tanzania
- 12 Prolacsur, Peru
- 13 Optimus, Zimbabwe

KAPITTEL 1 - Inledning

1.1 Bakgrund

Den senaste grundläggande genomgången av biståndspolitikerna gjordes för 10 år sedan genom den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13). Sedan dess har myndighetsstrukturen förändrats genom tillkomsten av SWEDFUND (1978) och BITIS, först för tekniskt samarbete, och sedan även för u-krediter (1981). Ett nytt biståndspolitiskt mål har tillkommit för att bättre uppmärksamma miljöfrågor.

Under de senaste åren har en rad genomgångar av delar av biståndsorganisationen och utvecklingssamarbetet skett. En särskild utredning (Effektiv biståndsorganisation, Ds UD 1984:1) ledde till en omorganisation av SIDA under 1986. SAREC utvärderades efter 10 års verksamhet (Ds UD 1985:2) Slutsatserna av den utvärderingen var i stort positiva och bekräftade betydelsen av särskilt forskningsstöd som en del av det samlade utvecklingssamarbetet. Riksrevisionsverket granskade under 1983 två stora komponenter inom det bilaterala biståndet, Extern expertis i biståndet (Dnr 1983:172) och Importstödet i biståndet (Dnr 1983:173). 1986 påbörjades en studie av SIDA som en lärande organisation.

Andra delar av biståndsverksamheten som setts över på regeringens initiativ är biståndet genom folkrörelser och andra enskilda organisationer samt katastrofbiståndet. Båda dessa översyner har behandlats i propositioner och lett till nya riktlinjer. En fördjupad analys av SWEDFUNDS verksamhet presenterades i början av 1988 (SOU 1988:4).

På regeringsnivå sker på detta sätt genom särskilda utredningar en fortlöpande översyn av biståndsverksamheten. Dessutom har interna arbetsgrupper inom Utrikesdepartementet gjort genomgångar av olika frågor som sedan kommit till uttryck i utförliga avsnitt i budgetpropositionerna eller särskilda regeringsförslag. Exempel på

detta är behandlingen av demokrati och mänskliga rättigheter i budgetpropositionerna 1986/87 och 1987/88:100.

Även på myndighetsnivå sker en fortlöpande och omfattande utvärdering av enskilda projekt, sektorer och delområden inom biståndet. Utvärderingarna görs både för att återföra information till allmänheten och beslutsfattare om biståndets resultat samt för att ge underlag för planering och anpassning av verksamheten.

Biståndet är en komplex verksamhet. Dess miljö är till stora delar främmande och därtill starkt skiftande från land till land och över tiden. Det svenska bidraget till ett enskilt utvecklingsland är för det mesta marginellt i förhållande till andra resurser. I några av mottagarländerna handlar Sveriges stöd dock ofta om verksamheter i hela sektorer som sammantagna utgör markanta delar av statsbudgeten.

Biståndsmyndighetens arbetssätt kan variera starkt. Det ställer mindre krav på resurserna om mottagarlandet självt planerar och genomför utvecklingsaktiviteterna, men anspråken på givaren ökar om biståndet också skall innefatta projektgenomförande, kunskaps- och organisationsutveckling.

SIDA som stödjer verksamhet inom nästan alla samhällsområden i 17 länder är inte större än förvaltningen i en medelstor svensk kommun. BITS som bidrar till projektverksamhet i ett trettiotal länder har 15 anställda (Tabell 1.1). Det är ofrånkomligt att biståndsmyndigheterna brottas med kapacitetsproblem när det gäller att säkerställa att biståndet är effektivt och når resultat i enlighet med de biståndspolitiska målen.

Tabell 1.1 Biståndsorganisationernas personal och budget, 1987/88.

	<u>Budget, (SEK)</u>	<u>Anställda</u>
BITS	700 miljoner	15
SAREC	265 miljoner	30
SIDA (bilateralt)	5 370 miljoner	600
SWEDFUND (Under 1986/87)	21 miljoner	23
(Ackumulerat)	124 miljoner	

De olika biståndsmyndigheterna har vuxit fram vid olika tidpunkter, för olika uppgifter och har naturligtvis anammat skilda arbetssätt och uppfattningar om sin roll som biståndsgivare. BITS delar som biståndsmyndighet ansvaret för verksamheten med andra intressenter. Såväl mottagarland som medverkande svenska företag och institutioner förutsätts ha ett egenintresse i att aktiviteterna genomförs. Hög kvalitet och effektivitet i genomförandet skall därför kunna uppnås utan att BITS deltar i eller granskar genomförandet. Mottagarlandets medverkan och engagemang säkerställs genom krav på delfinansiering. Med detta arbetssätt har få anställda kunnat hantera en stor och vittförgrenad verksamhet.

SAREC presenterade sig självt från början som en trätt mellan svenska forskare och u-ländernas forskare. SAREC hade inte för avsikt att ansvara för att målen inom olika specialområden uppnåddes. Det svenska forskarsamhället med sin forskareetik och akademiska egenintresse förutsätts dela detta ansvar med SAREC. Ett stort antal samarbetsprojekt förvaltas därför idag av svenska universitets- och forskningsinstitutioner. Med en relativt liten organisation har SAREC kunnat förmedla stöd inom vitt skilda områden till ett stort antal länder.

SIDA har givits och tagit på sig ett starkt myndighetsansvar för hela biståndprocessen. Fortfarande betraktas SIDA av allmänheten som Sveriges kanal för bistånd till u-länderna - den organisation som ansvarar för alla aktiviteter och kontrollerar alla resurser. I växande utsträckning anlitar dock SIDA externa organisationer för enskilda uppdrag eller för genomförande av hela insatser.

SWEDFUND's verksamhet bygger på förutsättningen att svenska företag har ett starkt egenintresse av bolagsbildning i u-länder, och att inom ramen för detta föra över teknologi. Fonden skall i konsekvens därmed kunna delta i lönsamma investeringsobjekt och förvalta sitt kapital genom kommersiella utlåningar till de projekt man medverkar i, samt genom utdelningar på investerat kapital. SWEDFUND har också en begränsad personalstyrka och skall genom strategiska initiativ stötta och komplettera näringslivets aktiviteter i u-länderna.

Som framgått av den inledande beskrivningen finns det inte någon given relation mellan volymen på biståndet och myndighetens kapacitetsbehov.

Arbetsättet och biståndsgivarens roll i resursöverföringen och utvecklingsaktiviteterna i det mottagande landet varierar kraftigt. Det finns anledning att ifrågasätta om de förutsättningar respektive biståndsorganisations verksamhet bygger på verkligen är realistiska. Om den faktiska handläggningen av biståndet avviker från den förväntade finns det anledning att ifrågasätta såväl förutsättningarna som det ändamålsenliga i olika arbetsätt.

1.2 Syfte

Mot bakgrund av det ovan beskrivna problemområdet syftar den här studien till att utifrån en organisationsteoretisk ansats peka på modeller för komplexa planerings- och beslutsprocesser på biståndsprojekt. Genom att beskriva ett antal beslutsförlopp inom biståndsverksamheten hoppas vi kunna dra lärdomar för de aktörer som deltar i biståndsverksamheten - främst dock myndigheterna. Vi hoppas också kunna introducera och utveckla teoretiska modeller för att bättre förstå, beskriva och analysera den typ av komplexa beslutsprocesser som biståndsverksamheten är. Vi vill särskilja tre delsyften;

(1) Ett taxonomiskt syfte för att klargöra de roller som myndigheterna uppträder i på biståndsprojekt. Ordet roll används i många sammanhang men dess begränsningar och dess tillämpbarhet är sällan klargjort. Vi avser därför att identifiera och definiera de olika roller som biståndsorganisationerna spelar samt beskriva arbetsättet vid respektive roll.

(2) Ett begreppsutvecklande syfte för att sätta myndigheternas verksamhetssätt i ett större sammanhang när det gäller analysen av roller. Vilka är de viktigaste variablerna när det gäller utformningen av biståndsprojekt och hur tar de sig uttryck i den praktiska verksamheten? Vi avser att relatera begrepp kring organisatoriska nätverk till biståndsverksamheten för att beskriva planerings- och beslutsprocesserna.

(3) Ett normativt syfte för att bidra till en ökad ändamålsenlighet i biståndsorganisationen vad gäller myndighetsstruktur och myndigheternas arbetsätt. Detta gäller t.ex. följande;

(a) Makt och beroendeförhållandenas dynamik. Hur är projekt i ett utvecklingsförlopp sammanknutna över tiden i långsiktiga makt och beroenderelationer och hur kan biståndsmyndigheterna finna sin rätta plats i dessa relationer ?

(b) Processorienterade och utfallsorienterade aktörer. Vilka typer av organisationer bör bära rollen att främja beslutsprocessen och hur kan det kombineras med ansvar i förhållande till biståndspolitiska mål ?

(c) Strategiskt agerande i nätverk. Hur kan biståndsorganen möjlighet till strategiskt agerande utvecklas och skärpas ? Hur ser förutsättningarna för deras strategiska agerande ut jämfört med andra aktörer på biståndsprojekt ?

De ovannämnda tre syftena skall förstås så att de första är beskrivande till sin natur - de utgör därmed också grunden för de rekommendationer som det är det tredje syftet att framföra. Medan beskrivningarna är mera definitiva till sin karaktär är däremot rekommendationerna inte lika handfasta, de skall främst peka på frågor som är av vikt för biståndsadministrationen. Vi kan indikera vilken typ av svar man kan förvänta sig på frågorna, men viktigast är att betrakta frågorna med tillhörande svar som hypoteser vilka kan diskuteras närmare i andra fora. Anledningen till att vi reserverar oss när det gäller rekommendationerna är dels att studieunderlaget är relativt begränsat, samt dels att frågorna är så omfattande att det behövs djupare studier än vad vi haft möjlighet till här.

1.3 Tillvägagångssätt

Arbetet har utförts inom Utrikesdepartementets u-avdelning med hjälp av en konsult. En referensgrupp med deltagare från respektive biståndsorganisation tillsattes i början av utredningen. Gruppen har sammanträffat ett antal gånger under arbetets förlopp, dels för att bidra till utformningen och dels för att diskutera resultaten.

Utredningen fokuserades på studier av 13 biståndsprojekt - dessa utgjorde den empiriska grunden för beskrivningen av organisationernas roller och för samspelet mellan aktörerna på projekten. De 13 projekten valdes ut i samarbete med referensgruppen. Som kriterier angavs att de

skulle vara exempel på relativt lyckade - om än inte problemfria-
insatser. De skulle belysa myndighetens sätt att arbeta på ett för den
ganska typiskt sätt. De skulle gärna innehålla ett omfattande samarbete
med andra svenska organisationer, bland annat de andra
biståndsorganisationerna. De 13 fallstudierna är däremot inte utvalda
för att reflektera myndigheternas sätt att arbeta i stort. Inte heller
är de utvalda för att kunna generalisera erfarenheterna av
projektadministration, eller för att på något sätt testa hypoteser om
vad som är bra eller dåligt myndighetsutövande. De projekt som
studerats är följande:

BITS

U-kredit för utvärdering av grundvattentillgångar i Serowe, Botswana
Tekniskt samarbete, Plan Sierra, Dominikanska Republiken
Internationella kurser vid teleskolan i Kalmar

SAREC

WHO Special Programme in Human Reproduction, (HRP)
Stöd till forskningssamarbete med Etiopien

SIDA

Stöd till lantbrukskooperationen i Nicaragua, UNAG
Förvaltningsbistånd, Zimbabwe
Stöd till jordbrukssektorn i Zambia
Systemindustriprogrammet i Tanzania
Rehabilitering av kraftverk i södra Vietnam
Yrkesskolan i Moshi, Tanzania

SWEDFUND

Prolacsur - Peru
Optimus - Zimbabwe

Underlaget för varje fallstudie består av; (1) dokument från arkiv
angående projektet, t.ex. idé pm, beslutsunderlag, insats pm,
arbetsplaner, kvartals- respektive årsrapporter, finansiell
redovisning, avtal, besöks- och reserapporter, löpande korrespondens

mellan biståndsmyndigheterna och andra aktörer, (2) intervjuer med handläggarna i respektive biståndsorganisation, (3) intervjuer med andra intressenter, t.ex. konsulter, företag och institutioner som har varit inblandade som aktörer på projekten.

Materialet från varje projekt har skrivits ner i form av en fallstudie som är rent deskriptiv och huvudsakligen inriktad på projektets förlopp, biståndsorganisationens handläggarkapacitet, vad som gjorts respektive inte gjorts när det gäller handläggningen, kontakter med den svenska resursbasen, planering - genomförande - användning av utvärderingar. Fallstudierna syftar inte till att utvärdera eller ifrågasätta projekten utan skall enbart utgöra en grund för att nå de syften som beskrivits ovan. Efter det att fallen skrivits ut har de diskuterats i referensgruppen samt sänts till handläggarna i respektive organisation för kommentarer. Detta har medfört ändringar och omskrivningar av några fall.

1.4 Rapportens disposition

Slutrapporten innehåller 7 kapitel. Efter detta inledningskapitel följer en introduktion till nätverksbegreppet. Vi beskriver hur biståndsprojekt kan ses som nätverk eller arenor för de olika aktörerna. Detta leder till en beskrivning och definition av olika roller samt en diskussion om rollbegreppet. Vidare introducerar vi olika infallsvinklar på begreppet nätverk som har betydelse för de rekommendationer som anges som syfte 3 ovan.

Kapitel 3 innehåller en summering av de faktorer som verkar vara av störst vikt för att göra projekten framgångsrika. För det första har vi valt exempel på relativt lyckade biståndsinsatser. Med reservation för att det knappast går att generalisera från ett fall till ett annat, finns det ändå anledning att förmoda att vissa lärdomar kan dras av hur biståndsmyndighetens roll har hanterats. De olika myndigheterna arbetar under skilda förhållanden, men det kan också vara befogat att peka på områden där de kan dra nytta av varandras erfarenheter. Kapitel 4 innehåller en diskussion av särskilda problemområden, vilket motiveras på samma sätt som genomgången av "framgångsfaktorer".

Hittills i vår framställning har vi diskuterat biståndsorganens roll för projekten. I kapitel 5 vänder vi på förhållandet och frågar vad projekten har för roll för organisationen; först och främst för biståndsorganen men också för de andra aktörerna. Det bör finnas en korrespondens mellan rollerna - organisationens roll för projektet och vice versa. Finns inte den kan man förvänta sig en dysfunktionell process där någondera partens mål blir lidande.

I kapitel 6 återknyter vi diskussionen till nätverksbegreppet och den i kapitel 2 introducerade referensramen. Begreppet roll, rollprofil och nätverk relateras till olika typer av biståndsinsatser. Det ger anledning att diskutera om myndigheternas nuvarande roll och den struktur arbetet bedrivs i. Denna framställning är förstås mera spekulativ än de föregående kapitlen.

Kapitel 7 slutligen sammanfattar huvudpunkterna i de tidigare resonemangen.

De 13 fallstudierna redovisas i Appendix I. Vi har valt att presentera dem här i sin fulla omfattning. Det är förmodligen mera material än de flesta läsare har intresse av att ta del av, men det kan kanske vara intressant att läsa några - kanske ett exempel på en insats från varje biståndsmyndighet. Framställningen i kapitel 2 till 6 innehåller också många referenser till fallstudierna. Vi anser det viktigt att en läsare kan ta del av det underlag som vi byggt på, både vad gäller begreppsutveckling, beskrivning och rekommendationer.

KAPITEL 2 - Biståndsmyndigheternas arbetssätt.

2.1 Projekt, nätverk och arenor - en referensram för utredningen

Biståndsprojekt är en verksamhet som hanteras på olika inom- och mellanorganisatoriska arenor. En aspekt av projekten är därför att de inte rymms inom etablerade strukturer. Att starta ett projekt kan därför beskrivas som förandet av en arena för diskussion, beslut och handling. Samtidigt utvecklas nya relationer och mönster, som kan få betydelse långt utöver det område och den tidsrymd projektet omspannar.

Handling - genomförandet av ett biståndsprojekt - kan resultera ur gemensamma intressen och gemensamma bilder av och attityder till verkligheten, men de är knappast någon nödvändig grund för handling. Många beslut rymmer konflikterande intressen och tolkningar av verkligheten, men leder ändå till handling. I processen att genomföra projekten kan gemensamma förväntningar och en gemensam syn på situationen efterhand formars. Gemensamma projekt kan därför utgöra grunden för inblandade aktörer att bygga upp plattformar för framtida agerande. Men motsatsen kan också ske; en gemensam syn på verkligheten och gemensamma förväntningar bryts ned.

Då agerandet i projekt beskrivs och analyseras som beslutsprocesser ställs beslutet i centrum. Men beslut och handling följs inte alltid åt och kanske borde istället handlingen sättas i centrum? Gemensamt för dessa perspektiv är dock att agerandet antas kopplat till projektens genomförande, men det är också möjligt att se på projekten som arenor där agerandet inte på förhand antas kopplat till något resultat. Istället kan vi betona att projekten just är en mötesplats för olika aktörer och agerande med olika grund och resultat. Våra fallstudier illustrerar att beslut inte alltid leder till handling, handlingar föregås inte nödvändigtvis av beslut och vare sig beslut eller handling behöver vara relaterade till något mål. Självklara sanningar - men därmed inte sagt att konsekvenserna för projektadministration är klara.

Att tala om biståndsprojekt som "arenor" är därför att använda en metafor. Att använda en metafor kan vara av värde dels på grund av att

det sammanfattar en rad olika begrepp som används mer eller mindre liktydigt, dels då det ger möjlighet att anlägga nya perspektiv på verksamheten. Ordet "arena" för tanken till teatern, och därmed också till andra begrepp som "aktörer" och "roller".

Aktörerna i de här sammanhangen är dels biståndsorganisationerna, dels andra svenska organisationer som konsulter, privata företag, offentliga organisationer, samt de styrande organisationerna; riksdag och regering. Massmedia kan också ha stor betydelse genom sin rapportering och påverkar därigenom bedömningen av projekt - ofta på ett genomgripande sätt. I de mottagande länderna är flera aktörer inblandade; fackministerier, offentliga organisationer på lägre nivå, privata företag, konsulter, samt de befolkningsgrupper biståndsinsatserna riktar sig till.

Det är alltså flera sinsemellan oberoende aktörer som deltar i denna form av samhällsbyggande. Planerings- och beslutsprocesserna skiljer sig från de som vanligen varit arketyper för företagsekonomiskt teoribyggande, nämligen beslutsprocesser inom en hierarkisk organisation som verkar på en marknad. Samtidigt som beslutsprocesser i organisatoriska nätverk är vanliga och mycket betydelsefulla för skapandet av samhällets infrastruktur har de inte förrän senare år ägnats djupare ansträngningar vad gäller att bygga teoretiska och praktiska modeller som anlägger ett nätverksperspektiv.

Ordet nätverk skall här ses som en synonym till arena. "Nätverket" är "arenan", och vice versa. Men ordet "nätverk" fäster uppmärksamheten på speciella karaktäristika hos beslutsprocessen, nämligen de olika aktörernas ömsesidiga beroende. Ordet "nätverk" antyder komplexitet, beroende och en viss vaghet i konturerna. Ett nätverk är föränderligt. Att fokusera på nätverket vid ett studium av komplexa interorganisatoriska fenomen är därför också ofta dynamiskt.

Vi arbetar följaktligen med tre ord för samma fenomen. De tre orden är; projekt, arena, nätverk. Projekt (eller program eller biståndsinsats) är de ord som vanligen används av aktörerna själva, om än med något olika innebörd. Arena används mest av de som beskriver fenomenet, det är associationsrikt och kan leda till en fördjupad förståelse för den verklighet man befattar sig med. Nätverk är också ett begrepp som används av utanförstående observatörer. Det är ett ord som lämpar sig

väl för en fördjupad forskning, och därmed för en vetenskapligt underbyggd förståelse av verkligheten. Alla de tre orden betecknar de inom- och mellanorganisatoriska diskussioner, beslut och handlingar som utgör en avgränsad helhet.

I det följande skall vi diskutera nätverksbegreppet litet mera ingående. Nätverket består av flera organisationer som har samband med varandra. Inom ramen för nätverket sker en arbetsfördelning. Det innebär att organisationerna är beroende av varandra och måste samarbeta - följaktligen måste deras aktiviteter koordineras. Men det finns inte någon formell hierarki, eller auktoritet, som ensam kan tvinga fram den nödvändiga koordinationen.

Koordination mellan enheterna i nätverket uppnås inte enbart med hjälp av prismetanismen och heller inte genom order. Nätverket kan därför sägas utgöra en organisationsform mellan marknaden och hierarkin. Koordination äger rum genom att organisationerna i nätverket interagerar; prissättning är en av de faktorer som styr processen. Ingen organisation i nätverket kan ensam utforma regler och ansvar. De regler och ansvarsförhållanden som etableras är bindande enbart för dem som accepterar "kontraktet" - de är i regel inte bindande för nätverket som helhet. Ett nätverk har därför inte någon gemensam hierarkisk struktur och inte heller några självklara kriterier för att bedöma vem som är del av nätverket.

Nätverk, liksom alla samhällsorganisationer, påverkas och omformas av graden av osäkerhet i organisationens miljö. Den osäkerhet som organisationerna i nätverket konfronterar är av två slag; för det första den faktiska, eller verkliga, osäkerhetsnivån, för det andra den upplevda osäkerhetsnivån. Dessa två utgångspunkter pekar på skillnaden mellan ett reellt nätverk och ett upplevt nätverk. Båda styr aktörernas agerande och har betydelse för beslut och handling inom nätverket.

För att återkomma till osäkerheten så kan vi anlägga två skilda perspektiv på den. En organisation möter osäkerhet på grund av att målen för dess verksamhet är oklara. En organisation möter också osäkerhet på grund av att omvärlden består av knappa resurser som andra aktörer gör anspråk på. Graden av osäkerhet för organisationen beror då på vilken information som finns, makt- och beroenderelationer. Varje organisations maktposition i nätverket beror på i vilken utsträckning

dess tjänster är nödvändiga för nätverkets funktion. Beroendet av andra organisationer avspeglar (1) materiella resurser, t.ex. finanser, (2) immateriella resurser, t.ex. kunskap, kontakter, tid, eller (3) auktoritet baserad på formella regelsystem. Även om en organisation kan skapa och påverka ett nätverk och minska osäkerheten genom strategiska beslut, begränsas dess möjligheter av regelsystem, brist på finansiella resurser och brist på information.

När en arena skapas har organisationerna roller i vilka vissa har mera makt än andra. Men både makt och beroende ändras över tiden. Det kan också vara så att det reella nätverket i sig är ganska stabilt och oföränderligt, men det upplevda nätverket förändras på grund av de olika aktörernas beslut och handlingar. Det upplevda nätverket skapas och återskapas kontinuerligt.

Nätverk kan vara fast eller löst sammanknutna. I ett fast sammanknutet nätverk är alla deltagande organisationer kopplade till varandra i ömsesidiga makt- och beroenderelationer. Ett fast sammanknutet nätverk är därför ofta relativt stelt och oföränderligt och reagerar inte lika snabbt på förändringar i omvärlden. I ett löst sammanknutet nätverk kan ett delsystem förändras utan att hela nätverket förändras. Några av de deltagande organisationernas ömsesidiga relationer kan förändras utan att det behöver påverka hela nätverket. I ett löst sammankopplat nätverk är inte makt- och beroenderelationerna mellan delsystemen lika starka; nätverket är därför stabilt och kan hantera omvärldsförändringar genom att något delsystem anpassar sig.

Organisationerna i ett nätverk kan forma strategier för att främja sina egna intressen, minska osäkerheten eller reducera komplexiteten i beslutsprocesserna, t.ex. genom att omvandla ett fast sammankopplat nätverk till ett löst sammankopplat. En tänkbar strategi för en organisation som har en stark maktposition i nätverket vore att skapa "bilaterala" relationer med de andra organisationerna för att därigenom öka sin genomslagskraft. Svagare aktörer kunde tänkas ha en strategi för att omvandla löst sammankopplade nätverk till fasta sådana, t.ex. genom att skapa koalitioner. Detta för att nämna några exempel, vi återkommer till strategidiskussionerna nedan.

Vilka är då nätverkets mål? Många sociala system formas med explicita mål, t.ex. att bygga och underhålla vägar, att ge ägarna så hög

avkastning som möjligt, eller något annat. Men nätverk är en annorlunda typ av system i det att de saknar en överordnad hierarkisk nivå, ett centrum, vilket skulle kunna fatta beslut som är bindande för de andra organisationerna i nätverket. Därför brukar man säga att nätverk har en funktion snarare än mål. Deras funktion - deras raison d'être - är både att sprida information eller andra immateriella resurser, samt att integrera materiella och immateriella resurser. En slutsats av detta är att nätverk är "implicita" fenomen. Det projekt, d.v.s. de beslutsprocesser och de handlingar som äger rum, är den minsta gemensamma nämnaren. Man kan tala om det som nätverkets fokus. Vi sammanfattar nu de begrepp som vi kommer att använda i det följande:

- (1) Mål - summan av deltagande aktörers mål
- (2) Funktion - nätverkets huvudfunktioner: att sprida information och att integrera resurser
- (3) Fokus - en uppgift eller ett problem att lösa, ett projekt att genomföra. Detta är den "arena" aktörerna agerar på, anledningen att nätverket finns till.

2.2 Från roll till rollprofil

Eftersom vi har börjat med teatermetaforen, låt oss fortsätta med den. Vi har sett att det inom ett nätverk dyker upp en mängd olika aktörer; biståndsorgan, konsulter, ministerier, företag, m.m. De olika aktörerna återfinns i olika roller. Lika litet som Stina Ekblad har samma roll i varje teaterpjäs, lika lite har SAREC samma roll på varje biståndsprojekt. (Men det finns givetvis roller som passar en skådespelare mer eller mindre bra). Men vilka är då de olika rollerna? I det följande skall vi peka på en rad olika roller som med största sannolikhet återfinns i varje nätverk. Men det är inte självklart vilken aktör som har vilken roll. Den som spelar Hamlet på en arena kan mycket väl spela vålnad när ridån går upp på nästa arena.

- (1) Visionären. De flesta biståndsprojekt startar med att någon har en idé om samhällsbyggande, om någon typ av service eller organisation som har samband med "utveckling". Det kan också vara en vision av utvecklingsprocessen; i fallet med systerindustrierna i Tanzania såg vi hur konsulten hade en idé om hur man exporterar "Gnosjö-andan". Han hade en uppfattning om hur industrisamarbete skulle bedrivas som biståndsorganisationen och mottagarlandet accepterade, och som det

sedan utspann sig en dialog kring hur den kunde verkställas. På samma sätt såg vi hur telekurserna i Kalmar initierades av några personer på Ericsson och televerket, de övriga organisationerna i nätverket kopplade på idén senare. I ett av fallen såg vi hur SAREC hade en vision av internationellt forskningssamarbete inom området "human reproduction". SAREC ville stödja ett forskningsområde som ansågs lovande och tog initiativ till att engagera andra aktörer i det.

(2) Nätverksbyggare. Vi har talat om att arenan skapas av aktörerna, men i själva verket är det ofta en eller några få aktörer som har den rollen. De skapar, bygger och vidmakthåller nätverket. Det är viktigt att precisera att rollen inte bara innebär att skapa nätverket. Allteftersom projekten genomförs faller vissa aktörer ur nätverket, eller motas ut av andra aktörer. Då måste nya resurser mobiliseras och nya aktörer dras in i nätverket. Det gäller att kontinuerligt se till att de resurser som behövs för nätverkets fokus finns tillgängliga.

Ibland är det biståndsorganisationen som har den rollen; t.ex. Swedfund när det gäller mejerianläggningen i Peru och Optimus i Zimbabwe. SIDA har den rollen när det gäller förvaltningsbiståndet i Zimbabwe, men när det gäller småindustriprogrammet i Tanzania är det konsultföretaget som har rollen av nätverksbyggare. På BITS projektet Plan Sierra är det mottagarlandets organisation som är nätverksbyggare; som fördelar arbetet, som integrerar resurserna och håller nätverket vid liv.

(3) Kontaktförmedlare. Det finns en annan roll som påminner om nätverksbyggaren och det är kontaktförmedlaren. Vi har sett hur SAREC förmedlar kontakter mellan svenska och etiopiska forskare inom ramen för forskarsamarbetet i Etiopien. Vi såg också hur SIDA förmedlade kontakten mellan Electroinvest och de vietnamesiska myndigheterna för kraftverksrehabiliteringen. Teleskolan i Kalmar har en viktig roll i att förmedla kontakter mellan telemyndigheterna i u-länderna, samt mellan dem, Ericsson och Swedtel.

Skillnaden mellan att bygga nätverk och att förmedla kontakter ligger i engagemangets djup och varaktighet. Nätverksbyggaren integrerar nya aktörer i nätverket och ser till att de hålls kvar. Kontaktförmedlaren gör inte stort mer än att förmedla kontakten. I den mån parterna har utbyte av fortsatt samarbete bygger de kanske ett eget nätverk.

Den kontaktförmedlande rollen är inte så vanlig på våra fallstudier som man kunde förvänta sig. BITS uppträder ofta som kontaktförmedlare (om än inte på våra fallstudier). Swedfund har också en kontaktförmedlande roll som myndighet, men samma sak gäller våra två fall där. Parterna hade kontakt innan Swedfund kom in i bilden, men myndigheten fick ganska snabbt en roll som var djupare och mera varaktig - den som nätverksbyggare.

(4) Finansiär. Biståndsorganisationerna deltar alltid som finansiärer, det är en av deras främsta och mest uppenbara funktioner. Deras uppgift är i första hand att tillhandahålla finansiella resurser för verksamheter i enlighet med de biståndspolitiska målen. Men rollen som finansiär är därför inte enkel. För det första så är den inte med nödvändighet kopplad till någon annan roll. Finansiären kan ha makt i nätverket på grund av de materiella resurser han tillför, men han kan också hamna i beroendeställning på grund av att han saknar de immateriella resurser som nätverkets funktion kräver. Finansiären har heller inte alltid den formella makt som krävs för att fatta beslut i enlighet med lagar och regler, det mottagande landets organisationer baserar sitt inflytande bland annat på sådan makt.

Den typ av nätverk som biståndsprojekt utgör tillförs som regel materiella resurser från flera håll. Förutom biståndsorganisationen finns det alltid en lokal finansiär, oftast regeringen i det mottagande landet. På vissa projekt fann vi att tre svenska biståndsorganisationer kunde delta som finansiärer, dessutom deltog internationella biståndsorgan, lokala banker och lokala företag. Varje finansiärs inflytande blir i sådana fall helt beroende av vilka andra roller de uppträder i, samt givetvis den relativa betydelsen av de resurser som de tillför. (Swedfunds projekt i Peru, t.ex.) I ett av fallen, SAREC's stöd till forskning om "human reproduction", kunde också en potentiell finansiär få stor betydelse. USAID deltog inte som finansiär i programmet, men möjligheten av att de skulle göra det påverkade programmets inriktning (kanske mer än vissa finansiärers agerande).

(5) Operatör. Den som håller i hammaren och slår i spiken kallar vi operatör - det är den som utför arbetet. Det är den verksamheten som direkt kommer målgruppen tillgodo och det är för dess skull nätverket skapas. De andra rollerna spelas för att operatörens roll skall bli möjlig. På jordbruksstödet i Zambia är t.ex. Svalöf AB och Zamseed

operatörer - de producerar utsäde. På förvaltningsbiståndet i Zimbabwe är t.ex. SIFU operatör, de utbildar förvaltningstjänstemän och bygger upp vidareutbildningskapacitet. På kraftverksrehabiliteringen i Vietnam är Electroinvest operatör, de köper in och installerar utrustning, reparerar anläggningen, ansvarar för driften och utbildar vietnamesisk personal.

(6) Kontrollant. När arenan väl är skapad och genomförandet av projektet startat uppstår behovet av kontroll. Vad vi avser nu är kontrollen att nätverkets funktion är den avsedda och att organisationerna arbetar i samklang med nätverkets fokus. Vi tar för givet att de deltagande organisationerna också har sina egna mål och de själva kontrollerar i vad mån de når sina mål. Vad som är intressant för oss är biståndsprojektets mål, det som vi benämner nätverkets fokus. Eftersom ett nätverk inte har något centrum och heller inte någon överordnad hierarkisk nivå, är det inte självklart att det uppträder någon kontrollant av att nätverkets fokus nås. Visserligen är det uttryckligen biståndsorganisationernas uppgift att övervaka att den verksamhet de finansierar bidrar till att de biståndspolitiska målen nås. Det mottagande landets centrala myndigheter har också till uppgift att övervaka att biståndsprojekt arbetar i överensstämmelse med de nationella utvecklingsplanerna. Men det är en truism att formellt ansvar inte nödvändigtvis omsätts i reell kontroll.

När det gäller biståndsprojekt urskiljer vi tre kontrollnivåer. För det första är det någon av aktörerna som övervakar att de handlingsplaner som upprättats följs; att maskiner, bilar, redskap, byggnader, m.m köps, till rätt pris, levereras och installeras i enlighet med planerna. Vi kan kalla det operationell kontroll. Den operationella kontrollen är ofta nära sammankopplad till genomförandet - handling och operationell kontroll går hand i hand.

För det andra är det någon organisation som övervakar att de resurser som levererats används på rätt sätt, i enlighet med nätverkets fokusprojektets mål. Producerar mejerianläggningen mjölk? Kommer den att göra det? Hur många kooperativa affärer har etablerats? När de ut till bönderna med varor? Vilka problem har de? Fungerar bokföringen? Har småföretagen givit någon avkastning? Är det rätt nivå på teknologin, är teknologin anpassad till mottagarlandets förutsättningar? Vilka forskningsbidrag har samarbetet mellan svenska och etiopiska

organisationer givit upphov till ? Frågorna är exempel på vad vi kallar kontroll på den taktiska nivån. Med taktisk nivå avser vi frågor som rör nätverkets fokus; när man fram till dess fokus ? Till vilken kostnad ? Med vilka sidoeffekter (önskvärda eller ej) ?

För det tredje uppträder frågan om nätverket har rätt fokus. Är en yrkesskola den bästa lösningen på Tanzanias arbetsmarknads- och utbildningsproblem samt hur relateras det till biståndspolitiska mål ? Förvaltningsbiståndet i Zimbabwe motiveras utifrån mål för demokratisk utveckling - men är det bästa sättet att bidra till den demokratiska utvecklingen ? Teleskolan i Kalmar skall ge en god utbildning - gör den det ? Kunde det göras bättre med en alternativ användning av medlen ? Andra aktörer kan vara intresserade av att veta om den bidrar till svensk export. De här frågorna har att göra med strategisk kontroll av verksamheten.

Den strategiska kontrollen går på ett sätt över nätverkets gränser, den syftar till att ifrågasätta nätverkets existensberättigande. Därmed är den också starkt kopplad till en deltagande organisations särintresse, d.v.s. till dess egna mål. Från en biståndsorganisations synpunkt är det en strategisk fråga om man satsar på rätt projekt mot bakgrund av de biståndspolitiska målen. Från ett konsultföretags synpunkt är det en strategisk fråga om man har bra kunder, rätt kunder och kunder som det är lönsamt att arbeta för. På samma sätt har de andra tänkbara deltagarna i nätverket strategiska överväganden som grund för sitt engagemang. När vi i fortsättningen talar om strategisk kontroll så gör vi det utifrån biståndsorganisationernas perspektiv. Vi sätter likhetstecken mellan deras strategiska kontroll och nätverkets strategiska kontroll.

När det gäller rollen som kontrollant särskiljer vi följaktligen tre olika nivåer; strategisk, taktisk och operationell kontroll. För att dra en parallell till den militära arenan är den strategiska nivån den där beslut fattas om hur kriget skall föras, var slagen skall stå, vad som skall försvaras och var arméerna skall anfälla. På den taktiska nivån fattas beslut om hur slagen skall föras, var artilleriet skall placeras, var broar skall byggas och framryckningsvägar skall gå, etc. På den operationella nivån leds kompanier, plutoner och grupper - det är den blodiga verkligheten.

Frågan infinner sig då hur kontroll relateras till beslut och handling. Det går givetvis att urskilja en skillnad mellan strategiska, taktiska och operationella beslut. När dessa beslut omsätts i handling kan vi också skilja på strategiskt, taktiskt och operationellt agerande. Övervakningen av att de olika typerna av beslut och handling genomförs är vad vi har talat om här. Vi begränsar oss till att tala om kontroll på de olika nivåerna, men det ligger i sakens natur att med det inbegripa beslut och handling. Taktisk kontroll leder till beslut som leder till handling, gör det inte det kan man inte tala om någon meningsfull kontroll.

(7) Utbildare/informatör. Biståndsprojekt är en speciell typ av nätverk också genom att de är internationella. De organisationer som deltar, och som har resurser att tillföra, har inte nödvändigtvis någon erfarenhet av internationellt arbete och biståndsfrågor. Därför kan det uppstå en särskild roll för en aktör som informerar och utbildar de andra aktörerna - eller en del av dem.

Utbildaren/informatören har en viktig uppgift i att få nätverket att fungera - han skall hålla på oljan som får maskinen att arbeta. Rollen ligger nära den som nätverksbyggaren har, men är inte nödvändigtvis samma. Att bygga nätverk förutsätter ett tyngre engagemang, mera kontakter och en beredskap att mobilisera nya resurser som inte alls ligger på rollen utbildare/informatör.

Vi har nu definierat nio roller som förekommer i ett nätverk av typ biståndsprojekt:

- (1) Visionär
- (2) Kontaktförmedlare
- (3) Nätverksbyggare
- (4) Finansiär
- (5) Operatör
- (6) Kontrollant - strategisk
- (7) Kontrollant - taktisk
- (8) Kontrollant - operationell
- (9) Utbildare/informatör

Figur 2.1 visar hur ett tänkbart nätverk skulle kunna se ut, med de olika rollerna fördelade mellan lika många aktörer. Som vi ser i

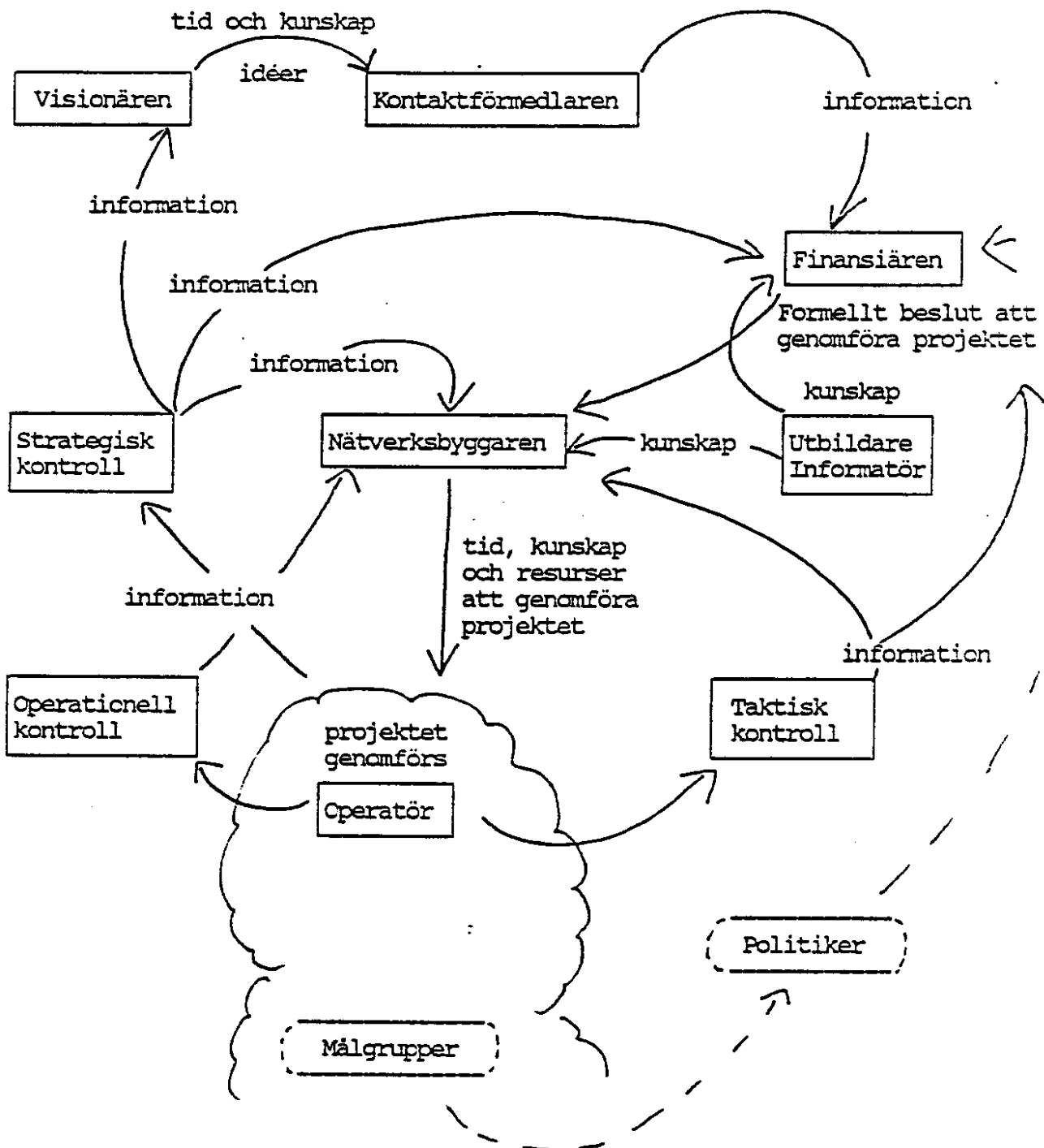
figuren förutsätter rollfördelningen att det finns en rad aktörer utanför nätverket som också påverkar skeendet, främst då målgrupperna som kan vara mer eller mindre direkt engagerade i verksamheten (och i så fall snarare en del av den operationella kontrollant-rollen), och politiker, som i sin tur styr såväl visionärer som finansiärer direkt. Poängen med figuren är att visa relationerna. Sedan kan den byggas ut för att reflektera det faktum att det finns flera finansiärer, eller att visionären har direkt inflytande på nätverksbyggaren, eller att det går pilar från den operationella kontrollanten till finansiären också. Variationsmöjligheterna är stora.

I princip skall det vara möjligt att lägga in varje fallstudie i en sådan här schematisk bild av ett nätverk. Vi finner då att olika roller ofta förs samman inom ramen för en och samma organisation. Vi ser också att många organisationer uppträder i samma roll. Slutligen ser vi att bilder av nätverket beror helt och hållet på vilken tid vi betraktar det vid. Rollfördelningen vid ett projekts början är annorlunda än mitt under dess genomförande, eller vid slutet. Vissa roller förekommer kanske bara i början, andra blir inte märkbara förrän en bit in på projektets livscykel.

Det faktum att olika roller kombineras inom en och samma organisation påvisar ett problem med vår definition av rollbegreppet. Vi har använt roll liktydigt med uppgift, ställning eller funktion inom nätverket. Att vara visionär innebär helt enkelt ha visionerna. Att vara nätverksbyggare är liktydigt med funktionen att bygga och upprätthålla nätverket. Detsamma gäller de andra rollerna/funktionerna.

Återvänder vi till teatern finner vi att rollbegreppet egentligen är mera komplext än så. Otello är först en lojal äkta man för att sedan bli en svartsjuk mördare. Jago verkar vara en ärlig underlydande men är en bedragare och skurk. Rollen innefattar olika funktioner och så är det på de flesta arenor. I det perspektivet bör det inte förvåna oss att rollen som visionär ibland kombineras med den som finansiär och operationell kontrollant - eller vad det nu råkar vara.

Figur 2.1 Schematisk bild av ett nätverk, de viktigaste kontaktkanalerna och resursbaserna



I tabell 2.1 har vi gjort en sammanställning av vilka roller de olika biståndsorganisationerna har i de tretton fallstudierna. Rollen som finansiär är självklar, så den lämnar vi därhän tillsvidare (rollen är intressant först när man jämför biståndsorganen med andra aktörer - och med andra aktörer i finansiärsroll). Vid en genomgång av tabellen ser vi hur vissa mönster framträder. En del roller låter sig lätt kombineras med andra, medan det finns roller som sällan eller aldrig förekommer i kombination med varandra.

I de fall biståndsorganisationen uppträder som nätverksbyggare (5 fall av 13) har de också rollen taktisk kontrollant, samt i en del fall rollen kontaktförmedlare och operationell kontrollant. Det är framförallt Swedfund och SIDA som uppträder i de här rollerna. SAREC har den rollen i ett fall, men där var det också frågan om en glidning mellan rollen som kontaktförmedlare och nätverksbyggare. Genom att inneha den strategiska kontrollen av verksamheten kunde SAREC omdefiniera sin roll som kontaktförmedlare till den som nätverksbyggare när så behövdes.

Vi kan också notera att nätverksbyggjarrollen sällan kombineras med strategisk kontroll, och egentligen inte med någon annan roll heller utom operationell kontroll. Det är en något oväntad observation eftersom man borde kunna förvänta sig att den mest "aktiva" och "konstruktiva" rollen skulle vara kombinerad med den mest övergripande kontrollfunktionen. Man kan anse att verkställande - beslut och handling - borde vara nära kopplat till strategiska överväganden.

Att så inte blir fallet beror på vilka resurser organisationerna tillför, och vilken resurs som är den mest begränsande utifrån biståndsorganisationens perspektiv. Strategisk kontroll förutsätter kunskap och tid, d.v.s. personal som har kunskap och tid. Dessutom krävs en väl avvägd blandning av de två. I den mån kunskap saknas är det naturligt att begränsa kontrollen till de områden kunskapen räcker till för. Därför koncentrerar man sig till den taktiska och operationella nivån. Rollen som nätverksbyggare ställer stora krav på handläggartid - det är ett intensivt arbete. Den är därför naturligtvis svår att kombinera med strategisk kontroll - som kräver mycket tid för kunskapsuppbyggnad. En begränsad tidsinsats räcker till antingen strategisk kontroll eller nätverksbyggande, men inte till båda.

Tabell 2.1 Biståndsmyndigheternas roll på 13 fallstudier

	FINANSIÄR	VISIONÄR	KONTAKT FÖRMEDLARE	NÄTVERKS BYGGARE	STRATEGISK KONTROLLANT	TAKTISK KONTROLLANT	OPERATIONELL KONTROLLANT	UTBILDARE/INFORMATOR	OPERATOR
Grundvatten Botswana	X			X					
Plan Sierra	X					X	X		
Teleskolan	X	X			X	X	X	X	
Prolacsur	X		X		X	X	X	X	
Optimus	X		X		X	X	X		
WMO/HRP	X	X		X					
Etiopiska Forskningsrådet	X		X		X	X			
UNAG Nicaragua	X			X		X			
Förvaltningsbist. Zimbabwe	X		X		X	X	X	X	
Jordbrukssektorn Zambia	X		X		X	X			
Småindustri Tanzania	X	X		X		X			
Yrkesskolan Tanzania	X		X		X	X	X		X
Kraftverksrehab. Vietnam	X		X		X	X			

Finns

Finns

Finns

Finns

Frågan är vem som innehar den strategiska kontrollen om inte biståndsorganisationen har den? I andra sammanhang gäller det att vakuum alltid blir uppfyllda, men är det så att någon annan aktör tar på sig den strategiska kontrollen om inte biståndsorganisationen gör det? I några fall såg vi hur biståndsorganisationen såg till att andra aktörer specialiserade sig på strategisk kontroll (jordbruksprogrammet i Zambia, grundvatten i Botswana, Plan Sierra), men i de övriga kan vi inte se någon självklar aktör i den rollen. Därmed konstaterar vi också att det inte finns någon strategisk kontroll vad avser nätverkets fokus på de fallen.

När det gäller strategisk kontroll kan vi konstatera att i två fall kombineras den med visionärsrollen - de två gånger biståndsorganen uppträder i den rollen. Att ha visioner om en verksamhet förutsätter tid och kunskap, en vision är ofta strategisk eftersom den innebär att man tar initiativ till att satsa resurser för ett visst ändamål snarare än något annat. När visionärsrollen kombineras med ett långsiktigt engagemang som finansiär är det därför naturligt att det sker en återkoppling till den ursprungliga visionen. Det är också troligt att det finns den därför nödvändiga kunskapen i organisationen, såvida den interna resursbasen inte splittrats eller omdisponerats.

I fyra fall kopplas strategisk kontroll och taktisk kontroll samman hos myndigheten. I två av de fallen uppträder myndigheten som nätverksbyggare också. I de fyra fallen kännetecknas handläggningen i myndigheten av god kontinuitet på centrala tjänster och det har också lagts ner relativt mycket handläggartid.

De tre fallstudierna av BITS verksamhet är speciella. Myndigheten uppträder enbart i kontrollantrollen - men på tre olika nivåer. Det beror förstås på att det är tre väsensskilda fall. När det gäller grundvatten i Botswana beviljade BITS en u-kredit. A priori utvärderingen och kontakterna med andra organisationer, främst SIDA, visar på strategiska överväganden innan beslutet togs. Kontakterna därefter har varit glesa men har avsett övergripande frågor när de ägt rum. BITS' engagemang på de andra projekten är mera intensivt, men man har inte tagit upp frågor av strategisk natur.

Men låt oss återvända till problemet roll visavi funktion. Vi tycker oss inte få rätt "rollbegrepp" när vi använder det liktydigt med

funktion. Det strider mot sunt förnuft och ordets användning i dagligt tal. Det stämmer inte heller med vår metafor - en rollinnehavare i en teaterpjäs hinner fatta många beslut och handla på olika sätt innan ridån går ner.

Men liksom personliga karaktäristika kombineras i teaterrollen enligt vissa mönster kombineras roller på ett biståndsprojekt. I tabell 2.2 har vi fört samman några roller/funktioner som vi har sett ofta sammanfaller på biståndsprojekten. Vad vi ser är en skönmålning, eller i varje fall en förenkling, men samtidigt en idealiserad bild av verkligheten. De "mönster" av roller som vi ser kan ges olika namn; kanske bör vi tala om arketyper; andra tänkbara ord är "gestaltning", eller kanske "karaktär". Vi har dock valt ordet rollprofil eftersom det är just egenskapen "kontur" och sammansättningen av funktioner vi är intresserade av. I det följande använder vi enbart "rollprofil" för de sammandrag av roller en biståndsorganisation uppträder i på ett nätverk.

Tabell 2.2 Några exempel på rollprofiler

<u>Roller</u>	<u>Rollprofil</u>
Finansiär Strategisk kontrollant	"A"
Finansiär Nätverksbyggare Taktisk kontrollant	"B"
Visionär Finansiär Strategisk kontrollant	"C"
Finansiär Kontaktförmedlare Utbildare/informatör	"D"
Finansiär Operatör Operationell kontrollant	"E"

De fem "rollprofilerna" ovan påminner inte bara om de mönster vi finner på fallstudierna utan har också sin motsvarighet i hur biståndsorganisationerna i stort arbetar. Rollprofil "A" ligger nära BITS arbetssätt. Att inneha den strategiska kontrollen förutsätter dock tid och kunskap i en omfattning som inte alltid är möjlig att inneha i en liten organisation. Visserligen kan tid och kunskap köpas, men det som köpes skall bedömas och användas. Därför är det inte så enkelt att kompensera bristande resurser även om det kan vara en möjlighet.

Förutsättningen för att en aktör skall passa i rollprofil "A" är då att det faktiskt finns strategiskt kunnande i organisationen, eller att det finns en möjlighet att upphandla, bedöma och använda strategiskt kunnande. En annan möjlighet är att överlåta den strategiska kontrollen till en annan aktör i nätverket och att sätta likhetstecken mellan den aktörens strategiska mål och biståndsorganisationens strategiska mål, t.ex. att det mottagande landets utvecklingsprioriteringar står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen, eller att andra aktörers egenintresse approximerar de målen (som det är tänkt med BITS).

I rollprofil "B" finner vi ett mycket aktivt engagemang från biståndsorganisationens sida som ställer stora krav på både materiella och immateriella resurser, liksom på formell auktoritet att fatta beslut. SWEDFUND uppträder i den rollprofilen på våra fallstudier, och SIDA gör det också vid flera tillfällen. Den formella auktoriteten är aldrig samlad på en hand, typiskt för nätverk är att det inte finns någon central instans. Därför är rollen som nätverksbyggare tungarbetad, det är i den rollen som det mest tidskrävande arbetet ligger. I kombination med taktisk kontroll, som också är tidskrävande, uppstår ett problem vad gäller den strategiska kontrollen.

Den strategiska kontrollen är en väsentlig del av myndighetsutövandet, men problemen uppstår av två skäl. För det första krävs immateriella resurser, tid och kunskap, men de tas i anspråk för de andra rollerna. Det är dock ett mindre problem eftersom tid och kunskap kan köpas. I och med det tunga engagemanget finns det också förutsättningar att bedöma och använda den strategiska kunskap man köper in, det finns en referensram vad avser projektet som gör det möjligt att använda den strategiska information man köper in. Ett annat, och mera svårhanterat problem, är de partsintressen som uppstår ur det djupare engagemanget.

Man är inte lika villig att ifrågasätta den verksamhet man är djupt involverad i, det skapas lojalitetsband som man inte vill bryta, man ser kanske genomförandeproblem för tydligt för att hitta en innovativ lösning. Visserligen kan man köpa strategisk kunskap utifrån, men det finns dels risk för att man inom organisationen agerar så att frågorna inte kommer upp på "agendan" överhuvudtaget, och dels finns inte förutsättningarna att använda informationen. Kontroll innebär ju inte bara att ha information utan också att använda den.

I rollprofil "C" kan dra vi paralleller till SIDA och SAREC. Biståndsorganisationerna uppträder dock sällan ensamma i visionärsrollen, de är snarare dialogpartner gentemot någon annan aktör. Dessutom är det inte helt klart att det är en bra roll. Det borde vara någon aktör i det mottagande landet som spelar den rollen. Men väl spelad kan den ändå innehållas av biståndsorganisationen; att uppträda i den rollen reflekterar kunskap, engagemang och idéer. Det är också en följd av kunskapsuppbyggnad att man försöker göra något av sina kunskaper, att man tar initiativ och ser möjligheter för handling. Strategisk kontroll kan också kombineras med visionärsrollen. Ett initiativ att starta en verksamhet, att uppträda som dialogpartner för att utforma en arena, kan vara en god bas för att styra på håll. Det är lättare att hålla blicken riktad mot avlägsna mål om man är inte upptagen av de operationella problemen. Det är också lättare att upptäcka i vad mån de ursprungliga målen fortfarande är relevanta, eller om visionen inte är hållbar. De två rollerna ställer också likartade krav på kompetens, det gäller att ha tillgång till mycket och bred information, kunna bearbeta densamma, och ha inflytande över att strategiska initiativ omsätts i handling.

En av svårigheterna i den här rollprofilen är att släppa den taktiska och operationella kontrollen. Vi ser ofta att myndigheterna har en tendens att "lägga sig i" genomförandet, de upprätthåller inte distansen till de andra rollerna. Att delegera är svårt och det finns inte många exempel på att myndigheterna behärskar den konsten när de innehar den här rollprofilen, jämför t.ex. med SIDA's stöd till lantbrukskooperationen i Nicaragua.

Det är förstås en fråga om förtroende. Mål och fokus är skilda saker och vetskapen därom gör det svårt släppa den taktiska kontrollen. Saken kompliceras av att biståndsorganen i förhållande till andra aktörer

kanske inte har så många alternativa handlingsätt. Trots sin starka maktposition är de också beroende av andra aktörer, t.ex. konsulter, för tid och kunskap att genomföra projekten. Ofta finns det bara en eller ett fåtal säljare av den kunskap de söker. Därmed blir de strategiska handlingsalternativen ogenomförliga, t.ex. upphandla ny konsult. Istället inriktar man sig på att hindra ett sådant beteende som skulle kunna bli den logiska konsekvensen av strategisk kontroll.

Rollprofil "C" är svår att spela och andra roller inlemas i profilen. Den borde också vara intressant för andra aktörer, inte minst när det gäller SWEDFUND projekten. Man skulle nog kunna tolka de svenska företagens agerande som ett exempel på den rollprofilen (fast deras mål sammanfaller inte med de biståndspolitiska målen), kanske också deras agerande på några av BITS fallen.

Rollprofil "D" har vi inte sett några exempel på bland fallstudierna, men den är intressant därigenom att den pekar på en speciell myndighetsfunktion. Den förutsätter ett intresse från det mottagande landet och att det kommer något initiativ därifrån. Det förutsätter att myndigheten har en förmåga att förmedla kontakt, d.v.s. har kunskap och tid. Slutligen förutsätts att en myndighet kan ha en utbildarroll, kan ha kunskap att förmedla, så att säga a priori. Men våra fallstudier visar att de olika aktörerna i nätverket ofta funnit varandra innan myndigheten kom in i bilden - med undantag av det fallet då myndigheten agerade som nätverksbyggare.

Kontaktförmedling är en "extensiv" uppgift, den bidrar inte i sig till att man bygger kunskap. Därför är det svårt att kombinera den med utbildar/informatörsrollen. Om myndigheten inte också har en mera aktiv roll på projekten verkar det vara svårt att göra något meningsfullt av arbetet med utbildning/information. Både SWEDFUND, SAREC och SIDA projekten visar att myndigheten lär tillsammans med de andra aktörerna, och enbart därigenom kan man ha en utbildarroll.

Rollprofil "E" är inte så vanlig, åtminstone inte på de här fallstudierna. Det är en arbetsintensiv myndighetsprofil, den innebär att det är myndigheten som gör jobbet själv direkt på platsen. Det enda fallet som liknar detta är SIDA's stöd till yrkesskolan i Moshi. Där har myndigheten skött verksamheten i mycket nära samarbete med de tanzaniska myndigheterna - personal, inköp, m.m. har administrerats via SIDA.

Den här rollprofilen ger myndigheten god kontroll på den operationella och möjligen taktiska nivån. Däremot ger den inte så stort inflytande på verksamheten - i varje fall inte om andra aktörer gör anspråk på t.ex. den strategiska kontrollen. Det är också risk att myndigheten förlorar greppet om den övergripande verksamheten och att det inte sker någon strategisk kontroll. I den mån det uppträder nätverksbyggare på arenan kan dessa snabbt stärka sin ställning på bekostnad av operatören. För övrigt uppstår samma problem vad avser den strategiska kontrollen som nämndes i anslutning till rollprofil "B" - man kommer för nära de operationella problemen alternativt skapar lojaliteter som gör att de "kritiska" strategiska frågorna löper risk att inte besvaras.

En fördel med rollprofilen är att den ger goda möjligheter för kunskapsuppbyggnad. Därmed kan det bli möjligt för dem som agerar i rollen att senare verka som utbildare/informatörer m.m. Kunskapsuppbyggnad kan också göra det möjligt att senare verka som dialogpartner vad avser visioner och den strategiska kontrollen.

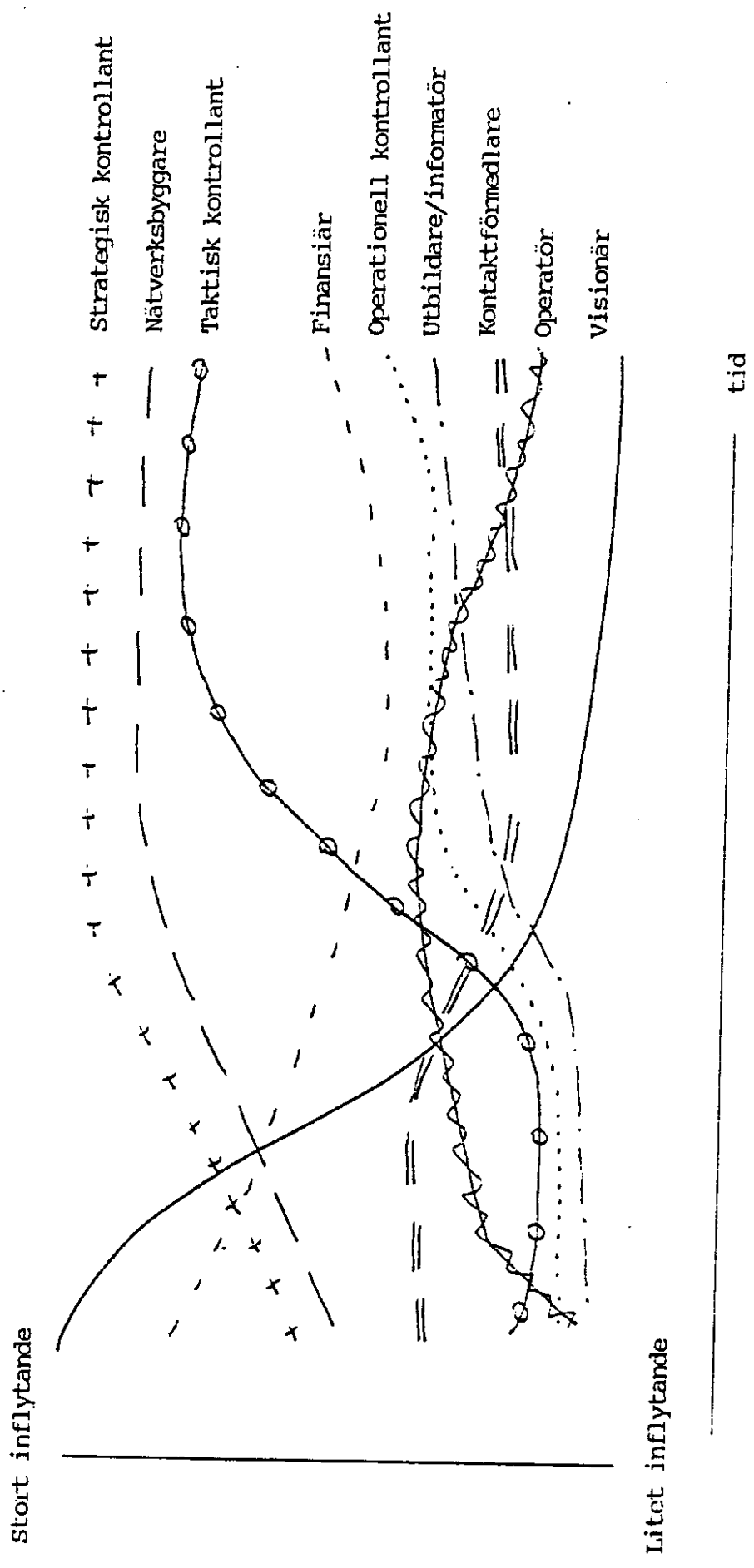
2.3 Ett dynamiskt perspektiv

Jämför vi diskussionen om roller med fallstudierna finner vi att rollerna varierar över tiden. Några roller är mest märkbara och har störst inflytande i början av ett projekt. Visionärerna och kontaktförmedlarna kan ha ett stort inflytande under en begränsad tidsperiod när "arenan" skapas. Finansiären har också ett stort inflytande i början, men sedan projektet väl godkänts finns det anledning att tro inflytandet minskar.

I figur 2.2 presenterar vi en schematisk bild av hur rollernas inflytande på projekten förändras över tiden, men observera att vi till en början med bara diskuterar den enskilda rollen - inte aktörer eller rollprofilen. Att visionären har störst inflytande i början beror på att det är då nätverket formas, det är då dess fokus och funktion definieras. Visionärens inflytande är förmodligen störst innan det konkreta arbetet med att forma nätverket överhuvudtaget har börjat.

Nätverksbyggaren inflytande ligger högt hela tiden, men minskar något mot slutet av projektet. De anspråk som ställs på rollen kan variera,

Figur 2.2 Schematisk bild av hur rollers inflytande varierar över tiden



ett föränderligt nätverket ställer högre krav på fortlöpande integration av nya resurser och på information. Ett stabilt nätverk ger nätverksbyggaren stort inflytande i början men minskar rollens betydelse mot slutet.

Kontaktförmedlarens inflytande är relativt litet och på de nätverk vi sett varierar den kraftigt med tiden. SIDA's roll som kontaktförmedlare mellan Electroinvest och Vietnam inskränkte sig till projektets början. SIDA's roll som kontaktförmedlare till förvaltningsbiståndet i Zimbabwe inskränkte sig också till en begränsad tidsperiod. Men eftersom kontakterna haft stor betydelse så är det totala inflytandet från rollen betydelsefullt. SAREC's kontaktförmedlande roll är betydligt mera kontinuerlig. Inflytandet är jämnt spritt i tiden.

Finansiären har sin makt både genom kontrollen av materiella resurser och genom formell makt att fatta beslut. Finansiärens makt är störst när det första beslutet om att tillföra resurser skall fattas, sedan minskar den kontinuerligt. Inflytandet varierar förstas med storleken på resurserna som tillförs och vad som kommer från andra finansiärer, och från potentiella finansiärer. Det kan också finnas ett omvänt förhållande mellan storleken på den första finansieringen och rollinnehavarens fortsatta inflytande. Ingångsfinansieringen kan binda resurserna och göra det omöjligt att i ett senare läge påverka projektet. Genom att vara bunden till verksamheten minskar inflytandet från finansiären, men genom att vara relativt frikopplad ökar möjligheten att få inflytande i ett senare skede.

Operatören har som regel inte mycket inflytande över nätverkets fokus. Oftast är operatören beroende av materiella resurser för de andra aktörerna och har inte heller någon formell makt att fatta beslut som rör hela nätverket. Det kanske finns ett samband mellan operatörens inflytande och storleken på nätverket. Ju fler andra aktörer, desto mindre inflytande för operatören. Det kunnande som krävs för operatörsrollen finns det ofta en marknad för, andra aktörer är inte lika beroende av en enskild operatör som denne är av nätverket i övrigt.

Roller som strategisk kontrollant har som regel stort inflytande när arenan formas, men ligger fortsättningsvis också på en hög nivå. Det faktiska inflytandet från rollinnehavaren kan dock vara mycket svårt

att påvisa. Så länge verksamheten fortlöper, så länge den taktiska och operationella kontrollen fungerar bra, finns det kanske inte så stor anledningen att aktivera den strategiska kontrollfunktionen - såvida inte omvärldsförändringar gör det nödvändigt att ompröva nätverkets fokus och funktion. Den som innehar rollen har kanske stor betydelse genom att inte agera märkbart - kontrollfunktionen utövas, men utan synbart resultat, d.v.s. utan ingrepp i verksamheten. Ett resultat av strategisk kontroll kan vara beslut och handling - men resultatet kan lika gärna vara det motsatta - man fortsätter som tidigare (SAREC's stöd till forskningssamarbete i Etiopien).

Taktisk kontroll får ett stort inflytande under genomförandefasen men är litet i början. Den taktiska kontrollen kan också få stor betydelse mot slutet av ett projekt, speciellt i en situation då aktörerna är resultat- och effektivitetsinriktade. Man skall ändå notera att roller som nätverksbyggare, finansiär och visionär har större inflytande- liksom förstås den strategiska kontrollen.

Rollen som operationell kontrollant har ännu mindre inflytande under projektets gång. Det kan vara intressant att notera att på den typ av nätverk som biståndsprojekt utgör så har den operationella kontrollen mindre inflytande än vad som ofta annars är fallet. Andra kontrollnivåer jämte övriga roller betyder mer. Övriga rollinnehavare blir inte bundna av den information som operationell kontroll genererar, inte heller blir de så starkt påverkade av de beslut och handlingar som den leder till.

Utbildaren/informatören har också relativt lite inflytande, åtminstone som det ser ut på våra fallstudier och som biståndsmyndigheterna annars agerar i den rollen. Utbildaren/informatören kan påverka processen, den som innehar rollen kan bidra till att de andra aktörerna arbetar effektivare i enlighet med sina mål, och/eller nätverkets fokus. Men den rollen leder inte till inflytande på nätverket. Förutsättningen för att utbildaren/informatören skall kunna ha inflytande på nätverket är att de kan påverka andra aktörer att agera på ett visst sätt. Det i sin tur förutsätter grundläggande kunskaper om nätverket, dess miljö och dess fokus. För att ha den kunskapen krävs att man agerar i någon annan roll också.

Det leder till frågan om rollkombinationer över tiden. Om vi återvänder till begreppet rollprofil ser vi att det kan läggas ovanpå figur 2.2. Vissa kombinationer av roller leder till ett stort inflytande över hela projektets livslängd, t.ex. vår profil "C". Andra leder aldrig till något större inflytande, t.ex. profil "D" och "E". Vi kan nu spekulera över vilka rollprofiler som leder till störst inflytande, vilka som leder till litet inflytande, och vilka speciella problem som är förenade med en rollprofil.

Illustrationerna i figur 2.3 visar att både "A", "B" och "C" leder till stort inflytande på nätverket. Det är dock bara "C" som har ett stort inflytande hela tiden, kombinationen visionär och strategisk kontroll tillför nätverket immateriella resurser från början till slut.

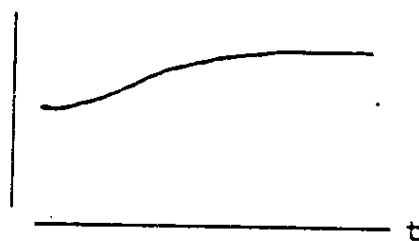
Vi kan också se att rollprofiler som innehåller flera roller blir starka. En profil av typ "B" har flera baser för sitt stora inflytande. "A" har bara två - om aktören då inte klarar av rollen strategisk kontrollant utan det istället blir taktisk eller operationell kontroll, då blir inflytandet mycket litet. Samtidigt kan vi se hur en rollprofil av typ "D" skulle kunna stärka sitt inflytande om ytterligare en roll tillfördes, t.ex. strategisk kontroll eller nätverksbyggare.

En annan fråga är om det är möjligt att finna rollprofiler där vissa roller bara aktiveras vid särskilda tillfällen. I de här figurerna, och överhuvudtaget i resonemanget har vi ju sett rollerna som kontinuerliga, även om deras inflytande varierat. Är det t.ex. möjligt att en aktör engagerar sig i en roll under en begränsad period. För en aktör med begränsade resurser men med stor vilja att påverka nätverket vore det kanske möjligt att t.ex. engagera sig i strategisk kontroll vid några enstaka tillfällen? Det är givetvis möjligt att rent formellt introducera en sådan rollfördelning inom nätverket. Men det finns goda anledningar att förmoda att inflytandet från rollen inte kan bli tillnärmelsevis lika starkt som ett kontinuerligt rollinnehav. Vi skulle vilja påstå att ett längre rollinnehav mer och mer närmar sig den "inflytandegraden" som påvisas i figurerna. Ett kortare rollinnehav sänker den faktiska inflytandenivån. Speciellt gäller det strategisk kontroll, i den mån rollen inte spelas kontinuerligt stärks istället andra rollers inflytande, främst nätverksbyggarnas och den taktiska kontrollen.

Figur 2.3 Schematisk bild av hur rollprofilers inflytande varierar över tiden

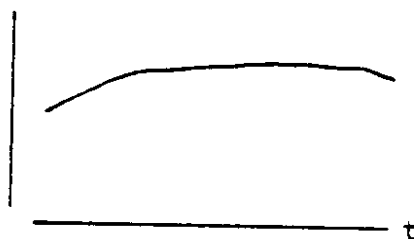
Rollprofil "A"

Finansiär
Strategisk kontrollant



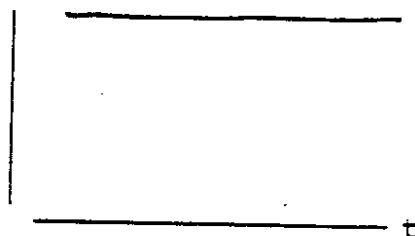
Rollprofil "B"

Finansiär
Nätverksbyggare
Taktisk kontrollant



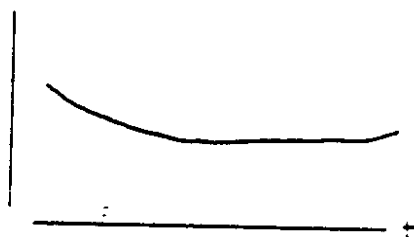
Rollprofil "C"

Visionär
Finansiär
Strategisk kontrollant



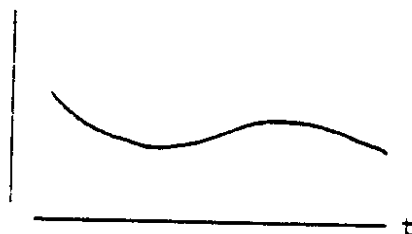
Rollprofil "D"

Finansiär
Kontaktförmedlare
Utbildare/informatör



Rollprofil "E"

Finansiär
Operatör
Operationell kontrollant



2.4 Nätverks struktur

För att ytterligare förstå besluts- och handlingsprocesserna på nätverken skall vi komplettera begreppen roller och rollprofiler med att diskutera några karaktäristiska drag hos nätverken. Vi väljer att särskilja två dimensioner för att beskriva nätverkens struktur:

- (1) Omfattning
- (2) Integration

Fallstudierna visar att antalet agerande inom ett nätverk kan variera kraftigt. När det gäller BITTS projekt som "Grundvattentillgångar i Botswana" eller "Plan Sierra" urskiljer vi inte mer än 5 till 10 aktörer. Detsamma gäller SIDA projekten "Yrkesskolan i Moshi" och "Kraftverksrehabilitering i Vietnam", liksom SWEDFUND projektet "Optimus Zimbabwe". Inom andra nätverk kan vi urskilja någonstans mellan 10 och 20 aktörer, t.ex. SWEDFUND projektet "Prolacsur i Peru", SIDA's "Stöd till bondekooperationen i Nicaragua" och "Förvaltningsbiståndet i Zimbabwe". Andra nätverk är betydligt större; SIDA's "Systemindustriprogram" involverar ett 80-tal aktörer, stödet till jordbrukssektorn i Zambia involverar ett femtiotal aktörer. SAREC projekten är också mycket omfattande.

Nätverkets omfattning har en självklar koppling till den roll en myndighet kan spela. Desto mera omfattande nätverken blir, desto mera tids- och kunskapskrävande blir rollerna. Men kraven på vissa roller växer mer än på andra. Att spela rollen nätverksbyggare i ett nätverk med 100 aktörer är inte detsamma som vid ett nätverk bestående av 10 eller 20 aktörer. Däremot behöver det inte vara lika stor skillnad på tid- och kunskapsåtgången för att uppträda som strategisk kontrollant eller visionär, kontaktförmedlare, utbildare/informatör.

Jämför vi nätverkens omfattning med biståndsorganisationernas roller i tabell 2.1 ser vi också att det finns en koppling mellan de två. Det är på de mera omfattande nätverken som vi finner att konsulter och andra aktörer spelar rollen nätverksbyggare. Där biståndsorganen har den rollen ser vi att de istället tenderar att förlora den strategiska kontrollen. Vi ser att rollen som nätverksbyggare blir mycket arbetskrävande även när det bara är ett fåtal aktörer inblandade, t.ex. SWEDFUND fallen.

Vi kan därför fråga oss om det finns en tendens för de nätverk som är biståndsinsatser att bli mera omfattande ? Om det är så, skall biståndsorganen då välja att bygga ut sin egen kompetens att agera som nätverksbyggare m.m. eller skall de välja att spela på arenor med färre aktörer ? Vi återkommer till de frågorna.

Nätverkens omfattning hänger nära samman med den andra dimensionen av deras struktur: integration. Vi nämnde i avsnitt 2.1 att man kan skilja på hårt och löst sammankopplade nätverk. Biståndsprojekten är ofta exempel på hårt sammankopplade nätverk. Aktörerna på projekten har alla samband med varandra; SCC har kontakt med samtliga instanser inom SIDA liksom med alla myndigheter i Nicaragua. De flesta aktörerna på jordbruksprogrammet möts och har inflytande på beslutsprocessen. De är alla berörda av samtliga övriga aktörers agerande.

Men först och främst är nätverken hårt sammankopplade till sin formella struktur. De ser ut att vara organiserade så att beslut påverkar alla aktörerna och sätter gränser för hur man skall kunna agera inom nätverket i framtiden. Det ser ut som om de olika aktörerna är kontinuerligt beroende av varandra. Andra studier har påvisat att hårt sammankopplade nätverk sällan har en förmåga att handskas med turbulenta miljöer. Om något kännetecknar biståndets miljö så är det framförallt turbulens. En anledning till att nätverk - biståndsinsatser - trots det är stabila, kan vara att det "upplevda" nätverket, det "implicita" nätverk som man faktiskt agerar inom, inte är hårt sammankopplat.

Ett löst sammankopplat nätverk kännetecknas av att de olika aktörerna främst är relaterade till varandra parvis. SAREC's stöd till forskningsrådet i Etiopien är ett exempel. Svenska och etiopiska forskare har avtal med varandra, SAREC och ESTC, men inte med övriga forskare som deltar i arbetet. SIDA's stöd till systerindustriprogrammet är också ett exempel på ett löst kopplat nätverk. Företagen har kontakt parvis, med FIDE och SIDO. Andra aktörer är i regel också begränsade till kontakter med ett par andra organisationer.

Oberoende av hur hårt sammankopplat ett nätverk är formellt, så kan aktörerna välja att betrakta det som löst sammankopplat och agera som om det vore så. Därmed kan också nätverken bli mera stabila. De olika aktörerna agerar för att nå sina egna mål snarare än nätverkets fokus.

Nätverket paralyseras inte utan de olika aktörerna kan fortsätta i sina roller även om några delar av verksamheten står stilla eller förändras.

Ett löst sammankopplat nätverk är inte lika orienterat mot sitt fokus som ett hårt sammankopplat nätverk. I vår diskussion har vi satt några aktörers roll i centrum - biståndsorganens. Vi har också satt ett likhetstecken mellan deras mål och nätverkets fokus. Vi har argumenterat för att de har som sin uppgift att genom strategisk kontroll verka för att nätverkets funktion och fokus står i överensstämmelse med biståndspolitiska mål. Det kan därför sägas ligga i deras intresse att hålla nätverken hårt sammankopplade, det underlättar deras kontrollfunktion och gör det troligare att man arbetar mot nätverkets fokus.

Det verkar också finnas en tendens hos nätverk att omvandlas från hårt till löst sammankopplade, både genom att de "verkliga" nätverken blir mera omfattande och därigenom svåra att integrera och genom att det uppstår en skillnad mellan det formella nätverket och det "upplevda". Båda dessa tendenser får konsekvenser för biståndsmyndigheternas agerande, de måste öka sin förmåga till strategisk kontroll och stärka sitt kunnande vad gäller att agera strategiskt på nätverk.

2.5 Strategier på nätverk

Biståndsinsatser som arenor ger utrymme för många aktörer med olika mål. Rolldiskussionen och exemplifieringen av olika rollprofiler visar att biståndsorganisationerna a priori har en mycket stark maktposition i nätverken. De kontrollerar materiella resurser, de har god tillgång till immateriella resurser som tid och kunskap, de har makt genom formell beslutsrätt. Deras potential för att påverka nätverket är alltså mycket större än många andra aktörers.

Några exempel från fallstudierna kan visa hur andra aktörer har lyckats skaffa sig ett betydligt större inflytande genom strategiskt agerande och vi kan också urskilja några enkla exempel på sådana strategier.

(1) Genom att påverka nätverket så att dess "verkliga" såväl som "upplevda" struktur blir mera löst sammankopplat kan några aktörer stärka sin position. FIDE's agerande på systerindustriprogrammet är ett

sådant exempel. Genom att ha starka direkta kontakter med SIDO och med den svenska resursbasen (parvis) bygger man upp en ställning som på ett sätt försvårar biståndsorganens kontroll. SIDA's inflytande som finansiar är relativt litet och SIDA behåller den strategiska kontrollen delvis genom att ingen annan gör anspråk på den. Generellt sett har nätverksbyggaren ett intresse av att hålla nätverket löst sammankopplat - förutom givetvis om det är biståndsorganet som uppträder i den rollen. Nätverksbyggarens makt och inflytande ökar i en situation då aktörerna har sina kontakter med nätverksbyggaren snarare än utspridda till de andra organisationerna. Nätverksbyggaren kan skapa beroende till sig själv genom att kontrollera resursflödena.

(2) Aktörer kan också välja att etablera "delnätverk" som blir egna små arenor inom ramen för det större nätverket. En aktör kan på det sättet välja att få stort inflytande över en liten del av verksamheten och inget inflytande alls över andra delar av nätverket. Vi såg hur SCC inom ramen för jordbrukssektorstödet i Zambia försökte bryta sig ur det gemensamma avtalets procedurer för att istället etablera en hårdare knytning till ZCF. Detsamma gällde Svalöf AB och ZAMSEED. De fyra organisationerna valde att hellre ha ett stort inflytande över en liten arena än ingen alls över en större. Företag på systerindustriprogrammet har också skapat nya arenor på det sättet.

(3) En annan strategi är att en aktör allierar sig med andra aktörer som har liknande intressen. Genom att samarbeta kan de stärka sin maktposition. De olika organisationerna som deltar i förvaltningsbiståndet till Zimbabwe har skapat ett forum för att utväxla erfarenheter och diskutera sitt förhållande till biståndsmyndigheten. Alfa Laval och SMR har täta kontakter när det gäller mejerianläggningen i Peru och vi tycker oss kunna beskriva deras agerande gentemot SWEDFUND som ett typexempel på en strategisk allians. Deras särintressen har blivit väl tillgodosedda, medan det är mera tveksamt om nätverkets fokus uppnås.

En allians innebär ofta att aktörerna sluter sig samman för att tillgodose mål som inte helt överensstämmer med nätverkets fokus. De minskar därmed sin möjlighet att påverka dessa, men det kanske spelar mindre roll för dem. Det är därför viktigt att inse skillnaden mellan mål och fokus. En strategi att forma allianser innebär i sig att nätverket blir mera hårt sammankopplat. Vi nämnde att detta i regel

inte låg i nätverksbyggarens intresse. Vi kan också se att där andra aktörer formar allianser och strävar att skapa hårt sammankopplade nätverk - där uppträder biståndsorganet i rollen nätverksbyggare! Där har myndigheten störst intresse av ett löst sammankopplat nätverk för att öka sitt inflytande.

Vi har gett exempel på tre olika strategier;

- (1) Omvandla hårt kopplade till löst sammankopplade nätverk
- (2) Skapa "delnätverk"
- (3) Skapa allianser

Vårt resonemang om strategier bygger på att aktörerna vill påverka nätverket och att de strävar efter att få ett stort inflytande. På många projekt är det så, men inte på alla. Biståndsverksamheten bygger på samarbete med mottagarlandet och den svenska myndigheten kan välja att avstå från inflytande under förutsättning att det mottagande landets myndigheter har makt. Någon av det mottagande landets organisationers mål antas överensstämma med myndighetens mål, och de förutsätts ha stort inflytande på nätverkets fokus. Det är t.ex. en förutsättning för BTTIS verksamhet att det mottagande landet har en stark ställning på nätverket.

Fördelen med nätverksperspektivet är att det inte ställer någon aktör i centrum. Istället kan vi se hur de olika aktörerna uppträder, vilka roller och rollprofiler de innehar. Vill vi sätta biståndsorganen i centrum kan vi göra det och diskutera deras strategiska agerande, men vi kan också diskutera andra aktörers respons liksom hela nätverkets funktion.

Det finns alltid aktörer som har ett litet inflytande på nätverket och det beror många gånger på att de inte riktigt förstår nätverkets natur. De har inte uppfattat skillnaden mellan det formella och det verkliga nätverket, eller de har inte insett vilka möjligheter till strategiskt agerande de andra organisationerna har. I åtskilliga fall är det biståndsorganisationerna som inte tillvaratar sina egna intressen. Att skapa en riktig bild av nätverket är nödvändigt och viktigt för att förstå såväl sin egen roll som de andra aktörernas, och det kan skapa möjlighet att få inflytande till minsta möjliga uppoffring.

Om vi utgår från att biståndsmyndigheterna vill ha ett stort inflytande på nätverket kan vi se att de bör välja olika strategier utifrån olika rollprofiler. I figur 2.4 ger vi några sådana exempel. Om vi tar några exempel från fallstudierna kan vi se att BITS, som liknas vid "A", får ett stort inflytande genom att involvera många aktörer och genom att se till att det finns starka band mellan dem. Projektet i Botswana är ett exempel på ett hårt sammankopplat nätverk. På de andra BITS projekten finns det rörelser i riktning mot att skapa löst kopplade nätverk, där har också myndigheten ett mindre inflytande och uppträder i andra rollprofiler.

SWEDFUND uppträder som nätverksbyggare i båda fallen, men har en strategi som går ut på att skapa hårt sammankopplade nätverk. Det har inte lyckats, men kanske hade man som myndighet fått större inflytande om man från början utgått från tanken att skapa löst kopplade nätverk. Istället har de andra aktörerna skapat delnätverk och allianser, med påföljd att SWEDFUND tvingats till en mycket mera aktiv roll än menat för att säkerställa nätverkets fokus.

SIDA och SAREC uppträder annorlunda i rollen - och på ett sätt som stärker deras inflytande. De tendenser som finns att skapa allianser och delnätverk hotar heller inte nätverkens fokus. När det gäller yrkesskolan i Moshi har nätverket så pass få deltagare att det inte finns så stort utrymme för olika strategier. Dock kan man tänka sig att roller fördelas inom en organisation så att t.ex. ett biståndskontor uppträder i en roll och hemmamyndigheten i en annan. Har de olika syn på projekten kan de sträva efter att omvandla nätverket, skapa allianser eller delnätverk. Vi ser exempel på det när det gäller jordbruksprogrammet i Zambia. Biståndskontoret ser inte SIDA i rollen av nätverksbyggare. Det strävar efter att bibehålla ett hårt sammanknutet nätverk, liksom SLU. SIDA i Stockholm är mera benägna att se fördelarna med ett löst kopplat nätverk, liksom några av de andra aktörerna. Perspektivet skiftar om vi väljer att inkludera inomorganisatoriska arenor! Skillnader mellan högkvarter och biståndskontor framstår som naturliga med tanke på den interna rollfördelningen.

När andra aktörer uppträder som nätverksbyggare kan SIDA stärka sitt inflytande genom att hålla nätverket hårt sammankopplat. I fallet med systerindustriprogrammet ser vi också hur SIDA skapar allianser med

Figur 2.4 Strategier på nätverk

Strategi	1		2	3
	Påverka nätverkets struktur: Till hårt sammankopplat	Till löst sammankopplat		
Rollprofil				
"A" Finansiär Strategisk kontrollant	✓			
"B" Finansiär Taktisk kontrollant Nätverksbyggare		✓		
"C" Finansiär Visionär Strategisk kontrollant	✓			✓
"D" Finansiär Kontaktförmedlare Utbildare/informator			✓	✓
"E" Finansiär Operatör Operativ kontroll			✓	✓

vissa av de deltagande företagen och på det sättet motverkar FIDE's dragning mot ett löst kopplat nätverk. SAREC kan agera på liknande sätt på HRP programmet; medan programmets sekretariat kan ha intresse att upprätta ett löst kopplat nätverk så har SAREC det inte. Tendensen motverkas då genom att man söker allianser med andra finansörer och med forskargrupper - det kan ge en bas för att stärka SAREC's inflytande på programmet.

En fråga som inte rests här är hur det mottagande landets myndigheter skall agera. Det borde vara intressant att analysera deras roll på nätverken, och i synnerhet att identifiera strategier som stärker deras inflytande. Som det nu är har givarlandets organisationer de mest inflytelserika rollerna. Bara några få av våra fallstudier visar utländer i roller som nätverksbyggare och strategisk kontroll. Det finns en fara att i takt med att givarländernas strategiska kapacitet ökar så minskar den i de mottagande länderna. Visserligen har vi i den här diskussionen tagit biståndsorganens perspektiv och tolkat deras agerande så att det reflekterar mottagarens mål och nätverkets fokus, men det är en förenkling som knappast tål en djupare analys. Samtliga aktörer har nytta av att bättre förstå såväl sina som de andra aktörernas roller, det underlättar nätverkets funktion.

KAPITTEL 3 - Framgångsfaktorer

Fallstudierna i appendix 1 är exempel på "lyckade" biståndsprojekt. Vilka kriterier har använts för att bedöma dem så? Med lyckade projekt menar vi inte att de varit problemfria, men projekten står i någorlunda god överensstämmelse med biståndspolitiska mål, de har rätt resultat, de ursprungliga planerna har följts eller modifierats på ett ändamålsenligt sätt. Projekten vi studerat är inte nödvändigtvis de bästa, men det tillhör den "övre kvartilen". Vaga kriterier? Ja, men en gemensam uppfattning från referensgruppen och utredarna kan vara en tillräcklig grund, inte minst med tanke på de syfte vi har.

I det här kapitlet skall vi se närmare på några drag som verkar vara gemensamma och som kan ha samband med att projekten är relativt bra. Det är inte ovanligt att forskare inom samhällsvetenskaperna medvetet väljer att studera "framgång", i synnerhet om man har ett normativt syfte - att förbättra någon annan verksamhet. Studerar man särskilda problemområden kan man få en fördjupad förståelse av problems orsak och natur - men inte nödvändigtvis av deras lösning. Genom att fokusera på det som varit bra kanske det går att få kunskap om varför det blivit så - och därigenom idéer om hur annan verksamhet skall bedrivas.

Vi tycker oss kunna särskilja fem faktorer på de här fallen. De är inte sinsemellan oberoende, tvärtom, några uppträder alltid tillsammans. Tre faktorer har att göra med interna förhållanden på myndigheterna, en faktor avser mottagarlandets organisationer, och en faktor spänner över hela nätverket.

3.1 Kontinuitet

Kontinuitet kan ses utifrån två perspektiv; för det första, hur länge har den huvudansvarige handläggaren arbetat med projektet, för det andra, hur länge har andra i organisationen arbetat med projektet. Ett byte av personer på handläggartjänsten kan kompenseras av att sekreterare och assistenter, alternativt överordnade, är kvar och förvaltar kunskap om verksamhetens traditioner.

Samtliga fall utom ett (stöd till jordbrukssektorn i Zambia) kännetecknas av hög kontinuitet. BITS projekten har i samtliga fall handlagts av samma personer under lång tid, och när det skett personalbyten har kunnandet funnits kvar på andra håll i organisationen. Det har varit en fördel att organisationen är liten, det innebär att information lätt sprids på flera händer. Då blir en enstaka handläggare inte lika avgörande för verksamhetens kontinuitet.

SAREC fallen kännetecknas också av god kontinuitet. På våra fall har det bara skett personalbyte en gång under loppet av 8 - 10 år. Dessutom har SAREC en organisation som drar in de olika handläggarna i verksamheten genom att sakkunskap och länderkunskap först delas upp och sedan integreras. Det är en form av "matrisorganisation" som också ökar flexibilitet och anpassning. Organisationen blir inte beroende av någon enstaka handläggares närvaro.

SIDA har betydligt större problem med kontinuitet. Yrkesskolan och systerindustriprogrammet är unika i att samma handläggare varit med från början och sedan följt respektive projekt under minst 10 år. Handläggningen av UNAG, kraftverksrehabiliteringen och förvaltningsbiståndet kännetecknas av ganska god kontinuitet. Det första är relativt nytt och det har inte varit något byte på handläggartjänsten. De andra två har bytt handläggare, men i det ena fallet fanns den förre handläggaren kvar på byrån och i det andra hade handläggaren skött samma projekt på biståndskontoret. De fem nämnda projekten kännetecknas också av relativt god kontinuitet på handläggningen vid biståndskontoren (utom systerindustriprogrammet).

Jordbrukssektorstödet till Zambia har däremot handlagts av en lång rad personer. Tjänstledighet, sjukdom, m.m. har gjort att det inte blivit någon riktig stabilitet på sektorbyrån. Programmet är dessutom för stort för att kontinuitet på en chefstjänst skall kunna kompensera för turbulens på övriga nivåer.

SWEDFUND projekten har bytt huvudansvarig handläggare ett par gånger under kort livstid - 4 till 8 år. Det har varit svårt för myndigheten att finna sin roll och man har inte hållit samma nätverken så som man kanske borde ha gjort. Men även om man bytt huvudhandläggare har andra personer deltagit kontinuerligt, t.ex. jurister och controller. I ett fall fanns dessutom den förre handläggaren kvar i organisationen.

Mönstret ovan är klart och tydligt. Det förstärks också om vi ser på de andra organisationerna; Swedforest, SMR, FIDE, SCC har alla haft låg eller ingen omsättning på sin personal. Men medan god kontinuitet verkar vara regel hos SAREC, SWEDFUND och BITS, så verkar det vara undantag på SIDA. Sådan är i alla fall den allmänna meningen.

Varför är det så? Ja, det har vi inte försökt svara på vid den här utredningen, men vi kan reflektera över problemet. De små organisationerna verkar inom specialområden, de ger kanske handläggarna större möjligheter att fördjupa sig och utveckla sitt kunnande. SAREC ger forskare bra möjligheter att följa forskningen och påverka utvecklingen. SWEDFUND ger samma möjligheter när det gäller investeringsanalys och projektarbete. Genom att organisationerna är mindre blir det kanske lättare att arbeta - mindre byråkrati, kortare beslutsgångar, snabbare resultat (och kanske samtidigt trevligare). SIDA's möjlighet till fältarbete är både ett hot och en möjlighet. En tids utlandsvistelse är nyttigt, men kan vara svårt för familjen även om det är bra för karriären. Det är en anledning till att handläggare lämnar organisationen. Slutligen påverkar organisationens lönepolitik deras förmåga att rekrytera och behålla personal. Många undersökningar visar att en lön som uppfattas som bra och rättvis har större samband med trivsel än något annat.

Biståndsorganens personalomsättning måste också ses i förhållande till övriga aktörer. Hög personalomsättning hos SIDA ger t.ex. de företag som verkar som nätverksbyggare eller som står för kontrollen en mycket större möjlighet att skapa inflytande på projekten. Tänkbara motstrategier, som t.ex. att skapa allianser och att hålla nätverken hårt sammankopplade, kräver personal som känner de andra aktörerna och kan projektens historia. Inte minst när det gäller kontakt med det mottagande landets organisationer är kontinuiteten oerhört viktig, nya ansikten vid förhandlingarna skapar osäkerhet och minskar förtroendet för myndigheten.

3.2 Kunskapsuppbyggnad

Biståndsprojekt är en komplicerad verksamhet som kräver kunskap inom många områden. Det är fråga om tekniska bedömningar - att förstå teknik och att bedöma förutsättningarna för dess användning. Det krävs kunskap

om biståndets miljö - de sociala och ekonomiska grunderna för utveckling. Det krävs kunskap om projektadministration, avtalsfrågor och andra juridiska frågor. Det krävs metodologiskt kunnande t.ex. för utvärderingar.

Även om biståndsorganisationerna rekryterat de bästa tänkbara kandidater till handläggartjänsterna (vilket givetvis är en möjlighet) hade dessa behövt bygga upp sitt kunnande; tekniker beträffande makroekonomiska frågeställningar, sociologer beträffande ekonomi och teknik, m.m. Hur sker då kunskapsuppbyggnad? På flera av våra fall har vi noterat att kunniga och kompetenta handläggare varit en förutsättning för biståndsorganens agerande. Finns det några mönster för hur den kunskapen utvecklats?

För det första hänger kunskapsuppbyggnad nära samman med kontinuitet. Det är individer som innehar och agerar utifrån kunskap - inte organisationer. Där handläggarna följt projekt en längre tid har de också utvecklat kunnande inom det området. Vi ser det på SAREC fallen, handläggarnas fackområden låg egentligen utanför projekten men de har byggt upp sitt kunnande efter hand. SWEDFUND fallen demonstrerar tydligt myndighetens kunskapsuppbyggnad. Båda projekten ledde in på nya marknader där SWEDFUND inte hade någon erfarenhet av vare sig bolagsbildning eller offentlig administration. Handläggarna fick lära sig själva, och de andra aktörerna, hur internationella samarbetsprojekt kan bedrivas.

För det andra, roller ställer olika krav på kunskap. Visionärsrollen ställer kanske störst krav, den kombinerar alla kunskapsområden och förutsätter dessutom kreativitet. För en organisation som SAREC kombinerar t.ex. visionärsrollen forskningskunnande, biståndspolitiskt kunnande, administrativt kunnande och institutionellt kunnande. På systerindustriprogrammet har visionärsrollen förutsatt industriellt kunnande, utvecklingsekonomiskt kunnande, internationella kontakter och kunnande om teknologiöverföringsprocessen. Strategisk kontroll förutsätter också ett mycket brett kunnande, men ger kanske ändå något större möjligheter att bygga upp kunnandet successivt. Övriga kontrollfunktioner ställer mindre krav, liksom kontaktförmedlarrollen. Den senare ställer framförallt krav på informationssystem och utblick snarare än på någon fackkunskap. Utbildare/informatörsrollen ställer krav på kunnande, men det kan avgränsas och specialiseras.

För det tredje, kunskap byggs upp genom aktiv handling. Där t.ex. SIDA kontrakterar ut nätverksbygggarrollen finns det en risk för att handläggarnas kunnande gradvis blir urholkat om de inte finner en aktiv roll på projekten. Det innebär att de måste bemästra avtalsformerna, de måste precisera frågeställningar för utvärderingar och diskussioner, de måste spela en aktiv roll som dialogpartner - först och främst genom en kontinuerlig strategisk kontroll. Det är en truism att kunskap utvecklas genom att tänka, ställa frågor, finna svar, utbyta tankar med andra som besitter kunskap. Man når inte kunskap enbart genom att läsa utvärderingsrapporter där någon annan svarat för att definiera frågeställningen. Det är viktigt att biståndsmyndigheterna har initiativet och engagerar sig i en dialog kring utvärderingars resultat.

Vi har konstaterat att biståndsmyndigheterna inte uppträder i rollen "strategisk kontrollant" i 7 fall av 13. Samtidigt är det en viktig roll ur myndighetsperspektiv - och en roll som t.ex. SIDA strävar efter att inneha. Eftersom andra kontrollantroller, nätverksbygggarroll m.m. är resurskrävande och inte ger så stort inflytande, fäster man ofta blicken på just rollen som strategisk kontrollant. Men rollen är svår. För det första, den ger inte så stora möjligheter att bygga upp kunskaper. Rollen förutsätter kunnande från början. För det andra, den riskerar att urholka kunskap. Om dialogen uteblir, om andra aktörer stärker sitt inflytande och driver aktiviteterna som de anser bäst utan att myndigheten lyckas påverka projektet, då kommer myndigheten in i en "ond cirkel" av kunskapsavveckling.

Det finns anledning att tro rollen bäst skall kombineras med någon annan roll till en säker rollprofil. Det kanske är bra om organisationen medvetet spelar olika roller på olika projekt. Under vissa omständigheter har man då en god bas för kunskapsuppbyggnad, som sedan kan omsättas i kontroll på andra projekt.

3.3 Karriärmöjligheter

Vi har diskuterat vikten av kontinuitet och kunskapsbyggnad. Alla organisationer har att hantera det dilemma som uppstår från dessa båda företeelser. Genom att bygga upp kunskaper meriterar sig människan för nya arbetsuppgifter, utökade ansvarsområden, mera inflytande. Hur gör

man då för att samtidigt behålla honom eller henne vid de ursprungliga uppgifterna? Vi kan se tre exempel på sådana mekanismer på våra fall.

SAREC's handläggarpuppgifter är unika, likaväl som forskningsarbete är unikt. Det kanske också finns anledning att tro att forskare är mer beredda av att utveckla sitt kunnande och stärka sitt inflytande på de projekt de arbetar. Har man valt den yrkesinriktningen är man kanske a priori mera intresserad av att utveckla sig själv genom att söka kunskap. Kanske är det så att SAREC's tjänster är karriär nog i sig. Vägen framåt ligger i att utvecklas i tjänsten, inte i nya och förment viktigare befattningar.

SIDA som är en större organisation kan erbjuda möjligheter att byta position men ändå behålla arbetsuppgifterna. De som handlagt ett projekt på sektorbyrån kan sedan få ungefär samma ansvarsområde på fältet, och vice versa. Den som stannar kvar inom en byrå kan fortsätta ha kontakt med verksamhet man handlagt tidigare. Organisationen ger i sig sådana möjligheter, men därmed inte sagt det önskvärda går att realisera. Antalet högre tjänster är begränsat, utlandstjänsterna ställer krav på familj, etc. etc. Trots det tycker vi det verkar ha varit möjligt att befordra och behålla handläggare på de projekt vi studerat, förutom på stödet till jordbrukssektorn i Zambia. Där har SIDA också kommit att inta en svag ställning.

Den tredje lösningen på "karriärproblemet" ser vi på de mindre organisationerna. Deras verksamhetsvolym har expanderat snabbt. Antalet tjänster har vuxit och därmed har också några tjänster blivit mera seniora - befordring är ett faktum, liksom utökat ansvar. Att skapa nya små organisationer som växer snabbt i relation till sin ursprungliga omfattning gör det möjligt att hantera karriärproblemet. Det verkar som en organisation som ökar sin omsättning från 300 till 600 miljoner har ett starkare skäl att tillsätta nya tjänster än den som expanderar från 3 000 till 3 300 miljoner, vilket givetvis också är logiskt.

Vi ser också att personal cirkulerar mellan de fyra organisationerna. Vi kan anta att när någon byter från en organisation till en annan så försämrar han eller hon inte sina villkor. Dessutom finns det anledning att tro att kunskapsuppbyggnaden som skett i en organisation kommer till nytta i nästa. Organisationerna överlappar varandra ifråga om länder, typer av projekt, m.m. Ibland är de aktörer på samma nätverk.

Det kan därför vara viktigt att anlägga ett helhetsperspektiv på personalomsättningen vad avser biståndsadministration. Förlorar SWEDFUND kunniga medarbetare till SIDA så är det förstås ett problem för SWEDFUND. Men för det totala svenska arbetet med biståndsprojekt kan det innebära att det funnits möjlighet för (viss) kontinuitet, kunskapsuppbyggnad och karriärmöjlighet. Uppdelningen av bistånd på myndigheter har fördelar och nackdelar - den här aspekten pekar på en väsentlig fördel.

3.4 Kulturella partners

Vår analys har först och främst gällt biståndsorganisationerna och i andra hand övriga organisationer i Sverige. Nätverken består förstås också av aktörer på det mottagande landets sida. Det är mycket viktigt att organisationer där uppträder i rollerna som visionär och strategisk kontrollant. Landets myndigheter och organisationer uppträder givetvis i en rad andra roller också, men de två ovan nämnda är de viktigaste för att skaffa inflytande över projekten.

Om myndigheterna i det mottagande landet agerar med tyngd i rollerna som visionär och strategisk kontrollant, ställer det mindre krav på biståndsmyndigheterna i Sverige. Men det är ett faktum att om inte myndigheterna tar på sig de rollerna så gör andra det - antingen biståndsorgan eller konsulter, företag och andra enskilda organisationer. Det finns givetvis många principiella aspekter att lägga på det; för det första blir resultaten sämre eftersom verksamheten inte förankras ordentligt i det mottagande landet, för det andra har de främmande organisationerna aldrig samma lokalkännedom som landets myndigheter, för det tredje skapas långsiktiga beroendeförhållanden. Listan på anledningar till att det mottagande landet skall ha det främsta ansvaret för utvecklingsaktiviteter kan göras lång, men vi skall inte diskutera den mera här.

Istället kan vi konstatera att på de flesta av våra fall har det mottagande landets organisationer varit starka, haft en god förhandlingsstyrka och varit de som tagit initiativ till samarbetet. Det finns undantag, systerindustriprogrammet i Tanzania är ett sådant exempel. Programmet är speciellt eftersom det bygger på samarbetet mellan enskilda företag på lägre nivåer. Det är de centrala tanzaniska

organisationerna som är svaga. De tanzaniska småföretagen är betydligt starkare, både i förhållande till övriga tanzaniska organisationer och till de svenska företagen.

En av de främsta anledningarna till att kraftverksrehabiliteringen i Vietnam gått bra är att företagsledningen och arbetarna på kraftverket varit skickliga. Samma sak gäller t.ex. kommunförbundets aktiviteter i Zimbabwe - myndigheterna där har vetat hur de skulle utnyttja de svenska konsulterna och har styrt dem efter sina önskemål. Däremot visar jordbrukssektorstödet till Zambia på att problemen ökar när de lokala myndigheternas samordnande roll försvåras. De senaste åren har personförflyttningar inom jordbruksministeriet försvagat Zambias roll på programmet.

Trots att vi vet att starka mottagare är en förutsättning för lyckat bistånd vill vi därmed inte dra slutsatsen att det skall styra valet av projekt. Det är fullt möjligt att en verksamhet är så angelägen att den prioriteras ändå. Det kanske går att bygga upp mottagarens kapacitet under processen - åtminstone vill vi gärna tro det, även om det är mycket svårare än vad som hittills förutsatts i biståndsarbetet. Det innebär att biståndsorganisationerna kan få ta på sig rollerna som visionärer och strategiska kontrollanter, och kanske också uppträda relativt ensamma i dem.

Men de olika biståndsorganisationerna har inte samma förutsättningar att göra det - eller rättare sagt, de har inte samma förutsättningar att uppträda ensamma i rollen. Vi har sett att BITS uppträder som strategisk kontrollant, och vi menar att organisationen skall göra det också. Men BITS har inte kapacitet att axla uppgiften själv. Man förutsätter att mottagarlandet uppträder i den rollen. BITS blir mera en "strategisk dialogpartner" och kontrollerar att mottagarens kontroll överensstämmer med svenska intressen. Det är en viktig distinktion - när det finns en kunnig partner kan biståndsmyndigheten uppfylla förväntningarna på kontroll med en betydligt mindre resursanvändning än som annars vore fallet. Att vara strategisk kontrollant kan då innebära att myndigheten inte agerar kontinuerligt i rollen, det går att komma in i projektet, agera diskussionspartner, och dra sig ur igen. BITS agerar t.ex. så när det gäller Botswana projektet och skulle förmodligen mycket väl kunna göra det på de övriga med. SIDA kan däremot inte lösa sin roll som strategisk kontrollant så enkelt. Det

kan dels bero på att verksamheten är känslig (t.ex. förvaltningsbiståndet i Zimbabwe), även om mottagaren är stark bör SIDA behålla sitt inflytande så att de biståndspolitiska målen uppfylls. Det kan också bero på att mottagarens myndigheter är svaga. Men organisationen måste ha beredskap för båda eventualiteterna. Samma sak gäller egentligen SWEDFUND och SAREC.

3.5 Process- och resultatorientering

På samtliga fall vi studerat har aktörerna på nätverken haft mycket täta kontakter med varandra. SWEDFUND's personal besöker företagen i Peru och Zimbabwe flera gånger per år. SAREC's personal har haft täta kontakter med de organisationer de samarbetat med; styrelsemöte, programförhandlingar, uppföljningsbesök m.m. SIDA's personal har täta kontakter med mottagarländernas myndigheter och besöker ofta projektplatserna. BITS handläggare besökte projekten minst en gång per år och ofta mer.

Själva samarbetsprocessen har varit viktig. Den har kännetecknats av goda informella kontakter vid sidan av de mera formella reglerna vad gäller avtal, ansvar och arbetsfördelning. Teleskolan i Kalmar är ett gott exempel på det, visserligen är det inte biståndsmyndigheten som agerar i nätverket utan skolan självt, men hela verksamheten och de positiva sidoeffekterna man förväntar sig beror på att de informella relationerna är bra.

Vi kan tolka det som att aktörerna varit processorienterade. De har sett till att nätverket har hållits intakt. Det gäller främst de som verkat i rollen nätverksbyggare men de har haft stöd från andra aktörer. Det är viktigt att de som stått för kontroll på olika nivåer har insett betydelsen av att processen i sig fungerat bra.

Resultaten är också viktiga, processen är inte ett självändamål. Det är inte ovanligt att organisationer blir inriktade på synbara och mätbara resultat. Det är för övrigt en risk som är störst vid den typ av integrativ verksamhet i osäkra miljöer som bistånd utgör. Kraven på mätbara resultat och mätbar "kostnadseffektivitet" är störst på de områden som är minst lämpade för sådan resultatuppföljning. Följden blir lätt en dysfunktionell kortsiktig rationalitet - som gör det mindre troligt att man når de övergripande målen.

Men resultaten är viktiga, det gäller att finna utvärderingsmetoder som gör det möjligt att diskutera vad som åstadkommit och vilka bristerna har varit utan att använda förment rationella kriterier på framgång. Vi har sett flera bra exempel på utvärderingsinitiativ, t.ex. samarbetet med Göteborgs universitet vad gäller uppföljning av yrkesutbildning i Tanzania. Det borde kunna ge upphov till en väl avvägd kvantitativ såväl som kvalitativ syn på effekterna av projektet. Energisektorstudierna är ett annat exempel, liksom de SAREC initierade genomgångarna av WHO's program för "human reproduction".

Det är viktigt för myndigheterna att ha en öppen syn på vad som är utvärderingssystem, vilken typ av information som skall genereras och hur den används. De måste vara både resultat- och processorienterade - det ena får inte utesluta det andra. Utvärdering skall vara integrerat med beslut och handling så att informationen kommer till användning.

Utvärdering är som företeelse fördelat på de tre olika kontrollantroller vi särskiljer. Det finns anledning att tro att desto fler aktörer som delar de funktionerna desto mera ändamålsenligt fungerar nätverket. Även om nätverket i princip skapas för att integrera resurser och fördela arbetet, så finns det några arbetsuppgifter som inte skall utföras av någon enstaka aktör. Utvärderingen är en sådan funktion och den kan användas för att stärka integrationen i nätverket för övrigt.

KAPITEL 4 - Gemensamma problem

Efter att ha diskuterat framgångsfaktorer skall vi nu vända oss mot de gemensamma problemområdena. Det går att urskilja mönster över organisationerna och projekten, mönster som pekar på vilka roller som - med nuvarande arbetssätt - är svåra att hantera. Däremot har vi egentligen inte någon bra grund att stå på för att framföra rekommendationer. De tendenser i den riktningen som framförs skall ses som spekulationer och hypoteser. De måste prövas och operationaliseras innan de tillämpas. Vi kommer att behandla följande problemområden:

1. Att delegera
2. Att förmedla kontakter
3. Att utbilda/informera
4. Att tolka roller

4.1 Att delegera

Vår genomgång av fallstudierna visar att biståndsmyndigheterna har en hög grad av taktisk och operationell kontroll av projekten. Vi ser exempel på SIDA handläggare som läser ett stort antal av de tekniska rapporterna från konsulter som sköter verksamheten, vi ser exempel på en detaljerad granskning av t.ex. faktureringsunderlag. BITS handläggarna har också i några fall en långtgående granskning av projektverksamheten. På ett sätt är det bra att handläggarna är engagerade i projekten, det ger eventuellt en möjlighet till kunskapsutveckling. Det kan också vara en förutsättning för en dialog med t.ex. konsulter att man behärskar deras arbetsområden - läser tekniska rapporter t.ex.

Varför tar vi då upp det som ett problem? Det kan finnas två anledningar som hänger nära samman med varandra. För det första ställer arbetet krav på resurser i form av tid och kunskap. Båda dessa är bristvaror i biståndsmyndigheterna och måste användas på bästa möjliga sätt. För det andra kan det vara så att man agerar i rollerna som

taktisk och operationell kontrollant snarare än i någon annan roll som vore viktigare eller mera önskvärd ur myndighetens perspektiv.

Hur kommer det sig då att myndigheten "hamnar" i de rollerna snarare än i andra? Det är först och främst en fråga om att delegera ansvaret, att finna andra aktörer som tar de rollerna. Varför delegerar man inte mera på handläggarnivå? Det kan finnas flera anledningar.

För det första, myndigheten har kanske inte någon tradition när det gäller att delegera beslut, handling och kontroll. Man saknar den kompetens som behövs för att spela en mera distanserad ledarroll. Notera att traditionen inte behöver hänga samman med hela myndigheten. SIDA's industribyrå har en lång tradition av att delegera roller på projekt, men andra byråer saknar en sådan tradition. Den kompetens som behövs avser t.ex. avtalsformer, kunskap om nyckeldata, överblick över problemområdet.

För det andra, man litar inte på de andra aktörerna i nätverket. Handläggaren, och myndigheten, tycker sig behöva kontrollera verksamheten på alla nivåer för att säkerställa att medel används rätt och för nätverkets fokus. Det finns givetvis också många gånger goda anledningar att vara misstänksam. Det stora problemet är att känna igen vilka aktörer man kan lita på, att urskilja när deras egenintresse sammanfaller med nätverkets fokus (och att de själva inser detta). De handläggare som har det kunnandet kan också våga lita på andra aktörer - alternativt finna vägar för kontroll som är mindre arbetsbelastande för myndigheten.

För det tredje, man ser en stark koppling till agerande på taktisk/operationell nivå och kunskapsuppbyggnad. Detta är givetvis ett dilemma som man inte kommer ur, men att vara medveten om dilemman ökar möjligheten att agera efter studentens behov. SIDA's roll på yrkesskolan i Moshi är ett bra exempel. Myndigheten har under drygt 10 år uppträtt som taktisk och operationell kontrollant. I den nya fasen lägger man ut de rollerna till andra aktörer och kommer som myndighet att agera i andra roller. Det kan finnas goda anledningar för myndigheten att inte delegera, men man måste givetvis vara medveten om varför man uppträder i vissa roller och på sikt ha en uppfattning hur rollen skall förändras.

4.2 Att förmedla kontakter

Det framställs ofta som att de olika biståndsmyndigheterna har en viktig roll att fylla när det gäller att förmedla kontakter mellan den svenska resursbasen och de i u-länderna som kan tänkas vara intresserade av dessa resurser. Vi utgår från att med resurser avses då främst "tid" och "kunskap" - "finansiella resurser" har ju myndigheterna själva.

Hur kommer det sig då att myndigheterna så sällan spelar den rollen på våra fallstudier, det är enbart SAREC - och på några projekt SIDA - som agerar kontaktförmedlare? En möjlighet är att våra fallstudier är ett skevt urval, de är trots allt bara 13. BITS uppträder i den rollen betydligt oftare, kanske också SWEDFUND. Trots det kan det finnas anledning att fundera ytterligare kring rollen. . .

Vad krävs egentligen för att myndigheterna skall kunna verka aktivt i den nämnda rollen? För det första, att förmedla kontakter förutsätter att det finns en efterfrågan - det utgår vi från. Men det är inte nödvändigtvis en efterfrågan riktad mot svenska resurser. Hur får då organisationerna i u-länder reda på att det finns en svensk resurs att tillgå? Genom biståndsorganens representation eller genom utrikesförvaltningen? Hur välkända är de, vad har de för kapacitet att ta emot och slussa vidare eventuella kontakttrevare? Vi kan inte besvara frågorna, men det verkar som om kontakter oftast tas direkt mellan företag, konsulter och privatpersoner och att de "informella" kontaktvägarna är de som senare leder till formella kontakter via biståndsmyndigheterna.

För det andra, att förmedla kontakter förutsätter kunskap om de tillgångar resursbasen har att erbjuda. Vad finns det för tillverkare av glasbruksutrustning i Sverige t.ex. Problemet är att kunskap är väldigt specialiserad, och det är svårt att hitta rätt resursbas utan en ganska långt driven specialisering själv. Myndigheterna kan kanske tillvarata några enstaka branschers intressen genom att bygga upp en överblick över läkemedelsföretagen i landet. De branscher som kännetecknas av monopolsituationer är lättare, där är det uppenbart vem man skall vända sig till. Men för övrigt blir myndighetens roll snarare att förmedla kontakten till någon som i sin tur kan förmedla kontakt, osv. i vad som kan bli en ganska lång kedja.

För att en myndighet skall kunna uppträda i rollen kontaktförmedlare krävs noggrann förberedelse. Man behöver veta vilken typ av kontakter man skall förmedla, hur man når de som efterfrågar en resurs, (eller rättare sagt, hur de skall nå myndigheten), vilka som besitter resursen, hur man når dem och motiverar dem att upprätta kontakt med den efterfrågande parten. Ingendera är lätt, SWEDFUND's problem vad gäller Optimus i Zimbabwe illustrerar frågeställningen tydligt.

4.3 Att utbilda/informera

En annan funktion som myndigheten kan ha är att utbilda och informera andra aktörer, främst de svenska. Det gäller då både utbildning om det som är nätverket - de andra aktörerna, nätverkets fokus, etc, samt omgivningen. Det finns ett stort behov av sådan utbildning, det finns en lång rad studier som bekräftar att främmande aktörer i tredje världen har liten eller ingen förståelse för de kulturskillnader som finns; för utvecklingens ekonomiska, politiska och kulturella betingelser. Svenskar utmärker sig visserligen inte genom att vara sämre än andra, snarare tvärtom, men behovet av mera kunskap finns.

Utbildningen av andra aktörer kan dels bedrivas "formellt" genom att speciella utbildningsinstanser inrättas, t.ex. SIDA's kursgård, Sandö skolan, Exportskolan. Biståndsmyndigheten kan ju också tvinga fram efterfrågan genom att ställa krav på aktörer i nätverken att deras personal tar del av kurserna. Den utbildning som bedrivs är bra och viktig, men förslår inte långt. Behovet är mycket större.

Biståndsmyndigheterna har också en möjlighet att utbilda "informellt". När vi talat om rollen utbildare/informatör ovan är det främst den informella aspekten vi avsett. Det finns flera vägar att gå, många sätt att arbeta på i den rollen. Handläggarna möter utresande konsulter, de möter kanske andra aktörer på hemmaplan, de möter utvärderare, representanter från det mottagande landets myndigheter, etc. De har egentligen stor möjlighet att påverka de andra aktörerna, att sprida information och dela med sig av sina kunskaper. De kan hjälpa till med att lösa operationella problem, de kan vara dialogpartner i diskussioner om utvecklingsfrågor, mål analyser, m.m.

När det gäller myndighetens roll på nätverken (som utbildare och informatör) kännetecknas den av att kombineras med andra roller, och därmed förblir den informell. Men en informell roll kanske lätt förflyktigas, det blir inget av med utbildningen. Kontakterna enligt ovan finns där, men det kanske inte sker någon kunskapsöverföring. Det kan vara nödvändigt att göra rollen explicit utan att för den skull formalisera den. Vi har sett hur en myndigheten agerat bra i rollen, t.ex. SIDA på förvaltningsbiståndet till Zimbabwe. Andra aktörer har också fungerat i rollen, t.ex. FIDE på systerindustriprogrammet och SLU på jordbrukssektorstödet i Zambia. SAREC har också en viktig uppgift som utbildare av de forskare som engagerar sig i samarbete i u-länderna.

För att utbildningen skall bli av krävs dock att respektive handläggare ser sig själv som utbildare. Det krävs att man har en uppfattning om vad som skall läras, att man kan ämnet samt att man ser till att mottagaren tar emot budskapet. Alla de ovan nämnda funktionerna är viktiga, och svåra eftersom de faktiskt inte kan formaliseras. Dessutom måste de andra aktörerna förmås att inse att det finns kunskap att hämta. Blir kunskapsöverföringen inte av kan det bero lika mycket på att den tänkte "mottagaren" inte vill eller kan ta emot som att "sändaren" inte kan eller vill överföra.

Det finns många läsningar i attityder mellan biståndsmyndigheterna och de andra svenska aktörerna som gör det svårt att få kunskapsöverföring till stånd. FIDE lyckas bättre med att utbilda andra småföretagare, men det beror mer på att de (företagarna) är beredda att lyssna på FIDE-
inte på att FIDE sitter inne med kunskaper som inte SIDA har. En utveckling av myndighetens roll som utbildare/informatör kräver att man analyserar sådana svåråtkomliga inlärningsfaktorer.

4.4 Att tolka roller.

Det finns ingen anledning att förvånas över att myndigheterna har svårigheter att tolka sina roller. Man har av tradition inte använt begreppet och det har heller inte funnits någon ram att applicera det inom. Nätverksbegreppet och den därmed sammanhängande rollanalysen är relativt nya inom organisationsstudierna. Det är egentligen också osäkert hur nyttiga de är, det finns inte några exempel på uppföljning av nätverks- och rollanalyser i praktisk myndighetsutövning.

En uppenbar svårighet är att myndighetsutövningen styrs av formella modeller och den är inriktad på beslut och handling. Vidare följer den en projektcykel från idé via genomförande till utvärdering och kontroll. Rollbegreppet går på tvärs över dessa linjer. En del roller kan vara svåra att omsätta i myndighetsinstruktioner eller arbetsbeskrivningar för handläggarna. Andra roller kanske inte stämmer med det tidsförlopp man definierar verksamheten över. Kanske sådana problem övervinns lätt, kanske inte - det kommer förstås att variera från fall till fall.

Det kanske största hindret för myndigheterna är det principiellt svåra i att uppfatta skillnaden mellan formella och upplevda nätverk. Som vi sagt ovan styrs aktörer lika mycket av sin bild av ett händelseförlopp som av dess "formella" struktur. Allteftersom de agerar utifrån sin upplevelse av situationen så formas också nätverket till att bli mindre likt det "formella". Kvaliteten på relationer, makt- och beroende förhållanden ändras. Aktörerna agerar inte alltid rationellt. Men därmed är det inte sagt att de agerar irrationellt. Däremot kan den som inte inser skillnaden mellan rationella och "arationella" beteenden riskera att agera irrationellt.

KAPITTEL 5 - Projektets roll för organisationen

Diskussionen ovan har hela tiden fokuserat på aktörerna och deras roll på projekten. Men det går alltid att vända på den välkända steken. Får vi några nya insikter om vi frågar oss vilken roll projekten spelar för organisationen? Skulle det kunna leda till nya perspektiv eller nya frågor om verksamheten?

Vi vet att aktörerna har olika mål, det innebär förstås att projekten spelar olika roll för deras organisation. Men en diskussion om mål, eller intressen, leder uppmärksamheten till explicita fenomen - mål som sysselsättning, vinst, biståndspolitiska mål, utvecklingsmål. När vi talar om projektets roll här vill vi snarare peka på mera implicita fenomen. Vi intresserar oss för nätverket som en process i samhällsbyggandet och frågar oss hur de olika aktörerna kan tolka verksamheten, vi intresserar oss därmed mindre för det formella än för det upplevda nätverket.

Det här avsnittet har inte samma empiriska grund i fallstudierna som de övriga. Vi har tagit organisationsteoretisk litteratur som vår utgångspunkt - i den mån vi kan exemplifiera vi med våra fallstudier. Dessa har dock sin begränsning i att de så starkt riktar sig mot biståndsmyndigheterna. Projektets roll för organisationen kan dock variera. Likaväl som organisationerna i ett nätverk spelar olika roller på projektet så spelar projekten inte samma roll för alla organisationer. Vi urskiljer 6 olika roller;

1. Projektet som neonljus
2. Projektet som legitimeringsstrategi
3. Projektet som meningsfullt arbete
4. Projektet som verktyg för ändrad position
5. Projektet som magnet
6. Projektet som imitation.

5.1 Projektet som neonljus

Även om biståndsprojekt ställer krav på byråkratiskt agerande, och därmed krav på abstrakta problemformuleringar, mål och konkreta lösningar, är kanske projektets roll snarare att sprida nya idéer och attityder. En sådan utgångspunkt förskjuter det centrala i projekten från de konkreta lösningarna till processen i sig.

Projektet kan vara ett sätt för lokala aktörer att föra ut ett budskap - en problembild - och entusiasmera andra till att försöka vända den negativa utvecklingstrend man menar finns. Projekten kan då beskrivas som en form av ideologisk styrning, d.v.s. ett sätt att förmedla en uppfattning om hur verkligheten är, dess ursprung och framtida önskat tillstånd. Uppmärksamheten blir det centrala.

Processen i sig är det viktiga och lösningarna fungerar främst som motiv för att hålla igång processen och sprida budskapet. När det i själva verket är processen som är relevant finns det stor risk att ett beslutsperspektiv, där agerandet mer eller mindre uttalat tolkas i relation till ett beslut eller uttalade lösningar, leder till en felaktig förståelse för verkligheten.

Det verkar finnas anledningar att tro att för de mottagande landets myndigheter spelar biståndsprojekten en viktig roll just som "neonljus". UNAG's verksamhet i Nicaragua är ett typexempel. Genom att förändra attityder vill man stärka böndernas ställning gentemot "contras" såväl som staten. Processen att bilda kooperativ är viktig, den svenska utvärderingens rekommendationer att "växa långsamt" och "konsolidera" är mot den bakgrunden irrelevanta, men är förstås naturliga om man sätter de uttalade målen i förgrunden.

Förvaltningsbiståndet i Zimbabwe är ett annat exempel, åtminstone vad avser projektkomponenten Kommunförbundets samarbete med Kommunministeriet. Processen, dialogen, möjligheten att utbyta åsikter, är det viktiga. De zimbabwiska myndigheterna verkar inte vilja ha någon koppling till mål, eller till lösningars genomförande. Den delen faller utanför arenan som biståndsmyndigheten uppträder på. Svårigheten att definiera rollen och att avgränsa arenan är också uppenbar när det gäller SIDA i det här fallet.

5.2 Projektet som legitimeringsstrategi

Biståndets existensberättigande ifrågasätts återkommande i den allmänna samhällsdebatten, både det traditionella biståndet via SIDA och de andra aktiviteter biståndsmyndigheterna sysslar med; t.ex. BITS u-krediter, SWEDFUND's kapitalsatsningar. Det har ifrågasatts om svenskt näringsliv har något kunnande att erbjuda u-länderna, om biståndsmyndigheterna i så fall är rätt kanal att slussa kunskandet genom, etc. Några entydiga svar får vi inte, bl.a. därför att svaren kanske inte är intressanta. Debatten och ifrågasättandet är det i sig väsentliga. Andra aktörers existensberättigande kan också vara ifrågasatt, men ofta är vi omedvetna om det politiska spelet bakom mottagarländernas kulisser.

Mot den bakgrunden kan det vara viktigt att betrakta organisationernas agerande utifrån andra perspektiv än effektivitetssträvan. Mot effektivitetssträvan kan man ställa legitimitetssträvan. Organisationers aktörer strävar efter att visa organisationens trovärdighet och vikt för samhällets utveckling och för andra aktörer på den internationella scenen. De svenska biståndsmyndigheterna kan då hänvisa till allt från den globala miljön till handelspolitiska intressen. Härigenom kan omgivningens stöd i vid bemärkelse erhållas.

Genom att delta i projekt som är handlingsinriktade och väl synliga kan de inblandade aktörerna visa sin betydelse. En biståndsorganisation kan därför ha ett bredare intresse av effektiva projekt än vad just den interna effektiviteten i projektet skulle motivera. Det kan t.ex. finnas anledningar att utvärdera projekt som man redan vet är bra för att därigenom öka organisationens legitimitet. Det kanske också finns en fara i att man inte avslutar en lyckad verksamhet medan tid är. Eftersom projektet är bra och ger legitimitet kan det finnas intresse av att fortsätta det längre än vad som är motiverat av effektivitet.

Andra aktörer, typ konsultföretag, har också ett stort behov av att legitimera sig genom att hänvisa till att man är med på lyckade projekt. För små konsultföretag som FIDE spelar det en stor roll. För konsulter som har sin bas i en ideologi, en folkrörelse, blir det också mycket viktigt - som SCC's arbete i Zambia och Nicaragua. För andra organisationer är projektet en belastning, jämför Alfa Laval i Peru.

5.3 Projektet som meningsfullt arbete

Det kan alltså vara viktigt för organisationerna att uppträda på vissa arenor för att därigenom visa sig handlingskraftiga. Det skänker legitimitet. Men det är inte bara viktigt att visa sig handlingskraftig, utan också att uppfatta sig själv som handlingskraftig. Projektet ger känslan av meningsfullt arbete-känslan av en möjlighet att kunna påverka utvecklingen.

Projektformen i sig kan bidra till uppfattningen att man är med och styr en utveckling, att man arbetar gemensamt mot något konkret och bestämt. Samtidigt ger projektformen en känsla av hanterbarhet. Genom att skära ut en avgränsad bit av den annars så komplexa verkligheten kan aktörerna ges en överblick över vad de gör och hur verkligheten förändras.

Att skapa ett hanterbart delproblem är av yttersta vikt för biståndsmyndigheten. Utvecklingens problematik skapar lätt en viss hopplöshet. Ett begränsat projekt kan under dessa förhållanden vara ett avbrott och en motvikt mot den leda som blir följd. Biståndsmyndigheten strävar dessutom efter resultat, projektformen ger en bra möjlighet att urskilja samband mellan en orsak (bistånd) och en verkan (utveckling).

De mottagande ländernas organisationer kan på samma sätt sträva efter att beskriva sin verksamhet som projekt. För dem uppstår då dilemmat att det blir en mängd projekt med olika aktörer. Den hanterbarhet som ett projekt skulle skapa förbyts i förbryllande mångfald när en rad olika biståndsorgan kommer med sina krav på hur projekt skall definieras och styras. En organisationsform med starka fördelar när det gäller att skapa överblick och enighet förbyts på det sättet i sin motsats.

Ett närliggande problem gäller projekts tendens att bli stora. Den meningsfullhet och spänning under hanterbara former som vi talat om förstärks om projektet är stort och synligt. Uppfattar vi projektet som ett reaktion mot rutinen, mot krisen, innebär det också att en stark reaktion ger utslag i mer ovanliga eller avvikande projekt. Reaktionens styrka driver upp projektens storlek.

5.4 Projektet som verktyg för ändrad position

Vi har ovan talat om nätverk som inom- och mellanorganisatoriska arenor där det inte finns någon given struktur för hur ansvars- och arbetsfördelning ska ske. Arbetssättet utvecklas efter hand. Aktörerna kan utveckla nya kompetensområden, nya positioner och nya relationer. Dessa kan få betydelse långt utöver projektets räckvidd.

Det är troligt att de aktörer som har initiativet i projektet också har störst möjlighet att utveckla ett vidgat handlingsutrymme eller en vidgad kompetens. Biståndsverksamheten är intressant genom att den har som explicit mål att skapa kompetens och handlingsutrymme - först och främst hos det mottagande landets aktörer, men i andra hand också hos svenska aktörer. Ett ständigt återkommande problem är att det oftast är organisationer med sin bas i andra länder som har initiativet. Nätverksbyggare och andra roller med stort inflytande innehas oftast av biståndsmyndigheten själva eller dess konsulter. De stärker sin egen kompetens medan det primära målet, att stärka mottagarens kunnande, inte uppfylles utan kanske motverkas.

Finns det någon möjlighet för det mottagande landets organisationer att använda projekten som verktyg för att ändra sin position? Plan Sierra gjorde detta, liksom de tanzaniska småföretagen och de zimbabwiska myndigheterna. För dem har respektive projekt inneburit en möjlighet att bygga upp sitt kunnande. Det beror på att de haft starka ställningar på nätverket från början. De har agerat i roller som skapat inflytande och de har tillfört resurser som andra aktörer varit beroende av. Det kan vara nyttigt att koppla en roll- och nätverksanalys till projektbedömningen.

På samma sätt kan vi se att svenska organisationer utnyttjat projekten för att vidga sitt handlingsutrymme. SMR har skapat intresse för kooperativa principer och skulle kunna använda Prolacsur projektet som bas för nya verksamheter i Latinamerika. Statistiska Centralbyrån, SIPU, m.fl. har också byggt upp sitt kunnande som konsulter på den internationella marknaden. Teleskolan har en strategi för att vidga sina internationella kontakter. Biståndsmyndigheterna har samma möjlighet - förvaltningsbistånd är en växande del av verksamheten, det beror bl.a. på att SIDA byggt upp kunnande och kontakter på området.

5.5 Projektet som magnet

Det finns många exempel på att ett projekts synergi, dess möjlighet att innehålla kompletterande delar, betonas som något värdefullt. Det behöver inte nödvändigtvis vara fråga om funktionella eller informationsmässiga kopplingar; de olika komponenterna på t.ex. förvaltningsbiståndet i Zimbabwe eller jordbrukssektorstödet i Zambia, har väldigt lite med varandra att göra. Vart består då synergien?

Handling kräver engagemang. För att projekten skall leda till resultat krävs att aktörerna integreras i och engagerar sig för projektet. Om projektet uppmärksammas drar det lättare till sig nya aktörer. Att projektet finns till och uppmärksammas blir värdefullt genom att det kan skapa nya engagemang. Projektens olika delar kan stödja varandra genom att de tillsammans involverar och engagerar fler aktörer.

SIDA's stöd till kraftverksrehabilitering i Vietnam kan vara ett sådant exempel. För de vietnamesiska myndigheterna fungerar det som magnet, andra organisationer involveras, t.ex. UNDP - och det leder till nya satsningar inom energiförsörjningen. SCC's ursprungliga samarbete med UNAG har också engagerat flera nya aktörer och projektet har integrerat medel från andra byråer på SIDA. SWEDFUND's projekt i Peru har dragit till sig finansiärer från andra håll, t.ex. lokala utvecklingsbanker.

Att projektet har rollen som magnet liknar intill förväxling idén om biståndsmedel som katalysatorer för utvecklingen. Att ett projekt kan vara magnet sett ur en organisations perspektiv betyder dock inte att det är en katalysator för utveckling. Det fungerar som magnet för olika aktörer och magnetismen kan vara mer eller mindre klart relaterad till nätverkets fokus och till utvecklingsmål.

Jordbrukssektorstödet i Zambia är exempel på en mycket stor helhet vars olika delar har lite med varandra att göra. Här är det bra att projektets definition är abstrakt och ospecifikt. Det ger utrymme för många olika intressen, samtidigt som det är så ospecifikt att det är svårt att argumentera mot det som helhet. Samma sak gäller SAREC's projekt, de kan också verka som magneter ur någon aktörs perspektiv utan att synergien egentligen är kopplad till samarbete mellan projektens funktioner. Vaga mål är då en fördel.

5.6 Projektet som imitation

Projektorganisation är ett sätt att skapa ordning och reda kring en verksamhet - eller i varje fall ett försök i den riktningen. Trots det kännetecknas projekt av osäkerhet vad gäller effekterna. Ett sätt att hantera denna osäkerhet är att istället för att söka organisera och forma aktiviteterna från tänkta och önskade effekter så modelleras projektet efter andra projekt som uppfattas som förebilder.

Vi ser exempel på att projektidéer förs vidare, t.ex. satsningar på småindustri och teknologiöverföring i systerindustriform, förvaltningsbistånd, miljövårdsinsatser, m.m. Man kan också sträva efter att imitera processen, t.ex. institutionellt samarbete i form av "twinning arrangements". Att imitera är givetvis inte enbart en nackdel - det är också ett exempel på organisatorisk inläring och tillämpning av nytt kunnande.

Projektet som imitation blir emellertid ett problem när det man jämför med är resultatet av långa historiska förlopp och inte enbart eller huvudsakligen resultat av målmedvetna satsningar. Ändå ges ibland det intrycket - men "Gnosjö-andan" har aldrig varit ett projekt. Framväxten av den kooperativa rörelsen har heller aldrig varit ett projekt.

Genom att implicit betrakta historien likaväl som framtiden i form av "ett antal projekt" skapas ett intryck av hanterbarhet och medvetenhet. Förebilderna skärs loss ur sitt sammanhang och appliceras i en helt annan miljö. Eventuella baksidor eller speciella förutsättningar kring de lyckade exemplen bortses därmed lätt ifrån. Tidsperspektiven nedtonas också. Det som är resultatet av en lång och komplicerad historisk utveckling hanteras som något entydigt och kortsiktigt möjligt att uppnå på ett planerat sätt. Att forma en arena som imitation får betydelse både för hur förändringar uppfattas och för möjligheterna att driva förändringsarbete.

Det är viktigt att inse för vilka aktörer projektet är en imitation, och vad de i så fall har för förebilder. Visionären kanske ofta är den som har en förebild baserad på historiska exempel. Det belyser vikten av att visionären har en stark lokal förankring, och att andra aktörer bidrar till att pröva förebildens värde.

KAPITEL 6 - Slutsatser

Utgångspunkterna för det här resonemanget är att biståndsmyndigheten ansvarar för att den verksamhet som finansieras står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Vidare antar vi att man strävar efter att finna arbetsformer som ställer så små krav som möjligt på egna resurser vad avser handläggartid - samtidigt som myndighetsansvaret bibehålles.

För att hitta rätt rollprofil är det först nödvändigt att diskutera karaktäristika hos själva biståndsinsatsen och dess miljö. Vi koncentrerar oss här på fyra dimensioner;

(1) Projektet kan vara mer eller mindre "planeringsbart". Kraftverksbygge, vägbygge, leverans av industrialläggningar - där maskiner och utrustning står för en stor del av kostnaden - är att betrakta som enkla. Insatser där kunskaps- och organisationsutveckling står i centrum är mera komplexa; de innehåller mera osäkerhet och kan inte planeras lika entydigt. I det senare fallet är själva processen lika viktig som slutprodukten. Vi skiljer på tekniskt orienterade och processorienterade projekt - där de förra är lättare att planera i förhållande till ursprungliga mål.

(2) Det mottagande landets myndigheter kan vara mer eller mindre kunniga. Den offentliga förvaltningen i u-länder har brist på personal och ledarskap. Absorptionsförmågan när det gäller samarbete med biståndsorgan kan vara låg, men trots det är det angeläget att verksamheten kommer till stånd.

(3) Verksamhetens mål kan vara mer eller mindre komplex. I det enkla fallet är tillväxtmålet det enda viktiga. Andra mål, t.ex. demokratinålet, är mera svåra att bedöma verksamheten mot. I svåra fall står olika mål för biståndet i motsatsställning till varandra, t.ex. tillväxt kontra miljö, nationellt oberoende kontra demokrati.

(4) Den svenska resursbasen för biståndssamarbete kan vara mer eller mindre väl utvecklad. I det bästa fallet finns flera organisationer med bred erfarenhet av internationellt arbete. I det sänsta fallet finns bara en tänkbar samarbetspartner och den har kanske ingen tidigare erfarenhet av arbete i u-länder.

Även om vi kan tänka oss ytterlighetsfall i vardera dimensionen är det förstås så att verkligheten i själva verket ligger någonstans mitt emellan på skalan. För tydlighetens skull skall vi dock här tala om ändpunkter på vardera dimensionen och vi får då följande uppställning:

Verksamhetens natur:	Teknisk	-	Processinriktad
Mottagande förvaltning:	Kunnig	-	Svag
Insatsens mål:	Enkla	-	Komplexa
Svensk resursbas:	God	-	Svag

Vi kan se att nätverken kommer att ha helt olika karaktär beroende på var på skalan vi befinner oss. En insats av teknisk karaktär, med kunnig mottagande förvaltning, enkla mål och en god svensk resursbas ställer få krav på myndigheten; det räcker med att uppträda som finansiär och som operationell kontrollant. En insats av processinriktad karaktär, med svag mottagande förvaltning, komplexa mål och dålig svensk resursbas ställer större krav på myndigheten; den skall uppträda som finansiär, strategisk och taktisk kontrollant, kontaktförmedlare samt utbildare/informatör.

Om vi enbart arbetar med ändpunkterna i varje dimension ser vi då att det finns 16 kombinationsmöjligheter för värdena på dimensionerna. Vi nämnde 2 ovan, men det finns ingen anledning att gå igenom alla. Istället har vi valt ut 5 tänkbara kombinationer - sådana som vi tror är relativt vanliga inom biståndsarbetet och som ställer helt olika krav på myndigheten. Tabell 6.1 visar kombinationerna och de roller biståndsorgan, mottagande lands myndighet, och andra, spelar.

Om vi nu ser på de olika kombinationerna kan den första (tekniskt inriktat, kunnig mottagare, låg komplexitet på mål, god resursbas) kanske vara en insats av typ kraftverksrehabilitering, leverans av en turnkey anläggning, vägbygge, eller något liknande. Insatsen kan planeras med enkla medel och osäkerhetsfaktorerna är få.

Figur 6.1 Nätverkskaraktäristika och olika typer av rollprofiler

Nätverkets karaktär	Biståndsmyndigheters roller	Roller för mottagarlandets myndigheter	Andra aktörers roller
<u>Exempel I</u> Tekniskt orienterat Kunnig mottagare Enkla mål God resursbas	Finansiär Operationell kontroll	Visionär Strategisk kontroll	Visionär Nätverksbyggare m m
<u>Exempel II</u> Tekniskt orienterat Kunnig mottagare Komplexa mål Dålig resursbas	Finansiär Strategisk kontroll Utbildare/informatör	Visionär Strategisk kontroll Nätverksbyggare (?) Utbildare/informatör	Operatör Taktisk kontroll Operationell kontroll m m
<u>Exempel III</u> Tekniskt orienterat Svag mottagare Enkla mål God resursbas	Finansiär Strategisk kontroll Operationell kontroll Kontaktförmedlare	Strategisk kontroll Taktisk kontroll	Visionär Operatör Nätverksbyggare Utbildare/informatör
<u>Exempel IV</u> Processinriktat Svag mottagare Komplexa mål Svag resursbas	Visionär Finansiär Nätverksbyggare Strategisk kontroll Taktisk kontroll Utbildare/informatör	Strategisk kontroll Taktisk kontroll Visionär	Visionär Operatör Operationell kontroll
<u>Exempel V</u> Processinriktat Kunnig mottagare Komplexa mål God resursbas	Finansiär Strategisk kontroll Kontaktförmedlare	Visionär Strategisk kontroll Nätverksbyggare Taktisk kontroll	Operatör Utbildare/informatör Operationell kontroll

Det mottagande landet ligger troligen i Asien eller Latinamerika. Den offentliga förvaltningen i de flesta afrikanska länderna är relativt svag. Det är förstås också möjligt att den myndighet man samarbetar med skiljer sig från gängse norm i landet. Även i länder med svag förvaltning finns det ju organisationer med hög kompetens - och vice versa.

Vidare är målet kanske först och främst att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Visserligen ligger det på myndigheten att bedöma om tillväxtnålet råkar i konflikt med andra mål, men den saken kan vara mer eller mindre lätt att bedöma. Att bidra till att bygga upp kemisk industri ställer större krav på t.ex. bedömning av konsekvenser för miljön.

Dessutom finns det en svensk resursbas i form av företag, konsulter och andra organisationer som är vana att arbeta internationellt. Företag av typen ABB, Alfa Laval, Skanska, Pharmacia, VBB, har alla personal med erfarenhet av arbete utomlands och de har en administration som kan ta hand om de praktiska angelägenheterna.

Under sådana omständigheter kan biståndsorganisationen begränsa sina arbetsinsatser till finansiering och operationell kontroll. Det är viktigt att det är det mottagande landet som initierar verksamheten, som är visionär - och det kan förutsättas att kunnandet för det finns. Det mottagande landet bör också ha den strategiska kontrollen över verksamheten - och har förutsättningar att klara det. Därför behöver inte biståndsmyndigheten uppträda i den rollen.

Med tanke på den goda resursbasen och den kunniga mottagaren kan såväl nätverksbygggarrollen som andra kontrollantroller, kontaktförmedlare, etc. spelas av andra organisationer, dvs. konsulter och företag i Sverige och i det mottagande landet. Genom den operationella kontrollen (revision) försäkras sig myndigheten om att processen går rätt till.

I nästa steg har vi ändrat några av de dimensioner som beskriver nätverket. Vi har fortfarande ett tekniskt orienterat projekt och en kunnig mottagare, däremot är målen komplexa och kanske självmotsägande och vi har en dålig svensk resursbas (dålig i bemärkelsen erfaren av utlandsarbete). Själva verksamheten kanske delvis är densamma som i fallet ovan, men effekterna i landet kan vara mera diskutabla. En

industriplanläggning kan vara förenad med höga risker vilket gör tillväxtnålet mindre självklart. Infrastrukturuppbyggnad kan få långtgående konsekvenser för inkomstfördelning och levnadsmönster.

Biståndsmyndigheten bör i sådana fall också uppträda i rollen som strategisk kontrollant. Det mottagande landets myndigheter uppträder i den rollen, men det är viktigt att det sker en kontinuerlig uppföljning av insatsen och en strategisk dialog om dess värde. Biståndsmyndigheten skall inte lämna den rollen till andra aktörer. För att uppfylla myndighetsansvaret måste de agera aktivt och ha inflytande på projektet när målen är komplexa.

Ytterligare en anledning att agera som strategisk kontrollant är att den svenska resursbasen är svag. Risken för felsatsningar ökar och det kan inte antas att andra svenska aktörer har intresse som står i överensstämmelse med nätverkets fokus. Dessutom innebär det att biståndsmyndigheten har en viktig roll att spela som utbildare av de andra aktörerna samt som informatör. Myndigheterna har ofta ett brett kunnande om biståndets miljö som det i ett sådant här fall är angeläget att sprida till andra svenska organisationer. Dessutom krävs sannolikt en löpande "utbildning/information" om mål och hur de dilemma dessa ger upphov till skall hanteras.

Eftersom det mottagande landets myndigheter beskrivs som kunniga, kan man förvänta sig att de också uppträder som utbildare/informatörer. I avsnitt 4 talade vi om vikten av att göra rollen explicit och det är viktigt i detta fallet. Det finns oftast inte en tradition bland dem att se sig som utbildare/informatör. Biståndspersonal betraktas som experter och man inser inte att de måste läras upp för att kunna fungera som sådana. Det mottagande landets myndigheter har mycket att vinna på att spela rollen utbildare/informatör - både för att stärka sitt inflytande samt för att bidra till biståndets effektivitet.

I nästa typ av biståndsinsats har vi också ett tekniskt inriktat projekt med låg komplexitet vad avser mål och med en god svensk resursbas. Däremot är det mottagande landets myndigheter svaga; de har dåligt utbildad personal och svag förhandlingsstyrka. Med tanke på det är det viktigt att biståndsorganisationen uppträder i rollerna strategisk och operationell kontrollant, både för att bedöma att verksamheten står i överensstämmelse med de övergripande målen.

(eftersom det inte kan tas för givet att det mottagande landet gör det) samt för att övervaka att processen fungerar som planerat och är effektiv.

Det är också mycket troligt att det mottagande landets myndigheter inte av sig själva söker kontakt med någon svensk organisation. Det ligger så att säga i definitionen att de inte har den kunskap och de kontaktytor som krävs för att finna en lämplig partner för teknologiöverföring. Biståndsmyndigheten har då en viktig roll att spela som kontaktförmedlare. Däremot behöver inte biståndsmyndigheten agera som nätverksbyggare om det finns en bra svensk resursbas och heller inte som utbildare/informatör.

Den fjärde typen av insats har vi beskrivit som processinriktad, med svag mottagarmyndighet, hög komplexitet vad gäller mål, samt en svag resursbas i Sverige. Det är egentligen de sämsta möjliga förutsättningarna för ett samarbete och det ställer stora krav på biståndsmyndigheten vad gäller tid och kunskap. För det första är det troligt att biståndsmyndigheten engagerar sig som dialogpartner när det gäller visionen på ett tidigt stadium. Det är ett sätt att direkt stärka det mottagande landets förvaltning och tidigt styra insatserna i enlighet med de biståndspolitiska målen. Med tanke på att den svenska resursbasen är svag krävs det också att biståndsmyndigheten agerar som nätverksbyggare samt utbildare/informatör. Dessutom måste myndigheten uppträda i samtliga kontrollantroller.

Den här typen av nätverk är inte ovanliga i biståndet, tvärtom. Med tanke på inriktningen av biståndet mot de fattigaste länderna och de mest eftersatta befolkningsgrupperna är det en naturlig följd. Men det ställer som sagt stora krav på myndigheten. Enbart genom att ändra några förutsättningar - stärka det mottagande landets förvaltning och utveckla den svenska resursbasen - kan myndigheten ta sig ur den mest resurskrävande rollen som nätverksbyggare. Det senare skulle också skapa förutsättningar för att andra aktörer uppträder som utbildare/informatör samt i kontrollantrollerna. Ingenting är något som förändras på kort sikt och skall biståndsmyndigheten agera inom ramen för den här typen av nätverk är det nödvändigt att spela de roller som det inte finns andra aktörer för.

Det femte exemplet visar på en typ av insats som har viktiga likheter med den ovanstående; processinriktad och med komplexa mål. Det faktum att det finns kunniga mottagare och en god svensk resursbas gör dock att biståndsmyndigheten kan begränsa sig till rollerna som finansiär, strategisk kontrollant och eventuellt kontaktförmedlare. Den senare rollen kan vara viktig eftersom även en kunnig mottagare inte kan förutsättas ha information om den svenska resursbasen när det gäller processinriktad teknologiöverföring.

Vi nöjer oss med de här exemplen för att visa resonemangens karaktär. Genom att ändra förutsättningarna kan man sedan diskutera vilka rollprofiler biståndsmyndigheten skall ha vid olika typer av insats och omgivning. Men det är en spekulativ ansats. Vi kan ju inte med säkerhet ange vilken rollprofil som är bäst. Vad vi kan göra är att "tänka högt" med referens till fallstudierna och vad vi för övrigt vet om biståndet och dess miljö. Hittills har vi enbart talat om "ändpunkterna" vid respektive dimension, men i själva verket är ett projekt aldrig antingen tekniskt eller processororienterat utan någonstans däremellan. Detsamma gäller förstås målens komplexitet, den svenska resursbasen och det mottagande landets myndigheter.

Vad händer vid en felaktig analys av förutsättningarna? Om man hamnar i fel ruta så att säga. Med tanke på våra förutsättningar - att driva bra biståndssamarbete med lågt anspråk på administrativa resurser - kan två fel göras; (1) spela roller som inte behöver spelas av myndigheten, eller (2) inte spela roller som borde spelats. I det första fallet blir resultatet troligen att insatsen når sina mål, men till onödigt höga kostnader. I det andra fallet finns det en risk att man inte når målen. Är felen lika allvarliga? Nej, givet att målen är angelägna är det ett större fel att inte nå dem än att nå dem till för hög kostnad.

Om vi utgår från biståndets miljö - de mottagande organisationernas kompetens - kan vi mycket förenklat säga att den kompetensen hänger nära samman med ländernas GNP per capita. (Jag hänvisar till A. Israel - se bibliografin). Dessutom varierar det institutionella kunnandet inom respektive land - organisationer med höga tekniska krav på sig (flygbolag, teleförvaltningar, etc) fungerar bättre än andra (banker, industriföretag, hamnmyndigheter, etc). Sämst fungerar olika typer av "extension service", integrerade förvaltningar, organisationer för landsbygdsutveckling. Vid utvecklingssamarbete i länder med hög GNP per

capita kan vi utgå från att en svensk biståndsmyndighet inte behöver uppträda i rollen visionär, inte heller som nätverksbyggare eller operatör, inte som taktisk kontrollant men kanske som strategisk och operationell kontrollant (beroende på den svenska resursbasen och målens komplexitet). Det kan också vara nödvändigt att agera som kontaktförmedlare och att dela rollen utbildare/informatör med andra organisationer. Exempel på sådana länder är de som kallas för "högre medelinkomstländer" som Egypten, Jordanien, Brasilien, Malaysia, Gabon och Senegal.

I länder med något lägre GNP per capita bör samarbetet bedrivas med organisationer som har en hög absorptionsförmåga. Biståndsmyndigheten kan uppträda som kontaktförmedlare, utbildare/informatör, samt med nödvändighet som strategisk kontrollant och undantagsvis som taktisk och operationell kontrollant. Rollerna som nätverksbyggare och operatör bör fortfarande ligga på andra organisationer. Exempel på länder är Kina, Indien, Pakistan, Dominikanska Republiken, Guatemala, Filippinerna, Indonesien och Madagaskar.

I länder med lägst GNP per capita är det troligt att myndigheterna bör ta på sig flera roller. De kan agera som dialogpartner när det gäller utvecklingsvisionen. De måste uppträda som strategisk och taktisk kontrollant. Det är också sannolikt att de får uppträda som nätverksbyggare - men de bör då verka för att på sikt överlåta den rollen till andra aktörer genom att också explicit uppträda som utbildare/informatör. I den här gruppen återfinns t.ex. SIDA's programländer.

Men mottagarens "kunnande" varierar också beroende på organisationens karaktär. Det finns åtskilliga exempel på biståndsinsatser där den mottagande organisationen - om än i låginkomstland - kan ta på sig roller som annars biståndsmyndigheten skulle haft. I det här sammanhanget spelar också den svenska resursbasen en viktig roll. Där finns aktörer som agerar nätverksbyggare och operatörer. Biståndsmyndigheterna kan i ett längre perspektiv styra dem för att inta andra roller - t.ex. den taktiska och strategiska kontrollen. Det kan också vara viktigt att "uppgradera" operatörer till nätverksbyggare, utbildare/informatörer. Då ökar förmågan att erbjuda samarbete till de fattigaste länderna inom ramen för en relativt liten biståndsadministration.

Vid en jämförelse med de svenska biståndsorganen ser vi att SIDA också uppträder i de roller man kunde förvänta sig med tanke på ländervalet. Ett stort problem härvidlag är att organisationens kapacitet inte räcker för att spela alla roller som egentligen behövs. Vid valet mellan olika roller (som ju i och för sig inte är explicit eftersom situationen inte analyseras med rollbegreppet) väljer man snarare att agera som nätverksbyggare och operatör. Kontrollfunktionen inriktas på lägre nivåer - taktisk och operativ. Däremot uppträder man inte lika ofta i rollerna visionär, strategisk kontrollant, kontaktförmedlare och utbildare/informatör. Genom att välja roller som bättre stämmer med insatsernas krav borde organisationen kunna driva biståndssamarbetet med lägre resursanvändning. Den tid och kunskap som finns i organisationen skulle utnyttjas bättre för strategisk kontroll, dialog med mottagarländernas representanter, samt för utbildning och information. Inte minst SIDA's biståndskontor har en mycket väsentlig uppgift att fylla när det gäller rollen utbildare/informatör. De resurser som finns där vore bättre utnyttjade för det ändamålet än för de kontrollantroller (taktisk/operationell) som biståndskontoren ofta har idag.

BITS arbetar i ett bredare spektrum av länder och det blir aktuellt att delta i flera olika typer av insatser. BITS spelar däremot ett begränsat antal roller. Rollprofilen varierar beroende på om det är u-krediter, tekniskt bistånd eller internationella utbildningsprogram som handläggs. När det gäller u-krediter bör BITS, förutom som finansiär, agera som strategisk kontrollant. När det gäller tekniskt bistånd kan det vara någon av de andra kontrollantrollerna (beroende på förutsättningarna). Detsamma gäller utbildningsprogrammen - med tillägget att BITS där också kan agera som utbildare/informatör. BITS har också en viktig roll som kontaktförmedlare. Organisationen sätter förstås ramar för vilka roller man kan spela och det uppstår två allvarliga problem; (1) man engagerar sig i insatser där det kan uppstå behov att spela fler roller än vad man har resurser för, eller (2) man väljer att inte engagera sig i angelägna biståndsprojekt eftersom man i förväg ser att de ställer för stora anspråk på BITS resurser. Vid det första fallet måste organisationen åter lägga ut problemlösningen på andra organisationer och söka ett utvidgat samarbete (det finns också en risk att problem inte upptäcks om man inte innehar kontrollantrollerna - alternativt att man inte har stort inflytande på nätverket genom de roller man spelar). Vid det andra fallet går såväl

mottagare som det svenska samhället miste om bra samarbetsprojekt till följd av felaktigt utnyttjade resurser inom biståndsadministrationen i stort.

SWEDFUND's verksamhet återfinns egentligen i insatser som - a priori - inte ställer så stora krav på tid och kunskap från organisationen. Det beror först och främst på de förutsättningar om den svenska resursbasen som vi noterat. Men organisationen spelar flera - och mer arbetsintensiva - roller. Problemet uppstår eftersom andra organisationer (främst de svenska företagen) inte bidrar med de resurser man kunde förvänta sig. Eftersom SWEDFUND också har ett ägarintresse tvingas man engagera sig djupare i insatserna. På ett sätt har SWEDFUND de rakt motsatta problemen BITS har - på relativt likartade insatser (åtminstone vad avser kontakter med den svenska resursbasen).

En sista slutsats är att begreppen roll och rollprofil är ett bra instrument för att analysera såväl myndighetsstrukturen för biståndet i stort som myndigheternas agerande inom ramen för olika insatser. När det gäller den första frågan kan vi notera att myndighetens funktion (roll) inte har legat till grund för den arbetsfördelning mellan BITS, SIDA, SWEDFUND och SAREC som finns idag. Det leder till dubbelarbete och ett dåligt utnyttjande av den kapacitet som finns för t.ex. den viktiga strategiska kontrollen. När det gäller den andra frågan har vi noterat att det ofta är biståndsmyndigheten som förlorar inflytande på projekten eftersom man inte har analyserat nätverkens karaktär och inom ramen för det definierat sin roll och de möjligheter till inflytande som följer med rollen. Biståndsorganisationerna bör kunna erbjuda ett bättre utvecklingssamarbete genom att definiera sin egen roll och rollen för andra svenska organisationer mera ändamålsenligt.

KAPITEL 7 - Sammanfattning

På de följande sidorna skall vi sammanfatta den diskussion som förts ovan samt peka på de viktigaste slutsatserna vad gäller biståndsmyndigheternas arbetssätt. Vi utgår från utredningens syfte:

- (1) att definiera och beskriva de roller som myndigheterna spelar när en biståndsinsats genomförs,
- (2) att utveckla en begreppsapparat för att beskriva myndigheternas arbete vid biståndsinsatser,
- (3) att peka på områden som kan förändras och förbättras när det gäller handläggningen av biståndsinsatser.

Syfte 1. Definiera och beskriva roller

Baserat på en genomgång av 13 fallstudier har vi identifierat 9 olika roller som spelas av någon eller några av de inblandade aktörerna vid en biståndsinsats. De svenska biståndsorganisationerna kan uppträda i alla rollerna, men några roller spelas ofta av andra svenska organisationer eller av organisationer i u-länderna. Rollerna är:

- (1) Visionären - den som har idéer och tar initiativ till att starta någon verksamhet.
- (2) Kontaktförmedlaren - den som för samman parter med olika resurser som behövs för verksamheten.
- (3) Nätverksbyggaren - den som ser till att olika parter engageras för verksamheten, samt fördelar och integrerar arbetet.
- (4) Finansiären - den som bidrar med finansiella resurser.
- (5) Operatören - den som levererar en tjänst eller en vara till slutkonsumenten, "den som slår i spiken".

(6) Strategisk kontrollant - den som bevakar att insatsen står i överensstämmelse med övergripande mål för utvecklingen.

(7) Taktisk kontrollant - den som bevakar att insatsen mål uppfylles och vilka effekter som uppstår.

(8) Operationell kontrollant - den som bevakar att arbetet utföres korrekt och effektivt.

(9) Utbildare/informatör - den som tillför andra aktörer information om projektet och dess miljö, den som "oljar maskinen".

Syfte 2. Att utveckla en begreppsapparat för att beskriva arbetssätt

I utredningen har vi anlagt ett nätverksperspektiv på biståndsinsatserna. Det innebär att vi betraktar insatserna som arenor för beslut och handling inom och mellan olika organisationer. Nätverk saknar hierarkisk struktur och därför finns det inte någon övergripande formell makt. De olika aktörerna erhåller inflytande genom de roller de spelar - vissa roller ger stort inflytande medan andra ger inte så stor möjlighet att påverka verksamheten.

Aktörerna har mål för sin verksamhet, när det gäller nätverket talar vi däremot om fokus. Nätverkets fokus är det som traditionellt benämnes projektets mål, men det är viktigt att göra en distinktion mellan nätverkets fokus och aktörernas mål - de överensstämmer inte till fullo.

Nätverks struktur kan diskuteras i två dimensioner; deras storlek och deras integration. Nätverk med flera deltagare ställer andra krav på aktörerna i olika roller än nätverk med få deltagare; framförallt rollen som nätverksbyggare kräver mera arbete men den strategiske kontrollanten däremot kan behålla inflytande utan avsevärt större resursanvändning.

Vad gäller integration kan nätverk beskrivas som hårt respektive löst sammankopplade. Hårt sammankopplade nätverk kännetecknas av hög grad av interdependens mellan samtliga aktörer. Löst sammankopplade nätverk kännetecknas av parvisa relationer mellan aktörerna och låg

interdependens. Löst sammankopplade nätverk är ofta stabila och anpassningsbara i turbulenta miljöer.

Aktörerna på nätverket kan agera för att öka sitt inflytande över verksamheten. De olika rollerna ger en bas för det. Nätverksbyggaren har ofta ett intresse av att hålla nätverket löst kopplat. Då kan han ha kontakt med andra aktörer var för sig och skapa beroende av sina egna resurser. Andra roller kan a priori ha större intresse av ett hårt sammankopplat nätverk, t.ex. finansiären eller visionären. Genom att skapa allianser och "nätverk inom nätverket" kan de stärka sitt inflytande.

Inom ramen för ett nätverk uppträder biståndsmyndigheterna ofta i flera olika roller. Vi har benämnt kombinationen av roller för rollprofil. När det gäller en biståndsinsats som utvärderingen av grundvattenresurser i Botswana uppträder BITS i rollerna finansiär och strategisk kontrollant. När det gäller forskningssamarbete med Etiopien uppträder SAREC i rollerna finansiär, kontaktförmedlare, strategisk kontrollant och utbildare/informatör. Förutom att vara finansiär uppträder SWEDFUND ofta som nätverksbyggare, taktisk och operationell kontrollant. SIDA uppträder som både finansiär, operatör, taktisk och operationell kontrollant vid yrkesskolan i Moshi - men har andra rollprofiler på andra insatser.

Begreppet rollprofil är centralt när det gäller att beskriva myndighetens arbetssätt. Dels är det användbart för att beskriva den verklighet av beslut, handlingar och resultat vi observerat på fallstudierna. Dels är det möjligt att identifiera rollprofiler som är anpassade till olika typer av projekt. Utifrån en viss rollprofil är det sedan möjligt att observera särskilda problemområden när det gäller att arbeta i respektive roll. Det är då nödvändigt att operationalisera de mera abstrakta resonemangen om roller och rollprofiler så att de kan omsättas i handläggning. De abstrakta begreppen har emellertid ett fortsatt värde som begrepp genom att visa på nya perspektiv, vilket kan vara av värde i sig.

Syfte 3. Rekommendationer

När det gäller de rekommendationer som kan föranledas av utredningen skall vi gruppera dem i två kategorier. För det första: rekommendationer om vilken rollprofil myndigheten bör ha vid olika

typer av biståndsinsatser. För det andra: rekommendationer hur biståndsmyndigheterna skall spela respektive roll på bästa möjliga sätt. När det gäller den första kategorin av rekommendationer måste vi hålla oss kvar på det abstrakta planet och använda nätverksbegreppet. När det gäller den andra kategorin baseras rekommendationerna på de framgångsfaktorer respektive problemområden som diskuterats i kapitel 3 och 4, samt på kapitel 2.

(A) Vilken rollprofil är bäst för myndigheten ?

- (1) Det är möjligt och användbart att använda nätverkskaraktäristika för att definiera lämpliga roller för biståndsmyndigheterna.
- (2) De rollprofiler man då kommer fram till ser mycket olika ut och ställer helt olika krav på tid, kunnande och materiella resurser.
- (3) Rollen som strategisk kontrollant är det under de flesta förhållanden nödvändig att myndigheten spelar. Den ger stort inflytande men ställer krav på djupt och brett kunnande - däremot ställer den som regel inte så stora krav på tid.
- (4) Den strategiska kontrollen ger myndigheten möjlighet att ändra sin egen rollprofil - funktionen innebär inläring på "högsta nivå", vilket ger möjlighet att anpassa rollerna efter nya krav som kan uppstå.
- (5) Rollen som strategisk kontrollant bör kombineras med flera roller när det gäller myndigheternas profil. Det finns annars en risk att inflytandet blir begränsat, att kontrollfunktionen begränsas till enkla frågeställningar och att handläggarna (och därmed myndigheten) kommer in i en ond cirkel av kunskapsavveckling.
- 6) Myndigheterna, och andra svenska aktörer, bör aldrig uppträda ensamma i rollen som visionär. Däremot är det viktigt att de kan uppträda som dialogpartner när det gäller "visionen" - framförallt vid den typ av insatser där målen är komplexa och det samarbetande landets organisationer svaga. I de fallen är det viktigt att uppträda i visionärsrollen, det ger en återkoppling till den strategiska kontrollen samtidigt som det medverkar till myndighetens kunskapsuppbyggnad.

- (7) Rollen som nätverksbyggare förutsätter tid och kunskap. Den är mycket arbetsintensiv. På vissa typer av insatser måste myndigheten spela den rollen, men eftersom handläggarkapacitet är en knapp resurs är det nödvändigt att undvika den rollen i mesta möjliga mån. Det kan ske genom att välja mottagarländer (eller sektorer inom länder) med hög absorptionsförmåga eller att bygga upp den svenska resursbasen.
- (8) Det är viktigt att några biståndsmyndigheter även uppträder i rollen som nätverksbyggare. Rollen ger möjlighet till kunskapsuppbyggnad och är därför bra för karriärutveckling på handläggarnivå. Det vore visserligen bättre om myndigheterna kunde räkna med att dra till sig kompetens utifrån (t.ex. från aktörer-konsultföretag - som spelat rollen nätverksbyggare), men så länge det inte är ett realistiskt alternativ bör det finnas ett visst utrymme för kompetensutveckling internt. Detsamma gäller rollen som operatör - om än i ännu mindre utsträckning.
- (9) Det finns anledning att förmoda att den svenska resursbasen är svag vad avser de flesta nätverk/insatser (med tanke på att många angelägna insatser kännetecknas av att vara processinriktade, av att ha komplexa mål, av att det mottagande landets myndigheter är svaga). Myndigheterna får i ökad utsträckning spela rollen utbildare/informatör - i kombination med strategisk kontroll.
- (10) Desto vanligare det blir med insatser av processinriktad karaktär, desto troligare att myndigheten behöver agera som kontaktförmedlare. Detsamma gäller när det mottagande landets myndigheter kan antas vara okunniga om den svenska resursbasen. Handläggarnas beredskap att faktiskt förmedla kontakter och deras medvetenhet om de krav som rollen ställer bör byggas ut.
- (11) I de länder Sverige deltar i ett djupare och mera långsiktigt utvecklingssamarbete kan den svenska myndigheten spela flera roller - framförallt som visionär, strategisk kontrollant, utbildare/informatör. Myndigheterna bör också inrikta sig på att utveckla och utbilda den svenska resursbasen för samarbete i de länderna.

(12) En rad andra länder kan dra nytta av utvecklingssamarbete med Sverige - ett samarbete som också kan vara intressant för det svenska samhället i vid mening. De myndigheter som deltar i sådant samarbete bör dock arbeta med en mera begränsad rollprofil - strategisk och taktisk kontroll (ibland enbart operationell kontroll) i kombination med övergripande roller som kontaktförmedlare och utbildare/informatör.

B. Hur kan rollerna spelas på bästa möjliga sätt ?

Oberoende av vilken roll myndigheten spelar finns det ett antal gemensamma framgångsfaktorer;

Kontinuitet på handläggartjänsterna

Kunskapsutveckling

Karriärmöjligheter

Förmåga att delegera

Strategisk kontroll

Såsom listan är ordnad ger de övre faktorerna förutsättningar för de lägre. Kontinuitet är en förutsättning för kunskapsuppbyggnad. Dessa båda är en förutsättning för karriärutveckling. Dessa tre bygger upp förmågan att delegera. Alla fyra ger möjlighet till strategisk kontroll - och är samtidigt förutsättningar för en effektiv strategisk kontroll.

(1) Kontinuitet på handläggartjänsterna är en av de viktigaste framgångsfaktorerna på biståndsinsatser (detsamma gäller för övrigt under de flesta omständigheter). Tyvärr underskattas det ofta. Om de ansträngningar som inriktas på andra organisatoriska problem istället inriktades på personalpolitik vore mycket vunnet. Vad kan man då göra för att skapa kontinuitet ? En del av svaren är självklara, t.ex.:

Konkurrenskraftiga löner

Förmånliga arbetstider

Möjligheter till vidareutveckling i arbetet

Intressanta arbetsuppgifter

Trivsel på arbetsplatsen

Andra är mindre självklara, t.ex; (1) att inte byråkratisera arbetet genom att införa svaröverskådliga rutiner, hierarkiska beslutsprocesser

och långsam utveckling av ärende, (2) att inte trivialisera arbetet genom att lägga ut de mest stimulerande arbetsuppgifterna utanför organisationen, (3) att skapa respekt för bra utfört arbete och genom att hantera målkonflikter konstruktivt. Det senare är speciellt svårt. Biståndsinsatser kan för det mesta kritiseras från en eller annan utgångspunkt. Ständig kritik skapar en känsla av hopplöshet som kan fräta på arbetsmoralen. Det är viktigt att inse vilka dilemma ifråga om utvecklingsprocessen man står inför. Handläggare har ofta med dilemma att göra snarare än problem. Skillnaden är dock att problem har en lösning - det har inte ett dilemma. Däremot är det viktigt vilken kombination av goda och dåliga effekter som skapas - men samtidigt måste man inse att det inte finns några slutgiltiga lösningar. De psykologiska konsekvenserna av detta enkla påstående måste beaktas för att stärka arbetsmoralen och därigenom skapa kontinuitet.

(2) Kunskapsuppbyggnad. Dels sker kunskapsuppbyggnad genom kontinuitet, vare sig man vill eller ej lär man sig ett arbete bättre ju längre man håller på med det. Men för att uppmuntra inläring är det viktigt att definiera arbetsuppgifter som ställer höga krav och som ger möjlighet att klara kraven. Att arbeta som strategisk kontrollant ställer höga krav och ger möjlighet till kunskapsuppbyggnad. Men om handläggaren inte får tid att förkovra sig för att spela rollen väl har han eller hon ingen chans att klara kraven. Som resultat är det troligare att kunskaper som funnits "avvecklas" snarare än utvecklas.

För att säkra kunskapsuppbyggnaden i en organisation är det först och främst viktigt att ha tid till förfogande: tid att använda för att fördjupa och bredda handläggarnas kunnande, t.ex. genom att delta i konferenser, läsa, skriva, föra en dialog med andra aktörer, se verksamheten på fältet.

På lång sikt sker kunskapsuppbyggnaden genom att erhålla många och olika perspektiv på verksamheten. Det är med andra ord viktigt att inte driva arbetsfördelning och specialisering för långt - det både trivialiserar arbetet och drar undan grunden för kunskapsuppbyggnad. Funktioner som utvärdering bör t.ex. vara spridda på många håll i en organisation. Detsamma gäller planering - de två är centrala nyckelfunktioner som det är viktigt att i hög grad spridda på handläggarna.

(3) Karriärmöjligheter. Kontinuitet och kunskapsuppbyggnad gör det möjligt att utveckla en karriär på tre olika sätt (huvudsakligen). För det första kan arbetsuppgifterna inom ramen för en tjänst gradvis utvidgas så att det är tillfredsställande att vara kvar på tjänsten. Det finns exempel på sådana arbeten inom forskning - men också på andra håll är nya kunskaper en del av belöningen för arbetet. För det andra kan man finna befördringsmöjligheter inom en myndighet som, trots att handläggaren får en ny tjänst, bibehåller kontakten med den tidigare verksamheten. En form av matrisorganisation av SAREC's typ kan vara en god hjälp i sådana fall.

För det tredje skall biståndsmyndigheterna ses som komplementära till varandra - i den mån de ger möjlighet att dra nytta av varandra för kunskapsuppbyggnad och för att ge tillfällen till personlig utveckling är det ju en stor fördel. Vi har tidigare diskuterat att vissa roller ger bättre möjligheter för kunskapsuppbyggnad än andra - främst kanske rollen som nätverksbyggare. Det är då naturligt att en myndighet som ofta har den rollen (SIDA och SWEDFUND) bygger upp kunnig personal som sedan andra organisationer drar nytta av.

(4) Förmåga att delegera. Några biståndsmyndigheter har större erfarenhet än de andra av att delegera verksamheten - BITIS exempelvis. Det är viktigt att även handläggarna i de andra skapar tid för sig själva genom att delegera delar av sitt arbete. Det är förstås lättare sagt än gjort, dels finns det traditioner som är svåra att bryta, dels finns det kanske inte någon att delegera till. När det gäller det senare fallet beror det då ofta på att det inte finns någon svensk resursbas att använda för insatserna. Då får man antingen göra klart att man avser utbilda andra aktörer och göra det på sikt - alternativt får man använda organisationer i andra länder, eller överväga om man inte skall arbeta med något annat.

(5) Strategisk kontroll. Det finns en skillnad mellan kontroll i bemärkelsen revision och kontroll i cybernetisk bemärkelse, dvs. kontroll kopplat till beslut och handling. Med strategisk kontroll avser vi förmågan att bedöma ett nätverks fokus och avgöra om det är rätt och om det står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Ordet strategi har sina rötter i det grekiska "välja" - att agera strategiskt förutsätter då att man har handlingsfrihet och är i positioner där man kan välja vad man skall göra. Att utöva strategisk

kontroll är att bedöma vilka insatser man skall finansiera, om man skall fortsätta göra det, samt att därigenom skaffa inflytande över andra aktörers verksamhet (utforma riktlinjer, sätta gränser).

Den kanske viktigaste egenskapen när det gäller strategisk kontroll är att kontinuerligt ifrågasätta syftet för verksamheten. Det går inte att ta projektets mål (nätverkets fokus) för givna, vare sig man uppnår dem eller ej.

I samma andetag poängterar vi att verksamheten som regel inte berör problem utan dilemma. Den strategiska kontrollen måste besvara frågor om dilemmats natur, vilka Scylla och Karybdis rör vi oss mellan? Går det att vara lite närmare Scylla utan att hamna i en mycket sämre position?

Slutligen vill vi poängtera att den strategiska kontrollen är huvudsakligen samhällsvetenskaplig och humanistisk till sin natur och inte teknisk. Därmed är det också sagt att aktörerna som innehar den strategiska kontrollen måste ha humanistiskt och samhällsvetenskapligt kunnande. Teknisk kompetens är som regel ett mycket viktigt komplement, men den utgör just ett komplement till de samhällsvetenskapliga och humanistiska frågeställningarna.

BIBLIOGRAFI

- Aldrich, H.E. (1979) *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Aldrich, H.E. and Whetten, D.A. (1981) "Organization-sets, Action Sets and Networks. Making the Most of Simplicity". In P.C. Nyström and W.H. Starbuck (Eds) Handbook of Organizational Design. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- Child, J. (1972) "Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice". Sociology 6.1-22.
- Forss, K. (1985) *Planning and Evaluation in Aid Organizations*. Stockholm: EFI/113.
- Hellgren, B. and Stjernberg, T. (1987) "Networks: An Analytical Tool for Understanding Complex Decision Processes". International Studies of Management and Organization. Volume XVII. No. 1.
- Israel, A. (1987) *Institutional Development - Incentives to Performance*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Mandell, M. (1984) "Application of Network Analysis to the Implementation of a Complex Project". Human Relations, 37, 659-79.
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*. London: Sage.
- Sahlin-Andersson, K. and Söderholm, A. (1987) *Visionen om Framtidens Södertörn - Organisering av ett regionalt utvecklingsprojekt*. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.