

Den administrerade demokratis problem¹

STEFAN SJÖBLOM

INLEDNING

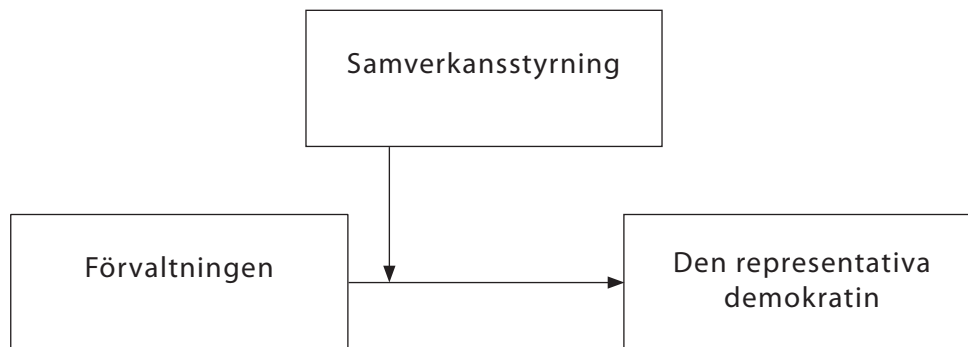
Den förvaltningspolitik som de senaste fyrtio åren bedrivits i västvärlden har enkelt uttryckt inneburit att politikerna ska formulera målen för samhällspolitiken men överlåta till andra att genomföra dem genom att ge förvaltning, kommuner, företag, organisationer och enskilda individer ett större ansvar. Det har lett till en allt större variation i samhällspolitikens organiseringsalternativ och styrformer. Förvaltningspolitiken, som avser idéer och åtgärder riktade mot den offentliga sektorns organisation och arbetssätt, har byggt på insikten om att staten inte längre kan bära hela ansvaret för det gemensamma.

En konsekvens av den här utvecklingen är att samhällsorganiseringen över tid har blivit allt mera komplex och föränderlig. Det beror inte enbart på att politiska frågor som gäller klimatförändring, pandemier, eller flyktingkriser ofta är genuint komplexa och bottenar i så kallade lömska problem för vilka inga givna lösningar finns. Därtill skapar politiken själv en betydande vertikal och horisontell komplexitet. Enligt det så kallade governance-perspektivet – i fortsättningen används begreppet samverkansstyrning – formuleras och verkställs politiken av policygemenskaper, nätverk, koalitioner och delsystem som skär igenom traditionella förvaltningsnivåer och sektorsgränser. (Ansell m.fl. 2021; Klijn och Koppenjan 2015). Mångnivåstyrningen förverkligas vertikalt från övernationella direktiv via nationell lagstiftning till lokala beslut. På det horisontella planet är många olika samverkansbaserade organiserings- och styrformer som partnerskap, nätverk, projekt, avtal, samförvaltning och självförvaltning en del av beslutsfattandets vardag. Politikens verkställighet blir allt mera situationsbunden och invävd i beroendeförhållanden mellan en mångfald aktörer (Jacobsson m.fl. 2015).

De här förändringarna har haft stora konsekvenser för en av den statsvetenskapliga teoribildningens mest grundläggande och spänningsfyllda relationer, nämligen förhållandet mellan demokrati och förvaltning. Den klassiska frågan, hur byråkratin kan underordnas demokratin för att förhindra tjänstemannavälde, har utifrån varierande normativa utgångspunkter getts många svar, från den klassiska liberalismens radikala åtskillnad mellan politik och förvaltning till representativa, pluralistiska eller korporativa strategier för att tämja byråkratin (Premfors 2000).

Under de senaste femtio åren har förvaltningen trots det fått en allt större makt över beslutens verkställighet samtidigt som avståndet mellan de som beslutar och de som verkställer ökat. Konsekvensen av detta är att förvaltningen inte bara administrerar handlingsprogram, serviceformer och förvaltningsbeslut som berör den enskilda medborgarens vardag. Förvaltningen administrerar även demokratin. Som Anthony Bertelli (2021) konstaterar i en färsk och läsvärd bok, ger den representativa demokratin förvaltningen handlingsfrihet inte bara att verkställa politiska beslut utan även att förverkliga demokratiska värden och att göra avvägningar mellan dessa värden. Avvägningarna sker i hög grad genom valet av organiserings- och

styrformer. Den klassiska frågan hur den representativa demokratin ska styra och kontrollera förvaltningen bör alltså ställas omvänt: Hur styr och påverkar förvaltningen den representativa demokratin genom dessa avvägningar mellan demokratiska värden? Med utgångspunkt i de senaste decenniernas utveckling kan frågan drivas ett steg vidare. Hur har den mångfald av organiserings- och styrformer som idag går under beteckningen samverkansstyrning påverkat förhållandet mellan förvaltningen och den representativa demokratin (Figur 1)? Under vilka betingelser kan samverkansstyrningen förstärka den representativa demokratin, och när kan den utgöra ett hot? Den i och för sig mycket omfattande forskningen på området har i nära samarbete med förvaltningens praktik bidragit till att utveckla en formlig myriad av nya organiserings- och styrformer som varierar från samverkan, information och automatisering till deltagande, innovation och anticipation. Däremot har den inte lyckats särskilt väl när det gäller att analysera och förklara de samlade effekterna av denna mångfald. Teoribildningen på området är allt annat än tillfredställande.



Figur 1. Problemet

Syftet med den här artikeln är dels att visa hur förhållandet mellan förvaltningen och den representativa demokratin bör förstås givet den mångfald som samverkansstyrningen skapat, dels att peka på ett antal forskningsområden som den statsvetenskapliga förvaltningsforskningen borde uppmärksamma i betydligt högre grad. Som bakgrund sammanfattas i det följande det händelseförlopp som lett fram till att förhållandet mellan förvaltningen och demokratin möjligen är ännu mera spänningsfyllt än tidigare.

DET HISTORISKA FÖRLOPPET

Startpunkten till händelseförloppet ska sökas i utvecklingen under 1960- och 1970-talen. Den rusande ekonomiska expansion som rådde under välfärdsstatens utbyggnadsskede uppnådde västvärlden aldrig mera efter den första oljekrisen 1973–74. Trots det fortsatte den offentliga sektorn att växa. Detsamma gällde medborgarnas förväntningar på välfärden. Gradvis blev varningssignalerna allt starkare. I mitten av 1970-talet publicerades ungefär samtidigt två studier som introducerade ett nytt begrepp i samhällsdebatten, *den överbelastade demokratin*.

Utifrån analyser av utvecklingen i Europa och USA drog Michael Crozier och Anthony King var för sig ungefär samma slutsats: De västerländska demokratierna utvecklas på ett sätt som kommer att göra dem allt svårare att styra. Croziers studie publicerades sedermera i den Trilateral kommissionens rapport *The Crisis of Democracy* (1975) som fick stor uppmärksamhet vid den tiden. I Finland publicerade Ilkka Heiskanen rapporten *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen* (1977) som i praktiken var en helhetsanalys av den finländska samhällsutvecklingen under 1960- och 1970-talen. Han tecknade bilden av ett centraliserat och i institutionell mening stelt system med sviktande styrnings-, innovations- och risktagningsförmåga. Heiskanens diagnoser och rekommendationer stämmer fortfarande till eftertanke.

Från att ha varit ett medel för att bygga ut välfärden blev förvaltningsapparaten ett instrument för att hantera tillväxtproblem, och från 1980-talet blev förvaltningspolitiken i allt högre grad underordnad den ekonomiska politiken (Sjöblom 2020). Även om de mörkaste profetiorna om demokratins funktionsduglighet som framfördes vid den här tiden kom på skam, har komplexitet och bristande styrförmåga sedan dess hört till de vanligaste inslagen i beskrivningar av demokratiers tillstånd. Under 1970-talet gällde farhågorna politikens inflöde. Om politiken inte klarar av att tillmötesgå allt mera differentierade krav minskar förtroende för demokratins institutioner. Sedan dess har forskarna riktat allt större uppmärksamhet mot politikens utflöde. En stabil demokrati förutsätter även effektivitet – samhällsinstitutionerna bör ha kapacitet att genomföra politiska beslut.

Efter 1970-talet förstärktes insikten om att staten inte ensam kan bära ansvaret för det gemensamma. Allmänintresset förutsätter samverkan, nya institutioner och nya spelregler. Sedan dess har alla utvecklade demokratier varit ställda inför samma dilemma, nämligen att utveckla samhällsinstitutioner som är tillräckligt stabila och starka för att främja långsiktigt handlande och samtidigt tillräckligt flexibla för att snabbt kunna svara på kriser och nya sociala utmaningar. Genom ett komplicerat växelspel mellan socioekonomiska, samhällsstrukturella och globala utvecklingsdrag alla OECD-länder från och med 1980-talet in i ett mer eller mindre permanent förändringstillstånd. Reformerna och organiseringsrecepten har avlöst varandra. Uppfattningen om hur en effektiv offentlig organisation bör fungera har förändrats i grunden. Välfärdsstaten byggdes upp genom strukturella lösningar. Nu riktades uppmärksamheten mot verksamheternas innehåll, arbetsformer och resultat. Förvaltningsapparaterna differentierades. Skola, sjukvård och omsorg kan organiseras enligt mycket varierande principer. Den moderna staten är ingen monolit.

I den reformpolitik och forskningsverksamhet som faller under beteckningen ”governance” har en lång rad recept förts fram som lösningar på den offentliga sektorns organiserings och kapacitetsproblem. Trots att forskningen på området är både omfattande och disparat, bygger det mesta som skrivits i ämnet på några gemensamma diagnostiska utgångspunkter (t.ex. Ansell m.fl. 2021). Den första gäller bilden av staten som förändrats i grunden. Samhällsstyrningen antas idag vara pluralistisk och politikutformningen differentierad. Tonvikten ligger inte på statens institutioner utan på processer och växelverkan mellan en mångfald aktörer. Föreställningen om en enhetlig stat som bygger på byråkratisk organisering, expertis och demokratisk procedur har trätt i bakgrunden.

Den andra viktiga diagnosen gäller ansvaret och ansvarsutkrävningen. Förr var ansvaret för den offentliga politiken intimt knuten till den byråkratiska proceduren. Idag bygger den

på resultat. Målformuleringar, standarder och resultatindikatorer ger olika intressegrupper en möjlighet att kontinuerligt följa med verksamheternas resultat. Den tredje stora förändringen gäller reformpolitiken. Med stöd av forskningen på området och ett betydande övernationellt inflytande har reformpolitiken utvecklat ett stort antal nya organiserings- och styrformer som varierar från samverkan, information och automatisering till deltagande, innovation och antecipation. Den internationella spridningen har varit mycket snabb.

Det ter sig uppenbart att förvaltningen genom valet av styrnings- och organiseringsformer påverkar värden och attityder hos tjänstemän, intressenter och andra involverade aktörer. Det är emellertid mindre klart hur det sker. Den omfattande forskningen om samverkansstyrning har – ofta med rätt idealistiska förtecken – lyckats väl i att utveckla en lång rad organiseringsalternativ och styrningsrekommendationer. Däremot är det förvånansvärt ont om samlade analyser av hur samverkansstyrningen påverkar de grundläggande värden som den representativa demokratin står för. Det är en problematisk omständighet därför att den mångfald och komplexitet som kännetecknar moderna beslutssystem påverkar den statsvetenskapliga förvaltningsforskningens mest grundläggande fråga, nämligen hur förhållandet mellan demokratin och förvaltningen egentligen bör vara utformat. När vi idag reflekterar över den frågan, är det skäl att även i det sammanhanget bevara ett historiskt perspektiv.

DET KLASSISKA PROBLEMET I MODERN TAPPING

När den moderna förvaltningsstaten skapades var utgångspunkten att politik och förvaltning bör hållas isär inom ramen för en representativ struktur. Separationen mellan de två, som ofta anses vara den historiska grunden för forskningsområdet offentlig förvaltning, har varit omdiskuterad ända sedan Woodrow Wilson (1887) – en av förvaltningsstatens fäder – förespråkade en klar distinktion mellan politik och förvaltning. Han betraktade förvaltningsverksamheten som extrakonstitutionell och oberoende av den amerikanska konstitutionens maktodelningsprincip. Wilson och hans samtida var visserligen mycket medvetna om tjänstemännens kapacitet att påverka de beslut som formellt fattas av politiker men det skulle dröja till mitten av 1900-talet innan en ny syn på förvaltningens roll i samhället på allvar bröt igenom.

Gränserna flyter

Särskilt Dwight Waldos *The Administrative State* (1948) kom att få ett mycket stort inflytande på senare tiders förvaltningsuppfattning. En av Waldos teser var att den administrativa staten innehåller en spänning mellan demokrati och byråkrati som innebär att tjänstemännen är skyldiga att försvara demokratiska principer, vilket i sin tur betyder att distinktionen mellan politik och förvaltning inte går att upprätthålla. I själva verket, menade Waldo, innehar tjänstemännen en ställning som är politisk i den bemärkelsen att de måste göra avvägningar mellan olika demokrativärden. Genom Waldos studier blev demokrati en central dimension i förvaltningsanalysen. Det är betecknande att där många ville se ”public administration” som en vetenskaplig disciplin, betraktade Waldo den som en politisk teori.

I en senare tolkning har James Svara (2008) konstaterat att Waldo egentligen uttryckte en modell som bygger på aktivt utbyte inom gränser (”active exchange within limits”). Det

är en relation där en aktör inom ett område inte kan ta över en uppgift som är viktig för en aktör inom ett annat område, inte heller undergräva aktörens möjligheter att fullgöra uppgiften. Politiker är exempelvis fria att fatta beslut i stöd av den information och de alternativ som tjänstemännen presenterar, men de kan inte avvisa tjänstemännens rådgivande roll, det vill säga vägra att acceptera informationen eller utöva påtryckning som förvränger informationen. Vice versa, kan tjänstemannen aktivt utöva sin rådgivande roll genom att prioritera mellan alternativ, presentera både fakta och värderingar såväl som starka rekommendationer men hen kan inte undergräva politikerns möjligheter att fatta oberoende beslut genom att exempelvis undanhålla viktiga beslutsalternativ eller styra avgöranden i en viss riktning genom selektiv information.

Genom att de senaste decenniernas förvaltningspolitik betonat flexibilitet och hybrida lösningar som skär igenom samhällssektorerna, utmanas gränserna i utbytesrelationen. Det är inte självklart att programstyrning, partnerskap, nätverk eller samförvaltning kan legitimeras i stöd av den representativa demokratis grundläggande värden. Organiseringsformer av det här slaget kan bidra till att lösa avvägningar mellan sådana värden men de kan också skapa oklara ansvarsförhållanden, svår genomträngliga beslutsprocesser och diffusa institutioner. Forskningen borde därför i betydligt högre grad bedöma nya organisatoriska lösningar och styrformer i förhållande till den representativa demokratin utgående från den så kallade komplementaritetsprincipen (Bertelli 2021). Den säger i tillämpad form att de värden lösningarna förväntas tillvarata borde komplettera – inte motverka – grundläggande värden hos den representativa demokrati de förväntas betjäna.

Komplementaritetsprincipens budskap

I en intressant tillämpning av komplementaritetsprincipen utgår Bertelli (2021, 11 ff.) från en distinktion mellan aktörs- och processrelaterade värden. De aktörsrelaterade värdena handlar framför allt om ansvarsutkrävningen, det vill säga medborgarnas möjligheter att identifiera och utvärdera beslutsfattare och tjänstemän samt vid behov ställa dem till svars. De processrelaterade värdena förstärker aggregeringen av medborgarnas preferenser i riktning mot den representativa demokratis institutioner. Utrymmet medger inte en djupare diskussion om värdekategorier men det viktiga i det här sammanhanget är dels att inga organiseringsformer samtidigt kan tillvarata alla värden, dels att det sätt på vilka organisatoriska lösningar konstrueras och rättfärdigas har en stor betydelse för de effekter de kan få i ett representativt system. Problematiken illustreras i Tabell 1.

Bertelli (2021, 93 ff.) tillämpar systematiken på grundläggande organiseringsmodeller i den offentliga sektorn men som Tabell 1 visar är den lika relevant för relativt konkreta organiserings- och styrformer. Varje val av organiseringsform kan antingen försvaga eller förstärka aktörs- och processrelaterade värden. Processförstärkande organiseringsformer är sådana som respekterar den representativa demokratis procedur. De kan exempelvis ge medborgarna bättre möjligheter att påverka tillämpningen genom brukarorgan, deltagande planering eller olika former av återkoppling.

Tabell 1. Ett antal organiseringsformer och deras hypotetiska förhållande till grundläggande värdekategorier (tillämpning av Bertelli 2021, 94)

	Förstärka ansvarsutkrävningen	Försvaga ansvarsutkrävningen
Förstärka processen	Den politikerstyrda förvaltningen	Brukarorgan i förvaltningen, kanaler för feedback
Försvaga processen	Resultatansvar, resultatstyrning	Privatiserade lösningar men även frikopplade projekt-, partnerskaps- och nätverkslösningar

Däremot försvagas de processrelaterade värdena sannolikt om sådana möjligheter ersätts av de ansvarigas egna bedömningar. Resultatstyrningssystem och självutvärderingar är exempel på sådana mekanismer. Den andra dimensionen, ansvarsutkrävningen, främjas om kopplingen mellan den ansvarigas åtgärder och de mål som uppställts av de valda representanterna förstärks. Målstyrningen har byggt på en sådan logik, och även i vidare mening föreställningen om objektiv kunskap som överförs från tjänstemannanivån för att tjäna som beslutsunderlag för den politiska nivån. Slutligen riskerar såväl ansvarsutkrävningen som processvärdena försvagas om den organisatoriska lösningen bygger på en frikoppling av verksamheter från det representativa beslutsfattandet.

Logiken i den hypotetiska kategoriseringen är således att valet av organiseringsform i politikens genomförandeled kan försvaga respektive förstärka grundläggande representativ-demokratiska värden. Det är i sig inte särskilt intressant. Det intressanta är, för det första, vilka mekanismer i den konkreta organiseringen som förorsakar sådana effekter och hur de varierar mellan olika beslutsmiljöer. För det andra krävs ett helhetsperspektiv på den organisatoriska mångfalden. Vilka blir konsekvenserna när organiseringsformer och handlingslogiker konfronteras i beslutsfattandets vardag?

SLUTSATSER: VAD BÖR FORSKNINGEN GÖRA?

Som den korta historiska exposén i föregående avsnitt visar, har det under det senaste dryga seklet skett stora förändringar i det grundläggande förhållandet mellan politiken och förvaltningen i den representativa demokratin. Vi har rört oss från en normativt förankrad strävan att upprätthålla en klar distinktion mellan politik och förvaltning, via föreställningen om en utbytesrelation inom ramen för relativt klara gränser, till dagens situation där gränser utmanas av organisatorisk mångfald. De konkreta val mellan olika organiseringsalternativ som görs i beslutsfattandets vardag innebär samtidigt en avvägning mellan representativ-demokratiska värden.

På ett mera övergripande plan är frågan om samverkansstyrningens organiseringsformer bidrar till att rättfärdiga den auktoritet som beslutsfattandet i en representativ demokrati vilar på. Vi borde i stöd av forskningen kunna precisera de förutsättningar som bör gälla för att det ska

kunna ske. Om motsatsen gäller ökar risken för konflikter och ineffektivitet i beslutsfattandet. Mot den bakgrunden är det skäl att i korthet peka på några frågeställningar som är särskilt viktiga utgångspunkter för fortsatt forskning.

Styrning genom organisering

Den första frågan är hur formerna för samverkan väljs och rättfärdigas i en representativ kontext. Den innebär att styrningsperspektivet på politiken fortsättningsvis är viktigt. Det bör sägas därför att strävan att tolka det samhällsliga beslutsfattandets förändring utifrån en polycentrisk utgångspunkt har betytt att en hel del negativa konnotationer och en viss cynism har omgett den traditionella statscentrerade tolkningen av styrningsfenomenet (Beunen och van Assche 2021). Den cynismen är obefogad. Styrningen handlar inte enbart om reglering, mål eller resultat. Den handlar om att med organisering som medel skapa så goda beslutförutsättningar som möjligt i osäkra omgivningar. Styrningen blir en kontinuerlig och dynamisk process där man genom att påverka interaktionen mellan relevanta aktörer försöker uppnå önskat resultat (Peters 2011). Vilken roll staten har i de här processerna är fortsättningsvis en central fråga. Nya former av samverkansstyrning ger med största sannolikhet statliga institutioner nya verktyg för att styra processerna och deras resultat. Ett exempel är mikrostyrning. Bengt Jacobsson, Jon Pierre och Göran Sundström (2015) har visat att politiker och myndigheter har avsevärda möjligheter att styra den dagliga verksamheten utan att förändra vare sig regleringen eller förvaltningens grundläggande organisationsstrukturer (Jacobsson m.fl. 2015, 77 ff.). Hur olika organiseringsalternativ påverkar interaktionsmönster och arbetsformer är en viktig tematik. Detsamma gäller det sätt på vilket organisatoriska lösningar rättfärdigas genom förvaltningspolitikens språk och retorik.

Värden och lojaliteter

De involverade aktörernas värdegrund är ett annat viktigt tema. Normer, värden och lojaliteter avgör hur tjänstemän förhåller sig till de politiskt valda representanterna. Därtill har varje förvaltningsområde sina specifika drag i form av historia och tradition, grundläggande organisationsstruktur och samarbetsmönster. När politikens genomförande grundar sig på samverkan blir frågan hur organiseringen påverkar aktörernas värden och lojaliteter. Vilka värden styr de kommunala beslutsfattarna, företaget och frivilligorganisationen i en situation där de genom partnerskap eller avtal producerar en service? Samverkanslogiken bygger på antagandet att politiker, administratörer och intressenter successivt anpassar sig. Genom gradvisa förändringar i värderingar, regelverk, program och normer, blir samverkan ett institutionaliserat arbetssätt (McIvor 2020). Men samverkan kan lika väl leda till skärpta motsättningar och misslyckanden. Hur värden och lojaliteter förändras under samverkansprocesser är en central tematik.

Legitimitet som en relation

Om styrning genom organisering handlar om att kontinuerligt påverka relationen mellan aktörer och om att integrera berörda parter i processerna, innebär det att även legitimiteten för den politik man vill genomföra bör ses ur ett relationsperspektiv. Enligt gängse definitioner är den offentliga politiken legitim om den auktoritet politiken vilar på accepteras av medborgarna.

Om vi föreställer oss en statlig intervention, bygger legitimiteten i genomförandet av interventionen på tre förutsättningar (Rothstein 2018). För det första att medborgarna *tolererar*

interventionen, för det andra att de *accepterar* statens beslut till den del de påverkar enskilda individer och för det tredje att de är beredda att *samarbeta* med statens institutioner för att politiken ska kunna förverkligas på det sätt som är avsett i till exempel vård, skola eller omsorg. På så sätt bidrar legitimiteten till förtroendet för den offentliga politiken.

Ett villkor för att legitimitetskedjan ska kunna förverkligas är emellertid att medborgaren kan *identifiera* den auktoritet interventionen och besluten bygger på. Tidigare konstaterades att varje samverkansbaserad organiseringsform som exempelvis ett partnerskap, ett nätverk eller en marknadslösning antingen kan förstärka eller försvaga aktörs- och processrelaterade värden. Uttryckt i legitimitetstermer är frågan således huruvida samverkan är organiserad så att den främjar medborgarnas möjligheter att acceptera en offentlig intervention, identifiera och samverka med ansvariga aktörer i politikens genomförandeled (Figur 1 och Tabell 1). Men frågan är också hur och med vilka argument ansvariga aktörer rättfärdigar olika organiseringsalternativ för sig själva och i förhållande till varandra. Organisatorisk mångfald innebär att legitimitetskälorna varierar. De enskilda organiserings- och styrformernas legitimitet blir därmed föränderlig och villkorad (Kraft och Wolf 2018; McIvor 2020). Den skapas och upprätthålls i de politiska processerna. Att identifiera de specifika argument och mekanismer som antingen upprätthåller eller undergräver legitimiteten är därför en viktig uppgift.

Kunskap och osäkerhet

Organiseringens och styrformernas legitimitet är viktig även med tanke på politikens extremt föränderliga tidsperspektiv, närmare bestämt spänningen mellan långsiktigt och kortsiktigt beslutsfattande. Politiska processer formas genom samtidiga krav på långsiktiga beslut och omedelbara åtgärder (Fawcett 2018; Sjöblom och Andersson 2016). Samhällsinstitutionerna tvingas reagera på utmaningar som befolkningens åldrande, migration, klimatförändringar, pandemier eller flyktingkriser trots att medborgarnas stöd för olika handlingsalternativ kan vara diffust och resurserna begränsade. Ofta är utfallet av besluten oklart – resultaten kan bedömas först på längre sikt. Hur kunskapen definieras under allt större osäkerhet blir en allt viktigare fråga. Det uppstår ständigt nya lednings- och styrningskoncept som syftar till att förankra potentiella framtider i nuet (Kimbell och Lucia Vesnić-Alujević 2020), det vill säga att förstärka den kollektiva beredskapen att hantera osäkerhet genom metoder för dialog, lärande och deltagande. Sådana exempel är anteciperande styrning och föregripande styrning.

För att sådana metoder ska kunna ha en reell betydelse i beslutsfattandet förutsätts att berörda aktörer uppfattar dem som legitima. De bör alltså bedömas ur legitimitetssynpunkt. Generellt gäller att osäkerheten i omgivningen understryker legitimitetens betydelse. Ju diffusare stödet för olika handlingsalternativ är, och ju svårare det är att bedöma utfallet, desto viktigare blir sannolikt organisationens och procedurernas legitimitet.

Metodologiska implikationer

Avslutningsvis bör tilläggas att forskningen om samverkansstyrning i högre grad borde inriktas på flernivåanalyser och jämförande analyser. Särskilt legitimitetsproblematiken bör granskas ur ett flernivåperspektiv. Legitimitet skapas visserligen i själva genomförandet av politiken, i de konkreta besluts- och serviceprocesser där beslutsfattare, anställda, brukare och medborgare möts. Men legitimiteten handlar också om konsistensen i politiken och om möjligheterna att

hantera potentiella motsättningar mellan olika organiseringsformer och styrmedel. Hur översätts och rättfärdigas internationella rekommendationer i rikspolitiska handlingsprogram, och vilka förändringar har skett över tid? Vilken styrande funktion har dessa programmatiska riktlinjer, värden och argument när politiken verkställs på gräsrotsplanet?

Flernivåanalyser är inte minst viktiga för teoriutvecklingen på området. Forskningen om samhällsstyrningen har varit rätt upptagen av makrobetonade utvecklingsdrag och deras konsekvenser. Förklaringarna till reglerings-, styr- och organiseringsformers effekter på mikroplanet är däremot inte särskilt robusta. Det beror delvis på att sådana effekter i hög grad är kontextspecifika. Därför finns ett stort behov av jämförande analyser. Det gäller internationella jämförelser men också nationella jämförelser av specifika organiseringsformer i olika beslutsmiljöer. Sådana analyser är viktiga för att precisera villkoren för att samverkanslösningar ska kunna bidra till bättre beslut och till den representativa demokratins handlingskapacitet i vidare mening.

NOTER

1. Artikeln har skrivits inom ramen för projektet *Demokratisk styrning som procedurlegitimitet* (Dem-Go) finansierat av Finlands Akademi 2021–2025.

KÄLLOR

- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva och Torfing, Jacob. 2021. *When Governance Theory Meets Democratic Theory: The Potential Contribution of Cocreation to Democratic Governance*. *Perspectives on public management and governance* 4:4, 346–362.
- Bertelli, Anthony. 2021. *Democracy administered: How public administration shapes representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beunen, Raoul och Van Assche, Kristof. 2021. Steering in Governance: Evolutionary Perspectives. *Politics and Governance* 9:2, 365–368.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington, Samuel P. och Watanuki, Joji. 1975. *The crisis of democracy*. New York: New York University Press.
- Fawcett, Paul. 2018. Governance, acceleration and time – emerging issues for governance theory and practice. *Critical Policy Studies* 12:3, 367–372.
- Heiskanen, Ilkka. 1977. *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen: Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla*. Helsinki: Suomen Akatemia.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon och Sundström, Göran. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kimbell, Lucy och Vesnić-Alujević, Lucia. 2020. After the toolkit: anticipatory logics and the future of government. *Policy Design and Practice* 3:2, 95–108.

-
- Klijn, Hans Erik och Koppenjan, Joop. 2015. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Kraft, Brandon och Wolf, Steven. 2018. Through the Lens of Accountability: Analyzing Legitimacy in Environmental Governance. *Organization & Environment* 31:1, 70–92.
- McIvor, David W. 2020. Toward a Critical Theory of Collaborative Governance. *Administrative Theory & Praxis* 42:4, 501–516.
- Peters, B. G. 2011. Governance as political theory. *Critical Policy Studies* 5:1, 63–72.
- Premfors, Rune. 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Rothstein, Bo. 2018. Välfärdsstat, förvaltning & legitimitet. I Carl Dahlström (red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur, 15–34.
- Sjöblom, Stefan. 2020. Finnish subnational governance in flux: top-down reform processes between European and domestic influences. *Regional & Federal Studies* 20:2, 155–174.
- Sjöblom, Stefan och Andersson, Kjell. 2018. Governance Mechanisms as Promoters of Governability: A Political Science Perspective on Institutional Complexity. In Terry Marsden (red.), *The SAGE Handbook on Nature*. London: Sage; 105–127.
- Svara, James H. 2008. Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics–administration relationship. *Public Administration Review* 68:1, 46–52.
- Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State*. New York: Ronald Press.
- Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2, 197–222.

FÖRFATTARINFORMATION

STEFAN SJÖBLOM

Professor

Svenska social- och kommunalhögskolan

Helsingfors universitet

stefan.sjoblom@helsinki.fi