

Innehåll

1. GOVERNANCE SOM INTERAKTIV SAMHÄLLSSTYRNING – GAMMALT ELLER NYTT I FORSKNING OCH POLITIK? <i>Stig Montin och Gun Hedlund</i>	7
2. TRE MYTER OM GOVERNANCE <i>Jon Pierre</i>	37
3. GOOD GOVERNANCE UTAN STAT – FALLET PALESTINA <i>Ann-Catrin Andersson</i>	57
4. ATT SAMVERKA I IDEOLOGISKT LADDADA FRÅGOR – EXEMPLET KVINNOFRID <i>Gun Hedlund</i>	83
5. STATSLÖS SAMHÄLLSSTYRNING? – GOVERNANCE I SVENSK SKOGSPOLITIK <i>Erik Hysing</i>	107
6. OM GAMMALT OCH NYTT I MARKNADSFÖRNINGEN AV STADEN <i>Dalia Mukhtar-Landgren</i>	129
7. MEDBORGERLIGT DELTAGANDE OCH INTERAKTIVT BESLUTFATTANDE: KONTINUITET OCH FÖRÄNDRING INOM FYSISK PLANERING <i>Joachim Åström och Mikael Granberg</i>	159
8. LOKALT PARTNERSKAP FÖR FOLKHÄLSA – INNOVATION MED DJUPA RÖTTER I DET SVENSKA SAMHÄLLET <i>Ingemar Elander, Charli Eriksson och Karin Fröding</i>	179
9. DEN SAMTIDA SAMHÄLLSSTYRNINGEN: BÅDE KONTINUITET OCH FÖRÄNDRING <i>Stig Montin och Gun Hedlund</i>	201
PRESENTATION AV FÖRFATTARNA	209

1. Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?

STIG MONTIN OCH GUN HEDLUND

1. Introduktion

I den internationella forskningen om statlig styrning talas det ofta om en förändring ”from government to governance”. På svenska kan det uttryckas som ”från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning”. Interaktiv betyder här aktivitet från flera olika håll. I allmänna ordalag handlar det om att det utvecklas nya former av ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga politikens förmåga. Det handlar då om att hantera och lösa, ofta svårlösta, samtida samhällsproblem. Som exempel på frågor som speglar ett sådant behov av samverkan kan vi nämna planeringen och byggandet av Öresundsbron eller att motverka fattigdom samt problemet med förslitning av bostadsområden i storstädernas utsatta stadsdelar.

Den internationella och jämförande styrningslitteraturen inom statskunskap och förvaltningsforskning har under de senaste decennierna orienterats allt mer mot studier av komplex och interaktiv samhällsstyrning. Med komplex menas här att många olika aktörer och intressen är inblandade, nätverk bildas, kontakter och initiativ korsar varandra där det gäller att koordinera händelseförloppet så att alla drar åt samma håll. Eftersom den övergripande förändringstesen har sitt ursprung och

sin empiriska förankring i politiska samhällen (angloamerikanska) som skiljer sig från det svenska, finns det starka skäl till att undersöka vad som händer när vi testar denna tes inom olika politikområden i en svensk miljö. Den övergripande frågan som denna bok behandlar är således följande: I vilken mån och på vilket sätt har det utvecklats nya former av statlig styrning? Närmare bestämt är det fem politikområden som behandlas: internationell utvecklingspolitik, kvinnofridspolitik, skogs- politik, stadspolitik, demokratipolitik samt folkhälsopolitik. Urvalet av politikområden är i första hand styrt av de områden som flera doktorander och seniora forskare vid *Centrum för Urbana och Regionala Studier* (CUREs) forskar inom. Därutöver har vi bjudit in andra forskare för att komplettera i olika avseenden. Att temat är *governance på svenska* betyder således att det i första hand är svenska förhållanden som utgör det empiriska studiefältet. Vi har valt ut ett antal politikområden som kan karakteriseras som både gamla och nya samt omfattar en bred överblick av svensk politik. Huvudsakligen handlar det således om förhållanden i Sverige, men det omfattar också ett kritiskt perspektiv på governance-relaterade problem i andra delar av världen. För att inte betraktelsen skall bli alltför begränsad sätts begreppet och fenomenet governance också in i ett internationellt sammanhang. Det sker framför allt i ett kapitel om hur *good governance* används inom den internationella utvecklingspolitiken, men också i en övergripande kritiskt reflekterande granskning av föreställningar om nytt och gammalt inom governancediskursen, samt i vissa av kapitlen om specifika politikområden.

Det finns alltid anledning att inta en skeptisk hållning till påståenden om att det utvecklats nya former av politisk styrning eller att det utvecklats nya relationer mellan stat och samhälle. I vilken mån kan vi tala om systematiska förändringar i Sverige som överensstämmer med det som på annat håll kallas för ”från government till governance”? I grova drag kan man tänka sig fyra olika svar på den frågan. Det första svaret är att det har skett förändringar under de senaste decennierna i betydelsen att helt nya styrningsformer har etablerats och att politik formas och genomförs på ett nytt sätt än tidigare. Ett annat svar är att det inte alls skett några förändringar; det som idag kallas governance är något som förekommit i Sverige under en lång tid. Vad vi ser är kontinuitet snarare än förändring. Ytterligare ett tänkbart svar är att det faktiskt har skett förändringar, men åt andra hållet. Det kan då betyda att förhållanden som tidigare var informella och nätverksliknande nu blivit hierarkiska och formella. Slutligen kan svaret vara ”det beror på”. Inom ett och samma politikområde kan

det finnas både government och governance och förändringar kan ske åt det ena eller det andra hållet under olika tidsperioder.

För att börja nysta i alla dessa olika tråder kommer vi i detta inledande kapitel att behandla tre teman. Först ges en översiktlig begreppsdiskussion som tar fasta på frågan om vad som är nytt respektive gammalt i användningen av olika begrepp. Vi går sedan över till svensk politik i en översiktlig historieskrivning om utvecklingen av olika generationers politikområden i vårt land, från första till tredje generationen. I det sammanhanget diskuteras också välfärdsstatens framväxt ur ett genusperspektiv och hur relationen mellan governance och government kan förstås i våra svenska kommuner. Det tredje temat handlar om relationen mellan governance och demokrati och där olika synsätt presenteras.

1.1 Översiktligt om förändringstesen

Den internationella och jämförande styrningslitteraturen inom statskunskap och förvaltningsforskning har under de senaste decennierna allt mer orienterats mot studier av det vi inledningsvis kallade komplex och interaktiv samhällsstyrning (Kooiman 2003). Det begrepp som oftast används i detta sammanhang är ”governance” som man menar har en annan innebörd än ordet ”government”. Den litteratur och de studier som genomförts inom ramen för detta tema förekommer framför allt i en anglosaxisk miljö, men det har blivit ett allt vanligare tema även i våra nordiska grannländer (Fimreite & Medalen, (red) 2005; Sørensen & Torfing 2005; 2007) och inom svensk samhällsvetenskap (se t.ex. Björk, Bostedt & Johansson 2003; Hall & Löfgren 2006; Hedlund 2008; Hertting 2003). Vi menar att det är lämpligt att utveckla ett svenskt språkbruk för detta fenomen och föreslår uttrycket *interaktiv samhällsstyrning* som vi väljer att omväxlande använda som översättning av governance (Montin 2007).

Det har rätt och det råder allttjämt delade meningar om vad det hela står för; om det handlar om grundläggande förändringar av nationella och globala förhållanden, om det är mindre förskjutningar av statens och politikens roll i samhällsutvecklingen eller om det bara är en ny beteckning på gamla företeelser. En av de forskare som förknippas med introduktionen av ”governance” inom förvaltningsforskningen har framhållit att det refererar till ett ”nytt sätt att styra”, men påpekar i samma andetag att ”(I)t has too many meanings to be useful” (Rhodes 1997: 15). En annan flitig skribent inom området menar att ”governance” har kommit

att omfatta allt som rör nutida samhällsförändringar och därmed blivit en term som – i likhet med ”planering” under 1970-talet – egentligen inte beskriver eller förklarar något (Jessop 2002, s. 36; jfr Wildavsky 1973).

I den samtida debatten och litteraturen om förändringar i relationen mellan stat och samhälle förekommer bland annat följande beskrivningar:

1. Transnationalisering och globalisering har inneburit att nationalstatens suveränitet till stor del förhandlas bort och den politik som faktiskt förs inom flera områden – i Sverige såväl som i fattiga länder – formas och beslutas bortom nationalstatens gränser, till exempel inom Internationella Valutafonden, Världsbanken, FN och inom EU:s institutioner.

2. Det pågår en nationell och transnationell ”federalisering” som betyder att regional och lokal självstyrelse får ökad betydelse, men inte i första hand i form av att stärka den lokala formella styrelsen utan att stärka marknadsliknande och nätverksliknande organisering av hur politik initieras, beslutas och genomförs (*local governance*).

3. Den statliga styrningen av hur resurser mobiliseras, fördelas och används i syfte att lösa eller skapa möjligheter för att lösa samhälleliga kollektiva problem har förändrats i takt med att politiken formas och genomförs i och mellan självstyrande nätverk som omfattar både offentliga och privata aktörer.

4. Förändringar av den offentliga förvaltningen i riktning mot mer marknadsorienterade former (som ofta benämns *New Public Management*) eller självstyrande nätverk har medfört (som oförutsedd effekt eller som medvetet syfte) att den politiska styrningen har minskat och att formellt politiskt ansvariga tenderar att förlora sin roll som både representant och beslutsfattare.

5. Den representativa demokratins ideal och reella funktionssätt på nationell och lokal nivå tenderar att i allt större utsträckning tunnas ut och ersättas med andra demokratiideal och former av deltagande för medborgare och brukare.

Sammantaget kan vi säga att dessa påståenden ger oss en bild av vad som menas med ordet komplex. De beskriver en utveckling där den nationella politiken successivt förflyttats uppåt genom europeisering och globalisering, nedåt till kommuner och regioner genom delegering och decentralisering samt utåt genom privatisering till privata företag och till olika frivilligorganisationer (Pierre & Peters 2000). Även förändringar inom den offentliga verksamheten kan hänföras till dessa generella utvecklingstendenser. Skolpolitiken kan vara ett exempel på statens decentralisering av ansvaret för skolan till kommunerna kombinerat med marknadsorientering som leder till privata friskolor. En grundläggande tes i denna övergripande berättelse om samtida utvecklingstendenser är att nu utmanas den representativa demokratins ideal och praktik om en traditionell beslutskedja bestående av problemformulering, politiskt beslut, verkställighet och demokratiskt ansvarsutkrävande. Utmaningen innehåller både icke demokratiska tendenser och nya demokratiideal och praktiker. Det bör emellertid inte tas för givet att dessa förändringar är uttryck för något helt nytt. Som vi kan utläsa ur de följande kapitlen tycks utvecklingen kännetecknas av både förändring och kontinuitet.

Begreppet används således ofta – mer eller mindre oprecist – för att beskriva en händelseutveckling, men det har också en normativ anknytning. Janet Newman har exempelvis påpekat att man bör uppmärksamma att governance är ett uttryck som ”lever” i utbytet mellan praktiker och forskare (Newman 2001, s. 16). Konsulter, offentliga tjänstemän och ledande politiker på olika nivåer rör sig med ett språkbruk som fungerar både beskrivande och normativt. Termen governance kan på så sätt skapa en föreställning om hur styrning bör se ut där nätverkspolitik och olika former av partnerskap framstår som något önskvärt och nödvändigt. Både Newman och Rhodes finner att idéerna om nya demokratiska processer, det civila samhället, nätverk och förnyelse av institutioner kan ses som en reaktion på den ”hårda” perioden av New Public Management under 1980- och 1990-talen. Då idealiserades marknaden ofta som aktör och inspiratör i förnyelsen av den offentliga sektorn. De bärande idéerna inom governanceforskningen är emellertid också användbara som ett analytiskt instrument, menar Newman. En sådan analys gör det möjligt att förstå samspelet mellan stat och civilt samhälle, styrande och medborgare och den institutionella komplexiteten inom den offentliga sfären. I sin egen forskning om *New Labour* i Storbritannien finner hon det nödvändigt att lägga till ett teoretiserande som behandlar makt och kontroll i den ”moderna” staten och hur föreställningarna om det ”moderna”

samhället skapats (Newman 2000, s. 18). Att acceptera och bejaka förändring som något positivt framstår i detta sammanhang som ett tecken på att man hänger med i utvecklingen (se även kapitel 2).

1.2 *Gammalt och nytt i den begreppsliga världen*

För att i någon mån försöka reda ut begreppen bör vi utgå ifrån det engelska uttrycket för politisk styrning, nämligen ”governing”. Etymologiskt kan ”governance” såväl som ”governing” spåras till det grekiska verbet kubernån, som Platon använde för att avse hur man kan forma ett rättfärdigt styre (Kjær 2004, s. 1). Båda orden kan därmed översättas till ”att styra”. Eftersom ”governance” oftast refererar till en annan sorts styrning som avviker från ”traditionell” centralistisk regelstyrning kan man säga att ”governance” avser olika varianter av ”governing”. Ibland används det svenska ordet styrande som ett sätt att markera att det mer handlar om att stötta och stimulera nätverk bland olika aktörer istället för top/down beslut med inslag av tvång.

Vad är det då för mening med att tala om ”från government till governance”? I den moderna nationalstaten kom ”att styra” att sammanfalla med ”styrelsen”, t.ex. regeringen och statsmakten i största allmänhet (”government”). Att skilja mellan de två orden government och governance var därmed inte intressant utan de användes parallellt och neutralt. I början av 1980-talet uppstår vad vi kan kalla för en föregångare till governanceforskningen när begreppet ”*implementationsstrukturer*” presenteras (Hjern & Porter 1983). Dessa forskare påtalade bland annat att för att förstå hur politik formas måste man kartlägga vad som faktiskt händer i den politiska organiseringen när det handlar om ett specifikt policyproblem. Det kan då visa sig att det är inte bara den politiska ”styrelsen” som är med och ”styr” i den politiska samfälligheten. Många andra samhällsaktörer, såsom experter, mäktiga organisationer och organiserade medborgargrupper kan på olika sätt vara inblandade i att styra hur en fråga kommer upp på den politiska dagordningen och vad som blir resultatet i beslutsprocessen. Under senare tid, främst från början av 1990-talet, har begreppet governance börjat användas på ”nygammalt” sätt. Nu är det inte så nära förknippat med ”styrelsen” eller statsmakten utan har en något vidare betydelse som handlar om ”att styra” i största allmänhet. Vilka aktörer som styr blir då en empirisk fråga från fall till fall. På så sätt kan vi förstå den ofta återkommande frasen ”från government till governance” som en fråga om ”från ett styre till olika slags

styrning”. Vi menar att översatt till ett svenskt språkbruk kan det som i denna bok kallas interaktiv samhällsstyrning handla just om ”att styra”, men det bör förstås som en speciell form av styrning. Renate Mayntz varnar för en alltför allmän användning av begreppet ”governance” eller en övertro på att det handlar om nya samhällsfenomen. Hon påpekar att eftersom det finns olika slags styrning så behöver ”governance” specificeras i varje konkret sammanhang som det brukas, annars förlorar det sin användbarhet. I själva verket handlar det både om fenomen som funnits länge samtidigt som det försöker fånga sådant som kan betraktas som nya tendenser (Mayntz 2003).

Vi kan sammanfatta denna tillbakablick med att i grunden handlar governanceperspektivet om att peka på det faktum att staten inte är den enda institutionen som bidrar med en auktoritativ fördelning av värden (Kjær 2004, s. 3). För att skapa en bild av hur olika det kan se ut beskrivs ibland statens roll i samhället som placerad på en skala med två motpoler. ”Government” står då för den ena positionen med en stark hierarkisk statlig styrning och kontroll. Längst ut på skalans andra ände återfinns ”governance” i sin mest renodlade form. Det betecknar då en situation med ett självorganiserande samhälle utan statlig inblandning (Jordan et al. 2005).

När begreppet governance används för att försöka fånga, förstå och förklara interaktiv samhällsstyrning ligger det nära David Eastons systemteori om en politisk process som ”consists of a web of decisions and actions that allocate values” (Easton 1953, s. 130). Åtgärder för att lösa samhällsproblem produceras normalt varken av enväldshärskare eller av en demokratisk stat som har tillräcklig kontroll över alla nödvändiga resurser och med enbart det allmännas bästa för ögonen. Easton pekar på att det snarare är så att den faktiska politik som bedrivs under en given tidsperiod är resultat av strategiskt samspel som omfattar ett flertal kollektiva aktörer. De har var och en sin problemförståelse och föreställningar om vissa åtgärders lämplighet, var och en har sina institutionella egenintressen och preferenser och var och en har sina kapaciteter och resurser som kan användas för att påverka utfallet (Easton 1953, s. 130; jfr Scharpf 1997, s. 11). David Easton har uttryckt det på följande sätt:

”Political life concerns all those varieties of activity that influence significantly the kind of authoritative policy adopted for a society and the way it is put into practice” (Easton 1953, s. 128).

Från Eastons tänkande kan vi se en länk till både pluralistiska och neopluralistiska teorier om konkurrerande grupperingar i politiken som sedan leder vidare in i governanceforskningen (Rhodes 2007, s. 1250). Sammanfattningsvis kan vi alltså säga att begreppet "governance" inte är nytt. Snarare kan vi kalla begreppet nygammalt. Det har återkommit för att användas för att beskriva, förstå och förklara samtida utvecklingstendenser när det gäller nationalstatens roll i komplex samhällsstyrning där t.ex. globalisering framstår som något nytt. Governanceforskningen har fått spridning inom en mängd olika discipliner såsom ekonomi, geografi och sociologi. Inom statsvetenskapen har begreppet stort släktskap med det systemperspektiv som David Easton utvecklade under 1950-talet.

1.3 *Nya generationers politikområden*

Staten använder olika styrningsformer, bland annat beroende på vilket problemområde det gäller. Den traditionella centralistiska rättsstaten lever vid sidan av marknadsstyrning och nätverksstyrning. Riksdagens lagstiftningsmakt har fortfarande en avgörande betydelse för samhällsutvecklingen. Vid sidan av tvingande styrmedel (statlig reglering) använder riksdagen, regeringen och statliga myndigheter i allt större utsträckning andra styrmedel (till exempel handlingsplaner, statsbidrag och överenskommelser). I relationen mellan stat och kommun betyder det i detta sammanhang att "staten inte längre (har) en monopolställning som styrande aktör", utan kan "betraktas som en av många aktörer som i konkurrens försöker styra kommunernas och landstingens handlande ..." (Statskontoret 2005:21).

En översiktlig historieskrivning av välfärdsstatens utveckling ger vid handen att det i Sverige för närvarande utvecklas vad som har kallats den "tredje generationens politikområden" (Montin 2007). Denna metafor skall inte tolkas för bokstävligt. Det betyder inte att en generation ersätts av nästa, utan att nya generationer av politikområden växer fram och utvecklas vid sidan av eller som komplement till tidigare generationer. Ingen generation dör ut när andra tillkommer. Vidare kan det betyda att problem som hanterats i tidigare generationer definieras på ett nytt sätt. Den första generationen består av dels den grundläggande reformeringen av statens styrelse, nämligen tillkomsten av den representativa demokratin, dels de första stegen mot en välfärdsstat (1920-30-talen). Den andra generationens politikområden hör till välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering (1940-70-talen). De viktigaste kännetecken

är att en relativt väl sammanhållen offentlig sektor bestående av statliga myndigheter och kommuner/landsting genomför nationellt beslutade reformprogram. Den tredje generationens politikområden kännetecknas av ett ökat samarbete mellan olika samhälleliga (offentliga och privata) aktörer som i större utsträckning än tidigare påverkas av vad som händer i omvärlden, framför allt genom internationalisering och globalisering (1980–2000-talen). Statens roll framstår här som möjliggörande snarare än styrande i traditionell mening (jfr Pierre och Peters 2000, s. 65 f).

1.3.1 *Första generationen politikområden*

I flera fall går rötterna till en viss politisk inriktning och till att vissa politiska institutioner bildats djupt i den historiska myllan. Så är fallet med mycket av det som här kallas den första generationens politikområden. Grovt sett kan sägas att denna första generation handlar om rättsstatens konsolidering samt införande av de manliga medborgarnas civila och politiska rättigheter (Marshall 1964). För kvinnornas del stämmer inte Marshalls kronologi utan vissa civila rättigheter uppnåddes först efter de politiska. Civila rättigheter betyder allas likhet inför lagen t.ex. rätt till statlig tjänst och myndighet samt andra grundläggande rättigheter såsom yttrandefrihet, trosfrihet, föreningsfrihet och rätt till kroppslig integritet. Politiska rättigheter betyder i första hand allmän och lika rösträtt, men också valbarhet till politiska uppdrag och i övrigt lika rättigheter att påverka politiskt beslutfattande.

Specifikt för våra svenska förhållanden är att den sammanhållna statsapparaten som vi känner den, med centrala och regionala myndigheter och domstolar med avgränsade kompetensområden, formades redan under 1600- och 1700-talen. I boken *Byråkrati och demokrati* ges en ingående beskrivning av hur framväxten av den svenska statsapparaten gått till (Premfors m.fl. 2003). Den av Axel Oxenstierna formade första regeringsformen från 1634 kan ses som en startpunkt för den reglerade statsmaktens framväxt. Ett specifikt kännetecken är den så kallade *dualismen* som i korthet innebär att de centrala ämbetsverken (t.ex. Jordbruksverket eller Försvarsmakten) är självständiga i förhållande till regeringen och dess departement. Flera grundläggande civila rättigheter, framför allt offentlighetsprincipen, tillkom vid mitten av 1700-talet. Demokratiseringen av statsmakten skedde dock betydligt senare. Vid inledningen av 1900-talet var exempelvis rösträtten i Sverige mer begränsad än i andra länder i Västeuropa. Det demokratiska genombrottet

kom först 1919, då allmän och lika rösträtt infördes. Parlamentarism som styrelseform infördes ett par år tidigare.

Under lång tid formades olika drag i det svenska statsskicket som fortfarande utgör viktiga kännetecken. Utöver det som redan omtalats (dualismen och öppenheten) kan nämnas att statsförvaltningen gavs en domstolsliknande karaktär i betydelsen att all offentlig verksamhet skall utövas under lagarna med möjlighet för medborgare att begära omprövning eller överklaga myndighetsbeslut. Olika intresseorganisationer som representerade jordbrukare, socialläkare eller industriidkare bjöds in att vara delaktiga i formandet och genomförandet av politiken (korporativism). En relativt framträdande kommunal självstyrelse räknas också in bland de typiska dragen i vår svenska historia (Premfors m.fl. 2003). Många av dessa karaktärsdrag finns kvar. Vissa drag har tonats ned (korporativismen), medan andra har förstärkts (den kommunala självstyrelsen). Vi kan konstatera att i flera avseenden lades under 1900-talets första årtionden grunden för den välfärdsmodell som kommit att bli kännetecknande för Sverige.

1.3.2 *Andra generationens politikområden*

När välfärdsstatens utveckling från 1930-talet och framåt beskrivs används termer som "rationalistisk planering" (Denvall m.fl. 1997), "de stora programmens tid" (Wittrock & Lindström 1984), "social ingenjörkonst", "den starka staten" (Rothstein & Vahlne Westerhäll (red) 2004), den "korporativa staten" (Rothstein 1992) och "att lägga livet till rätta" (Hirdman 1989). Den politiska ambitionen att på upplysningens, vetenskapens och demokratins grund forma det goda samhället riktade sig särskilt till frågan om hur det reproduktiva arbetet, t.ex. omsorgs- och hushållsarbete, skulle organiseras (Hermansson 2003, Larsson 2004). Oberoende av den framväxande välfärdsstatens ambition att styra kvinnors liv blev därför "görandets politik", där kvinnoorganisationer själva definierade behov, ett sätt att påverka vilken könsideologi som skulle råda (Larsson 2004, s. 165).

Under hela 1900-talet ökade den institutionella kapaciteten för att hantera och lösa en rad samhällsproblem. Institutionellt sett har reformerna formats och genomförts i en parlamentarisk styrningskedja som består av representativ demokrati samt en förvaltning som skall vara effektiv och kännetecknas av rättssäkerhet. Konkret betyder det att riksdagen godkänner lagar och beslutar om reformer, vars motiv och syfte har sina rötter i ett samspel mellan partierna, folkrörelserna och andra

viktiga samhällsintressen och där förslagen normalt formas i en offentlig utredning. Reformerna, oavsett om det gäller skolfrågor, hälsovård eller bostadspolitik, genomförs av en huvudsakligen sammanhållen offentlig sektor bestående av relativt självständiga statliga myndigheter samt kommuner och landsting. I praktiken formades och genomfördes politiska beslut och program under mellankrigs- och efterkrigstiden till stor del i ett samarbete mellan staten och starka samhällsintressen, framför allt fackföreningsrörelse och näringsliv. Denna form av korporativism har i allmänhet inte betraktats som något demokratiproblem, utan tvärtom ansetts vara fullt förenlig med idén om den parlamentariska styrningskedjan. Exempel på andra generationen politikområden är socialpolitik, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik, kulturpolitik, jämställdhetspolitik och (åtminstone de första årtiondenas) miljöpolitik.

Värt att poängtera är att samarbete och förhandlingar mellan företrädare för olika samhällsintressen har utövats av en mansdominerad elit i både historisk och modern tid. Förhållandena i det korporativa systemet där de mäktiga organisationerna ingick i förhandlingar med staten präglades av en relativ *distans* mellan det offentliga och det privata och det var det sällan aktuellt för staten att *överta* marknadens uppgifter (Raum 1999, s. 43). Enligt skandinavisk forskning hade alliansen mellan kvinnorna och staten en helt annan inriktning. Det handlade om att kvinnors mobilisering i det civila samhällets frivilligsektor gick ut på att förmå staten att *överta* ansvaret för sjukvård, barnavård och äldreomsorg från det privata, både när det gällde familjen och olika typer av frivilligorganisationer. Till skillnad mot anglosaxisk, feministisk forskning som betonat statsmaktens patriarkala karaktär pekade Helga Hernes under 1980-talet på att relationen mellan välfärdsstaten och kvinnorna i Skandinavien varit positiv och präglats av *närhet* (Hernes 1987, s. 11). Redan i slutet av 1800-talet var de svenska kvinnorna starkt engagerade i förhandlingar om relationen mellan medborgarna och staten, det som TH Marshall (1964) kallade för kampen om det sociala medborgarskapet. Även om det politiska medborgarskapet uppnåddes i formell mening 1919 så var kvinnorna i realiteten marginaliserade när det gällde den politiska makten under många decennier. Bristen på politiskt inflytande kunde inte stoppa en önskan om att få "vara med" och forma samhället (Larsson 2004). Kvinnorna var ofta kollektivt engagerade i olika frivilligorganisationer som pekade ut sociala behov (Taussi, Sjöberg & Vammen (red) 1995). Ett socialpolitiskt nytänkande uppstod i interaktionen mellan engagerade kvinnor och lokala myndigheter;

det vi kan kalla embryot till den blivande välfärdskommunen. Inom olika föreningar deltog kvinnorna med stort engagemang och utgjorde en viktig grupp i sekelskiftets civila samhälle. De olika nätverken blev betydelsefulla för utvecklingen av nya utbildningar och professionaliseringen av pedagogiskt och socialt arbete. I jämförelse med förhållandena i Storbritannien och USA så har de nordiska frivilligorganisationerna varit medlemsbaserade och demokratiska institutioner. En särprägel i de nordiska kvinnornas historia är, menar Nina Raum, att frivillighet i betydelsen självständighet från staten har spelat en underordnad roll (1999, s. 41). Till skillnad från amerikanska idéer om avstånd till staten och marknadsidéer i det sociala frivilligarbetet var samarbete mellan offentliga myndigheter och frivillig sektor i sociala frågor ett etablerat mönster redan vid 1800-talets slut.

Under årens lopp har gränserna mellan olika politikområden ifrågasatts och det har skett flera förändringar när det gäller sättet att organisera genomförandet. Inom flera områden har det skett förskjutningar i ansvaret mellan offentliga och privata aktörer för reglering, finansiering och produktion. En privatisering kan spåras via ökningen av s.k. friskolor och en växande andel privata omsorgsgivare som på kommunens uppdrag bedriver äldreomsorg. Ökat ansvar för föräldrarna till skolbarnen, och anhöriga till äldre och sjuka, tyder på en förskjutning tillbaka till familjen. Nya förväntningar på frivilligsektorns engagemang i välfärdspolitik har ökat på ett sätt som tyder på att de organiserade kvinnokraven om offentligt ansvar nu får träda tillbaka. I flera avseenden har det även skett en omvandling av traditionella politikområden. Ett exempel är förändringen av den statliga regionalpolitiken som syftade till att utjämna skillnader mellan olika regioner till det som blivit dagens regionala utvecklingspolitik med ökad självständighet och konkurrens mellan fattiga och rika regioner. Samtidigt har det etablerats nya politikområden vars organisering sker på ett delvis nytt sätt i jämförelse med tiden då välfärdsstaten formades och etablerades.

1.3.3 *Tredje generationens politikområden*

De nya politikområden som etablerats under senare år har i flera fall föregångare och motsvarigheter i transnationella sammanhang. Exempel på nya områden är, hållbarhetspolitik, skydd till våldsutsatta kvinnor, regional utvecklingspolitik, (stor)stadspolitik, folkhälsopolitik, klimatpolitik och demokratipolitik. Vi ska nu ge några exempel på hur det inom några av dessa politikområden betonas att framgång förutsätter samarbete

mellan olika aktörer eller i övrigt förändrad styrning som syftar till att komplettera den demokratiska rättstatens normer och ideal.

Hållbar utveckling framstår som det politikområde som kanske tydligast uttrycker ett generationsskifte mellan andra och tredje generationens politikområden. Det började utvecklas i början av 1970-talet med FN-konferensen i Stockholm 1972 som en viktig milstolpe. Till skillnad från mer sektorsinriktade politikområden kan hållbar utveckling ses som ett ”perspektiv” som skall genomsyra alla andra politikområden, framför allt gäller det sådana uppgifter som kommuner och landsting är ålagda i lag (Statskontoret 2005, s. 16). Utgångspunkten är att samhället som helhet skall inriktas mot ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Hållbar utveckling är ett politikområde som genomsyras av samarbete, kommunikativt meningsskapande och lärande snarare än andra generationens inriktning mot rationellt planeringstänkande och tydliga strategier för genomförande (Olsson 2006, s. 15).

Inom folkhälsopolitikens områden finns också stora förväntningar på samarbete. I regeringens proposition *Mål för folkhälsan* betonas inledningsvis följande:

”Folkhälsoarbetets fokus är de samhällsfaktorer som påverkar folkhälsan. Det politiska ansvaret för dessa är fördelat mellan olika sektorer och nivåer i samhället. Ett samlat folkhälsoarbete förutsätter därför aktiva insatser av flera samhällsaktörer och inom flera politikområden” (Prop. 2002/03, s. 1).

I samband med denna proposition beslutade riksdagen att ombilda Folkhälsorådet till Statens Folkhälsoinstitut vars uppgift blev att bedriva nationell samordning av folkhälsoarbetet. På lokal nivå handlar det i första hand om samarbete mellan kommun (socialtjänsten), landsting, försäkringskassan och arbetsförmedlingen, men också att få med frivilligföreningar och andra lokala aktörer. Framgången för folkhälsoarbetet framställs som beroende av både stark nationell politisk och professionell styrning och frivilligt samarbete mellan olika aktörer.

Vårt tredje exempel kommer från slutet av 1990-talet då det formulerades en storstadspolitik med syfte att motverka social och etnisk segregation i bostadsområden och att främja tillväxten i storstadsregionerna. Flera aktörer förväntas medverka i genomförandet av storstadspolitiken och kapacitet skall byggas i första hand med befintliga resurser. I regeringens proposition framhålls följande:

”För att målen skall kunna nås krävs insatser från flera aktörer, främst från regionerna, från kommunerna och från storstadsmedborgarna själva. Regeringen anser att de offentliga resurser som redan finns i storstadsområdena, tillsammans med de medel som tillförs i denna proposition, är tillräckliga för att målen skall nås. Däremot krävs en betydligt bättre samordning av olika aktörers insatser” (Prop. 1997/98:165, s. 30).

Klimatpolitiken är ett fjärde politikområde vars framgång är beroende både av traditionell styrning och av olika samhällsliga gemensamma ansträngningar (Montin 2007). I regeringens övergripande inriktning av klimatpolitiken betonas följande:

”Klimatarbetet bör integreras i samhällets verksamheter och var och en bör ta sin del av ansvaret. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. En bred samverkan av alla aktörer ökar möjligheten att begränsa klimatpåverkan. Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med olika överenskommelser och dialoger mellan staten och näringslivet” (Prop. 2001/02:55).

Citatet illustrerar tämligen väl hur olika styrningsformer är tänkta att komplettera varandra. Det som kan sägas ha tillkommit jämfört med den styrning som är vanligast inom den andra generationens politikområden är förväntningarna på att ”var och en bör ta sin del av ansvaret” och att frivilliga ”överenskommelser och dialoger” betraktas som viktiga komplement till traditionell statlig styrning.

Inom området demokratipolitik framhålls att det är angeläget att bredda det demokratiska deltagandet och ansvaret för demokratins utveckling. Demokratipolitiken kan betraktas ur två perspektiv. För det första handlar det om att skapa former för medborgarnas deltagande och delaktighet i syfte att verka för ett alternativt eller kompletterande demokratiskt beslutsfattande eftersom de traditionella formerna inte längre anses tillräckliga. Exempelvis anses partierna inte vara lika viktiga för medborgarnas inflytande som förr. Vid början av 1970-talet fastslogs att ”Den svenska demokratin är en representativ demokrati där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna” (Se direktiven till Utredningen om den kommunala demokratin, SOU 1974:41, bilaga 1). I propositionen ”Demokrati för det nya seklet” från början av 2000-talet ges en mer nedtonad bild av partiernas roll härvidlag:

”Den svenska demokratin bör kännetecknas av ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin. De politiska partierna

har också i framtiden en uppgift som huvudinstrument för den politiska maktutövningen som bärare av folkviljan” (Prop. 2001/02:80, s. 27).

Från att ha framställts som den enda legitima kanalen för medborgarnas politiska inflytande har partiernas betydelse reducerats till ett ”huvudinstrument” vid sidan av andra instrument för att åstadkomma ett ”brett medborgerligt deltagande”. Det är inget nytt att medborgare och brukare utövar inflytande genom andra kanaler än genom partierna. Det nya är att alternativa kanaler i allt större utsträckning betraktas som legitima ur ett demokratiperspektiv.

För det andra, vilket inte uttryckligen redovisas i den ovan refererade demokratipropositionen men som uttrycks på andra sätt i föreställningar om varför medborgare och brukare i större utsträckning bör medverka i det politiska samhället, är att de antas vara resurser i hanteringen av gemensamma välfärdsproblem. Under senare tid har ”aktivt medborgarskap” seglat upp som ett attraktivt slagord i den nationella och internationella demokratipolitiska debatten. Aktivt medborgarskap kan ses som ett uttryck för ett övergripande perspektiv som fått allt vidare spridning och som är nära besläktat med ett republikanskt (eller neorepublikanskt) synsätt på samhället som handlar om att skapa förtroendefull samhandling i ett pluralistiskt samhälle (van Gunsteren 1998). Idealet kan uttryckas som en strävan att uppnå en demokratisk interaktiv styrning där medborgarna (enskilt eller kollektivt) utgör resurser för att åstadkomma en hållbar demokrati och välfärd (Brannan, John & Stoker 2006; Montin 2006).

1.3.4 *Kännetecken för den tredje generationen*

Vad har dessa nya politikområden för gemensamma och specifika kännetecken? För det första tycks det finnas en tanke om att samordning av olika typer av resurser från olika håll leder till att resultatet blir mer än summan av delarna. Två plus två blir mer än fyra, för att uttrycka det enkelt. Ett uttryck som förekommer ganska ofta är ”institutionellt kapacitetsbyggande”, vilket kan tolkas i ljuset av denna strävan att effektivisera resursanvändningen. Här finns idéer om ömsesidigt lärande mellan olika grupper och nya sätt att samarbeta på. Till skillnad från den andra generationens politikområden handlar det numera inte om att med nya omfattande insatser av offentliga medel bygga välfärdsinstitutioner, utan mer om att organisera befintliga resurser på ett nytt sätt. Betecknande för det här nya synsättet är att det har tillkommit en rad nya myndig-

heter under senare år, men de har i allmänhet inga ekonomiska medel att fördela. I en studie av vilka uppgifter nyinrättade myndigheter fått under 1990-talet framgår att "ideologiproduktion" t.ex. rådgivning och information blivit vanligare än traditionell myndighetsutövning (Rothstein 2005). Det senare kan ses som ett exempel på diskursiv eller ideologiskt styrning i betydelsen att det formas föreställningsvärldar om t.ex. segregerade bostadsområden eller klimatförändringar. På så sätt konstrueras vad som är problemen och hur de bör åtgärdas. Om de "styrda" aktörerna tar till sig dessa föreställningsvärldar kan det leda till önskvärda handlingsinriktningar.

För det andra byggde tidigare generationers politikområden på att den offentliga sektorn skulle vara sammanhållen. Arvet från tidigare århundraden med en stor, inflytelserik och väl sammanhållen statsförvaltning kom att påverka utformningen av välfärdspolitiken under senare hälften av 1900-talet. Resultatet blev lösningar som kom att kännetecknas av likformighet, stordriftslösningar och offentliga produktionsmonopol. (Premfors m.fl. 2003, s. 59 f.) Denna sammanhållning tenderar nu i tredje generationens politik att ersättas av en administrativ pluralism där olika enheter agerar som mer eller mindre självständiga aktörer både nationellt och i relation till EU. Under 1990-talet beskrevs detta i kritiska ordalag som "fragmentering" av statsförvaltningen (SOU 1997:57).

För det tredje ansågs det i den andra generationens politikområden viktigt att politikskapande och genomförande skulle vara en del av den parlamentariska styrningskedjan och därmed göra det möjligt att utkräva politiskt ansvar. Den tredje generationens politikområden är mer frikopplade från denna styrningskedja och bygger istället på ett samarbets- eller partnerskapstänkande. Samhälleliga intressen antas kunna förenas genom samförståndsorienterade dialoger. Detta fenomen är bara delvis nytt och knyter an till den "svenska modellen" med samförstånd och samarbete mellan stat, fackliga organisationer och näringsliv. En skillnad är att de tidigare inslagen av korporativism hade sin grund i en period av strejker och öppen klasskamp under 1900-talets första decennier som gjorde det nödvändigt att hantera definierade motstående intressen. Dagens svenska samarbetspolitik betonar istället det gemensamma bästa och mer eller mindre bortser från samhälleliga intressekonflikter. I allmänhet, och inte minst inom klimatpolitiken, finns en tydlig föreställning om att samförstånd kan formas bortom politiska, ekonomiska och sociala intressekonflikter.

Slutligen kan vi peka på en fjärde egenskap, nämligen det växande

inslaget av ”projektpolitik”. Det betyder inte att medel för specifika projekt inte förekom i den andra generationens politikområden. I själva verket har det framför allt sedan slutet av 1980-talet fördelats tillfälliga projektmedel inom exempelvis social omsorg och utbildning i stor omfattning. Skillnaden är att inom den tredje generationens politikområden är projektmedel ofta den huvudsakliga finansieringsformen (t.ex. EU-stöd kombinerat med regionalt stöd och finansiering av tidsbegränsade arbetslöshetsprojekt i kommunerna). Det handlar således om medel som skall användas i ett visst syfte under en begränsad tid. Vanligt är att det förväntas att den förändring som sker med hjälp av projektfinansieringen skall fortleva i den ”ordinarie verksamheten” efter att det formella projektet avslutats. Projekten förväntas bidra till ett långsiktigt institutionellt lärande som medför att nya kunskaper och arbetssätt integreras i ordinarie arbete utan att särskild personal behöver nyanställas.

Mot bakgrund av detta försök till historieskrivning kring tre generationer av politikområden kan vi ställa två övergripande frågor: Har det enligt bokens olika kapitel skett någon förändring i riktning mot vad som kännetecknar den tredje generationen politikområden? Hur ser denna förändring i så fall ut?

1.4 *Kommunerna och interaktiv samhällsstyrning*

Vi har hittills kunna konstatera att det tycks ske en hel del förändringar på nationell nivå och i följande avsnitt försöker vi ge en motsvarande översikt över vad som händer på den kommunala nivån. Sker en förändring från ”government” till ”governance” i svenska kommuner i samma utsträckning som (det åtminstone görs gällande) sker i andra länder? Som svar finns det olika tänkbara beskrivningar och tolkningar. En tolkning är att i jämförelse med flera andra länder har interaktiv samhällsstyrning förekommit i Sverige under lång tid. Det beror på att politisk styrning på kommunal nivå och inte minst relationen mellan stat och kommun i vårt land länge kännetecknats av vad som inom internationell forskning betraktats som nyheter. Förhandlingar mellan olika politiska nivåer, olika intressegruppers roll i utformandet av politiken och decentraliserat ansvar till kommunerna (styrning på distans) har varit naturliga inslag i svensk politik. Policy-spridningen av den relativt nya partnerskapsidén har fått genomslag i Sverige, konstaterar Bache & Olsson (2001) i en jämförelse mellan svenska och brittiska utvecklingstendenser. De finner att EU spelat en viktig roll via sin strukturfondspolitik. Olsson konstaterar

i sin svenska delstudie att sättet som man skapat partnerskap på när det gäller regional utveckling har byggt på traditioner som varit typiska för svensk politisk kultur. Dessa traditioner har sitt ursprung i ett korporativt system där näringsliv, stat/kommun och tunga intresseorganisationer samverkat. Den exkludering av lokala och regionala politiker som uppstod i de brittiska partnerskapen slog inte igenom i Sverige. Kommunalråd och landstingsråd med ansvar för näringslivsfrågor och regional utveckling fick vara med på ett hörn när strukturfondsprogrammen skrevs ihop inför godkännande i Bryssel. Vi kan konstatera att samarbete mellan samhällsintressen har varit ett signum för svensk modern politisk historia och likaså har relationen stat/kommun varit föremål för återkommande förhandlingar i den svenska enhetsstaten. Inomkommunal "governance" är inget nytt fenomen, i äldre tiders politikskapande var det inte ovanligt att offentliga och privata makthavare gjorde överenskommelser om kommunens (stadens) framtid när det t.ex. gällde stora byggprojekt eller industrietableringar.

En annan tolkning är att lokal interaktiv samhällsstyrning är något som utvecklats under de senaste 30 åren, det vill säga efter den senaste kommunsammanslagningen. Det betyder att äldre former av "local governance" eller nätverkspolitik under 1970-talet övergår till tydligare "ovanifrån" styrning via "local government". Med det menas att den kommunala politiken och förvaltningsorganisationen, framför allt genom 1960- och 70-talens kommunsammanslagningar, blev mer planerad och sammanhållen. Denna period kan snarast ses som en historisk parentes. När det idag allmänt talas om "local governance", både inom internationell och svensk forskning och politik, avses oftast tiden efter 1970-talet, med en betoning på utvecklingen sedan slutet av 1980-talet. Vi menar att det som idag kallas ny interaktiv samhällsstyrning på kommunal nivå i själva verket kan ses som en återgång till äldre tiders politikskapande där olika aktörer agerade i samförstånd för att skapa stadens framtid (se Strömberg 1999).

En tredje tolkning är att det egentligen inte finns något "local governance" att tala om. Det handlar fortfarande om "local government". Den organisatoriskt sammanhållna styrningen som etablerades under 1970-talet på kommunal är fortfarande framträdande enligt denna tolkning. En studie av kommunala politiska ledare åren 1984, 1991 och 1999 visar att den kommunala "makteliten" uteslutande består av en "triangel" innehållande kommunalråd, förvaltningschefer (inklusive kommundirektörer) och partiföreträdare. Någon förändring härvidlag tycks inte

har skett sedan mitten av 1980-talet. Författarna menar att ”governance equals local government” (Szücs & Strömberg 2006, s. 53). I den refererade studien framkommer emellertid att de politiska ledarnas horisontella nätverkande har ökat. Det är vanligare i slutet av 1990-talet att de politiska ledarna söker stöd hos organisationer utanför den kommunala apparaten för att hantera lokala och regionala samhällsproblem.

Några helt nya former av interaktiv samhällsstyrning på kommunal nivå har dock sett dagens ljus under de senaste decennierna. Här skall ges några sådana exempel. För det första har olika former av kontraktstyrning ökat i omfattning. Det handlar först och främst om kontrakt med privata leverantörer av service och omsorg. Inte minst inom skolans och äldreomsorgens områden har det skett påtagliga förändringar. Ideella organisationer som med hjälp av allmänna föreningsbidrag tidigare haft en frihet att både väcka kritisk opinion och självständigt organisera arbetet med hemlösa eller missbrukare tvingas nu in i formellt reglerande kontrakt om prestation av vissa tjänster (Johansson 2005). Vidare har det utvecklats en intern ”kontraktskultur” i många kommuner, som innebär att de kommunala enheterna levererar beställd service och omsorg på uppdrag av kommunala politiskt ansvariga nämnder. Här handlar det inte om några kontrakt eller avtal i juridisk bindande mening utan ett sätt att göra en åtskillnad mellan politik och utförande, ofta kallat produktion, inom den kommunala organisationen. På så sätt styrs verksamheten hårt till att inte ägna sig åt ”onödig” produktion inom t.ex. vård och omsorg.

För det andra har det interkommunala samarbetet ökat i omfattning. Det rör dels samarbeten på kors och tvärs i landet (dock framför allt inom länsgränserna) inom olika sakpolitiska områden, dels mer formaliserat samarbete i form av regionala samverkansorgan. När det gäller det interkommunala samarbetet finns det olika former, t.ex. gemensamma nämnder, kommunala bolag, projekt, avtal och mer lösliga nätverk (Gossas 2006).

För det tredje har partnerskapsidén fått en stor spridning bland landets kommuner även om det praktiska genomförandet uppvisar en mängd variationer. En vanlig definition är att ett partnerskap till skillnad mot lösliga nätverk innehåller bindande åtaganden, tydligt ansvarsutkrävande, samförstånd och delat risktagande. Många partnerskap är delvis finansierade av EU:s strukturfonder och kommunen deltar som en part i samverkan med myndigheter, näringsliv och ideell sektor. Dessa partnerskap kan handla om glesbygdsfrågor, näringslivsutveckling

eller projekt för ungdomar som hoppat av skolan. Det språkbruk som används har ofta en positiv ton om inkludering och brett deltagande som lätt kan skapa falska förväntningar hos berörda grupper (Caplan & Scott 2008, s. 27).

För det fjärde växer det upp en rad partnerskap där offentliga och privata aktörer (företag och föreningar) mobiliserar gemensamma resurser för investeringar av olika slag, t.ex. när det gäller byggnad eller ombyggnad av sportarenor och skolor (Sveriges Kommuner och Landsting 2005). För det femte formas mer lösliga nätverk inom specifika politikområden. Ett sådant är det klimatpolitiska området där kommuner, landsting, länsstyrelser och privata organisationer samarbetar kring projekt och program som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser (Gustavsson 2008; Montin 2007). Slutligen framstår det som allt mer angeläget för såväl statliga som kommunala myndigheter och organisationer att försöka dra in civilsamhällets organisationer och enskilda medborgare på olika sätt för att komplettera inom det välfärdspolitiska området och i samband med fysiska planeringsprojekt (Amnå 2006; Amnå 2008). Sådana förskjutningar av ansvar för omsorgsarbete framställs idag som könsneutrala i motsats till tidigare årtionden då de politiserades som en fråga om jämställdhet som särskilt påverkar kvinnors liv (Hedlund 1996).

Utvecklingen på kommunal nivå innefattar både kontinuitet och förändring. Kontinuitet kan vi se i betydelsen av att nätverkspolitik inte är något nytt i svenska kommuner. När det gäller en förändring i riktning mot att allt fler aktörer är med och formar och genomför kommunal politik berör det i hög grad frågor kring hur demokratin påverkas.

1.4.1 *Interaktiv samhällsstyrning och demokrati*

Generellt sett kan sägas att litteraturen om modern interaktiv samhällsstyrning först under senare tid ägnat någon större uppmärksamhet åt frågor kring demokratiproblem. Åtskilliga författare inom området har påpekat denna brist (se t.ex. Kjær 2004). I det följande skall några olika synsätt på relationen mellan governance och demokrati uppmärksammas, framför allt med fokus på den kommunala nivån. I studier av relationen mellan demokrati och nya former av interaktiv samhällsstyrning förekommer olika förhållningssätt. Många som behandlar denna relation tar utgångspunkt i den representativa demokratins ideal. Det betyder att medborgarnas behov och krav förs in i det politiska systemet genom etablerade kanaler, framför allt de politiska partierna. Därefter vägs olika behov och intressen samman till gemensamma intressen. Slutligen fattar

de direktvalda organen beslut som förutsätts genomföras av en lojal förvaltning. Därmed knyts den representativa demokratins ideal ihop med en idealtyp om lojal byråkrati och ett tydligt ansvarsutkrävande.

Om det ovan i korthet var en karakteristik över ”government” innebär ”governance” olika utvecklingstendenser i riktning mot att statens och de politiska institutionernas suveränitet minskar till förmån för överstatlig styrning. Det blir allt svårare att likställa demokrati med nationell demokrati och organiserade intressen påverkar utformandet och genomförande av politik i större och mer oförutsägbar utsträckning än tidigare. Detta medför att den statliga förvaltningen inte längre fungerar som ett neutralt instrument samt att gränsen mellan stat och civilsamhälle luckras upp. Dessa utvecklingstendenser kan betraktas både som positiva och som negativa, bland annat beroende på demokratiideal, vilket politikområde det handlar om samt den reellt existerande representativa demokratins funktionsätt. Det vanliga är att ”governance” i dessa avseenden uppfattas som problematiskt. Således är det vanligt att det förknippas med bristfällig politisk jämlikhet, brist på insyn i politiska processer, begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande, ökad styrning av självständiga frivilligorganisationer samt svag demokratisk legitimitet hos medborgarna (se t.ex. Rhodes 1997; Elander 1999; Pierre & Peters 2005; Sørensen & Torfing 2005). Denna utgångspunkt är inte självklar för alla som deltar i debatten om governance och demokrati. En översikt av litteraturen visar att det finns minst fyra olika förhållningssätt (jfr Klijn & Skelcher 2007). Vi ska nu presentera dessa olika synsätt lite närmare.

1.4.2 *Ut med det gamla och in med det nya*

Perspektiv 1: Governance innebär en förnyelse av demokratin. Den ”gamla” ordningen har förlorat i både effektivitet och legitimitet. Genom nya former av delaktighet från berörda medborgare och frivilligorganisationer formas en bättre demokrati än den gamla.

Med interaktiv samhällsstyrning avses i det här sammanhanget nätverk som i olika sammanhang och miljöer bidrar till att forma och genomföra politiken. Dessa nätverk tenderar att i sig framstå som något positivt och innovativt i förhållande till gamla förstelnade byråkratier. Det ger associationer till självständighet, flexibilitet och en anpassningsbarhet som inte bara främjar problemhantering utan kan även framstå som mer demokratiskt än den traditionella ordningen. En lista över tänkbara fördelar kan göras ganska lång (se Sørensen & Torfing 2005). Nätverken kan fungera som sammanlänkande mekanismer mellan olika eliter och

mellan olika nivåer. De kan bidra till mer jämlikhet i politikens utflöde genom att alla involverade inom ett problemfält kan vara inkluderade i nätverken. Vidare kan nätverken fungera som inkluderande, det vill säga att människor som annars inte engagerar sig i samhällsfrågor ges en möjlighet att utan krav på formellt medlemskap eller andra förpliktelser ges möjlighet att delta. Aktiviteten i nätverken kan också främja en konsensusorientering som gör att konflikter omvandlas till mindre hotfulla meningsskiljaktigheter för att sedan transformeras till en samsyn. Slutligen kan nätverken fungera som en informell politisk process som så småningom institutionaliseras till en ny legitim ordning för hantering av ett specifikt policyproblem.

Ett närbesläktat synsätt framträder i diskussionen om ”demokratiunderskottet” inom EU, nämligen att involvera civilsamhällets organisationer. Ett begrepp som förekommer är ”participatory governance”, vars grundläggande idé är att ju fler ”relevanta” eller ”berörda” aktörer som direkt eller indirekt medverkar i en politisk beslutsprocess, desto större är chansen att de beslut som fattas blir accepterade och genomförda samt att politikens innehåll blir ”hållbar” (Gbikpi & Grote 2002, s. 18; Heinelt et al. 2002). I avsaknad av en fungerande parlamentarisk styrningskedja med folklig förankring och sammanhållning bör det, enligt en bidragsgivare i debatten, skapas forum och procedurer som genererar kollektiv identitet och ömsesidig tilltro: ”Only a horizontal, discursive and argumentative political style can be expected to fulfil this requirement” (Wolf 2002, s. 46).

Governance ses i detta sammanhang som alternativ till statlig/hierarkisk styrning och marknadsstyrning, som ett attraktivt alternativ när det uppstår både marknadsmisslyckande och statsmisslyckande. Det är en horisontell relation där aktörerna är påtagligt beroende av varandra på ett sätt så att ingen av dem kan påtvinga de övriga en speciell lösning.

1.4.3 *Inga problem i praktiken*

Perspektiv 2: Governance varken hotar eller utmanar den representativa demokratin eftersom vad det i praktiken handlar om är nätverk och andra samarbetsformer som inte har någon större politisk betydelse. Antingen handlar det om beredande uppgifter eller genomförande av politiska beslut. I båda fallen har de valda politiska organen kontroll över politiken och därmed uppstår inga demokratiproblem.

Det andra förhållningssättet innebär att de principiellt sett kan råda ett problematiskt förhållande mellan interaktiv samhällsstyrning och

olika demokrativärden, men i praktiken är det ganska oproblematiskt. Om man med representativ demokrati i första hand avser att politiska beslutsfattare skall balansera olika sammanslagna intressen i det politiska inflödet för att nå bindande beslut spelar det inte så stor roll hur dessa olika intressen kommer fram i beslutsprocessen. Även om det formats nätverk, partnerskap och andra policyrelevanta organiseringsformer vid sidan av den demokratiska styrningskedjan är det ändå så att de principiellt avgörande besluten fattas av folkvalda församlingar. Ett exempel på detta förhållningssätt förekommer i utvärderingar av de regionala partnerskap som funnits i Sverige sedan slutet av 1990-talet. I en utvärdering av de regionala partnerskapen i Skåne framhålls att det ”teoretiskt sett” kan finnas demokratiproblem, men problemet är i praktiken endast ”latent” eftersom partnerskapen ”inte har någon makt – varken formellt eller reellt – att godtyckligt forma samhället”. De har således ingen politisk betydelse. Vidare framhålls att partnerskapen är underställda en politisk ledning som i sin tur är medborgerligt förankrad. Även om partnerskapens verksamhet sker långt från medborgarna är kopplingen ”inte bruten” (Montelius & Pettersson 2003, s. 131). Liknande slutsatser dras i en utvärdering av partnerskapen i Kalmar län och Kronobergs län. I båda fallen råder den ordningen att ”viktiga beslut tas utanför partnerskapen”. I Kalmar tas de viktiga besluten i regionfullmäktige. Eftersom partnerskapen saknar ”makt” blir demokratiproblemen ”mindre akuta” (Ehn 2001, s. 15 f).

Inte heller när det gäller privatisering av kommunala välfärdstjänster finns några farhågor inom detta perspektiv. Kritiska röster menar att detta kan betraktas som ett avsteg från den demokratiska styrningskedjan på det sättet att politisk värdefördelning (vem som skall få vad, när och hur) hamnar utanför den politiska kontrollsfären och på så sätt utmanar den offentliga kulturens demokrativärden (Johansson 2003). Ett motargument för att det inte är något problem är att den politiska regelstyrningen och den offentliga tillsynen kvarstår, det är bara själva utförandet som privatiserats. Den statliga kontrollen är minst lika omfattande över privat producerade välfärdstjänster som de som har offentlig huvudman (Landelius 2005).

1.4.4 *Demokratiproblem – men de kan avhjälpas*

Perspektiv 3: Governance i olika former är problematiskt i förhållande till den representativa demokratins ideal och praktik eftersom här formos politik vid sidan den representativa demokratins institutioner och det

genomförs politik utanför myndigheternas direkta kontroll. Problemen är dock inte större än att den politiska styrningen kan anpassas.

Enligt det här tredje synsättet kan (och bör) de representativa institutionerna anpassas till förekomsten av "governance". Ett begrepp som blivit vanligt i detta sammanhang är "metastyrning" (Kooiman 2003; Sørensen 2002; Jessop 1999; 2003). Den grundläggande tanken med detta begrepp är att även om staten eller representativt valda organ förlorar en del av sin suveränitet genom nätverkspolitiken kan den fortfarande i kraft av sin legitimitet och andra resurser styra nätverken och därmed indirekt ställas till ansvar för vad nätverken gör (Sørensen & Torfing 2005). Enligt Eva Sørensen (2002) kan metastyrning bestå av fyra former. Det kan dels ske genom att staten eller den lokala politiska styrelsen anger "spelets regler" genom t.ex. ange mål och ekonomiska ramar (t.ex. målstyrning i svenska kommuner). Styrningen kan också bestå av att bidra till att skapa mening och identitet, t.ex. föreställningar om vad som är "det allmännas bästa". En tredje variant är att den politiska styrelsen skapar och understödjer "självstyrande" institutioner och nätverk. Exempelvis kan det bestå av att uppmuntra och understödja medborgarnas och brukarnas inflytande i förhållande till olika professionsstyrda verksamheter. Slutligen kan den demokratiskt valda "meta-guvernören" direkta delta i olika nätverk, inte i första hand för att företräda sitt parti utan för att tillsammans med andra bygga kunskap om aktuella problem och utmaningar. Den grundläggande tanken kan uttryckas som att den representativa demokratins institutioner, i form av partier och politiska majoriteter i kommunerna, kan behålla sin legitimitet och styrförmåga genom att utveckla nya former av styrning på distans.

1.4.5 *Kompletterande demokratiformer*

Perspektiv 4: Governance både hotar och utmanar den representativa demokratin. Därför krävs det "extra" former av medborgarinflytande för att demokratisera nätverken.

Enligt detta synsätt har staten blivit uppdelad i en rad olika verksamhetsformer, gränsen mellan privat och offentligt har lösts upp och den representativa demokratins institutioner är inte anpassade för att styra detta komplexa "organisationssamhälle", än mindre för att länka samman de olika delarna till en kedja av politiskt ansvar (Hirst 2000). Om inte politiskt ansvariga organ har kontroll över hur den praktiska politiken utformas kan det uppstå osäkerhet om hur de politiska besluten verkställs och det blir svårt att identifiera var det faktiska ansvaret finns.

Ett av de mer radikala förslagen till att demokratisera detta organisationssamhälle är att överföra så mycket som möjligt av statens funktioner till civilsamhället (med fortsatt offentlig finansiering) och demokratisera detta civilsamhälle så mycket som möjligt. Den mest framträdande företrädaren för en sådan "föreningsdemokrati" (associative democracy) är Paul Hirst som menar att när utförandet av offentlig välfärd (omsorg, hälso- och sjukvård m.m.) överförs till självstyrande frivilligorganisationer ökar möjligheterna för medlemmar och brukare att utöva inflytande och direkt utkräva ansvar (Hirst 1994; 2000).

Inom detta perspektiv finner vi forskning om svenska partnerskap som inte delar åsikten att det inte finns några demokratiproblem i praktiken (perspektiv 2). Tvärtom betonas att det är i det praktiska partnerskapsarbetet som många röster faller bort och att risken finns att det blir ett mansdominerat elitprojekt (Nilsson & Svensson 2008). Förslag för att motverka hotet mot demokratiska värden är att komplettera den nuvarande ordningen med inkluderande arbetsformer i partnerskap och olika former av medborgar- och brukardeltagande mellan valen. Ett exempel på kompletterande medborgardeltagande som lyfts fram i samband med interaktiv samhällsstyrning är "rådgivande deliberativa forum" (Kjær 2004, s. 56). Andra förekommande beteckningar är "deliberative polls", "medborgarpaneler" och "medborgardialoger".

Utgångspunkten är att den reellt existerande representativa demokratin inte har förmåga att representera, hålla samman och balansera den växande komplexiteten av olika intressen, behov och politiska nätverk som utvecklas i samhället. Två grundläggande värden skall enligt detta synsätt vara styrande: representativitet och deliberation. För att ett sådant rådgivande forum skall få legitimitet utifrån ett politiskt jämlikhetsideal är det viktigt att de medborgare som samlas utgörs av ett representativt urval som omfattar alla berörda av det beslut som senare skall fattas i politiska församlingar. Det deliberativa värdet handlar om att åstadkomma en kommunikativ process av jämlikar där alla ges reell möjlighet att framföra sina synpunkter och där man lyssnar på varandras argument (Bang 2003).