

## Bokrecension

### Flernivåstyring og demokrati.

Huvudredaktörer för boken är Ingrid Helgøy och Jacob Aars.

Boken är utgiven av Fagbokforlaget (2008).

Recensionen är skriven av: Ylva Norén-Bretzer

Denna antologi har skrivits av forskare verksamma vid *Rokkansenteret* i Bergen. Författarnas utgångspunkt är att utifrån Norska erfarenheter från olika policyfält undersöka flernivåsystemets institutionella konsekvenser. Boken placerar sig väl in i den forskningstradition som utvecklats på senare år utifrån ett *multi-level-perspektiv*, det vill säga att politik och förvaltning inte bör betraktas utifrån en politisk nivå i taget utan att nivåfrågan bör hanteras samlat (jfr Bache & Flinders 2004; Jerneck & Gidlund 2001). Det skrivs många böcker som analyserar hur staterna tappar inflytande till övernationella nivåer; färre böcker diskuterar konsekvensen av flernivåproblematiken inom ett och samma land. Därför är denna samling undersökningar från Norge särskilt välkommen (även om vissa internationella utblickar också görs).

Boken utgår från två grundvärden i demokratin – principen om styrningskapacitet och principen om styrningsrepresentation, eller med andra ord effektivitet i utförandet å den ena sidan och effektivitet i beslut eller representation å den andra<sup>1</sup>. Dessa grundläggande spänningsfält analyseras inom olika områden i den norska dagspolitiken, varav endast några nedslag återges här.

Anne Lise Fimreite och Per Læg Reid inleder med att lägga den norska NAV-reformen under luppen, en förvaltningsreform som ska syfta till ökad samordning och integrering mellan förvaltningsområden. Den nya NAV-myndigheten har ca 16.000 personer anställda och tar 1/3 av den norska statsbudgeten i anspråk. Här hanteras pensioner, arbetslöshetsförsäkringen, familjeförsäkring och andra kon-

tantförsäkringar. NAV har centrala kontor, kontor i varje fylke (län), det finns olika specialenheter och även lokala NAV-kontor. Samtidigt har en omförhandling skett inom stat/kommun-relationen; staten fortsätter att vara sektorsindeldad medan kommunerna i och med den nya kommunallagen har en frihet att organisera sina verksamheter längs andra linjer. NAV-kontoren har problemet att de leds både av kommunala representanter och av statliga. Den redovisade analysen är inte en slutlig utvärdering av reformen, men författarna pekar här på tydliga spänningar mellan territoriell balans och sektorsbalans, och att reformen som sjösatts för att skapa ökad styrningskapacitet i slutändan kan generera sådana problem att den enda "lösningen" slutligen blir att återgå till traditionell sektorsstyrning.

Lise Hellebø Rykkja lyfter frågan om matsäkerhet och dess reglering, särskilt efter galna-ko-skandalen (*kugalskapssaken*). Hur fältet är strukturerat och reglerat pekar ut vilka värden som är viktiga och hur viktigt flernivåperspektivet är. Strukturella förhållanden blottläggs här kring *vem* som styr, *hur* det styrs och *relationerna* i aktörernas styrförhållanden. Även betydelsen av vetenskaplig expertis är en central del av denna förståelse. Efter galna-ko-sjukan har EU-nivåns inflytande stärkts inom mathanteringen, och även nationella regleringar och insatser har stärkts. I Storbritannien har lantbruks-departementet ombildats med ansvar för "miljö, mat och rural utveckling", medan i Norge stärktes landbruksmyndigheternas ansvar för matförvaltning. Galna-ko-sjukan har även fördelat mer ansvar på fler myndigheter, vilket i sin tur ökar fragmenteringen. Denna situation ökar kraven på *samordning*, vilket aktualiseras särskilt vid nya krissituationer. Vetenskapen och experterna har fått mer framskjutna positioner, och därmed delegeras makt i flera avseenden till oberoende myndigheter och expertis. Författaren pekar här på att det kan vara legitimt i spåren av en så stor skandal att myndigheterna vidtar flera och tydliga åtgärder, baserat på expertsamhällets rekommendationer, och att flernivåstyrningen här kan hjälpa till att legitimera centrala beslut och lokala tillämpningar. I slutändan kan också ökad flernivåstyrning innebära fler konflikter än lösningar, eftersom företag och intresse-organisationer får fler kanaler att påverka genom. Erfarenheterna pekar hittills åt att nationalstaten har dragit det starkaste kortet.

Yngve Flo diskuterar i sitt kapitel att partiapparaten utgör en skuggorganisation till den tredelade flernivåmodellen. Om flernivådemokratin illustreras av en trevåningstårta, så kan partisystemet ses som de pelare som håller dessa våningar på plats. Det utgör därmed ett kompletterande system, där partierna starkt bidrar till den vertikala samordningen och förvaltningarna bidrar till den horisontella samordningen inom respektive nivå.

Bokens sista kapitel tar upp temat *demokratipolitik som policy* (med exempel från bland annat Sverige), och författaren diskuterar här kommunernas roll som i förverkligandet av statliga demokratiinitiativ. En fråga som ställs är huruvida mer deltagande alltid formar en bättre demokrati? Inom traditionell demokratiteori finns det två synsätt; den ena extremen menar att den bästa demokratin ska begränsa folkligt deltagande så långt möjligt (expertstyre) medan den andra extremen före-

drar ett maximalt folkligt deltagande (deliberativ demokrati). Demokratipolitiken tar tydligt ställning för det senare, medan en mellanposition från den amerikanska demokratiforskningen hävdar att medborgare vill att man ska kunna aktivera sig om så behövs. Forskarna Theiss-Morse (2002) konstaterar att i 'den sovande demokratin' orkar medborgarna inte vara engagerade och delta ständigt och jämt; men de vill kunna aktivera sig när något behov påkallar sådant engagemang. Latent deltagande är kanske lika viktigt som det aktiverade deltagandet.

Rokkansenterets forskare har genom boken *fjernivåstyrning og demokrati* levererat en aktuell analys av politiska och institutionella förhållanden i Norge. De teman som tas upp har ett generellt intresse även för fortsatt jämförande forskning. Kanske kunde man ha funderat över kapitlens ordning, varför kommer förvaltningskapiteln före politikkapiteln? Hur som hoppas jag att detta forskarlag ges möjlighet att vidareutveckla dessa analyser till länderkomparativa jämförelser för en internationell publik. Denna bok förtjänar en bred spridning till alla som följer de demokrati- & förvaltningspolitiska debatter som pågår i våra nordiska länder.

## Referenser

Bache, I. & Flinders, M. (2004).

*Multi-level Governance*. Oxford University Press.

Hibbing, John R. & Theiss-Morse, Elizabeth (2002).

*Stealth Democracy: American's Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge University Press.

Jerneck, M. & Gidlund, J. (2001).

*Komplex fjernivådemokrati: Regional lobbying i Bryssel*. Liber: Malmö.

Lundquist, L. (1992).

*Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur: Lund.

## Noter

<sup>1</sup> Jag är dock inte enig med författarna att det tredje grundvärdet, rättssäkerhet, kan hänföras till kategorin medborgardeltagande. Rättssäkerhet är mer en fråga om statens inbyggda diskriminering eller likabehandling av sina medborgare. De tre grundvärdena demokrati, effektivitet och legitimitet är centrala i demokratin, men kan sällan tillgodoses samtidigt (Lundquist 1992).