

Bokrecension

Politisk styrning i praktiken

Boken är utgiven av: Liber (2006). 234 sidor.

Boken är skriven av: Patrik Hall och Karl Löfgren.

Recensionen är skriven av: Lars Karlsson

”Regeringen styr riket” heter det i den svenska regeringsformen. Men vad innebär det att ”regeringen styr”? Hur styr man, och i vilken utsträckning går det egentligen att styra? Frågor som dessa har människor brottats med så länge det funnits någon form av samhälle att styra. Frågorna kan sammanfattas med att de rör en styrningsproblematik.

Statsvetarna Patrik Hall och Karl Löfgren diskuterar denna styrningsproblematik i sin bok ”Politisk styrning i praktiken”. Författarna behandlar styrningsproblematiken genom att lyfta fram ett antal teoretiska fält och begrepp som man sedan anlägger på ett empiriskt fall, svensk IT-politik.

Boken titel, ”Politisk styrning i praktiken”, avslöjar författarnas ambitioner, nämligen att komma bortom formella styrdokument och liknande i syfte att studera styrning. Istället vill man studera vad som ”verkligen händer” och verktyget för att göra detta är att anlägga ett processperspektiv. Det valda processperspektivet förlägger naturligt studiens teoretiska utgångspunkt till policyanalysen och mer specifikt policyprocessen.

Efter att ha förankrat boken i policyanalysen går författarna igenom de valda teoretiska perspektiven på styrning i på varandra följande kapitel. Ett första sådant teoretiskt perspektiv som tas upp är institutionell teori, och mer precist fokuserar

man från författarnas sida på spårbundenhet och policyspridning. Applicerat på fallet svensk IT-politik handlar det om att studera historiens roll och betydelse för politikområdets utformning, samt även att finna de inom den historiska institutionalismen så centrala formativa momenten. Det vill säga de tidpunkter i historien då det öppnar sig möjligheter att bryta de institutionella spåren.

I det påföljande kapitlet diskuteras vad författarna benämner visionär styrning som en form av diskursiv maktutövning. Vad det mer konkret handlar om är sätt att styra genom att formulera auktoritativa definitioner av framtiden. Författarna menar här att aktörer kan styra genom att definiera samhällsutvecklingen, dess drivkrafter och den roll och betydelse olika aktörer har i denna utveckling. Applicerat på svensk IT-politik handlar diskursen inte minst om vägen till "kunskaps-samhället", vad som krävs för att komma dit, samt vilka aktörer som är viktiga och vilka roller de har.

Nästa teoretiska perspektiv som författarna anlägger på det empiriska fallet är det begrepp som varit i centrum i mycket av den samhällsvetenskapliga forskningen senaste decennierna, nämligen governance. Vad det handlar om är inte minst styrande genom olika former av nätverksarrangemang. Det finns, enligt författarna, många goda skäl till varför man väljer att styra ett politikområde som svensk IT-politik med hjälp av nätverksliknande arrangemang. Men risken, vilket delvis tycks vara fallet med den svenska IT-politiken, är att politiken riskerar att bli fragmentiserad och till och med misslyckad.

Författarna använder därefter John Kingdons välkända modell för beslutsfattande, utvecklad ur den så kallade soptunnemodellen, som ett teoretiskt perspektiv för att förstå beslutsfattandet inom den svenska IT-politiken. Modellen, vilken författarna menar kan användas för att förstå beslutsfattandet inom svensk IT-politik, beskriver beslutsfattandet som närmast slumpmässigt och där rationaliteten i besluten ofta är en efterhandskonstruktion. Om nu beslutsfattandet är närmast slumpartat, eller åtminstone situationsstyrt, så ger diskursen, i det aktuella fallet IT-diskursen, ett intryck av sammanhang och handling.

Då en av bokens poänger är att utge sig för att studera styrning i praktiken, och inte bara som den är formulerad i officiella dokument, utgör kapitlet om implementering en viktig del. I kapitlet studeras genomförandet av svensk IT-politik på två fall, "24-timmarsmyndigheten" och "IT i skolan (ITiS)". I linje med mycken implementeringsforskning visar fallstudierna att genomförandet är, för att använda Lundquists ofta citerade tre begrepp, avhängigt att utförarna förstår, vill och kan genomföra besluten (Lundquist 1987).

I det efterföljande kapitlet diskuteras resultatstyrning och hur denna tar sig uttryck på den svenska IT-politikens område. Likt bokens övriga kapitel mynnar detta kapitel ut i slutsatsen att det finns en övertro på möjligheterna att styra rationellt från en central nivå. Inte minst tycks, enligt den empiriska genomgången i kapitlet, de som förväntas styras av resultatstyrningen tämligen resistenta mot styrförsöken. Risken med resultatstyrning är bland annat enligt kapitlet att de i

organisationen som styrs med hjälp av resultatstyrningen mer ägnar sig åt att leverera den återrapportering som resultatstyrningen kräver än den verksamhet som man är satt att sköta.

I ett avslutande kapitel dras trådarna ihop i en diskussion om styrning och makt. En viktig slutsats i boken är att en viktig del i makten att styra ligger i det som författarna benämner definitionsmakten. Den som har makten att definiera och kategorisera en fråga har ett stort försteg när det gäller inflytande över frågan. En annan viktig slutsats är att centraliserad styrning i form av ramlagar, nätverk, visioner, mål, resultatstyrning o.dyl tycks ha svårt att få genomslag, vilket lätt skulle förleda läsaren till en markerad styrningspessimism.

Här vill dock författarna lyfta fram den åtminstone potentiella ljusa sida av den centraliserade styrningens relativa misslyckande. Man pekar istället på den styrka, till exempel större "lojalitet", det kan ligga i att aktörer styr sig själva och sin verksamhet på sitt eget sätt, vad författarna benämner "självstyrning". Boken landar således i tanken att det kanske inte bara är så rent empiriskt att centraliserad styrning fungerar dåligt, utan att det kanske också är bättre att vad man benämner "lokalt utvecklade rutiner och normer" styr, än dåligt verklighetsanknutna styrningsambitioner" (s. 209).

Som ett sammanfattande omdöme om boken kan sägas att den fungerar väl för det syfte den säger sig ha, som varandes lämplig för studenter inom statsvetenskap och offentlig förvaltning, men också för praktiker som vill ha begrepp och teorier som de kan relatera sina erfarenheter till. Författarna presenterar olika teorier och begrepp på ett tydligt och klagörande sätt, varför boken på många sätt fungerar utmärkt som en introduktion till flera viktiga samhällsvetenskapliga begrepp och teorier.

Sätter man mer kritiska glasögon på sig kan man undra ett par saker. Författarna argumenterar för att IT-politik är ett bra fall om man ska studera styrning i praktiken. Det är möjligt, men här hade jag gärna sett en mer utförlig diskussion om hur styrningen på detta område kan skilja sig åt jämfört med andra politikområden.

Sedan kan man fundera över valet av och användningen av de teorier och begrepp man använder i boken. Att den växande litteraturen kring styrmedel är så pass frånvarande (inte helt) i boken är ägnat att förvåna. En mer utförlig diskussion om styrmedel hade dessutom kunnat ge boken ett tydligare analytiskt fokus. Nu kopplar författarna visserligen sina teorier och begrepp som exempelvis soppennmodellen, governance och implementeringsteori till styrning, men det är inte alltid självklart hur dessa hänger samman i boken. Det ska sägas att författarna argumenterar för att de olika begreppen, modellerna och teorierna hänger samman, men jag är som läsare inte alldeles övertygad.

Jag hade gärna även sett att författarna diskuterat andra för en styrningsdiskussion relevanta begrepp, teorier och modeller än de man valt. Det finns inget direkt att invända mot författarnas val av till exempel institutionell teori och argumente-

randet för diskursers betydelse, men jag menar att framställningen hade vunnit på att de perspektiv på styrning man valt bort också diskuterades i någon utsträckning.

Dessa invändningar förtar inte intrycket att boken fyller en lucka när det gäller böcker på svenska om styrning och även om policyprocessen. Framställningen är dessutom både infallsrik och intresseväckande, vilket gör att man som läsare lätt tar till sig texten. Boken kan utan tvekan rekommenderas för studenter i statsvetenskap och offentlig förvaltning liksom för praktiker. Men rekommendationen gäller också för dem som vill ha en pedagogisk framställning av viktiga samhällsvetenskapliga begrepp och teorier relevanta för en styrningsproblematik, samt för de som intresserar sig för svensk IT-politik.

Referenser

Lundquist, L. (1987).

Implementation Steering. An Actor-Structure Approach. Lund: Studentlitteratur.