

**Sundström, Göran, 2022. *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*. Lund: Studentlitteratur.**

Anmälan av David Scott

I boken *Brutet förvaltningskontrakt: Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, tar statsvetaren Göran Sundström med läsaren på en resa i reformeringen av svensk biståndspolitik som påbörjades i och med alliansregeringens tillträde 2006. Sundström tar avstamp i dåvarande biståndsminister Gunilla Carlssons radikala ambitioner med att omstöpa den svenska biståndsförvaltningen (specifikt Sida) i linje med den så kallade "resultatagendan" och de konsekvenser detta fick för relationen mellan stat och förvaltning. Reformeringen, som syftade till att göra det svenska biståndet mer resultatinkänt, var en mycket infekterad process, eftersom den ledde till vad Sundström kallar för ett "brutet förvaltningskontrakt", vilket innebär att den tillit som historiskt präglat relationen mellan den politiska nivån och förvaltningen eroderades på ett betydande sätt. I boken beskriver Sundström hur den politiska styrningen syftade till att inskräpa ett resultatattänkande i biståndsförvaltningen på ett sätt som inte tog förvaltningens kunskaper och expertis i beaktande, vilket ledde till att ett förtroendegap uppstod. Till sin hjälp tar Sundström begrepp från *governance*-litteraturen, och då specifikt litteraturen om metastyrning (*metagovernance*) (Sørensen 2006; Torfing m.fl. 2012). Framförallt lutar sig Sundström på ett ramverk i vilket metastyrning sker i två faser; först genom så kallad "makrostyrning" genom vilken politiken, när den vill åstadkomma stora förändringar, ger förvaltningen breda förutsättningar att bedriva sin verksamhet, ofta genom att förse den med regler, resurser, enheter, ledningar och kompetenser. Politiken kopplar också samman förvaltningen med sig själv och med andra organisationer. Detta kan, enligt Sundström, liknas vid att "rigga en scen" (s. 20). I en andra fas tar den så kallade "mikrostyrningen" vid, vilket innebär en mycket mer precis styrning som ofta leder till att beslut i förvaltningen kommer att ligga nära den politiska viljan. Denna mer precisa styrning tar sig uttryck genom exempelvis formuleringar i regleringsbrev, omflyttningar av befogenheter mellan politisk nivå och förvaltning etc. Med detta ramverk visar Sundström hur reformeringen av biståndsförvaltningen i enlighet med resultatagendan inskräptes genom specifika former av styrning (framförallt av mikrostyrningskaraktär) och hur den skapade spänningar i

David Scott är fil.dr och universitetsadjunkt i statsvetenskap på Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap, Karlstads universitet.

E-post: david.scott@kau.se

relation till förvaltningen som inte kände igen sig i den reformberättelse som fanns inskriven i styrningen.

Med det teoretiska ramverket som fond gör Sundström en djup fallstudie av hur biståndsförvaltningen påverkades av betydande styrningspolitiska förändringar i och med alliansregeringens tillträde 2006. Kontrasten blir särskilt tydlig genom att Sundström också sätter detta i relation till den historiska utvecklingen av biståndspolitikerna i vilken det förvaltningspolitiska kontraktet mellan den politiska nivån och biståndsförvaltningen hade hållits intakt i närmare femtio år. Att Sundström kontrasterar alliansregeringens reformering med den historiska framväxten av biståndspolitikerna visar också hur ett påtagligt professionaliserat politikområde växt fram. Den ökade professionalisering som alliansregeringen eftersträvade genom att sätta fokus på mål- och resultatstyrning var egentligen inte alls främmande för biståndspolitikerna som ända sedan dess formering på 1960-talet har försökt inkorporera alltifrån metodutvecklingsarbete till mer stringenta styr- och kontrollsystem. Givet att den historiska framväxten av svensk biståndspolitik inte beskrivits på ett uttömmande sätt förrän ganska nyligen (se Berg m.fl. 2021) blir detta ett välkommet bidrag, särskilt när det blir en nyttig bakgrund för läsaren att relatera till när Sundström beskriver de styrningspolitiska förändringar som alliansregeringens biståndspolitik gav upphov till. Att Sundström väljer att göra denna fallstudie, skriven på ett lättillgängligt språk, är också särskilt välkommet i en tid där djupa fallstudier som tar avstamp i en specifik nationell kontext, verkar ha svårt att ta plats i den snäva publikationskultur som präglar internationella tidskrifter.

Boken väcker också generella frågor om statsvetenskapliga teoriers fruktbarhet för att beskriva och förstå reformeringsarbete i offentlig förvaltning samt vilken typ av maktanalys som möjliggörs genom dessa teorier. Som statsvetare intresserad av organisering och styrning i bred mening, och som sett ett värde i att gå till andra discipliners teoribildningar, ser jag en del problem med Sundströms val av teoretiska utgångspunkter. Min kritik handlar inte här om att valet av teoretiska utgångspunkter inte skulle vara de "rätta" enligt de analytiska ambitioner boken har – tvärtom, de är synnerligen relevanta. Dock menar jag att de valda utgångspunkterna väcker tankar om vad statsvetenskaplig teori, givet sina förgivettaganden, omöjliggör i termer av politisk analys. Även om jag då riskerar att hamna i fällan att kritisera en form av analys som författaren inte ens föresatt sig att göra, så menar jag att boken inbjuder till en bredare diskussion om vilka teoretiska verktyg som ska, och kanske bör, användas för att studera reformarbete i offentlig förvaltning och de maktrelationer som reproduceras i detta arbete.

I Sundströms bok ser jag en mycket intressant berättelse om reformering av offentlig förvaltning framträda. Frågan om hur politiska reformer kommer "till liv" i offentlig förvaltning är därmed central. För att resultatagendan som

reform skulle bli verklighet i biståndsförvaltningen krävdes stora arbetsinsatser, både från politisk nivå och från biståndsförvaltningen själv. Från den politiska nivån, å ena sidan, behövde ”styr signaler” skickas ut, vilka kom till uttryck i alltifrån den dåvarande biståndsministerns offentliga retorik till faktisk omformulering av regleringsbrev och förflyttningar av befogenheter mellan politisk nivå och förvaltning. Biståndsförvaltningen, å andra sidan, ägnade sig åt att översätta styr signalerna och implementera resultatagendan. Reformarbetet var bräckligt, med i viss mån hårda konfrontationer mellan politisk nivå och biståndsförvaltningen.

Detta reformarbete klär Sundström i en teoretisk skrud inspirerad av metastyrningslitteraturen. Jag menar dock att berättelsen innehåller andra aspekter av reformarbete som inte riktigt kan begripliggöras inom de teoretiska ramarna. Här hade exempelvis den kulturgeografiskt och antropologiskt inriktade litteraturen kring policyanalys pekat ut andra intressanta aspekter av reformarbetet. I den så kallade *policy assemblage*-litteraturen, som tagit inspiration från filosoferna Gilles Deleuze och Félix Guattari (2013), betraktas policyer (och andra former av reformprojekt) som ett resultat av att olika komponenter sätts samman<sup>1</sup> och bildar tillfälligt sammanhängande helheter. För geografen Eugene McCann (2011: 144) som studerar uppkomsten av drogpolicy i kanadensiska Vancouver, ska en policy förstås som ”a purposive gathering of people, institutional capacities, expertise, models, techniques, technologies, political sustenance etc. from local sources, and, crucially, from elsewhere”. En policy är således inte främst ett resultat av att en definierad politisk nivå medvetet och rationellt formulerar den, utan den är en produkt av ett ihärdigt och mödosamt arbete med att sätta samman en mängd olika komponenter som inte alltid låter sig sorteras i de nivåer och hierarkier som policyforskare gärna tar för givna. Som ett exempel på policyarbetets komplexa och gränsöverskridande karaktär, så kan en policy både vara en lokal och en global konstruktion samtidigt genom att exempelvis globalt cirkulerande ”best practices” installeras i det lokala policyarbetet. Det krävs även politiskt alliansbyggande, mobilisering av teknologier med mera för att en policy ska uppstå och hållas vid liv. Policyarbete är därför att likna vid ett veritabelt konstruktionsarbete i vilket olika delar ska sättas ihop, likt delarna till en möbel eller en cykel. *Assemblage*-begreppet har kommit till användning för att studera hur en mängd politiska fenomen, reformer och projekt sätts samman, från biståndsprojekt (Scott 2021; Murray Li 2016) till styrningsarrangemang kring globala problem (Bueger 2018).

Jag ser spår av detta reformsammansättningsarbete i Sundströms analys. I omorganiseringen av biståndsförvaltningen skymtar externa konsulter (s. 139) och digitala teknologier för dokumentation och rapportering av

1 Begreppet ”assemblage” har ingen självklar översättning på svenska men ”sammansättning” eller ”arrangemang” är två möjliga översättningar.

biståndsinsatser (s. 148) fram, vilket för forskare inom *policy assemblage*-litteraturen skulle vara centrala komponenter att rikta den analytiska blicken mot. Detta eftersom komponenter som finns bortom formella beslutsarenor, såsom materiella artefakter och expertis, är minst lika viktiga, om inte ännu viktigare, som de formella arenorna där policyer utvecklas. För att förstå vad som gjorde reformeringen av biståndsförvaltningen möjlig hade dessa sparsamt behandlade komponenter behövt analyseras mer.

Jag ser det som att denna analys inte är möjlig därför att det teoretiska ramverket inspirerat av metagovernance inte tillåter detta. Det teoretiska ramverket om metastyrningens olika faser tar aktörernas suveräna förmåga att driva reformarbetet för given, vilket gör att detta arbete framstår som helt igenom aktörsdrivet – av den politiska nivån som med fast hand reformerar hela biståndsförvaltningen genom att medvetet skicka ut specifika ”styr signaler”, medan förvaltningen till sist (dock inte utan motstånd) lyder dessa signaler. Detta gör att komponenter som expertis och tekniska system faller utanför analysen.

Genom att dessa komponenter av reformsammansättningsarbete faller bort omöjliggörs också en viktig form av maktanalys. Sundströms aktörscentrerade analys gör att makten hamnar helt hos den politiska nivån, det vill säga staten. Dock visar förekomsten av extern konsultexpertis och avancerade teknologiska system att det även fanns andra komponenter som förmodligen spelade en stor roll för det omfattande reformarbetet. Just dessa exempel visar hur förment neutral expertis och till synes apolitiska tekniska system för dokumentation och rapportering av biståndsinsatser har stort inflytande på hur politiska reformprojekt ”blir till”. Dessa komponenter ger också viktiga ledtrådar om hur makt reproduceras, inte bara genom staten utan genom alla former av praktiker som syftar till att ordna och organisera verkligheten. Den roll som expertis och tekniska system spelar för reformarbete kan inte betonas nog. Inom *policy assemblage*-litteraturen betraktas ofta dessa som existerande i ”repertoarer” som friskt lånas in och översätts i olika typer av reformarbeten, oftast utan att deras djupt politiska dimension problematiseras (Clarke et al., 2015). Dessa mycket viktiga komponenter faller tyvärr bort i en analys där suveräna aktörer driver reformarbete genom noga genomtänkt makro- och mikrostyrning.

Sammanfattningsvis menar jag att Sundströms bok förlitar sig på ett teoretiskt ramverk som inte riktigt får fram komplexiteten och ”rörigheten” i det arbete som gjordes för att sätta samman resultatagendan som reform i biståndsförvaltningen. Genom detta går Sundström också miste om att göra en mer finkornig maktanalys som tar hänsyn till de vardagliga mikrokomponenter (exempelvis expertis och teknologier) som är närvarande i reformarbete men som oftast glöms bort i aktörscentrerade analyser. För att parafrasera sociologerna Peter Miller och Nikolas Rose (2008) så bör maktintresserade forskare lägga mer energi på att studera ”political power *beyond the state*”,

det vill säga makt som inte finns koncentrerad i enskilda aktörers händer utan som kommer till uttryck i praktiker av ordnings- och meningsskapande. Samtidigt utgör boken ett viktigt bidrag som en "reformfallstudie" i sin egen rätt och Sundström borde fundera på att få ut denna forskning om reformarbete i offentlig administration internationellt. Boken väcker också behövliga tankar om vilka teoretiska verktyg som ska och bör aktiveras för att studera reformarbete och styrning och organisering av offentlig verksamhet i bred mening. Denna diskussion är långt ifrån avslutad och min önskan är att svenska statsvetare ser fruktbarheten i de teoribildningar som finns i angränsande discipliner, såsom kulturgeografi, sociologi och antropologi, och aktivt sätter begrepp från dessa i analytiskt arbete för att bidra till denna diskussion. *Policy assemblage*-litteraturen är blott ett exempel från denna rika flora av teoribildningar. För analyser av politisk styrning har också den foucauldianskt inspirerade *governmentality*-litteraturen (Dean 2010; Miller & Rose 2008) växt fram som ett alternativ till *governance*-litteraturen genom att lägga vikt vid hur fenomen, organisationer och verksamheter görs styrbara. Likaså har aktör-nätverksteori (*actor network theory*) växt fram som ett alternativ för att studera hur expertis, vetenskap och teknologi vävs samman med politik (se t ex Latour 2007). Min förhoppning är att dessa typer av teoribildningar ska ses som inspirationskällor för statsvetare i arbetet med att begripliggöra en komplex form av politisk styrning och organisering som går bortom de förgivettaganden som statsvetenskaplig teori ofta utgår ifrån.

## Referenser

- Berg, Annika, Lundberg, Urban & Tydén, Mattias, 2021. *En svindlande uppgift: Sverige och biståndet 1945-1975*. Ordfront.
- Bueger, Christian, 2018. "Territory, Authority, Expertise: Global Governance and the Counter-Piracy Assemblage", *European Journal of International Relations* 24(3), s. 614-637.
- Clarke, J., Bainton, D., Lendvai, N. & Stubbs, P., 2015. *Making policy move: Towards a politics of translation and assemblage*. Policy Press.
- Dean, Mitchell, 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Deleuze, Gilles & Guattari, Félix, 2013. *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. London: Bloomsbury Academic.
- Latour, Bruno, 2007. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press
- McCann, Eugene, 2011. "Veritable Inventions: Cities, Policies and Assemblage, *Area* 43(2), s. 143-147.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas, 2008. *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity.
- Murray Li, Tania, 2016. "Governing Rural Indonesia: Convergence on the Project System", *Critical Policy Studies* 10(1), s. 79-94.

- Scott, David, 2021. *(Dis)assembling Development: Organizing Swedish Development Aid through Projectification*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Sørensen, Eva, 2006. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", *American Review of Public Administration* 36(1), s. 98-114.
- Torring, Jacob, Peters, Guy, Pierre, J. & Sørensen, Eva, 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.