

Lundin, Martin, 2007. *The Conditions for Multi-Level Governance. Implementation, Politics, and Cooperation in Swedish Active Labor Market Policy*. Uppsala: Department of Government.

TOMAS BERGSTRÖM¹

Avhandlingen är en sammanläggningsavhandling som består av en "kappa" och tre artiklar varav en vid disputationstillfället var accepterad för publikation i *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Kappan har titeln *The Conditions for Multi-Level Governance*. Här formuleras avhandlingens övergripande tema: Hur kan statsmakterna styra lokala statliga och kommunala enheter så att de arbetar effektivt för att uppnå den offentliga sektorns mål? Fokus ligger på implementering som kräver samarbete mellan myndigheter på olika nivåer. Det fall som studeras är aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige.

En första artikel har titeln *Political Partisanship and Entity Size: When Parties Matter for Public Policy*. Här ställs frågan om det spelar någon roll för politikens utfall vilka partier som regerar. Den hypotes som formuleras är att partiideologier betyder mer i större kommuner. Efter en analys av kommunala insatser för aktiv arbetsmarknadspolitik 1998-2005 dras slutsatsen att partifärg inte gör skillnad i små kommuner men väl i större sådana.

1 Tomas Bergström är docent och universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

E-post: Tomas.Bergstrom@svet.lu.se

Anmälan bygger på min fakultetsopposition vid Martin Lundins disputation i Uppsala den 8 juni 2007.

En andra artikel har titeln *Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation*. Artikelns fråga är hur ömsesidigt resursberoende, sammanfallande mål och tillit påverkar interorganisatoriskt samarbete. Genom en enkät till arbetsförmedlingar och kommuner undersöks hypotesen att interaktionseffekter kan inverka. Den slutsats som dras är att hänsynstagande till interaktionen förbättrar vår förståelse av samarbetsmönster.

Den tredje och sista artikeln heter *When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?* Här frågar sig författaren om samarbete alltid förbättrar implementeringen av policies. Utgångspunkten är att samarbete förbättrar implementeringen mer om uppgiften är komplex. En enkät till arbetsförmedlingar angående Aktivitetsgarantin respektive ungdomsprogram ger resultatet att samarbete förbättrar implementeringen av det komplexa programmet (Aktivitetsgarantin) men inte av ungdomspolicyn. Liksom i de andra artiklarna bekräftas den hypotes som ställts upp.

Avhandlingens teoretiska utgångspunkter anknyter till teorier om governance, speciellt multi-level governance. Interorganisatoriska relationer är i fokus. Implementeringen av policies behandlas genomgående i ett uttalat top-down-perspektiv.

Materialmässigt utnyttjas kvantitativa paneldata 1998-2005 (artikel 1) och en enkät till samtliga kommuner och arbetsförmedlingar år 2004 (artikel 2 och 3). Svarefrekvensen i enkäten är 75 procent (arbetsförmedlingarna) och ännu högre i kommunerna.

Metodiskt uppvisar författaren en fascination inför kvantitativa metoder. I förordet hävdas, något ironiskt, att "different approaches to counter autocorrelation

and heteroscedasticity” tillhör de mest upphetsande saker man kan företa sig i förvaltningsstudier. I metodarsenalen ingår regressionsanalyser (ordinary least squares) och faktoranalyser. Ett betydande arbete är nedlagt på kontrollvariabler, konstruktion av olika modellvarianter och test för eventuella skevheter. Överlag är avhandlingen systematisk, tekniskt kompetent och mycket noggrant genomförd.

Vilka krav kan ställas på sammanläggningsavhandlingar?

Sammanläggningsavhandlingar blir allt vanligare. En anpassning till tidskriftsformatet har givetvis både för- och nackdelar. Idealt sett ger publiceringsprocessen lärdomar till doktoranden och en viss tillförsikt då redan publicerade artiklar är vetenskapligt granskade och funna tillräckligt bra. (För en kritisk opponent försvagas däremot argumentationen).

Vissa generella krav kan ställas på en sammanläggningsavhandling. För det första måste en röd tråd finnas. Artiklarna ska ha en i huvudsak gemensam tematik, plus en kapp som binder ihop delarna och visar ett helhetstänkande som inte får plats i de enskilda artiklarna. Men hur sammanhållen måste en avhandling egentligen vara? Ska tematiken och problemområdet vara gemensamt eller räcker det med t.ex. en gemensam metodologi? Borde en bred repertoire av ämnesval och metodiska angreppssätt premieras? I normalfallet tycks anvisningar för denna typ av avhandlingar förordas en gemensam tematik för de ingående artiklarna.

För det andra ställs stora krav på att kappan sammanfattar, analyserar och diskuterar de enskilda artiklarna. Om vi ställer upp på kravet om en sammanhållen tematik måste kappan visa delarnas relevans för helheten.

För det tredje bör åtminstone någon artikel, helst flera, vara publicerade. Problemet är här att denna process delvis ligger utanför författarens kontroll; det kan ta avsevärd tid att få en artikel publicerad i de mest respekterade tidskrifterna.

Hur uppfyller då avhandlingen dessa krav? I huvudsak uppfylls kraven även om en mer utvecklad kapp hade varit önskvärd. En monografi ger möjlighet till utförlig teoriknytning och begreppsutredning. Mer utrymme borde ägnats åt detta; avhandlingens form minskar ju inte behovet av sådana inslag, snarare tvärtom. Likaså är en diskussion av alternativa metodologiska utgångspunkter i stort sett frånvarande.

Tre forskningsfrågor återfinns i kappan: (1) Do local government actions depend on what political parties control the local legislature?; (2) How can the government make agencies work together?; (3) Does cooperation between agencies affect policy implementation? Frågorna besvaras i var sin artikel. Kopplingen mellan den första frågan och de två andra är emellertid inte uppenbar. Artikel ett ansluter i mindre grad till ett gemensamt tema om implementering och interorganisatoriska relationer. Likaså är den andra frågan intressant spetsformulerad men den korresponderar inte helt med det faktiska innehållet i motsvarande artikel. Där får vi i stället en diskussion av hur interaktionseffekter mellan ömsesidigt resursberoende, sammanfallande mål respektive tillit kan påverka samarbete mellan arbetsförmedling och kommuner. De brister som påpekas här är emellertid i mycket ett resultat av formen och visar på svårigheterna att åstadkomma en konsistent helhet av delar baserade på en tidskriftslogik, oavsett hur intressanta och välgjorda delarna är.

Utgångspunkter och teoriansknytning

Författaren är väl insatt i pågående forskning och vill nyansera slutsatser och bygga vidare på andras grund. Därvid anknyter avhandlingen ganska lösligt till t.ex. frågan om politiken spelar någon roll. I huvudsak förväntas vi redan vara insatta i den generella problematiken och författarens uppgift är att tillföra ytterligare några element i diskussionen.

Det är då lite olyckligt att författaren anknyter till ett visst språkbruk genom att använda "governance" i titlar och text samtidigt som han i realiteten tar avstånd från det mesta av denna typ av litteratur genom att hävda hierarkins primat. Författaren tar egentligen endast fasta på att staten inte kan genomföra sina ambitioner utan att ta hänsyn till andra aktörer (s 12). Dessutom hävdas (på s 13): "I do not consider networks at all and the separate articles are not framed within a governance perspective". Ändå hävdas att empirin är av intresse för governance-forskare. Det framstår som oklart varför ett perspektiv som författaren tar avstånd ifrån ändå ska tjäna som utgångspunkt. Har governance verkligen uppnått en så hegemonisk status? Med författarens utgångspunkter framstår andra typer av styrningsteori som mer naturliga att luta sig mot.

Begreppsbestämning och begreppsanvändning

I avhandlingen används ett antal centrala begrepp. Ett sådant är interdependens. Traditionellt har relationen mellan stat och kommuner behandlats som en spänning mellan styrning och självstyre. Det blir ett ständigt kryssande mellan Scylla i form av kommuner som enbart verkställare av centralt fattade beslut och Charybdis i form av självsvåldiga kommuner hänvisande till ett närmast naturrättsligt givet

kommunalt självstyre. Lösningen kan vara interdependens som medger att ömsesidiga beroenden, styrning och autonomi samexisterar. Detta är inget egentligt nytt men en svag punkt i interdependensresonemang är ofta påtagligt asymmetriska relationer. Arbetsmarknadsfrågor framstår som ett bra val för att studera verklig interdependens då asymmetrin är mindre påtaglig än på andra policyområden.

Ett annat begrepp är "public policy implementation". Här aktualiseras ett antal frågor av författarens begreppsanvändning. Bl.a. talas om simultan involvering. Är det samtidig eller stegvis eller växelvis involvering? I klassisk implementeringslitteratur (Pressman och Wildawsky 1973) talades om beslutspunkter, dvs. en sekventiell process. Sekvenser ansluter väl till det top-down-perspektiv som Lundin tycks ansluta sig till generellt. Men samtidig involvering antyder icke-hierarkiska relationer något som är bättre förenligt med andra perspektiv på implementering. Man kan också fråga sig exakt vad det är som implementeras? Är det verkligen "aktiv arbetsmarknadspolitik" som studeras eller en liten del av denna? Om vi inte riktigt vet vad som ska implementeras är det svårt att veta om implementeringen varit framgångsrik.

Ett sista begrepp är samarbete/samverkan ("cooperation"). På sidan 11 talas om samarbete men också koordinering. Begreppen ger lite olika konnotationer: frivillighet respektive tvång. En definition ges på sidan 77: "the interactions among actors aiming at solving public problems by working together rather than by working separately." Frågor väcks om samarbete alltid bygger på frivillighet. Om samarbete kan framtvingas, krävs då tillit?

Dessa frågor ska dock inte ses som grundläggande invändningar utan bör ses dels som en konsekvens av att vissa be-

greppsutredningar inte givits tillräckligt utrymme, dels som att texterna väcker nyfikenhet på att få veta mer.

Mätproblem och svagheter i undersökningskonstruktionen

Avhandlingen är mycket trovärdig i tekniskt avseende, författaren kontrollerar för allt tänkbart (och lite till). Uppenbart behärskas metoderna; trots detta dras försiktiga slutsatser. En viss ambivalens föreligger därvid mellan hårda metoder och mjuka slutsatser; i texten finns 37 ”probably”, 52 ”assume” och 70 ”may”.

I grunden används mått som framstår som rimliga och beprövade. Oundgängligen uppstår dock i denna typ av studier frågor om validitet för vissa av de valda måtten och frågor om giltigheten av antaganden. Exempelvis är måtten på ömsesidigt resursberoende (s 87) lite svajiga (vilket författaren erkänner). Det finns inga mått på i vilken utsträckning individer får ersättning från både arbetsförmedling och kommun även om det är i sig rimligt att anta att icke-nordiska klienter i stor utsträckning får detta. Interdependensen blir dock på individnivå, individerna är beroende av bidrag från två håll för sin försörjning. På myndighetsnivå blir det snarast en interdependens i negativ bemärkelse. Myndigheterna spelar Svarte Petter och försöker få den andra att sitta med kostnaden.

Ett annat exempel utgör måttet på sammanfallande mål (s 87). I en enkät listas ett antal givna mål. Då frågan inte ställs fritt får vi ingen uppfattning om det finns andra, ännu viktigare mål för Arbetsförmedlingen respektive kommunen (och som skiljer sig åt).

Antaganden angående varför pragmatism är mer frekvent i små kommuner kan också ifrågasättas (s 52). Författaren skri-

ver att i stora kommuner beslutas om ”bigger issues that concern more people and involve more money”. Relativt sett finns en lika viktig skolverksamhet, barnomsorg etc i mindre kommuner. Det är främst argument om ”togetherness” som framstår som trovärdiga.

Ett sista exempel är definitionen av komplexitet (s 110). Här saknas multipla dimensioner, konflikt och osäkerhet. I stället mäts saker som kräver många arbetstimmar och kräver olika typer av expertis. Olika typer av expertis verkar rimligt men tidsåtgång är mindre givet. Det tar lång tid för mig att måla mitt staket men det är i grunden en enkel uppgift.

Vissa svagheter finns också i undersökningskonstruktionen. Studie två borde, som författaren själv påpekar, ha varit longitudinell. Den intressanta frågan om vad som kommer först, tillit eller samarbete, går inte att besvara med nuvarande upplägg.

Sammanfattande omdöme

En opponents uppdrag är till stor del att vara Djävulens advokat; att påpeka svagheter och diskutera alternativa angreppssätt. Det får inte skymma avhandlingens uppenbara förtjänster. Martin Lundins avhandling är ett välskrivet och övertygande bidrag i en pågående diskussion. Det är metodologiskt avancerad, noggrant genomfört och relevant forskning i gränslandet till ekonometri som presenteras. Genom systematisk prövning kan uppställda hypoteser bekräftas och vår förståelse för samverkan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken område öka.

Samtidigt finns en preferens för ingående bevisföring angående *delar* av en problematik. När författaren anknyter till stora frågor landar han i försiktiga slutsatser.

Det gedigna hantverket borde kunna få författaren att sticka ut hakan mer. Vilka goda råd kan egentligen utdelas? *Hur* skapar vi samtidigt tillit och gemensamma mål? Ska vi uppmuntra till samarbete eller försöka organisera bort komplexitet? Återkommande i avhandlingen är konstaterandet: det behövs mer forskning. Vi får helt enkelt vänta på en del svar; alla de intressanta frågor som aktualiseras kan inte besvaras inom ramen för en avhandling. Martin Lundin har dock visat sin kompetens att fortsätta ge svar i framtida studier.

Referenser

Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron, 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Johansson, Susanne, 2007. *Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande*. Göteborg: CEFOF och Förvaltningshögskolan.

THOMAS DENK¹

Hur deltar ungdomar politiskt? Hur kan politiskt deltagande studeras? Hur kan politiskt deltagande förklaras? Dessa frågor diskuterades när Susanne Johansson disputerade vid Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, den 13 april 2007. Utgångspunkten för diskussionerna var hennes avhandling *Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande*. Den anmälan av avhandlingen som följer bygger mer eller mindre på min fakultetsopposition vid disputationen.

Utgångspunkt och syfte

Avhandlingen utgår från en föreställning om ungdomar och politiskt deltagande som frekvent förekommer i olika diskussioner: att ungdomar i mindre utsträckning än vuxna är politiskt aktiva. I avhandlingens inledning problematiseras denna föreställning i tre aspekter. För det första ifrågasätts slutsatsen att ungdomar deltar i mindre utsträckning än vuxna. För det andra kritiserar föreställningens empiriska uppbyggnad, som uppfattas vara bräcklig. För det tredje ifrågasätts även fö-

1 Docent Thomas Denk är akademilektor i statsvetenskap, särskilt statsvetenskaplig metod vid Statsvetenskapliga institutionen, Åbo akademi
E-post: tdenk@abo.fi