

KOMMENTAR TILL JOHAN P. OLSEN, "DEMOKRATI OG POLITISK ORGANISERING I EN KRISETID"

Statsvetenskapen, anti-institutionalismen och problemet med social ordning

Henrik Enroth

Som de flesta läsare säkert vet har Johan P. Olsens arbete bidragit till att i grunden förändra statsvetenskapens förståelse av politikens organisering. I den moderna staten är institutioner inte bara en uppsättning formella befogenheter eller arenor för maktkamp mellan organiserade intressen, som tidigare generationer statsvetare hade antagit (March & Olsen 1984: 734–735). Institutioner måste istället förstås som komplexa organisationer med egna normsystem – inte sällan flera sådana – som i sig kan ha en avgörande men svårförutsägbar betydelse för vad som sker på vägen från politiska viljeyttringar och politiskt beslutsfattande till faktisk politik och myndighetsutövning. Det är svårt att överskatta hur mycket denna förändrade syn på institutioner har förändrat vårt ämne: från övertygelsen att demokratins tillstånd väsentligen är detsamma som tillståndet hos dess institutioner till öppnandet av den svarta lådan som förvaltning och förvaltningspolitik länge utgjorde till föreställningen om politik som problemlösning – vad vi på engelska kallar "governance" – och den därmed sammanhängande föreställningen att de problem som behöver lösas i moderna demokratier ofta har att göra med politikens organisationsformer, vare det hierarkier, marknadslösningar eller nätverk (Enroth 2011; Enroth 2014). På dessa områden och på många andra har den institutionella teoribildning som Johan P. Olsen utvecklat hjälpt oss att bättre förstå politikens komplexitet i moderna demokratier.

Mot den bakgrunden är det särskilt intressant att ta del av Johan P. Olsens tankar om de utmaningar som demokratin idag står inför, eftersom dessa utmaningar i så hög grad handlar om just politikens institutionella aspekter – inte minst en synbart tilltagande, och på sina håll synbart avgrundsdjup,

Henrik Enroth är verksam vid Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet, och Faculty Fellow vid Center for Cultural Sociology, Yale University.
E-post: henrik.enroth@lnu.se

misstro mot institutioner (Hooghe & Dassonneville 2018; Bertso 2019; Brady & Kent 2022; Enroth 2023). Demokrati är, som Olsen påpekar, ett säreget arrangemang där de styrda också är de styrande. I moderna storskaliga demokratier förutsätter ett sådant arrangemang en uppsättning institutioner som den förmedlande länken mellan styrande och styrda. Idag tycks vi dock genomleva en uppskruvad version av vad Nadia Urbinati för ett drygt decennium sedan träffande beskrev som "a revolt against intermediary bodies" (Urbinati 2015). Det Urbinati specifikt hade i åtanke var misstro mot etablerade politiska partier och traditionella massmedia – en misstro som vi alla vet kvarstår men som förefaller ha eskalerat till att omfatta allt och alla som kan förknippas med en "elit" eller ett "etablissemang." Denna revolt mot det intermediära förenar populister till höger och vänster, autokrater och konspirationsteoretiker i en misstro som inte bara kan leda till institutionell kollaps, som Johan P. Olsen noterar, utan som i sin mest extrema form framställer institutionell kollaps inte som problem utan som lösning på problem (Bruni et al. 2025).

Vi hittar institutionernas mest hätska belackare i dessa grupper – anti-institutionalisterna, skulle vi kunna kalla dem – men intressant nog verkar inte heller institutionernas företrädare längre helt övertygade om institutionernas tillräcklighet. Ta Ursula von der Leyen, Europeiska kommissionens ordförande, som i ett tal i mars 2026 slog fast: "Europe can no longer be a custodian for the old-world order, for a world that has gone and will not return." Hon tillade att Europa – eller rättare sagt EU – "will always defend and uphold the rules-based system that we helped to build with our allies", men hon tillade också att "we can no longer rely on it as the only way to defend our interests or assume its rules will shelter us from the complex threats that we face" (European Commission 2026). Det här är givetvis inte en anti-institutionalism men det är inte heller ett särskilt entusiastiskt försvar för den institutionella ordning i vars namn von der Leyen talar. Snarare är det uttryck för en uppfattning – eller en känsla – att vi måste göra vad vi måste göra för att lösa de problem vi står inför, och att en regelbaserad ordning inte i sig är tillräcklig för att lösa dessa problem (jfr Enroth 2014; Coetzee 2007: 18). Oavsett om vi vill beskriva det drama som nu utspelas i institutionernas värld som ett "sammanbrott" för en "regelbaserad världsordning" blir det allt svårare att bortse från sprickorna i dess fundament (Kragh 2025).

Som Johan P. Olsen konstaterar – med referens till Philip Selznick – förutsätter begreppet institution att en viss organisation eller organisationsform uppfattas ha ett egenvärde utöver de beslut den producerar och de effekter den genererar. Men vad händer om den uppfattningen inte längre är så utbredd eller djupt känd? Och vad bör – och kan – vi som statsvetare göra i en situation där "institution" på många håll tycks ha blivit ett fult ord, förknippat med såväl eliters världsfrånvändhet som byråkratiers inflexibilitet? Som jag läser Johan P. Olsens uppsats, och som jag läser hans arbete i dess helhet, framträder

åtminstone två möjliga svar på dessa frågor. Ett svar ligger i den i statsvetenskapen djupt rotade föreställningen att demokratins framtid är avhängig de politiska institutionernas kvalitet; deras förmåga att skapa ordning och ordnad förändring, som Olsen formulerar det. Det här är den institutionella teorins svar på en fråga som statsvetare gärna undvikit att uttryckligen ställa, men som våra begrepp och teorier ofta förutsatt ett eller annat svar på: frågan om vad som håller ihop samhället – vad jag i ett annat sammanhang beskrivit och analyserat som statsvetenskapens problem med social ordning (Enroth 2022a; Enroth 2022b). Under det senaste århundradet har statsvetare på olika sätt hanterat – eller inte hanterat – problemet med social ordning genom att i teori och begreppsbildning förlita sig på en serie antaganden om vad som håller ihop samhället. Från föreställningar om stat och nation under ämnets formativa period runt förra sekelskiftet (se t.ex. Burgess 1886), till ett postulat om konsensus under den så kallade beteendevetenskapliga revolutionen (se t.ex. Dahl 1956), till det numera dominerande antagandet om social ordning i statsvetenskapen: tanken att välfungerande institutioner är det som håller samhället ihop och att tillit är ett mått på sådan sammanhållning (se t.ex. Rothstein 2005).

Dessa antaganden är av teoretisk och begreppslig karaktär. Det innebär inte att de saknar empiriskt stöd, men teorier kan som bekant alltid få empiriskt stöd om det är det vi letar efter och de begrepp vi förlitar oss på både möjliggör och begränsar de empiriska observationer vi kan göra (Popper 1968). I perioder av relativ samhällelig och politisk stabilitet tenderar sådana antaganden att bli självbekräftande och självförstärkande; vi kan då utan alltför besvärande anomalier förklara eller förstå vad som sker i omvärlden med hjälp av befintliga begrepp och teorier. I perioder av instabilitet eller plötslig förändring, då omvärlden inte tycks bete sig i enlighet med våra antaganden, får vi svårare att förklara eller förstå vad som sker med hjälp av befintliga begrepp och teorier. Gradvisa reformer inom stabila institutionella ramar är relativt väl utforskade i vårt ämne, konstaterar Johan P. Olsen, medan mycket återstår när det gäller att förstå radikala och snabba förändringar där politikens grundläggande regler står på spel. Ett möjligt förhållningssätt i en sådan situation är att hålla fast vid antagandet att välfungerande institutioner är det som håller samhället ihop och att tolka de radikala och snabba förändringar vi ser i vår omvärld i ljuset av det antagandet. En utmaning blir då, som Johan P. Olsen påpekar, att förstå hur vi kan utveckla organisationsformer som fostrar demokratisk gemenskap under dessa nya förhållanden.

Ett annat möjligt förhållningssätt – ett annat svar på frågan om vad vi som statsvetare bör och kan göra i en sådan situation – är att inte utgå från något specifikt antagande om förhållandet mellan institutioner och social ordning, just för att mer förutsättningslöst kunna undersöka hur detta förhållande ser ut i en tid då inställningen till institutioner tycks genomgå dramatiska

förändringar (jfr Enroth 2022a: 170–177). I den mån det vi idag erfar kan beskrivas som en revolt mot institutionell ordning är det inte säkert att starkare institutioner – ”institutionaliserade, legitima och stabila ordningar”, som Johan P. Olsen uttrycker det – i sig adresserar grundproblemet. De av oss som tror på institutioner uttalar gärna dessa ord i ett andetag: ”institutionaliserade, legitima och stabila ordningar”. Kanske behöver vi idag ta pauser mellan orden, för att kunna teoretiskt greppa och empiriskt undersöka en situation där det institutionaliserade kan uppfattas som illegitimt just i kraft av dess institutionalisering; där institutionalisering därmed inte längre självklart är synonymt med stabilitet utan tvärtom kan vara synonymt med latent eller manifest instabilitet; och där avinstitutionalisering och institutionell kollaps kan framstå som produktiva snarare än destruktiva.

Det här har hittills inte varit statsvetenskapens paradgren. Det är inte överraskande att ett ämne som av historiska skäl i så hög grad utvecklats till ett studium av institutioner inte har helt lätt att komma till tals med anti-institutionalism. Samtidigt är missnöje med, och revolt mot, modernitetens organisationsstrukturer i sig ingen nyhet (jfr Alexander 2013: 29–53). Drömmen om att slippa undan det intermediära – institutioner och mellanhänder; eliter och etablissemang – och drömmen om en bättre värld utan eller bortom vårt moderna beroende av det intermediära är lika gammal som moderniteten själv (jfr Jay 2006). I mitt eget arbete försöker jag närma mig denna nygamla problematik via kulturvetenskaperna (se t.ex. Enroth 2020; Enroth 2021; Enroth 2023; Enroth 2026). Oavsett vilket angreppssätt vi föredrar gör vi klokt i att dra nytta av den omfattande kunskap om institutioners funktioner och funktionssätt som ackumulerats i statsvetenskapen, för att bättre förstå hur dessa funktioner och funktionssätt i vår samtid kommit att framstå som dysfunktioner. Även i detta avseende finns åtskilligt att lära av Johan P. Olsens arbete. Institutionell teori och organisationsforskning överlag är det fält i vårt ämne där ”intermediary bodies” mest explicit och systematiskt utforskats, och mycket av det som anti-institutionalister dramatiserar som dysfunktionellt är sådant som forskningen om institutioner observerat under mer än fyra decennier, och som vi har anledning att misstänka är väsentliga drag i den politiska moderniteten. I institutionernas värld – som i livet i stort – händer det inte sällan saker på vägen som inte var del av den ursprungliga planen. Saker händer inte heller alltid med den effektivitet eller förutsägbarhet eller med de resultat vi hade förväntat oss eller hoppats på. ”Starkt institutionaliserade ordningar” kan försvagas till ”organiserade anarkier” (Cohen, March & Olsen 1972); och inte ens de mest välfungerande institutioner kan ”anpassa sig på ett friktionsfritt sätt till explicita reformförsök eller samhällsförändringar”, som Johan P. Olsen konstaterar i sin uppsats.

Här finns åtminstone två utmaningar för oss som statsvetare: den ena är empirisk och teoretisk; den andra är normativ och pedagogisk. Empiriskt och

teoretiskt är utmaningen att dra nytta av dessa insikter för att bättre förstå en pågående revolt mot institutionell ordning och för att bättre förstå lockelsen i avinstitutionalisering och institutionell kollaps. Institutionell teori har givit oss värdefulla redskap för att undersöka institutionernas betydelse i skapandet och upprätthållandet av social ordning. Vi behöver idag använda – och vända – dessa redskap för att även undersöka institutionernas betydelse i en upplösning av social ordning. Under vilka omständigheter kan institutionalisering generera instabilitet snarare än stabilitet; illegitimitet snarare än legitimitet? Normativt och pedagogiskt är utmaningen att oförtröttligt hamra in budskapet att om institutionernas värld kan te sig svårförutsägbart, svårstyrt och ogenomsynlig finns det inget som är så svårförutsägbart, svårstyrt och ogenomsynligt som ett institutionslöst tillstånd, där makten och maktfullkomligheten hos ett fåtal blir den totala maktlösheten för alla andra (jfr Enroth 2026).

Litteraturförteckning

- Alexander, Jeffrey C., 2013. *The Dark Side of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bertsou, Eri, 2019. "Rethinking Political Distrust", *European Political Science Review* 11(2), s. 213–230.
- Brady, Henry E. & Kent, Thomas B., 2022. "Fifty Years of Declining Confidence & Increasing Polarization in Trust in American Institutions", *Daedalus* 151(4), s. 43–66.
- Bruni, Frank, Goldberg, Michelle & Healy, Patrick, 2025. "Is the Destruction the Point?": Three Opinion Writers on Trump's First 50 Days", *The New York Times*, 12 mars.
- Burgess, John W., 1886. "The American Commonwealth: Changes in Its Relation to the Nation", *Political Science Quarterly* 1(1), s. 9–35.
- Coetzee, J. M., 2007. *Diary of a Bad Year*. New York: Viking.
- Cohen, Michael D., March, James G. & Olsen, Johan P., 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17(1), s. 1–25.
- Dahl, Robert A., 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Enroth, Henrik, 2011. "Policy Network Theory", i Bevir, Mark (red.), *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage.
- Enroth, Henrik, 2014. "Governance: The Art of Governing after Governmentality", *European Journal of Social Theory* 17(1), s. 60–76.
- Enroth, Henrik, 2020. "The Return of the Repressed: Populism and Democracy Revisited", *American Journal of Cultural Sociology* 8(2), s. 246–262.
- Enroth, Henrik, 2021. "Populism and the Particularization of Solidarity: On the Sweden Democrats", i Alexander, Jeffrey C., Kivisto, Peter & Sciortino, Giuseppe (red.), *Populism in the Civil Sphere*. Cambridge: Polity Press.
- Enroth, Henrik, 2022a. *Political Science and the Problem of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enroth, Henrik, 2022b. "What Holds Society Together?", *Fifteen Eighty Four*, 6 april, tillgänglig på <https://cambridgeblog.org/2022/04/what-holds-society-together/>.

- Enroth, Henrik, 2023. "Crisis of Authority: The Truth of Post-Truth", *International Journal of Politics, Culture, and Society* 36(2), s. 179–195.
- Enroth, Henrik, 2026. "No Apocalypse, Not Now, Redux: Nuclear Criticism Revisited", *Diacritics*, vol. 53, kommande.
- European Commission, 2026. "Speech by President von der Leyen at the EU Ambassadors Conference 2026", 9 mars.
- Hooghe, Marc & Dassonneville, Ruth, 2018. "A Spiral of Distrust: A Panel Study on the Relation Between Political Distrust and Protest Voting in Belgium", *Government and Opposition* 53(1), s. 104–130.
- Jay, Martin, 2006. "Taking On the Stigma of Inauthenticity: Adorno's Critique of Genuineness", *New German Critique* 33(1), s. 15–30.
- Kragh, Martin, 2025. *Historiens återkomst: Europa och världsordningens sammanbrott*. Stockholm: Fri tanke.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78(3), s. 734–749.
- Popper, Karl R., 1968. *The Logic of Scientific Discovery*. New York: Harper & Row.
- Rothstein, Bo, 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbinati, Nadia, 2015. "A Revolt Against Intermediary Bodies", *Constellations* 22(4), s. 477–486.