

# Ett demokratiskt hållbart partnerskap?

En normativ studie av privatoffentliga partnerskap inom de  
globala hållbarhetsmålen



# Abstract

The overall purpose of this essay is to evaluate Swedish implementation strategies for the Sustainable Development Goals by comparing it to a norm of a democratic process. Goal number 17 – *A global partnership* - calls for an expansion of Public-Private partnerships as the new key implementation strategy. In practice, this means that state actors, civil society and enterprises are now viewed as more or less equal partners in the implementation process of the Sustainable development goals. This study wishes to examine what implications this shift from “government to governance”, may entail from a democratic perspective. In order to answer this question, a democratic norm is constructed, which is based on four extrinsic democratic values: transparency, participation, deliberation and accountability. These are then applied to the national action plans in order to examine how the democratic values are represented in the material. Results of the study shows that public-private partnerships challenges the representative democratic view of accountability through formal institutional structures, by putting a lot more emphasis on the deliberative and broad participatory features of the political process.

*Nyckelord:* Agenda 2030, Ansvar, Deltagande, Dialog, Privatoffentliga Partnerskap  
*Antal ord:* 10 014

## Förkortningar

CSR	Corporate social responsibility
ECCJ	European Coalition for Corporate Justice
FN	Förenta Nationerna
IMF	International Monetary Fund
NPM	New Public Management
PGU	Politik för Global Utveckling
PPP	Public Private Partnership
SDG	Sustainable Development Goals
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
UNGP	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights
WTO	World Trade Organisation

# Innehållsförteckning

Förkortningar .....	4
<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Syfte och Frågeställning .....	3
1.2 Avgränsning .....	4
<b>2 Privatoffentliga partnerskap .....</b>	<b>5</b>
2.1 Partnerskapens uppkomst .....	5
2.2 Förändrade rollfördelningar.....	7
2.3 Partnerskap och global utveckling.....	8
<b>3 Metod och Material .....</b>	<b>10</b>
3.1 Normativ Analys .....	10
3.1.1 Intersubjektivitet och giltighet i normativa utsagor.....	11
3.1.2 Värde-teoretisk reflektion .....	12
3.2 Kvalitativ textanalys.....	13
3.2.1 Idealtypsanalys .....	13
3.3 Analysverktyg.....	14
3.4 Material.....	14
<b>4 Teori.....</b>	<b>16</b>
4.1 Tre demokratiideal.....	16
4.2 Demokratiska kärnvärden.....	17
4.3 Demokratiska processvärden.....	18
4.3.1 Öppenhet.....	18
4.3.2 Dialog .....	18
4.3.3 Deltagande.....	20
4.3.4 Ansvar.....	21
4.4 Analysverktyg.....	22
<b>5 Analys .....</b>	<b>23</b>
5.1 Möjlighet till dialog.....	23
5.2 Möjlighet till jämlikt deltagande .....	25
5.3 Möjlighet till ansvarsutkrävande .....	26

<b>6</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>28</b>
<b>7</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>30</b>

# 1 Inledning

I september 2015 antog FN:s generalförsamling *resolutionen för att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, som innefattar en 15-årig plan med 17 mål för en hållbar social, ekonomisk och miljömässig utveckling kopplad till fattigdomsbekämpning (A/RES/70/1, 2015). För en lyckad implementering av de globala hållbarhetsmålen, läggs en stor vikt vid den roll som *partnerskapet* mellan offentlig och privat sektor bör spela för att uppnå målsättningar om minskade ojämlikheter, främjande av fred och rättvisa, minskad fattigdom, och att hindra en begynnande klimatkris. Detta preciseras i Mål nr 17 - Genomförande och globalt partnerskap - vilket beskrivs som en ”verktygslåda för hur de globala målen ska bli verklighet” (UNDP, 2015).



Figur 1. De sjutton globala hållbarhetsmålen inom Agenda 2030 (UNDP, 2015).

Privatoffentliga partnerskap (här förkortat PPP enligt den engelska termen Public-Private Partnerships) är ett samlingsbegrepp som innefattar en rad olika typer av samverkan och allianser mellan offentlig och privat sektor. Dessa utgörs främst av skrivna kontrakt, upphandlingar och formella uppgörelser mellan näringsliv och offentlig sektor inom särskilda projekt. I vissa fall drivs partnerskapen av finansiella syften för att motivera till privat medfinansiering av offentliga program, där ett statligt infrastrukturellt ägande kombineras med privat verksamhetsdrift. Partnerskapen kan även innefatta mer informella samarbeten med en ospecificerad tidsram som syftar till att dela information och erfarenheter mellan olika parter för att utveckla nya strategier och policys. De delaktiga aktörerna inom PPP kan således innefatta både näringsliv, civilsamhällesorganisationer och statliga institutioner (Mörth och Sahlin-Andersson 2006: 11-12).

Den här uppsatsen ämnar undersöka den roll som privatoffentliga partnerskap spelar i det svenska genomförandet av Agenda 2030, och hur denna process kan värderas ur en demokratiteoretisk ingång. För att sätta det nationella genomförandet av målen har regeringen tillsatt den svenska Agenda 2030-delegationen. Delegationens uppgift har varit att sprida information om målen och konstruera ett slutbetänkande som ska vägleda regeringens arbete med hållbarhetsmålen (Regeringen.se 2019). Under 2017 meddelade dock delegationens ordförande, människorättsjuristen och hållbarhetsexperten Parul Sharma samt ytterligare en ledamot, deras avgång som en följd av att flera näringslivsprofiler skulle tillsättas inom delegationen. I Dagens nyheter uttrycker Sharma en stark skepsis mot enskilda bolags intåg i delegationen, med anledning av att det riskerar att urvattna av uppdraget i att skapa en bred folkrörelse kring hållbarhetsmålen samt att det kan komma att försvåra delegationens önskningar om striktare lagstiftning och reglering av företagets verksamhet. Som kommentar till de avhoppande ledamöterna uttrycker dock näringsminister Mikael Damberg, att det är en omöjlighet att nå de globala hållbarhetsmålen utan stöd från näringslivet (Halkjaer 2016, 2017).

Delegationen har haft i uppdrag att beakta Agenda 2030 i dess helhet, varpå Addis Ababa Action Agenda är inkluderad. Addis-agendan framställdes av statsrepresentanter, FN, Internationella valutafonden, Världshandelsorganisationen, och civilsamhället, och behandlar hur utvecklingsfinansieringen ska utformas för att nå de globala hållbarhetsmålen (SOU 2019:3 s.40). Addis-Agendan vittnar om ett skifte från traditionell biståndspolitik till allt mer emfas mot att ”revitalisera” privatoffentligt partnerskap, vilket delar av civilsamhället har reagerat emot (Scheyvens et al. 2016: 378). Efter konferensen publicerade representanter från civilsamhällesorganisationer som deltagit vid konferensen ett unisont brev där de uttryckte särskilt bekymrande områden inom agendan, där vi finner en stark skepsis mot privatoffentliga partnerskap och dess möjlighet att säkerställa ansvarsutkrävande och deltagande på jämlik basis:

Civil society along with a number of Member States have consistently raised serious concern on the unconditional support for Public Private Partnerships and blended financing instruments. Without a parallel recognition of the developmental role of the state and commitments which safeguard the ability of the state to regulate in the public interest, there is a great risk that the private sector undermines rather than supports sustainable development (CSOs for the Third Financing for Development Conference 2015: 3).

Termen “partnerskap” (och andra associationsord som samverkan, konsensus och gemenskap) har kommit att bli det nya mantrat som präglar FN-diskursen för global utveckling, och täcker in i princip all interaktion mellan statliga och icke-statliga aktörer (Mert 2009: 326). En skillnad som noterats mellan millenniemålen som preskriberades 2015 och Agenda 2030 är att privata aktörers roll som fanbärare för en klimatomställning understryks i allt högre grad. Forskarsamhället har identifierat en



rad olika utmaningar och möjligheter associerade med detta skifte. Förväntningarna är höga inför privat sektors möjlighet att tillhandahålla användbara styrkor gällande innovation, effektivitet, resurserallokering och specialistkunskaps. Samtidigt verkar det råda delade meningar om partnerskapets möjlighet till ansvarsutkrävande, insyn och jämlikt deltagande. Det har även visat sig att företag tycks fått ett större utrymme i utformningen av Agenda 2030 än andra intresseorganisationer, trots att alla delar av samhället förväntas vara en del av utförandet av de globala målen (Scheyvens et al 2016: 371-372). Ur ett demokratihänseende kan denna utveckling ses som oroväckande, vilket aktualiserar ett övergripande dilemma: Om de privatoffentliga partnerskapen saknar demokratisk legitimitet, är det då tal om ett hållbart partnerskap?

## 1.1 Syfte och Frågeställning

Detta dilemma leder oss till uppsatsen övergripande syfte: att undersöka hur privatoffentliga partnerskap i det svenska utförandet av Agenda 2030, förhåller sig till demokratiska processkriterium. Den mångtydighet som tycks präglade de privatoffentliga partnerskapen, är att de erbjuder flexibilitet, mål- och resultatstyrning, kostnadseffektivisering av offentliga projekt samt en möjlighet för privata aktörer att bidra till utformningen av samhällets gemensamma regler, samtidigt som de tycks brista gällande dess demokratiska legitimitet och möjligheter till ansvarsutkrävande (Mörth och Sahlin-Andersson 2006:283). Detta spänningsförhållande har gett upphov till studiens intresse inför att studera Agenda 2030 utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv. Frågeställningarna lyder därför likt följande:

1. *Vad bör en demokratisk process innefatta?*
2. *I vilken utsträckning kan privatoffentliga partnerskap inom det svenska genomförandet av de globala hållbarhetsmålen betraktas som demokratisk?*

För att besvara dessa frågor krävs en konstruktion av en uppsättning demokrativärden som används för analys av det nationella utförandet av de globala hållbarhetsmålen. Vidare ämnar uppsatsen redovisa befintlig forskning gällande partnerskapet framväxt och relation till övergripande politiska förändringar. Sedan läggs det teoretiska ramverket som ett raster över den empiriska analysen, där jag använder en textanalytisk metodologisk ingång. Min förhoppning med uppsatsen är således att kunna överbrygga avståndet mellan en något abstrakt demokratidiskussion med verkliga politiska handlingar.

## 1.2 Avgränsning

Inom det hörn av den statsvetenskapliga forskningen som hänger sig åt privat-offentlig samverkan, nätverksstyrning och global utvecklingspolitik finns en mängd olika spänningsförhållanden och intressanta dimensioner att studera, varpå jag valt att utgå från en demokratiteoretisk infallsvinkel. Det fall som studeras i denna uppsats har ständigt konkretiserats, baserat på luckor som identifierats inom tidigare forskning. En första idé för uppsatsens utformning var att enbart titta på näringslivets roll i det globala genomförandet av agenda 2030. Vid närmare begrundan av tidigare forskning uppstod en vilja att förstå hur rollfördelningen mellan både näringslivs- och civilsamhällesaktörer ser ut. Att värdera denna rollfördelning utifrån ett demokratiperspektiv ansågs då passande, för att det belyser de olika aktörernas möjligheter att påverka, delta och utkräva ansvar i genomförandet av Agenda 2030. Dessutom ansågs en avgränsning mot en svensk kontext vara av intresse på grund av dess aktualitet, då den svenska implementeringen av målen precis lämnar startblocken.

I denna uppsats avser jag därför inte att redogöra för partnerskapets grader av effektivitet, resursallokering, eller ekonomisk nytta, och således dras inga slutsatser på just denna basis kring huruvida det bör betecknas som ett lyckat politiskt projekt eller inte. Detta perspektiv utgör dock en ypperlig möjlighet för vidare forskning. I valet av metodologiskt tillvägagångssätt för min studie har flera normativa tillvägagångssätt och textanalytiska metodval begrundats, och säkerligen hade flera metodval lämpat sig för att studera ämnet om frågeställningen omformulerats något. En vidare motivering för relevansen i att studera politiska fenomen med hjälp av normativa glasögon följer under metodkapitlet. Adderat till detta erbjuder den kvalitativa textanalysen möjlighet att systematisera Agenda 2030-delegationens slutbetänkande och det övriga materialet, samt att kontrastera materialet mot den demokratinorm som konstrueras.

## 2 Privatoffentliga partnerskap

Nedan följer en forskningsöversikt som behandlar partnerskapens uppkomst inom den offentliga förvaltningen, de rollfördelningar som det innebär för olika aktörer samt hur partnerskap och nätverksstyrning appliceras inom den globala utvecklings- och miljöpolitiken.

### 2.1 Partnerskapens uppkomst

Begreppet privatoffentligt partnerskap (PPP) kan definieras som ett varaktigt samarbete mellan offentliga och privata aktörer inom vilket de gemensamt utvecklar tjänster och produkter och delar på risker och resurser som är kopplade till detta samarbete. Vi presenteras här med en instrumentell syn på partnerskap - ett sätt att lösa problem som ingen av parterna kan lösa på egen hand, som bygger på att jämställda parter ingår i frivilliga överenskommelser. En institutionell syn på partnerskap, vilket antas i denna uppsats, innebär istället att vi inte ser PPP som isolerat från samhällsutvecklingen i stort (Mörth 2006: 38-39). Generellt tycks partnerskapstanken tagit fart i takt med tre övergripande samhällsutvecklingar: en ändrad gränsdragning mellan privat och offentligt, en mer nätverksbaserad samhällsstyrning och utbredd projektorganisering inom offentlig sektor (Mörth och Sahlin-Andersson 2006: 24).

En första utveckling som tycks präglar partnerskapets uppgång, är då en av samhällets grundläggande dikotomier - gränsen mellan den offentliga och privata sfären - blir allt mer diffus (Mörth och Sahlin-Andersson 2006:16). Ökningen av privatoffentliga partnerskap samstämmer med en övergripande utveckling där privata aktörer förväntas ta allt mer samhällsansvar inom vad som tidigare betraktats som renodlat politiska domäner såsom miljö- och utvecklingsfrågor, och delta i utformningen av samhällets regelverk. Ett argument som ofta framförs till fördel för privatoffentliga partnerskap är att staten inte har tillräckliga kapaciteter för att själv hantera de samhällsutmaningar som man nu ställs inför (Mörth och Sahlin-Andersson 2006:11).

Samtidigt stöps offentlig sektor om till en allt mer företagslik organisatorisk form där idéer kring management och marknad fått större inflytande (Mörth & Sahlin-Andersson 2006:13). Lennart Lundquist identifierar en förskjutning mot vad han kallar för *ekonomistaten* – en ny statstyp där den offentlighetsrättsliga linjen utmanas av ekonomivärden i former av neoklassisk nationalekonomi, nyliberalism, public-choice tänkande och managementteorier. Utvecklingen av en ekonomistat innefattar även att

New Public Management fått status som ledande förvaltningsdoktrin (Lundquist 2006: 28). Denna företagsinspirerade styrfilosofi är ett paket med reformidéer som syftar till att generera en tydligare ledning och målorienterade processer inom offentliga organisationer (Hall 2012: 78). Det skulle kunna argumenteras att marknadsrelationer inom offentlig verksamhet är en ovanligt välutvecklad form av demokrati, vilket Lundquist stället sig tvekande emot (Lundquist 2006: 28). Han konstaterar att en grundförutsättning för att det pluralistiska systemets ska vidmakthållas, är att de politiska, ekonomiska och sociala domänerna måste maktmässigt balansera varandra och att det politiska bör vara ytterst överordnat för att kunna kliva in i situationer av låsning (Lundquist 2006: 30). Om inte så är fallet, menar Lundquist att de demokratiska substans- och processvärdena riskerar att undergrävas (Lundquist 2006: 33).

En andra övergripande utveckling som påverkat partnerskapens framväxt, utspelar sig även på ett internationellt plan, där statscentrerad styrning byts ut mot en mer samhällsbaserad samordning och reglering. Ulrika Mörth och Kerstin Sahlin-Andersson talar om ett skifte från "Government till Governance", och från en tidigare hierarkisk styrning till en allt mer nätverksbaserad styrning. Utvecklingen är särskilt tydlig i Europa, där det diskuterats hur traditionell reglering av olika politikområden inom EU kan ersättas med nya, mjukare styrningsformer (Mörth och Sahlin-Andersson 2006: 21). Termen partnerskap implicerar en syn på privata och offentliga aktörer som varken över- eller underordnade varandra, samtidigt som den betonar gemensamma lösningar, tillit och samarbete (Mörth och Sahlin-Andersson 2006: 13). Just denna betoning på jämställda parter är ett viktigt uttryck för att påvisa att denna organisatoriska form inte utgörs av traditionell korporativism och hierarki, utan är en styrstruktur präglad av nätverk. Det betraktas även som en slags "tredje lösning" när varken ekonomiska policyinstrument eller lagstiftning anses tillräckligt verksamma som regleringsinstrument (Mörth 2006: 271).

En tredje förlopp som varit inflytelserikt är ökningen av projektorganisering i samhället. Projektifieringen av samhällsstyrningen innebär att partnerskap ofta sker i projektlikande sammanhang med tidsmässiga och organisatoriska avgränsningar, vilket syftar till att erbjuda både flexibilitet och frigörelse, medan de samtidigt är målinriktade och kontrollerbara (Mörth och Sahlin-Andersson 2006: 23) Projektpolitiken inom offentlig sektor utgörs av vertikalt riktad organisations- och styrningspolitik där partnerskap formas tvärs över organisationsgränser, vilket knyter an till retoriken kring governance och nätverkssamhället (Hall 2012: 257). Det har dock visat sig finnas avsevärda svårigheter inom projektorganiseringen gällande möjligheter att utkräva ansvar, att säkerställa tillit och förtroende mellan parterna, att reda ut frågor kring partnerskapets organisering och att hantera skilda förväntningar av partnerskapets resultat (Mörth 2006: 279). Slutligen tycks vi något generaliserat kunna urskilja sex övergripande motiv bakom privatoffentliga partnerskap:

1. En önskan att modernisera den offentliga sektorn

2. Få tillgång till privat finansiering för offentliga tjänster
3. En legitimitetsskapande åtgärd i sig
4. Ett sätt att hantera och dela på risker
5. En form för nedskärningar av offentlig verksamhet
6. En form för delning av inflytande och mer utvecklade horisontella relationer mellan privat och offentligt (Mörth & Sahlin-Andersson 2006: 17).

## 2.2 Förändrade rollfördelningar

Inom statsvetenskaplig forskning går två idealtyper för intresserepresentation att urskilja för hur relationen mellan stat och intresseorganisationer kan organiseras. Inom det korporativa systemet har näringslivet och andra intresseorganisationer deltagit genom hierarkisk, statscentrisk organisering, vilket präglats av mer varaktiga, statligt erkända och licenserade aktörsrelationer. Det pluralistiska systemet kännetecknas istället av intresserepresentation genom, tillfälligt, icke-institutionellt deltagande i ett mer samhällsbaserat system (Mörth 2006: 40). Att involvera branschorganisationer, företag och fackföreningar i politiskt beslutsfattande är inget nytt koncept i länder som Sverige, som präglats av en historiskt stark korporativistisk tradition. Inom denna domän har den svenska modellen haft stor påverkan - en form av korporativism där arbetarrörelsens parter och näringslivet gjort upp om den ekonomiska politiken. Denna modell har varit formulerad enligt en hierarkiskt ordnad stat-samhälle relation (Mörth 2006: 41). Har PPP då ersatt det vi traditionellt betecknat som korporativism? Enligt Ulrika Mörth kan partnerskapen tolkas både som en form av nykorporativism, eller som ett resultat av pluralismens, och de mer samhällsbaserade styrningsprocessernas inträde. Oavsett vilket kan partnerskapens betoning på jämställda relationer mellan två suveräna aktörer ses som en rörelse mot en ny styrstruktur som präglas av styrning genom *nätverk*, och utgår inte längre från en tydlig principal-agent relation (Mörth 2008: 42, 285).

Nätverksstyrningen har även förändrat den interna strukturen inom företag. Denna nya rollfördelning med betoning på företagets hållbarhetsansvar (CSR) skiljer sig tydligt från tidigare former av hållbarhetsarbete inom privat sektor, som främst bestått av självreglering, frivilliga standarder och så kallade "rules of conduct" (Bäckstrand 2006:291). För att illustrera hur de nya rollfördelningarna kan se ut till följd av ökad nätverksstyrning, erbjuder SIDA:s rapport *Making Climate your business* ett gott exempel. Rapporten behandlar som hur företag aktiva i Sydostasien kan tänka angående vilka åtgärder som förväntas av olika aktörer inom det övergripande CSR och hållbarhetsarbetet:

Aktörer	Förväntade strategier för klimatomställning
Stat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansvar för nationellt utförande av hållbarhetsarbetet</li> <li>• Policy som skapar incitament och minskar hinder för en klimatomställning</li> </ul>
Näringsliv + Stat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastrukturprojekt finansierade av regering och slutförda av företag</li> <li>• Privatoffentliga partnerskap</li> </ul>
Näringsliv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimatanpassa den egna verksamheten genom att stödja anställda och förändra leverantörskedjan</li> <li>• Tillhandahålla tjänster och produkter som behövs av andra aktörer för att möjliggöra en klimatomställning</li> </ul>
Civilsamhälle + Näringsliv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partnerskap mellan företag och civilsamhälle (inklusive företagsfilantropi)</li> </ul>
Civilsamhälle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stödja samhällsbaserad klimatomställning och andra anpassningsprojekt</li> </ul>

Figur 2. Kombinerade insatser för klimatanpassning (Sida 2009:16).

## 2.3 Partnerskap och global utveckling

Partnerskap inom den globala utvecklingspolitiken har fått status som en nyskapande form av *global governance*, då det anses ha potentialen att överbrygga normer mellan de multilaterala och lokala politiska sfärerna (Bäckstrand 2006: 291). Partnerskap har exempelvis betraktats som en gynnsam lösning för att motverka brister i styrning, implementering och deltagande inom miljöpolitiken. Användningen av partnerskap inom en miljöpolitisk kontext har varit särskilt framträdande till följd av förhandlingar vid FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg (Clapp och Dauvergne 2005: 63). Karin Bäckstrand menar att detta skifte innebär en förskjutning där makt som tidigare var koncentrerad bland stater, nu sprids ut till fler aktörer. Detta har resulterat i styrstrukturer baserade på privata-offentliga auktoriteter som nu bär ett tydligt politiskt ansvar inom miljöpolitiken. Förespråkare för PPP brukar hävda att

partnerskapen utgör essensen av vad "styrning underifrån" bör vara. Kritiker mot PPP påpekar istället att det finns betydande problem gällande partnerskapens grader av representation och ansvarsutkrävande, då partnerskapen konsoliderar privatiseringen av styrelseformer och stärker dominerande neoliberal globaliseringsformer (Bäckstrand 2006: 291). Denna oenighet aktualiserades även till följd av toppmötet i Johannesburg, då företagsrepresentanter betraktade de målsättningar som fattats vid toppmötet som realistiska och konstruktiva, medan civilsamhället betraktade målen och tidsramarna för projektet som otillfredsställande och vaga (Clapp och Dauvergne 2005: 65).

I politiska beslut som syftar till målstyrning, likt fallet med Agenda 2030, är staten något mer frikopplad från en direkt plikt att utföra målsättningarna. Detta gör att målskrivningarna ofta är utomordentligt ambitiösa och ibland formulerade på en så hög abstraktionsnivå att det är svårt att uttolka vad de ämnar göra. Så här beskriver Bo Rothstein denna tendens: "Det är så att säga gratis för politikerna att vara övermåttligt generösa när det gäller allmänna mål för den offentliga verksamheten så länge de är just allmänna mål" (Rothstein 2010: 108) Innan målstyrningen blev det framträdande styrinstrument som internationella organisationer utövade, bestod istället de mekanismer som användes för att få stater att lyda internationella ramverk av administrativa reprimander och sanktioner (Hoiberg Olssen et al. 2015: 45). Idén bakom mål- och nätverksstyrningen är associerat med ett löfte om ett mer effektivt och användbart styrinstrument för att hantera moderna samhällsutmaningar än traditionella byråkratiska styrmodeller. Det centrala argumentet för dessa governance-baserade styrningsformer är att dess problemlösande kapacitet, innovativa prägel och effektivitet utgör en mer framträdande basis för projektets legitimitet än traditionella mekanismer för demokratiskt legitimitetsskapande så som ansvarsutkrävande, inkludering och deliberation (Bäckstrand 2010: 146-147).

En studie som motbevisar denna tes har genomförts av European Commission for Corporate Justice, som sammanställt europeiska nationella handlingsplaner för genomförandet UNGP (FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter). De konstaterade att ingen av de nationella handlingsplanerna lever upp till krav på att formulera en ambitiös uppsättning åtgärder för att bättre skydda de mänskliga rättigheterna mot företagsmissbruk. Sverige nämns som ett exempel av stater som även tillåtit enskilda företag vara med och konsultera regeringen i utformningen av den nationella handlingsplanen, samt att enskilda svenska företag fått möjligheter att lämna kommentarer på utkastet för handlingsplanen innan den publicerats (ECCJ 2017: 3). Dessutom konstaterar ECCJ att flera av de synpunkter som civilsamhället framfört inte togs med i slutversionen av den nationella handlingsplanen, att åtgärder som syftar till att reglera företagets verksamheter lyder med sin frånvaro, samt att en fullständig lista över vilka intresseorganisationer som deltog i utformningen av rapporten saknas (ECCJ 2017: 22).

## 3 Metod och Material

I detta kapitel ämnar jag att beskriva den metodologiska ingång jag valt för att genomföra min studie. Frågeställningen har både en normativ och empirisk dimension. Således måste först en norm konstrueras för vad som utgör en demokratisk process, sedan används textanalytisk metod för att rekonstruera hur ramverket för det svenska genomförandet av Agenda 2030 är utformat, där demokratinormen läggs som ett raster på den empiriska analysen. Allt detta med syfte av att dra slutsatser kring hur de idéer om nätverksstyrning och partnerskap som präglat genomförandet av de globala hållbarhetsmålen kan anses uppfylla nämnda demokratikriterier, och således kan anses önskvärdt ur ett demokratiskt hänseende.

### 3.1 Normativ Analys

Syftet med den normativa analysen är precisera och synliggöra värdeutsagor och rationellt argumentera för ett ställningstagande, för att bedöma det normativt riktiga i ett konkret handlande, givet en viss värdeutsikt (Badersten 2006: 46). En värdeutsaga utgör en normativ utgångspunkt gällande hur något bör vara beskaffad och i vilken mån detta kan rättfärdigas (Badersten 2003: 208) Att demokratiskt värdera en politisk process förutsätter uppbyggnaden av en demokratisk norm mot vilken processen kan värderas. Att skapa en demokratinorm innebär i metodologiska termer att jag genomför en normativ analys i "egentlig mening". Detta innebär att tydligt argumentera för ett normativt ställningstagande utifrån *en* preciserad värdegrund, vilket skiljer sig från normativa analyser som är av mer begreppsutredande eller av komparativ börd (Badersten 2006:47, 50). En normativ analys av det här slaget kan med fördel kombineras med en empirisk analys (Badersten 2006: 37). Den normativa analysen erbjuder ett svar på vilka grundläggande kriterier en demokratisk process bör innefatta medan den kvalitativa textanalysen klargör hur det nationella utförandet av Agenda 2030 förhåller sig till dessa kriterier

Vidare genomförs således en slags tillämpad normativ analys, genom att normen läggs som ett raster på det empiriska materialet, för att en abstrakt demokratinorm ska kunna kopplas till konkreta, verkliga skeenden. Detta för att empirin ska sättas i relation till något annat, samt för att göra normen något mindre utopisk (Hedlund 2007: 20). Att kombinera normativa och empiriska redskap i analysen är inget nytt fenomen, utan har genomförts av bland annat Lennart Lundquist i *Demokratins väktare* (1998) , Hall m.fl. i *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv* (2005)



och Bo Rothstein i *Vad bör staten göra* (2010), vilket även är tre forskningsbidrag som varit vägledande i uppbyggnaden av uppsatsens teoretiska ramverk. Normen kommer konstrueras med hjälp av teoretiska bidrag gällande demokratiska processvärden som i den här analysen kan betecknas som det normativ riktiga, men kommer även underbyggas med en redogörelse för vilka demokratiska kärnvärden och demokratiideal som varit tongivande för den norm som konstrueras.

### 3.1.1 Intersubjektivitet och giltighet i normativa utsagor

För att bedriva forskning på vetenskaplig grund kräver detta metodologiska angreppssätt transparens under forskningsprocessen och en tydligt definierad uppsättning värden som, om de replikeras av utomstående, kan resultera i likartade slutsatser (Badersten 2006: 12). Badersten diskuterar detta intersubjektivitetskrav i termer av intern och extern giltighet. För att en normativ argumentation ska anses möta gängse krav på intern giltighet (att analysen är vetenskaplig i intersubjektiv mening) krävs hög precision i begreppsanvändningen och att den argumentation som förs är hållbar, saklig, begriplig och relevant för forskningsfältet (Ibid. 74–75). Den externa giltigheten i normativa utsagor intresserar sig istället för den samhällsrelevanta anknytningen (Badersten 2006: 133). För att säkerställa extern giltighet krävs en motivering av de värdebaserade principer som används för att rättfärdiga eller förkasta ett politiskt handlande, att det teoretiska materialet ringar in det man ämnar förklara, att de verklighetsbeskrivningar som redovisas upprätthåller empiriska krav samt att slutsatser inte dras i analysen som materialet inte förmår att erbjuda (Ibid. 34, 171). Särskilt viktigt vid användning av en så kallat normativ analys i “egentlig mening”, är att analytikern kontinuerligt redovisar relevanta invändningar, och kontrasterar den egna värdegrundande uppfattningen med andra värden (Ibid.49).

Varför är det då relevant att genomföra en normativ analys, och vad kan egentligen politiska teoretiker som arbetar med normativa frågor bidra med, som politiken har någon som helst nytta av? Denna fråga brottas Ludvig Beckman och Ulf Mörkenstam med. De konstaterar att det tycks finnas en kvarlevande syn om att statsvetarens främsta uppgift är att, genom samhällsnyttig empirisk forskning, producera faktaunderlag till politiker, som i sin tur omsätts till normativa ställningstaganden. Det kan självklart konstateras att normativa teorier knappast kan bevisas som “sanna” då de vilar på antaganden (Beckman & Mörkenstam 2010: 364). Samtidigt kan det även konstateras att all samhällsvetenskaplig forskning innehar inslag av normativa ställningstaganden och att empirisk forskning som saknar normativa inslag riskerar att bli banal (Ibid. s.365). När politisk teori försöker besvara normativa frågor i relation till en värdebaserad utgångspunkt, så är syftet snarare att ge möjlighet till lärande om den politiska värld vi befinner oss i och implikationerna av betydelsefulla principer och ideal. Det huvudsakliga syftet med den normativa ansatsen är således inte att

framföra den egna subjektiva värderingen, utan att ge ett bidrag till kumulativiteten inom den samlade kunskapen om komplexa politiska frågor (Ibid. s.366 ).

### 3.1.2 Värde-teoretisk reflektion

Användandet av en normativ analys förutsätter som nämnt att uppsatsen innefattar en argumentation om privatoffentliga partnerskap kan rättfärdigas eller inte, i bakgrund mot vilka värden som anses önskvärda. Björn Badersten konstaterar att en normativ argumentation kan resonera enligt en mängd olika normativa logiker (Badersten 2006:107). Den pliktetiska logiken innebär att en handling betraktas som önskvärd för att den utgör något som är gott i sig självt, medan konsekvensialismen värderar handlingar beroende på vilka konsekvenser det genererar. En tredje möjlig normativ ingång, lämplighetslogiken, är istället situationsbetingad och avser att handlingar kan rättfärdigas beroende på vilka omständigheter som råder. Slutligen nämner Badersten kontraktualismen, som ser en handling som rättfärdigad om den slutits mellan fria, samtyckande, förnuftiga individer som ser till sitt egenintresse (Ibid. 108).

Det demokratiteoretiska ramverk som konstruerats i denna uppsats är betraktar demokrativärdena som fasta utgångspunkter för hur den offentliga verksamheten bör utformas. Således bör dessa principer inte betraktas som ett frivilligt ramverk som kan antas eller förkastas beroende på situation, och är nödvändiga för att säkerställa samhällsmedborgares rättigheter och allmänintresset (Lundquist 1998:54). Således är lämplighetslogiken eller kontraktualismen inte den normativa positionering som här tillämpas. Innehållet i uppsatsens demokratiska normuppställning utgörs av både demokratiska process- och substansvärden. Det görs ofta en distinktion mellan så kallade extrinsikala och intrinsikala värden, där de sistnämnda är värden som uppfattas vara goda i sig, oberoende dess konsekvenser och yttre omständigheter. Extriniskala värden uppfattas istället som önskvärda då de erbjuder medel för något annat som anses vara värdemässigt önskvärt (Badersten 2003: 208-209). I den här studien redovisas båda, men de extrinsikala värdena operationaliseras även genom en textanalys. Således finns spår av både plikt- och konsekvensetiska resonemang.

Vidare måste studiens värde-teoretiska ställningstaganden klargöras, för att tillfredsställa giltighetskrav för den normativa analysen. I vetenskapliga termer kan den värde-teoretiska positioneringen diskuteras utifrån vad värdena betyder, vad de har för syn på verklighetens beskaffenhet och vilken epistemologisk förståelse de har angående möjligheten att överhuvudtaget studera värden (Badersten 2006: 57-60). Den värdenihilistiska positionen, som bestrider den normativa analysens vetenskaplighet, är här inte tänkbar (Ibid. 66). Däremot anammas snarare en realistisk värdeontologi, som betraktar värden som giltiga och existerande utanför individens subjekt. Här betraktas även kunskapen om värden som subjektiv och betingad, vilket innebär en subjektivistisk epistemologisk utgångspunkt antas (Ibid. 59, 61).

## 3.2 Kvalitativ textanalys

Analysen i denna uppsats är både empirisk och normativ, då den utifrån en konstruktion av en demokratinorm, värderar en styrmodell inom det utvecklingspolitiska fältet med hjälp av en textanalytisk ingång. Textanalysens övergripande syfte är att tolka och begripliggöra texters olika beståndsdelar. Tolkning av texter syftar till att dra fram textens innebörd i ljuset och begripliggöra relationen mellan uttrycket och vilket begrepp det implicerar (Bergström och Boreus 2018: 30). Den tolkningsstrategi som tillämpas i denna kontext är en uttolkarorienterad sådan, där texten betydelse tolkas baserat på vad analytikern läser in i den, med syftet att frambringa nya idéer och visa på logiska relationer mellan olika element. Detta går i linje med en konstruktivistisk syn på språk, där våra medvetanden skapar genom språket olika sätt att se på världen, vilket förkastar idén om ett neutralt observationsspråk som kan förhålla sig till verkligheten på ett fullständigt objektivt sätt (Bergström och Boreus 2018: 27, 32). Tolkningsstrategin genomförs i detta fall med hjälp ett specificerat verktyg som är avhängd på uppsatsens syfte och problemförståelse, vilket erbjuder en ny tolkning av de mönster och enskildheter som präglar texten (Bergström och Boreus 2018: 32). Det analysverktyg som används i uppsatsen formuleras med hjälp av olika normativa demokratikriterier, med syftet att undersöka om de politiska utsagor som presenteras i materialet kan betecknas som demokratiska. Detta till skillnad från andra tolkningsstrategier som rekonstruerar textproducentens avsikter, textens betydelse för mottagarna eller dess diskursiva betydelse (Bergström och Boreus 2018: 35).

### 3.2.1 Idealtypsanalys

Min användning av en idealtyp som analysverktyg är hämtad från den idéanalytiska forskningstraditionen. Idéanalysen syftar till att beskriva, förklara eller kritiskt granska verklighetsomdömen, värdeutsagor eller handlingsföreskrifter (Bergström och Svärd 2018: 134, 140). Syftet är att titta på de observerbara spår som människor lämnar genom text och tal, för att begripliggöra den idévärld som ligger bakom dessa uttryck. En trovärdig idéanalys måste bygga upp föreställningar om hur idéerna är konstituerade och hänger samman för att ge upphov till de mönster vi finner i texten. Idéanalysen handlar således i mångt och mycket om att pendla fram och tillbaka mellan materialet och analytikerns egen föreställning om ämnet. Processen testar forskarens intuitioner och antaganden mot materialet. I detta skede är det viktigt att vara transparent med den tolkning som görs av materialet för att dra så välunderbyggda och övertygande slutsatser som möjligt (Bergström och Svärd 2018: 139).

Idealtypen i denna uppsats används i beskrivande syfte, för att klargöra något som materialet inte säger sig självt och påvisa en alternativ läsning av en text. Beskrivande idéanalyser ställer frågor till texten angående vilka idéer och latent och manifesta budskap som uttrycks. Denna uttolkning av texten är ingen neutral återgivning av texten, utan bygger i visst mån av argumentation (Bergström och Svärd 2018:141). Trots svårigheter att upprätthålla en fullständigt neutral textanalys, kräver detta angreppssätt ett transparent och intersubjektivt tillvägagångssätt. Idealtypen bör inte ses som en modell som beskriver verkligheten, utan är snarare en tankekonstruktion som hårdrar vissa egenskaper för att tydliggöra det egenartade hos ett fenomen (Bergström och Svärd 2018: 148). Att använda en idealtyp innebär både utmaningar och möjligheter för denna studie. En risk är att ett hårt strukturerat analysverktyg kan komma med diverse klassificeringsproblem, samt att materialet kan påtvingas en viss tolkning. Idealtypen måste även underbyggas med en större mängd tidigare forskning och teoretiskt material (Bergström och Svärd 2018:170). Kritiken mot idealtypsanalysen och dess höga abstraktionsnivå bör tas på allvar, men i denna uppsats erbjuder idealtypen dock en god möjlighet att göra ett djupdyk i demokratibegreppet och utgör ett användbart analysverktyg för att strukturera materialet.

### 3.3 Analysverktyg

Analysverktyget konstrueras som en sammanfattande idealtyp bestående av kriterier för vad en demokratisk process bör innehålla, indelat i de tre processvärdena dialog, deltagande och ansvar. Analysverktyget bör därför betraktas som ett sammanfattande svar på den normativa frågeställningen *vad bör en demokratisk process innefatta* och har sin utgångspunkt i en rad olika demokratiteoretiska ingångar. Analysverktyget operationaliseras genom kvalitativ textanalys för att utröna hur materialet behandlar dessa värden. Ordningen mellan värdena i analysen är inte hierarkiskt ordnad, menat att jag inte avser att föra en diskussion om huruvida ett visst demokrativärde bör vara överordnat ett annat, utan betonar snarare att de alla fyller viktiga funktioner. Vidare bör det klargöras att de demokratiska processvärdena är idealiskt formulerade och att få institutioner upprätthåller dem alla i praktiken. Dessutom finns ingen garanti för att de olika värdena alltid kan samspela med varandra, exempelvis då ett brett deltagande av aktörer i en beslutsprocess i viss mån kan innebära en försvagad möjlighet till att utkräva ansvar (Bäck 2003: 69).

### 3.4 Material

Vilka texter bör då analyseras för att mäta det jag ämnar göra i relation till min frågeställning? Detta är ett beslut av stor betydelse då ett motsägelsefullt och splittrat materialval motverkar studiens validitet (Bergström och Boreus 2018: 39). Uppsatsens frågeställning ämnar undersöka regeringens arbete med de globala hållbarhetsmålen ur ett demokratiperspektiv, därför utgår jag från olika dokument som produceras i den svenska lagstiftningskedjan. Detta innefattar bland annat direktiv, skrivelser, rapporter, och utredningar, där vi även finner förslag till potentiella lagändringar. Agenda 2030 är ett världsomspännande projekt baserat på en enorm kunskapsinsamlade ansats och många involverade aktörer (UNDP 2015). Att dra slutsatser med hjälp av offentliga dokument har dock både för- och nackdelar. Offentliga dokument är formella sluprodukter som speglar den bild som inblandade aktörer vill förmedla, och dokumenterar inte händelseförloppet och dess informella delar i sin helhet. Dessutom präglas de ofta av ett vagt språkbruk vilket ställer krav på texttolkningen. En fördel är dock att offentliga dokument ger en välförankrad bild av det fenomen som ska studeras och att materialet representerar en etablerad uppfattning om fenomenet (Hedlund 2007: 26-27).

Det går att urskilja tre dokument som tycks vara särskilt talande för hur regeringen ämnar arbeta med de globala hållbarhetsmålen. Agenda 2030 delegationens slutbetänkande *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*, regeringens nationella handlingsplan för genomförandet av de globala målen, *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*, samt den svenska rapporten som framställdes för att redovisa det svenska arbetet med målen inför FN:s högnivåmöte *Sverige och Agenda 2030 — rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling*. Här kommer Agenda 2030 delegationens rapport utgöra det huvudsakliga materialet, medan övriga två används kompletterande. Det teoretiska materialet utgörs främst av normativa demokratiteoretiska bidrag av Robert Dahl (1999), Lennart Lundquist (1998, 2001), Bo Rothstein (2010), Patrik Hall m.fl (2005), samt avhandlingar av Maria Hedlund (2007) och Kristian Sjøvik (2004). Utöver detta används andra teoretiska bidrag för att precisera de demokratiska processvärdena i analysverktyget.

## 4 Teori

För att utröna i vilken utsträckning den styrmodell som antas i den svenska handlingsplanen för Agenda 2030 är demokratisk krävs uppställningen av en demokratisk norm, mot vilket mitt fall kan värderas. Detta avsnitt kommer redogöra för en sådan norm. Först illustreras vilka tongivande demokratiskolor som präglar debatten, sedan redogörs för de demokratiska kärnvärden som underbygger den normativa demokratimodellen och slutligen de processvärden som anses nödvändiga för att säkerställa mina demokratiska kärnvärden, vilket sedan används i analysen. Demokratin har således flera värdenivåer, varav den andra värdenivån - de demokratiska processvärdena, är av intresse för att genomföra uppsatsen analys. (Sjövik 2004: 65).

### 4.1 Tre demokratiideal

Någon fullständigt vedertagen beteckning av vad demokratibegreppet är kan vara svårt att finna, då en stor mängd demokratiklassificeringar finns att tillgå. I antologin *Demokratis mekanismer* görs dock en fruktbar indelning av tre idealtypiska föreställningar om det demokratiska styrelseskicket: deltagar- samtals- eller valdemokrati (Gilljam och Hermansson 2003:12). Deltagardemokrati hävdas sällan vara ett möjligt helhetsalternativ för att ersätta den nuvarande representativa demokratin, utan innebär snarare en verktygslåda för att förbättra det representativa styrelseskicket. Detta ideal kräver engagerade och politiskt aktiva samhällsmedborgare, som via påverkansaktioner och eller direktdemokratiskt beslutsfattande påverkar politiska beslut. Tanken kring ett deltagardemokratiskt ideal vilar på en förståelse om vikten av ett brett folkligt deltagande som en garant för allmänintresset och möjligheter till självbestämmande (Gilljam och Hermansson 2003:19). Samtalsdemokratin, annars betecknad deliberativ demokrati, har kommit att framställas allt mer som ett alternativ till den traditionellt liberala demokratisynen. Den grundläggande idén är att offentliga samtal mellan motiverade och respektfulla debattörer och meningsmotståndare förmår att generera samförstånd, och rensar bort grundlösa tankar och fördomar (Gilljam och Hermansson 2003: 23).

Valdemokratin är möjligtvis den renodling som närmast tar fasta på komponenter inom den representativa demokratin (Gilljam och Hermansson 2003:16). Denna

demokratidoktrin betonar vikten av ansvarsutkrävande och mandatgivande, menat att det ska vara möjligt att belöna eller bestraffa valda representanter för det politiska innehåll som levererats och att de politiska förslag och program som valda representanter levererar ska motsvara väljarnas önskemål (Gilljam och Hermansson 2003:16). I denna uppsats är en nödvändig utgångspunkt den parlamentariska representativa demokratin. Att demokrati i moderna västerländska samhällen anammats representativ demokrati i olika utföranden, är numera allmänt vedertaget (Hedlund 2007: 34). Detta är i sig inget argument för den representativa demokratin, men vad som däremot talar för den är dess genomförbarhet. Krav på politisk jämlikhet genom representation och ansvarsutkrävande sker genom möjligheten att välja bort politiker vid allmänna val och innebär en indirekt påverkansform som i praktiken är förhållandevis lätt att genomföra. Samtidigt utgör det en begränsande faktor för ett jämlikt deltagande om allmänna val utgör den enda möjligheten för medborgerlig politisk påverkan. Således kan den representativa demokratin anses gynnas av inflytande av deltagar- och samtaldemokratiska inslag (Hedlund 2007:34).

## 4.2 Demokratiska kärnvärden

I viss mån kan vi konstatera att alla studier av demokrati som även behandlar empirisk samhällsforskning av verkliga skeenden, utgör en slags demokrativärdering (Hedlund 2007:20). Demokratidebatten är oerhört mångfacetterad, men de grundläggande värden många statsvetare tycks enas runt är en förståelse av demokrati som en kombination av folkstyre och politisk jämlikhet (Hermansson 2003: 292). Enligt demokratiforskare Robert Dahl innebär detta styre av ett *demos*: "en grupp medborgare eller medlemmar som är jämställda när det gäller att komma fram till styrelsebeslut" (Dahl 1999:95). Denna demokratidefinition vilar på antaganden om att alla människor är kapabla att styra sig själva, samt att alla människor är att betrakta som lika värda. Således utgör jämlikhet och autonomi de demokratiska substansvärden som denna uppsats vilar på, och som de demokratiska processerna bör sträva efter att tillgodose (Hedlund 2007:32).

Ett första demokratiskt kärnvärde utgörs av *jämlikhet* mellan samhällsmedborgare, vilket vi finner i regeringsformen (1:2) enligt följande "den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet" (SFS 1974: 152). Jämlikhet kan både innefatta att alla människors intressen ska bli tolkade, kända och ges lika hänsyn samt att alla människor har ett inneboende lika värde (Dahl 1999: 97). Ofta likställs demokratisk jämlikhet med lika rösträtt, vilket är en något ytlig definition om vi utgår från att rösträtten ska nyttjas genom en välgrundad och informerad valhandling. För att varje medborgare ska kunna erhålla en upplyst förståelse om det politiska livet, kan det argumenteras att medborgare även behöver jämlika sociala och ekonomiska

möjligheter, vilket i sin tur ställer krav på de demokratiska processerna (Dahl 1999: 126, 130). Enligt Dahl kan demokrati i termer av folkstyre, bara motiveras om den utgår från att vanliga människor är kompetenta att styra sig själva. *Autonomi* är således vårt andra demokratiska kärnvärde, och utgör en grundläggande förutsättning för själva idén om demokrati. Autonomi förutsätter att en stark jämställdhet råder mellan fullmyndiga medborgare. Begreppet har därför en miniminivå som utgörs av att alla medlemmar uppfyller en tillräcklig standard för att styra, samt en maximinivå som innebär att ingen har sådana kvalifikationer att den ensamt kan styra (Dahl 1999: 110-111).

## 4.3 Demokratiska processvärden

### 4.3.1 Öppenhet

Detta värde är centralt, då det har en instrumentell funktion för att möjliggöra andra demokratiska processvärden. Öppenhet anses enligt Hall et al. (2005) spela en särskilt viktig roll inom representativa demokratiska system som bygger på långtgående delegering av beslutsmyndighet. Inte minst är det av betydelse för att medborgare ska få information om vilka politiska skeenden de ska utkräva ansvar för och vilka typer av aktiviteter man bör reagera mot. Öppenhet utgör en viktig möjlighet för att medborgare på en likvärdig basis ska kunna bilda sin egna kritiska uppfattning om de medel och mål som den politiska dagordningen implicerar. Detta kan exempelvis ske genom att statliga institutioner och myndigheter bör tillgängliggöra sina handlingar för att tillåta debatt kring offentliga institutioners verksamhetsområden (Hall et al. 2005: 32-33). Öppenhet är således nära knutet till både möjligheten för jämlikt deltagande, ansvarsutkrävande och dialog, då en transparent statsförvaltning är en grundförutsättning för att forum för diskussion som sker i det offentliga, att medborgare ska veta vad de bör reagera mot samt att medborgare samt att medborgare ska ha en upplyst förståelse om det politiska livet och därmed delta på jämlik basis. Av denna anledning kommer öppenhet inte operationaliseras som ett eget analyskriterium i nästkommande kapitel, utan kommer integreras med de övriga.

### 4.3.2 Dialog

Kriteriet för demokratisk dialog, ibland betecknat deliberation, strävar mot öppen politisk dialog där skilda intressen och ståndpunkter kan konfronteras med varandra. Detta för att medborgare ska ges möjlighet att presentera sina preferenser på dagordningen, bilda sig en kritisk och reflexiv uppfattning om det politiska livet samt



att ges möjlighet att påvisa sina åsikter som en fråga av allmänt intresse. För att detta ska ske krävs bland annat demokratiska processer som befördrar forum för offentlig diskussion (Hall et al. 2005: 33). I sin ideala form är deliberation ett led i en politisk beslutsprocess som inte exkluderar någon och där varje har jämlik status i den deliberativa processen (Hedlund 2007: 45). I praktiken finns dock avsevärda svårigheter med att tillgodose dessa krav, då det är möjligt att deltagare med en viss maktposition kommer premieras i dialogen. En god deliberationsförmåga inom politiska processer kräver således att inflytande från maktresurser och ekonomiskt inflytande minimeras (Hedlund 2007:48).

För att genomförandet av Agenda 2030 ska uppfylla kriterier för en demokratisk dialog, krävs således en omfattande och eftertänksam diskussion som syftar till att öka kunskapen om politiska alternativ, som sker kontinuerligt och genomförs i en öppen och tillgänglig sfär (Sjövik 2004:97-98). Vidare bör dock konstateras att, då utgångspunkten för den demokratinorm som konstrueras här till viss del utgår från ett valdemokratiskt demokratiideal med betoning på ett medborgerligt deltagande, så betraktas inte deliberation som det bästa sättet att fatta beslut i komplexa och storskaliga politiska processer. Snarare är votering mellan olika alternativ mer önskvärt, då det erbjuder medborgare en hög grad av formell politisk jämlikhet och ökar möjligheter för ansvarskrävande. De deliberativa diskussionsprocesserna inte främst ska syfta till att förhandla fram kompromisser och konsensus, utan erbjuda möjligheter för medborgare att artikulera sina praktiska versioner av det allmänna bästa (Sjövik 2004: 98-99).

I sin studie *The Private Sector and the SDGs: The Need to Move Beyond 'Business as Usual'*, konstaterar Regina Scheyvens et al. (2016) att retoriken som uttrycks kring *partnerskap* reflekterar den välvilja som finns bland olika parter. Men de poängterar att den även kan användas för att avvärpa spänningar som finns laddade i begreppet, vilket inskränker öppenhet och transparens i de utsagor som presenteras om partnerskapets möjligheter. Partnerskap (mellan företag, stat, finansiella institutioner, donatorer och civilsamhälle) är i praktiken komplicerade och präglas av motstridiga värden, målsättningar och politiska lösningar. Från ett utvecklingspolitiskt perspektiv kan mänskligt välbefinnande betraktas vara av centralt intresse, medan näringslivets främsta prioritet kan antas vara ekonomiska mål gällande tillväxt och avkastning, där mänskligt välbefinnande och allmänintresset ligger något längre ner på listan av prioriteringar (Scheyvens et al 2016: 378). För att öka transparensen i de politiska utsagor som representeras i det nationella utförandet för Agenda 2030 kan det, med Scheyvens bidrag i beaktning, konstateras att en ärlig diskussion om partnerskapets möjligheter och möjliga problem är betydande för dess insyn.

Enligt Bo Rothstein (2010) sker processen då man formulerar politiska åtgärdsprogram ofta genom kompromisser och omfattande förhandling. Det politiska språket har i dessa sammanhang en egen logik, vilket manifesteras i ett användande av begrepp med en stark positiv laddning men som i realiteten är mycket mångtydiga.

Den vaghet som präglar olika målsättningsparagrafer, styrdokument och beslut om målsättningar kan således ses som ett resultat av välviljan i att nå en kompromiss mellan olika parter. Genomförandet av kompromisspolitiken tillgodoser flera intressen och kräver att aktörer förhåller sig korrekt till de löften man formulerat i förhandlingsprocessen. För att denna process ska kunna ske i enlighet med krav på öppenhet krävs det i Rothsteins mening operationella förutsättningar med stor precision, tillämpningsregler för de direkt involverade, konkret språkbruk för att minska handlingsfriheten för involverade aktörer och minska felaktiga tolkningar av de politiska budskapen (Rothstein 2010: 107-108).

### 4.3.3 Deltagande

För att de politiska processerna ska möjliggöra ett effektivt medborgerligt deltagande krävs främst två aspekter. Medborgare måste ges tillräckliga och lika möjligheter att delta i diskussioner och beslut som berör hur institutioner och beslutsprocesser i grunden ska utformas. Den andra övergripande aspekten för ett effektivt deltagande berör medborgares möjlighet till jämlik kontroll och deltagande i besluten i de fortlöpande policyprocesserna. Detta ska innefatta att medborgare via den ges tillräckliga och lika möjligheter att lyfta frågor på dagordningen och redovisa deras önskemål för att ett visst resultat är att föredra framför ett annat. Dessa aspekter är centrala för att tillgodose demokratins grundnormer och ideal, och för att motverka att medborgares olika önskemål riskerar att ges olika vikt i den demokratiska processen (Hall et al 2005: 30-31). Deltagandekriteriet kan därför ses som centralt för att säkerställa att grundläggande krav på jämlikhet och autonomi upprätthålls inom de politiska institutionerna (Sjövik 2004: 92).

Kristian Sjövik redovisar några punkter som särskilt bör betonas för att säkerställa ett jämlikt medborgerligt deltagande inom det representativa systemet som ger reella effekter på det politiska slutresultatet. Först och främst ska styrande väljas av de styrda och de styrande ska vara ansvariga inför de styrda och motivera sina åtgärder och verka i det styrdas intresse. Dessutom är det viktigt att den politiska processen utformas så att den befordrar ett medborgerligt deltagande som stimulerar till kontinuerlig debatt och opinionsbildningsprocess mellan styrda och styrande (Sjövik 2004: 94). Ett hinder för att detta ska införlivas beror på bristande resurser bland olika grupper, vilket verkar genom att marginalisera eller exkludera vissa människor från demokratiskt inflytande (Hedlund 2007: 71). Det tycks därför vara av stor betydelse att alla intresseorganisationer, oavsett materiell eller social status ges lika stor hänsyn i utformningen av policy.

Detta konstateras även i 2014 års demokratiutredning att ett fritt utrymme för intresseorganisationer är en grundförutsättning för det demokratiska systemet, då de kan agera som motvikt till den offentliga maktutövningen genom att vara en mobiliserande kraft för enskildas åsikter, granska och påtala maktmissbruk och föra

dialog med beslutsfattare för att påverka utformningen av policy som uppfattas som mer legitim (SOU 2016:5 s.332). Samtidigt finns flera risker associerade med att låta intresseorganisationer delta i politiska beslutsprocesser. Det finns risker för att särintressen gynnas på bekostnad av allmänintresset samt att besluten brister i transparens och därigenom möjlighet till granskning och ansvarsutkrävande. Det finns även praktiska svårigheter med att ge alla enskilda organisationer och olika organisationsformer får lika möjlighet att delta i beslutsfattandet, då resursstarka organisationer kan komma att premieras (SOU 2016:5 s.333).

#### 4.3.4 Ansvar

Detta processvärde omfattar både institutionella och individuella aspekter. Delvis krävs ett medborgerligt deltagande och ansvar i den politiska processen (jfr eng. "responsibility"), vilket innebär ett individuellt och i slutändan gemensamt ansvar för demokratins fortlevnad. Men ur en representativ institutionell aspekt handlar processvärdet snarare om möjligheten att ställa de styrande till ansvar för den förda politiken (jfr eng. "accountability"). De styrande bör vara underkastade en regelbunden institutionell kontroll, ansvarsutkrävande och transparens för att säkerställa jämlikt medborgerligt inflytande (Hall et al 2005: 31-32). I övrigt kan vi kort sammanfatta de grundläggande förutsättningarna för ansvarsutkrävande likt följande:

1. Det går att urskilja vem som är ansvarig
2. Det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt
3. Det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar. (Ahlbeck Öberg 2014:161)

Ulrika Mörth bekräftar Ahlbeck-Öbergs syn på ansvarsbegreppet, men konstaterar även att ett ansvarsutkrävande av PPP är betydligt mer komplext, då icke-statliga aktörer inte står under den traditionella demokratiska makt- och ansvarskedjan. I avsaknad av formella mekanismer för ansvarsutkrävande av PPP blir andra intresseorganisationer, då främst civilsamhället, istället en viktig kontrollfunktion. Inom denna nya ansvarskedja sker ansvarsutkrävandet istället genom nya mekanismer, exempelvis då investerare, aktieägare, privatpersoner och icke-statliga håller inne med investeringskapital, stämmer företag eller andra "name and shame"-åtgärder (Mörth 2006: 44-45). Som tidigare nämnt innehar ansvarsbegreppet en individuell och institutionell dimension, varpå vi kan betrakta utvecklingen av dessa mekanismer som en rörelse mot ett mer individualiserat att ansvarsutkrävande, vilket enligt den förståelse av ansvarsbegreppet som föredras denna uppsats, kan betraktas som något oroväckande.

Nämnas bör att det tycks finnas ett spänningsförhållande mellan ett utbrett deltagande, och möjligheten att utkräva ansvar. Idéen om en samarbetsdemokrati där alla intressen ska representeras och majoriteten inte tillåts monopolisera makten, har försvarats av

Arend Lijphart (1969:214). Samarbetsdemokratin innebär att politiska eliter bör verka för att tillgodose alla olika intressen, överbrygga åsiktsklyftor och verka för sammanhållning och stabilitet. (Lijphart 1969: 216). Hanna Bäck påpekar dock system som präglas av betydande inslag av samarbetsdemokrati, det vill säga att alla är med och styr, leder till otydligt ansvar och svårigheter att ställa aktörer till svars för dess handlingar (Bäck 2003:69).

## 4.4 Analysverktyg

Nedan redovisas det analysverktyg som ligger till grund för uppsatsens analys. Här har det teoretiska materialet reducerats till analyskriterier som kommer appliceras under uppsatsens textanalytiska moment. Övergripande frågor som kan ställas materialet i denna analys är således om det är tydligt vad den nationella planen ämnar göra, vilka förväntade roller som tillskrivs de olika aktörerna, om texten öppet reflekterar kring de möjliga hinder eller motsättningar som finns mellan olika intressen, om texten är begriplig och tillgänglig för samhällsmedborgare att ta del av och huruvida de politiska målen som presenteras är preciserade för de aktörer involverade i implementeringen?

<b>Processvärde</b>	<b>Processvärdets Innehåll</b>
Dialog	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Det finns forum för debatt som utförs kontinuerligt och i en offentlig och tillgänglig kontext</li> <li>2. Dialogen syftar till att ge medborgare möjlighet att få kunskap om politiska alternativ och framföra sin åsikt på dagordningen, och syftar inte främst till att skapa konsensus</li> </ol>
Deltagande	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jämlig möjlighet att delta i beslut och påverka dagordningen</li> </ol>
Ansvar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Det går att urskilja vem som är ytterst ansvarig</li> <li>2. Det finns kunskap om verksamheten drivits bra eller dåligt</li> <li>3. Det finns institutionella mekanismer för att utkräva ansvar</li> </ol>

## 5 Analys

Nedan följer uppsatsens analysdel, där det analysverktyg som konstruerats under teoriavsnittet appliceras på materialet. De demokratikriterier som behandlas är som nämnt dialog, deltagande och ansvar, under vilka citat och utdrag ur materialet beblandas tillsammans med de delkriterier som nämns i analysverktyget. Analysen diskuterar således löpande hur materialet förhåller sig till dessa demokrativärden.

### 5.1 Möjlighet till dialog

#### **1. Det finns forum för debatt som utförs kontinuerligt och i en offentlig och tillgänglig kontext**

I materialet identifieras en stark vilja att erbjuda möjlighet till diskussion, kunskapsspridning och meningsutbyte, vilket tycks betraktas som en mycket viktig del i utförande för att genomföra målen. I rapporten *Sverige och Agenda 2030 — rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling* (vilket vidare kommer betecknas FN-rapporten) framförs det att de hittillsvarande samarbetsformerna med civilsamhället har utformats genom dialogmöten med regeringen. Vid dessa dialogmöten har civilsamhällesorganisationer fått möjlighet att fritt välja ut kravpunkter inom viktiga politikområden som de vill ska ha prioritet inför FN:s årliga politiska högnivåforum för global utveckling, där det nationella genomförandet av målen ska redovisas. De krav som civilsamhället framför gäller främst samhällsetablering i utsatta områden, att den ofrivilliga ensamheten ska minskas, en folkhälsa för alla, fler vägar till arbetsmarknaden, etablering av nyanlända, att förebyggande av våldsbejakande extremism, tidiga insatser för asylsökande och att framtidens sjukvård är preventiv (Finansdepartementet 2017: 82).

Dessa arenor för diskussion har utformats av regeringen, och vilar på sex grundläggande så kallade dialogprinciper, som anses viktiga för att säkerställa att dialogen förs i enlighet med den "svenska samhällsmodellens långtgående tradition av samarbete och samverkan". Dessa lyder likt följande: självständighet, långsiktighet, öppenhet och insyn, mångfald och kvalitet (Ibid. 82). Enligt det dialogkriterium som presenterats i denna uppsats kan dessa dialogformer betraktas som önskvärda ur flera hänseenden, bland annat då regeringen erbjuder forum för dialog kontinuerligt för att

tillåta till uppföljning inför varje FN högnivåforum, samt att företrädare för civilsamhället har utrymme att själva presentera idéer som de anser är av stor betydelse för allmänheten. Dock kommenteras ingenstans vilka aktörerna är som deltagit, vilket även gäller de näringslivsaktörer som deltagit i olika dialogscenarior, vilket innebär att transparensen brister något.

## **2. Dialogen syftar till att ge medborgare möjlighet att få kunskap om politiska alternativ och framföra sin åsikt på dagordningen, och syftar inte främst till att skapa konsensus**

I Agenda 2030-delegationens slutbetänkande poängteras återkommande vikten av samstämmighet mellan olika aktörer och politikområden, för att identifiera synergier och motverka målkonflikter mellan olika politikområden i hållbarhetsarbetet (SOU2019:13 s.67) Syftet med att samstämmighet ska prägla arbetet med de globala målen beskrivs likt följande:

På så sätt får man således mer strukturerade beslutsunderlag. Detta leder till att det inför beslut finns ett underlag som visar vilka åtgärder som ger bäst effekt inom och mellan politikområdena samt hur eventuella målkonflikter ser ut. Detta leder till en möjlig vinn-vinn situation för respektive politikområde och möjliggör sammantaget bättre beslut som stödjer en hållbar utveckling (SOU 2019:13 s.67).

Samstämmighet anses enligt regeringen således vara ett effektivt verktyg för att olika utförare av målen ska föra nära diskussion med varandra för att dela best practices, nå konsensus och gemensamt säkerställa att de förslag som förs fram på dagordningen stärker arbetet för hållbar utveckling (SOU 2019:13 s.13). Detta kan dock antas vara något problematiskt enligt den förståelse av dialogkriteriet som förordas här.

En viktig del av att säkerställa krav på att en öppen och transparant dialog uppfylls, är som bekant att regeringen är realistisk och konsistent i de utsagor som framförs samt att olika politiska alternativ förs fram på dagordningen. I materialet har jag identifierat en övervägande tendens mot användningen vad Bo Rothstein (2010:108) kallat för "begrepp med en stark positiv laddning men som i realiteten är mycket mångtydiga", vilket jag menar att samstämmighet, samverkan och andra associationsord kan antas vara. Dessa typer av vaga uttryckssätt är som tidigare nämnt vanligt förekommande för politiska utsagor som bygger samverkan och kompromiss.

Denna tendens har redogjorts för forskningsöversikten under i denna uppsats, däribland av Karin Bäckstrand (2010) och Regina Scheyvens m.fl (2016), som båda nämner att det starka fokus som riktats mot vikten av samverkan och konsensus, snarare riskerar att undergräva och osynliggöra de reella motsättningar och målkonflikter som finns angående hur omstridda politikområden såsom klimatpolitiken ska styras. Idéer om utbredd dialog mellan olika aktörer och politikområden för att generera väl underbyggda politiska förslag rimmar dessutom väl

med argument i linje med den deliberativa eller samtalsdemokratiska grundkonventionen. En tydlig betoning mot samverkan mellan olika aktörer, kan mycket väl komma att innebära att ett de förslag man enas kring i praktiken innebär ett mellanläge mellan vad olika aktörer vill, och är inte en representation av allmänintresset.

## 5.2 Möjlighet till jämlikt deltagande

### 1. Jämlik möjlighet att delta i beslut och påverka dagordningen

En genomgående tendens som materialet vittnar om är att texterna tydligt positionerar sig kring devisen att *alla ska med* (Finansdepartementet 2018:4, SOU 2019:13). Men för att upprätthålla kriteriet om ett jämlik effektivt deltagande, ställs dock krav på hur de olika aktörernas inflytande förvaltas och mottas av de institutioner där de bidrar. Den forskningsöversikt som erbjuds i denna uppsats har visat att civilsamhället vid en rad olika tillfällen upplevt att deras önskemål inte tagits i beaktning, bland annat vid utformningen av Addis Ababa Action Agenda (som nämnt under avsnitt 1) och efter FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg (under 4.2).

Dessa händelser aktualiserar svårigheter associerade med ett jämlikt deltagande inom utformningen av en så omfattande politisk process som de globala målen, och understryker också det faktum att de olika gruppernas inkludering blir avhängig för vilka politikområden som faller inom de olika aktörernas mandat. I följande citat konstateras att civilsamhällets kunskap om hållbarhetsmålen är av avsevärd betydelse, och att företrädare för civilsamhällesorganisationer måste klargöra och utbilda sina egna medlemmar för att delta i kunskapsspridningen.

Civilsamhällets kunskaper om och deltagande i genomförandet av agendan är avgörande för att målen och delmålen ska kunna uppnås. Många organisationers ordinarie verksamhet, och de syften som de har, har ofta en nära koppling till någon eller några av de tre dimensionerna av hållbar utveckling, och direkt kan kopplas till Agenda 2030. Det är en pedagogisk uppgift för civilsamhällets organisationer att klargöra detta för sina medlemmar, och fruktbart bygga vidare på förhållandet. (Finansdepartementet 2017: 589).

Gällande civilsamhällets roll i genomförandet av målen, ligger betoningen allt mer vid den potential som civilsamhällets innehar för kunskapsspridning av målen, vilket poängteras genomgående i materialet. Samtidigt lyfts i betänkandet att man vill bjuda in näringslivet till förhandlingsborden allt mer och utveckla nya samarbetsformer som även riktar sig mot EU och andra internationella sammanhang (SOU 2019:13 s.19). Dessutom diskuteras den framträdande roll som svenska företag har genom den

offentliga upphandlingen, vilket kan bli ett strategiskt viktigt verktyg för en klimatomställning (SOU 2019:13 s.19). Läsning av materialet visar dock att regeringen har vidtagit vissa åtgärder för att integrera nya grupper i utformningen av regelverken, diskussioner kring målens utformning, kan enligt vårt deltagandekriterium betraktas som gynnsamt. Bland dessa finner vi exempelvis representanter ur ungdomsrörelsen (SOU 2019: 13 s.).

## 5.3 Möjlighet till ansvarsutkrävande

### 1. Det går att urskilja vem som är ytterst ansvarig

I Agenda 2030-delegationens slutbetänkande framgår det att Agendan kommer verkställas inom ordinarie styrprocesser och således innehar regeringen det yttersta ansvaret för genomförandet av agendan.

Det är inom de centrala och ordinarie styrprocesserna i riksdagens och regeringens arbete – exempelvis riksdagsbeslut, arbetet med statsbudgeten, i kommittéväsendet och myndighetsstyrningen – som delegationen identifierat att det finns potential att förbättra och förstärka arbetet för att effektivt kunna genomföra arbetet med hållbar utveckling (SOU 2019:13 s.14-15).

Detta innebär en grundförutsättning för att medborgare ska veta vad de ska vem det är möjligt att utkräva ansvar av, och genom vilka institutionella strukturer. Dock är det inte tydligt hur detta ska gå tillväga. Slutbetänkandet visar att några lösningar för nationella formellt ansvarsutkrävande av målen inte planeras, men att det däremot ska produceras omfattande mängder statistiskt material genom ett globalt indikatorramverk (SOU 2019:13 s.50, 168).

### 2. Det finns kunskap om verksamheten drivits bra eller dåligt

Syftet med denna satsning kommer vara att mäta utvecklingen med agendans mål och delmål så att medborgare kan följa utvecklingen, och jämföra utvecklingen mellan länder. (SOU 2019:13 s.50, 168) I svensk kontext har svenska centralbyrån (SCB) givits uppdraget att ta fram svenska indikatorer (SOU 2019:13 s.59). Ett sådant ramverk kan förenkla möjligheten att utkräva ansvar avsevärt, då det ger en fingervisning för medborgare hur processen med målen fortskrider samt *vad* de bör reagera mot. Utöver detta så redovisar delegationen förslag om att göra agendan mer tydlig genom riktade åtgärder exempelvis digitaliseringsåtgärder för att sprida kunskap om agendans fortgång.

Delegationen pekade bland annat på behovet av att skapa ett gemensamt svenskt narrativ och att förklara vad agendan innebär i relation till det arbete som redan



pågår. Delegationen presenterade två förslag på åtgärder; en folkbildningskampanj och en digital plattform. (SOU 2019:13 S.41)

### **3. Det finns institutionella mekanismer för att utkräva ansvar**

En utveckling som kan betraktas som oroande enligt den norm för ansvarsutkrävande som ställts upp, är att Agenda 2030 delegationens slutbetänkande brister gällande att tillgodose institutionella mekanismer för att utkräva ansvar. Istället betonas vikten av individer som genom sina egna resurser mobiliserar för att utkräva ansvar:

En viktig drivkraft är att enskilda individer i egenskap av förmånstagare till pensionsfonder och försäkringar liksom fondsparare, aktieägare och riskkapitalfonder ställer krav inte bara på att deras kapital ska ge god avkastning utan också på att det ska användas på ett ansvarsfullt sätt och bidra till en hållbar utveckling. (SOU 2019:13 s.132).

Detta kan betraktas som en utveckling i en riktning mot ett mer individualiserat ansvarsutkrävande, vilket går i linje med det som beskrivits av Ulrika Mörth (2006).

## 6 Slutsats

Den här uppsatsen har ämnat undersöka de privatoffentliga partnerskapens utformning inom det nationella utförandet av Agenda 2030, med hänseende till tre demokratiska processvärden. Med hjälp av ett teoretiskt ramverk som behandlar olika normativa demokratiteoretiska utgångspunkter har en demokratinorm konstruerats för att besvara frågan *Vad bör en demokratisk process innefatta?* Denna norm tar avstamp från ett representativt demokratiideal, som prioriterar demokrati genom folkmakt, med betoning på jämlikhet och demokratisk autonomi. För att dessa demokratiska kärnvärden ska kunna säkerställas måste de demokratiska institutionerna präglas av öppenhet, dialog, effektivt och jämlikt deltagande och möjligheter att utkräva ansvar, där öppenhet är ett värde som förutsätter de resterande. Tre av dessa valdes ut för att sedan appliceras på de dokument som publicerats gällande regeringens förväntade genomförande av Agenda 2030.

Tidigare forskning har klargjort att partnerskapets framväxt tycks sammanstämman med en övergripande sammansmältning mellan offentligt och privat, en mer nätverksbaserad samhällsstyrning och utbredd projektorganisering inom offentlig sektor. Ett grundläggande problem associerat med dessa nya styrsystem är att de inte är föremål för den traditionella hierarkiska makt- och ansvarskedjan, vilket kan innebära svårigheter med att säkerställa ett av den representativa demokratins grundläggande värden: ansvarsutkrävande.

Vidare behandlades en andra frågeställning i denna studie – *I vilken utsträckning kan privatoffentliga partnerskap inom det svenska genomförandet av de globala hållbarhetsmålen betraktas som demokratisk?* Materialet som studerats i denna studie visar att det finns en hög ambition inför att genomförandet av Agenda 2030 ska präglas av ett brett deltagande mellan olika sektorer, där en rad olika idéburna organisationer, företag, aktieägare och privatpersoner tillsammans ska delta för genomförandet av målen. Det kan konstateras att regeringen tycks sätta en mycket hög ambitionsnivå för att tillgodose att dialog och diskussion sker mellan olika parter i genomförandet av målen som en del av ett kunskapsinsamlade arbete. Arbetet med agendan betonar övergripande gemenskap, deltagande, dialog och frivillighet i implementeringen av agendan.

Resultaten av denna studie visar dock också att, både inom den forskningsöversikt som genomförts och i den tillämpade analysen, så kan vi konstatera att beslutsprocesserna kring Agenda 2030 påvisar vissa demokratiska begränsningar.

Kriteriet för demokratisk dialog uppfylls nästan i uppsatsen, då kontinuerliga forum för dialog och deltagande inom agendan har instiftats av regeringen. Dock visade materialet att agendan i betydande mängd beskrivs som ett sätt att skapa samstämmighet och konsensus, vilket motsätter en dialog som ger utrymme för de spänningsförhållanden som i realiteten präglar komplexa politikområden. Materialet visade även en oerhörd vaghet och mångtydighet inför de begreppsanvändningar som nyttjades, vilket försvårar möjligheter till ett effektivt och jämlikt deltagande och ansvarsutkrävande. Utöver detta verkar civilsamhället och näringslivet tillskrivas vitt skilda roller inom genomförandet av agendan, där civilsamhället förväntades stå för mer mjuka värden och kunskapspridning. Gällande ansvarskriteriet, rekommenderades inga institutionella mekanismer för ansvarsutkrävande, vilket kan ses som särskilt oroväckande enligt den demokratinorm som antas i denna uppsats. Istället bevitnades en tendens mot ett mer individ-baserat ansvarsutkrävande.

Privatoffentliga partnerskap är ingen entydig samverkansform mellan privata och offentliga aktörer, och dess komplexitet kan ständigt studeras ur nya infallsvinklar. Jag föreslår att nästkommande studier i området ägnar sig åt att vidare undersöka de individuella upplevelser som aktörerna innehar till följd av att ha deltagit i partnerskap där både civilsamhället och näringsliv varit representerade. Detta för att vidare undersöka vilka möjligheter till deltagande och ansvarsutkrävande som finns, samt till vilken grad aktörer uppfattar att deras ståndpunkt tagits i beaktande. En intervjubaserad studie skulle exempelvis vara behjälplig för detta syfte. Då privatoffentliga partnerskap generellt sker långt bort från offentligheten och binds samman av mer informella kontakter.

## 7 Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2014. "Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningssamhället" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. 5e uppl. Lund: Studentlitteratur. s.159-183.
- Badersten, Björn, 2003. "Att studera det önskvärda—om värdeanalys och normativ metod". *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol. 106, nr. 3, s.207-220.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod: att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Beckman, Ludvig och Mörkenstam, Ulf, 2010. " Vad kan politiska teoretiker som någon har det minsta nytta av?": Om normativ politisk teori och politisk praktik. *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol 112, nr. 5
- Bäckstrand, Karin, 2006. "Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness". *European Environment*, Vol 16, nr. 5, s.290-306.
- Bäckstrand, Karin, 2010. *From rhetoric to practice: The legitimacy of global public-private partnerships for sustainable development*. Palgrave Macmillan.
- Clapp, J. and Dauvergne, P. (2005) *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Hall, Patrik. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.
- Hall, Patrik, Kristian Sjövik, and Ylva Stubbergaard. 2005. *Nätverk Söker Förankring: Öresundsregionen i Ett Demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Hermansson, Jörgen, 2003. "Vad är det som är bra med demokratin?" i Gilljam, Mikael – Jörgen Hermansson (red), *Demokratins mekanismer*. Andra upplagan. Malmö: Liber
- Kumlin, Staffan, 2003. "Finns det någon ansvarig?" i Gilljam, Mikael – Jörgen Hermansson (red), *Demokratins mekanismer*. Andra upplagan. Malmö: Liber
- Lijphart, Arend. "Consociational Democracy." *World Politics*, vol. 21, no. 2, 1969, pp. 207–225. *JSTOR*,
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 2006. "Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken" i Brytting, Tomas (red.) *Etik i medborgarnas tjänst: en antologi om förvaltningsetik*. Stockholm: Verva s. 27-42
- Mert, Ayşem, 2009. "Partnerships for sustainable development as discursive practice: Shifts in discourses of environment and democracy" i *Forest Policy and Economics*, Vol. 11, nr. 5-6, s.326-339. HYPERLINK <https://sv.wikipedia.org/wiki/%C5%9E>

- Mörth, Ulrika, ”Partnerskap och demokrati” i Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin (red.) 2006. *Privatoffentliga partnerskap. Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS Förlag
- Mörth, Ulrika, ”Slutsatser och diskussion” i Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin (red.) 2006. *Privatoffentliga partnerskap. Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS Förlag
- Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin (red.) 2006. *Privatoffentliga partnerskap: styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS förlag
- Scheyvens, Regina, Banks, Glenn och Hughes, Emma, 2016. ‘The Private Sector and the SDGs: The Need to Move Beyond “Business as Usual”’, *Sustainable Development*. Vol 24, nr. 6, s.371–382.
- Sjövik, Kristian, 2004. ”Demokrati bortom nationalstaten?”. Doktorsavhandling, Lunds universitet.

### Offentligt tryck

- Finansdepartementet (2017). Sverige och Agenda 2030 — rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2019:13 (2019). *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*. Betänkande av Agenda 2030-delegationen. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2016:5 (2016). *Låt fler forma framtiden!* Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Stockholm: Kulturdepartementet.

### Tidningsartiklar

- Halkjaer, Erik (2016). *Parul Sharma: ”Företagens hållbarhetsarbete mest bullshit*. Dagens nyheter. [HYPERLINK "https://www.dn.se/ekonomi/global-utveckling/parul-sharma-foretagens-hallbarhetsarbete-mest-bullshit/"](https://www.dn.se/ekonomi/global-utveckling/parul-sharma-foretagens-hallbarhetsarbete-mest-bullshit/) <https://www.dn.se/ekonomi/global-utveckling/parul-sharma-foretagens-hallbarhetsarbete-mest-bullshit/>
- Halkjaer, Erik (2017). Regeringens hållbarhetsexpert avgår när företagen kommer in. DagensNyheter. <https://www.dn.se/ekonomi/global-utveckling/regeringens-hallbarhetsexpert-avgarnar-foretagen-kommer-in/>

### Propositioner, resolutioner, direktiv, skrivelser

- A/RES/70/1, 2015, “TRANSFORMING OUR WORLD: THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT”, United Nations: NY  
HYPERLINK  
"https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\_RES\_70\_1\_E.pdf"  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf) (Hämtad: 2/5-19)

- SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet

## Otryckta källor

CSOs for the Third Financing for Development Conference. 2015. CSO Response to FfD Addis Ababa Action Agenda – 16 July 2015. [elektronisk] <https://csoforffd.wordpress.com/2015/07/16/third-ffd-failing-to-finance-development/> (hämtad 9/5-19).

European Coalition for Corporate Justice, 2017. "A critical assessment of national action plans on business and human rights". Bryssel: European Coalition for Corporate Justice (hämtad 13/5-18)

Hoiberg Olsen, Simon, Zusman Eric, Cadman Timothy. 2015. "Trends in the international sustainable development policy discourse: Compliance, collaboration or both?" Red. Magnus Bengtsson, Simon Hoiberg Olsen and Eric Zusman I *Achieving the Sustainable Development Goals: From Agenda to Action*. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.

Regeringen.se, 2019. *Globala målen*. Stockholm. HYPERLINK "<https://www.regeringen.se/regerings-politik/globala-malen-och-agenda-2030/>" <https://www.regeringen.se/regerings-politik/globala-malen-och-agenda-2030/> (hämtad 27/4-19)

Regeringen.se 2018. *Agenda 2030 visar vägen till en hållbar värld*. Stockholm. HYPERLINK "<https://www.regeringen.se/debattartiklar/2018/06/agenda-2030-visar-vagen-till-en-hallbar-varld/>" <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2018/06/agenda-2030-visar-vagen-till-en-hallbar-varld/> (hämtad 15/4-18)

SIDA, 2017. *Public Private Development Partnerships*. Stockholm. HYPERLINK "<https://www.sida.se/English/partners/our-partners/Private-sector/About-Business-for-Development/Public-Private-Development-Partnerships-PPDP/>" <https://www.sida.se/English/partners/our-partners/Private-sector/About-Business-for-Development/Public-Private-Development-Partnerships-PPDP/> (hämtad 9/5-19)

SIDA, 2009. *Making climate your business*. Stockholm HYPERLINK "<https://www.sida.se/English/publications/112988/making-climate-your-business/>" <https://www.sida.se/English/publications/112988/making-climate-your-business/> (hämtad 14/5-18)

UNDP, 2015. "Globala Målen". Stockholm [elektronisk] HYPERLINK "<https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>" <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/> (hämtad 27/4-19)

UNDP, 2015. "Globala Målen: Mål 17 - Genomförande och globalt partnerskap". Stockholm [elektronisk] HYPERLINK "<https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-17-genomforande-och-globalt-partnerskap/>" <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-17-genomforande-och-globalt-partnerskap/> (hämtad 27/4-19)

UNDP, 2015 "Globala Målen - Material". Stockholm [elektronisk]

HYPERLINK "https://www.globalamalen.se/material/logotyper/"  
<https://www.globalamalen.se/material/logotyper/> (hämtad 12/5 - 19)