

Lorenzettis utfordring og demokratiets århundre

Johan P. Olsen

1. Det gode styresett og det gode samfunn

Kan Ambrogio Lorenzettis allegori fra slutten av 1330-tallet -det gode styresett og det dårlige styresett og deres virkninger på samfunnet- bidra til en bedre forståelse av de politiske institusjonene og politikkenes betydning for borgernes livskvalitet og samfunnsutviklingen? Kan de «leses» som politisk teori og bidra til å belyse de moderne demokratienes organisering, virkemåte og utviklingsretning: Hvilke typer politiske ordener og regjeringsformer som eksisterer. Hvilke som skaper et godt styresett og et velfungerende samfunn. Hvilket politisk handlingsrom som finnes, eller kan skapes, for å utvikle et bedre samfunn gjennom å endre styresettet.¹

Lorenzettis fresker i Palazzo Pubblico i Siena gir et bilde av et samfunns politiske og sosiale organisasjon og forholdet mellom dem. Lorenzetti ga normative kriterier for det gode styresett og det gode samfunn og postulerte sammenhenger mellom de to. Han la vekt på styring av samfunnet gjennom organisering av den politiske orden, med institusjonell design som politisk redskap. Han forutsatte også at det gode styresett/samfunn ville være i ekvilibrium, slik at ingen aktører ville ha insentiver og ressurser til å endre den eksisterende orden og dens maktbalanse.

Det gode styresett er basert på lovstyre, klokskap, rettferdighet, høysinn og underordning av private interesser til det felles beste. Dette styresettet skaper et samfunn preget av sivilisert samliv, frivillighet, fred, harmoni, tillit, velstand, trygghet, glede, flid og nyttig arbeid. Det dårlige styresettet preges av et tyrannisk og korrump regime hvor egeninteresse stilles foran fellesinteresse. Dette skaper et samfunn bundet sammen med tvang og med krig, ødeleggelse, frykt,

1 Artikkelen bygger på min Jörgen Westerståhl Lecture, Gøteborg, 2. desember 2014. Min første utenlandsreise etter avlagt magistergradseksamen ved Universitetet i Oslo i 1967 gikk til Gøteborg. Formålet var å lære hvordan Jörgen Westerståhl la opp sin organiserte doktorgradsundervisning, noe som da var nytt i nordisk statsvitenskap. Det var derfor ekstra hyggelig å bli invitert tilbake til Gøteborg nå, ved slutten av min akademiske karriere. En takk for kommentarer til et tidligere utkast til Morten Egeberg, Sverker Gustavsson. Per Lægread, Olof Petersson, Jon Pierre, Bo Rothstein, Jonas Tallberg og Daniel Tarschys.

splid, svik, grusomhet, griskhet, skryt, misunnelse og manglende tillit. Jorden ligger brakk.

Freskene kan tolkes som en utopi om det godt organiserte, styrte og administrerte politiske fellesskap – hvordan man kan leve fredelig i en bystat under et fornuftig og forutsigbart politisk styre. Idealet er et republikansk, sekulært selvstyre preget av rettferdige lover, borgerfriheter og borgerånd. Det advares mot tyranni i form av vilkårlig og eneveldig kongemakt, og kirken har en relativt beskjeden plass. Lorenzetti avviker dermed fra tidens hovedstrømning når det gjelder oppdragelsesskrifter i samfunnsstyring og samfunnsmoral, som i hovedsak var opptatt av kunsten å regjere, å gi råd til fyrsten og av forholdet mellom kongemakt og kirkemakt.² Freskene kan også tolkes som en idealisert beskrivelse av Siennas *Buon Governo*, hvor ni valgte fra kjøpmannsoligarkiet styrte mellom 1287 and 1355 – «the Nine Governors and Defenders of the Commune and People of Siena». Styrene ble valgt for to måneder, med muligheter for gjenvalg. Folk fra de rikeste adelssektene var formelt ikke valgbare (Bowsky 1962; Skinner 1999).

I den grad Lorenzetti portretterte Siena, laget han et *helhetsbilde* av forholdet mellom politisk organisering (bystat) og samfunn. Men han lagde også et *øyeblikksbilde* av et velorganisert og velfungerende samfunn, en gullalder preget av politisk stabilitet, økonomisk ekspansjon og kulturell utvikling. Han forteller ikke hvordan et slikt styresett blir til, eller hvordan det forvitrer, og man kan spørre hvordan freskene ville vært utformet dersom de var blitt til ti år senere. I 1340-årene ble Siena rammet av flere katastrofer – pest, konkurser, uår og opptøyer – og styret av de ni tok slutt ved revolusjonen i 1355 (Bowsky 1962, 1981; Janson 1995: 376–377).

Interesse for sammenhenger mellom styresett og det gode liv var ikke ny. Forholdet var blant annet et hovedtema for oldtidens grekere. Ut fra en forestilling om at det gode liv ikke kunne oppnås dersom et samfunn ikke var godt politisk organisert og styrt, sammenlignet Aristoteles konstitusjonene til de greske bystatene. Siktemålet var å finne ut hvilke styresett som var de beste, og betingelser for gode og dårlige styresett (Aristoteles 1980). Politiske styresett ble vurdert normativt – i hvilken grad de bidro til å skape et moralsk samfunn, rettferdighet og det gode liv. Moderne teoretikere har til sammenligning vært mer opptatt av demokrati som metode og middel, uten å bygge inn normative ideal i definisjonene av «demokrati» (Finley 1973: 5).

Hvordan kan så sammenhengen mellom politisk organisering og samfunnets kvalitet forstås i en moderne demokratisk kontekst hvor nasjonalstaten og ikke bystaten er den viktigste rammen for politisk liv? Har Lorenzetti noe å si til dagens studier av politiske institusjoner og spesielt de nordiske velferdsstatene?

² Det gjaldt også det norske Kongespeilet (Konungs skuggsjá, *Speculum Regale*) ca. 1250–1260 og det svenske Konungastyrrelsen (Um styrilse konunga ok höfðinga) ca. 1330 eller på 1350-tallet.

Hvordan kan kvaliteten til styresett og samfunn vurderes? Hvordan kan vi forstå politisk orden og dynamikk og politikkenes handlingsrom til å skape en ønsket samfunnsutvikling gjennom å reformere styringsinstitusjonene? Hvordan kan vi analysere den politiske ordens organisasjon, virkemåte, dynamikk, bærekraft og beredskap ikke bare i gode tider, men også i brytningsperioder og krisetider med et økt konfliktnivå som setter dens problem- og konfliktløsningsevne på prøve?

2. Demokratiets århundre

Etterkrigstidens demokratitenkning var preget av kampen mot det autoritære styresett og samfunn og ønsket om å bidra til at en katastrofe som den andre verdenskrigen aldri mer skulle skje. «Demokrati» fikk tilnærmet ideologisk hegemoni som legitimerende prinsipp for det gode styresett. Folkelig deltakelse ble forutsatt å sikre folkelig velferd. Det vokste frem en optimisme som sto i kontrast til historiske forestillinger om at «folkestyre» hverken var mulig eller ønskelig, og store svingninger i troen på at vanlige borgere kan bidra til et godt styresett (Friedrich 1942).

I Norden ble representativt, parlamentarisk demokrati en politisk grunnverdi.³ Forestillingene om demokrati omfattet ikke bare politisk, men også sosialt og økonomisk demokrati. De inkluderte likhetsidealer nedfelt i velferdsstaten, utdanning, folkeopplysning, offentlige bibliotek og massemediene (Allardt et al. 1981). Det vokste frem tro på at samfunnet kunne styres og forbedres gjennom politikk. Aksept av flertallsstyre ble imidlertid balansert av vilje til å inngå kompromisser og skape bred folkelig forankring av politikken med sikte på å bevare fellesskap, tillitsforhold og samfunnsfred. Et sentralt siktemål var å skape enighet om hovedtrekkene ved den politiske orden og konkurranse om politikkenes innhold. Det politiske handlingsrommet og kravet om oppslutning i befolkningen skulle i begrenset grad reduseres gjennom å flytte beslutningsmakt bort fra folkevalgte organer (Gustavsson 2014: 85–87, 109, 196).

Jörgen Westerståhls arbeid for å utvikle et helhetsperspektiv og et samlet program for svensk statsvitenskap, og dermed motvirke oppsplitting av faget, føyer seg inn i dette mønsteret – preget av seieren over diktaturene og visjonen om demokratiets århundre. En viktig oppgave var å forstå demokratiets faktiske virkemåte og grunnleggende problemer: Hvordan folkeviljen kan virkeliggjøres i et samfunn med kommuner, politiske partier, rettigheter, særinteresser og massemedier. Spenninger mellom en konstitusjon som skaper forutsigbarhet og orden og behovet for politisk fleksibilitet, og mellom enhetsstaten og regionalt og lokalt selvstyre. Mulighetene for bred folkelig deltakelse contra elite- og

3 Tingsten 1945, Ross 1946, Koch og Ross 1949, Næss 1968, NU 1976, Allardt et al. 1981.

ekspertstyre. Medienes rolle i opinionsdannelse. Behovet for pragmatiske overveininger mellom motsatte interesser og ideer (Petersson 2011: 7, 220, 267).

Dagens forskning i Gøteborg tar enda mer direkte opp Lorenzettis utfordring i en demokratisk kontekst: Hvordan bestemme et styresetts kvalitet, dets betydning for menneskenes livskvalitet og velvære, og hvordan kan styresettet og samfunnets kvalitet forbedres? For demokrati- og maktforskningen er det et tankekor at det konkluderes med at valg- og deltakelsesdemokratiet er overvurdert når det gjelder å skape politisk legitimitet og det gode samfunn. Demokrati i denne betydningen er ingen garanti mot for eksempel fattigdom og store økonomiske forskjeller, høy barnedødelighet, lav levealder, analfabetisme og ulik tilgang til utdanning, manglende likestilling mellom kjønn, og fravær av subjektiv opplevelse av velvære. For å forstå det gode samfunn må det legges mer vekt på styringsinstitusjonenes problemløsningsevne og at offentlig myndighet utøves på en ikke-korrupt, pålitelig, nøytral og kompetent måte. Det er mulig å øke borgernes livskvalitet gjennom å forbedre styringsinstitusjonene (Rothstein og Teorell 2008; Rothstein 2011, kommer; Holmberg og Rothstein 2012). Igjen søkes det etter helhetsperspektiv og mange av Lorenzettis dyder og tanker finnes igjen.

Tankekorset for demokrati- og maktforskningen vil her bli sett i sammenheng med at de nordiske landene skårer høyt i de fleste internasjonale sammenligninger både når det gjelder demokratisk kvalitet og hvilke samfunn det er best å bo i. Men det vil også bli sett i lys av at den nordiske velferdsstaten for noen har gått fra å være et forbilde til å bli et skremmebilde (Olsen 2014a: 91). 1980-årene innledet en periode hvor balansen mellom en solidaritetsfære og en sfære for konkurranse og kalkulasjon av egeninteresse ble utfordret, med mulighet for en grunnleggende redefinering av grensene mellom de to sfærene (March og Olsen 1995). Noen så slutten på en sosialdemokratisk epoke og begynnelsen på en ny liberal æra med «forkorting av samfunnskontrakten» (Dahrendorf 1988; Sejersted 2005).

Den territorielle nasjonalstaten er utfordret av europeisering og internasjonalisering. Det er utbredt misnøye med demokratisk-representative institusjoner og politiske partier (Dogan 2005) og omfattende kritikk av offentlig sektor og «byråkratiet» (Olsen 2006, 2008). Målstyring og resultatorientering, og det å holde viktige beslutninger utenfor hverdagspolitikken, er et sentralt aspekt ved New Public Management (NPM) reformer (Christensen og Lægreid 2006), og delvis fristilte, ikke-majoritetsbaserte institusjoner har vokst betydelig i antall og viktighet (Vibert 2007). Politikerne synes likevel ikke motivert eller i stand til å spille de rollene de er tiltenkt i NPM reformer (Pollitt og Bouckaert 2011: 169–170). Som en reaksjon på NPM-reformenes individualisering, insentiver og kalkulasjon av egennytte har det vært en reaksjon i form av forsøk på å styrke sentral styring og samordning på tvers av styringsnivåer og institusjonelle sfærer, så vel som økt vektlegging av tradisjonelle offentlig sektor-verdier

og internalisert yrkesetikk (Christensen og Læg Reid 2011; Dahlström, Peters og Pierre 2011).

Til tross for omfavning av «demokrati» som styre- og samfunnsform, finnes det ingen bredt akseptert normativ teori om det gode styresett og det gode liv. Det er blitt søkt etter indikatorer på livskvalitet ut over økonomiske faktorer og etter institusjoner som fremmer det gode samfunn (Bellah 1991; Nussbaum og Sen 1993). Men tilhengere av «folkestyre» er uenige om hvordan folket skal avgrenses og forstås, hva og hvordan det skal styres, og betingelser for et demokratisk styresett. Noen begrenser «demokrati» til forekomst av tvangsfri politisk debatt og konkurranse og majoritetsstyring. Andre knytter termen til opplyst og rettferdig styre og sosio-økonomiske likhetsidealene. Oppslutningen om deltakerdemokrati og servicedemokrati – styre *ved folket* med vekt på deltakelse og representasjon, og styre *for folket* med prioritet til effektiv problemløsning og serviceproduksjon, varierer over tid (Olsen 1988; Nilsson 2006). Det finnes heller ikke generelt akseptert teori om sammenhenger mellom hvordan styringsinstitusjonene er organisert, virker og endres og samfunnets kvalitet; eller om hvilket handlingsrom som finnes for å forbedre samfunnet gjennom å reformere styringsinstitusjonene. Konkurrerende modeller, nedfelt i politiske ideologier og akademiske teorier, tillegger politisk organisering og politikk høyst forskjellige roller i samfunnet.

Aristoteles kan ses som grunnlegger av det komparative studiet av politisk institusjoner, og den komparative metode er et viktig verktøy for politisk analyse. Men et problem er at den, når et stort antall enheter sammenlignes, gjerne bygger på komparativ statikk i form av korrelasjons- og regresjonsanalyse som vanskelig fanger opp den dynamikk og de mekanismer som formidler mellom styringsverk og samfunn over tid. I det følgende forsøker jeg å supplere sammenligninger av mange enheter på et bestemt tidspunkt ved å se på ett case – det norske. Dersom det aksepteres at det norske styresettet og samfunnet i internasjonal målestokk skårer høyt på demokratisk kvalitet, hva kan så det norske case fortelle om sammenhenger mellom et samfunns politiske organisering og befolkningens livskvalitet?

Med utgangspunkt i boken «*Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*» (Olsen 2014a) tas det sikte på å belyse hvordan det norske styresettet er organisert, fungerer og endres i praksis, og hvordan det bidrar til samfunnsutviklingen. Som Lorenzetti gjør jeg et «dypdykk» i ett politisk system for å få et helhetsbilde. Samtidig går fremstillingen ut over Lorenzettis øyeblikksbilde ved å analysere hvordan den politiske orden endres over tid, hvilken betydning eksplisitte reformer og erfaringsbasert læring spiller, og i hvilken grad det norske styresettet er bærekraftig og forberedt på nye handlingsbetingelser og utfordringer.

3. Et norsk paradoks

På den ene siden har Norge internasjonalt vært oppfattet som et av verdens mest velorganiserte, velfungerende og stabile demokratier og som ett av de beste land i verden å bo i. Styresettet og de politiske institusjonene har også hatt stor oppslutning i befolkningen. På den andre siden har tre store offentlige utredninger utløst krisealarmer med dystre analyser av folkestyrets virkemåte og utviklingsretning.

Makt og demokratiutredningen 1998–2003 (NOU 2003: 19) var bekymret for folkestyrets forvitring og spurte om utviklingen innebar et farvel til folkestyret (Tranvik og Selle 2003; Selle og Østerud 2006). Den hevdet også at vidtgående suverenitetsavståelse har skapt større uklarhet om Grunnlovens ord om Norge som et selvstendig rike (Østerud, Engelstad og Selle 2003: 55). *Europautredningen*, som analyserte Norges avtaler med den Europeiske Union, reiste spørsmål om hvor sterkt demokratiske hensyn teller i forhold til andre hensyn, som markedsadgang og økonomisk konkurransekraft. Utredningen konkluderte at selv om Norge ikke er medlem i Unionen, er det problematisk å forutsette nasjonal suverenitet i en situasjon hvor Norge er blitt en del av en europeisk rettsorden og norsk politikk og samfunnsliv påvirkes av stadig flere europeiske og internasjonale regelverk og beslutninger (NOU 2012: 2; Sejersted 2013: 103). Andre har observert at norsk forvaltning er integrert både i en nasjonal og en europeisk forvaltningsorden (Egeberg 2006). Det er spurt om Norge fortsatt er en selvstendig stat (Backer 2002), og det er argumentert for at Norges spesielle forhold til EU underminerer Grunnloven som basis for demokratiet (Eriksen og Fossum 2014).

22. juli-kommisjonen hadde som mandat å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringkvartalet i Oslo og ungdomsleiren på Utøya 22. juli 2011, hvor 77 mennesker ble drept. Kommisjonen dokumenterte at høy demokratisk kvalitet forutsetter mer enn at valgkanalen og folkevalgte organer fungerer godt. Den viste også at det som fungerer bra i velkjente, rutinepregede situasjoner, ikke nødvendigvis gjør det i ekstreme situasjoner med ukjente oppgaver og stor usikkerhet. Viktige institusjoner, og først og fremst politiet, ble sterkt kritisert for den måten de møtte utfordringene på. Oppmerksomheten ble rettet mot fremtidig beredskap overfor situasjoner de fleste ikke trodde kunne oppstå i Norge (NOU 2012: 14; Fimreite et al. 2014).

Paradokset må ses på bakgrunn av den store norske fortellingen om *det suverene folk, den suverene nasjonalstat og det suverene parlament*. Den suverene nasjonalstaten er rammen for det parlamentariske demokratiet. Folkeviljen kommer til uttrykk gjennom valgkanalen og Stortinget er folkestyrets hjørnestein. En parlamentarisk styringskjede går fra befolkningen til den lovgivende forsamling, til regjering, administrasjon og tilbake til befolkning (Olsen 1978, 2014a).

Når den norske makt- og demokratiutredningen (1998–2003) kom frem til en negativ konklusjon om folkestyrets kvalitet og utvikling, må det tolkes ut

fra et mandat som knyttet demokrati til den parlamentariske styringskjeden. Observasjonene til den danske utredningen om makt og demokrati var ikke så ulik de norske, men demokratibegrepet man brukte var mer dynamisk når det gjaldt både innhold og institusjoner (Togeby et al. 2003; Togeby 2005). Norske demokrati-det-er-oss-oppfatninger problematiseres også av en tilknytningsform til EU med mange bindinger som gir «demokrati» sterk konkurranse fra standarder som markedsadgang og økonomisk konkurransekraft. I tillegg utfordres troen på Norge som et velorganisert og velfungerende demokrati når styringsinstitusjoner viser så store svakheter som det 22. juli-kommisjonen påviste.

Den store fortellingen gir derfor begrenset hjelp når det gjelder å forstå hvordan Norge er organisert og styrt politisk: hva de politiske institusjoner forutsettes å bidra til, rundt hvilke konfliktlinjene den politiske orden er bygd, og hvordan autoritet, makt og ansvar er fordelt, forklares, rettfærdiggjøres og ansvarliggjøres. Fortellingen er mangelfull for å forstå hvordan de politiske institusjonene er organisert og fungerer i praksis; den demokratiske politikens egenart og hvordan den forholder seg til varige spenninger og konflikter; og hvordan den politiske orden endres – dens bærekraft, læringsevne, reformkapasitet og beredskap overfor nye utfordringer.

4. Politisk organisering: en sammensatt orden

Mens politisk ideologi og retorikk om det gode styresett ofte rendyrker ett normativt prinsipp, ett styringsnivå eller en dominerende institusjon, er politisk praksis preget av kompliserte kombinasjoner av og spenninger mellom prinsipper, styringsnivå og institusjoner. Det finnes fortsatt ikke et entydig svar på Aristoteles spørsmål om hva som er den beste styreform, og Akademia har ikke løst to av de utfordringene Aristoteles møtte i sin leting etter det gode styresett. For det *første*, begrensningene i enkle typologier som monarki, aristokrati og demokrati, og behovet for å forstå det gode styresett som blandingsformer – den gyllne middelvei, eller lagom, for å si det på svensk. For det *andre*, begrensningene i statiske typologier og behovet for å forstå en politisk ordens dynamikk, for eksempel hvordan monarki, aristokrati og demokrati kunne degenerere til henholdsvis tyranni, oligarki og anarki (Aristoteles 1980).

Kategorier som demokrati, monarki og parlamentarisme har også begrenset analytisk verdi når det gjelder å forstå dagens politiske orden, i Norge og generelt. «Demokrati» fremstår i mange sammenhenger som en uklar og omstridt normativ standard, både når det gjelder innhold og vektlegging, og «demokrati» brukes om politiske ordener av høyst ulike slag. Skillet mellom monarki og republikk gir lite innsikt. Det samme gjør skillet mellom et parlamentarisk styresett og «checks and balances»-system (Weaver og Rockman 1993). Læren om at det suverene parlament kan gjøre hva det vil, bortsett fra å binde

fremtidige parlament (McLean og McMillan 2009: 392) har ikke mye oppslutning. Demokratisk-politiske ordener har innslag av spenninger mellom styringsnivåer, mellom styringsinstitusjoner, og mellom styringsinstitusjoner og samfunn. Folkevalgte institusjoner og aktører har varierende innflytelse.

For å forstå hvordan Norge er organisert og styrt politisk, er den formelle beskrivelsen i Grunnloven til liten hjelp. Det er svak forbindelse mellom Grunnlov, faktisk statsrett og politisk orden. Sejersted betegner Grunnloven som en av de mest foreldede og minst dekkende. Mange av de viktigste reglene i statsforfatningen står ikke i Grunnloven. Store deler av teksten er utdatert eller misvisende (Sejersted 2013, 2014). Det finnes ingen parallell til den svenske forfatningens: «All offentlig makt i Sverige utgår från folket». Det heter ikke at regjeringsformen er parlamentarisk demokrati, men at «Kongeriket Norge er et fritt, selvstendig, udelelig og uavhengelig rike. Dets regjeringsform er innskrenket og arvelig monarkisk» (§1). Kongen velger selv sitt råd, og det står mer om konge og dronning, prinser og prinsesser enn om den utøvende makt (Olsen 2015). Det står lite eller ingen ting om det korporative representasjonssystemet, det kommunale selvstyret eller forholdet til EU.

Når det gjelder styringens normative grunnlag, fikk Grunnloven for første gang en verdiparagraf i 2012. Den viser til etnos og nasjonale-kulturelle verdier: «Verdigrunnlaget forblir vår kristne og humanistiske arv», og til demos: «Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Det er mange spenninger i paragrafen. Men det foretas ingen prioritering mellom verdiene, og hver av dem åpner for flere tolkninger, slik at det er vanskelig å si hvordan paragrafen vil bli brukt og hvordan grensene vil bli trukket (Michalsen 2014).

Parlamentarismen var uskreven statsskikk i Norge i over hundre år før den ble ført inn i Grunnloven i 2007, og da med begrenset praktisk betydning (Sejersted 2014). Den store fortellingen forutsetter at folkevalgte, i hvert fall i «i siste instans», har makt til å sette sin vilje gjennom. Men fortellingen har ikke hatt hegemoni. Det har vært kritiske røster helt siden unionen med Sverige ble oppløst i 1905. Det har, for eksempel, vist seg vanskelig å oppnå varig enighet om forholdet mellom (Olsen 2014a):

- representativt og direkte demokrati
- flertallsstyre og mindretallsrettigheter, en intervenerende og forhandlende velferdsstat og en liberal rettsstat
- legmannsstyre, lederskap og fagstyre
- hvordan folkeviljen legitimt kan formes og endres, hva som skal telle som «folkets røst», og mellom
- nasjonalstaten og konkurrerende politiske fellesskap.

I praksis ønsker *Stortinget* makt – men med måte. De folkevalgte ser verdien av at andre institusjoner og aktører har en viss autonomi for å kunne gjøre en god jobb. Den politisk-administrative orden har innslag av idealer og organisasjonsformer fra ulike perioder. Forvaltningen fremstår som et konglomerat av institusjoner og organisasjoner. Den er ikke nødvendigvis et nøytralt og lojalt verktøy for politisk ledelse og de folkevalgte. Den er (potensielt) også bærer av rettsstatsprinsippet, en offentlig etos og pliktfølelse. Den er forsvarer av prinsippet om opplyst styre og sannhetssøking og bærer av teknisk kunnskap. Den forutsettes å ha vilje og evne til å handle lovbundet, upartisk, saklig og kompetent. Men forvaltningen er også en ressurssterk statusgruppe med egne interesser og forsvarer av klientgrupper. Den er en forhandlingsarena hvor offentlige institusjoner forsvarer egne budsjetter, handlefrihet, legitimitet, status og innflytelse (Olsen 2006, 2008). Stabene og de institusjonelle rammene de handler innenfor er viktige for hvilke oppgaver som blir oppfattet som fellesanliggender og et offentlig ansvar, for hvordan oppgaver defineres og løses, og for fordelingen av livssjanser og velferd mellom samfunnsgrupper. Ekspertstatus er avhengig av hvilke problemer forvaltningen skal løse (Jacobsen 1964).

Befolkningen prioriterer egen deltakelse etter det å få gode tjenester og effektiv bruk av skattepengene (Rose 2011). Det å være politisk aktiv oppfattes ikke som en moralsk plikt, og medborgerrollen er i stor grad frakoblet deltakelse i politiske partier. Folk er interessert i politikk. Men de rangerer familie, venner, fritid og arbeid høyere. Godt medborgerskap knyttes til å gjøre seg opp en selvstendig mening, stemme ved valg, følge lover og regler, være solidarisk, være kritisk til egne meninger, ikke snyte på skatten, og tenke på andre. Det gode samfunn kjennetegnes av at alle får bruke sine evner, folk tar ansvar for hverandre, det er økonomisk trygghet og velstand, folk følger spillereglene, de har selvtillit og er kritiske, er arbeidsomme og flittige (Strømsnes 2003: 162–163, 192).

Et alternativ til å forsøke å fange kompleksiteten i forventninger og organisasjonsformer i demokratier ved hjelp av *en* holistisk kategori, er å diskutere dimensjoner ved den politiske orden – hvilke typer norm- og interessefelleskap som er utviklet, hvilke institusjoner som binder en befolkning sammen og splitter den, og hvordan ressurser er fordelt. Finnes det, for eksempel:

Administrativt nyttefelleskap bygd på funksjonell integrasjon; statsbygging og sentral sivil og militær handlingskapasitet og problemløsningsevne med autoritet og makt til å treffe, iverksette og håndheve beslutninger som er bindende for alle innenfor territoriet, grensekontroll og evne til å ekstrahere ressurser fra samfunnet.

Rettsfelleskap med integrasjon bygd på konstitusjonelle-legale prinsipper som begrenser det politiske handlingsrommet; hvor noen saker flyttes ut av dag-til-dag-politikken, forvaltningen fungerer på grunnlag av legalitetsprinsippet, og domstolene forsvarer minoriteter og individuelle rettigheter.

Kulturfellesskap med integrasjon bygd på folkesuverenitetsprinsippet; nasjonsbygging, kulturell standardisering, nasjonal egenart og en idetradisjon med internaliserte etisk-moralske standarder, hvor en kollektiv identitet bidrar til solidaritet, lojalitet og følelsesmessig tilknytning som dominerer andre tilhørigheter og identiteter.

Demokratisk fellesskap med integrasjon bygd på prinsippet om selvstyre, likhetsnormer; fri viljes- og meningsdannelse i det sivile samfunn og den offentlige sfære, allmenn stemmeretten, frie valg, representativitet, majoritetsstyre og ansvarliggjøring av myndighetspersoner.

Sosio-økonomisk fellesskap med integrasjon bygd på sosialt og økonomisk borgerskap; kombinerende av økonomisk konkurransekraft og sosialt fellesskap med ansvar for alle samfunnsmedlemmene og velferdsstaten som tjenesteprodusent. Finansdepartementet og finansielle virkemidler står sentralt. Det samme gjør korporativ representasjon og konfliktløsning gjennom forhandlinger.

I internasjonal målestokk er det norske styresettet velutviklet langs alle disse dimensjonene. Man kan derfor ikke forvente en hierarkisk styrings- og ansvarskjede med klart pre-definerte prinsipaler og agenter, men må forutsette kompromisser rundt spenninger mellom konkurrerende normative systemer, hvor intet legitimerende prinsipp har hegemoni. Styringsinstitusjonene kan forventes å handle ut fra, og bli ansvarliggjort i forhold til, demokratisk politikk, en rettsorden, en nasjonal kultur, fagkunnskap og profesjonelle standarder, økonomiske realiteter, organiserte interesser, massemedier og offentlig opinion. Styringsnivåer og institusjonelle sfærer kan være tett eller løst koblet. Det kan være et relativt sterkt senter eller flere delvis autonome institusjoner og styringsnivåer.

En institusjonell tilnærming forutsetter ikke at institusjonene bestemmer politiske prosesser og utfall; bare at de har selvstendig forklaringskraft i forhold til politiske aktører og deres handlingsprogram og til samfunnsmessige drivkrefter (March og Olsen 1989; Olsen 2010). Politiske aktører og deres handlingsprogram har en selvstendig betydning, men de politiske institusjonene påvirker aktørenes oppmerksomhet, informasjonstilgang og virkelighetsoppfatninger, identitet og preferanser, ressurser og handlingskapasitet (March og Simon 1958; March og Olsen 1995; Egeberg 2012). Politiske aktører kan i større eller mindre grad handle på grunnlag av institusjonaliserte roller, regler, rutiner, virkelighetsoppfatninger og ressurser. Folk lager regler, følger (noen av dem) dem og bryter (noen av) dem, og i ulike typer politisk orden og samfunn kommer makt, dominans og motstand til uttrykk i evnen til å lage og bryte regler, håndheve regler og å få andre til å følge dem (Piven and Cloward 2005).

En utfordring er å belyse hvilken betydning den politiske organiseringen har for hvordan politiske prosesser utfolder seg i demokratier kjennetegnet av avhengigheter og samvirke mellom styringsnivåer og mellom institusjoner

basert på ulike handlingslogikker og former for legitimitet. Det er av betydning å forstå hvilke institusjoner som er viktige, hva de er viktige for, og hvordan de endres. Det gjelder i forhold til institusjoner på det lokale og nasjonale nivå, så vel som på det europeiske nivå og transnasjonale nettverk (Trondal 2010; Tallberg et al. 2013). Det gjelder også hvilken rolle demokratisk politikk faktisk har i forhold til konstitusjoner og rett, offentlig administrasjon, vitenskap og fagkunnskap, religion, kunst, økonomisk og teknologisk utvikling og sosiale strukturer (Sand 2010; Olsen 2014a).

5. Demokratiets egenart: varige spenninger

Demokratisk politikk er en prosess hvor borgerne kan forholde seg til uenighet og konflikt på en relativt sivilisert måte. Politikk går ut på «å formulere problemstillinger, forsøke å få problemstillingene akseptert som bindende og eventuelt få organisert kontinuerlig problemløsende virksomhet omkring dem» (Jacobsen 1964: 45). Politikk betyr å definere en avstand mellom hva som er og hva som ønskes, og skape nødvendig oppslutning for at avstanden kan og bør reduseres. Folkestyre forutsetter evne til samtidig å treffe bindende beslutninger og bevare et politisk fellesskap. Ulike syn kan komme til uttrykk og felles løsninger bli funnet. Men det kan ikke tas som gitt at det kan oppnås enighet om hvilke etiske prinsipper, normer, interesser og virkelighetsoppfatninger som skal prioriteres og brukes som målestokk for å vurdere styresett og samfunn. Det kan være varig uenighet om hva som skal være en sak for fellesskapet og hva som skal være privat.

Flere varige spenninger er bygd inn i den demokratiske styreformens. Demokratier er, for eksempel, avhengig av å finne kompromisser det kan skapes bred folkelig oppslutning om – kompromisser som er konfliktdepende og samlende, uten at spenninger og motsetninger nødvendigvis elimineres. Men demokratier trenger også klare skillelinjer slik at folk får handlingsalternativer, og kompromisser kan bidra til å gjøre handlingsalternativ og ansvarsforhold mer uklare. Flere av spenningene har dessuten sammenheng med det problematiske forholdet mellom det kollektivistiske idealet om det suverene folk og det individualistiske idealet om det suverene individ og hvordan vern om individuelle og sivile rettigheter kan kombineres med samfunnsvern og kollektiv handlingskraft (Olsen 1990). Slike spenningsforhold bidrar til å reise spørsmål om hva det er viktig å være enige om, og hva er det greit å være uenige om i et demokrati; hvordan institusjonaliserte appeller til fellesskap og kompromisser kan balanseres mot behovet for institusjonalisert opposisjon, debatt, strid og klare alternativer.

Et *dynamisk* demokratisyn forutsetter at konflikter ikke nødvendigvis løses gjennom autoritative vedtak. Det å leve med varige spenninger, konflikter og skiftende maktbalanser er en del av den demokratiske politikkenes egenart

(Olsen 2014a). En grunnpilar i et representativt demokrati er muligheten de styrte har til å skifte ut de styrende. Likevel, mens antall stemmer teller, modifieres deres betydning av hvordan andre ressurser er fordelt (Rokkan 1966). Heller enn å ta den demokratiske politikkenes primat som gitt, kan det derfor være fruktbart å starte med en antakelse om at politikken alltid har vært, og fortsatt vil være, i et konkurranse- og konfliktforhold til andre tilhørigheter og lojaliteter enn statsborgerskapet; og til andre typer maktressurser enn stemmeseddelen og deltakelse i offentlige valg (Schattschneider 1960). Folkevalgte organer kan ha vanskelig for å enes om en handlingslinje. De har ikke alltid nødvendig kunnskap om sammenhenger mellom politisk orden og det gode samfunn, eller legitimitet og makt til å realisere ønskede styrings- og samfunnsformer. Det kan være fruktbart å se kriteriene for det gode styresett og det gode samfunn som et resultat av politiske prosesser, heller enn at de postuleres eller aggregeres fra individuelle preferanser.

De politiske Institusjonene kan være integrerende og ikke bare bidra til aggregering av pre-definerte interesser (March og Olsen 1989). Men ulike politiske ideologier er bærere av ulike ambisjoner og prosjekter når det gjelder å omforme den politiske orden, ressursfordelingen i samfunnet, og borgerne og deres identiteter og preferanser. Det kan skilles mellom fire aspirasjoner for samfunnsstyring (March og Olsen 1995: 242–248).

En *regulerings-dagsorden* tar individene slik de er, med gitte preferanser og ressurser. Fellesskapet er nyttebasert og bygd på frivillige kontrakter. Myndighetenes oppgave er å lage regler som sikrer effektivt bytte mellom autonome og suverene individer. I den minimalistiske nattvekterversjonen er sentrale begrep frihet, rettigheter, nøytralitet og frivillige bytteforhold.

En *omfordelings-dagsorden* er orientert mot sosialt og økonomisk demokrati og rettferdighet. Den fokuserer på styringens evne til å påvirke samfunnet og den enkeltes velferd gjennom omfordeling av rettigheter, ressurser og handlingsevne. En grunnide er at et styresett ikke bør være preget av store forskjeller i individuelle økonomiske, organisatoriske og sosiale ressurser. Omfordeling er derfor supplert med regulering av til hva, og hvordan, individuelle ressurser kan brukes politisk.

En *utviklings- eller pedagogisk dagsorden* legger vekt på styringens evne til å utvikle en demokratisk politisk kultur, med felles normer, virkelighetsoppfatninger og formål. En sentral antakelse er at folks identitet er fleksibel, og at politisk deltakelse forbedrer borgerne intellektuelt og moralsk. Det gjelder å utvikle demokratiske borgere og representanter med identiteter, verdier, holdninger og virkelighetsoppfatninger som gjør demokratisk samliv mulig.

En *strukturell-organisatorisk dagsorden* legger vekt på utvikling av politiske institusjoner som gir rammer for politiske prosesser uten å bestemme beslutningenes innhold i detalj. Institusjonene skaper muligheter for fredelig konkurranse mellom ulike syn på hvordan fellesskapet bør organiseres og

styres, og dermed også muligheter til å finne ut hvilken type fellesskap man ønsker og hva som er politisk mulig.

Hver av dagsordener representerer politiske prosjekter som har både tilhengere og motstandere. En institusjonell tilnærming er interessert i hvordan moderne demokratier kombinerer de fire dagsordenene på ulike måter. De omfatter institusjoner som regulerer frivillige bytteprosesser og sikrer enkeltindivider og mindretall visse rettigheter og friheter, som skaper omfordeling, som bidrar til å skape en demokratisk-politisk kultur og identiteter, og som utvikler prosedyrer og strukturer for politisk tenkning, argumentasjon og handling. Demokratiske institusjoner kan spille en rolle i problem- og konfliktløsning gjennom å bruke kommando og tvangsmakt, omfordeling av ressurser og handlingsevne, utvikle individuelle og felles identiteter og oppfatninger om eksemplarisk eller akseptabel atferd, og ved å skape strukturer som bidrar til mer effektive og rasjonelle bytteprosesser mellom borgerne, med sikte på å fremme deres egeninteresser. Demokratier knytter demokratisk kvalitet til både prosesser og beslutningenes innhold og konsekvenser.

Den politiske debatten de siste tiårene har vært preget av spenninger mellom velferdsstatens ambisjoner om omfordeling (hva som ikke skal underkastes markedsstyring og lønnsomhetskriterier, hvem skal få hva og hvem som skal yte hva) og den økonomiske ny-liberalismens og ny-konstitusjonalismens ideal om en politisk orden basert på regulering. Lorenzettis vektlegging av borgerånd minner imidlertid om at kvaliteten til et styringssystem avhenger både av trekk ved de politiske institusjonene og trekk ved de styrende og styrte. Politikk er også søking etter mening, fellesskap og identitet, etisk-politiske idealer, felles forståelse og legitimitet (March og Olsen 1995). Politiske institusjoner påvirker politikken ikke bare gjennom ytre tvang, incentiver og overtalelse. De virker også gjennom sosialisering, internalisering og identitetsbygging rundt normative prinsipper og handlingslogikker – institusjonalisering av felles oppfatninger om hva som er fornuftig, rettferdig, naturlig og passende for ulike roller i ulike situasjoner.⁴

4 Olof Petersson har gjort meg oppmerksom på hvordan det første svenske konstitusjonsutskottet (Riksdagen 1809) i sin memorial understreket både institusjoner, borgerånd og «ett allmänt tänkesätt» (Konstitusjonsutskottet 1809): "Utskottet har sökt att bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en lagstiftande makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; en domaremakt, självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem. Det har vidare sökt rikta dessa makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningförmåga. På dessa huvudgrunder av statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motvikt skall den statsförfattning vila, som utskottet föreslagit.

Men det är icke blott av formers noggrant beräknade sammansättning, icke blott av konstitutionella makters sorgfälligt vägda förhållanden, som en statsförfattnings värde, och i följd därav, dess framtida bestånd beror. Om i dessa särskilda former icke verkar en allmän kraft, är de och förblir intet mer än tomma former, som yttre våld förr eller senare skall bryta. Om dessa emot varandra ställda konstitutionella krafter icke sammanhållas, icke var för sig ledas och då styrkas av ett allmänt tänkesätt, så skall, under deras strider, statsförfattningen förr eller senare upplösas."

Et grunnleggende spørsmål er derfor om effektiv offentlig problemløsning og produksjon av velferdsgoder er tilstrekkelig, eller om demokrati bare er mulig dersom borgerne deler visse fundamentale verdier, holdninger og virkelighetsoppfatninger, slik at disse får intersubjektiv gyldighet. Mer spesifikt: om demokratiene trenger demokrater – styrende og styrte som er bærere av integrerende demokratiske verdier og borgerdyder. Det vil si folk som er villige til å forsvare det politiske fellesskapet og langsiktige hensyn, og ikke bare delta i kortsiktige aksjoner for å oppnå særinteresser. Et annet grunnleggende spørsmål er hvilken rolle politikk og offentlige myndigheter skal ha når det gjelder å påvirke borgernes identiteter, holdninger og oppfatninger.

For de gamle grekere var temaet velkjent, og svaret var at samfunnsmedlemmene måtte trenes moralsk og intellektuelt. De måtte lære forskjellige roller, som styrende og som styrte (Aristoteles 1980: 285, 299). I «demokratiets århundre», og ikke minst i tiden rundt den andre verdenskrigen, var det derimot sterke motforestillinger mot at offentlige myndigheter skulle ha en sentral rolle i slike prosesser. Ønsket om et normativt fellesskap og konsensus ble holdt opp mot frykten for konformitet og totalitær indoktrinering (Friedrich 1939). Slike spenninger understreker behovet for økt innsikt når det gjelder mulighetene og begrensningene for politikk som pedagogikk og kollektiv folkeopplysning. Hvordan skapes demokrater, følelse av tilhørighet, vilje til selv-kontroll, fortjent tillit og frivillig oppslutning som reduserer betydningen av insentiver og tvang? Hvordan påvirker politisk deltakelse, men også skoler, universiteter, organisasjoner, massemediene og reklamebransjen folks oppfatninger om det politisk mulige, ønskelige og nødvendige i skiftende situasjoner?

Den demokratiske utfordringen er i dette perspektivet ikke bare om folk har den politiske orden de ønsker og hvilke institusjoner som fortjener folkets tillit. Det er også viktig å spørre hvilke egenskaper, holdninger og forventninger hos borgerne og myndighetspersoner som bidrar til et velfungerende demokrati. Demokrati krever høye aspirasjoner. Men demokratiene trenger også beskyttelse mot urealistiske mål og forventninger som skaper frustrasjoner og mistillit. Svar på spørsmål om det norske folk har en politisk orden etter sitt ønske må ta i betraktning både hva folket ønsker og hvilket handlingsrom som finnes, eller kan skapes.

I en politisk orden organisert rundt flere varige spenninger vil lederskap fordre evne til å integrere ulike typer premisser og hensyn. Konfliktløsning kan skje gjennom spesialiserte strukturer, lokal rasjonalitet og en sekvensiell tilnærming («en ting om gangen»), noe som gjør det enklere å forholde seg

(s. 277) ... "Denna kraft uppkommer av friheten att tänka och yttra sig över nationens stora angelägenheter, att se dessa framställda till varje medborgares kännedom och omdöme, att veta lagarna vara hållna i aktning, och att med visshet kunna vänta nationalrepresentationens återkommande verksamhet" (s. 278). Sidetallene er fra *Statsvitenskaplig Tidskrift* 1959, som gjengir originalteksten. Sitatet er i en modernisert språkform.

til spenninger. Det er lite trolig at sentraliserte beslutninger vil bli styrt av en enhetlig, klar og stabil preferansefunksjon. Det er mer sannsynlig at flere relativt uavhengige føringer, «røde streker» eller absolutte krav, til sammen definerer et sett akseptable løsninger (Cyert og March 1963). Det politiske handlingsrommet defineres ut fra hva som er politisk, legalt, økonomisk, administrativt, teknologisk, vitenskapelig og kulturelt mulig og akseptabelt. Dess mer kompliserte premisstrømmer, dess mer trolig at beslutninger vil bli presentert som en udefinert «skjønnsmessig helhetsvurdering». I små systemer som det norske, vil antesivering være en viktig samordningsmekanisme. Man kjenner smertegrensene til de andre aktørene – hvilke grenser man må holde seg innenfor for å unngå systemtruende konfrontasjoner – og saker blir som oftest behandlet på en måte som oppfattes som akseptabel og passende i en kultur og en epoke.

I Norge har det historisk blitt utviklet relativt stor enighet om den politiske orden og styringssystemet, kombinert med uenighet om politikk og kritikk av regjeringer, partier og politikere (Strømsnes 2003). I vanskelige situasjoner har det vært lagt vekt på å bygge og beholde samarbeid, samhold og tillit. Politikktutforming har vært preget av reformer med sikte på fjerne eller redusere spesifikke problemer, mer enn av strid om prinsippene for styresettet. Resultatet er en politisk orden preget av et relativt lavt konfliktnivå, til dels tvetydige kompromisser, uformelle ordninger og felles forståelse.

Forestillingen om varige spenninger og et dynamisk demokratisyn gjør at det likevel ikke kan forventes en stabil politisk-institusjonell balanse (ekvilibrium). Oppmerksomheten rettes derfor mot en strukturell-organisatorisk dagsorden og muligheten for at design av styresettet kan brukes som et instrument for å skape et bedre samfunn.

6. Demokrati som ikke-perfekt selvregulerende orden

Som opplysningstidens barn er vi oppdratt til å tro på en samfunnsutvikling styrt av menneskelig vilje, forståelse og kontroll. Institusjoner, styringsformer og samfunnsform kan velges. De kan designes for å oppnå bestemte mål. I følge en demokratisk visjon er politikk en kontinuerlig erfaringsbasert, selvregulerende lærings- og tilpasningsprosess (March og Olsen 1995). Gjennom yrings- og organisasjonsfrihet, politisk debatt og konkurranse og frie offentlige valg antas demokratiene å ha evne til stadig å teste overleverte sannheter og normative vurderinger, og skape fremskritt basert på fornuft og erfaring. Demokratiene er ikke kjennetegnet av at de alltid treffer gode beslutningene, men av at de lærer fra erfaring, og at de kan stille myndighetspersoner til ansvar og eventuelt fjerne dem.

Historien gir imidlertid liten støtte til *end-of-history* tolkninger med demokratisk kapitalisme som sluttprodukt. Den viser både politisk integrasjon og disintegrasjon; demokratisk fremgang, forfall og sammenbrudd. Empiriske

studier reiser også tvil om i hvilken grad, og hvordan, demokratier bevisst kan bygge gode styringsinstitusjoner og dermed forbedre samfunnet. Demokratiene synes å ha begrenset vilje og evne til radikale system-endringer som åpner gamle konflikter og kompromisser og utfordrer eksisterende maktforhold (March og Olsen 1983; Brunsson og Olsen 1990). Politiske institusjoner kan ha betydelig kontinuitet i perioder med store samfunnsendringer. De har også en form for autonomi og en egendynamikk som gjør at de ikke tilpasser seg bevisste reformforsøk eller endringer i omgivelsene raskt og kostnadsfritt (March og Olsen 1989). Demokratisk politikk kan ses som en stadig søking etter politisk orden, med legitim utfordring av den eksisterende orden. Retorisk, om ikke alltid i praksis, legges det stor vekt på konsekvensanalyser og evaluering av resultater og måloppnåelse. Men det er mange friksjoner i demokratiske læringsprosesser. Erfaring er en viktig, men langt fra perfekt læremester (March 2010),

På den ene siden er det tvilsomt om den offisielle selvforståelsen om det suverene folk, den suverene stat og det suverene parlament er egnet til å forstå den dynamikken Norge og Europa er inne i nå. På den annen side har de små europeiske demokratiene med åpne økonomier mye erfaring med å tilpasse seg ytre handlingsbetingelser. Ut fra trekk ved den politiske orden i Norge er det mer sannsynlig med stadige grenseoppganger og skiftende balanser mellom normer, styringsnivå og institusjoner og mellom orden/kontinuitet og dynamikk/fleksibilitet enn med radikale brudd og omveltninger (Olsen 2009).

Norge har da også hatt bedre evne til å tilpasse seg i politisk praksis enn i offisiell selvforståelse. Reform-virkomheten har bygd på stegvise endringer. Det synes lettere å forholde seg til forskjellighet og konflikt i hverdagspolitikken enn gjennom større endringer i Grunnlov og nytenkning om politisk fellesskap og identitet, politisk organisering og styring, og betingelser for legitimitet og folkelig oppslutning. Siden 1814 har det ikke vært noen fullstendig revisjon av Grunnloven. I Stortinget har det heller aldri vært reist forslag om en slik revisjon. Det har derimot vært omfattende delreformer i adskilte prosesser, og det har vært enklest å foreta endringer som ikke har hatt innholdsmessige implikasjoner (Sejersted 2013: 65–66, 70). Både innføringen av parlamentarismen i 2007 og verdiparagrafen i 2014 kom som biprodukter av andre prosesser, og ikke ut fra folkelige krav og gjennomtenkte reformer for å løse et spesifikt problem (Michalsen 2014).

Institusjonelle forandringer har under «normale» forhold skjedd gjennom løst koblede prosesser. (Om)fordeling av autoritet, makt og ansvar har tatt form av endringer i blandingsforhold, heller enn at en politisk orden har erstattet en orden bygd på andre prinsipper. Det har vært vilje til å finne praktisk-pragmatiske løsninger, inngå kompromisser og holde konfliktnivået nede og tillitsforholdet oppe. Eksempler er kompromisser rundt utenriks- og sikkerhetspolitikken, kirke-stat avtalen, utbyggingen av olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen og handlingsregelen som regulerer bruken av inntektene

fra olje- og gassutvinningen. Man har siktet mot det som har vært oppfattet som hensiktsmessig og gunstig. Det har vært vanlig å snakke om å finne «en fornuftig balanse», «en bedre fordeling av oppgaver», «fjerne unødvendige inngrep og regler» osv. Det har vært tilsvarende mindre interesse for «teorier», «abstrakte prinsipper» og «hypotetiske spørsmål» knyttet til hva som er en god demokratisk-politisk orden og god politikk.

I dette perspektivet er de tre demokratialarmene ikke nødvendigvis uttrykk for folkestyrets krise. Alarmene kan i stedet skape muligheter for læring og forbedring. Det er i de relativt velfungerende demokratiene det finnes institusjonaliserte «alarmsystemer», meningsbrytning, offentlig kritikk og legitim opposisjon. Dersom styringsinstitusjonene responderer på alarmene og læringen munner ut i reformer, kan de være en kilde til dynamikk og tilpasning som reduserer sjansene for opphoping av problemer, kriser og hurtige og radikale brudd i den politiske orden. Utfordringen i en politisk orden som den norske, er å videreutvikle hverdagspolitikkenes lærings- og tilpasningsevne, mer enn å muliggjøre store reformer i konstitusjonelle øyeblikk (Olsen 2014a, 2015). Det er imidlertid et åpent spørsmål i hvilken grad offentlige myndigheter har vilje og evne til å bruke et eksisterende handlingsrom til å sikre at demokratiet reproducerer seg selv.

7. Demokratisk beredskap

Den norske politiske stilen har bidratt til at styresettet har vært tilpasningsdyktig innenfor etterkrigstidens rammer, i praksis om ikke i den offisielle selvforståelsen. Dette kan imidlertid skyldes at den politiske orden ikke har vært satt på vanskelige prøver i perioden. Forestillingen om en ikke-perfekt selvregulerende politisk orden, og kritikken om demokratisk svikt og alarmerende utviklingsforløp fra tre offentlige utredninger, reiser derfor spørsmål om demokratiets beredskap *i en brytningstid* – i hvilken grad Norge (og andre demokratier) er forberedt på nye nasjonale og internasjonale handlingsbetingelser.

Vil den politiske orden ha evne til læring og tilpasning i en verden i sterk endring – geopolitisk, økonomisk, kulturelt, demografisk, kommunikasjons-teknologisk og klimatisk? Vil den kunne møte et høyere konfliktnivå og nasjonalstatens (påståtte) reduserte evne til å løse viktige oppgaver og samtidig sikre høy demokratisk kvalitet med en mer heterogen befolkning, mer åpne landegrenser og raske internasjonale omstillinger, vanskeligere økonomiske forhold og ukjente handlingssituasjoner? Vil man være i stand til å kombinere en intervenerende velferdsstatstradisjon med den ny-liberale økonomiske og ny-konstitusjonelle tenkning som de siste tiårene har gitt premissene for mye offentlig reformvirksomhet? Vil stegvise reformer og appeller til likhetsidealer, felles ansvar og standarder for hva som er fornuftig, rimelig og rettferdig være tilstrekkelig til å skape kompromisser dersom den nasjonale enhetskulturen

og de integrerende menings og normdannende prosesser svekkes, og dersom den offentlige økonomien blir vanskeligere og den private ressursfordelingen blir skjevere?

22. juli tragedien ble møtt med appeller om samhold og mer åpenhet og demokrati. Tragedien førte til rose-tog og folkemengder som sang «*Sammen skal vi leve*». Men det ble ingen prinsipiell diskusjon om hvem som skal leve sammen, og hvordan de skal leve sammen – i hvilken type politisk fellesskap. Etter hvilke normative og institusjonelle prinsipper skal det politiske fellesskapet organiseres og styres slik at det blir mulig å leve sammen på en sivilisert måte? Hva kan «levende folkestyre» bety og hvordan kan et folk på 5 millioner, 50 millioner, eller 500 millioner, eller en verden med mer enn 7 milliarder mennesker, organisere og styre seg selv?

Mangel på beredskap i forhold til 22. juli tragedien, kan et stykke på vei føres tilbake til at den norske praktisk-pragmatiske politiske stilen har lagt en demper på forsøk på å utvikle konkurrerende helhetssyn og styringsfilosofier som forklarer, kritiserer og rettferdiggjør eksisterende ordninger og reformforslag. Det politiske fellesskapet og oppfatninger om den gode politiske orden og det gode samfunn har i hovedsak vært tatt for gitt. Det har vært lite debatt om hva som menes med «folkestyre», hvilken rolle demokratisk politikk skal ha på ulike samfunnsområder, og hvilken vekt demokratiske hensyn skal ha i ulike situasjoner. Det samme gjelder hvilke roller Stortinget og folket er velegnet til.

For å finne en vei fremover er det viktig å utvikle evnen til prinsipiell tenkning og debatt *uten* å miste evnen til pragmatisk problem- og konfliktløsning. Det gjelder ikke minst evnen til å utvikle *nye* historiske kompromisser rundt en politisk orden hvor industrisamfunnets dominerende tilhørigheter og konfliktlinjer har fått konkurranse fra flere andre konfliktlinjer. Ett eksempel er motstridende oppfatninger om, og holdninger til, europeisk integrasjon. Det er derfor viktig at 22. juli-kommisjonens etterlysning av større *gjennomføringskraft* ikke tar den offentlige oppmerksomheten bort fra de grunnleggende vei- og verdivalg landet står overfor, slik at spørsmål om *hva* og *hvorfor* kommer i skyggen av tekniske hvordan-spørsmål.

* * *

Det norske case har vært brukt til å reise prinsipielle spørsmål om forholdet mellom politisk organisering, styresett og samfunnets kvalitet. Det har vært vist til former og mekanismer som har bidratt til den nordiske velferdsstatens suksess, som vektlegging av samfunnsfred, tillit, pragmatisk samarbeid, likhetsnormer, vilje til omfordeling og fravær av korrupsjon. Det går ut over denne artikkelens ambisjoner og mine kunnskaper å si noe presist om hvor generaliserbare de norske erfaringene er. Derimot er det grunn til å spørre om hvor godt dagens demokratier er forberedt på å forholde seg til den dynamiske og komplekse virkeligheten som ligger foran oss. Det er også grunn til å spørre

hvor godt *statsvitenskapen* er forberedt når det gjelder å analysere de transformasjonsprosessene som nå finner sted på det europeiske kontinent, og den demokratiske styreformens fremtidige bærekraft.

8. Gjensyn med Lorenzetti

Det er neppe tilfeldig at Lorenzettis fresker igjen får oppmerksomhet blant statsvitere.⁵ Hans utfordring til statsviterne (og demokratiene) er at de må være opptatt av et *helhetsbilde* av politikken og den politiske organiseringens betydning i samfunnet - hvordan trekk ved politikken og dens organisering bidrar til samfunnets kvalitet og utvikling. Generelt: Dagens utfordringer og muligheter må ses i lys av de store, varige spørsmålene og kontroversene som har preget debatt og strid om politisk organisering gjennom mer enn 2000 år.

Det å utvikle et analytisk helhetsperspektiv - en samlet forståelse av moderne demokratiers organisering, virkemåte og utvikling og deres betydning for samfunnet og det gode liv - er imidlertid en vanskelig utfordring for en disiplin som ikke bare er kjennetegnet av en velutviklet og nødvendig arbeidsdeling, men også av «skoler» og «sektorer» som snakker lite med hverandre (Almond 1990). Det er begrenset enighet om hvilke spørsmål det er viktigst å studere og uklart hvor statsvitenskapen er på vei (Olsen 2012). Disiplinens relevans og identitet er utfordret. Det er reist tvil om faget har noe å si om de spørsmål som opptar folk flest, og om det bidrar til å forbedre folks livskvalitet (Rothstein kommer; Stoker, Peters og Pierre, kommer).

Lorenzetti gir et helhetsbilde, men også et *øyeblikksbilde*. Mange av de organisasjons- og styringsformer, dydene og lastene han er opptatt av, finnes igjen også i moderne demokratisk styringsdebatt. Men i en transformasjonsperiode er det behov for en dynamisk forståelse av politisk organisering. Både politiske og samfunnsmessige endringer inviterer til revurdering av tenkningen rundt forholdet mellom institusjonell endring og kontinuitet.

Når det gjelder standarder for det gode styresett og det gode samfunn, må Lorenzettis svar ses i sammenheng med statsvitenskapens idekritiske tradisjon og normative teorier om demokratisk politikk og idealsamfunns verdi- og interessebasis. De må også ses i forhold til at moderne demokratier er kjennetegnet av varige spenninger og konkurrerende politikk- og samfunnsoppfatninger. Dette fordrer et dynamisk demokratisyn hvor demokratiets innhold og gjennomslagskraften til demokratiske hensyn i forhold til andre hensyn blir en iboende del av politiske prosesser. De blir del av en kollektiv søking etter

5 Utsnitt av Lorenzettis fresker er for eksempel brukt på bokomslagene til Miller et al. 1987, Kohler-Koch og Rittberger 2007, Olsen 2010, Peters og Pierre 2012, Bovens, Goodin og Schillemans 2014. Se også Tarschys 2001:39-41.

mening, fellesskap og identitet, og deres betydning vil variere mellom styrings-systemer, deler av et styringssystem, og over tid.

Når det gjelder sammenhenger mellom trekk ved et styresett og et samfunns kvalitet, kan eksisterende institusjonsteorier si noe om effekter av enkeltinstitusjoner. De har mindre å si om effekter av politiske ordener kjennetegnet av kompliserte blandingsformer og makt- og ansvarsfordelinger mellom styringsnivåer og institusjonelle sfærer. Det er også bedre kunnskap om virkemåter og effekter i rutinesituasjoner enn i nye og komplekse situasjoner preget av tvetydighet, usikkerhet og konkurrerende kilder til legitimitet, slik at ingen aktør har full kontroll. Med økende europeiske og internasjonale avhengigheter, hvor nasjonalstatens grenser, autoritet og identitet er utfordret av både europeisk integrasjon og separatistbevegelser, kan det heller ikke tas som gitt at nasjonalstaten vil være den viktigste analyseenheten i tiden fremover.

Når det gjelder samfunnsstyring gjennom å endre den politiske orden, må det tas hensyn til at demokratiske myndigheter har et begrenset og skiftende handlingsrom. Det kan ikke tas som gitt at det finnes ett maktsentrum som har vilje, kunnskap og handlingskapasitet til å velge styreform – til å designe og reformere politiske institusjoner for å oppnå ønskede samfunnseffekter. Det kan heller ikke forutsettes at moderne demokratier er selvregulerende system drevet av erfaringsbasert læring og tilpasninger. For å forstå samspillet mellom politisk orden og dynamikk er det nødvendig å gå ut over forestillingen om et politisk system i ekvilibrum, hvor ingen aktører har insentiver eller ressurser til å utfordre den eksisterende maktbalansen, og analysere ulike former for friksjon i lærings- og tilpasningsprosesser.

Mens deler av politisk liv kjennetegnes av mobiliserte aktører med klar vilje, solid kunnskap og god kontroll, er det også behov for å teoretisere de delene av politisk liv som ikke har slike kjennetegn (Olsen 2009, 2010, 2014b). Det vil si, å kaste lys over hvordan beslutninger forberedes, treffes, iverksettes og håndheves; hvordan normer og virkelighetsoppfatninger læres og internaliseres; og hvordan de styrende ansvarliggjøres i en verden preget av varige spenninger, tvetydige kompromisser og konkurrerende kilder til makt og legitimitet.

For å forstå folkestyrets utfordringer og utviklingsretning – mulighetene for demokratisk bærekraft, forbedret demokratisk kvalitet og reduserte sjanser for sammenbrudd – kan det være fruktbart å ta hensyn til: (a) tvetydighet, at demokrater ønsker mange ting som er vanskelig eller umulig å forene, (b) usikkerhet, med omstridte nøkkelbegreper, begrenset kunnskap og evne til å lære fra erfaring, og (c) begrenset kontroll, med fordeling av autoritet, makt og ressurser mellom styringsnivåer og mellom institusjoner, heller enn å forutsette ett autoritativt maktsenter som gir klare mål og regler.

I relativt åpne strukturer, med svake institusjonelle sperrer for hvilke deltakere, problemer, løsninger og ressurser som kan knyttes til hvilke beslutninger, vil det, for eksempel, være en tendens til «garbage can»-prosesser hvor

sluttresultatet ikke bestemmes av viljen, forståelsen og ressursene til identifiserbare aktører, men av temporale strukturer og tilfeldige sammenfall i tid. Utfallet av prosessene blir bestemt av på hvilke tidspunkt aktører, problemer, løsninger og ressurser blir aktivisert eller passivisert (Cohen, March og Olsen 1972; Lomi og Harrison 2012). Slike prosesser er spesielt aktuelle i nye og ukjente situasjoner og i brytningstider hvor nye verdisystemer, interesser, situasjonsoppfatninger og maktkonstellasjoner vokser frem; perioder hvor den politiske ordens bærekraft og tilpasningsevne blir satt på prøve.

Kort: Det er ingen mangel på utfordrende oppgaver for den som er interessert i politikk og samfunn. Det er grunn til å være opptatt ikke bare av demokratiens krise, men også av demokratiteoriens krise når det gjelder å forklare og rettferdiggjøre sammenhenger mellom faktisk styresett og folks livsvilkår i land som vanligvis oppfattes som «demokratiske».

Litteratur

- Allardt, E. et al., 1981. *Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*. København: Det danske selskab.
- Almond, G. A., 1990. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park CA: Sage.
- Aristoteles, 1980. *Politics*. Harmondsworth: Penguin.
- Backer, I. L., 2002. "Er Norge fortsatt en selvstendig stat?", i P. Lødrup et al., *Rettsteori og rettsliv*: 43–58. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bellah, R. N. et al., 1991. *The Good Society*. New York: Alfred A. Knopf.
- Bovens, M., R. E. Goodin og T. Schillemans (red.), 2014. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowsky, W. M., 1962. "The Buon Governo of Siena (1287–1355)", *Speculum* 37 (2): 368–381.
- Bowsky, W. M., 1981. *A Medieval Italian Commune: Siena under the Nine, 1287–1355*. Berkeley: University of California Press.
- Brunsson, N. og J. P. Olsen (red.), 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Christensen, T. og P. Lægreid, 2006. *Autonomy and Regulation*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Christensen, T. og P. Lægreid, 2011. "Ethics and administrative reforms – a study of ethical guidelines in the central civil service", *Public Management Review*, 13 (3): 459–477.
- Cohen, M. D., J. G. March og J.P. Olsen, 1972. "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly* 17: 1–25.
- Cyert, R.M. og J. G. March, 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dahlström, C., B. G. Peters og J. Pierre (red.), 2011. *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.

- Dahrendorf, R., 1988. *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*. London: Weidenfeld og Nicolson.
- Dogan, M., 2005. "Erosion of confidence in thirty European democracies", *Comparative Sociology* 4 (1-2): 11-53.
- Egeberg, M. (red.), 2006. *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M., 2012. "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective", I Peters, B.G. og J. Pierre (red.), *The Sage Handbook of Public Administration*: 157-168. London: Sage.
- Eriksen, E. O. og J. E. Fossum (red.), 2014. *Det norske paradoks. Om Norges forhold til den Europeiske Union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L., P. Lango, P. Læg Reid og L. H. Rykkja, 2014 (2. utg.). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finley, M. I., 1973. *Democracy Ancient and Modern*. London: Chatto & Windus.
- Friedrich, C. J., 1939. "Democracy and dissent", *Political Quarterly*, October-December: 571-582.
- Friedrich, C. J., 1942. *The New Belief in the Common Man*. Brattleboro VT: Vermont Printing Company.
- Gustavsson, S., 2014. *Akademisk, politisk och ekonomisk liberalism*. Uppsala: Kungl. Vetenskapssamhällets i Uppsala Handlingar 24.
- Holmberg, S. og B. Rothstein (red.), 2012. *Good Government. The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jacobsen, K. D., 1964. *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Janson, H. W., 1995 (5. utg., revidert og utvidet av A. F. Janson). *History of Art*. New York og Upper Saddle River NJ: Prentice Hall og Harry N. Abrams.
- Koch, H. og A. Ross (red.), 1949. *Nordisk demokrati*. Oslo: Halvorsen & Larsen Forlag.
- Kohler-Koch, B. og B. Rittberger (red.), 2007. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Konstitusjonsutskottet 1809. Wördsamt Memorial. Gjengitt i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1959, 62 (2-3), s. 276-284.
- Lomi, A. og J. R. Harrison (red.), 2012. "The Garbage Can Model of Organizational Choice: Looking Forward at Forty", *Research in the Sociology of Organizations* 36. Også Bingley UK: Emerald Books
- McLean, I. og A. McMillan, 2009. *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G., 2010. *The Ambiguities of Experience*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- March, J. G. og J. P. Olsen, 1983. "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government", *American Political Science Review*, 77: 281-297.
- March, J. G. og J. P. Olsen, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. og J. P. Olsen, 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March, J. G. og H. A. Simon, 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- Michalsen, D., 2014. "Grunnlovens nye verdiparagraf §2", *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 127 (2): 206-234.

- Miller, D., J. Coleman, W. Connolly og A. Ryan (red.), 1987. *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Oxford: Blackwell.
- Nilsson, L., 2006. "Servicedemokratiens återuppståndelse", i S. Holmberg og L. Weibull (red.), *Du sköna nya värld* : 45–64. Göteborg: SOM-Institutet.
- NOU 2003: 19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen (1998–2003)*.
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*.
- NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- NU (Nordisk utredningsserie) 1976: 27. *Det politiske demokrati i søkelyset*.
- Nussbaum, M. C. og A. Sen (red.), 1993. *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon.
- Næss, A. (i samarbeid med J.A. Christophersen og K. Kvalø), 1968. *Demokratisk styreform – en presiserings-meny*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P., 1978. *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P., 1998. "Administrative reform and theories of organizations", i C. Campbell og B.G. Peters (red.), *Organizing Governance. Governing Organizations*: 233–254. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olsen, J. P., 1990. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Olsen, J. P., 2006. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy?", *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1–24.
- Olsen, J. P., 2008. "The ups and downs of bureaucratic organization", *Annual Review of Political Science* Vol. 11: 13–37.
- Olsen, J. P., 2009. "Change and continuity. An institutional approach to institutions of democratic government", *European Political Science Review*, Vol. 1, no. 1: 3–32. Også i P.W. Ingraham og J. Pierre (red.), 2010. *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*: 15–47. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Olsen, J. P., 2010. *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J. P., 2012. "Hvor går statsvitenskapen?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 28 (3): 125–151.
- Olsen, J. P., 2014a. *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selforståelsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P., 2014b. "Accountability and ambiguity", i M. Bovens, R.E. Goodin og T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*: 106–123. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J. P., 2015. "Et demokratiprojekt? Grunnlovsjubileet og folkestyrets organisatoriske basis". Antatt for trykking i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*.
- Peters, B. G. og J. Pierre (red.), 2012 (2. utgave). *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Petersson, O., 2011. *Statsvetaren Jörgen Westeråhl och demokratins århundrade*. Stockholm: SNS Förlag.
- Piven, F. F. og R. A. Cloward, 2005. "Rule making, rule breaking, and power", i T. Janoski, R. A. Alford, A. M. Hicks og M. A. Schwartz (red.), *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pollitt, C. og G. Bouckaert, 2011 (3. utgave). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rokkan, S., 1966. "Norway: Numerical democracy and corporate pluralism", i R. A. Dahl (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*: 70–115. New Haven CN: Yale University Press.
- Rose, L. E., 2011. "Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet?", i H. Baldersheim og E. Smith (red.), *Lokalt demokrati utan kommunalt selvstyre?*: 101–131. Oslo: Abstrakt forlag.
- Ross, A., 1946. *Hvorfor demokrati*. København: Munksgaard.
- Rothstein, B., 2011. *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rothstein, B., kommer. "Human well-being and the lost relevance of political science", Florence: European University Institute: Max Weber lecture No. 2014/03. I G. Stoker, G. B. Peters og J. Pierre (red.), *The Relevance of Political Science*. New York: Palgrave.
- Rothstein, B. og J. Teorell, 2008. "What is quality of government? A theory of impartial government institutions", *Governance* 21 (2): 165–190.
- Sand, I.-J., 2010. "Constitutionalism and the multi-coded treaties of the EU: Changing the concepts of constitutionality", i K. Tuori og S. Sankari (red.), *The Many Constitutions of Europe*: 49–67. Farnham: Ashgate.
- Schattschneider, E. E., 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehard og Winston.
- Sejersted, F., 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Sejersted, F., 2013. "Det elastiske panser. Om utviklingen av den norske statsforfatningen 1814–2014", i E. Holmøyvik (red.), *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*: 35–109. Oslo: Pax Forlag.
- Sejersted, F., 2014. "Ny paragraf, gammel regel", *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 127 (2): 235–267.
- Selle, P. og Ø. Østerud, 2006. "The eroding of representative democracy in Norway", *Journal of European Public Policy* 13 (4): 551–568.
- Skinner, Q., 1999. "Ambrogio Lorenzetti's Buon Governo frescoes: Two old questions, two new answers", *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes* LXII: 1–28.
- Stoker, G. B. G. Peters og J. Pierre (red.), kommer. *The Relevance of Political Science*. New York: Palgrave.
- Strømsnes, K., 2003. *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tallberg, J., T. Sommerer, T. Squatrito og C. Jönsson, 2013. *The Opening Up of International Organizations. Transnational Access in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tingsten, H., 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedt.
- Togebly, L., 2005. "Hvorfor den store forskel?", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 46 (1): 55–60.
- Togebly, L., J. G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård, 2003. *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Maktutredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tranvik, T. og P. Selle, 2003. *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Trondal, J., 2010. *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Vibert, F., 2007. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weaver, R. K og B. A. Rockman (red.), 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC: Brookings Institution.
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle, 2003. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.