

Statsvitenskapen og de nordiske maktutredningene

Øyvind Østerud

Maktutredninger i offentlig regi er en nordisk øvelse. Knappt noen andre land har hatt brede utredninger av maktforholdene etter politisk initiativ, med åpent mandat for en gruppe uavhengige forskere. Den første maktutredningen fant sted i Norge i 1972–82, den andre i Sverige i 1986–90 og de neste i Danmark og igjen i Norge i 1998–2003. Senere har det finske forskningsrådet satt i gang en tilsvarende utredning i Finland.

Utredningene er alle blitt til på politisk initiativ, men det har variert hvilken rolle regjering, nasjonalforsamling og forskningsråd har spilt. I Norge var for eksempel den første maktutredningen et regjeringstiltak, mens Stortinget vedtok mandatet og regjeringen – etter forslag fra forskningsrådet – oppnevnte forskergruppen i den andre utredningen.

Statsvitenskapen har vært en nøkkeldisiplin i alle de nordiske maktutredningene. De sentrale forskergruppene har vært dominert av statsvitere, og svært mye av forskningen i utredningsarbeidet har vært statsvitenskapelig. Statsvitenskapen har dermed lagt mange av de faglige premissene for studiet av makt i Norden. På den annen side har utredningene satt sitt preg på nordisk statsvitenskap og bidratt til fagutviklingen på viktige områder.

Det er ikke bare maktutredningene som er spesielt nordiske. Også statsvitenskap har en samfunnstyngde – ikke minst i Norge – som er ukjent i de fleste andre land. Norsk statsvitenskap er ikke bare et forskningsfag, men også et profesjonsfag med stort gjennomslag i offentlig forvaltning, nesten på linje med jus og økonomi. Det skyldes målrettet faglig entreprenørskap, men det kan også ha sammenheng med den sterke sosialdemokratiske staten.

De nordiske maktutredningene kan ses som ledd i en sosialdemokratisk utredningstradisjon etter annen verdenskrig. Særlig i Sverige og Norge spilte brede offentlige utredninger av levekår og samfunnsforhold en viktig rolle i etterkrigspolitikken. Den sterke staten skulle bygge på kunnskap om den faktiske tilstand og *offentlige utredninger* ble et formelt grunnlag for utviklingen av politikk. Sluttrapportene i flere av maktutredningene har inngått i landenes skriftserie for offentlige utredninger. Det er på mange måter den nordiske samfunnsmodellen som kommer til uttrykk i maktutredningene.

Maktutredningene har ikke vært politisk styrt selv om politiske organer har vedtatt mandatet og oppnevnt den sentrale forskergruppen. I den svenske og den første norske utredningen kunne regjeringen kanskje vente at forskergruppens leder stod regjeringspartiet nær. Gudmund Hernes, som ledet den første norske maktutredningen, ble senere statsråd i en Arbeiderpartiregjering. Men det var langt fra partiprogrammer som kom fra maktutredernes hånd. Formelt og reelt hadde utredningene stor akademisk uavhengighet. Arbeidene kom også til å spille en større rolle i de vitenskapelige miljøene enn i de politiske.

Den første norske maktutredningen ble iverksatt da det sosialdemokratiske hegemoniet begynte å slå sprekker tidlig på 1970-tallet. Arbeiderpartiet hadde tapt sitt absolutte flertall i nasjonalforsamlingen, partiledelsen møtte motvind i kampen for å få Norge inn i det europeiske fellesskap, og økonomiske tilbakeslag satte den sterke staten under press. Den relativt radikale ungdomsbevegelsen ville ha en maktutredning om hvor makten nå var på vei – kanskje inn i privat sektor, i næringslivet med de internasjonale kapitalinteressene? Bredere deler av partiet, med sjefsutrederen Per Kleppe i spissen, ga støtte til forslaget om en ny og stor offentlig utredning med makt og demokrati som hovedtema.

Sverige i 1980-årene var inne i en økonomisk og politisk krise der det var politisk grobunn for å spørre hvor makten nå befant seg. Også her ble krise og økonomisk tilbakeslag et vendepunkt for den sterke staten. Det ga god mening å utrede hvilke instanser og interesser som nå var blitt sterke.

I annen halvdel av 1990-årene var *globalisering* den sentrale samtidsdiagnosen. Globaliseringen av økonomi og samfunnsliv utfordret nasjonale politikere på grunnleggende vis. Hvor langt rakk det nasjonalstatlige demokratiet? Hvilke krefter fikk makt over utviklingen i en mer globalisert verden? Hva skjedde med det representative folkestyret under presset av internasjonale problemer og utfordringer? Slike spørsmål utgjorde mye av det politiske bakteppet for de nye maktutredningene i Danmark og Norge fra 1998.

Den første norske maktutredningen la vekt på nye måter å organisere politikken på, ikke minst nye relasjoner mellom økonomi og politikk. Utrederne snakket om *forhandlingsøkonomi* og *blandingsadministrasjon*, om *korporativisme*, om *den segmenterte staten*, om det økonomisk-politiske *jerntriangel* og om den nye tids *mediedramaturgi*, i fengende titler og spissformulerte metaforer. Utredningen satte først og fremst

sitt preg på språkbruken og pensumlistene i politisk sosiologi og statsvitenskap, men fikk også en institusjonell utløper i forskningsstiftelsen *Fafo*, som i utgangspunktet var en tenketank med tilknytning til fagbevegelsen.

Både den svenske og den danske maktutredningen hadde ganske åpent mandat. Oppdragsgiverne la opp til, og fikk, brede utredninger med spesialstudier på en lang rekke felter innen samfunnslivet, fra interesseorganisasjoner og partier til kjønnsdeling, massemedia og flerkulturalitet. I den andre norske utredningen ville Stortingspolitikere vite hvordan det representative demokratiet med folkevelgt styring sto seg overfor samfunnsutviklingen siden forrige maktutredning fra 1970-årene.

Her fikk de et svar som førte til atskillig offentlig debatt, ikke bare i Norge, men også i sammenligninger med det bildet som ble tegnet i den svenske og særlig den danske maktutredningen.

Hovedtesen i den siste norske maktutredningen var denne: På viktige felter var den politiske styringen trengt tilbake og det representative demokratiet krympet i løpet av de siste tiårene. Mye offentlig virksomhet var privatisert og markedsrettet. Økonomisk globalisering innebar at næringslivet hadde fått en troverdig trussel om kapitalflukt og utflagging dersom skattesatser og andre vilkår var utilfredsstillende. Massemedia hadde fått nye herrer etter at statsmonopolet innen radio og TV var avskaffet og partipressen oppløst – investorene hadde overtatt for politikerne som maktfaktorer i siste instans. Ikke minst betød den internasjonale rettsutviklingen at nasjonal lovgivningsmakt var trengt tilbake. Internasjonale domstoler hadde vide tolkningsrammer i forhold til upresise internasjonale traktater. *Rettsliggjøringen* av politikk og samfunnsliv innebar at domstoler – som ikke sto til ansvar i valg – kontrollerte spørsmål som tidligere var gjenstand for politiske forhandlinger og dragkamp. Dermed var balansen mellom lovgivende og dømmende makt forrykket. Denne tesen om rettsmakt førte til en livlig og omfattende debatt som fortsatt pågår sju år etter at maktutredningens sluttrapporter ble presentert.

Den parallelle danske maktutredningen tegnet et noe annet bilde. Her var konklusjonene mer avdempet, med utgangspunkt i et bredere demokratibegrep som også omfattet medborgernes myndighet i samfunnslivet. Den norske utredningen spisset sine konklusjoner om *demokratisk forvitring* ut fra mandatets hovedspørsmål om vilkår og endringer for det representative folkestyrets plass.

FOR MYE STATSVITENSKAP?

Statsvitenskapen har vært den sentrale disiplin i de nordiske maktutredningene. Det gjenspeiler dens posisjon i studiet av makt, politikk og samfunnsliv. I den danske og den andre norske utredningen var statsvitere i flertall i den sentrale forskergruppen på fem personer. I Norge var vi tre statsvitere, en sosiolog og en kulturforsker.

Statsvitenskap må være den sentrale disiplinen i studier av makt og demokrati, men også andre fagfelt kunne ha spilt en større rolle. I ettertid kunne jeg tenkt meg en faglig bredere kompetanse i forskergruppen – en jurist, siden tesen om ”rettsliggjøring” ble sentral, og en historisk orientert økonom, siden globalisering var et viktig vilkår. Mange temaer ville vært relevante, i tillegg til dem utredningene dekket. Makt i kulturlivet, i estetikk, smak og livsstil, ble lite analysert. Det kunne ha fortjent en bredere plass. Idretten, som organiserer store folkegrupper og er en sentral fritids- og underholdningsbransje, ble bare summarisk berørt.

Det er ikke urimelig at maktutredningene ble ledet av statsvitere, men statsvitenskap kunne med fordel vært sterkere utfordret og supplert av andre fagperspektiver.

Det er utviklingstrekk i forholdet mellom stat og samfunn som kunne vært skarpere analysert. Bo Rothstein har påpekt at den sterke statens styringsevne er trengt tilbake samtidig som *statens ideologiske apparater* har ekspandert. Befolkningen blir fortsatt ideologisk oppdratt i statlig regi, selv om privatisering og *føretakisering* har omformet offentlig sektor. Folket skal ha politisk korrekte holdninger til likestilling mellom kjønn, til innvandring og flerkulturalitet, til minoriteter og seksuelle preferanser. Statlige kommissærer, ombud, med sterke interesseorganisasjoner i ryggen, overvåker politikk og ytringer på slike felter. Flere fag enn statsvitenskap kan bidra til studiet av slike samfunnstrekk.

Maktutredningene har heller ikke hatt grep på det som kan kalles den tredje kanal til makten. Den første kanalen er den parlamentariske, gjennom partier, valg og representasjon. Den andre kanalen er den korporative, gjennom interesseorganisasjoner, høringer, lobbying og partsrepresentasjon i forvaltningen. Begge disse kanalene ble grundig belyst og analysert.

Den tredje kanalen er den uformelle, personlige og private. Her ligger betydningen av nettverkene, bekjentskapene, vennskapsbåndene og uvennskapene, hviskekampanjene, ryktene og de private småklikkene. Bare sjelden kommer de privatiserte korridorene opp til overflaten, gjerne gjennom journalistiske gravearbeid og avsløringer. Denne kanalen er dramatisk

forstørret gjennom såkalt sosiale medier – bloggene, nettverkene på *Facebook* og budskapene på *twitter* og tallrike nettsteder. En maktutredning i dag ville ikke ha kunnet neglisjere dette.

Denne tredje kanalen har et nett av forgreninger til den parlamentariske og den korporative kanal, men disse forgreningene ligger i en tåke som det er forskningsmessig vanskelig å splitte. En bred maktutredning med statsvitenskapelige analyseredskaper kan skrape på overflaten av makten i den privatiserte kanalen, gi noen glimt av betydningsfulle mekanismer, men inngående studier av den uformelle makten er krevende og komplisert.

Maktutredningene lagde heller ikke mange inngående studier av beslutningsmakt i konkrete saker. Utredningene var ikke undersøkelseskommissjoner som gikk inn i enkeltvedtak med store samfunnsmessige konsekvenser. De gravde ikke frem enkeltdokumentene, avdekket ikke de lukkede møtene og intervjuet ikke de sentrale beslutningstakerne. I hovedsak holdt maktutredningene seg til det generelle og prinsipielle. Slik sett trakk statsviterne i maktutredningene en linje mot den undersøkende journalistikken, selv om mye av maktpillet nettopp viser seg i enkeltsakenes mekanismer og forløp.

OVERFLØDIG ELLER MANGELFULL DEBATT?

I forhold til motestrømninger i fagdebatten kom maktutredningene rundt årtusenskiftet på et uheldig tidspunkt. Sælig den norske utredningen ble skyteskive for en sosialkonstruktivistisk kritikk som i sin radikale variant oppløste skillet mellom fag- og fiksjonslitteratur og som i sin moderate variant slo inn åpne dører. Sentrale strømninger innen nordisk statsvitenskap har vært opptatt av det politiske språket, de formende tenkemåtene, det ideologiske hegemoniet i kategoriseringer og perspektiv. Det var snarere sjargong enn analytisk substans som skilte den moderate konstruktivismen fra statsvitenskapens hovedløp i Norden. Selv om kritikken var vedvarende og aggressiv, bidro den til økt interesse for utredningsarbeidet. Den ga maktutredningen en høyere offentlig profil i kraft av kontrovers og debatt.

Alle de nordiske maktutredningene har vært preget av stort teoretisk og metodisk mangfold. De har alle hatt en blanding av *case-studier*, komparative undersøkelser og statistiske analyser. Maktutredningene har ikke vært i front av utviklingen av kvantitativ metodikk – slik deler av internasjonal statsvitenskap bærer preg av de siste årene. De har ikke profilert seg i

metodedebatten, men har hatt et avspent forhold til metodevalg ut fra problemstillinger og datagrunnlag.

I den siste norske maktutredningen fulgte vi en strategi i forskningsarbeidet: to store studier med nytt empirisk materiale og en rekke mindre studier der arbeidet med datagrunnlaget ikke var sentralisert hos forskergruppen. De to store studiene var en eliteundersøkelse basert på personlige intervjuer med to tusen ledere fra sentrale deler av samfunnslivet, og en befolkningsurvey der mange av holdningsspørsmålene fra elitestudien ble stilt. Begge disse undersøkelsene ble utnyttet direkte også av andre forskere og brukt som utgangspunkt for en rekke studier utover selve maktutredningen. Slik sett fikk maktutredningen umiddelbar betydning for norsk statsvitenskap mer generelt.

Maktutredningene har trolig bidratt til å styrke statsvitenskapens plass i nordisk offentlighet. I Norge viser klipparkivet flere tusen større og mindre medieoppslag under arbeidet med den siste utredningen. Forskergruppen ga mer enn hundre foredrag og et tilsvarende antall kronikker og intervjuer. Det var særlig tesen om *politikkens rettsliggjøring* – og generelt om folkestyrets relative forvitring – som skapte interesse, motforestillinger og diskusjon.

Denne interessen forsterket statsvitenskapens posisjon som plattform for formidling og kommentarer i den løpende samfunnsdebatten. I den danske utredningen var det en egen studie av forskeres offentlige rolle de siste tiårene. Den viste at samfunnsfagene gradvis var blitt mer fremtredende på naturfagenes bekostning, og at kommentarer og debattinnlegg fra forskere gradvis var blitt mer sentralt enn forskningsformidling i streng forstand. I den norske maktutredningen forsøkte vi å holde oss til formidling fremfor generelle kommentarer og meningsytringer. Vi anså det som viktig av hensyn til utredningens legitimitet. Utredningen ble utfordret offentlig om sin holdning til EU og Norges forhold til europeisk integrasjon. Her ga vi et dobbelt svar. Først at forskergruppen ikke hadde noe samlet forhold til EU-spørsmålet, og dernest at oppgaven var å gi kvalifiserte faglige analyser uten sideblikk til de politiske frontene i den norske EU-striden fra første halvdel av 1990-årene.

Hvor var den offentlige etterspørselen etter maktutredningen, slik vi opplevde det i Norge? Det var atskillig interesse i massemedia, selv om dette gikk i bølger avhengig av hva vi hadde publisert. Dernest var det atskillig interesse i deler av statsforvaltningen og til dels i organisasjonslivet og den kommunale sektor. Flere forvaltningsorganer og organisasjoner

arrangerte seminarer og møter med maktutredningen i sentrum. Derimot var interessen i det politiske liv, blant dem som utformet og vedtok mandatet, ganske begrenset. Stortingsdebatten om utredningens sluttrapport var ikke omfattende, og de politiske partiene viste mindre interesse enn fagdepartementene.

Den statsvitenskapelige tolkningen av dette er at offentlige maktutredninger først og fremst er politiske markeringer når de blir iverksatt. De er symbolske uttrykk for at det politiske miljø er åpent for avsløring og avdekking av maktforhold, men at utredningenes konklusjoner er mer til bry enn til nytte når de foreligger. Politikernes tid som sentrale aktører er i startfasen; i slutfasen er det forskergruppen og forskerne som setter dagsorden, med det politiske miljø i en passiv mottakerrolle.

Igjen er tesen om politikens rettsliggjøring en illustrasjon. Den vakte besvær i det politiske miljø fordi den innebar at politiske myndigheter hadde marginalisert seg selv og til dels abdisert i forhold til nasjonalt og særlig internasjonalt rettsvesen. Mye av dette var politisk irreversibelt, som inkorporeringen av menneskerettstraktatene i nasjonal lovgivning og ikke minst den norske EØS-traktaten som regulerte Norges forhold til EU. Regjeringen – i sin oppfølgende melding om maktutredningen – satte et demokratibasert spørsmålstegn ved inkorporering av stadig nye rettighetstraktater, men var i realiteten bundet av interessekampen bak og partiholdningene til den postnasjonale rettsutviklingen. Maktutredningen stimulerte en debatt, men ga ikke politisk kraft til et linjeskifte.

DYBDE ELLER BREDDE?

De nordiske maktutredningene har alle vært svært produktive, med et stort antall bøker, rapporter og fagartikler over et bredt felt. Det er ikke mange deler av statsvitenskapen i de nordiske land som ikke har vært mobilisert gjennom utredningene. Utfordringen har vært å balansere uendelig lange ønskelister mot kravet om avgrensning, konsentrasjon og grundighet. Sluttbok og sluttrapport har vært slike konsentrasjonstiltak, men hovedinntrykket har vært enorm bredde, med flere titalls bøker og rapporter på ulike områder. Makt og demokrati er statsvitenskapen privilegerte felt. Det ble nærliggende å engasjere betydelige deler av fagmiljøet for å dekke et mandat som var relativt åpent og ga stort spillerom for forskergruppen selv.

Vi kunne ha gjort noe helt annet. Vi kunne ha prioritert noen få, helt sentrale emner og gitt dem inngående behandling på en måte som ikke var

gjort før. Forskergruppens medlemmer kunne ha fått ansvar for å produsere én stor bok hver, en tung monografi, gjerne med innspill fra forskere utenfra og med en krets artikler i tilknytning til bokprosjektet. Det kunne ha gått, men det kunne også ha havarert – i uferdige ansatser og i strid om hva vi *ikke* dekket. Det valget vi traff var tryggere, ikke minst fordi det innebar at vi trakk veksler på en langt bredere del av det statsvitenskapelige miljøene, og dermed unngikk altfor mange frustrasjoner og opprivende innspill fra sidelinjen. Kanskje mistet vi sjansen til noen virkelige milepeler i utviklingen av nordisk statsvitenskap.

På ett viktig felt gikk den norske forskergruppen bredere ut enn vår egen forskerbakgrunn skulle tilsi. Makt blir formidlet gjennom mediene; massemedia er selv en maktfaktor. Derfor egasjerte vi medieforskere og la betydelig vekt på studiet av medier og makt. Her hadde det skjedd radikale endringer siden den første norske maktutredningen, der media også fikk betydelig oppmerksomhet.

Partipressen var avskaffet, radio/TV-monopolet avviklet, mediekonkurransen skarpere og utviklingen kommersialisert. Hva betydde kommersialiseringen og det nye eierskapet for medias innhold?

Den svenske maktutredningen hadde vist at ideologien i massemedia er tvetydig. Den er *populistisk* i sin pleie av publikum som forbrukere og i sin selvoppfatning som maktkritisk *advokat for de stemmesvake*. Men den er samtidig *elitistisk* i mye av sin politiske korrekthet og sitt syn på hva publikum bør mene. I den norske utredningen forsøkte vi å konkretisere dette i norsk sammenheng, med en rekke mer inngående medieanalyser.

Vi hadde også oppdaget at medienes kilder var sterkere profesjonalisert, gjennom PR-byråer og regissert lobbying. Informasjonsbyrå-bransjen var en av de raskest voksende bransjene i Norge i 1990-årene. Her ga maktutredningen nye studier av lobbybransjen, PR-firmaenes rolle og lobbyvirksomhetens betydning til fortrengsel for noe av den organiserte korporatismen fra den første maktutredningens tid. Deler av statsvitenskapen hadde vært medievitenskap helt fra starten etter annen verdenskrig, og maktutredningene førte mediestudiene inn i sentrum av faget.

I etterkant av maktutredningene følger revolusjonen i elektroniske medier. De maktpolitiske og demokratiske implikasjonene av sosiale medier på nett vil være et viktig tema for fremtidige maktutredninger, enten de organiseres som store programmer eller ikke.

Bredde eller dybde er et dilemma for organiserte maktutredninger med begrenset tidsramme og ressurstilgang, men ikke for statsvitenskapen

som disiplin. I disiplinutviklingen er bredde og dybde forutsetninger for hverandre. Med større faglig arbeidsdeling og lengre tidshorison, løser dilemmaet seg opp. Da er det rimelig å spørre hvorvidt de fire–fem første nordiske maktutredningene også bør være de siste. Hva er offentligheten tjent med? Og hva tjener statsvitenskapen?

MAKTUTREDNINGER TIL BESVÆR?

Norske medier utnyttet et ironisk poeng da jeg ble oppnevnt som leder av den andre norske maktutredningen i 1998. Noen måneder før, da Stortinget bestemte at en ny maktutredning skulle settes i gang, ble jeg intervjuet i norsk radio om vedtaket. Jeg uttalte at en ny maktutredning var helt overføldig: makt- og demokratistudier var en selvfølgelig del av statsvitenskapen og dette drev vi med hele tiden; en egen utredning ville bare forkludre den normale forskningsprosessen. Intervjuet ble rimelig nok avspilt og referert den dagen det ble kjent at jeg hadde akseptert å lede arbeidet med en ny maktutredning.

Jeg synes fortsatt at det var et poeng i innvendingen. Makt og demokrati er statsvitenskapelige kjerneområder som analyseres fortløpende. Det er ingen spesielt god begrunnelse at egne maktutredninger får bevilgninger som faget ellers ikke ville ha fått. Det er ikke en gang sikkert at dette er riktig, på litt lengre sikt.

Begrunnelsen må være en annen. Faglig har maktutredningene gitt en satsing som konsentrerer innsats og synliggjør fagmiljøer. I heldige øyeblikk har de bidratt med analyser og perspektiver som har løftet faget og fagmiljøene.

På tross av kontrovers og motforestillinger har maktutredningene også gitt statsvitenskapen høyere offentlig profil; de har bidratt til faglig rekruttering, studenttilgang og kanskje utvidede karriereveier.

Endelig er offentlige maktutredninger ledd i samfunnets selvrefleksjon. De bidrar til bevissthet om maktforhold og om demokratiets vilkår, selv om politisk debatt og praktisk gjennomslag er begrenset. Politisk uavhengige maktutredninger skal være provoserende, de skal være sand i maskineriet, slik enhver uavhengig analyse av politikk bør være.

Det er gode faglige grunner til å innsnevre og avgrense fremtidige utredninger av makt og demokrati. Det er gode grunner til å legge større vekt på dybde enn bredde. Her har vi likevel hatt en paradoksal erfaring med maktutredningene i Norden: selve ordet *makt* er uendelig fascinerende

både innenfor og utenfor fagmiljøene. En *maktutredning* er en debattska-
pende reklameplakat som ingen andre betegnelser kan konkurrere med.
De offentlig oppnevnte maktutredningene har balansert på stram line mel-
lom forskningskrav og politisk interesse. Her ligger også en av statsviten-
skapens hemmeligheter: den vegeterer på interessen for *makt* i en grad
som overgår alle andre disipliner.