

Demokrati og politisk organisering i en krisetid

Johan P. Olsen

Democracy and political organization in a time of crisis

Democratic backlashes challenge the optimistic faith in the ruled as rulers, rational organization and decision-making, civil coexistence and progress; and fear of the future of democratic institutions, identities and ways of life reactivates enduring issues about the role of institutions in political and societal life. Here (also Olsen 2026) I offer an organizational-institutional approach to these developments. Attention is directed towards democracy's normative, societal and political-organizational foundations; government organization's contribution to democracy and civilized coexistence; conditions for deliberately fostering democratic institutions and identities and combining governing as forming and adapting to society.

Democracy is portrayed as a dynamic process, and a key distinction is made between governing within a political order and governing when the order is challenged. Democracies face illiberal and authoritarian attacks, as well as justified complaints about the organization, working and developments of both majoritarian and non-majoritarian institutions. There is a possibility of democratic crumbling or collapse; a restoration of the old order, as institutions have more time to organize their opposition; and democracies may innovate and develop a New Order, a New Deal and a New Narrative that gives meaning and a feeling of direction to citizens and makes conflicts constructive rather than destructive.

Demokratiet utfordres

I løpet av tre tiår har demokrati-debatten endret seg drastisk. Oppmerksomheten er flyttet fra hvordan europeisk (vestlig) demokrati, verdier og visdom best kunne spres til resten av verden til påstander om at europeisk demokrati, institusjoner, identitet og levemåter er truet. I en situasjon hvor både institusjonenes offisielle retorikk og akademiske teorier om folkelig selvstyre utfordres, er en mulighet å forsvare den bestående orden mot de kreftene som truer, med velkjente metoder og stegvise endringer i forholdet mellom etablerte

Johan P. Olsen är professor emeritus vid Oslo universitet och grundare av forskningsprogrammet ARENA
Senter for europaforskning.
E-post: j.p.olsen@outlook.com

institusjoner. Det kan imidlertid ikke tas for gitt at land som kaller seg, og kalles demokratiske, allerede har en endelig løsning, og si seg tilfreds med det som er. Utfordringene krever en mer dynamisk forståelse av liberalt demokrati som politisk orden og styringssystem under skiftende handlingsbetingelser.

Forestillingen om at demokrati som styreform (igjen) er i fare, og at demokratiets fremtid avhenger av de politiske institusjonenes kvalitet, deres evne til å skape orden og ordnet endring, bidrar til at viktige og varige spørsmål om politisk organisering vekkes til live igjen: Aristoteles interesse for hvordan institusjoner virker ordnende og utvelgende; hvordan enhver politisk orden gjennom sin organisering gir uttrykk for en etikk, normer, erfaringer, maktforhold, en oppfatning om det gode liv og hvilke institusjoner som bidrar til å skape den gode stat, borger og samfunn. Likeledes: Platons interesse for hvordan det gode styresett er avhengig av styrernes utdanning og trening og hvordan man kan finne de riktige styrerne – filosofkonger som kjenner og følger sannheten, inkludert moralsk sannhet.

Forsøk på å fostre demokrati krever god forståelse av den orden man ønsker å forandre. Men oppmerksomheten kan ikke bare rettes mot å beskrive, analysere og evaluere *det som er* – hvordan eksisterende politiske institusjoner er organisert og fungerer, med hvilke effekter, og hvordan de endres. Oppmerksomheten må også rettes mot hva som *bør* være og hva som *kan* og *må* gjøres for å videreutvikle et demokratisk fellesskap ved å bygge og endre institusjoner på en legitim måte. Det vil si, kritisk refleksjon og offentlig samtale om institusjonenes normative og sosiale grunnlag, organisering, virkemåte, effekter og dynamikk. Det er nødvendig å stille diagnoser om hva som er problematisk med den eksisterende orden. Hva som hindrer god styring og sivilisert samliv og skaper misnøye, hva 'folkestyre' kan og bør bety og implisere, hvorfor demokrati er ønskelig, og komme med forslag til forbedringer.

Den demokratisk-optimistiske troen

Representativt-liberalt demokrati forutsetter at de styrte er de styrende. Borgere med rett til lik deltakelse, innflytelse og behandling av myndighetene skal bestemme hvilke institusjoner og aktører som skal treffe ulike typer bindende beslutninger på vegne av befolkningen. 'Det kalkulerende ideal' (Spragens 1990) og troen på rasjonelle beslutninger, organisasjon og koordinert samarbeid står sterkt i europeisk kultur. Folket og folkevalgte skal styre innenfor legitime institusjonelle rammer. De er problemløserne, beslutningstakere som lærer av erfaring, skaper forbedringer til alles beste og står ansvarlige overfor fellesskapet. Institusjoner, prinsipper og regler følges, som en moralsk forpliktelse, fordi de er skapt gjennom legitime prosesser.

Den demokratisk-optimistiske troen er en del av en større fortelling om europeisk sivilisasjon: *Homo Faber* og *Homo Adaptabilis* – troen på

menneskelig vilje, forståelse, rasjonalitet, organisasjon og kontroll. Den teknologiske utviklingen og den industrielle revolusjonen bidro til et språk om politisk-administrativ organisering preget av maskiner, og for Max Weber var rasjonalisering og *Entzauberung*, herunder rasjonell-byråkratisk administrasjon i stat og foretak, et særtrekk ved europeisk kultur. Byråkratisering innebar tro på legalitet, funksjonalitet, forutsigbarhet og organisasjon som virkemiddel for å sikre målet, koordinert kollektiv handling. Autoritet ble forstått som lydighet overfor en orden og roller, og ikke overfor enkeltpersoner. En legitim orden kunne opprettholdes så lenge de som utøver autoritet og de den utøves over har en felles oppfatning om legitimitet. Menneskene kontrollerer sin skjebne. De styrende vet hva de vil, hvordan det kan oppnås og de har ressurser til å få det de ønsker. Via fornuft og erfaring vet de hva som må gjøres for at de skal kunne leve sammen på en sivilisert måte.

Konstruktive og destruktive konflikter

De siste årenes utvikling reiser imidlertid tvil om flere av antakelsene den demokratisk-optimistiske troen bygger på. I moderne multi-kulturelle, komplekse og dynamiske demokratier er det ikke grunn til å forvente stor enighet når det gjelder hvordan en befolkning skal organiseres og styres politisk og hvordan man skal leve sammen. Det er ikke nødvendigvis enighet om hva som er viktige problemer, moralsk riktig og sant, og det er vanskelig å forene motstridende demokratiske verdier og interesser. Mange spørsmål har ikke varige, objektive svar. 'Demokrati' er et honnørord. Men det er også omstridt, tvetydig og dynamisk og inviterer til kritisk debatt. 'Folket' er mer eller mindre homogent. Det er vanskelig å forene forestillingene om det suverene individ og det suverene folk og samhold basert på kalkulerte kontrakter, identitetsbaserte pakter og et balansert maktforhold mellom organiserte interesser. 'Politisk organisasjon' kan tolkes som et instrument for valgte ledere, et biprodukt av økonomiske, teknologiske og sosio-kulturelle prosesser, og som institusjoner med en viss autonomi og egendynamikk.

Politikken skal både styre og representere samfunnet. Handlingskraft må veies mot faren for maktmisbruk. Offentlig innsyn og opposisjon er mer eller mindre legitim. Det er et spenningsforhold mellom evnen til å treffe kollektive beslutninger og fostre et demokratisk fellesskap. Det er vanskelig å balansere hva som skal være offentlig og privat, og besluttes i sivilsamfunn, markeder eller familier; majoritetsavgjørelser og individers og minoriteters friheter og rettigheter. Likeledes: Hva som skal avgjøres på ulike politiske styringsnivåer og i ulike institusjoner, hvilke roller folkevalgte, embetsverk, domstoler og borgerne skal ha, og avveiningen mellom profesjonell ekspertise, legfolk og det som i en kultur defineres som folkevett eller sunn fornuft; å forene politisk likhet og sosio-økonomiske ulikheter og maktforskjeller, det kortsiktige og

langsiktige og særinteresser og fellesinteresser. Aktørene må ofte handle uten tilstrekkelige ressurser og en organisasjonsform skal gjerne bidra til å nå ikke bare ett mål, men flere og til dels inkonsistente mål. Demokrati skal fostre orden, robusthet og motstandskraft mot ikke-demokratiske utfordringer, så vel som fleksibilitet og omstillingsevne. Og kritikk av at offentlige institusjoner er lite tilpasningsdyktige og -villige er supplert med interesse for hvordan de kan motstå anti-demokratiske krefter og sikre stabilitet.

Uenighet og konflikt er uunngåelig, og det er ikke grunn til å tro at en enkelt organisasjonsform vil fostre demokrati under alle handlingsbetingelser. Frie valg er, for eksempel, ingen garanti mot illiberale, autokratiske ledere, eller mot velorganiserte, ressurssterke private interesser. Det er ulike meninger om forholdet mellom valgdemokratiet og institusjoner med folkelig mandat, og ikke-majoritetsbaserte institusjoner. Det vil si, enheter som har et spesifikt samfunnsoppdrag og formål, som ikke (helt) skal underlegges flertallsstyre, men ha en viss autonomi til å ivareta spesifikke, langsiktige interesser, verdier og prinsipper og tjene demokratiet basert på nøytral ekspertise og integritet. En komplisert og skiftende blanding av ideer, interesser, ideologier og ressurser i samfunnet bidrar til en sammensatt politisk orden og en skiftende balanse mellom det offentlige og private, politiske styringsnivåer, policy-sektorer og institusjoner.

Utfordringen er ikke å fjerne alle konflikter, men å akseptere forskjellighet og likeverd og finne kompromisser som oppfattes som tilfredsstillende, og som bidrar til integrasjon, demokratisk fellesskap og sivilisert samliv. Demokratisk styre forutsettes å fostre samarbeid, men også å akseptere kritikk, konkurranse og opposisjon som legitim. Det kan ikke forutsettes en felles konsistent og stabil preferansefunksjon. Men det kan være fruktbart å skille mellom hva som skaper forbedringer eller gjør situasjonen verre, og trekke røde linjer som definerer hva som er tolerable løsninger – hva folk synes de 'kan leve med'. Oppgaven er å sikre konstruktive konflikter gjennom dialog og unngå tvilsomme fortellinger om helter, skurker og kamp mellom det gode og onde, noe som skaper destruktive konflikter og disintegrasjon.

Skiftende tro på institusjonenes betydning

Har så politisk organisering og institusjoner betydning når det gjelder å fostre demokrati? Har institusjoner selvstendig forklaringskraft når det gjelder å sikre et styresett som gjør konflikter konstruktive, skaper en legitim samfunnsorden, ordnede endringsprosesser og gir samfunnsutviklingen mening og retning? Den amerikansk-ledede 'adferds-revolusjonen' i statsvitenskapen fra 1950-tallet var et opprør mot en disiplin som la stor vekt på konstitusjoner og formell-legale beskrivelser av politiske og administrative institusjoner. En viktig faktor bak kritikken var den demokratiske Weimar

Republikkens (1919–1933) fall og nazi-diktaturets seier. Omveltningen ble sett i sammenheng med depresjon, hyperinflasjon og fremveksten av ytterliggående partier som utnyttet de økonomiske og sosiale problemene og ydmykelsen etter en tappt verdenskrig og Versaillestraktaten (1919), samt en konstitusjon som tillot betydelig bruk av nødrett. Weimar republikkens fall bidro til at det ble reist tvil om hvilken betydning konstitusjoner og formell-legale institusjoner har, og et standardsvar var at det kommer an på om de underliggende sosiale og økonomiske forholdene er gode, dårlige eller blandede (Dahl 1998:127–8, 139).

En institusjonell tilnærming som bygger på organisasjonsteori og demokrati-teori trekker et skille mellom det som kalles institusjon i dagligtalen (parlament, domstol, kommune, universitet etc.) som *studieobjekt* og institusjon som *analytisk verktøy*. I det siste tilfelle analyseres hvordan 'levende' institusjoner er organisert, hvordan de fungerer og endres i praksis, og ikke bare formell-legale regler, slik tradisjonen lenge har vært i Europa. 'Institusjon' forutsetter at befolkningen ser en organisasjon som å ha samfunnsmessig egenverdi utover de beslutninger og effekter den produserer (Selznick 1957). Institusjoner kan ikke fungere uten tillit i befolkningen, og tillit er avhengig av både funksjonalitet og tilpasning til det som i en kultur er definert som gode organisasjonsformer, to aspekter som ikke nødvendigvis peker på samme organisasjonsform (Meyer & Rowan 1977). Institusjoner foreskriver handlingsregler og utfall som stort sett blir akseptert som normale og naturlige; som forklares og rettferdiggjøres gjennom standard fortellinger; og hvor ressurstilgang og -bruk er rutinisert, med små endringer fra år til år. Kalkulasjon av forventet nytte av alternative valg er bare en av flere handlingslogikker. Det å følge regler avledet fra ens institusjonstilhørighet, rolle eller identitet er en annen. Politisk liv er organisert ikke bare rundt å treffe og iverksette beslutninger, men også å oppdage, bekrefte eller utvikle identitet, oppfatninger om fellesskap og motsetninger; standarder for hva som er rett og rettferdig, kunnskap og ferdigheter (March & Olsen 1989).

Gjennom tiår har mye av den internasjonale debatten om politisk-administrativ organisering hentet ideer fra (idealiserende) private markedsorienterte bedrifter, management og entreprenører, med liten interesse for spesielle trekk ved demokratisk politikk og administrasjon. I kontrast trekker en institusjonell tilnærming tråder tilbake til den klassiske tradisjonen og det *spesielle* ved politikk, den offentlige konteksten og autoritets-, makt- og ansvarsforholdet mellom styrende og styrte. Det vil si, på utskillingen av og virkemåten til en egen institusjonell sfære hvor det skal treffes avgjørelser om saker som gjelder alle borgerne (*res publica*), og som alle skal ha innflytelse på. Prosesser hvor folkets vilje, interesser og meninger defineres og aktørene handler i folkets navn. De bruker offentlige ressurser og forutsettes å treffe valg til det beste for samfunnet og stilles til ansvar overfor folket.

En institusjonell tilnærming bygger på en tradisjon som ser organisasjons-aktører som formålsorienterte beslutningstakere og problemløsere og organisasjoner som instrument for å treffe beslutninger og få ting gjort. Felles goder, også demokrati og sivilisert samliv, kan fostres gjennom organisert samarbeid. Men en institusjonell tilnærming bygger på en mindre heroisk oppfatning av politiske aktørers motivasjon og handlingsevne og majoritetsbaserte og ikke-majoritetsbaserte institusjoners virkemåte enn det den optimistiske troen på demokrati, rasjonell organisasjon og rasjonelle beslutninger forutsetter. I et moderne demokrati befinner aktørene seg ofte i en verden som er mer kompleks og tvetydig og mindre forstått og kontrollert. Organisering gjør en forskjell, men bestemmer ikke utfall og det er uklart under hvilke betingelser demokratisk kvalitet kan fostres gjennom bevisste valg av de styrte som likeverdige borgere og deres valgte representanter. Aspirasjonen her er da heller ikke å foreslå en *quick fix*, men å skissere et rammeverk for å analysere samspillet mellom politiske aktører, institusjoner, den befolkning som skal styre og styres, og deres omgivelser. De politisk-administrative institusjonenes plass i demokratisk politikk og samfunn og hvilke organisasjonsformer som bidrar til å fostre demokratiske fellesskap, institusjoner og identiteter, en velfungerende politisk orden og sivilisert samliv står sentralt.

Styring innenfor og av en politisk orden

Politiske ordener og endringsprosesser er i ulik grad institusjonalisert, og en institusjonell tilnærmingsmåte trekker et skille mellom styring *innenfor* en etablert orden og styring som kan omfatte store og raske *endringer* i en eksisterende orden. I sterkt institusjonaliserte, stabile ordener med differensiering og spesialisering, er oppgaver, formål, verdier, interesser, autoritet, ansvar og handlingsevne nedfelt i relativt stabile prinsipper, regler og roller. Folk vet hva de skal gjøre og hvordan. Styringen skjer i hovedsak innenfor hierarkiske og spesialiserte strukturer og handlingsprogram. I rolige tider blir dermed institusjoner, identiteter og roller stort sett tatt for gitt, og de bidrar til fellesskapsfølelse, tillit og solidaritet og til å holde stat og samfunn sammen. Der er stegvise endringer gjennom legitime prosedyrer, med nye blandingsforhold av velkjente institusjoner. Beslutningsprosesser presenteres gjerne som analyse og problemløsning til det felles beste. Tekniske aspekter ved beslutningene, effektivitet og økonomi er de viktigste suksess-kriteriene. Normer, mål og maktforhold tas for gitt.

I svakt institusjonaliserte ordener og 'organiserte anarkier' med tvetydige mål, begrenset mål-middel forståelse og kontroll (Cohen, March og Olsen 1972), er det sannsynlig at den politiske orden problematiseres og utfordres. I perioder med legitimitetskriser og en institusjonell orden som ikke gir mening, retning og håp for mange eller for grupper med makt, reises det flere spørsmål: Hva

er hensikten med ulike institusjoner og aktører? Hva er de godt for, hvordan fungerer de i praksis og hva bidrar de med til samfunnet? Politikktutformingen kan skje i ustrukturerte situasjoner med nye utfordringer og muligheter, med få kjente prosesser og løsninger, og innenfor åpne strukturer som gir adgang til ulike beslutningssituasjoner for mange deltakere, problemer og løsninger. Det er usikkerhet om utfordringenes styrke og institusjonenes motstandskraft og endringspotensiale; gruppers evne til å identifisere felles interesser, utforme visjoner om det gode styresett og samfunn, organisere seg og kjempe for sitt syn. Det å mobilisere mange aktører, problemer og løsninger for å skape en ny orden kan føre til nytenkning og innovasjon. Men det kan også bidra til usikkerhet, polarisering, fastlåste situasjoner, blokkering av kollektiv beslutninger og redusert gjennomføringsevne, med fare for kaos og disintegrasjon. Spørsmålet om hvem som styrer utviklingen må suppleres med spørsmål om noen styrer i det hele tatt, og institusjonsutforming som styringsmiddel blir ikke bare et teknisk spørsmål om valg av de mest økonomisk-effektive organisatoriske instrumenter, men en kamp om etiske standarder, moral, makt og avhengighetsforhold.

Orden og dynamikk – handlingsrom og handlingsevne

En institusjonell tilnærming blir ofte kritisert for at den forklarer stabilitet bedre enn endring. I kontrast, forutsetter et design-perspektiv at når organisasjonsformer er slik de er, så er det fordi de er formet av aktører ut fra forutbestemte formål, i forhold til de omgivelsene de skal operere i, i den hensikt å forbedre eksisterende praksis (Simon 1970). Det er riktig at en institusjonell tilnærming forutsetter at institusjoner har en viss autonomi og egendynamikk. De tilpasser seg ikke på en enkel og friksjonsfri måte til eksplisitte reformforsøk eller samfunnsendringer. Historien har betydning. Men også et design-perspektiv må ta hensyn til verden slik den er og de aktører og organisasjoner som skal påvirke og påvirkes. For å komme fra der man er til dit man ønsker seg og nå oppsatte mål, må det tas hensyn til ikke bare hva som er ønskelig, men også eget handlingsrom og egen handlingsevne – muligheter og begrensninger i handlingsomgivelsene og internt i egen organisasjon.

Organisering som politisk virkemiddel, med de styrte som de styrende, reiser dermed mange spørsmål. Hva håper man å oppnå? Er ønskede effekter knyttet til policy-utfall og ting som er viktige i folks hverdagsliv – sikre inntekt, mat på bordet, tak over hodet og god helse? Er de knyttet til institusjonenes legitimitet, organisasjon, styringskapasitet og hvordan de påvirker samfunnet – om de bidrar til demokrati, orden, forutsigbarhet, rettferdighet og fornuft; og til hvordan institusjoner påvirker aktørenes identitet, rolleforståelse, oppfatninger om hva som er passende, maktforhold og hvilke handlingslogikker, fellesskap

og motsetningsforhold de aktiviserer? Er reformforslag forenlig med, eller står de i motsetning til de etablerte institusjonenes normative, sosiale og politisk-organisatoriske fundament, deres verdi- og interessegrunnlag, virkelighetsforståelse og maktbasis? Og siden folk ikke er født som demokrater: hvilke institusjoner gjør det mulig for en befolkning å utvikle seg selv moralsk og praktisk som styrende og styrte demokratiske borgere? Hvordan kan de lære å leve sammen, bevare fellesskap og hindre destruktive konflikter ved å balansere politiske og økonomiske, teknologiske, sosiale og kulturelle endringsprosesser? Og under hvilke omstendigheter kan demokratiske organisasjonsformer og identiteter velges, og av hvem?

Ulike grader av institusjonalisering påvirker både *handlingsrommet* for organisering som virkemiddel og *handlings- og styringsevnen*. I sterkt institusjonaliserte, legitime og stabile ordener hvor verdimønstre, grunnleggende oppfatninger og maktforhold er relativt stabile, med mange og klare rettigheter, plikter, roller og handlingsprogram, vil 'menyen' av alternativ det kan velges fra være begrenset. Men fordi mange forhold kan tas for gitt, noe som skaper en relativt oversiktlig situasjon, blir det mulig å gjøre mål-middel rasjonelle valg av organisasjonsform. I svakt institusjonaliserte ordener og 'organiserte anarkier' er handlingsrommet større. Men samtidig er handlingssituasjonen mer kompleks og dynamisk og sjanse-elementet større når det gjelder hvilke beslutningssituasjoner, aktører, problemer og løsninger som aktiveres og deaktiveres. Det er mer komplisert å forstå hvilke handlingsalternativ man har og deres konsekvenser, og det er lettere å samles i motstand mot en eksisterende orden enn å bygge en stabil koalisjon rundt en ny orden.

Stegvise reformer innenfor stabile institusjonelle rammer, er relativt godt forstått. Men mye gjenstår når det gjelder å forstå radikale og raske endringer hvor den politiske orden og dens grunnleggende regler står på spill; hvor de styrte eller de styrende ikke lenger har tillit til og respekterer den eksisterende orden, men utfordrer den, med institusjonelt sammenbrudd som et mulig resultat. Det er i slike perioder effektbegrepet utvides og knyttes til virkninger på den politiske orden – grad av felleskap, legitimitet, tillit og solidaritet. Og mens folk i sterkt institusjonaliserte ordener gjerne aktiviseres innenfor etablerte kanaler for deltakelse og krever stegvise endringer, bidrar reelle eller påståtte multi-kriser gjerne til mobilisering også utenfor disse kanalene og skaper et vindu for omfattende endring i den politiske orden.

Demokratisk forvitring, kollaps, gjenoppbygging, fornyelse?

Står så Europa (og verden) overfor grunnleggende endringer i den politiske og samfunnsmessige orden i en periode hvor demokratiet trues av både styrte og styrende? Eller er de demokratiske institusjonene sterke nok til å stå imot

utfordringene, ved å forsvare det som er eller utvikle nye former for demokrati? Politisk teori utvikles gjerne mest i krisetider (Wolin 1960), og både endringer i Europa etter andre verdenskrig og utviklingen i USA de siste årene gir muligheter for å studere hvordan institusjoner vokser frem, blir tatt som naturlige og fornuftige, mister tillit og forvitrer; den politiske organiserings betydning for institusjonell stabilitet, ordnet endring og hva som holder et demokratisk fellesskap sammen.

Den Europeiske Union er et eksperiment i politisk organisering og styring hvor det søkes etter en demokratisk orden til tross for store motsetninger, sosiale ulikheter og makt-forskjeller. Viktige institusjoner er bygd opp på det europeiske nivå. Men utviklingen er ikke et resultat av en enhetlig plan eller strategi, og den illustrerer at omfattende endringer i en politisk orden kan ta tid. Etter mer enn et halvt århundres forsøk på å bygge et europeisk politisk fellesskap er det fortsatt debatt og strid om hvordan fellesskapets territorielle grenser skal trekkes og hvem man skal ha et politisk fellesskap med; hvilken dagsorden fellesskapet skal ha og demokrati som legitimerende normbegreps mening, viktighet og plassering på det nasjonale eller europeiske nivå. Det samme gjelder Unionens sosiale basis og forholdet mellom nye og gamle identiteter og dens politisk-organisatoriske basis og hvordan ansvar, autoritet og makt skal fordeles mellom territorielle styringsnivåer, institusjoner og mellom politikk og samfunn (Olsen 2010, 2026). Betydelig makt er overført til det europeiske styringsnivået. Men institusjonaliseringsgraden er ujevn. Det er kritikk av 'byråkratiet' og 'teknokratiet' i Brussel og begrenset støtte til å bygge en føderal stat. Medlemsstatene har vist motstandskraft, til forsvar av nasjonal-statlige institusjoner, identiteter, egenart og tradisjoner. Muligheten for sammenbrudd og andre former for europeisk samarbeid enn EU er på dagsorden. Det er en vanskelig balansegang mellom å bygge handlekraft og å holde sammen. Formelle og uformelle krav om enstemmighet på mange saksfelt gjør at Unionen har problemer med å treffe kollektive, bindende beslutninger og det er motstand mot et nytt konvent med mandat til å endre den eksisterende orden.

Mye oppmerksomhet er imidlertid flyttet fra forholdet mellom det europeiske og det nasjonale nivå til Europas rolle i en global orden i endring. Utfordringer knyttet til krigen i Ukraina, teknologisk og økonomisk konkurransekraft, masseinnvandring og grensekontroll har påvist avhengighetsforhold og varierende evne til å bygge enighet og treffe og iverksette kollektive beslutninger. I tillegg kommer utviklingen i USA og usikkerhet om den sikkerhetspolitiske orden og frihandelsordninger. Trump-administrasjonens *National Security Strategy 2025* sier at den europeiske sivilisasjonen og nasjonale identiteter kan kollapse på grunn av lave fødselstall i Europa og stor innvandring. Det skjer en kamp om verdier og teknologisk, økonomisk og militær styrke. Europa er svak og uten selvtillit og klarer ikke å tilpasse seg

nye handlingsbetingelser. Demokrati og ytringsfrihet er truet. USA skal hjelpe til og '*Make Europe Great Again*'. Men støtte til ytre høyre-regimer og partier i Europa som ønsker en illiberal politisk orden, blir av mange tolket som forsøk på å splitte og svekke den Europeiske Union.

For en som studerte statsvitenskap i 1960-årene, med lærebøker som etterlot liten tvil om at USA var verdens demokratiske ledestjerne og en modell for andre -med konstitusjonell maktdeling mellom styringsnivåer og mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt, noe som skulle hindre dominans, maktmisbruk og tyranni- er det overraskende hvor omfattende og raskt endringene har kommet og hvor lite motstandsdyktig institusjonene synes å være. Det har skjedd en sterk utvikling med eksekutiv toppstyring og *personlig* makt, bort fra en upersonlig, institusjonalisert orden. President Trump erklærer kriser og unntakstilstand og gir *presidentordrer* som kan endres og fjernes raskt uten tidkrevende utredninger og debatter. Presidenten skaper konfrontasjon med tidligere allierte og han bruker en anti-institusjonell retorikk, halvsannheter og usannheter, med sikte på å styrke egen makt og begrense makten til andre styringsnivåer og institusjoner, inkludert den lovgivende og dømmende makt. Offentlig administrasjon beskrives som inkompetent, ineffektiv, korrupt, uten integritet og som ikke samfunnsnyttig. Det søkes også kontroll over massemedia, universiteter og andre enheter som forutsettes å ha en viss uavhengighet.

Utviklingen utfordrer troen på de demokratiske institusjonenes motstandskraft og innovasjonsevne og mulighetene for å bruke organisering til å fostre demokratiske institusjoner, identiteter og fellesskap. Krisene inviterer kritikk både når det gjelder offisielle fortellinger og praksis. Det finnes ikke teori eller empiri som gir grunnlag for å forutsi utviklingen. Men *en* mulighet er at den dominerende aktøren i etterkrigstidens internasjonale regelbaserte orden, gjennom maktpolitikk vil være i stand til å endre både den og USAs egen orden, og at anti-demokratiske, autoritære krefter vinner frem i stadig flere europeiske land, med demokratisk forvitring eller kollaps som resultat. En *annen* mulighet er at endringene har vært mer omfattende og raskere enn de fleste hadde ventet, at det tar tid å mobilisere motaksjoner, men at institusjonene vil vise seg motstandsdyktige, slik at den tidligere demokratiske orden gjenopprettes. En *tredje* mulighet er at organisering som virkemiddel kan brukes til å hindre en illiberal, autoritær utvikling, men at det kreves nytenkning om demokrati som integrerende faktor – dets normative-, sosiale-, og politisk-organisatoriske basis.

Demokratisk fellesskap og selvstyre, med de styrte som de styrende er et inspirerende ideal. Men demokrati-forståelse krever realistiske forventninger og aspirasjonsnivå når det gjelder styrende og styrte, organisering og forbedringspotensialer i ulike handlingskontekster. Det er behov for å skape aksept for at moderne demokratier må leve med dilemmaer, konstruktive konflikter og kompromisser. Det er også behov for folkelig innsyn i om institusjoner, både

majoritetsbaserte og ikke-majoritetsbaserte, faktisk lever opp til demokratiske prinsipper, sine samfunnsoppdrag og om de forholder seg til hva som i en kultur anses som fornuftig, rettferdig og et godt styresett og samfunn. Fortjent legitimitet kan fostres ved å forbedre institusjonenes evne til å møte demokratisk *berettiget* kritikk. Det at demokratiet trues av anti-demokratiske krefter, må ikke skygge for at deler av dagens kritikk er berettiget. For eksempel kritikk av økende fattigdom og større økonomiske forskjeller som brukes til å påvirke valg, lobbyvirksomhet rettet mot folkevalgte og embetsverk, så vel som kritikk av domstolenes virksomhet, hvor høye kostnader gjør at mange ikke har ressurser til å bruke domstolene og ta risikoen som følger med å tape en rettssak.

En utfordring er å utvikle organisasjonsformer som gir innsikt i faktiske avhengighetsforhold, handlingsrom og styringsevne. Former som foster demokratisk fellesskap, tillit og lojalitet, og som gjør det mulig å drøfte behovet for en *ny politisk orden*, en *New Deal* med omfordeling av goder, byrder og makt, og *nye fortellinger* som gir mening, tilhørighet, retning og håp til folk. Demokratier må forholde seg til spørsmål som ikke har korrekte og varige løsninger. Det kompliserer demokratisk styring, men gjør det også nødvendig med organisasjonsformer som sikrer folkelig innsyn, deltakelse, innflytelse, likeverd og evne til å utvikle en felles forståelse om hva det er viktig å være enige om og hva det er greit å være uenige om når de gjelder politisk fellesskap med hvem og om hva, og hvordan samfunn skal organiseres og styres politisk.

Referanser

- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P., 1972. "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly* 17, s. 1–25.
- Dahl, R.A., 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P., 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B., 1977. "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology* 83, s. 340–363.
- Olsen, J.P., 2010. *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P., 2026. *Government Organization and Civilized Coexistence. The European faith in the ruled as rulers and some enduring democratic dilemmas and balancing acts*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Selznick, P., 1957. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Harper and Row.
- Simon, H.A., 1970 (paperback ed.). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge Ma: The MIT Press.
- Spragens Jr., T.A., 1990. *Reason and Democracy*. Durham: Duke University Press.
- Wolin, S.S., 1960, *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Boston: Little, Brown & co.