

Sluttord: Institusjonalisme og veien videre

Johan P. Olsen

Med utgangspunkt i en institusjonell tilnærming bygd på demokratiteori og organisasjonsteori har jeg forsøkt å gi et bidrag til en forskningsagenda med utgangspunkt i utfordringer demokratiske ordener, institusjoner, identiteter og levemåter står overfor. Artikkelen ble sendt til *Statsvetenskaplig tidskrift* fordi tidsskriftet på en god måte kombinerer interesse for politisk teori og praksis, nåtid og historie. Redaktørene Magnus Jerneck og Björn Badersten fant bidraget verd å trykke, og jeg takker for godt samarbeid og for at de inviterte kommentarer fra flere disipliner. En takk også for disse innspillene. Det er her ikke mulig å diskutere dem i detalj. Jeg må nøye meg med å sammenholde den institusjons-sentrerte tilnærmingen med en aktør- og en samfunns-sentrert tilnærming og si noe om veien videre.

Et institusjons-sentrert rammeverk

Artikkelen og boken aspirerer til å gi et institusjons-sentrert rammeverk for å forstå demokrati som styreform, hvordan politiske institusjoner er organisert og virker, hvilke effekter de har og hvordan de endres; spesielt hvilken betydning demokratisk-politisk organisasjon og organisering har når det gjelder å styre, representere og gjenspeile samfunnet. Det skilles mellom styring i perioder hvor den politiske orden oppfattes som legitim, og perioder hvor den utfordres, for eksempel i krisetider hvor institusjoner testes, forsvares, kollapser og fornyes. En institusjonell tilnærming til hvordan demokratisk kvalitet avhenger av politisk organisasjon og organisering er utviklet i konkurranse og dialog med en aktør-sentrert og en samfunns-sentrert tilnærming. Det er vanlig å se formelle organisasjoner som uttrykk for menneskelige intensjoner og rasjonelt kalkulert egeninteresse. Det er også vanlig å se organisasjoner som et resultat av konkurranse og seleksjon drevet av krefter i omgivelsene, hvor de mest funksjonelle organisasjonene overlever og de minst konkurransedyktige forsvinner.

En institusjonell tilnærming bygger på et alternativt syn på aktører, organisasjon, organisering og handlingsomgivelser. I motsetning til dagligtalens

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

oppfatning av «institusjon» som studieobjekt, forutsetter institusjon som analytisk begrep at store deler av befolkningen oppfatter en enhet som legitim, og at institusjoner har integrerende kraft. To grunnpremisser er: *Først*, en regelbasert handlingslogikk avledet av institusjonelle identiteter og roller. I stedet for å forutsette *en* universell handlingslogikk, åpnes det for ulike logikker bygd inn i ulike institusjoner med ulike samfunnsoppdrag, normer, regler, praksiser, ressurser og handlekraft. Politiske beslutningsprosesser dreier seg ikke bare om funksjonalitet, insentiver, materielle fordeler og effektiv aggregering av pre-politiske preferanser og ressurser. Fellesskap, identiteter, forventninger, tilhørighet, status, makt og handlingsevne ses som endogene til politikken. *For det andre*: Historisk ineffektivitet. Historien er ikke «effektiv» i den forstand at den raskt når et unikt ekvilibrium, enten gjennom vedtak truffet av strategiske aktører eller gjennom økonomiske, teknologiske, sosiale og kulturelle samfunnsprosesser som ikke er under kontroll av noen enkelt aktør eller gruppe, men som drives av konkurransebasert seleksjon. Det er ingen garanti for at stat og samfunn utvikler seg i takt gjennom gjensidig tilpasning, eller ved at politikken effektivt styrer eller tilpasser seg samfunnet.

De ulike tilnærmingene tar ulike ting som endogent og eksogent til demokratisk politikk. For eksempel, en aktør-sentrert tilnærming forutsetter at ulike organisasjonsformer har ulike effekter. Men den *forklarende* kraften ligger i preferansene og ressursene til identifiserbare strategiske aktører. Organisasjon er et instrument for en vinnende koalisjon eller ressurssterke grupper. Organisasjonsformer har effekter, men ikke *selvstendig* forklaringskraft. For en samfunns-sentrert tilnærming ligger de viktigste forklaringsfaktorene utenfor politikken. Politiske institusjoner er en arena uten *selvstendig* forklaringskraft, og den institusjonelle utviklingen er et biprodukt av nasjonale og internasjonale prosesser.

I kontrast forutsetter en institusjons-sentrert tilnærming at «levende institusjoner» har en viss autonomi, egendynamikk og selvstendig forklaringskraft. Institusjoner både muliggjør og begrenser handlingsrommet og handlingsevnen til aktørene. De bidrar til å skape orden, legitimitet og forutsigbarhet og til å forme og endre politisk-demokratiske institusjoner, identiteter og oppfatninger om hva som er legitime territorielle grenser, tilhørigheter og styringsordninger. Arbeidsdeling og spesialisering, hvor aktører, problemer, løsninger og beslutningsprosesser holdes fra hverandre, kan virke konfliktdepende i forhold til perioder hvor den offentlige oppmerksomheten rettes mot behovet for helhetsvurderinger, samordning og sentrale beslutninger. Samfunn er ikke en samling atomiserte, suverene egeninteresserte individer. Borgerne forutsettes (til en viss grad) å ha en felles identitet, tilhørighet, erfaringer og språk nedfelt i institusjoner, sedvaner og ritualer. Folk tenker ikke bare på seg selv og særinteresser. De er sosiale individer som er opptatt av hvordan de kan

leve godt *sammen*, et syn som gjenspeiles i den old-nordiske forstavelen *sam-*: samfunn, samliv, samfølelse, samtale, samarbeid, samordne etc.

Men som aktører i ulik grad er rasjonelle, motiverte, lærings- og handlingsdyktige, og omgivelser er mer eller mindre konkurransepreget og selekterende, er politiske ordener i ulik grad institusjonaliserte. Prinsipper, regler og praksiser er mer eller mindre klare og konsistente, og det samme gjelder under hvilke betingelser de skal anvendes og hvordan. En orden er ikke perfekt integrert, og ulike institusjoner kan gi ulike tolkninger og handlingsråd. Det som i dagligspråket kalles «institusjon», og formell-legale beskrivelser av disse, kan mangle de egenskaper som her definerer «institusjon» som analytisk begrep.

Personlig makt kan elimineres med ett skudd. Radikale og raske endringer i en institusjonell orden krever stort engasjement og mye ressurser. Stilt overfor nye utfordringer, vil en institusjon bruke eksisterende handlingsprogram, og deretter søke etter alternativer, først nær eksisterende rutiner. Institusjonalisert lærings- og tilpasningsevne gjennom stegvise reformer gjør radikale, krise-baserte endringskrav mindre sannsynlig. Men det kan være mangel på handlingskapasitet og alternativ til den eksisterende orden. Radikale endringsforslag kan skape frykt for uforutsigbarhet, destruktive konflikter og kaos. Den institusjonelle utviklingen av nasjonalstaten og den Europeiske Union har, for eksempel, vært påvirket av intensjonell atferd, konkurranse og skiftende handlingsbetingelser. Men utviklingen er ikke et resultat av en langsiktig plan og strategi. Kriser med stor avstand mellom aspirasjonsnivå og prestasjonsnivå, med misnøye og mistillit til institusjoner og aktører kan imidlertid være en kilde til forandringer. Det kan også enighet bygd på en felles kriseoppfatning og en hegemonisk aktør. Men det er ikke gitt at et pluralistisk, multikulturelt samfunn har de nødvendige felles verdier, interesser og virkelighetsoppfatninger til at man vil akseptere sentral styring gjennom kollektive, bindende beslutninger og forbli et demokratisk samfunn. Det er også usikkert om en slik befolkning kan leve sammen som autonome, egeninteresserte individer med ulike preferanser og ressurser *uten* å treffe kollektive vedtak med en viss bindende kraft.

Veien videre

Uro for demokratiets fremtid har aktivisert flere av de store stridsspørsmålene i politisk tenkning. Politikk som behandling av saker som gjelder for alle berørte (*res publica*). Hva som skal være felles, med hvem, hvordan felles beslutninger skal organiseres og rollene til ulike institusjoner og aktører. Hvordan offentlig makt skal fordeles, utøves, legitimeres, kontrolleres og holdes til ansvar. Hvordan fellesinteresser og særinteresser, helhet og deler skal avveies. Hva «demokrati» betyr og skal bety, hva det krever, og hvordan demokratiet kan forsvares i forhold til anti-demokratiske og anti-liberale utfordringer, og videreutvikles.

Fokus har her vært på om studier av organisasjon, organisering og institusjoner kan gi et bidrag til å forstå hva som holder demokratiske fellesskap sammen, og hva som truer dem. En institusjonell tilnærming forutsetter at det å ta et steg nærmere idealet om de styrte som de styrende krever mer realistiske antakelser om demokratiske borgere og deres representanter, rasjonelle organisasjoner og beslutninger. Det er også grunn til å tro at forståelse av demokratiske krisetider i sin velferdsstats-versjon og sin økonomisk-liberale markedsversjon, med mulighet for en epoke uten demokrati eller et tidsskifte til en ny historisk form for demokrati, krever samarbeid mellom ulike teoretiske tilnærminger til samspillet mellom politiske aktører, institusjoner, den befolkningen som skal styre og styres, og deres internasjonale omgivelser.

«Krise» begrepsfestes og brukes i flere betydninger, noe som bidrar til ulike tolkninger, konflikter og maktkamp. Her forstås krise som *de-institusjonalisering* – prosesser hvor nye aktører og saker aktiviseres og institusjoner, identiteter og oppfatninger om moral, sannhet, rettferdighet og maktfordeling utfordres. Ordet viser ofte til en situasjon som er vanskelig, utfordrende og farlig. Men det kan også, ifølge kinesisk tankegang, vise til et vippepunkt hvor utgangen kan bli positiv eller negativ. Kriser kan virke polariserende eller samlende. De kan føre til sammenbrudd, men også til mobilisering av ressurser, nytenkning og forbedringer. Opprør mot sekulære og geistlige autoriteter er et viktig aspekt ved fremveksten av demokrati i Europa. Krisemaksimering er en teknikk som brukes for å fange oppmerksomhet, med varierende suksess når det gjelder hvor mange og hvem som opplever krise. Det kan være ulike oppfatninger om det finnes en krise, hvor alvorlig den er, hva som er årsaken, om truslene kommer innenfra eller utenfra, hvilket ansvar offentlige myndigheter har, og om hva som må endres. Kreves det endring i personell, organiseringen og rollen til en institusjon? Eller kreves det omfattende endringer i inter-institusjonelle ordninger og den politiske orden som helhet?

«Demokrati» er for mange et honnørord. Men begrepet er også omstridt, tvetydig og dynamisk. Det finns motstandere av en demokratisk-liberal styreform. Demokrater kan være uenige om hvilke normative kriterier som skal definere demokratisk kvalitet, og hvilken vekt som skal legges på demokrati i samfunnslivet. Mange har sine favorittinstitusjoner – parlamentet, eksekutiven, domstolen, sentralbanken, ekspertbaserte enheter, det sivile samfunn, redaktørstyrte medier, markedet etc. – og de mener at kriser kan overvinnes ved at favoritt-institusjonene styrkes. Andre sier det er disse institusjonene som skaper misnøye og tap av legitimitet, og at en styrking vil øke problemene. Det kan være uenighet om hvilke effekter ulike organisasjonsformer har og hvilke institusjoner som bidrar til å styrke eller svekke demokratisk styring og levemåter. For eksempel, hvilke institusjoner som er best egnet til å sikre fri og åpen offentlig debatt, rettferdige valg, evidensbaserte autoritative beslutninger, sette

ideer og beslutninger ut i praksis, lære fra erfaringer og balansere individuelle interesser, gruppeinteresser og samfunnsinteresser.

Demokrati legitimerer debatt, kritikk, konkurranse, opposisjon og konflikt. Vitenskapen legitimerer å stille spørsmål ved etablerte sannheter. En kapitalistisk markedsøkonomi legitimerer konkurranse som kan bidra til det Schumpeter kalte «Creative Destruction» – økonomisk endring som skaper nye produkter og organisasjonsformer, ødelegger gamle og skaper fremgang. Men det kan også være ulike oppfatninger om hva som er legitime endringsprosesser og forholdet mellom design «ovenfra» med politisk styring av samfunnet, og endringer «nedenfra» gjennom folkelige initiativ og folkebevegelser, og styringens tilpasning til samfunnet. Likeledes: mellom en ordens motstandskraft og endringsevne, og mellom sterkt lederskap og en hierarkisk stat som kan treffe raske og effektive beslutninger og det å fostre demokratisk fellesskap gjennom representasjon av alle samfunnsgrupper.

I hvilken grad og hvordan trues så folkestyret i dag? Kommentarene til min artikkel illustrer at man kan ta utgangspunkt i utfordringene til enkelt-institusjoner som antas å fostre demokrati, eller i anti-institusjonalisme rettet mot den demokratisk-politiske orden som helhet.

Parlament og valg: Parlamentet «är demokratins hjärta och själ». Folkeviljen kommer til uttrykk gjennom frie valg og representasjon, men parlamentenes innflytelse svekkes (Marie Demker). Den parlamentariske styringskjeden er viktig. Men det finnes konkurrerende normsystemer og maktsentra. Det er forskjeller i hva borgerne vil ha felles med hvem, og motstand mot et sterkt EU-Parlament er ikke nødvendigvis uttrykk for anti-demokrati, men at man ikke ønsker en europeisk føderal stat. Politiske ideologier har ulikt syn på politikkens makt og begrensninger og hvilken autonomi ikke-majoritetsbaserte institusjoner skal ha i forhold til dag-til-dag politikken. Valgte lovgivere konkurrerer med ideer om universelle menneskerettigheter, naturrett, rettigheter forankret i en kultur eller i internasjonale avtaler. Det er ulike oppfatninger om hva en stor, representativ forsamling kan lykkes med. Parlamentene kan ha form som instrument, arena eller institusjon, og deres status og makt varierer over tid. Det er også variasjon når det gjelder parlamentenes interne organisasjon, valgordninger, partisystemer, maktfordeling og konfliktnivå i samfunnet. En utfordring er å trekke en grense mellom hva som er «normale» konflikter rundt den institusjonelle maktdelingen og hva som er en demokratisk utfordring.

Rettsstat og domstolenes autonomi: I et liberalt demokrati bygd på rettsstats-prinsippet skal offentlig makt organiseres og utøves gjennom rettsregler, med autonome domstoler som nøkkel-institusjon; noe som skal sikre maktfordeling, ytringsfrihet, rettssikkerhet, likebehandling, redusere vilkårlighet og gi forutsigbarhet. Men i dag er det rettstatskrise. Å styre gjennom lov er forskjellig fra rettsstatsprinsippet, som krever demokratisk legitimering. I kontrast:

illiberal demokrati kjennetegnes ved at det foretas valg, men at de styrende bruker demokratiske institusjoner til å svekke demokratiske grunnprinsipper (Laurianne Allezard og Xavier Grousot). Likevel, mens noen advarer mot at domstolene mister autonomi, er andre bekymret for juridifisering av politikken og domstolene som lovgiver. Tolkningen av rettsstatsprinsippet varierer mellom land, politiske grupperinger og over tid. Folk kan følge lover som en moralsk forpliktelse, men også ut fra frykt for straff. Mens det er lett å finne eksempler på at domstolenes autonomi er truet, kan det -igjen- være vanskelig å trekke en klar grense mellom hva som er «normale» maktfordelingskonflikter og hva som er en demokratisk utfordring.

Folkeviljen og politisk offentlighet. Ytringsfrihet, fri debatt, offentlig innsyn og transparens er viktig for hvordan folkeviljen formes og politikken og samfunnsutviklingen blir forstått og vurdert. Kommunikativ rasjonalitet -konkurranse mellom argumenter, hvor deres rasjonelle kvalitet, og ikke hvem som sier noe, teller- skal bidra til at moral og fornuft blir forankret i folket, at individuell og kollektiv autonomi blir gjensidig konstituerende, og at demokratiske fellesskap sikres legitimitet. Nå er imidlertid den kommunikative prosessen truet (Eva Erman). Kunstig Intelligens, digitalisering, nye kommunikasjonsteknologier og mektige tekno-foretak er blant utfordringene. Det er viktig av å stille offentlige myndighetsutøvere og private maktgrupperinger til ansvar ved å kreve forklaringer og rettfærdiggjøring. Men idealet om kommunikativ rasjonalitet er krevende, og det har sine kritikere. Det er også ulike meninger om hvor stor trusselen mot fri meningsdannelse er i dag, hvor omfattende desinformasjon, propaganda og løgner var tidligere, og om ulike institusjoners evne til å skape demokrater med vilje til å lytte til rasjonelle argumenter, tøyte egen makt og inngå kompromisser. Demokratiene preges også av et legitimitetsparadoks. Det er spenning mellom legitimitet basert på effektiv utførelse av kjerneoppgaver og legitimitet basert på evnen til å vise at man er organisert og handler i samsvar med generelle normer og oppfatninger i samfunnet. Et økende antall kontrollører, kommunikasjonsmedarbeidere og image-byggere tar ressurser fra kjerneaktivitetene og svekker deres prestasjoner og legitimitet (Mats Alvesson). Og utfordringer som gjelder mange institusjoner, er mer problematisk for et demokrati enn problemer knyttet til en enkelt institusjon.

Anti-institusjonalisme og personifisering. Institusjonell orden med upersonlige roller som muliggjør og begrenser handling, er en betingelse for demokrati. Men demokratisk styring innenfor institusjonelle rammer er truet av «patrimonialismens återkomst» (Stefan Svallfors). I stedet for å se institusjonene som viktig for demokratisk kvalitet og et godt samfunn, er «institusjon» blitt et negativt ord. Man kan ikke ta det som gitt at det er institusjoner som holder samfunnet sammen. De-institusjonalisering og institusjonell kollaps blir av noen sett som en løsning og ikke et problem (Henrik Enroth). En sentral

fortelling er folket mot korrupte eliter, med krav om at en sterk leder må rydde opp. Det er økt gjennomslag for enkeltpersoners meninger og egeninteresse, ikke å følge lov, forfølge motstandere, prioritere familie og venner og akseptere vold, maktkamp og den sterkestes rett.

Men mens noen ser kriser som skapt av demokratisk praksis, peker andre på at akademiske demokrati-teorier, politiske ideologier og løfter skaper urealistiske forventninger med hensyn til hva borgerne som styrte og styrende er motiverte til, og hva de makter. Det kan være fruktbart å trekke en skillelinje mellom at et demokrati ikke fungerer «perfekt», og at det ikke fungerer på en demokratisk *tolerabel* måte. Likeledes, om en demokratisk orden er utfordret av anti-demokratiske, autoritære, anti-liberale krefter, eller den er i krise på grunn av legitim kritikk av hvilke mål som gis prioritet, maktforhold og prosesser, eller fordi styresettet ikke leverer frihet, likhet, fred og velstand. En utfordring er: hvordan trekke grensen mellom konflikt over legitime alternativer innenfor en etablert orden og en utfordret orden med konflikt over hva som er akseptabelt? Hva er folket ansvarlig for når de stemmer på autokrater, eller fordeler stemmene på et så stort antall partier at styring blir vanskelig? Og hva kan gjøres?

Krav om konkretisering og spesifisering av hva som kan gjøres (Andreas Bergh) er høyst legitimt. De-styrte-som-styrende er bare en av mange fortellinger om demokratiet. Politiske grupperinger og profesjoner har ulike syn, men mye av styringsdebatten er knyttet til lov og juridisk språk, eller budsjett og økonomi-fagets språk. Det er imidlertid ingen mangel på realister og «demokrati utan romantik» (Bergh) i statsvitenskapen. Moderne demokratier lever med uenighet og konflikter som ikke kan fjernes gjennom tradisjonelle stats- og nasjonsbyggingsprosesser. Utfordringen er ikke nødvendigvis å finne de beste legale, økonomiske eller organisatoriske virkemidlene til å løse et felles, gitt problem. Et levedyktig demokrati må finne en tolerabel, dynamisk balanse mellom premisser av ulike slag, fra ulike kilder. I stedet for å maksimere ett mål, gjelder det ofte å møte flere og inkonsistente suksess-indikatorer og finne hvor grensene går for hva som er akseptabelt. Demokratier må forsøke å finne akseptable kompromisser til tross for det som skiller dem, og i krisesituasjoner er en oppgave å bygge og institusjonalisere enighet om hva er det viktig å være enige om, og hva er det greit å være uenig om, og dermed skape grunnlag for å treffe legitime, kollektive beslutninger og (for)bli et demokratisk felleskap.

Interessen for organisasjonsforskningen er beskjedent i statsvitenskapen. Men demokratisk styring gjennom organisering er viktig, og jeg har forsøkt å gi elementer av et institusjonelt rammeverk for å forstå den demokratiske utvikling; ikke å presentere konkrete løsninger. Et hovedpoeng er at selv om institusjoner har en viss autonomi, er styring gjennom organisering mulig dess bedre kunnskap vi har om hvilke effekter ulike organisasjonsformer har, og om handlingsrommet når det gjelder å velge organisasjonsformer; for eksempel,

hvilke aktører, problemer og løsninger som gis adgang til ulike beslutningsprosesser og institusjoner. Kriser innenfor en stabil orden, inkludert ordnete endringsprosesser, er relativt bra forstått, og en regjeringskrise truer ikke nødvendigvis en demokratisk orden. Men det gjenstår mange ubesvarte spørsmål når det gjelder ordens-truende kriser og de-institusjonalisering, styring i svakt institusjonaliserte ordener og i perioder hvor den politiske orden utfordres.

Gitt utviklingens kompleksitet, med radikale og raske endringer, tidspress, begrenset erfaring og informasjon og stor uenighet, er det liten grunn til å tro at en enkelt tilnærming vil kunne gi fullgod forståelse av hvordan demokratisk-politiske ordener oppstår, utvikles, utfordres og forsvares, og av demokratiets videre utvikling. En forskningsagenda om legitim politisk orden fordrer samarbeid mellom tilnærmingmåter. Det kan være nyttig å bringe sammen forskere med ulike antakelser om institusjoner. I stedet for å gi et idealbilde av en institusjon og et skremmebilde av andre, kan det være fruktbart å studere hvordan institusjonene, gjennom samarbeid, konkurranse og konflikt, påvirker en politisk ordens demokratisk kvalitet på en positiv eller negativ måte. Heller enn å se konkurrerende «skoler» som gjensidig utelukkende, er en mulighet å akseptere at ingen tilnærming alene kan gi gyldige, varige og universelle svar. Men man kan forsøke å utvikle et mer enhetlig språkbruk eller kunnskap om hvordan nøkkelbegreper som demokrati, krise og institusjon brukes forskjellig, og belyse de ulike tilnærmingenes anvendelsesområde, deres sterke og svake sider, og hvordan de kan supplere hverandre.

Konkretisering av hvilke institusjoner og identiteter som kan motstå ulike typer kriser og forsvare, gjenopprette eller skape en ny, legitim demokratisk orden og sivilisert sameksistens, er imidlertid en oppgave for de unge løver, og ikke for en som runder 87 år.