

# Europa igjen på leting etter det gode styresett

*Demokrati og demokrater, byråkrati og byråkrater i det 21. århundre*

Johan P. Olsen  
Arena, Universitetet i Oslo

**Akseptert for trykking i Nordisk Administrativt Tidsskrift 2018**

## Om å ta livsløgnen fra et gjennomsnittsdemokrati

«Tar De livsløgnen fra et gjennomsnittsmenneske så tar De lykken fra ham med det samme». Dr. Rellings velkjente replikk i Villanden (Ibsen 1952:103) viser til det å skape fortellinger som gjør det mulig for den enkelte å leve med stor avstand mellom idealer og faktiske forhold. Virkeligheten er så vanskelig at den krever en form for selvbedrag. Jeg retter imidlertid oppmerksomheten mot *kollektive*, ikke individuelle livsløgnere, og mot hva som skjer dersom de myter og illusjoner et europeisk gjennomsnittsdemokrati måtte være basert på utfordres. I hvilken grad bygger moderne representative demokratier på livsløgnere når det gjelder politisk orden og styresett? Er Europa inne i en periode hvor «etablerte sannheter» og tankemønstre ikke gir mening, slik at noen bryter tausheten og sier høyt at deres erfaringer ikke passer med dominerende fortellinger?

Spørsmålene knytter an til grunnleggende debatter om politikkenes rolle i samfunnet og den institusjonelle basis for et godt styresett. De utfordrer demokratienes selvforståelse—deres tolkning av verdier og organisasjonsformer. Spørsmålene er provoserende. Men det er gode grunner til å stille dem. De *kan* bidra til offentlig debatt om hvordan demokratier fungerer, hvilken politisk organisering som bidrar til et godt samfunn, hvem som er best kvalifisert til å snakke og handle på vegne av et politisk fellesskap, og hva som er et godt liv og et godt samfunn.<sup>1</sup>

Spørsmålene er viktige også fordi offentlig refleksjon, kritikk og institusjonalisert opposisjon er viktige endringsfaktorer i europeisk historie, med kontinentets spesielle form for modernitet (Eisenstadt 1987). Moderniseringsprosesser har ført til at nedarvede religiøse og verdslige autoriteter, deres fortellinger og privilegier, har måttet gi tapt. Makthavere er blitt utfordret til å forklare og rettferdiggjøre sin berettigelse og fordelingen av autoritet, makt og ansvar mellom institusjoner og aktører. Appeller til høyere moralsk lov basert på arv eller religion er blitt erstattet av demokrati, med vekt på individualisme, rasjonalisme og nasjonalisme—karakterisert som den første store sekulære religion i vestens historie (Berman 1983:32).

---

<sup>1</sup> Dette er en redigert versjon av mitt «Førjulsforedrag» 5.12 2018 i Det nordiske administrative forbund, Den norske avdeling. En takk til Mads Andreas Danielsen, Per Lægred, Helene Olsen og deltakerne i førjulsmøtet.

Det er ikke overraskende at folk forsøker å leve opp til idealer, uten å klare det. De vet at ideal som «demokrati» er noe man kan strekke seg mot, men aldri nå. Det er også velkjent at ledere forsøker å sikre autoritet og legitimitet gjennom å utvikle fortellinger om en rasjonell og meningsfull samfunnsorden, og at demokratier i likhet med andre politiske system rettferdiggjør og glorifiserer seg selv, basert på dogmer og illusjoner (Schattschneider 1960:99, Weber 1978:213). Organisert hykleri og dobbeltmoral, det å feire prinsipper som så brytes, er kjent fra formelle organisasjoner (Brunsson 1989) og stater (Krasner 1999). Det jukses med statistikk og rapporter for å pynte på fasaden. Ibsen var imidlertid opptatt av at man ikke bare lyver for andre, men også for seg selv (March 2007). Sterke samfunnsnormer om passende atferd gjør det vanskelig å innrømme at man ikke strekker til. Selvbedrag blir en utvei for å klare hverdagen. Man utvikler livsløgn som bevarer den moralske orden, andres respekt, selvrespekten, og gjør livet levelig.

Kritikk kan bli møtt med *avvisning* av at det finnes noen livsløgn og gap mellom idealer og realiteter. Men dersom påvisninger av stor avstand mellom idealer og faktiske forhold er overbevisende, kan de føre til *sammenbrudd* i den politiske orden. Slike påvisninger kan også føre til *reformkrav*. Gapet mellom offisielle fortellinger og virkeligheten må reduseres gjennom reformer av styringsverket eller reformulering av idealer, forventninger og aspirasjoner. Det er også mulig at både idealer og praksis avvises, med krav om en ny orden og en ny fortelling.

En komplikasjon er at «demokrati» har mange og skiftende betydninger. Kritikk kan derfor utløse *søke- og læringsprosesser*, og Europa er inne i en form for selvransakelse med leting etter en samlende visjon om det gode styresett. Det er debatt og strid om hvordan den politiske orden fungerer og bør fungere. Det letes etter europeisk-vestlig fellesgods i form av normative og organisatoriske grunnideer som har legitimitet og robusthet overfor skiftende rammebetingelser. Ett mulig utfall er utvikling av nye prinsipper. Et annet er gjenoppdagelse av de prinsipper det politiske fellesskapet og den etablerte orden bygger på.

Mens demokratisk legitimitet gjerne knyttes til valgdemokratiet—offentlige valg, politiske partier og folkevalgte organer—vil oppmerksomheten her også bli rettet mot den offentlige forvaltningens betydning for demokratiets virkemåte. Demokratisk legitimitet avhenger ikke bare av beslutninger i folkevalgte organer, men også av hvordan beslutningene forberedes og settes ut i livet. Det er betydelig enighet om at et godt samfunn, og ikke minst en

velferdsstat, forutsetter en velfungerende forvaltning. Forvaltningens kvalitet, i form av kompetanse, fravær av korrupsjon, upartiskhet og likebehandling har stor betydning for demokratisk kvalitet, tillit og sosialt samhold (Jacobsen 1964, Sætren 2005, Rothstein 2011, 2018a, Charron og Rothstein 2018). Men det rettes også stadig kritikk mot «byråkratiet» i Brussel og på statsnivå–mektige aktører som ikke stilles til ansvar overfor folket (Olsen 2017, 2018a,b).

Ut fra et institusjonelt perspektiv på aktører, institusjoner og endringsprosesser er det grunn til å tro at demokratier har ulik evne til erfaringsbasert læring og tilpasning (March og Olsen 1989, Olsen 2010, 2017, 2018a,c). Sannsynligheten for å utvikle demokratiske livsløgn kan forventes å variere, og det samme gjelder hvordan demokratier responderer på påstander om livsløgn. Det vil også være uenighet om hva som er «livsløgn». Men jeg diskuterer fire aspekter ved den europeiske politisk-institusjonelle arven: troen på (a) rasjonalitet, kontroll og fremskritt, (b) suverenitet og styringsevne forankret i nasjon, stat og parlament, (c) europeisk enhet og integrasjon og (d) demokratiets endelige seier.

### Rasjonalitet, kontroll, fremskritt

Et demokratisk credo er at demos har skjebnen i egne hender. Det finnes alternative politiske ordener og i et opplyst, sekulært styresett er det folket, som frie og likeverdige borgere, og dets valgte representanter som bestemmer hvordan samfunnet skal organiseres og styres politisk. En politisk orden er et institusjonelt arrangement folket bruker som instrument i forhold til de muligheter og problemer som følger av å leve sammen. Et demokratisk aktørsyn, bygd på arven fra opplysningstiden, forutsetter tiltro til vanlige borgeres intellektuelle og moralske evne til selvstyre–til å frigjøre seg fra blind tro på autoriteter og utvikle en meningsfylt orden basert på empiriske observasjoner og rasjonell analyse. Legitimitet forutsetter informert og frivillig oppslutning fra folket. Samfunnsendring og fremskritt sikres gjennom fornuftsbaserte, formålsorienterte samtaler og beslutninger. Normer om menneskelig vilje, fornuft og kontroll gjør det vanskelig for de styrende å si at de ikke vet hvilken politisk orden som er ønskelig, at de ikke forstår hvordan det eksisterende styresettet virker og kan forbedres, eller at de ikke har kontroll med utviklingen.

Empiriske studier av beslutningsprosesser viser et mindre heroisk bilde. Beslutningstakere er ikke perfekt rasjonelle eller allmektige. De har begrenset evne til å motta, analysere, lagre og bruke informasjon. Tid og oppmerksomhet er knappe ressurser. Oppmerksomhet og atferd

styres av organisasjoners roller, regler, rutiner og standardprosedyrer (Simon 1957, March og Simon 1958), og empiriske observasjoner inviterer til nyansering av antakelser om klare mål, sikker kunnskap, styring og kontroll. Det er nesten 50 år siden Cohen, March og Olsen (1972) formulerte kjetterske tanker om «organisert anarki». Det er beslutningssituasjoner preget av problematiske preferanser, uklar teknologi og skiftende deltakelse. Standardene som ble brukt til å vurdere suksess, var vage, inkonsistente og ustabile, slik at vurderingen av resultatene ble problematisk. Forbindelsene mellom mål og virkemidler var ikke godt forstått, og det var vanskelig å si hva konsekvensene av ulike handlingsalternativ ville være. Deltakere ble mobilisert og demobilisert og ingen hadde full kontroll over prosess og utfall. Resultatet var det vi kalte søppelspann-prosesser. Deltakere, problemer og løsninger ble knyttet til beslutningsprosesser ut fra *samtidighet* mer enn intensjoner og kalkulasjon av forventet nytte. Man fikk en temporal orden preget av uforutsette, ikke-planlagte hendelser og utfall, mer enn målrettet problem- og konfliktløsning.

Dette var et mønster særlig knyttet til *åpne* strukturer hvor alle i prinsippet kunne delta, mer enn til hierarkiske strukturer med klare kommandolinjer og ansvarsforhold og spesialiserte strukturer basert på ulike oppgaver, handlingslogikker og ressurser. Artikkelen er blitt av de mest siterte i organisasjonslitteraturen. Men den vanligste reaksjonen var: ja, slik er det, men slik skal det ikke være. Observasjonene ble vurdert ut fra normer om rasjonalitet og kontroll i en kontekst vanskelig å forstå og styre, noe som ofte gjelder også for institusjonelle reformer i offentlig sektor. Reformen bygger på normer om klare og konsistente samfunnsoppdrag og mål; solid kunnskapsgrunnlag med godt forberedte forslag, klargjøring av forventede resultater og dokumentasjon av hva som er oppnådd; og klar rolle- og maktfordeling. Det gjelder både nasjonalstater (Olsen 2018b) og den Europeiske Union, som når presidenten i EU Kommisjonen sier at europeerne fortjener klare intensjoner, ikke usikkerhet og uklare mål (Juncker 2018:10).

Demokratier forsøker å sikre koordinering, forutsigbarhet, retning, mening og legitimitet gjennom organisasjonsmessig differensiering i styringsnivå og institusjonelle sfærer, med repertoar av hierarkiske, spesialiserte og åpne strukturer. De kombinerer flertallsavgjørelser, hierarki, regler, forhandlingsordninger, markeder og prissystemer. Ulike interesser, verdier og virkelighetsoppfatninger beskyttes av ulike institusjoner og profesjoner, og endringer i maktbalansen mellom institusjoner og profesjoner er en indikator på forandringer i et

samfunns normative og organisatoriske grunnlag. Deler av offentlig virksomhet kjennetegnes likevel av at man skal forfølge konkurrerende mål, lange og uklare effektkjeder og begrensede ressurser. Det er uklart hva problemene består i, hva som forårsaker dem, og hva som kan gjøres. Avveiningen mellom mål framstår som upresis, flertydig og ustabil. Resultatene er vanskelige å måle og oppfylle. Ulike enheter inngår i kompliserte samhandlinger hvor ingen har full kontroll. Flere av disse trekkene er knyttet til den offentlige virksomhetens egenart og samfunnsoppgaver.

Ut fra et institusjonelt perspektiv er det ikke grunn til overoptimisme når det gjelder demokratiens evne til å velge politisk orden—endre formelle regler og måter å gjøre ting på og oppnå ønskede resultater. En demokratisk-politisk orden er ikke lett å forandre gjennom en enkelt konstituerende handling. Konstitusjonelle øyeblikk samler gjerne mange deltakere, problemer og løsninger og beslutningsprosessene kommer lett ut av kontroll (Olsen 2007, kap. 9, 2010). Mer vanlig er det med gradvis endring gjennom offentlig debatt og strid, læring fra erfaring, og tilpasninger til skiftende betingelser. Formålet er ofte å fjerne skavanker, mer enn å oppnå en idealtilstand.

Det er heller ikke grunn til pessimisme (Lægreid og Rolland 2017, Lægreid 2018), men reform av institusjoner utviklet gjennom historiske forløp forutsetter kunnskap om *betingelser* for rasjonalitet og kontroll og skiftende blandinger av eksplisitte beslutninger, tilfeldigheter og forhold utenfor umiddelbar menneskelig kontroll. Det forutsetter også kunnskap om hvilken demos og hvilke institusjoner som gjør sivilisert samliv mulig. Aristoteles observerte for mer enn 2000 år siden at «for just as a state cannot be made out of any and every collection of people, so neither can it be made at any time at will» (Aristoteles 1962:196). Et hovedspørsmål er hvor mye enhet og hvor mye forskjellighet et politisk fellesskap kan leve med (March og Olsen 1995), og Europa står igjen overfor utfordringer når det gjelder avgrensning av det «folket» som skal styre og styres, og hvilke fellesskap og institusjoner som kan sikre rasjonalitet, kontroll og fremskritt. I en lang periode har svaret vært: suverenitet forankret i nasjon, stat og parlament.

### Suverenitet: Nasjon, stat, parlament

Demokratier må ta stilling til hvem som skal inngå i et politisk fellesskap, hva tilhørighet skal bety, hva som skal være felles—*res publica*, hvilke institusjoner fellesskapet skal ha og hvordan bindende beslutninger skal treffes og iverksettes. En viktig del av den europeiske

arven er fremveksten av nasjonalstaten og ideer om samfunn som organiserer seg som stat, og stater som driver nasjonsbygging (Rokkan 1999). Et folk, konstituert som en nasjon, har rett til selvstyre, og ifølge folkesuverenitetsprinsippet er folkeviljen den ultimate autoritet. Viljen til det suverene folk realiseres gjennom en suveren territoriell stat. Det parlamentariske prinsipp tilsier at et suverene parlament, ansvarlig overfor folket, treffer bindende beslutninger og kontrollerer at andre aktører følger lovgivers vilje. Mens parlamentet bestemmer den politiske ordens normative basis og maktbasis, skal den offentlige forvaltningen, domstolene, universitetene, mediene og yringsfriheten sikre dens kunnskapsbasis.

Dette synet finnes igjen i den norske fortellingen om et suverent folk, en suveren stat og det suverene Storting. Det forutsettes klare og stabile territorielle grenser. Demos bindes sammen av nasjonal identitet. Staten er ramme for et demokratisk styresett og statsborgerskap er viktigste tilhørighet. Frie, offentlige valg autoriserer de styrende og holder dem ansvarlig. Stortinget bestemmer i siste instans hva det offentlige skal engasjere seg i og kontrollerer gjennom en hierarkisk parlamentarisk styrings- og ansvarskjede at lover og budsjetter følges. Forvaltningen forbereder og setter i verk de vedtak folkevalgte treffer. Domstolene anvender, men skaper ikke lovene (Olsen 1978, 2014).

Europeisk praksis viser et mer komplisert bilde. Det er andre tilhørigheter enn nasjonen, andre institusjoner og aktører enn staten, og andre former for styring enn parlamentarisme og flertallsstyre. Folket er ikke enhetlig og snakker ikke med en stemme. Det er delte meninger om hvordan fellesskap skal avgrenses, hvordan man skal leve sammen, og hva som skal regnes som fremskritt. Historisk-kulturelle tradisjoner står mot hverandre, og det er strid om hvem sin rettferdighet og hvilken rasjonalitet som skal gjelde (MacIntyre 1988). I samfunn som har vært relativt homogene, ser noen økt kulturell pluralisme som trussel mot egen identitet og status. Andre mener myter om en slik trussel brukes til å vinne velgere ved å spille på frykt. EU forsøker å kombinere beskyttelse av nasjonale kulturer med leting etter felles europeiske verdier.

Europa har historisk vært preget av grensekryssende prosesser i form av religion, politiske ideologier, handel, kapital, vitenskap, teknologi, forurensning og smitte. Men i økende grad blir det hevdet at staten ikke er i stand til å møte viktige samfunnsutfordringer. Europas territorielle organisering, bygd på formelt suverene og likeverdige stater utfordres av flytting

av makt ut av den statlige rammen, og det eksperimenteres med demokrati ut over nasjonalstaten (Bartolini 2005). Det opplevde behovet for institusjonalisert samarbeid går også ut over Europas grenser. Da fysikere hadde laget atombomben, reiste de spørsmål om hvem som skulle ha kontroll med bruken av bomben og atomenergien, og svaret var at beskyttelsen bare kunne komme fra den politiske organiseringen av verden, bygd på gjensidig tillit (Jungk 1958:184, 233, 249). Brundtland-kommisjonens analyse av betingelser for en bærekraftig utvikling førte til frustrasjon over manglende handlingsevne når det gjaldt økosystemet, fattigdom og omfordeling. Eksisterende institusjoner basert på nasjonal suverenitet var ikke i stand til å hankses med gjensidige avhengighetsforhold og handle på tvers av regimer, kulturer og religioner. Det krevdes nye tenkemåter, reformer av etablerte institusjoner og utvikling av nye organisasjonsformer. Men man var klar over at det ville ta tid (The World Commission On Environment and Development 1987:261, 309-311, 313).

Flytting av makt ut av den *nasjonalstatlige* rammen har kommet sammen med flytting av makt ut av *sfæren for demokratisk politikk og styring*. I Europa har visjonen om Parlamentets suverenitet og autonomi vokst fram i strid med eneveldige konger, kirken, militære og økonomiske maktsentra. Modernisering har betydd differensiering i delvis autonome institusjonelle sfærer med skiftende relasjoner og styrkeforhold, og i de siste tiårene har politikkenes rolle i samfunnet igjen blitt problematisert og den historisk velkjente mistilliten til vanlige borgeres intellektuelle og moralske kvaliteter aktivisert (Dahl 1989, Brennan 2016).

Det er reist tvil om flertallsstyre er den beste styreform og om dets evne til å løse samfunnsoppgaver, gi retning og mening, og bidra til det gode liv. Valgdemokrati hindrer ikke autoritære regimer og korrupsjon og garanterer ikke velferd (Rothstein 2011).

Representative institusjoner har mistet autoritet. Mange sier de snakker og handler på vegne av andre (Saward 2010) og representasjon gjennom territoriale valg og politiske partier er utfordret. Partiene, som bindeledd mellom samfunn og styringsverk, er under press. De er statsfinansierte mer enn medlemsfinansierte. Det er svakere partiidentifikasjon og mindre stabilitet i partivalg (Mair 2013, Vollaard 2018). Viktige konfliktlinjer går gjennom, ikke mellom, partiene. Det er redusert tiltro til at tradisjonelle styringspartier har svar på viktige samfunnsproblemer, og de mister oppslutning. Det er vanskelig å danne handlekraftige regjeringer og en ulempe å ha politisk erfaring og tilhøre «The establishment». Det er også vanskelig for folk å få innflytelse gjennom valg og mangel på



interesse for deltakelse i valgkanalen. Knappt 43 % deltok i parlamentsvalget i EU i 2014. Mange mener de blir utnyttet av privilegerte grupper som fremmer sine egeninteresser (Schmitter 2018:8). De styrende har ikke forståelse for de styrtes hverdag, og de legger liten vekt på sosial beskyttelse, omsorg for tapere og omfordeling. Flere støtter ytterpartiene og velger autoritære ledere som lover enkle løsninger. Det er imidlertid ulike oppfatninger om hvorfor ytterpartier får økt oppslutning. Noen ser et berettiget opprør mot en elite som har fjernet seg fra folks hverdag. Andre ser demagoger som forfører folket med appeller til nasjonalisme, proteksjonisme, anti-europeiske holdninger, fascisme og xenofobi.

De siste tiårene har det (igjen) vært økt oppslutning om konstitusjonelt demokrati, maktfordeling og rettsliggjøring basert på pre-politiske rettigheter som beskyttelse mot flertallstyranni. Makt er overført til ikke-majoritetsbaserte institusjoner og aktører utenfor direkte kontroll av folket og folkevalgte, så vel som til markeder og det sivile samfunn. Det har vært frykt for demokrati uten liberalisme mer enn for liberalisme uten demokrati. Selv om få i Europa har delt visjonen til President Trumps tidligere sjefsstrateg, Steve Bannon, om en «dekonstruksjon av den administrative staten», har utviklingen vært preget av EU Kommisjonens og Domstolens utvidede tolkninger av de økonomiske frihetene. Konstitusjonalisering av økonomiske rettigheter har bidratt til å redusere handlingsrommet for majoritetsbestemt politikk (Preuss 1996, Menéndez 2018). Det blir også sagt at institusjonenes sviktende moralske standarder truer EU (Dehousse 2018), noe som blant annet kommer til uttrykk i den europeiske ombudsmannens forsøk på å styrke EUs demokratiske og administrative kvaliteter (Vogiatzis 2018).

I Norge som i andre europeiske land, er det imidlertid reist krav om mer helhetlig politisk samordning, med kritikk mot å se offentlige enheter som private foretak i konkurranseutsatte markeder (Christensen og Læg Reid 2007, Grønlie og Flo 2009, Olsen 2018b). Alle organisasjonsformer, også markeder (Nelson 2005), har sine begrensninger, og troen på markedsliberalisme ble utfordret av finanskrisene i 2008. Utviklingen skapte sosio-økonomiske ulikheter og fattigdom som utfordrer demokratiske fellesskap. Noen gjenoppdaget at demokrati ikke bare krever begrensning av flertallsmakt. Samfunnsgrupper må også beskyttes mot andre samfunnsgrupper, og ikke minst mot store og ressursrike private foretak. Kritikere hevder at politikken har fått, og har tatt på seg, ansvar uten å ha kontroll, og at makt uten ansvar til ikke-majoritetsbaserte institusjoner og aktører og ansvar

uten makt til majoritetsbaserte institusjoner og aktører fører til tap av demokratisk legitimitet (Menéndez 2018).

Mens det er reist tvil om utviklingen kan fanges opp ved hjelp av nasjonal-statens kategorier (Held 1991:204), viser den europeiske politiske orden både kontinuitet og endring. Nasjonen er fortsatt en viktig identifikasjon. Men religion og etnisitet er tilbake som maktfaktorer. Ønsket om nasjonal-statlig selvstyre har ikke forvitret og noen vil ha tilbakeføring av makt til medlemsstatene. Andre vil ha mer makt til Brussel. Troen på flertallsstyre er ikke død. Men det er ikke enighet om hvilken rolle parlamentene i EU og medlemslandene skal ha. Konfliktlinjen mellom nasjonalstater er supplert med konflikter mellom styringsnivå, institusjonelle sfærer, identiteter og tilhørigheter. Disse konfliktene har skapt en dynamikk som gjør det problematisk å forutsette et statisk institusjonelt arrangement med evne til rasjonalitet og kontroll forankret i nasjonen, staten og parlamentets primat. Leting etter det gode styresett reiser spørsmål om konkurrerende fellesskap og deres stabilitet. Oppmerksomheten rettes derfor mot dynamiske prosesser: spenninger mellom styringsnivåer og (dis)integrasjon og mellom institusjonelle sfærer og (av)demokratisering av politiske fellesskap.

### Europeisk enhet og integrasjon

Politiske fellesskap omfatter store og små territorier og befolkninger. De er mer eller mindre sosialt, økonomisk og kulturelt enhetlige, og de har ulike konfliktmønstre og konfliktnivåer. «Felleskap» forutsetter at det er mer som binder sammen enn som skiller. Men integrasjon og desintegrasjon er kontinuerlige prosesser. Opplevelse av enhet og meningsfylt tilhørighet vokser frem og svekkes, og det kan ta lang tid å lære å leve sammen (Aristoteles 1962:196). Ideen om europeisk *enhet* er gammel (Heather 1992). Det er også forestillingen om at små stater har liten evne til å sikre grenser, fred, velstand og velferd for befolkningen. Selv om små europeiske stater skårer høyt i internasjonale sammenligninger, har mange spådd forvitring av nasjonalstaten og økende europeisk integrasjon.

Integrasjon viser til relasjoner mellom komponenter—deres form, styrke og karakter (March 1999:130), og forsøk på å forstå variasjon i integrasjon/desintegrasjon er en viktig utfordring i studiet av politikk (March og Olsen 1998). Integrasjon kan innebære *gjensidig avhengighet*—kausale relasjoner som gjør at hendelser i *en* del får raske og sterke effekter i andre deler av et system. Integrasjon kan bety *sosial kontakt* i form av handelsmønstre, reisevirksomhet,

internetkontakt osv. Integrasjon kan også ta form av fremvekst av *felles kultur*-verdier, oppfatninger, tillit og solidaritet, og av *felles politiske institusjoner* som treffer og iverksetter legitime, bindende beslutninger.

Et sentralt aspekt ved europeisk integrasjon har vært troen på gjensidig avhengighet og sosial kontakt som drivkrefter. Europeerne antas i tillegg å *ha* en felles kultur, eller de vil skifte lojalitet fra det nasjonale til det europeiske plan. De vil også innse behovet for felles politiske institusjoner. Dette er *problematiske* antakelser. Utvidelser av EU har skapt skiftende grenser og økt sosio-økonomisk og kulturell heterogenitet. Politisk, økonomisk og kulturell liberalisme har ikke utviklet seg synkront, og politikken står igjen mellom hensyn til økonomi og kultur. Det å møte økonomiske utfordringer ved å åpne grenser har ført til krav om beskyttelse mot kapitalkreftene og kulturell misnøye. Uvilje mot å følge regler og det å ikke iverksette tiltak virker de-legitimerende og desintegrerende, og strid om budsjettøkninger har skapt spenninger. Ulik integrering, som euro-medlemskap og Schengen, har gjort skillet mellom medlemskap og utenforskap mindre klart (Vollaard 2018).

Troen på at «veien fremover» er sterkere europeiske institusjoner, støttes av ideer om institusjoner som produkt av sine funksjonelle omgivelser. Institusjoner endres gjennom rasjonelle beslutninger eller konkurransebasert utvelgelse slik at de minst funksjonelle forsvinner (Brunsson og Olsen 1998). Dersom det forutsettes at europeerne deler en felles kultur, er troen på videre institusjonsbygging også sammenfallende med ideer om at institusjonsutviklingen styres av normative omgivelser og hva som er legitimt i en kultur (Meyer og Rowan 1977). En institusjonell tilnærming, slik den er forstått her, forutsetter imidlertid at slike tilpasningsprosesser ikke er perfekte. Institusjoner har selvstendig forklaringskraft og det er stivhengighet, slik at eksisterende institusjoner og identiteter påvirker fremtidige (des)integrasjonsprosesser (March og Olsen 1983, 1989, Olsen 2010).

«Demokrati» sier ikke presist hvordan verdier og interesser skal avveies eller hvilke institusjoner som kreves. Demokratier skal styre og gjenspeile samfunnet. De skal ivareta individ-fellesskap, frihet-likhet, fellesinteresser-særinteresser, flertall-mindretall, mennesker-natur og balansere styringsnivå og institusjonelle sfærer. Demokratier har bygd på antakelsen om statsborgerskap som integrerende identitet, men også på aksept av konkurranse mellom relativt stabile og forutsigbare organiserte gruppefellesskap med motstridende preferanser, som politiske partier og interesseorganisasjoner (Schmitter 2018).

Ulike aktører hevder de representerer fornuften, fakta, den gode moral, folket og fellesinteressen, og det forutsettes at ingen har monopol på sannheten om det gode styresett. Rettigheter og plikter som medlem av et politisk fellesskap konkurrerer med andre former for moralsk autoritet og interessefellesskap. Tilhørigheter aktiviseres og prioriteres i ulike sammenhenger, og demokrati er en metode for å finne felles løsninger gjennom institusjoner basert på konkurrerende normsystemer, kunnskapsformer og ressurser. Politikk dreier seg om interesse- og maktkamp så vel som søking etter det felles beste. En demokratisk utfordring er å treffe legitime, bindende beslutninger og *forbli* et politisk fellesskap, og en leveregel med røtter i Aristoteles gyldne middelvei er å skape orden og dynamikk gjennom søken etter *lagom*: ikke for mye og ikke for lite, unngå ekstremer og maksimering av et enkelt hensyn, og la prinsipper komplementerer heller enn utelukke hverandre.

Demokratier omfatter imidlertid både individualistiske og kollektivistiske politiske kulturer, med prioritering av henholdsvis det suverene individ og det suverene folk: På den ene side, den enkeltes rett til å bestemme over eget liv; på den andre side, å leve i fellesskap med andre frie og likeverdige borgere med samme rettigheter og plikter (Olsen 1990).

Konfliktlinjer og allianser knyttet til spenninger mellom fellesskap/offentlig styring og egeninteresse/privat frihet er velkjent fra industrisamfunnets fordelingskonflikter. Men den internasjonale utviklingen de siste tiårene, preger av sterke innslag av økonomisk-liberalistisk tenkning og ønske om å redusere politikken status og rolle i samfunnet, står i kontrast til den skandinaviske etterkrigskulturen og 1930-tallets kompromiss mellom stat, arbeid og kapital—en politisk orden med sterkt innslag av sosialdemokrati. Idealet om velferdsstaten og «Folkhemmet» innebar å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller, ta ansvar for hverandre, og gjøre livssjansene mindre avhengig av individuelle ressurser. Det er en styringsform som forutsetter vilje til å kompensere tapere og visjoner om å demokratisere alle samfunnsinstitusjoner, spesielt arbeids- og næringsliv. På midten av 1980-tallet, i Reagan og Thatchers storhetstid, erklærte imidlertid velferdsstatens kanskje viktigste arkitekter, svenske sosialdemokrater og LO, at det var "mindre självklaart hur drömmarna ser ut" (LO, Sverige 1986:175, Olsen 1990:109). Sosialdemokratiet var på leting etter ny politikk. Men det synes fortsatt å være fravær av et integrerende prosjekt på venstresiden som skaper håp om en bedre fremtid (Rothstein 2018b).

Konfliktmønstrene i Europa er nå mer kompliserte enn industrisamfunnets fordelingskonflikter, noe som setter de politiske institusjonenes integrerende kraft på prøve. Bortsett fra Italia (44 %) og Tsjekkia (47 %) var det i 2018 flertall i medlemslandene, Storbritannia inkludert, for å bli i EU (Euobserver 2018). Det er likevel ikke sikkert at «veien fremover» for EU blir «an ever closer union» og «unity in diversity». I Norge er det igjen strid om EØS-avtalen. Noen ønsker løsrivelse fra en stat (Catalonia). Brexit kan ha potensiale for desintegrasjon av både EU og UK, og det kommende valget til EU Parlamentet kan bety et vendepunkt i Europas politiske organisering og dynamikk dersom euro-skeptiske partier får stor oppslutning. Det er i dag vanskelig å tro på spådommen om at Europa i det 21. århundre vil forme verden i sitt bilde (Leonard 2005).

Stilt overfor samfunnsutfordringer kan ledere fremheve det som binder sammen og bidra til fellesskap, eller det som skiller og skape polarisering. Politikken synes nå å være i konstant valgkampmodus. Det er begrenset evne og vilje til å finne kompromisser. Desinformasjon, beskyldninger om forræderi og hatmeldinger spres raskt via ny IKT-teknologi og ekkokammer og ødelegger tillitsforhold og muligheten for fornuftig offentlig samtale. Man setter negative merkelapper på motstandere, heller enn å behandle dem med respekt—en praksis godt hjulpet av medier som interesserer seg for dagsaktuelle konfrontasjoner mer enn langsiktighet og prinsipper. Det rettes appeller om å unngå sterke og sårende ord som skaper splittelse og setter demokratiet i fare, og gjenskape evnen til å skape kompromisser som gir varige løsninger (Juncker 2018: 11). Men det sies også at lukkede prosesser og snik-integrering har bidratt til misnøye, og at EU trenger andre normative demokrati-standarder enn nasjonalstatene (Majone 2005).

### Demokratiets endelige seier

En demokratisk-politisk orden uttrykker verdier og interesser, livsform og fellesskapsfølelse, fremtidshåp og frykt for katastrofer. Den gjenspeiler hva befolkningen oppfatter som fornuftig, riktig og rettferdig. Ikke i absolutt forstand, men i forhold til de former for rettferdighet og likhet man mener er mulig og best ut fra lokale forhold (Aristoteles 1962:127, 149-150, 189, 215). I (vest) Europa har demokrati vært det dominerende legitimerende prinsipp i etterkrigstiden. Berlin-murens fall i 1989 ble feiret som det liberale demokratiets endelige seier, og ved inngangen til et nytt årtusen skrev en ledende demokratiforsker at det ikke på noe tidspunkt i verdenshistorien har vært grunn til større

optimisme på vegne av demokratiets fremtid. Fordi de etablerte demokratiene var sentra for militær makt, kulturell innflytelse, finanskapital og økonomisk og teknologisk innovasjon, var det få tegn til at demokratiets globale ideologiske og politiske hegemoni var utfordret (Diamond 2001:154, 155).

Siden har det vært økende tvil. Troen på endelig seier for demokrati som normativt prinsipp og institusjonelt arrangement står mindre sterkt. Offisielle fortellinger problematiseres. Folket delegerer ikke all makt til parlamentet og valgte representanter, og i vestlige demokratier kan det ikke tas som gitt at folk ser demokrati som en god styreform (Foa og Mounk 2016). En studie av 41 EU og OECD-land viser synkende demokratisk kvalitet mange steder. Studien viser også at folks tillit til myndighetene har økt i Polen, Ungarn og Tyrkia etter at landene har gått i autoritær retning—et uttrykk for at grunnleggende demokratiske verdier ikke er tilstrekkelig forankret i store deler av befolkningen (Bertelsmann 2018). Noen mener demokrati hverken er mulig eller ønskelig. Vestens politiske, økonomiske og militære makt og moralske autoritet er svekket. Den liberale konsensus og multilaterale samarbeidsregimer bygd opp etter andre verdenskrig som forsvarsverker for en mer trygg verden, utfordres. Flertallet av verdens befolkning tror ikke på ideer om liberalisme og sekularisme (Dryzek, Honig og Phillips 2006:25), og i utviklingsland er oppslutning om demokrati avhengig av om styreformene bidrar til økonomisk vekst og velferd mer enn til politisk engasjement som verdi i seg selv (Global Barometer Surveys 2018). Utviklingen reiser igjen spørsmål om hvordan frie og likeverdige borgere kan styre seg selv, og hvilke faktorer som bidrar til at demokratiske fellesskap holdes sammen eller forvitrer.

Demokratiske fellesskap bygger på flere institusjonelle logikker som ikke utelukker hverandre. Institusjoner kan sees som tvangsstrukturer, insentivstrukturer og kulturelle strukturer, hvor felles normer og virkelighetsoppfatninger gir veiledning om passende atferd. En demokratisk rettsstat, basert på lov-styre og konsistente og offentlig kjente regelverk utledet fra generelle prinsipper, er en viktig del av den europeiske arven. Staten forutsettes i siste instans å ha et legitimt *tvangsmonopol* (Weber 1978). Men demokratier er forpliktet til å søke frivillig oppslutning og minimalisere bruken av tvang. Det antas at det er mulig å utvikle og vedlikeholde fellesskap bygd på integrerende fremtidsvisjoner gjennom demokratiske prosesser uten ensretting. Utstrakt bruk av, trussel om, eller frykt for tvang, er uttrykk for et autoritært styresett og fører til tapt legitimitet.

Basert på individualisme, økonomisk tenkemåte, management teori og ny IKT-teknologi er det blitt vanlig å analysere institusjoner som *insentivstrukturer*. Tankegangen har lange historiske røtter. Menneskene er ikke engler. Hvis de var det, ville styring ikke være nødvendig (Hamilton, Jay og Madison 1964:122-123). Insentivstrukturer påvirker hvilken atferd som lønner seg. Det tas som gitt at folk kalkulerer forventet nytte ut fra egeninteresse. Organisasjonsformer og aktører er produksjonsfaktorer og prioritet gis til å bruke tilgjengelige ressurser så effektivt som mulig for å oppnå forutbestemte mål.

Tankegangen har sine kritikere. Problemer oppstår når politikk reduseres til forfølgning av interesser uten forpliktende normative standarder (Wolin 1960:89). Ordener ensidig basert på nytte-kalkulasjon er relativt ustabile (Weber 1978). Insentiv-tenkning fører til økende styring gjennom tall, en form som gir skinn av universelle sannheter, objektiv og upartisk kunnskap. Det er imidlertid viktig å forstå kreftene som ligger bak statistikk, og kritikere har advart mot å ignorere det normative aspektet og maktaspektet ved styringens kunnskapsgrunnlag. De har reist tvil om hvor godt ulike tall fanger virkeligheten og advart mot at enkle, målbare størrelser erstatter, heller enn underbygger, politisk skjønn (Alonso og Starr 1987, Salais 2016, Supiot 2017).

I Norge illustrerer striden som førte til at direktøren for Statistisk Sentralbyrå forlot sin stilling (Christensen og Lægreid 2018), at hva det lages statistikk om, modeller og kategorier ikke er teknisk-faglige, upolitiske spørsmål. Innføring av insentivsystemer knyttet til målstyring, tallfestede resultater, kostnads-nytte analyse og forretningsmessige regnskap har skapt konflikt. Motstandere har vist til forhold det er vanskelig å måle, tallfeste, prissette, modellere og regne på. De har kritisert ideen om ledelse som en spesialitet, uavhengig av virksomheten som skal ledes. De har advart mot innføring av kontrollsystemer som forutsetter lav tillit til de ansattes fagkunnskap og praktiske erfaring, og til felles nedarvet kultur og dannelse som koordinerende og integrerende faktor.

Institusjoner som *kulturelle strukturer* tar hensyn til erfaringsbasert, taus kunnskap som medlemmer av en kultur har felles (Polanyi 1966). Normative vurderinger og forventninger om passende atferd er bygd inn i institusjoner og identiteter. Aktørene vet og kan mer enn det som tallfestes, kodifiseres og settes ord på. Det er ikke nødvendig å lage formelle regler eller snakke. Folk antesiperer hva som skal gjøres, og hvordan andre vil handle. I

identitetsbaserte meningsfelleskap er lover ikke bare uttrykk for viljen til et flertall. De gjenspeiler fellesskapets historisk forankrede oppfatninger om fornuft og rettferdighet, og de må bli forstått og akseptert for å virke (Berman 1983:vii, 556). I følge en fremtredende jurist er en politisk kulturs *etos* viktigere enn legale og konstitusjonelle regler. Det er et uttrykk for juridisk overmot å tro at konstitusjoner konstituerer (Weiler 2003:25, 32).

Demokratisk dannelse og institusjoner bygd på internalisert kollektiv identitet fremstår i dette perspektivet som et supplement til ytre styring gjennom tvang og insentiver. Ingen er født demokrat, byråkrat eller rasjonell markedsaktør, og demokratier trenger kunnskap om hvordan oppslutning om grunnleggende normative og organisatoriske prinsipper kan utvikles uten indoktrinering. Hvilke institusjoner bidrar til å øke sjansene for demokratisering gjennom å utvikle vilje til fellesskap og majoritetsstyre; toleranse, moderasjon og beskyttelse av minoriteter; vilje til å akseptere motstandere som legitime aktører og lytte til dem, skape kompromisser og motvirke polarisering? Utfordringen er ikke bare å gjøre de styrende ansvarlig i forhold til borgernes preferanser eller gitte suksesskriterier. Den er å klarlegge hvor identiteter, verdier og preferanser kommer fra og hvordan de vedlikeholdes og endres, også i forvaltningen. Demokratier trenger en forvaltning som har internalisert demokratiske verdier. Men det finnes ingen samlende normative teori om hvilken rolle forvaltningen skal ha i et demokrati (Meier 1997). Som andre organisasjonsformer har «byråkrati» hatt oppturer og nedturer, med byråkratisering og avbyråkratisering (Olsen 2006, 2008). Ideer om god forvaltning og den ideelle byråkrat varierer mellom land og handlingssituasjoner og de endres over tid. En periodes ideal er en annens skrekkbilde (Jacobsen 1964:198, 200).

Vektlegging av dannelse og internalisering er på ingen måte ny. I følge Aristoteles forutsetter en god (by)stat planlegging og bevisst politikk. Men den er også avhengig av borgernes karakter. Man må lære å bli en god borger–i rollene som styrende og styrte–og borgerne kan forbedres intellektuelt og moralsk gjennom deltakelse i kollektivt liv (Aristoteles 1962:81, 284-285, 299, Mill 1962). Perspektivet har særlig relevans i perioder hvor etablerte tolkninger ikke gir mening og den demokratiske legitimiteten utfordres. Trolig har moderne demokratier hatt for mye oppmerksomhet mot ytre styring gjennom insentiver og tvang og for lite mot demokratisk dannelse og hvordan et godt styresett forutsetter internalisering av felles ideer om fornuft, styring og fremskritt.



## Europeiske utfordringer i det 21. århundre

Europa er på leting etter det gode styresett. Det er debatt og strid om den politiske ordens *normative* basis: hva de grunnleggende verdiene skal være; dens *kunnskapsbasis*: fakta og tenkemåter om hvordan ordener dannes, vedlikeholdes og oppløses; og dens *maktbasis*: hvordan autoritet, makt og ansvar skal fordeles mellom styringsnivåer og institusjoner. Noens livsløgner er andres edle visjoner eller virkelighet. Er det så grunn til å tro at Europa og Norge vil bli ulykkelige fordi livsløgner blir avslørt, eller er kritikken et varsel som kan føre til læring og et bedre styresett?

Det er ikke grunn til å overdrive de europeiske demokratienes problemer. I internasjonal sammenligning virker mye bra, selv om den offentlige oppmerksomheten styres av ting som går galt. Mange, men ikke alle konflikter om grenser, dagsorden, institusjonell balanse og terminologi er innenfor det akseptable i et demokrati. Likevel, den europeiske politiske orden er utfordret. Det er tegn til desintegrering, de-institusjonalisering og avdemokratisering. Globalt er det rivalisering mellom gamle og nye stormakter. Det er usikkerhet om internasjonale avtaler om atomvåpen, handel, klima og migrasjon. Det stilles spørsmål ved den nord-atlantiske alliansen. Samtidig er det vanskelig å se at suverene nasjonalstater kan sikre rasjonalitet, kontroll og fremskritt. Oppslutningen om representativt demokrati som styreform er mindre sikkert, og partifelleskap utfordres av endrede konfliktlinjer. Situasjonen krever analyse forankret i empiriske observasjoner, i realistiske og ikke utopiske antakelser om folkets og folkevalgtes evne og vilje til innflytelse. Det *ønskelige* må ses i sammenheng med det *mulige*.

En institusjonell tilnærming tar utgangspunkt i at utviklingen påvirkes av de eksisterende institusjonenes autonomi og evne til å forholde seg til mangfold og konflikter. Institusjonelle lærings- og tilpasningsprosesser er ikke perfekte (March 2010). Stiavhengighet innebærer at fremtiden påvirkes av fortiden, men det vil være variasjoner i hvor sterk stiavhengigheten er. Dess større institusjonell læringssevne, med stegvise reformer, dess større sjanser for å sikre folkelig oppslutning og samfunnsfred. Europas blodige historie med kriger, revolusjoner og sammenbrudd i politiske orden, er uttrykk for akkumulerte spenninger over tid. Selvkorrigerende lærings- og reformprosesser gjør revolusjon mindre sannsynlig (Tocqueville 1945, Berman 1983:9).

Den europeiske politiske orden er hybrid, bygd på motstridende–ikke ett konsistent sett–normative og organisatoriske prinsipper. Forvaltningen er del av en *administrativ orden* med relevant handlingskapasitet. En *territoriell representativ orden* med en parlamentarisk styringskjede. En *legal orden* med lov-styre og autonome domstoler. En *kulturell orden* med et moralsk-etisk system av uskrevne regler om hva som er fornuftig og rettferdig. En *epistemisk orden* med vekt på en opplyst offentlighet, fagstyre og uavhengig og kompetent saksbehandling. En *interesse- og makt orden* med partsstyre–et realpolitisk system som reiser spørsmål om hvem som kontrollerer relevante ressurser, og hvilken gjennomslagskraft makt basert på valgresultat har i forhold til makt basert på økonomiske, organisatoriske, kunnskapsmessige, militære og religiøse ressurser.

Byråkrati som organisasjonsform fungerer best med klare, konsistente og stabile oppgaver og rammebetingelser. Det vil si, når byråkratenes handlingsrom er klart definert, og omgivelsenes krav er i overensstemmelse med forvaltningens samfunnsoppdrag, mandat, ekspertise, ressurser og handlingskapasitet. Med institusjonaliserte roller, regler, rutiner og standardprosedyrer er byråkrati effektiv til masseproduksjon av standardiserte enkeltvedtak (Lægreid og Olsen 1978, Weber 1978, Meier 1997). Men virkeligheten er ofte annerledes. Forventninger og krav fra befolkningen kan være uklare og inkonsistente. De folkevalgte formulerer mål som er umulig å oppnå. Tiltak settes i verk uten mye oppmerksomhet mot hva som skal til for å sikre ønskede handlinger og resultater. Institusjoner og profesjoner er bærere av problemoppfatninger, handlingsmodeller og handlingskapasitet. Forvaltningen er en maktgruppe som kan forsvare egne interesser, egen institusjon eller klientgrupper. Den er møtested for komplekse og motstridende premisser og ikke bare et instrument og en passiv mottaker av premisser fra andre (Olsen 2018b).

Et unikt survey-materiale fra 1976, 1986, 1996, 2006 og 2016 viser kompleksiteten selv i et lite land som Norge. I sentraladministrasjonen har det vært vekst, supplering og komplettering av prinsipper og former mer enn erstatning og utskiftning, noe som har ført til en hybrid orden. Det har vært «fristilling» av organisasjonsenheter, kombinert med mål- og resultatstyring og kontroll. Formaliseringen og skriftligheten i kommunikasjonen mellom administrative enheter på ulike nivå har økt. Det legges vekt på flertallsstyreprinsippet, fagstyreprinsippet og rettssikkerhetsprinsippet, så vel som hensyn til brukergrupper og berørte parter, kostnadseffektivitet og produktivitet, offentlig innsyn, kontinuitet og

langsiktighet, samfunnsmessige konsekvenser og effekter (Christensen, Egeberg, Lægreid og Trondal 2018). Norsk forvaltning er blitt del av en europeisk administrativ orden (Egeberg 2006, Egeberg og Trondal 2018, Trondal 2010, Trondal og Kühn 2018) og i 2016 svarte 80 % i departementene og 75 % i direktoratene at deres fagområde var berørt av EU, EØS og Schengen. Det legges mindre vekt på signaler fra de ansattes organisasjoner, men oppfatningene om maktforhold er nokså stabile. Det samme gjelder et stykke på vei hvilke verdier, hensyn og rolleforventninger de ansatte legger til grunn i arbeidssituasjonen, og det oppleves som relativt lett å vite hvilke saker som bør forelegges politisk ledelse (Christensen, Egeberg, Lægreid og Trondal 2018).

Dess mer kompleks og hybrid en orden er, dess mer vil endringer ta form av løst koblede «lokale» lærings- og tilpasningsprosesser. Rasjonelle beslutninger i et suverent og allmektig senter og konkurransebasert seleksjon vil hverken garantere en rettlinjet utvikling i form av integrering, demokratisering og byråkratisering eller desintegrering, avdemokratisering og avbyråkratisering. Kompliserte samspill mellom institusjoner og aktører gjør det vanskelig å vurdere tilgjengelige handlingsalternativ normativt. Kunnskapsgrunnlaget er begrenset og ingen har full kontroll. I den grad det skjer en de-institusjonalisering, med mer åpne strukturer som resultat, vil innslaget av sjanse og ikke-forutsette prosesser og utfall øke. Leting etter det gode styresett vil ta form av forsøk på å skape konsensus om akseptable, heller enn ideelle institusjonelle løsninger. Utfall vil bli påvirket av organiseringen av reformprosessene og av hvilken vekt som legges på dannelsesprosesser som former styrende og styrte.

Europa står overfor spørsmål om hva det er viktig å være enige om, og hva det er greit å være uenige om. Det omfatter hvem man vil ha et demokratisk-politisk fellesskap med; det representative demokratiets rolle i samfunnet og hva som skal være felles og privat; gjennom hvilke institusjoner det skal styres; og hvilken terminologi som skal gjelde—hva demokrati og demokrater, byråkrati og byråkrater, så vel som rasjonalitet, styring og fremskritt skal bety og implisere. Fremtidsvisjoner må holdes opp mot at folk flest ikke er villige til å bruke mye tid på politikk. Institusjoner må virke slik at kontinuerlig folkelig deltakelse er unødvendig. Demokratier trenger derfor demokrater—borgerne, folkevalgte, byråkrater og dommere—som handler demokratisk også når de ikke blir sett og kontrollert utenfra. Det krever en kultur hvor «folkevett» og «folkeskikk» faller sammen med

demokratiske normer og oppmerksomheten til rettes mot prinsippene samfunnet skal organiseres og styres etter og ikke mot spektakulære enkeltsaker.

Det er grunn til å tro at det vil være variasjoner i omfanget av livsløgner og hvordan demokratier reagerer på kritikk mot dominerende fortellinger. Det er også grunn til å tro at land vil forholde seg ulikt til misnøyen i Europa, utviklingen i USA, fremvekst av autoritære og totalitære ideologier, bevegelser og regimer i ulike deler av verden, og til Kinas økonomiske modernisering og liberalisering uten politisk og kulturell liberalisering, hvor suksess med å løfte mange ut av fattigdom kan svekke troen på *demokrati* som nøkkel til vekst og velstand (Global Barometer Surveys 2018).

Trolig er livsløgnutfordringene mindre i Norden enn i mange andre land. Tillit til myndigheter og medborgere er betegnet som «det nordiske gull» (Andreasson 2017), og Norge er ikke et gjennomsnittsdemokrati. Norge skårer høyt i internasjonale sammenligninger når det gjelder demokratisk kvalitet, og har lang erfaring med å tilpasse seg skiftende omstendigheter gjennom erfaringsbasert læring og stegvise reformer. Omstillingsvilje og sosio-økonomisk trygghet er balansert gjennom konsensus-orientering og en kombinasjon av velferdsstat og en åpen økonomi og frihandel. I regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021 sies det at denne linjen skal følges også i fremtiden. Nasjonalstaten kan ikke håndtere en rekke grenseoverskridende trusler. Regjeringen vil beskytte den norske velferdsmodellen, respektere individets grunnleggende rettigheter og de demokratiske spillereglene mot udemokratiske og nasjonalistiske krefter. En viktig oppgave er å sikre at europeiske regelverk er forenlige med det norske trepartssamarbeidet og den norske velferdsmodellen. Mange ressurser og virkemiddel må spille sammen for at europapolitikken skal være effektiv (Utenriksdepartementet 2018).

Vil så tradisjonelle norske lærings- og tilpasningsmekanismer være tilstrekkelig i forhold til det 21. århundres utfordringer, eller kreves det endringer i den politiske ordens normative-, kunnskaps- og maktbasis? Som et lite land med en åpen økonomi, og med staten som stor økonomisk eier og rentenist, er Norge økonomisk sårbart. Økende sosio-økonomiske forskjeller utfordrer den norske velferdsstatstradisjonen. Klimaendringer krever store omstillinger. Økt migrasjon og kulturell heterogenitet skaper spenninger knyttet til identitet og tilhørighet, og i en verden med vekt på realpolitikk og den sterkeste rett, og med mer uklare allianseforhold, vil Norge være sårbart militært.

Det er mange ubesvarte spørsmål, noe som ikke er overraskende i et Europa på leting etter politisk orden og mening, og svarene må finnes gjennom demokratiske prosesser. I et institusjonelt perspektiv vil det være fruktbart å ta hensyn til *variasjoner* i evnen og viljen til å forme fremtiden gjennom rasjonell styring med bruk av tvang, insentiver og dannelses, og å se moderne demokratier som hybride ordener uten ett senter for identitet, autoritet og makt. Det vil også være fruktbart å se europeisk enhet og integrasjon og demokrati som legitimerende prinsipper og institusjonelt arrangement som dynamiske prosesser, ikke statiske størrelser. Innenfor rammen av den europeiske moderniserings- og demokratiseringstradisjonen finnes det ikke ett presist svar på hva «det gode styresett» betyr og impliserer. Det gode styresett er noe folk med demokratiske aspirasjoner stadig må streve med å skape, gi innhold og realisere.

## Litteratur

Alonso, W. og P. Starr (red.) 1987, *The Politics of Numbers*. New York: Russel Sage Foundation.

Andreasson, U. 2017, *Trust – the Nordic Gold*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Aristoteles 1962 [384-322 B.C.], *The Politics*. Harmondsworth: Penguin.

Bartolini, S. 2005, *Restructuring Europe: Center Formation, System Building and Political Structuring. Between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Berman, H.J. 1983, *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge Ma: Harvard University Press.

Bertelsmann Stiftung 2018, *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU (2018). Sustainable Governance Indicators 2018* (1. Ed). Gütersloh:  
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/policy-performance-and-governance-capacities-in-the-oecd-and-eu-2018/>

Brennan, J. 2016, *Against Democracy*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Brunsson, N. 1989, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley & Sons.

Brunsson, N. og J. P. Olsen 1998, Organization theory: Thirty years of dismantling, and then ... ? I N. Brunsson og J. P. Olsen (red.): *Organizing Organizations*:13-43. Bergen: Fagbokforlaget.

Charron, N. og B. Rothstein 2018, Regions of trust and distrust: how good institutions can foster social cohesion. I U. Bernitz, M. Mårtensson, L. Oxelheim og T. Person (red.): *Bridging the Prosperity Gap in the EU*: 220-242. Cheltenham: Edward Elgar.

- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægreid og J. Trondal 2018, *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Lægreid (red.) 2007, *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington: Ashgate.
- Christensen, T. og P. Lægreid 2018, The demise of an agency director – a puzzling saga of political control and professional autonomy. Oslo/Bergen: manuscript.
- Cohen, M.D., J.G. March og J.P. Olsen 1972, A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly* 17:1–25.
- Dahl, R.A. 1989, *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dehousse, F. 2018, *Decline of institutions' moral standards threatens EU*. <https://euobserver.com/opinion/143013>
- Diamond, L. 2001, Future of democracy. I P.B. Clarke og J. Foweraker (red.): *Encyclopedia of Democratic Thought*:154-161. London: Routledge.
- Dryzek, J.S., B. Honig og A. Phillips 2006, Introduction. I J.S. Dryzek, B. Honig og A. Phillips (red.): *The Oxford Handbook of Political Theory*:3-41. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, M. (red.) 2006, *Multi-level Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Egeberg, M. og J. Trondal 2018, *An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Eisenstadt, S.N. 1987, *European Civilization in a Comparative Perspective*. Oslo: Norwegian University Press.
- Euobserver 2018, *Italians and Czechs least favorable to remain in EU* <https://euobserver.com.tickers/143132>.
- Foa, R.S. og Y. Mounck 2016, The danger of deconsolidation. The democratic disconnect. *Journal of Democracy* 27 (3) 6-17.
- Global Barometer Surveys, 2018, *Exploring Support for Democracy across the Globe. Report on Key Findings*. <https://mailchi.mp/dc5c8d8a536d/report-exploring-support-for-democracy-across-the-globe?e=d9b8284393>
- Grønlie, T. og Y. Flo 2009, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980* (Bind 2). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hamilton, A., J. Jay og J. Madison 1964 [1787], *The Federalist Papers*. New York: Pocket Books, Simon & Schuster.
- Heather, D. 1992, *The idea of European Unity*. Leicester: Leicester University Press.

- Held, D. 1991, Democracy, the nation-state and the global system. I D. Held (red.): *Political Theory Today*: 197-235. Oxford: Polity Press.
- Ibsen, H. 1952 [1884], Villanden. *Samlede verker*, Bind 5:5-118. Oslo: Gyldendal.
- Jacobsen, K.D. 1964, *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Juncker, J-C. 2018, *State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty*. #SOTEU ec.europa.eu/soteu2018
- Jungk, R. 1958, *Brighter than a Thousand Suns. The Story of the Men Who Made the Bomb*. New York: Grove Press.
- Krasner, S.D. 1999, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Leonard, M. 2005, *Why Europe Will Run the 21<sup>st</sup> Century*. London: Harper Collins.
- LO, Sverige 1986, *Fackföreningsrörelsen och velfärdsstaten*. Stockholm: Rapport til 1986 års LO-kongress från LOs utredning om den offentliga sektorn.
- Læg Reid, P. 2018, Designing organizational tools. Tool choices as administrative reforms. I M. Howlett og I. Mukherjee (red.): *Routledge Handbook of Policy Design*: 274-287. London Routledge.
- Læg Reid, P. og J.P. Olsen 1978, *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P. og V.W. Rolland 2017, Frå stabilitet til turbulens. 70 år med organisasjonsendringar i departementa – politisk design eller institusjonell tilpasning? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 33 (2):114-136.
- Macintyre, A. 1988, *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mair, P. 2013, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. New York: Verso.
- Majone, G. 2005, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J.G. 1999, A learning perspective on the network dynamics of institutional integration. I M. Egeberg og P. Læg Reid (red.): *Organizing Political Institutions*:129-155. Oslo: Scandinavian University Press.
- March, J.G. 2007, Ibsen, ideals, and the subordination of lies. *Organization Studies* 28:1277-1285.
- 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 governing. *American Political Science Review* 77:281-296.

- March, J.G. og J.P. Olsen 1989, *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen 1995, *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen 1998, The institutional dynamics of international political orders. *International Organization* 52 (4):943-969.
- March, J.G. og H.A. Simon 1958, *Organizations*. New York: Wiley.
- Meier, K.J. 1997, Bureaucracy and democracy: The case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review* 57 (3):193-199.
- Menéndez, A.J. 2018, The past of an illusion? Pluralistic theories of European law in times of "crisis". *European Papers* 3 (2):623-658.
- Meyer, J.W. og B. Rowan 1977, Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83:340-363.
- Mill, J.S. 1962 [1861], *Considerations on Representative Government*. South Bend, Ind.: Gateway Editions.
- Nelson, R.R. (red.) 2005, *The Limits of Market Organization*. New York: Russel Sage.
- Olsen, J.P. 1978, *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- 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. 2007, *Europe in Search of Political Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. 2008, The ups and downs of bureaucratic organization. I M. Levi, S. Jackman og N. Rosenblum (red.) *Annual Review of Political Science*, 11:13-37.
- Olsen, J.P. 2010, *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. 2014, *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. 2017, *Democratic Accountability, Political Order and Change. Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. 2018a, Democratic accountability and the changing European political order. *European Law Journal* 24 (1):77-98.
- Olsen, J.P. 2018b, *Sentraladministrasjonen i en utfordrende æra: Tid for ettertanke*. Oslo: Manuskript.



- Olsen, J.P. 2018c, The Bergen approach to *public* administration and *political* organization. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 34 (4):188-206.
- Polanyi, M. 1966, *The Tacit Dimension*. New York: Anchor Day Books.
- Preuss, U. K. 1996, Prospects of a constitution of Europe. *Constellations* 3 (2):209-224.
- Rokkan, S. 1999, *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan* (red. P. Flora, S. Kuhnle og D. Urwin). Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, B. 2011, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: Chicago University Press.
- Rothstein B. 2018a, Epistemic democracy and the quality of government. *European Politics and Society*. <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1515873>
- Rothstein, B. 2018b, Vänstern ger oss inte längre hopp om en bättre framtid. *Dagens Nyheter*, DN Debatt 25. mai 2018.
- Salais, R. 2016, Quantification and objectivity. From statistical conventions to social conventions. *Historical Social Research* 41 (2):118-134.
- Saward, M. 2010, *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, E.E. 1960, *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, P.C. 2018, Real-existing democracy and its discontents: Sources, conditions, causes, symptoms & prospects. Florence, European University Institute: manuskript.
- Simon, H.A. 1957 [1945], *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: The Free Press.
- Supiot, A. 2017, *Governance by Numbers. The Making of a Legal Model of Allegiance*. Bloomsbury: Hart.
- Sætren, H. 2005, Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Public Policy Journal* 33 (4):359-382.
- The World Commission on Environment and Development*, 1987. Oxford: Oxford University Press.
- Tocqueville, A. de 1945 [1835, 1840]. *Democracy in America*. New York: Knopf.
- Trondal, J. 2010, *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, J. og N. Kühn 2018, Norsk Europaforvaltning. Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 34 (2-3):46-64.

Utenriksdepartementet 2018, *Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*.

[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eustrategi2018\\_2021\\_a.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eustrategi2018_2021_a.pdf)

Vogiatzis, N. 2018, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.

Vollaard, H. 2018, *European Disintegration. A Search for Explanations*. London: Palgrave Macmillan.

Weber, M. 1978, *Economy and Society* (G. Roth and C. Wittich, red.). Berkeley CA: University of California Press.

Weiler, J.H.H. 2003, A constitution for Europe: Some hard choices. I J.H.H. Weiler, I. Begg og J. Peterson (red.): *Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals*:17-33. Oxford: Blackwell.

Wolin, S. S. 1960, *Politics and Vision. Continuity and Vision in Western Political Thought*. Boston: Little, Brown.