NOU Norges offentlige utredninger 2003: 19

Makt og demokrati

Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen

Utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved
kongelig resolusjon 13. mars 1998.
Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. august 2003.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2003

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-719-3

GAN Grafisk AS, Oslo

Til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Makt og demokratiutredningens forskergruppe har samarbeidet om rammeplanen for utredningen og om fordeling og prioritering av prosjektmidler. I arbeidet med enkelte prosjekter har to eller flere av gruppens medlemmer samarbeidet, men det har også vært en arbeidsdeling med individuelt ansvar for ulike emner, delprosjekter og arrangementer.

Oppdragsgiver ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet har vært holdt orientert om arbeidsformen og har også vært innforstått med at sluttrapporteringen ville skje i to versjoner, som bok og en kortere NOU.

Mange prosjekter er sluttført i siste fase av femårsperioden for utredningen. Det er både prinsipielle og praktiske grunner til at forskergruppen ikke har utarbeidet en samstemt sluttrapport. Tre av prosjektgruppens medlemmer (Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle) har gitt en samlet fremstilling i bokform (Makten og demokratiet, Gyldendal 2003). Sekretariatsleder Ellen Rømming har utarbeidet en kortere versjon som NOU parallelt med og i etterkant av arbeidet med boka. Den er basert på hovedlinjene i boka, noe som betyr at ikke alle perspektiver og temaer i boka er dekket her. Noter og referanser er utelatt. To av forskergruppens medlemmer (Siri Meyer og Hege Skjeie) valgte av ulike grunner å ikke delta som medforfattere av en felles sluttbok. De har redegjort for sine perspektiver i egne uttalelser til slutt i denne utredningen.

Denne sluttrapporten har som mål å være et kunnskapsbasert innspill til en videre debatt.

Vi takker alle som har deltatt og gitt innspill til arbeidet.

Oslo/Bergen,
august 2003

Øyvind Østerud
Leder

Fredrik Engelstad Siri Meyer Per Selle Hege Skjeie

Ellen Rømming

Uttalelse fra Rådet for Makt- og demokratiutredningen

Regjeringen oppnevnte et rådgivende utvalg for Makt- og demokratiutredningen, i samsvar med Stortingets vedtak om mandatet for utredningen.

Rådets oppdrag er formulert slik i mandatet:

- *Rådets oppgave er å gi forskergruppen råd og veiledning på grunnlag av det materiale forskergruppen legger fram for utvalget. Dette materialet omfatter forskergruppens program, framdriftsrapporter, arbeidsnotater etc.*
- *Rådet står ikke ansvarlig for forskergruppens arbeid og resultater.*
- *Rådet kan ved behov bistå forskergruppen når det gjelder å formidle forskningsresultater og stimulere til opplyst offentlig debatt underveis i utredningen.*

Rådet har lagt vekt på å drøfte de store linjene og hovedprosjektene i utredningen. Forskergruppens rammeplan ble drøftet og gitt tilslutning, og alle hovedtemaene i rammeplanen har vært diskutert. Forskergruppens medlemmer og andre forskere knyttet til utredningen på prosjektbasis innledet til diskusjonene i Rådet. Også rådsmedlemmer har holdt forberedte innlegg til sentrale temaer, eksempelvis teknologi, næringsliv, mediespørsmål og lokaldemokrati.

Formidling ble viet oppmerksomhet, blant annet gjennom Rådets bistand i arbeidet med en formidlingsplan for utredningen. Rådet har lagt vekt på åpenhet og inviterte jevnlig pressen til møtene. Konferansen *Demokratiet i endring* ble arrangert som et ledd i Rådets formidlingsarbeid for å stimulere til offentlig debatt om utviklingen av demokratiet.

Rådet har sett utredningens oppdrag om å undersøke hvordan det representative demokratiet blir utfordret og påvirket i vår tid som særdeles viktig. Rådets oppgave har vært veiledende, og det er forskerne som står ansvarlig for det foreliggende resultatet.

Rådet vil uttrykke sin anerkjennelse for det omfattende arbeidet som forskergruppen, tilknyttede forskere og de andre medarbeiderne har lagt ned i utredningen.

Stavanger, august 2003

Maiken Ims
Leder for Rådet for Makt- og demoktratiutredningen

Innhold

1 Utredningens mandat, sammensenting m.v. ... 9
1.1 Oppnevning og mandat ... 9
1.2 Forskergruppens sammensetning ... 10
1.3 Ansatte ... 10
1.3.1 Sekretariat ... 10
1.3.2 Vitenskapelig ansatte ... 10

2 Maktens former ... 11
2.1 Globalisering ... 12
2.2 Individualisering ... 13
2.3 Demokrati og folkestyre ... 13

3 Folkestyrets forvitring og politikkens retrett ... 16
3.1 Folkestyre og politiske ressurser ... 16
3.2 Fra massepartier til nettverkspartier . 17
3.3 Den ikke-representative representanten ... 17
3.4 Mindretallsparlamentarismens problem ... 18
3.5 Den fragmenterte staten ... 19
3.6 Avmakt med politisk ansvar ... 20
3.7 Den permanente revolusjon ... 20

4 Nye organisasjonsformer ... 21
4.1 Fra folkebevegelse til fritidsorganisering ... 21
4.2 Den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd ... 22
4.3 Den nye frivilligheten ... 23
4.4 Fra korporatisme til lobbymakt ... 24
4.5 Den norske modellen i arbeidslivet ... 24

5 Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise ... 26
5.1 Privatisering som samfunnsomforming ... 26
5.2 Kommunene som iverksettere ... 28
5.3 Velferdens pris ... 28

6 Rettsorganene overtar politikken 30
6.1 Maktfordeling og domstolsmakt ... 30
6.2 Rettsliggjøring av politikken ... 31
6.3 Overnasjonal integrasjon gjennom domstolsmakt ... 31
6.4 Rettsliggjøring som amerikanisering? ... 32

7 Statskapitalisme uten strategi ... 33
7.1 Grunneiendom og ressursmakt ... 33
7.2 Eierskap og styring ... 34
7.3 Statlig eierskap og styring ... 35
7.4 Staten som «aktør» i næringslivet ... 36

8 Kjønnsmakt i likestillingslandet ... 37
8.1 Debatten om likestilling ... 37
8.2 Sivilsamfunnet – kvinners første politiske arena ... 38
8.3 Deltakelse i politikk og arbeidsliv ... 38
8.4 Eliter og klasse ... 39
8.5 Rettighetsutvikling og globalisering .. 39

9 Det nye klassesamfunnet ... 41
9.1 Globalisering og ulikhet ... 41
9.2 Innvandreres møte med Norge ... 42
9.3 Språk og marginalisering ... 42
9.4 Et etnisk delt arbeidsmarked ... 43
9.5 Samene og minoritetshierarkiet ... 43
9.6 Samisk identitetspolitikk ... 44

10 Det koloniale språkhierarkiet ... 45
10.1 Språkmakt ... 45
10.2 Mental kolonisering ... 45
10.3 Mål og makt ... 46

11 Den redigerte offentlighet ... 48
11.1 IKT-revolusjonen ... 48
11.2 Den gamle medieorden ... 48
11.3 Fra politiske til kommersielle lenker? ... 49
11.4 En ny økonomisk journalistikk ... 50
11.5 Medialisering og journalisme ... 50

12 Nasjonal symbolmakt og «Norge» som internasjonal merkevare ... 51
12.1 Norge som humanitær stormakt ... 51
12.2 Nasjonalkorporatismen ... 52
12.3 Nasjonale symboler og nasjonal identitet ... 52
12.4 Kirkens makt på retur ... 53
12.5 Monarkiet som nasjonalt symbol ... 54
12.6 Nasjonalsymbolikk ... 54

13 Konklusjon: Makten og folkestyret – de sprengte rammene ... 56
13.1 Folkestyrets forvitring ... 57

13.2 Folkemakt i andre kanaler – ulikhet i andre former 59
13.3 Avslutning 60

14 Særuttalelser fra utvalgsmedlemmer 62
14.1 Særuttalelse fra Siri Meyer 62
14.1.1 Maktbegrepet 62
14.1.2 Gamle og nye herredømmeformer 64
14.1.3 Å skape seg et jeg 68
14.1.4 Det politiske og politikken 71
14.1.5 Konklusjon 74
14.2 Særuttalelse fra Hege Skjeie 74
14.2.1 Demokrati, makt og menneskerettigheter 74
14.2.2 Mer om mandatet 75
14.2.3 Likestillingsrett og internasjonalisering 82

Vedlegg
1 Formidling, publisering m.v.....88

Kapittel 1
Utredningens mandat, sammensetning m.v.

1.1 Oppnevning og mandat

Stortinget vedtok 11. desember 1997 at det skal igangsettes en utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle foregå over en femårsperiode fra 1998-2003.

En forskergruppe ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998.

På bakgrunn av premisser om makt og demokrati i St.prp. nr.1 (1997-98) ble følgende mandat lagt til grunn (kilde: B.innst.S. nr.2 (1997-98)):

> «Stortinget samtykker i at en forskergruppe gis følgende mandat for en utredning om makt og demokrati:
> 1. Hovedtemaet er vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse. Dette utgjør utredningens bærende idé og sentrale tilnærming. Utgangspunktet er den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg. Enkeltmennesket er i tillegg selv aktør i den frie meningsdannelse og kan påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv og ens eget liv. Viktige forutsetninger for det representative demokratiet er at individet bruker sin stemme, og at det lokalt og sentralt eksisterer funksjonsdyktige styringsorganer som er representative, har legitimitet og autoritet.
> 2. Utredningen bør fokusere på hvordan det representative demokratiet og dets forutsetninger blir utfordret og påvirket. Følgende tre problemstillinger vil være sentrale: a) På hvilken måte påvirkes individets muligheter for innflytelse og medvirkning i organisasjons- og samfunnslivet? b) Hvordan påvirkes det politiske systemet og styringsorganene? c) Hvordan påvirkes forholdet mellom a) og b)?
> 3. Følgende sentrale utfordringer og påvirkningsfaktorer i forhold til det representative demokratiet bør studeres nærmere: økt internasjonalisering; utvikling og utbredelse av ny teknologi; den offentlige meningsdannelse; miljøutfordringene; det flerkulturelle samfunn; kompetanse- og kunnskapssamfunnet; desentralisering, deregulering, privatisering, markedsmekanismer og brukermedvirkning.
> 4. Det bør også tas hensyn til at sosio-økonomiske og kulturelle skillelinjer, alder og kjønn kan ha betydning for hvordan enkeltmenneskets deltakelses- og innflytelsesmuligheter og interesse for deltakelse påvirkes av de nevnte utfordringene.
> 5. Dersom forskergruppen under arbeidet kommer til at også andre faktorer bør studeres, står den fritt til å gjøre dette. Forskergruppen kan også foreta en nærmere tolkning av mandatet for å supplere, avgrense eller utforme mer håndterbare problemstillinger. Dette kan være aktuelt for å få til en samordnet utnytting av igangværende forskning under Norges forskningsråd, og for å utnytte de muligheter som følger av at det foretas parallelle utredninger i Sverige og Danmark. Det bør i denne forbindelse knyttes en nordisk/internasjonalt sammensatt referansegruppe til arbeidet.
> 6. Tidsrammen for arbeidet vil være fem år. I den første fasen bør det foretas oppsummeringer av foreliggende relevant forskning (statusrapporter), herunder også en belysning av hvilke konklusjoner fra den forrige maktutredningen som fortsatt står ved lag, slik at utredningen får et felles referansepunkt, som også kan gi grunnlag for eventuelt å justere innretningen av arbeidet underveis.»

Forskergruppen utarbeidet i 1998 en rammeplan for utredningen. Planen ble laget med utgangspunkt i mandatet fra Stortinget, og videre bearbeidet på grunnlag av forskergruppens egne tolkninger og vektlegginger. Forskergruppen brukte startkonferansen i september 1998 som en arena for å få kommentarer på rammeplanen fra fagmiljøene, og rådets møte i desember for å få innspill fra rådet.

Rammeplanen behandlet en rekke temaer som ble grunnleggende for utredningen:

- Analyser av maktbegreper og demokrati
- Analyser av globaliseringens virkninger for Norge
- Videreføring av den forrige maktutredningens studier av statsmakt
- Betydningen av desentralisering, regionmakt og lokale maktstrukturer
- Betingelser for kollektivdannelse og organisering
- Deltakelse og makt for ulike sosiale grupper
- Likestillingsprosesser og kjønnsmakt
- Informasjons- og kommunikasjonsprosesser
- Idémakt og identitetsmakt
- Kunnskapsmakt
- Maktstrukturer i næringslivet
- Makt og demokrati i arbeidsmarkedet og på arbeidsplassene

1.2 Forskergruppens sammensetning

Forskergruppen ble oppnevnt i statsråd 13. mars 1998. Den er blitt ledet av professor Øyvind Østerud ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. De øvrige medlemmene har vært professor Fredrik Engelstad, Institutt for samfunnsforskning, Oslo, professor Siri Meyer, Senter for europeiske kulturstudier, Universitetet i Bergen; professor Per Selle, Rokkan-senteret og Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen og professor Hege Skjeie, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Forskergruppen har i løpet av utredningsperioden hatt 27 møter. Møtene har vært holdt i Oslo, Bergen, Tromsø, Trondheim og Ustaoset.

1.3 Ansatte

1.3.1 Sekretariat

- Dag Olav Høgvold, sekretariatsleder, 17.04.98 – 30.09.98
- Ellen Rømming, sekretariatsleder, 21.09.98 – 19.09.03
- Aashild Ramberg, førstekonsulent, 24.09.98 – 18.11.02 og 01.05.03 – 05.09.03
- Åse Camilla Skaarer, konsulent (vikar), 28.10.02 – 31.01.03
- Tine Krag, konsulent (vikar), 03.02.03 – 26.07.03
- Steinar Haugsvær, informasjonsrådgiver, 03.03.03 – 29.08.03
- Camilla Buzzi, konsulent, 03.03.03 – 15.07.03
- Ellen Cathrine V. Kiøsterud, konsulent, 19.05.03 – 22.08.03

1.3.2 Vitenskapelig ansatte

- Tore Slaatta, leder for medieforskningen, 15.10.98 – 31.01.99 og 01.08.99 – 31.07.01
- Bent Sofus Tranøy, forsker, 30.03.00 – 30.11.01
- Kristin Strømsnes, forsker, 01.04.02 – 31.05.03

Kapittel 2
Maktens former

Makt er evne til å nå et mål, skape en virkning. Makt kan utøves direkte i tvangs- og beslutningssituasjoner, eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer.

Makten er ulikt fordelt, ved at ressursgrunnlaget for maktutøvelse varierer og ved at de svakere bøyer seg for de mektigeres krav, eller ved at institusjoner og strukturer tjener noen interesser i andre interessers disfavør. Den indirekte makten kan være utilsiktet og skjult for aktørene, men den kan også formes strategisk og påvirkes gjennom bevisstgjøring og handlingsvalg.

I denne fremstillingen skal vi gi en flerdimensjonal maktanalyse og diskutere forbindelseslinjene og forholdet mellom de forskjellige maktformene. Et ordnende utgangpunkt for en analyse av makt er å skille mellom politisk, økonomisk og ideologisk makt.

Politisk makt er den institusjonaliserte og sentraliserte makten innenfor stater og i mellomstatlige forhold. Det er en autoritativ makt, den ytrer seg gjennom lover, pålegg og fordelingsvedtak. Den forutsetter tvangsmakt som rettsvesen, politi og militære styrker. Den sentrale ressursen i politisk makt er evnen til å styre og til å samle oppslutning. Denne evnen påvirkes av de nasjonalstatlige institusjonenes grad av suverenitet og territorial kontroll.

Den politiske makten får legitimitet gjennom formell maktfordeling. Maktdeling skal hindre misbruk og konsentrasjon av makt, styrke folkets tillit til den politiske makten og redusere spenningene mellom de styrende og de styrte. Gjennom idéen om folkesuverenitet blir politisk myndighet begrunnet i at den utgår fra folket i valg og kan tilbakekalles ved senere valg dersom den mister folkets støtte. Politisk makt er derfor også evne til å påvirke den autoritative politiske makten. Et motstykke til den institusjonelle politiske makten er den makten som ligger i det sivile samfunn, i samfunnsborgernes rettigheter, organisering, aksjoner og nettverk. Spillet om politisk makt foregår i et offentlig rom der massemediene og de frivillige organisasjonene er sentrale arenaer.

Økonomisk makt er i mindre grad enn den politiske makten sentralisert og konsentrert til et regulert territorium. Den kan være basert på adgang til naturressurser eller på kontroll over produksjonsmidler, men også på akkumulering av kapital. Produsenter kan øke sin makt i markedet gjennom konsentrasjon eller prissamarbeid med andre produsenter, og forbrukere har makt gjennom sin kjøpekraft.

Den økonomiske makten er knyttet til fordeling av knappe goder. Økonomisk makt legitimerer seg dels gjennom prinsippet om at konkurransen er åpen for alle, og dels gjennom at økonomisk vekst er til alles fordel. Økonomiske makthavere vil likevel, i varierende grad, søke støtte i politisk makt, både i form av gunstige rammebetingelser og i ønsket om et sikkerhetsnett for dem som taper i konkurransen.

Ideologisk makt er makt over tanker, verdier, følelser og selvoppfatning. Den ideologiske makten – i vid forstand – ligger for det første i de begreper og kategorier som gir mening til verden omkring oss. Kildene til slike meningsgivende kategorier kan være profesjoner og intellektuelle, vitenskap og litteratur, politiske bevegelser og organisasjoner. Slike meningsgivende kategorier dannes gjennom språket; derfor er språk også makt, og derfor er de begrepene som dominerer viktige for hvilke interesser og synspunkter som har overtaket.

Den ideologiske makten ligger også i normer og forestillinger. Et sett av felles moralske forestillinger kan være viktig for sosialt samarbeid og stabile samfunn. De gir gjensidig tillit og styrker kollektiv makt. Ideologiske og religiøse bevegelser er bærere av slike normer. Det samholdet som oppstår rundt normene gir bevegelsen styrke. Normer kan samtidig uttrykke overtak og underordning. De dominerende forestillingene om normalitet og avvik er en sterk form for normativ makt som stadig er i bevegelse.

For det tredje ligger det ideologisk makt i kulturelle standarder, estetiske uttrykk og rituell praksis. Dermed formidles det også makt, tilhø-

righet og utstøtning gjennom musikk, dans, billedkunst og ritualer. Distinksjonene mellom finkultur og populærkultur, eller mellom god og dårlig smak, er også spill om makt.

Den ideologiske makten skaper enhet og trekker grenser; den både samler og splitter. Den ideologiske makten inngår både i politisk og økonomisk makt, den gir kategoriene og virkelighetsforståelsen, de begrunnende og rettferdiggjørende normene, ritualene og den estetiske appellen, identifikasjoner og sosial distanse.

Politisk, økonomisk og ideologisk makt formes i et samspill mellom strukturelle rammer og tilsiktet handling, mellom det ugjennomsiktige og det erkjente. Her ligger utgangspunktet for en analyse av makt og maktforskyvning i det norske samfunnet. Hvordan har forholdet mellom politiske, økonomiske og ideologiske maktforhold endret seg? Hvilke konsekvenser har maktforhold og maktforskyvning for demokratiets vilkår?

Disse spørsmålene er denne utredningens hovedanliggende. Men før vi går nærmere inn på de enkelte konklusjonene, skal vi fokusere på to sentrale prosesser som griper inn i – og langt på vei er drivkrefter i – de maktforskyvningene som skal analyseres. Alle disse endringsprosessene befinner seg i et spenningsforhold mellom det individualiserende og det globale. *Globalisering* og *individualisering* er nøklene til sekelskiftets mest populære samtidsdiagnoser.

2.1 Globalisering

Globalisering er ett ord for mange ulike endringer – fra teknologi og kapitalisme til språk og kultur. Kjernen i begrepet er en ny måte å oppfatte samtiden på. Globalisering er en samtidsdiagnose som sier at verden preges av rask og omfattende flyt av varer, kapital, personer og informasjon, over lave statsgrenser og store avstander. De teknologiske forutsetningene ligger i transport og informasjonsteknologi – fjernsyn, internett, containere - for rask og fleksibel transport og informasjonsflyt. De politiske forutsetningene ligger i avregulering av kapitalmarkedene, nedbygging av statsgrensene og harmonisering av konkurransevilkår.

Debatten om globalisering dreier seg om hvor radikalt ny situasjonen egentlig er, hvor store deler av verden den innbefatter, hvilke drivkrefter som frambringer den og hvilke konsekvenser den har for identitet, levekår og maktforhold. De mest dystre spådommene på slutten av 1990-tallet gikk ut på at globaliseringen ville skape massearbeidsløshet fordi teknologien gjorde mye menneskelig arbeid overflødig. Økonomi og velferd ville ikke bare bli ulikt fordelt, men skape en ekstrem sårbarhet for omstillinger og svingninger på verdensbasis, mente mange. Flernasjonale storkonserner ville tømme de politiske institusjonene for makt og innflytelse, og de rike landene ville oppleve en velferdskrise etter hvert som kapitalen fløt dit hvor kostnadene var lave og fortjenesten stor.

Disse spådommene har ikke slått til i Norge, selv om mange bedrifter flytter produksjon til land med lavere kostnader, og selv om avregulert kapitalflyt over landegrensene har skapt politiske styringsproblemer og større økonomisk sårbarhet. En stor offentlig sektor fungerer som en buffer som beskytter innbyggerne mot raske svingninger på verdensmarkedet. Staten har fortsatt handlingsrom i forhold til private og utenlandske markedsaktører. Det har vist seg at en del av det som ble oppfattet som ugjendrivelig globalisering på slutten av 1990-tallet, snarere enten var konjunkturbevegelser – som i IT-bransjen – eller en følge av politiske vedtak i Norge – som i pengepolitikken.

Avregulering av finansbevegelser over landegrensene kom etter tilbakeslag og offentlige budsjettkriser på 1970- og 80-tallet. Avregulering stimulerte vekst og effektivitet, men ga mindre mulighet til å styre fordelingsvirkningene politisk, slik kombinasjonen av økende frihandel med keynesiansk statsstyring hadde gjort. Denne ubalansen har globaliseringens protestbevegelser grepet fatt i, med krav om en styrt fordelingspolitikk på globalt nivå. I Norge er det fortsatt betydelig handlingsrom til å møte utfordringene og håndtere problemene gjennom offentlig politikk.

Globalisering er også globalisering av industrialismens og masseforbrukets bivirkninger i form av ressursknapphet og miljøskader. Her har økonomisk og økologisk kunnskap stått mot hverandre. Prinsippet om bærekraftig utvikling er blitt et ideologisk program i norsk miljøpolitikk internasjonalt, samtidig som Norge som petroleumsstat bidrar i betydelig grad til de globale miljøproblemene.

Gjennom en overnasjonal rettsutvikling som norske myndigheter har støttet, er Norges formelle suverenitet blitt sterkt redusert. Den overnasjonale rettsliggjøringen gir enkeltpersoner økt adgang til å fremme sine interesser gjennom rettsapparatet, mens det representative demokratiets lovgivningsmyndighet blir svekket. Dette forsterker den utviklingen som innebærer at forhold av betydning for norske interesser avgjøres av politiske og økonomiske aktører utenfor landets grenser. Velgerne oppnår mindre gjennom stem-

meseddelen. Globaliseringen innebærer på den annen side økte valgmuligheter på andre plan – for eksempel når det gjelder livsstil, selvdefinisjoner og forbruk – selv om de reelle valgmulighetene er ulikt fordelt.

Globalisering kan ikke bare forstås som endringer som presser seg på landet utenfra. Det er også en indre transformasjon av det norske samfunnet, der kulturelle mønstre og kilder til selvkonstruksjoner og gruppeidentifikasjoner endrer karakter.

2.2 Individualisering

Ordet individualisering beskriver en sentral tendens i samtiden. Den innebærer at gruppetilhørighet går i oppløsning og stabile kollektiver mister betydning. Enkeltpersoner kan i større grad regissere seg selv og velge livsløp og karriere. Det er nære forbindelser mellom globalisering og individualisering. Viktige sider ved individualisering er knyttet til kulturell globalisering, med et utvidet register for tegn og symboler hentet fra mange land og verdensdeler. Forbruk og stilvalg er et identitetsskapende prosjekt. Disse kulturtrekkene avspeiler seg også i det politiske liv. Kandidater blir i større grad solgt som varer, mens saksinnhold og politiske budskap kommer mer i bakgrunnen. Image og stil er blitt mer sentralt i moderne valgkamp, og reklamebyråer og medierådgivere spiller en viktigere rolle. I medienes søkelys er stilvalg, underholdningsverdi og «personlighet» viktigere enn før.

Individualiseringen kommer til uttrykk ved at de politiske partiene ikke lenger mobiliserer stabile sosiale grupper, og ved at de brede folkebevegelsene er svekket og erstattet av mer kortsiktige aksjoner og større fragmentering av meninger, interesser og saker. Frivillige organisasjoner med et bredt samfunnsprogram er svekket til fordel for mer lokale organisasjonsformer. De politiske partiene rammes av at politiske lojaliteter er forvitret. Individualisering betyr at stabile sosiale nisjer i mindre grad holder personer fast, og at kollektive bevegelser som omslutter mennesket fra vugge til grav i mindre grad mobiliserer sosialt og politisk. Individualisering er en tendens som innebærer at noen former for sosial tilknytning blir svakere. Men det innebærer ikke fristilling av enkeltindivider. Klassetilhørighet og gruppenormer slår fortsatt gjennom i stilvalg, navneskikker, hjeminnredning, matvaner, musikksmak og andre kulturelle distinksjoner.

Individualitet er samtidig blitt en strategisk ressurs i den nye offentligheten, hvor «personlighet» har betydning for gjennomslag både i politikken og i markedet.

Globalisering og individualisering har konsekvenser for nasjonalstatens handlingsrom og folkestyrets vilkår. De tre moderne prosjektene – rettsstat, demokrati og velferdsstat – har alle hatt nasjonalstaten som ramme. Alle disse tre prosjektene er nå i endring, og til dels satt under press.

Rettssystemet er i økende grad transnasjonalt, men håndheves nasjonalt. Velferdsstaten er opprettholdt i rike land som Norge, selv om den gradvis blir tilpasset nye vilkår. Folkestyret som regjeringsform er ikke blitt overnasjonalt, men har redusert rekkevidde.

Det er nære forbindelser mellom globalisering og individualisering. Viktige sider ved individualiseringen er knyttet til kulturell globalisering, med et utvidet register for tegn og symboler hentet fra mange land og verdensdeler. Understrekning av individualitet er samtidig blitt en strategisk ressurs i den nye offentligheten, som «personlighet» med betydning for gjennomslag både i politikken og på markedet.

Globalisering og individualisering er endringsprosesser som griper inn i en rekke endringsprosesser knyttet til det norske folkestyret. Vi skal se nærmere på innholdet i begrepene folkestyre og demokrati.

2.3 Demokrati og folkestyre

Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer. Det bygger også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, på ulike former for politisk deltakelse utenom valg, og påvirkningsmuligheter vi har som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse formene for *tilleggsdemokrati* supplerer folkestyret som formelt beslutningssystem, men de kan ikke erstatte det.

Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Før vi går nærmere inn på hva dette innebærer, skal vi se hvordan begrepet folkestyre forholder seg til andre betydninger av ordet demokrati.

Demokrati blir tolket på ulike måter;

1. som en statsform med folkestyre,
2. som rettigheter og rettsstat,
3. som aktiv deltakelse,
4. som et felles verdigrunnlag som står over de politiske konfliktene.

Disse tolkningene er i en viss grad utfyllende sider ved en demokratisk styringsform.

1. Demokrati som *statsform* bygger på alminnelig og lik stemmerett, der folket har makt over de politiske beslutningene enten direkte eller gjennom valg av representanter. I historisk perspektiv har demokratisering dels bestått i at stemme- og representasjonsretten har blitt utvidet, og dels i at regjeringen har blitt avhengig av den folkevalgte forsamlingen.Et viktig spørsmål er hvilke begrensninger folkestyret som flertallsmakt er gjenstand for. Demokratiske samfunn gir ikke bare spilleregler for hvordan mindretall kan bli til flertall, og hvordan opposisjon kan komme i posisjon. De gir også beskyttelse for permanente mindretall, grunnleggende rettigheter for alle borgere, og barrierer mot alminnelig og skiftende flertall ved grunnlovsendringer. De har deling av makt og beslutningskompetanse mellom statsorganene som et grunnleggende prinsipp.
2. En liberal tolkning av demokrati legger stor vekt på systemet av *rettigheter* og rettsstatlige garantier. Rettighetssystemet har utviklet seg gjennom historiske faser. Først i form av et sivilt medborgerskap der lov og rett skulle være lik for alle, deretter i form av et politisk medborgerskap med alminnelig og lik stemme- og representasjonsrett, og endelig et sosialt medborgerskap med like valgmuligheter eller behovsbestemt adgang til arbeidsliv, kultur, utdanning og sosial omsorg. Omfanget av lovbestemte rettigheter har økt sterkt i Norge og i mange andre land i løpet av 1990-årene. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner er innarbeidet i det norske lovverket, og velferdsstatens innbyggere har fått en rekke lovfestede rettigheter. Svake og underrepresenterte grupper har også fått sterkere rettsvern.
3. Demokrati kan også tolkes som et system for samtale og *deltakelse,* med mindre vekt på de formelle prinsippene for statsstyre og de rettslige prinsippene. Denne tolkningen er sentral i ideene om *dialogdemokrati* og *deltakerdemokrati.* Her er hovedpoenget selve samtalen og aktiviteten for å bli hørt. I utgangspunktet er dette mer ambisiøse krav til demokrati. De krever mer aktiv medvirkning på alle samfunnsområder, utover den politiske valghandlingen med års mellomrom. Deltakelsen og diskusjonen begrunnes dels som verdier i seg selv og dels som midler til å oppnå bredere politisk rekruttering, et mer informert beslutningsgrunnlag, modifikasjon og tilpasning av standpunkter og større legitimitet for vedtak. Denne tolkningen av demokrati har de siste årene også vært anvendt på uformell deltakelse og organisering på overnasjonalt nivå. Aksjonsgrupper, organisasjoner og kommunikasjon over landegrensene har vært sett på som spirene til et overnasjonalt demokrati.
4. Endelig kan demokrati tolkes som et *felles verdigrunnlag,* som samler til tross for splittelse, interessemotsetninger og politisk strid. Denne tolkningen innebærer at medborgerne først og fremst er demokrater, og deretter konservative, liberale eller sosialister. Tolkningen har vært særlig viktig i perioder der kampen mot diktaturene har stått sentralt, som demokratisk samling mot fascisme, nazisme og kommunisme. Et slikt sett av samlende grunnverdier var en viktig front mot diktatur til høyre og venstre i mellomkrigstiden, og den var viktig som grense mot kommunismen og østblokken under den kalde krigen. Denne tolkningen av demokrati er blitt mindre relevant etter at den kalde krigen er over og det liberale demokrati står som hegemonisk prinsipp i store deler av verden. Det betyr ikke at spørsmålet om hvorvidt demokratiet krever et felles verdigrunnlag er blitt poengløst, snarere at oppmerksomheten omkring disse forutsetningene er blitt mindre.

Det er positive sammenhenger mellom disse fire tolkningene av demokrati. Folkestyret som statsform krever en rettsstat med rettighetsgarantier, folkestyrets kvalitet øker med bred og aktiv deltakelse i befolkningen, og folkestyret forutsetter grunnleggende enighet om prosedyrer og institusjoner.

Samtidig er det oppstått en økende motsetning mellom demokratiet som statsform med folkemakt gjennom valgte kanaler og demokratiet i de andre tre betydningene. Når stadig flere livs- og samfunnsområder blir *rettighetsfestet* gjennom grunnloven eller ved at internasjonale traktater innkorpores i nasjonal rett, blir folkevalgte organers handlingsrom redusert. Tolkningsmakt og avveining mellom motstridende rettigheter blir overført til rettsvesen og domstoler.

Når demokrati blir forstått som *deltakelse,* blir statsformens formelle trekk mindre vesentlige, og nye påvirkningsmuligheter gjennom aksjoner, kommunikasjon og lobbyvirksomhet kan ses som demokratiske framskritt. På overnasjonalt nivå er spirene til et mer aktivt sivilsamfunn og et mer

intensivt lobbysystem en annen form for folkelig påvirkning, selv om folkevalgte organer mister makt.

Folkestyret kan svekkes ved at effektiviteten og omfanget blir redusert. Effektiviteten blir lavere hvis båndene mellom velgere og representanter og mellom parlament og regjering blir svakere. Dersom organisasjoner og politiske partier ikke mobiliserer nedenfra i samme grad som før, er det en smalere krets som blir grunnlag for rekruttering til posisjoner og som styrer partiene som valgkampmaskiner. Hvis sammensetningen av nasjonalforsamlingen har uklare konsekvenser for hvem som danner regjering, kan mindretallsregjeringer dannes av valgets tapere. Omfanget av folkestyret blir svekket hvis makt og myndighet overføres til andre instanser enn de valgte organene, på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.

Endringene i grunnlaget for folkestyret er en hovedlinje i utredningens konklusjoner.

Kapittel 3
Folkestyrets forvitring og politikkens retrett

Den mest sentrale endringen av maktforholdene i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre – et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer – er i tilbakegang. Folkestyret som regjeringsform er i forvitring snarere enn omforming.

I motsetning til i mange andre land har de statsvennlige kreftene i Norge gjennomgående stått til venstre i politikken, i ganske bred forstand. Siden slutten av det 19. århundre har statsmakten i betydelig grad hatt en folkelig forankring, med støtte i brede folkebevegelser og massepartier. Denne forankringen varte fram til og med arbeiderbevegelsens politiske posisjon etter annen verdenskrig.

Dette bildet er blitt foreldet på kort tid. Partier og organisasjoner er ikke lenger kanaler for bred og langsiktig mobilisering. Folkevalgte representanter er relativt lite representative for velgernes holdninger og standpunkter. Partiene har endret seg fra massepartier i retning av «nettverkspartier». Gjennom den norske mindretallsparlamentarismen er det ingen umiddelbar sammenheng mellom valgresultat og regjeringsposisjon. Den statlige politikken utformes i høy grad i lukkede forhandlinger mellom regjeringspartier, eller mellom regjering og varierende stortingsflertall. Dermed står ikke regjeringen til ansvar overfor folket i valg, fordi det ikke er valgutfallet som avgjør regjeringens skjebne og fordi partiprogrammene bare er utgangspunkt for uoverskuelige kompromissforhandlinger. Slik svekkes folkemakten gjennom hele den parlamentariske styringskjeden, fra velgerne til parlamentet til regjeringen til forvaltningen.

Samtidig blir regjeringens makt svekket gjennom en omfattende statlig reformprosess. Gjennom markedsretting, fristilling og privatisering av statlige oppgaver, er offentlig sektors virkemåte i omforming. Områder som tidligere var offentlig styrt, blir overlatt til markedsaktører. Nye kontrollorganer og statlige tilsyn overvåker de generelle spillereglene som politiske myndigheter har trukket opp. Reformprosessen innebærer at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater og kontrollorganer. Regjeringen sitter fortsatt med det politiske ansvaret, men med redusert makt. Utviklingen de siste tjue årene har vært en langtrukken tilbaketrekning av politiske organers løpende beslutningsmakt.

3.1 Folkestyre og politiske ressurser

Politisk aktivitet kan omfatte alt fra valgdeltakelse til partiarbeid og tillitsverv, fra diskusjoner i nærmiljøet til aksjonsvirksomhet og avisinnlegg. Evnen til å delta i påvirkning av politiske avgjørelser avhenger av politiske ressurser som utdannelse, sosiale kontakter, tid, overskudd, selvtillit og tro på at det nytter.

Det er store sosiale forskjeller i den politiske aktiviteten. Den varierer med utdannelse, inntekt og organisasjonstilknytning. Valgdeltakelsen har sunket jevnt siden 1960- og 70-tallet både ved riks- og lokalvalg, og mest for de med lav utdannelse og inntekt. Deltakelsen i opprop, demonstrasjoner og ulike former for direkte påvirkning av beslutningstakere er derimot økt. Økningen er størst blant de unge og i grupper med relativt høy utdannelse og inntekt. Det samme gjelder politisk interesse og diskusjonsaktivitet i nærmiljøet – den er avhengig av utdannelse, inntekt og organisasjonstilknytning. Folks politiske engasjement og interesse synes å være omtrent like stor som den var på 1960-tallet. Det har derimot skjedd en overgang i politisk engasjement fra deltakelse gjennom partier og valg til mer individualiserte ytringer og aksjonsformer.

Den sosiale ulikheten i den politiske deltakelsen er minst like stor som før, og den øker i frivillig sektor generelt. Ungdommen har i økende grad vendt seg bort fra politisk orientert organisering og partipolitisk deltakelse. Valgdeltakelsen er generelt lavest i de yngste årskullene. Mange kommuner har opprettet ungdomsråd som

høringsinstanser for aldersgruppen 14-18 år for å øke ungdommens interesse for politikk, selv om disse rådene fungerer på den regulære politikkens premisser. Det er de middelaldrende og høyt utdannede som er mest politisk aktive, selv om det er variasjoner i aktivitetsformene.

Den politiske interessen er gjennomgående lav. I Makt- og demokratiutredningens *medborgerundersøkelse* svarte bare en femtedel av de spurte at politikk var viktig for dem. Omkring 40 prosent sa at de ikke var interessert i politikk og at de fulgte lite med, mens 20 prosent hevdet at politikk ikke spilte noen som helst rolle for dem. En større andel av befolkningen sa at de fulgte noe mer med i politiske spørsmål enn for 30 år siden, mens andelen svært interesserte og helt uinteresserte var omtrent den samme. Dette tyder på at den generelle politiske interessen snarere har økt enn gått tilbake siden 1960-tallet.

Det er skjedd to grunnleggende endringer i den politiske deltakelsen de siste tiårene. Det ene er at kvinner – utenom innvandrergruppene – nå deltar like aktivt som menn. Det er særlig yngre kvinner med høy utdannelse som har blitt mer aktive. Det andre er at valgdeltakelsen har gått særlig sterkt ned blant menn med lav utdannelse og inntekt. Arbeidere er nå underrepresentert i alle former for politisk deltakelse. De store innvandrergruppene i Norge står, med unntak av noen få enkeltpersoner, utenfor det demokratiske systemet.

3.2 Fra massepartier til nettverkspartier

De politiske partiene er i ferd med å eldes, siden det er de middelaldrende og eldre som i størst grad deltar i valg og står som partimedlemmer. Valgdeltakelsen er gått jevnt nedover, og siden 1990 er den samlede andelen partimedlemmer blitt halvert. Mer enn en tredjedel av velgerne skifter parti fra ett valg til det neste.

Sosial bakgrunn betyr mye mindre for valg av parti enn det gjorde før. Ikke minst har arbeiderbevegelsen mistet mobiliserende kraft blant sine tradisjonelle velgergrupper. De store politiske partiene legger mindre vekt på ideologi når de henvender seg til velgerne, og klasseforankringen er svekket. De gamle klassepartiene er blitt mer og mer like de andre partiene og har fått et mer diffust og flytende velgergrunnlag. Partiene kan i større grad karakteriseres som «nettverkspartier», med sterkere partiapparat og mer profesjonelt lederskap, tettere bånd til stortingsgruppen og mer bruk av uformelle nettverk i rekruttering og profilering av saker.

Det er skjedd endringer i kanalene for kommunikasjon innad i partiene. Medlemsmøtene er redusert til fordel for e-post og internett. Bruken av den nye teknologien er imidlertid skjevt fordelt. Dette er først og fremst en kanal for de aktive som har innflytelse fra før, og ikke for de passive partimedlemmene.

Partiene er mer topptunge på to fronter; dels ved at det sentrale partiapparatet er styrket, og dels ved at partisammensetningen av Stortinget har beholdt sin formelle betydning for hva slags regjering landet får. På lokalplan er partienes innflytelse redusert fordi kommunestyrene er mer bundet av servicekrav og statlige pålegg. Samtidig er det lite igjen av det organisasjonssamfunnet som tidligere var knyttet til partiene på ulike måter. Partiene har mistet mye av sitt organisatoriske omland.

Partiene befinner seg i et spenningsfelt mellom massepartiet og nettverkspartiet. De har en historisk bagasje i organisasjons- og arbeidsform, i politisk profil og i sosial tilknytning. Denne bagasjen stammer i hovedsak fra et politisk konfliktmønster som dominerte i første del av det 20.århundre, da mange av partiene fikk sin form. Bagasjen er i ferd med å bli ristet løs og partiene er under oppbrudd, men de kan ikke forlate sin historie uten å forlate mange av sine tradisjonelle velgergrupper.

3.3 Den ikke-representative representanten

Det representative demokratiet forutsetter at det er et betydelig samsvar mellom velgernes oppfatninger og de standpunktene som representantene går inn for. Partiene tilbyr ulike programpakker, og det forutsettes at velgerne stemmer på det alternativet som står dem nærmest i saker som er viktige for dem. Styreformen forutsetter også at partiene står på programmet sitt i voteringer og beslutninger.

En sammenlikning av resultater fra Makt- og demokratiutredningens lederskapsstudie og medborgerundersøkelse gir et klarere bilde av forholdet mellom velger og representant. Representantene tar gjennomgående mer ytterliggående standpunkter enn velgerne, og avstanden mellom representanter og velgere er større i partienes prinsippsaker enn i andre spørsmål.

I holdningen til privatisering står representan-

tene for Høyre og Fremskrittspartiet lengre til «høyre» enn sine velgere, med størst forskjell i Fremskrittspartiet. Både sentrumspartienes, SVs og Arbeiderpartiets representanter har derimot et mer venstreorientert syn enn sine velgere. Den samme tendensen gjelder for andre politisk-økonomiske spørsmål, som betydningen av offentlige tjenester og statlig kontroll over næringslivet.

På de store saksområdene der partiene skiller lag – i synet på privatisering og offentlig sektor, moral og religion, distriktspolitikk og miljøvern – har partienes representanter mer markerte synspunkter enn sine velgere. Et unntak er synet på voldskriminalitet og innvandringsregulering, der velgerne i samtlige partier ønsker en strengere og mer restriktiv politikk enn det representantene går inn for. I disse sakene er det Fremskrittspartiets representanter som står sine egne velgere nærmest, mens de øvrige partienes velgere står Fremskrittspartiet nærmere enn deres representanter gjør. Dette forholdet tydeliggjøres ved at Fremskrittspartiet har hentet store velgergrupper direkte fra andre partier, særlig fra Arbeiderpartiet.

Det er ikke sammenfall mellom velgernes og representantenes syn på sentrale samfunnsspørsmål. Skillelinjene mellom partienes representanter gir gjennomgående tydeligere uttrykk for de holdningsforskjellene som skiller partienes velgergrupper. Det tradisjonelle høyre-venstre skillet i økonomisk politikk spiller fortsatt en viktig rolle i Norge. Konfliktdimensjoner knyttet til miljø, religion, by-land og trygghet har også stor betydning for konkurransen mellom partiene.

I forholdet mellom velger og representant er det to forhold som kan fordreie folkemakten. Det ene er hvorvidt det er samsvar mellom partioppslutning i valg og partisammensetning av representative organer. Her har valgordningen stor betydning. Det andre er hvorvidt det er samsvar mellom de standpunktene som velgerne ønsker å støtte med sin stemmegivning og det representantene står for når de er valgt. Her har vi sett at det er varierende grad av avstand mellom velgernes og representantenes synspunkter.

3.4 Mindretallsparlamentarismens problem

I det neste leddet i styringskjeden, mellom nasjonalforsamling og regjeringsdannelse, er det representative folkestyret brutt. Det er liten eller ingen sammenheng mellom valgresultat og regjering. Dette er situasjonen i mange land med forholdstallsvalg og mange partier representert i nasjonalforsamlingen. Forholdet mellom partigruppene gjør det mulig å tape valget, men allikevel å vinne makten. Dette har vært et mønster i europeisk politikk. Ved norske regjeringsdannelser har forhandlinger og avtaler mellom partigruppene vært viktigere enn valgutfallet. Regjeringsansvar fører gjerne til et enda større tap av velgeroppslutning, slik at misforholdet øker.

Det norske systemet er en form for negativ parlamentarisme: Regjeringen trenger ikke aktiv oppslutning fra flertallet i nasjonalforsamlingen, men må i det minste bli tolerert av et mindretall. Taper den flertallet i votering over et mistillitsforslag eller ved et kabinettspørsmål, går regjeringen av.

I Norge har vi hatt mindretallsregjeringer og regjeringskoalisjoner siden Arbeiderpartiet mistet sitt absolutte flertall ved valget i 1961. Mindretallsregjeringer må samle støtte hos andre partier på Stortinget for å få sin politikk gjennom. Dermed må de inngå kompromisser som endrer den politikken partiet ble valgt på. Dersom regjeringen består av en koalisjon mellom flere partier, vil partiene endre politikk etter forhandlinger både med koalisjonspartnerne og med støttepartier i Stortinget. Både innad i regjeringen og i forholdet til støttepartier gjøres slike endringer gjerne i lukkede forsamlinger. I utfallet står ikke partiene til ansvar overfor velgerne ut fra det som var velgernes prioriteringer ved siste valg. De står i en viss forstand til ansvar for velgerne ved *neste* valg, men dette har i praksis ingen betydning siden heller ikke neste regjeringsdannelse har sammenheng med valgresultat.

Mindretallsregjeringer er sårbare for Stortingsmakt. Stortinget kan endre mindretallsregjeringens politikk i ulike retninger avhengig av skiftende flertall i sakene, så lenge regjeringen ikke setter sin stilling inn på et bestemt resultat. Ansvarsfordelingen mellom Storting og regjering blir uklar, og varierende stortingsflertall gjør det vanskelig for regjeringen å føre en stabil politikk som velgerne kan forholde seg til. Stortingets aktivitet i forhold til regjeringen er økt gjennom spørreordninger, åpne høringer, instrukser og muligheten for representantene til å fremsette private forslag.

Mindretallsregjeringer gjør det også vanskeligere for velgerne å se hvilke partier på Stortinget som støtter regjeringen og hvilke som er opposisjonspartier, siden dette varierer fra sak til sak og fra år til år. Muligheten til å oppløse Stortinget i valgperioden ville ikke nødvendigvis gi et valgre-

sultat med klarere regjeringsmakt, så lenge velgerne ikke er en samordnet gruppe som kan styre valgutfallet etter en felles vilje. Nyvalg kan like gjerne gi en vanskeligere som en enklere parlamentarisk situasjon.

Både mindretallsregjeringer og flertallskoalisjoner med regjeringsmakt innebærer at partiene må opptre på to arenaer samtidig – på en valgarena der de henvender seg til velgerne, og på en samarbeidsarena omkring regjeringsmakt. På samarbeidsarenaen blir de utydelige overfor velgerne, og på valgarenaen har de behov for å rendyrke sin profil overfor velgerne. Dette skaper tvetydighet og politiske svingninger som gjør det vanskelig for velgerne å vite hva de stemmer på.

Mindretallsparlamentarismen styrker Stortingets muligheter til å overstyre regjeringen og underminerer regjeringens evne til å sørge for langsiktig stabilitet i politikken. Den fører til at Stortinget griper inn med større tyngde i selve den utøvende makt.

Det er imidlertid ikke bare det parlamentariske grunnlaget som avgjør hvor sterk regjeringsmakten er. En rekke utviklingstrekk bidrar i dag til å snevre inn regjeringens handlingsrom. Et av disse er knyttet til den omfattende reformprosessen i offentlig sektor som har pågått siden 1980-årene, der offentlige oppgaver privatiseres og konkurranseutsettes med utgangspunkt i modeller fra privat næringsdrift. Fristilling og markedsretting gir bedre oversikt på ett plan, men skaper ny kompleksitet på et annet. Det innebærer at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater og kontrollorganer.

3.5 Den fragmenterte staten

En hovedtendens i utviklingen av statsforvaltningen de siste par tiårene har vært at statseiendom har blitt privatisert, statlige tiltak har blitt fristilt og offentlig virksomhet har blitt styrt etter mønster av private bedrifter. Statlig eierskap har fortsatt et stort omfang i Norge, men skal i større grad enn før styres etter markedsliknende prinsipper. I de første tiårene etter krigen var fristilling av statlige tiltak redskaper for å gjøre staten mer effektiv. I dag er fristilling ledd i en omlegging av statens virkemåte. Ved å omdanne foretak som tidligere ga offentlige tjenester til politisk styrt pris til markedsrettede selskaper, blir service omdannet til butikk.

Det ligger et liberalt styringsønske bak programmet for en omformet stat. Departementene skal gi overordnede retningslinjer, men ikke drive detaljstyring. Den politiske begrunnelsen er at reformene vil komme forbrukerne og klientene til gode. En mer effektiv utførelse av arbeidet skal føre til en reduksjon av kostnadene, og konkurranse skal gi bedre tilbud til lavere pris.

Den overordnede rammestyringen forsterkes ved at det opprettes flere politiske stillinger i departementene. Samtidig får de statlige tilsynene en sterkere og mer uavhengig rolle som overvåkingsorganer for den fristilte virksomheten. Markedsstyringen innebærer mindre detaljstyring av de løpende oppgavene, men samtidig økt styring gjennom lovverk, konkurransetilsyn og overvåking. En mer overordnet politisk styring fører til at markedet og uavhengige aktører – som Sentralbanken, rettsvesenet og tilsynsorganene – overtar oppgaver som tidligere har ligget innenfor forvaltningen og de politiske institusjonene.

Departementenes rolle som politikkutformende organer forenkles ved at iverksettende fagetater skilles ut. Samtidig bygges det opp nye og mer selvstendige tilsynsorganer. Desentralisering av oppgaver fører til et behov for sentralisert kontroll med det statlige tilsynsapparatet som må bygges opp for å overvåke den konkurranseutsatte virksomheten. Dette skaper en mer kompleks og fragmentert organisasjonsform når det gjelder iverksetting og kontroll.

De forvaltningspolitiske reformene har ført til at det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Generelle mål gir mer plass for skjønnsmessig tilpasning, og spillerommet er særlig stort for selskapsledere i markedsrettede foretak. I teorien skal politikken fastsette de overordnede politiske rammene og uavhengige tilsyn skal holde den fristilte virksomheten på plass. Det som foregår i praksis er at makt forskyves til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter.

Den statlige reformprosessen har i seg selv vært sektorisert og ukoordinert. Den har vært et høyprofilert politisk mål, men har blitt møtt med sterk motstand og store samordningsproblemer på tvers av sektorene. Både av politiske og organisatoriske årsaker har Regjeringen vanskelig for å spille en sterk overordnet rolle. På den annen side gir de standardiserte styringsprinsippene i *New Public Management* et grep for mer overordnet styring og kontroll på tvers av sektorer og institusjoner.

Ut fra kostnads- og effektivitetshensyn er det

gode argumenter for å fristille og markedsrette statlig virksomhet. I teorien gir dette både en mulighet til å avlaste de offentlige budsjettene og gi brukerne tjenester til lavere pris. I praksis er det imidlertid oppstått fiktive markeder der produsentmakt dominerer over forbrukerinteresser. Frislippet av produksjon og overføring av elektrisk kraft er et eksempel på en markedsløsning som prismessig ikke har vært til forbrukernes fordel.

Reformer som gir bedre kostnadseffektivitet kan samtidig ha andre omkostninger og utilsiktede virkninger. Omstilling kan trekke innsats og oppmerksomhet vekk fra arbeidstakernes primæroppgaver og skape usikkerhet i arbeidssituasjonen. Dette kan føre til at dyktige ansatte slutter og kompetanse må bygges opp på nytt. Mange av de sentrale målene for offentlige tjenester – som rettssikkerhet, likebehandling og betryggende saksgang – er vanskelige å måle. De kan bli skadelidende i effektiviseringsprosessen når forenklede målestandarder legges til grunn. Et av problemene med den offentlige reformpolitikken har vært at styringsprinsipper som brukes i produksjonsbedrifter med entydige mål overføres til institusjoner hvor de kommer på tvers av virksomhetens egenart, som i omsorgssektoren eller i kunnskapsinstitusjoner.

3.6 Avmakt med politisk ansvar

Den politiserte statens retrett innebærer at politisk ledelse mister makt, men likevel sitter med ansvaret. Fristilte etater og markedsrettede selskaper får derimot tilført makt, men frasier seg ansvar. Dermed er rollefordelingen mellom politikk og forvaltning blitt mer uklar. Utlendingsdirektoratet er et aktuelt eksempel, der politikerne har gitt fra seg innflytelse for å slippe presset i enkeltsaker, men der etatens autonomi skaper problemer som politikerne allikevel får i fanget, enten det er flykaprere eller terrormistenkte som har fått opphold. Et annet eksempel er autonomien for Norges Bank, der den politiske instruksen om renteregulering etter et bestemt inflasjonsmål gjør politikerne ansvarlige i siste instans, selv om de har gjort seg maktesløse så lenge instruksen gjelder. Regjeringen har ansvar for en overordnet samordning som den ikke kan makte. Den er overbelastet med oppgaver og får stadig sin dagsorden omkalfatret av medieoppslag og akutte kriser som krever tid og oppmerksomhet.

Det er stadig store samordningsproblemer på tvers av departementsstrukturen som Statsministerens kontor ikke har kapasitet til å løse. Forvaltningsreformene har vært konsentrert om samordning innenfor ulike saksfelt, mens koordinering på tvers av saksområdene har vært forsømt. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har arbeidet med styringsprinsipper og sektorreformer, men uten å få til et fast grep på de tverrgående samordningsproblemene.

Samlet innebærer forvaltningsreformene at utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra Regjeringen og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn. Dette problemet forsterkes av en parlamentarisk situasjon som er preget av mindretallsregjeringer og en splittet og aktivistisk nasjonalforsamling.

3.7 Den permanente revolusjon

Forvaltningen har vært under stadig revisjon i hele etterkrigstiden. Nye reformer har vært resultatet av nye samfunnsbehov og skiftende mål. Dette gir en pendelsvingning, der de hensyn som blir neglisjert gjennom en aktuell reform, i neste omgang slår tilbake med nye reformbehov. Dermed blir omorganiseringen i forvaltningen en revolusjon i ordets opprinnelige betydning – en gjentatt rundgang tilbake til de samme utgangspunkter. Det som svekker denne rundgangen i dag, er at aktuelle reformmodeller kommer utenfra og bare i begrenset grad bygger på erfaringer fra norsk forvaltningspraksis.

En annen mekanisme er at endring har politisk forrang framfor stillstand. Reformer gir markeringsmuligheter for regjeringspolitikere som ønsker å vise initiativ og handlekraft. Argumentasjon for status quo anses som en defensiv posisjon. I moderne stater er fornyelse et argument i seg selv, med stor symbolmakt. Dette forsterkes av etater, organisasjoner og konsulentfirmaer som har endring som hovedoppgave eller forretning. Slik blir endringsprosesser til interessekamp. Reformprosessen i det offentlige har vært ideologisk basert og politisk styrt, med profesjonelle endringsagenter som pådrivere og støttespillere.

Kapittel 4
Nye organisasjonsformer

Mens den parlamentariske styringskjeden er svekket i alle ledd og valgkanalen er snevret inn, har andre kanaler for deltakelse og påvirkning videt seg ut. Den generelle politiske interessen er ikke redusert gjennom de siste tretti årene, men den kanaliseres i større grad gjennom saksrettede aksjoner og andre former for deltakelse enn partipolitikk og brede medlemsorganisasjoner.

Årtusenskiftet representerte et tidsskille for frivillig organisering i Norge. Det markerte det endelige sluttpunktet for de store folkebevegelsenes dominans. Sammen med de brede medlemsorganisasjonene var folkebevegelsene sentrale i utviklingen av det norske styringssystemet. De var rekrutteringskanaler for alternative nasjonale eliter og kommunikasjonskanaler mellom lokalsamfunn og storsamfunn. Gjennom de frivillige organisasjonene kunne brede lag av befolkningen påvirke den offentlige politikken både lokalt og sentralt. I dag skjer økningen i organisasjonsaktiviteten i mer uforpliktende og uformelle former rettet mot nærmiljø, kultur og fritid.

«Den korporative kanalen», gjennom organisasjonsdeltakelse, råd og utvalg har vært et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningsvei. De organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv står fremdeles sterkt, og det er fortsatt sentrale beslutninger som blir fattet i korporative samarbeidsorganer der også statsmakten legger premisser eller deltar aktivt. Allikevel er omfanget av korporative organer betydelig redusert.

4.1 Fra folkebevegelse til fritidsorganisering

Det mest slående trekket ved norsk frivillighet slik den har vært organisert tradisjonelt, er at den har vært medlemsbasert og demokratisk oppbygd. Det lokale nivået har vært kjernen i systemet, og det lokale og det nasjonale organisasjonsnivået har vært koblet hierarkisk sammen. Selv om det alltid har vært lokallag som ikke har vist interesse for å melde seg inn i regionale og/eller nasjonale organisasjoner, og enkelte nasjonale organisasjoner ikke har bygd ut lokallag i det hele tatt, har dette ikke vært typisk. Resultatet er at Norge og Skandinavia, i motsetning til de aller fleste andre vestlige land, ikke har hatt et todelt organisasjonssamfunn, dvs. et lokalt og et nasjonalt uten institusjonaliserte kommunikasjonskanaler mellom nivåene.

I Norge og Norden har lokallagene vært koblet til det nasjonale politiske systemet gjennom stabile kommunikasjonskanaler, noe som har vært med på å gjøre de frivillige organisasjonene svært viktige i sosiale og politiske mobiliseringsprosesser. Norsk frivillighet har rekruttert uvanlig bredt sosialt. Medlemmene har vært grunnfjellet i et nasjonalt demokratiserings- og nasjonsbyggingsprosjekt.

I dette prosjektet har de store og politisk orienterte folkebevegelsene med røtter tilbake til 1800-tallet spilt en avgjørende rolle. Her har bondebevegelsen, arbeiderbevegelsen, avholdsbevegelsen, lekmannsbevegelsen, nynorskbevegelsen og etter hvert også idrettsbevegelsen, stått sentralt. Omkring første verdenskrig ble det opprettet en lang rekke sosiale og humanitære lag. Mange av disse hadde utspring i folkebevegelsene og ivaretok viktige politiske funksjoner i samarbeid med det offentlige. Historisk sett har de vært en drivkraft i offentliggjøringen av sosialt ansvar, og de var en sosialpolitisk kraft til langt inn på 1960-tallet.

I perioden fram til annen verdenskrig ble det etablert en rekke nye kultur- og naturorganisasjoner, i tillegg til at barne- og ungdomssektoren begynte å organisere seg. Den tidlige etterkrigstiden var også en stor ekspansjonsperiode, ikke minst for lagstyper innenfor helse- og sosialområdet, og særlig på lokalt nivå. Dette var velferdsstatens store ekspansjons-og konsolideringsfase. Offentlig planarbeid knyttet til velferdsstatens framvekst påvirket frivillige organisasjoners handlingsrom på en ny og mer aktiv måte enn før. Til tross for det nære samarbeidet med og den finan-

sielle avhengigheten av det offentlige, var organisasjonene relativt autonome. Det offentlige blandet seg ikke inn i interne organisasjonsprosesser. Konsekvensen av nærheten til det offentlige og den organisatoriske autonomien, var at store deler av frivillig sektor ble knyttet mye nærmere til det offentlige enn til markedet.

Perioden mellom 1960 og 1990 var en brytningstid i norsk sivilsamfunnsorganisering. De store folkebevegelsene endret gradvis karakter. De spilte ikke den samme massemobiliserende rollen som tidligere, og de ble i økende grad profesjonelle og forhandlende institusjoner nært knyttet til det offentlige.

Det som først og fremst preget organisasjonslivet i denne perioden var framveksten av det såkalte fritidssamfunnet. Forholdet mellom arbeid og fritid ble grunnleggende endret. Folk fikk flere penger mellom hendene og bedre tid til å bruke dem. Økt fritid førte til at barn, unge og kvinner ble mer aktive innenfor organisasjonstyper som de i liten grad hadde vært med i tidligere. Mødrene fikk mer fritid fordi barna fikk mange organiserte fritidsaktiviteter utenfor hjemmet.

Men enda viktigere for mobiliseringen av kvinner var endringene i forholdet mellom kjønnene. Fram til midten av 1960-årene hadde arbeids- og rollefordelingen mellom kvinner og menn vært preget av komplementaritet, det vil si at bestemte områder var for kvinner og andre for menn. Nå ble menn og kvinner i større grad konkurrenter. Langt flere kvinner ble yrkesaktive, og de engasjerte seg innenfor organisasjonstyper som fram til da stort sett hadde vært forbeholdt menn. Samtidig begynte de i større grad å aktivisere seg i de nye fritidsorganisasjonene. Industrisamfunnets skille mellom «arbeid» og «fritid» og kvinnenes inntreden i arbeidslivet gjorde dette mulig.

Et annet utviklingstrekk i denne perioden var at mange av de nye fritidsorganisasjonene vokste fram på utsiden av de tradisjonelle folkebevegelsene. En stadig større del av organisasjonssamfunnet ble frikoblet fra disse, samtidig som flere av folkebevegelsene var i tilbakegang.

Allikevel, ved inngangen til 1980-tallet sto fremdeles de fleste av de typiske trekkene ved norsk frivillighet fra siste del av 1800-tallet ved lag. Lokallagene sto fortsatt sentralt. Det samme gjorde medlemsskap i demokratisk oppbygde organisasjoner. På overflaten framsto den tradisjonelle organisasjonsmodellen som like viktig som før.

Perioden var imidlertid også preget av andre tendenser. Det foregikk en økende profesjonalisering både av organisasjoner og aktiviteter. Sentralleddet ble styrket på bekostning av det lokale og regionale nivået. Organisasjonene ble mer spesialiserte og fikk mer begrensede arbeidsoppgaver. Det foregikk også en økende egenorganisering, det vil si økning i aktiviteter som var rettet mot organisasjonens egne medlemmer snarere enn mot samfunnet utenfor. Disse trekkene kom etterhvert til å dominere. Idébevegelsene hadde ikke samme tyngde som før. Dermed fikk de en mer avgrenset politisk rolle. Samtidig kunne nye idébevegelser – som den moderne kvinne- og miljøbevegelsen – påvirke offentlig politikk uten å ha noen sterk organisatorisk tyngde i form av omfattende medlemskap.

Og her ser vi kimen til modellens senere sammenbrudd: Forholdet mellom organisasjonstyngde og politikkinnflytelse var i ferd med å bli assymetrisk. Det var ikke lenger like selvsagt at organisasjonstyngde skulle gi tilsvarende politisk innflytelse. Små organisasjoner kunne få uforholdsmessig stor politisk innflytelse. Assymetrien mellom organisasjonstyngde og politisk gjennomslag førte til at medlemsrekruttering og sosialisering mistet en del av sin betydning. Når det ikke lenger var gitt at medlemstunge organisasjoner hadde mest å si, kunne organisasjonene trimmes, strømlinjeformes og effektiviseres. Det ble viktigere å ha gode strateger og opinionsdannere enn en stor medlemsmasse – som etter hvert framsto som en utgiftspost. Tendensene til sentralisering og profesjonalisering ble forsterket ved at mange organisasjoner fikk mindre bruk for medlemmer for å sikre økonomien sin, fordi staten eller private sponsorer ga mer økonomisk støtte. Medlemsrollen kom med andre ord under press. Dette fikk etterhvert konsekvenser for hvordan folk valgte å organisere seg og dermed for hvordan det enkelte menneske var koblet til storsamfunnet.

4.2 Den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd

Årene etter 1990 har representert et grunnleggende brudd med den tradisjonelle organisasjonsmåten. Modellen har fått sterk konkurranse fra det vi kan kalle «her og nå»-organisering. Dette er nettverksbaserte organisasjonsformer som er desentraliserte og frakoblet nasjonale strukturer. De har spesialiserte formål, sterk aktivitetsorien-

tering og svak eller ingen ideologisk forankring. Relasjonen mellom organisasjon og medlem har her klare paralleller til det flyktige forholdet mellom konsument og produsent i et marked.

Desentraliseringen er ikke et forsøk på å blåse liv i lokale tradisjoner, identiteter eller fellesskap, men et forsøk på å tilpasse foreningslivet så godt som mulig til medlemmenes individuelle forventninger og krav.

Her og nå-organisering gjør seg også gjeldende på nasjonalt nivå, uten å ha basis i medlemmer eller lokallag. Bellona og en lang rekke «syndromorganisasjoner» innenfor helse- og sosialfeltet er kanskje de mest typiske eksemplene på denne nye formen for nasjonal organisering.

Organisasjonenes levedyktighet avhenger av at de klarer å tilfredsstille medlemmenes behov *her og nå,* og de må være innstilt på raske endringer i medlemmenes behov. Organisasjonene begynner å tenke og handle likt for å holde medlemstallet og aktivitetsnivået oppe. I en slik situasjon får de liten tid til å danne sine egne særtrekk eller å bli formet av det lokale fellesskapet. Dannelse av særtrekk kan også virke mot sin hensikt, fordi det kan blir en ballast som hindrer raske medlemstilpasninger. Organisasjonene blir dermed mer og mer standardiserte. Dette innebærer blant annet til at når vi flytter fra et sted til det neste, kan vi melde oss inn i de samme organisasjonene som vi var med i der vi kom fra uten at vi trenger å sette oss særlig inn i lokale forhold.

Denne nye organisasjonsformen river opp kommunikasjonslinjene mellom det lokale og det nasjonale nivået. Vi er i ferd med å få et todelt organisasjonsamfunn, hvor det lokale og det nasjonale nivået i stadig større grad lever sine liv uavhengig av hverandre.

Vi får også et større innslag av uforutsigbarhet og usikkerhet. Assymetrien i forholdet mellom organisasjonstyngde og politisk innflytelse gjør det vanskelig å forutse hvem som har reelle påvirkningsmuligheter i ulike politiske prosesser. Politikken har også fått en flyktig karakter, noe som skyldes at den er preget av samme logikk som resten av organisasjonssamfunnet – rask endring og tilpasning. Dette blir gjerne betegnet som «modernisering», «fleksibilitet», «mål- og resultatstyring» eller «konkurranseutsetting». Utviklingen avspeiler seg i de politiske partienes rekrutterings- og legitimitetsproblemer, som ble omtalt i forrige kapittel. Det som skjer med partiene er en integrert og viktig del av utviklingen i sivilsamfunnet forøvrig.

Disse utviklingstrekkene viser at det er først nå vi kan snakke om en fragmentering av organisasjonssamfunnet. For første gang i etterkrigstiden ser ekspansjonen i organisasjonssamfunnet ut til å ha stanset opp og stadig større deler av organisasjonslivet går i motbakke. Mangfoldet i organisasjonstyper øker ikke lenger.

4.3 Den nye frivilligheten

Vendepunktet i utviklingen av det norske organisasjonssamfunnet er karakterisert av den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd og her og nå-organisasjonens gjennombrudd. Det har skjedd en vridning i forståelsen av hva frivillig innsats og organisatorisk arbeid skal og bør være: Mindre ytelse og mer nytelse. Å bidra til saken eller støtte ideologien er ikke lenger like viktig som begrunnelse for å delta i en organisasjon. Det viktigste er at deltakerne føler personlig tilfredsstillelse. Men overgangen fra ytelse til nytelse behøver ikke å bety at vi blir mer egoistiske. Det kan fortsatt betraktes som viktig å bidra til å forbedre vilkårene for marginaliserte eller vanskeligstilte grupper i samfunnet. Nytelsesaspektet består snarere i at den personlige innsatsen anses som viktigere enn organisasjonens innsats. Deltakerne må føle at de kan utrette noe og at innsatsen har konkrete effekter. Ytelse, det vil si langsiktig organisatorisk engasjement med usikre eller lite synlige virkninger, tilfredsstiller ikke behovet for rask individuell tilbakemelding.

Medlemsrollens minkende betydning kommer til uttrykk gjennom nedgangen i antall medlemsmøter de siste tjue årene. Deltakelseskulturen, med sine høye forventninger til aktivt og forpliktende engasjement, er blitt sterkt svekket i løpet av kort tid. Det er lettere å få med folk på kortvarige tiltak der de selv velger hvilke aktiviteter de vil være med på. Dette betyr at engasjementet blir mer overflatisk og medlemmenes følelse av identitet og tilhørighet til organisasjonen blir mindre. Derfor ser vi at idérettede og politisk orienterte lag utgjør en stadig mindre del av organisasjonssamfunnet. Deltakelseskulturen erstattes av aksjonskulturen. Flere velger å delta i demonstrasjoner eller skrive under på opprop. De nye deltakelsesformene kjennetegnes ved at de er kortvarige, konkrete og gir anledning til umiddelbar meningsytring.

Frivillige organisasjoner er idag i mindre grad enn før bindeledd mellom enkeltindividet og det politiske systemet. De påvirker fortsatt offentlig

politikk, men fordi medlemsrollen og deltakelseskulturen svekkes, blir det vanskelig å avgjøre hvem organisasjonene taler på vegne av. I et demokratisk system er det avgjørende å vite hvilke grupper ulike organisasjoner representerer. Det kan derfor tenkes at vi ser begynnelsen til slutten på organisasjonssamfunnets dominerende rolle i det nasjonale demokratiet, særlig hvis foreningene ikke lenger er lokalsamfunnets kommunikasjonskanaler ut mot storsamfunnet. Det vil i så fall svekke det mest typiske trekket ved norsk frivillighet – at lavstatusgrupper har påvirket offentlig politikk både lokalt og sentralt ved å delta i store, idébaserte organisasjoner.

4.4 Fra korporatisme til lobbymakt

De store frivillige organisasjonene har vært premissleverandører for offentlig politikk gjennom uformelle nettverk og påvirkning av normer og forståelsesmåter. Det er imidlertid arbeids- og næringsinteressene som har dominert i den såkalte korporative kanalen.

«Korporatismen» er en betegnelse for samspillet mellom private interesser og offentlig sektor innen utvalg, styrer, råd og komitéer. Dette har vært et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningsvei. I det korporative systemet er ressursene ulikt fordelt, i motsetning til i valgkanalen med lik stemmerett.

Den korporative tilnærmingen sto sentralt i den forrige maktutredningen, blant annet gjennom tesen om «den segmenterte stat». Denne tesen la vekt på de sterke sektorkoblingene mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomité.

I dag er enkelte sentrale områder av den offentlige politikken blitt avsegmentert. Dette gjelder blant annet landbrukspolitikken, der stortingskomiteen er nedlagt og bondeorganisasjonenes posisjon er svekket.

De organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv står fortsatt sterkt, og fremdeles blir det fattet sentrale beslutninger i korporative samarbeidsorganer. Alikevel er omfanget av korporative organer betydelig redusert. Antall styrer, råd og utvalg ble halvert fra midten av 1970-tallet til midten av 1990-tallet.

Interesserepresentasjon er allikevel fortsatt en viktig del av statsforvaltningen. Den bidrar til å kontrollere spenninger, gjøre partene medansvarlige og til å formidle kunnskap. Men fristilte forvaltningsorganer og andre påvirkningsmetoder har også fått større plass. I det store og hele har markedsrettingen av offentlig virksomhet bidratt til å svekke den formelle korporative organiseringen.

Nærings- og interesseorganisasjonene signaliserer i dag i større grad sine standpunkter gjennom massemediene og ved lobbyvirksomhet direkte overfor Stortinget. Det betyr at alternative kommunikasjons- og påvirkningskanaler har økt på bekostning av det korporative systemet. Mindretallsparlamentarismen har også gjort at den direkte kontakten med Stortinget har vokst i betydning. Organisasjoner og andre interessegrupper har bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat med sikte på lobbying overfor beslutningstakere og gjennom massemedia.

Disse påvirkningsformene gir korrektiver til politikere og produsenter. De er samtidig karakterisert ved at evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende er ulikt fordelt. De krever artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft.

4.5 Den norske modellen i arbeidslivet

Til tross for at antall styrer, råd og utvalg har gått ned, er det én side ved korporatismen som ikke har tapt i betydning. Den befinner seg i skjæringspunktet mellom arbeidsliv, politikk og velferdsstat, og er knyttet til lønnsdannelse og lønnsoppgjør. Den norske modellen for arbeidslivet er preget av omfattende organisering, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Norske arbeidsgivere er i internasjonal sammenheng meget godt organisert. De holder tett kontakt med myndighetene, både gjennom deltakelse i offentlige styrer og råd og ved å fungere som utrednings- og lobbyorganisasjoner.

Mellom 50 og 60 prosent av norske arbeidstakere er fagorganisert. Norge ligger dermed nesten dobbelt så høyt som gjennomsnittet i Europa på dette området. Fagorganisasjonene består i dag av fire hovedsammenslutninger (LO, YS, UHO og Akademikerne). Det har vært mange omstruktureringer på dette området det siste tiåret, og de har hatt som konsekvens at hovedsammenslutninger og enkeltforbund konkurrerer med hverandre, dels om makt, dels om medlemmer. Først i slutten av 1990-årene ble arbeidstakerorganisasjonene likestilt i det inntektspolitiske samarbeidet.

Solidaritetsalternativet fra begynnelsen av 1990-årene innebar en ny giv i det inntektspolitiske samarbeidet. Ved at arbeidstakerne viste moderasjon, bidro de til lavere kostnadspress og dermed høyere realinntekter. Solidaritetsalternativet var kronen på verket for det inntektspolitiske samarbeidet mellom LO og NHO, som førte til langsiktig lønnsutjevning i 1980-årene og i første halvdel av 1990-årene.

I de senere årene har imidlertid samordningen av inntektsoppgjørene slått sprekker. Det har vært omfattende arbeidskonflikter og Solidaritetsalternativet har blitt erklært for dødt. Dette har blant annet sammenheng med splittelser og rivninger mellom ulike arbeidstakergrupper og organisasjoner på grunn av ulik lønnsutvikling i privat og offentlig sektor. Videre kan drastiske økninger i lederlønninger ha svekket viljen til moderasjon, og nedgangen i arbeidsledigheten fram til 2002 kan ha gjort utsikten til arbeidskonflikt mindre skremmende.

Utviklingen i slutten av 1990-årene demonstrerte en økende ustabilitet og avmakt i systemet for lønnsforhandlinger. En rekke offentlige komiteer ble nedsatt for å bringe de samordnede oppgjørene tilbake på skinner, uten at disse hadde noen virkninger på lengre sikt.

Det er i dag lite sannsynlig at vi kan gå tilbake til et system som er like stabilt som det Solidaritetsalternativet bygde på. Det betyr imidlertid ikke at et helt «fritt» system er et nærliggende alternativ. Erfaringer fra andre nordiske land peker ikke i retning av at samordnede oppgjør blir borte på grunn av internasjonalisering. Der er det inntektspolitiske samarbeidet blitt opprettholdt, og kanskje endog styrket, i en periode med internasjonalisering. De interne spenningene ser ut til å være viktigere utfordringer. Det gjelder både interne konflikter på begge sider av forhandlingsbordet, og politiske konflikter som kan føre til at det inntektspolitiske samarbeidet ikke får tilstrekkelig støtte.

Den norske modellen for lønnsoppgjør må imidlertid også sees i lys av sammenhengen mellom inntektsfordeling og velferdsstatens ytelser. Et særtrekk ved de skandinaviske landene er at de har en relativt jevn lønnsfordeling. Generelt er det slik at de samfunnene som har størst likhet i utgangspunktet, også har det største innslaget av omfordeling av inntekt. Velferdsstaten er størst i små, åpne økonomier som den norske. Her har arbeidsgivere og lavtlønte en felles interesse. Hvis lavtlønte gjennom sine organisasjoner kan bidra til å dempe inntektsforskjellene, fører dette til at de kommer bedre ut og at sjansene for velferdsgoder øker. For arbeidsgiverne betyr lave inntektsforskjeller at høyt utdannet arbeidskraft blir lavere lønnet enn i andre land. Det bidrar positivt til konkurranseevnen i norsk næringsliv, og mest i sektorer med høy kompetanse.

Det var koalisjonen mellom LO og NHO som i sin tid frambrakte lønnsutjevning, og de har sørget for at systemet er blitt opprettholdt. Opprøret mot utjevning blant arbeidstakere med høy utdanning i offentlig sektor har imidlertid skapt betydelige spenninger i det norske systemet for lønnsforhandlinger.

Kapittel 5
Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise

De brede folkebevegelsene er ikke lenger sentrale i utvikling og organisering av velferdstjenester. Den politiske støtten til universelle velferdsordninger blir svakere og barrieren mot mer private forsikringsordninger i trygde – og velferdssystemet blir lavere. Dette uttrykker en form for individualisering som bryter opp de kollektive løsningene. Samtidig har presset mot velferdsstaten økt fordi befolkningens krav og forventninger overstiger de offentlige bevilgningene. Kommunene har fått trangere økonomiske rammer i rollen som iverksetter av statlig politikk.

Den norske velferdsstaten har vært preget av universelle ordninger og en relativt enhetlig organisering av velferdstjenester. Det offentlige har spilt en helt dominerende rolle som finansieringskilde, tjenesteprodusent, utformer og kontrollør av tjenestene. Dette systemet er nå i omforming, akkurat som organisasjonssamfunnet er det.

Omformingen av velferdsstaten har stor innvirkning på det lokale handlingsrommet og er nært knyttet til utviklingen av kommunene og lokaldemokratiet. Det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Både rettighetslover og pålagte oppgaver har som mål å sikre større grad av likebehandling, men i praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten gjør at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang.

5.1 Privatisering som samfunnsomforming

Omformingen av velferdsstaten har sammenheng med grunnleggende endringer som skjer i forholdet mellom offentlig og privat sektor. Mange av velferdsstatens tradisjonelle kjerneytelser blir i dag privatisert.

Den formen for privatisering vi ser i Norge har store likhetstrekk med det som gjerne kalles «kontraktering». Det innebærer at det offentlige finansierer velferdstjenester som produseres av private selskaper og frivillige organisasjoner. Dette er en viktig del av reformprosessen i offentlig sektor som ble omtalt i kapittel 3. Privatiseringen av offentlige tjenester springer ikke nødvendigvis ut av et krav om statlig tilbaketrekning. Det handler i større grad om en omorganisering av offentlig sektor, der kostnadseffektivitet og produktivitet står i sentrum. Endringene stikker imidlertid dypere enn opplevelsen av begrensede offentlige budsjetter og søking etter mer kostnadseffektive løsninger – de har sammenheng med ideologiske endringer og framgangen for nyliberale idéer.

Gjennom privatisering og fristilling spres oppgaver fra det sentrale statsapparatet ut til institusjoner og styringsorganer som utfører oppgavene på vegne av staten. Dermed endres relasjonen mellom staten og samfunnet utenfor. Statsengasjementet endrer karakter gjennom dannelse av nye selskaper og stiftelser, friere organisasjonsformer innen offentlig forvaltning, økt bruk av det lokale styringsapparatet og overføring av oppgaver til frivillige organisasjoner og bedrifter.

Fristillingsbegrepet dekker prosesser som blir særlig tydelige på kommunalt nivå. Ikke minst innenfor helse- og sosialsektoren, der så mye av iverksettingen skjer på kommunal basis. Det oppstår nye samarbeidsformer mellom kommunal sektor, frivillig sektor og næringsliv, og hybride organisasjonsformer oppstår i skjæringspunktet mellom det offentlige og næringslivet.

Økningen i antall aktører på servicesiden skaper et behov for mer offentlig og juridisk kontroll. Det offentlige må kontrollere at pengene går til det formålet som er avtalt, på en effektiv måte. Samtidig bryr det offentlige seg mindre om ideologiske særtrekk som måtte prege de som leverer tjenestene. Dette gir større rom for eksempel til livssynsorganisasjoner, men nå i omgivelser der de må vise seg like kostnadseffektive som konkurrentene. Likeledes må de offentlige tjenesteprodusentene klare seg i konkurransen med markedsbaserte og frivillige aktører.

Til tross for utstrakt privatisering og konkurranseutsetting av tjenester, står det offentlige fortsatt som garantist for folks rettigheter, fordi offentlig ansvar og finansiering er bygd inn i modellen.

Denne utviklingen påvirker på grunnleggende vis samhandlingen mellom ulike samfunnssektorer; stat, marked, frivillig og uformell (familie) sektor. «Kontraktskulturen» innebærer alene en så stor endring at vi kan snakke om et *tidsskille*. Ikke bare idégrunnlaget bak de nye samarbeidsformene, men også måten å organisere samarbeidet på er kvalitativt forskjellig fra eldre samarbeidsmodeller som vi kjenner fra velferdsstatens storhetstid. Det offentlige samarbeidet med frivillige organisasjoner og private aktører også tidligere, men avtalene var ofte uformelle og kontrollen med innholdet i tjenestene mer indirekte. Samtidig var ofte økonomikontrollen og den juridiske formaliseringen svak. Det var et system som var basert på tillit, i en helt annen grad enn det systemet som nå vokser fram. Under påvirkning fra nyliberalistiske idéer blir tillit til kontroll, noe som i avgjørende grad påvirker forventninger og samhandlingsmønstre på tvers av sektorer.

Det nye systemet setter eldre korporative ordninger under press. Om det i praksis alltid blir slik som den nye styringsfilosofien forutsetter, er allikevel et annet spørsmål. Det kan tenkes at den norske tradisjonen for samarbeid mellom offentlig og privat sektor kan føre til at reell konkurranseutsetting fortrenges av monopolisering, kooptering og kontrakter basert på bekjentskaper. Det kan også bli en fristilling uten kontroll, fordi effektive kontrollordninger er vanskelige å organisere.

Det er uvisst i hvilken grad frivillig sektor er i stand til å utnytte det nye politiske rommet. Privatiseringen og kontraktsystemet fører til at frivillige organisasjoner må sentralisere og profesjonalisere virksomheten for å møte de nye utfordringene. Dermed blir kontakten med medlemmene svakere. Organisasjonene blir iverksettingsorganer for offentlig politikk snarere enn premissleverandører og kanaler for folkelig innflytelse i en dialog om velferdsordningene. Det er åpent hvilke markedsaktører som vil slå gjennom. Kommunesektoren bygger opp egne aksjeselskaper for å komme markedsrettingen i møte på stadig flere områder.

Den nye modellen er blitt den normale, med stor grad av konsensus om hovedtrekkene. Motstanderne har ikke klart å komme opp med alternative institusjonelle løsninger. De som er imot «kontraktering» har allerede mistet det retoriske hegemoniet. Store multinasjonale selskaper er allerede inne i eldreomsorgen (ISS, Partena Care m.fl.), noe som var utenkelig for bare få år siden. Dessuten gjør EØS-avtalen det vanskelig å avgrense seg mot slike selskaper dersom en skulle ønske det, når tjenesteproduksjonen først skal settes ut på kontrakt. Parallelt ser vi sterkere tegn til press på enhetsskolen, der nye livssynsorganisasjoner og mer markedsbaserte og eliteorienterte skoler vokser fram.

I dag arbeider Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) for å legge til rette for norsk markedsrettet satsing på helse- og sosialfeltet. Bedrifter oppmuntres til å satse på frivillig arbeid, og APO (arbeidsgiverorganisasjonen for privat, frivillig virksomhet i offentlig sektor) har meldt seg inn i Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon. Det signaliserer et tidsskifte i forholdet mellom norsk frivillighet og markedet.

Den kognitive forskyvningen som er nødvendig for å få til dyptgripende endringer i velferdsstaten har allerede funnet sted. Ingen av de politiske partiene har tatt noe klart standpunkt mot denne utviklingen. På kommunalt nivå er det heller ingen aktiv motstand, bortsett fra hos Kommuneforbundet.

Det politiske *høyre* og *venstre* blir i framtiden ikke først og fremst et spørsmål om hvem som er for eller imot kontraktstenkningen, men en kamp om *formen* på det nye. Det betyr ikke nødvendigvis privatisering overalt. Det vil være avhengig av hvilke aktører som tilbyr tjenester og ikke minst av hvordan kommunene møter den nye utviklingen. Det er flere institusjonelle former å velge mellom, noe som også påvirker forholdet mellom politikk, administrasjon og profesjon. Mer enhetlige profesjonsinteresser vil bli svekket i et organisatorisk fragmentert system, samtidig som det er uavklart hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon vil bli påvirket. Dette vil være avhengig av graden av lokalt handlingsrom og er nært knyttet til utviklingen av kommunene og lokaldemokratiet.

Lokalpolitikken vil endre karakter. I en rekke land har sentrale myndigheter satt ut på kontrakt det som foregår lokalt. Kontraktstenkningen vil legge press på mindre kommuner, fordi valgfrihet og konkurranse i mange sammenhenger forutsetter tilstrekkelig store enheter til at konkurransen kan bli reell. Det kan dessuten komme til å øke presset på fylkeskommunen. Utviklingen gir nye argumenter til dem som går inn for større regioner framfor fylkeskommunen og til dem som ønsker omfattende kommunesammenslåing.

5.2 Kommunene som iverksettere

Etterspørselen etter velferdstjenester har steget raskere enn utbyggingen av dem. Dette har blant annet sammenheng med økningen i antall eldre og uføre og med reduserte muligheter for privat hjemmeomsorg. Videre har det sammenheng med en innvandring der store grupper står utenfor arbeidslivet, med medisinske framskritt og dyre behandlingsmetoder for problemer som før var uløselige, og med stigende krav og forventninger til ytelsene.

Store deler av den norske velferdsstaten forvaltes gjennom kommunene. Staten setter rammevilkår og spesifiserer kravene, mens kommunene yter tjenestene. De siste par tiårene er det ett problem som har overskygget alt annet: Kravene til ytelser er større enn de kommunale ressursene til å tilfredsstille dem.

Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten, samtidig som staten avgrenser kommunenes økonomiske rammer. Den kommunale opplevelsen er at de skal realisere mange gode hensikter med altfor knappe midler.

Samtidig har den statlige rettighetslovgivningen bidratt til å gjøre forventninger om velferdsytelser om til rettskrav. I løpet av 1990-årene har antallet rettighetslover økt sterkt, noe som er tema for det neste kapitlet om rettsliggjøring. Det dreier seg blant annet om rett til opplæring, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse-, og omsorgstjenester. Disse rettighetene gir enkeltmennesket krav på ytelser fra velferdsstaten og adgang til å gå rettens vei dersom kommunen ikke innfrir kravene. Domstolene kan overprøve kommunale prioriteringer og kommunene har iverksettende forpliktelser som de ikke kan la inngå i kompromisser. Problemet oppstår når disse juridiske forpliktelsene møter kommunal budsjettknapphet.

Når en person har fått rettslig medhold i retten til et velferdsgode, er kommunens økonomi i prinsippet irrelevant. Likevel setter kommunenes økonomiske ressurser grenser for ytelsene. De som har fått juridisk medhold eller når fram gjennom massemedia eller har sterke støttespillere, oppnår mer enn de passive. Følgen er at deler av rettighetslovgivningen har hatt nye og utilsiktede former for ulikhet som konsekvens.

Kommunenes ansvar for de nye tjenesteytelsene har ikke blitt fulgt opp med tilstrekkelige økte ressurser. Kommunene blir dermed tvunget til å forvalte offentlig ressursmangel, og lokalpolitikerne får vanskeligheter med å begrunne sin virksomhet overfor befolkningen. De blir sittende med ansvar uten makt. Dette forklarer lokaldemokratiets krise.

5.3 Velferdens pris

Misforholdet mellom tilbud og etterspørsel av tjenester blir dels møtt med krav om betalingsordninger og egenandeler som skal dempe etterspørselen, og dels med forsøk på offentlig kostnadsreduksjon i form av effektivisering, privatisering og konkurranse om kontrakter. Det stilles også gjerne økte krav til den enkelte, som krav om omskolering og aktiv jobbsøkning når det gjelder arbeidsmarkedstiltak. På noen felt kolliderer rasjonaliseringstiltakene med ytelsenes egenart. Det gjelder særlig i forhold til personlig omsorg, som i hjemmetjenestene. Der kan rasjonaliserte arbeidsmetoder og kontrollsystemer redusere tidsbruken, men det gir samtidig en dårligere situasjon både for den som gir og for den som mottar omsorg.

Under trykket av knappe budsjetter blir kravet om økt velferd møtt med forsøk på økt effektivitet. Det innebærer et permanent krav om omorganisering, rasjonalisering og nye styringsprinsipper. Dette har som utilsiktet bivirkning at det virker utmattende på de som arbeider i tjenesten, og dermed bidrar det til å forsterke de effektivitetsproblemene som ligger bak reformarbeidet. Et resultat er at stadig flere føler at de bruker mye tid på oppgaver som står fjernt fra det som skulle være kjernen i arbeidet, nemlig kontakt med klientene. Manglende forutsigbarhet og mangel på faste arbeidsoppgaver og ansvar, skaper frustrasjon i organisasjonen.

Misforholdet mellom ansvar og makt forskyver seg videre innover og nedover i velferdssystemet. Forholdet mellom staten og kommunene parallellforskyves til forholdet mellom kommunale eller fylkeskommunale politikere og de som arbeider i velferdsstatens førstelinjetjeneste – i sykehjem, pleiehjem, sykehus og hjemmehjelpstjeneste. Det er de som arbeider i direkte pasient- og klientkontakt som føler velferdsstatens dilemma på kroppen. De opplever helt konkret misforholdet mellom ambisjoner og bevilgninger, og de voksende kravene som det ofte ikke er tid og ressurser til å imøtekomme. Dilemmaet blir i noen grad absorbert og dempet i velferdsstatens førstelinje, av en arbeidsstyrke som strekker seg og tærer på sine egne ressurser i møte med klien-

tene. Dette er velferdsstatens lavtlønnede omsorgsreservoar, som bærer ekstrabyrder når budsjettene ikke strekker til. Når de tilførte midler ikke er tilstrekkelige, og går sammen med et kontinuerlig press om effektivitet og lønnsomhet, er det de ansattes ansvarsfølelse og samvittighet som tøyer innsatsen.

Det er denne omsorgsressursen som effektiviseringsorienterte styringstiltak truer med å tømme, uavhengig av hvem som produserer tjenestene, både fordi tiltakene ikke tar hensyn til omsorgens egenart og fordi de virker ytterligere utmattende.

I 2000 var 5/6 av de ansatte i helse- og sosialsektoren kvinner. Derfor er det først og fremst kvinners omsorgsressurser som blir utnyttet og oppbrukt når velferdsstatens oppgaver og krav går lenger enn bevilgningen tilsier. Dersom kvinner ikke lenger i samme grad vil stille denne ressursen til rådighet, faller mye av grunnlaget for offentlig omsorgsarbeid sammen. Et kjennetegn ved den tradisjonelle kvinnelige omsorgsorienteringen er at den mangler innflytelse når velferdsordningene blir omorganisert og rasjonalisert. Derfor er betydningen av den langt på vei usynlig i de sentrale makt- og styringsorganene.

Kapittel 6
Rettsorganene overtar politikken

Sosiale og kulturelle problemer blir i økende grad formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Det norske rettsvesenet er også preget av en omfattende internasjonalisering, der EUs regelverk og internasjonale konvensjoner gjøres bindende for norsk lov.

Borgernes rettigheter er i stadig bevegelse. I Norge omfatter de relativt vidtgående bestemmelser om likestilling mellom kjønn, minoritets- og grupperettigheter, individuelle menneskerettigheter og rettigheter om velferd. Noen av rettighetene har sin opprinnelse i internasjonale konvensjoner som norske myndigheter har sluttet seg til og dels innarbeidet i det norske lovverket. Rettigheter begrenser handlingsrommet for flertallsvedtak i folkevalgte organer. Dermed kan det oppstå motsetninger mellom demokrati som folkestyre og demokrati som rettigheter.

Gjennom EØS-avtalen er det lagt stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet. Norge er bundet av EUs regelverk og rettsfortolkninger på en rekke sentrale samfunnsområder. Menneskerettskonvensjoner er inkorporert som del av norsk lov, med den følge at internasjonale rettsinstanser i praksis har øverste tolkningsmyndighet overfor regler og prinsipper som stadig får bredere anvendelse.

6.1 Maktfordeling og domstolsmakt

Høsten 2002 ble det opprettet en uavhengig domstolsadministrasjon i Norge, atskilt fra Justisdepartementet. Nyordningen markerer og symboliserer en klarere maktfordeling med et mer selvstendig rettsvesen. Dette er likevel ikke noe radikalt brudd med domstolenes rolle hittil. I mange andre land – som også er konstitusjonelle demokratier – er domstolenes posisjon i forhold til folkevalgt myndighet ganske annerledes.

Grunnlaget for domstolsmakt er sterkere i land med en skrevet forfatning. Forfatningen kan være utgangspunkt for at domstolene prøver den alminnelige lovgivningens grunnlovmessighet og dermed kan sette nasjonalforsamlingens lovvedtak til side. Her vil domstolsmakten avhenge av hvordan forfatningen er utformet, hvilke hensyn og rettigheter den beskytter, hvilket spillerom bestemmelsene gir for fortolkning, og hvor lett det er for nasjonalforsamlingen å forandre grunnloven.

Mange europeiske land har særskilte forfatningsdomstoler, som på ulike måter vokter konstitusjonen, enten som høringsinstanser under lovforberedelse eller som appellinstanser når det oppstår tvister der grunnlov blir satt opp mot alminnelig lov.

Norge har ingen særskilt forfatningsdomstol. De ordnære domstolene har rett til å prøve Stortingets alminnelige lovgivning mot grunnloven når tvister oppstår, og Høyesterett har siste ord i slike spørsmål. Denne prøvingsretten har vokst fram etter 1814 og vært brukt i varierende omfang. De siste tiårene har den spilt en relativt viktig rolle i norsk rettspraksis, i tråd med større vekt på rettighetsvurderinger og sterkere påvirkning fra internasjonal rett.

I Norge er domstolenes makt over lovgivningsprosessen ikke like sterk som i mange andre land. Enkelte europeiske land har en forfatningsdomstol som konsulteres allerede under lovgivningsprosessen i nasjonalforsamlingen. Det fører til en politisering av selve sammensetningen av domstolen, og det fører til at de folkevalgte i sitt lovarbeid vil arbeide med henblikk på hva domstolen vil si.

Norge har ikke en så sterk domstolsmakt over lovgivningsprosessen som i de kontinentaleuropeiske ordningene, og heller ikke så politiserte domstoler i forfatningssaker. Prøvingsretten står som et ris bak speilet under lovgivningen også i Norge,

og domstolene har i praksis veid Grunnlovens ulike rettighetsbestemmelser slik at personlige rettigheter har vært tillagt større vekt enn økonomiske. Forholdet mellom domstoler og lovgivningsmakt ville kunne forskyve seg i domstolenes favør dersom Grunnloven ble supplert med en omfattende rettighetserklæring, noe som har blitt foreslått fra enkelte hold. Spillerommet for fortolkning, vekting av ulike rettigheter og tilsidesetting av alminnelig lovgivning ville bli langt større. Domstolenes makt ville i så fall øke ytterligere på bekostning av folkestyret, slik tilfellet er i mange europeiske land.

Den viktigste siden ved domstolsmakten i Norge, ved siden av prøvingsretten, er prejudikatet. Høyesteretts tolkningsavgjørelser er rettsdannende som grunnlag for senere domstolsavgjørelser. Her kan imidlertid Stortinget endre premissgrunnlaget ved alminnelig lovendring, med mindre saken også dreier seg om en forfatningsvurdering.

Domstolenes makt kommer også til uttrykk gjennom det skjønnsmessige innslaget i lovfortolkning og lovanvendelse. Som del av statens tvangsmakt er domstolene et viktig ledd i påtalekjeden fra politi til straff, med betydelig spillerom for skjønnsmessige avgjørelser der dommeres samfunnssyn og holdninger har betydning.

6.2 Rettsliggjøring av politikken

Fra 1990-tallet er det vedtatt en rekke lover i Norge som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning. Likestillingsrettigheter og rettigheter for kulturelle minoriteter er bygget videre ut. Mange av de generelle velferdsrettighetene skal gjennomføres på kommunalt nivå og dette begrenser spillerommet for det lokale selvstyret. Samtidig bidrar de til å overbelaste kommunale budsjetter, slik at ikke alle berettigede krav kan tilfredsstilles fullt ut og samtidig. På denne måten oppstår nye og utilsiktede former for ulikhet, der mulighetene til å fremme sin sak gjennom massemedier og rettsvesen kan være utslagsgivende.

Rettsliggjøringen skaper økt etterspørsel etter advokattjenester, mens velferds- og omsorgsprofesjonene kommer i klemme mellom voksende krav og utilstrekkelige budsjetter.

Politiske organer har også båndlagt seg i forhold til løpende maktutøvelse gjennom grupperettigheter knyttet til kjønn og etnisk bakgrunn. Samiske rettigheter er ivaretatt gjennom en egen grunnlovsbestemmelse og et rådgivende sameting, samtidig som rett til land og vann i samiske områder henter støtte i internasjonale konvensjoner om urfolks kulturelle og næringsmessige rettigheter. Konflikter med andre personer og rettighetskrevere blir dermed i større grad flyttet fra politiske til rettslige rom.

Forholdet mellom staten og det kommunale selvstyret er i endring. Gjennom rettighetslover og detaljstyring ut fra prinsipper om velferdslikhet, er det lokale folkestyret båndlagt fordi budsjettene er knappere enn de pålagte og rettighetsfestede pliktene tilsier. Rettighetslovene knytter et bånd mellom stat og individ som lokal autonomi og folkevalgte prioriteringer kan forkludre.

6.3 Overnasjonal integrasjon gjennom domstolsmakt

EU-domstolen har vært en sentral kraft i den europeiske integrasjonsprosessen. Domstolen kan sette medlemslandenes lover og nasjonale politikk til side, dersom den mener noe strider mot EUs lovverk. Den har innført prøvingsrett av nasjonale lover og ordninger mot EUs lovverk ved hjelp av medlemslandenes egne domstoler. Med støtte av interne domstoler ble EU-domstolens rettsavgjørelser overordnet medlemslandenes nasjonalforsamlinger.

Gjennom EØS-avtalen er Norge folkerettslig bundet av de felleslover og direktiver som blir vedtatt i EU, på de områder som avtalen omfatter. Så lenge EØS-avtalen er en folkerettslig traktat, er ikke EU-direktivene automatisk overordnet norsk lov, men norske myndigheter er forpliktet til å tilpasse de aktuelle norske lovene og reglene til EU-retten der det oppstår strid. Norge har adgang til å nedlegge veto mot EUs direktiver, men de politiske kostnadene ved dette vurderes som svært høye. På denne måten innskrenkes Stortingets muligheter for uavhengig lovgivning på stadig nye felter.

Internasjonale avtaler om menneskerettigheter er gjort enda mer bindende for Norge enn EU-retten. I mai 1999 ble den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og to FN-konvensjoner om sosiale og økonomiske rettigheter innkorporert i det norske lovverket. I Norge er det Høyesterett som i siste instans avgjør i spørsmål om lovfortolkning. Men menneskerettsspørsmål kan i henhold til konvensjonen bringes inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg som øverste domsmyndighet. Denne dom-

stolens avgjørelser er folkerettslig forpliktende for Norge, og Høyesterett kan velge å tilpasse sin fortolkning til dette. Dermed blir det på et stadig viktigere og mer omfattende område en internasjonal domstol som i siste instans avgjør hva som er norsk lov.

Norsk rett er i økende grad blitt internasjonalisert. Denne utviklingen har bidratt til at domstolenes makt har økt på bekostning av det representative folkestyret. Maktpolitisk betyr dette både at norske domstoler har styrket sin posisjon i forhold til politiske organer og at domsmakt flyttes fra nasjonale til internasjonale rettsinstanser. Dermed er lovgivningsmakten – Stortinget – svekket i to retninger. Dette er myndighetsforskyvninger som Stortinget selv aktivt har medvirket til.

6.4 Rettsliggjøring som amerikanisering?

Den utviklingen vi har sett, med rettighetsorientering og rettsutvikling gjennom domstolene, har langt på vei vært en tilpasning til et amerikansk mønster. USA var fødselshjelper for den nye konstitusjonalismen i Europa etter annen verdenskrig, og amerikanske interesser har vært en drivkraft i europisk integrasjon, særlig i tidlige faser. Bevegelsene for individuelle og gruppebaserte rettigheter, med menneskerettighetsbevegelsen som en generell plattform, fikk betydning langt utenfor USAs grenser.

På noen punkter har norsk og europeisk rettsutvikling skilt seg fra den amerikanske. Det gjelder særlig innenfor erstatningsjussen, der det amerikanske prinsippet om straffeerstatning har gitt domsavsigelser med tildeling av ekstremt høye beløp. Generelt er det likevel en tendens til at lovfesting av rettigheter og en mer pågående forbrukerbevissthet har gitt en tilnærming til amerikanske rettsforhold. Rettsvesenet overtar for det politiske systemet i interessekampen både for enkeltindivider og grupper.

Det amerikanske rettsystemet har gitt advokater en sentral posisjon på arbeidsmarkedet, i politiske roller og som rekrutteringsgrunnlag for dommerstillinger. Rettsliggjøringen har medført en sterk vekst i advokatmarkedet også i Norge, og en strukturendring til store advokatfirmaer med internasjonalt virkefelt.

I land med et stort etnisk mangfold, som USA, kan stridende interesser temmes gjennom to institusjonelle ordninger. Det kan skje ved at statens myndighetsområde begrenses til et minimum for å redusere omfanget av kontroversielle fellesløsninger, og ved at konflikter løses gjennom rettsapparatet. USAs institusjonelle ordninger er tilpasset en samfunnsform som global smeltedigel med mange særinteresser.

Rettighetsutviklingen i Europa er preget av en utvikling som har flere likhetstrekk med amerikanske samfunnsforhold. Grunnlaget for fellesløsninger og flertallsvedtak forvitrer under trykket av omfattende folkevandringer og mer sammensatte kulturelle og sosiale forhold. Internasjonaliseringen av økonomi og samfunnsliv bidrar til at folkevalgte organer i mindre grad kontrollerer de faktorene som avgjør befolkningens levekår. Rettsliggjøringen innenfor og over landegrensene gir et svar på slik utfordringer. Individuelle og gruppebaserte rettigheter blir mer avgjørende, mens handlingsrommet for fellesløsninger og folkestyre blir mer begrenset.

Kapittel 7
Statskapitalisme uten strategi

Den norske stat er blitt en oljestat med omfattende eierskap i næringslivet og store fondsavsetninger. Dette er det nye grunnlaget for en bred forsyningspolitikk overfor befolkningen. Det opprinnelige grunnlaget for omfordeling og nasjonale fellestiltak – bred folkelig mobilisering – har smuldret opp. Utnyttelsen av fellesressurser som fisk og fossekraft er i ferd med å bli privatisert og konsentrert på få hender. Samtidig presses landbruket tilbake av internasjonale handelsregimer.

I utvidelsen av Norge til havs ligger kildene til det moderne Norges rikdom. Olje- og gassutvinningen har vært avgjørende for den usedvanlig sterke norske økonomien gjennom mange tiår. Rikdommen har gjort det enklere å opprettholde de nasjonale velferdsordningene. Naturrikdommen har samtidig vært en sovepute fordi den har redusert behovet for næringspolitiske strategier og andre former for offensiv tilpasning. Den norske statskapitalismen er karakterisert ved at staten er en passiv eier uten noen målrettet strategi overfor globaliseringen av næringslivet.

7.1 Grunneiendom og ressursmakt

Maktfordeling som følger av eiendomsforhold og tilgang til naturressurser er i forandring. De senere årene har det skjedd en omfattende privatisering av ressurser som tidligere var allemannseie. Dette har skapt politiske motsetninger mellom produsentinteresser med omsettelige verdier på den ene siden, og innbyggere som har skiftet status fra medeiere til kunder på den andre. Dette gjelder spesielt innenfor kraftforsyningen, fiskerinæringen og i forhold til grunneiendom.

Vannkraftutbygging og elektrisitetsforsyning var tidligere et offentlig anliggende, med kraftpriser fastsatt av Stortinget. På begynnelsen av 1990-tallet ble dette politisk styrte pris- og leveringssystemet lagt om til åpen konkurranse, med fri energiomsetning og fri prissetting. Privatisering og konkurranseutsetting av vannkraft var ment å gi lavere priser til forbrukerne. Denne virkningen er ikke oppnådd, av ulike årsaker. Mangel på tid og oversikt gjør at forbrukerne følger dårlig med på skiftende priser og differensierte vilkår, samtidig som de mangler forhandlingsmakt overfor produsenten. Produsentene skaper energiknapphet ved å selge kraft til utlandet i overskuddsperioder, og de er ikke underlagt noe krav om å sitte med reservekapasitet. Skiftende markedspriser og varierende nedbør avskrekker i tillegg potensielle investorer fra langsiktige nyinvesteringer. Vinteren 2003 skjøt elektrisitetsprisene i været på grunn av energiknapphet, samtidig som selskapene ble sittende igjen med rekordstore overskudd.

Mange kommuner har investert inntekt fra salg av kraftselskaper i aksjer, og er senere rammet av synkende aksjekurser. Av enda større betydning er det imidlertid at privatisering av inntekten fra naturressursene kan frata store folkegrupper verdier også på lang sikt. Privatisering av Statkraft og andre offentlige selskaper vil kunne føre til at utenlandske eiere overtar ressursfortjenesten.

Fisk er også en naturressurs som tidligere var allemannseie, men hvor adgangen til å hente ut ressursen nå blir forbeholdt noen få. Fisket langs kysten og til havs har vært en form for åpen allmenningsrett, men er etter hvert regulert med konsesjoner på grunn av ressursbelastningen. Store fartøyer har fått store kvoter, og kvotene har i praksis fulgt fartøyene ved salg. Dermed har nye eiere, ofte med en større trålerflåte, fått en privilegert adgang til ressursene. Det har vært offentlig politikk å akseptere utviklingen av kapitalkrevende stordrift, med sterke organisasjoner som støtte. Motargumentene har vært at et mangfold av kystfiskere med nedskrevne båter og lave kostnader stenges ute fra konkurransen om ressursene, mens lønnsomheten i storfisket hviler på eksklusiv tildeling av ressurser som i utgangspunktet var åpent tilgjengelige.

I Finnmark er adgangen til grunn og naturressurser endret som følge av at samisk interesse-

kamp har fått gjennomslag i norsk og internasjonal rettsutvikling. Samene har fått status som urfolk med rett til beskyttelse gjennom internasjonale konvensjoner. Gammel samisk bruk av utmarksbeite til reindrift har slått igjennom som rettighetsgivende i norske domstoler. Samiske krav om eiendomsrett er fremmet gjennom det rådgivende Sametinget, og dette er hett konfliktstoff i områder med både samisk og ikke-samisk befolkning.

Kampen om ressursene i Norge har i økende grad blitt påvirket av den internasjonale rettsutviklingen. De nye havrettskonvensjonene la i sin tid grunnlaget for at Norge ble en oljestat. Samenes spesielle rettsstilling har hvilt på at de har oppnådd status som urfolk med interesser som skal sikres i henhold til et internasjonalt avtaleverk. Gjennom EØS-avtalen er det ikke adgang til å gi norske borgere fortrinnsrett ved kjøp av eiendom. Det er allikevel adgang til å begrense tildelingen av grunnrettigheter til andre enn nordmenn, slik som odelsretten eller bo- og driveplikten i landbruket. Utenlandske investorer kan også nektes adgang til norske fiskerikvoter fordi fiskerinæringen ligger utenfor EØS-avtalen, men avtalen åpner for et økende press mot Norge etter hvert som budsjettkrisen i EU stiger. Staten kan velge å holde på sine store eierandeler i norske naturressurser, selv om omsetningssystemene – som i leveransene av naturgass til kontinentet – er gjenstand for internasjonale rettskrav.

De siste tiårene er offentlig eiendom og fellesressurser i økende grad privatisert. Med det er makt og inntektsmuligheter overført til nye aktører og befolkningens interesser er splittet mellom eiendomsbesittere med omsettelige verdier på den ene siden, og de mange uten personlig adgang til de privatiserte ressursene – eller folkevalgt styring med utnyttelsen av dem – på den andre.

På andre områder er det staten som øker sin makt og kontroll over naturressursene på bekostning av private interesser. Gjennom lovregulering av kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen til havs ble staten en stor grunneier. Olje- og gassvirksomheten har først og fremst bidratt til å styrke statens økonomiske rolle på bekostning av private eiere. Ressursavkastningen skattlegges slik at staten er sikret et solid økonomisk grunnlag.

Den store naturrikdommen har på mange måter vært en sovepute for staten. Den har vært en buffer som har beskyttet norsk økonomi mot virkningene av den økonomiske globaliseringen, uten å måtte utforme en målrettet næringspolitisk strategi.

Gjennom oppsparing i Petroleumsfondet er staten også blitt landets største kapitalist og aksjeeier.

7.2 Eierskap og styring

I 2000 var det registrert mer enn 330.000 foretak i Norge. Den største gruppen av bedrifter består av små, familieeide virksomheter, mens i underkant av en tredejedel var aksjeselskap. I 2000 var det registrert 215 foretak på Oslo Børs, og disse danner på mange måter kjernen i norsk næringsliv. De personlige eierne i disse selskapene utgjør en forholdsmessig liten gruppe. Samtidig finnes det et fåtall meget store personlige investorer i norsk næringsliv, som er svært synlige i offentligheten og som utøver betydelig makt fordi de forvalter egne penger.

Den forrige maktutredningen fant en høy og økende konsentrasjon blant bedrifter i industrien. I ettertid har oppmerksomheten blitt rettet blant annet mot finansvirksomhet og varehandel. Tallet på banker og forsikringsselskaper ble halvert fra 1980 til 2000. I bankenes privatkundesegment hadde fire store grupperinger 60 prosent av markedet i 2000. Innen personlig skadeforsikring kontrollerer fire grupperinger mer enn 90 prosent av markedet.

Også i varehandelen har det foregått en sterk konsentrasjon. I dagligvarehandelen er det fire kjeder i detaljistleddet som deler så godt som hele markedet mellom seg.

Institusjonelle eiere, i form av finansinstitusjoner og fond, fikk økt betydning på 1990-tallet. Deres makt ligger i at de er attraktive som investorer for selskaper som trenger kapitaltilførsel og at de når som helst kan selge seg ut dersom de ikke er fornøyd med resultatene. Den største typen institusjonelle eiere på Oslo Børs er imidlertid offentlige instanser; stat og kommuner, med en eierandel på nær 43 prosent. Gjennomgående er de offentlige eierne mindre aktive enn de private, fordi deres kjøp og salg ikke først og fremst skyldes kursutviklingen men politiske beslutninger.

Ikke-finansielle bedrifter, såkalte industrielle eiere, utgjør også en betydelig gruppe av eiere med 14 prosent av aksjemassen i 2003. I tillegg har internasjonale eiere en stor andel med 24 prosent.

Makt over bedriftene utøves ikke bare gjennom direkte eierskap, men også ved at selskaper forholder seg til hverandre gjennom eierskapsrelasjoner. Krysseierskap mellom bedrifter er en

viktig kilde til makt og er svært utbredt i Norge. Ensidig strategisk eierskap utgjør også en åpenbar kilde til kontroll over selskaper.

Det store flertallet av eiere i Norge er enten små eller relativt passive institusjonelle eiere. Dette fører til at to grupper får særlig stor innflytelse: De ansatte topplederne i de største selskapene, og en mindre gruppe store personlige eiere. I den grad det legges langsiktige strategier for utvikling av norsk næringsliv er det disse to gruppene som gjør det.

Noen av dagens store personlige eiere opptrer som gründere. I kraft av sitt eierskap og sin kapital kan de holde oversikt over et felt som er større enn de enkelte bedrifter de eier, samtidig som de har kapital til å handle i et større felt enn den enkelte bedrift kan. I selskaper med mange og spredte aksjonærer kan eierne dra nytte av rådgivning fra aksjemeglere og analytikere, og true med å trekke ut kapitalen dersom de er misfornøyd. Men de har allikevel bare begrenset mulighet til å styre bedriften, ut over gode råd og negative trusler.

Den viktigste kontrollinstansen av lederne ligger i selskapenes styrer. Styret ansetter og avsetter administrerende direktør og treffer formelt sett alle beslutninger av overordnet betydning for selskapet. Men muligheten til nøytral kontroll med ledelsen er allikevel begrenset. Dette skyldes blant annet at ledelsen kjenner virksomheten innenfra og den ofte har samme perspektiv som de ansattes representanter, som fyller en tredjedel av styreplassene. I tillegg blir styret rekruttert fra en relativt snever krets av næringslivsledere og forretningsadvokater. Mange av disse er «gjengangere» med lang fartstid i ulike posisjoner og selskaper. Dette begrenser muligheten til nøytral kontroll med ledelsen.

Direktørene er den mektigste gruppen i norsk næringsliv. Deres makt kan i noen grad oppveies av store personlige eiere eller representanter for store selskaper med store eierposter. Lederens makt brytes når en sak blir satt på spissen og vedkommende tvinges til å gå, slik det har skjedd i store selskaper som Statoil, Storebrand og Orkla.

For aktørene i næringslivet fungerer styrer og råd som møteplasser for diskusjon og informasjonsutveksling og til dels samarbeid og koordinering gjennom uformelle avtaler. Omfanget av overlappende styreverv kan si noe om omfanget av denne aktiviteten.

En omfattende studie av styrenettverk i de 200 største bedriftene og de største bankene i Norge for perioden 1970-2000 viste en stigende tendens til overlappende styremedlemsskap fram til 1985. Deretter avtok tendensen. I noen henseender var overlappingen svakere i 2000 enn i 1970. Tendensen er den samme både på person- og bedriftsnivå. At nettverkets «kjerne» er blitt klart mindre i løpet av 15 år, betyr at sentrale grupperinger som samhandler nært med hverandre er blitt mindre, mens «de andre», som står litt på siden, er blitt flere. Det indikerer også at de som befinner seg i kjernen har svakere muligheter til å favne om større miljøer. Forbindelsen mellom selskaper er imidlertid større i praksis enn det studien viser, fordi ulike personer kan representere samme selskap i andre selskapers styrer. Noe av nedgangen i overlapp kan også skyldes sammenslåing og oppkjøp av bedrifter.

Sammen med de øvrige tendensene til konsentrasjon, samt den særskilte norske eierstrukturen, kan dette ses som et uttrykk for økt konsentrasjon av makt. Satt på spissen: Det kan tyde på en krets av ledere som er blitt mer lukket. Tendensen til tette nettverk bekreftes av Makt- og demokratiutredningens lederskapsstudie, som viste at de fremste beslutningstakerne i store og mellomstore bedrifter i Norge utgjør et meget oversiktelig miljø der en må anta at «alle kjenner alle».

7.3 Statlig eierskap og styring

Staten er blitt den største eier i næringslivet, noe som er et særtrekk ved Norge. Etter at Statoil og Telenor ble delprivatisert, har staten fått en dominerende posisjon som eier på Oslo Børs. Den underliggende årsaken er en kombinasjon av den norske oljerikdommen, bankkrisen og at virksomheter som tidligere var en del av statsforvaltningen er blitt kommersialisert. Mens industrisatsningene fra de første tiårene etter annen verdenskrig i dag stort sett er avviklet eller omorganisert, har privatiseringsbølgen paradoksalt nok bidratt til å gjøre staten til den største industrieieren i Norge.

1970-tallet var et foreløpig toppunkt for statens styringsambisjoner. Omfattende reformer ble gjennomført i arbeids- og næringslivet. Aksjeloven ga de ansatte rett til representasjon i bedriftenes styrer. Arbeidsmiljøloven ga økt innflytelse til de ansatte på grunnplanet. Bankene ble omgjort til «samfunnsinstitusjoner» ved at myndighetene oppnevnte medlemmer til representantskapet. Storstilte selektive støttetiltak ble satt i verk for å bevare bosetting og arbeidsplasser, og staten tok en mer aktiv rolle i lønnsoppgjørene.

De siste to tiårene har statens styringsambisjo-

ner vært på retrett. Markedsprosesser har fått økt betydning. Fra midten av 1980-tallet ble kredittpolitikken liberalisert. Selektive støttetiltak for utsatt industri ble innskrenket. Statseid industri ble nedlagt eller omstrukturert. Statlige oppgaver ble kommersialisert og delprivatisert. Styringen med internasjonale kapitalbevegelser ble i praksis avskaffet med EØS-medlemsskapet fra 1994. Den friere stillingen for Norges Bank fra midten av 1990-årene har løftet rente- og kredittpolitikken ut av den direkte koblingen til det politiske systemet.

En lignende utvikling har også preget mange land i Europa de siste to tiårene. Drivkraften har for en stor del vært et behov for å skaffe staten inntekter for å dempe offentlige underskudd. I Norge derimot, har privatiseringsprosessene hovedsakelig vært begrunnet i krav om effektivisering av offentlig virksomhet.

Parallelt med disse endringene har statens ulike roller i økonomien blitt tydeligere. Det trekkes idag et skarpere skille i statsforvaltningen mellom statens roller som eier og operatør på den ene siden, og som den instans som utformer regler og rammebetingelser på den annen. Denne utviklingen er særlig et resultat av oljevirksomheten, der staten har sittet på alle sider av bordet, som operatør, konsesjonsmyndighet og ivaretaker av miljøhensyn.

7.4 Staten som «aktør» i næringslivet

Staten har vokst som eier, men har inntatt en mer tilbaketrukket rolle som styrende instans i norsk næringsliv. «Staten» er imidlertid ikke en enhetlig aktør. Den består av stortingspolitikere, regjeringen, departementer, tilsyn og statlige fond. De opptrer på svært ulike måter og til dels med forskjellige målsettinger. Rollekonfliktene mellom dem kan være sterke innenfor en stat som er blitt mer fragmentert.

I tillegg til at naturrikdommen har vært en buffer mot de største svingningene i den globaliserte økonomien, er fragmentering og rollekonflikter viktige årsaker til at den norske staten ikke har utviklet en helhetlig næringspolitisk strategi for å møte de nye internasjonale vilkårene. En sammenlikning med Finland, der staten også er en meget stor eier, viser at den finske staten har greid å delta i omstilling i næringslivet på en mer gjennomarbeidet og målrettet måte enn det den norske staten har klart.

En viktig grunn til at staten har kunnet bidra til en vellykket omstilling i Finland, er den allmenne kriseforståelsen som fulgte etter en dramatisk nedgang i finsk økonomi tidlig på 1990-tallet. Men dette er langt fra hele saken. Finsk politikk og forvaltning har over lang tid utviklet en evne til koordinering mellom ulike sfærer og gjennomføring av langsiktige strategier i forhold til næringslivet. Det går helt tilbake til samspillet mellom stat og næringsliv ved internasjonaliseringen av den finske treforedlingsindustrien i 1960-årene.

Evnen til å danne beslutningsmiljøer med langsiktig perspektiv ser ut til å være svakere i norsk enn i finsk næringspolitikk. Noen av disse problemene viser seg tydelig i en del beslutningsprosesser i finansnæringen. Salget av Kreditkassen til MeritaNorbanken og den etterfølgende dannelsen av Nordea er et eksempel på en del av de problemene som staten møter når den skal forholde seg til de mange og store private aktørene. Utgangspunktet var påfallende: Staten var majoritetsaksjonær i Kreditkassen, og det forelå et stortingsvedtak om at banken ikke var til salgs. Allikevel ble det lagt inn bud fra en svensk-finsk aktør høsten 1999, og dette budet utløste en prosess som endte med at banken ble solgt omtrent ett år senere. Prosessen ble preget av den parlamentariske situasjonen, regjeringsskifte, politiske kastevinder i det største partiet på Stortinget og et uavklart forhold mellom Stortinget og Statens bankinvesteringsfond, som forvaltet statens eierskap og utredet alternativer til den daværende strukturen.

Vedtaket om at banken ikke var til salgs viste seg å ikke være holdbart, fordi det hvilte på sviktende premisser med hensyn til hva som krevdes for at staten kunne ta et gjennomarbeidet eieransvar. Kunne staten sitte som dominerende eier i to konkurrerende banker? I et stortingsvedtak ble svaret ja, og i et annet stortingsvedtak på et annet tidspunkt, nei. Samtidig kunne Bankinvesteringsfondet ikke fungere som politisk redskap fordi det til dels ble motarbeidet fra politiske miljøer. Maktkamper mellom politiske fraksjoner, statlige organer og aktørene i finansnæringen, ble til kollektiv avmakt. Politikernes manglende kunnskap og uttalte politikk på området var med på å skape denne avmakten, og ga samtidig lobbyistene mye makt.

Statens muligheter for styring er svekket fordi styringsredskapene ikke er tilstede på samme måte som før. Også internasjonale kapitalbevegelser svekker statens styringsevne i næringslivet. Globaliseringen reduserer ikke bare statlig styringsevne. men skaper også større økonomiske ulikheter.

Kapittel 8
Kjønnsmakt i likestillingslandet

Likestillingen tilhører feltet for de gode intensjoner, men det er et prinsipp som ofte viker. Norske myndigheter har hatt høye mål for likestilling, men kjønnsdiskriminering, vold mot kvinner og ulikhet på arbeidsmarkedet er fortsatt utbredt. Kvinners deltakelse i politikk og arbeidsliv er radikalt utvidet, selv om lederposisjoner fortsatt er svært skjevt fordelt. På mange samfunnsmessige toppnivåer finner man en nærmest total mannsdominans.

Sentralt i norsk likestillingsdebatt står «på vei»-retorikken. Når resultater om kvinnefravær i ulike deler av samfunnslivet presenteres, følges dette ofte av kommentarer om at «vi har gjort mye og mye gjenstår». Debatten om likestilling er preget av harmoniseringsstrategier der man gjerne samles om felles innsats for felles mål.

Det har vært en økning av kvinneandelen innen politiske organer og offentlig sektor, også i topposisjoner, mens kvinneandelen i private lederstillinger fortsatt er svært lav. Arbeids- og organisasjonslivet er kjønnsdelt og kjønnshierarkisk. Denne ujevne fordelingen av posisjoner begrenser de samfunnsmessige konsekvensene av den norske statsfeminismen.

I deler av det sivile samfunn er kvinners posisjon svekket, i takt med tilbakegangen for de frivillige medlemsbaserte organisasjonene der kvinner tradisjonelt har stått sterkt. Kvinner har i større grad enn menn deltidsjobber og lavtlønnsyrker. Samtidig er det skjedd en radikal endring av kjønnssammensetningen innen mange høyere studier, der kvinner er kommet i flertall innen tradisjonelt mannsdominerte fag som jus, medisin og statsvitenskap.

8.1 Debatten om likestilling

1970-tallet var de store lovreformenes tiår i likestillingspolitikken. Vi fikk lov om barnehager, om selvbestemt abort, om likestilling og lov om arbeidsmiljø, som utvidet permisjonen rundt svangerskap og fødsel. På 1980-tallet var den politiske oppmerksomheten rettet mot problemene med å kombinere lønns- og omsorgsarbeid. Full barnehagedekning var et helt sentralt mål. Det ble også arbeidet hardt for å få endret kjønnsstrukturen i de formelle hierarkiene. Brundtland-regjeringen skjerpet likestillingsloven gjennom en regel om 40 prosent tilstedeværelse for begge kjønn. Ambisjonen var at likestilling og kjønnsperspektiv skulle integreres på alle områder og nivåer i politikken.

Kravet om jevn kjønnsrepresentasjon ble videreført på 1990-tallet, gjennom fedrekvotert fødselspermisjon, øremerking av vitenskapelige stillinger ved universitetene og forslag om styrekvotering i næringslivet. Styrer i statlige aksjeselskap ble pålagt å oppfylle en 40/60-kjønnsbalanseregel fra og med 2003.

Dagens likestillingsdebatt framstår ofte som et strategisk overtalelsesprosjekt, der hovedargumentet er at likestilling lønner seg og er til nytte for samfunnet. Dette lønnsomhetsargumentet gjenspeiler et tidstypisk markedsspråk som preger mye av politikken forøvrig. Likestilling som en rettighet og et mål i seg selv, tones ned.

Opp mot dette perspektivet kan det stilles et alternativt og tydelig rettighetsargument, der likestilling er frihet fra diskriminering og lik rett til lik deltakelse. Dette perspektivet legger vekt på at likestilling ikke er en lineær prosess. Vi tar ikke automatisk nye skritt på vei mot målet – likestillingslandet. Det er fremdeles langt fram, og på flere områder er det snarere stagnasjon enn framgang.

Likestilling framstår i dag som en diffus verdi som «alle» er for og som det er politisk ukorrekt å være i mot. Men et aktuelt spørsmål er om likestillingen er mer preget av styring «ovenfra» enn av mobilisering «nedenfra», ettersom den moderne kvinnebevegelsen er organisatorisk svekket. Likestilling tas for gitt og er blitt så selvfølgelig at få politiske partier finner det hensiktsmessig å inkludere temaet i sitt partiprogram. Dette til tross for at det på 1990-tallet var store kontroverser rundt familie- og likestillingspolitiske saker som kon-

tantstøtte, partnerskapslov, kvinner og ledelse og kvotering av kvinner til bedriftsstyrer.

I løpet av det siste tiåret er det reist en debatt om hvordan likestillingsverdier og pluralisme kan fremmes på samme tid. Hvordan kan målet om likestilling mellom kvinner og menn forenes med ulike kulturelle gruppers krav om anerkjennelse og respekt? Spørsmålet blir aktualisert i møter med kulturelle forhold som mange vil betegne som kvinneundertrykkende. Den norske likestillingspolitikken har blitt kritisert for å være fargeblind, eliteorientert og for opptatt av likestilling mellom norske kvinner og menn til fortrengsel for likestilling i bredere forstand, blant annet mellom etniske grupper.

Norske minoritetskvinner er lite synlige i maktrelasjoner i samfunnet. De har få formelle maktposisjoner, de er svakt representert i korporative organer som statlige råd og utvalg og de er dårlig representert i folkevalgte organer. De er allikevel ikke helt uten innflytelse. De har organisert seg og stilt krav, og gjennom sine organisasjoner driver de en profilert lobbyvirksomhet rettet mot statsråder, politiske partier og komitéer på Stortinget. Det er skapt nye rom for innflytelse gjennom arenaer for dialog mellom politikere og innvandrerorganisasjoner. Hvem som får tilgang til disse rommene er delvis betinget av organisasjonenes kjennskap til «systemet» og hvilke muligheter som finnes. Konturene av den norske statsfeminismen er gjenkjennelig, der mobilisering nedenfra ble møtt med kvinnevennlig politikk ovenfra.

8.2 Sivilsamfunnet – kvinners første politiske arena

De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle for minoritetskvinner i dag. De har også hatt stor historisk betydning for den politiske mobiliseringen av kvinner i Norge. Fra slutten av 1800-tallet og fram mot 1970-tallet var organisasjonslivet så og å si den eneste politiske arena som var tilgjengelig for kvinner. Disse organisasjonene ga mange kvinner en kanal for innflytelse i en situasjon der politikk og forvaltning, arbeids- og næringsliv var helt dominert av menn. Kvinner etablerte en rekke sosiale, humanitære og religiøst orienterte organisasjoner som fikk en avgjørende – og hittil undervurdert – innflytelse på oppbyggingen av den norske velferdsstaten.

Norske Kvinners Sanitetsforening er det fremste eksemplet på disse organisasjonenes oppslutning og innflytelse i offentlig politikk. I 1960 var omkring hver fjerde norske kvinne mellom 20 og 70 år medlemmer i denne foreningen. Kvinneorganisasjonene var en drivkraft i arbeidet med å gjøre velferd til et offentlig ansvar. Gjennom disse organisasjonene ble kvinner sentrale kunnskaps- og premissleverandører i norsk velferdspolitikk, også i tiden før de hadde formelle posisjoner.

I løpet av de siste 20 årene har dette segmentet i organisasjonssamfunnet langt på vei gått i oppløsning. I dag deltar kvinner heller i organisasjoner der menn har vært med lenge, enn i rene kvinneorganisasjoner. Det tradisjonelle kjønnsbaserte skillet i organisasjonssamfunnet er i ferd med å bli visket ut. Det frivillige organisasjonssamfunnet har med dette mistet en del av sin betydning som påvirknings- og sosialiseringsagent for kvinner.

8.3 Deltakelse i politikk og arbeidsliv

Politikken framheves ofte som en arena hvor likestillingen i Norge har kommet særlig langt. Allikevel er det fortsatt dobbelt så mange menn som kvinner på Stortinget. Kvinners andel har stagnert rundt 36 prosent etter midten av 1980-tallet. I statlig oppnevnte utvalg er situasjonen omtrent den samme som for ti år siden. Omlag 40 prosent av medlemmene er kvinner, mens bare halvparten så mange kvinner som menn har lederposisjoner. Næringspolitikk, olje- og energi, samferdsel og forsvarspolitikk er fremdeles svært dominert av menn. Normen om kjønnsbalansert representasjon har likevel fått et helt annet gjennomslag i politikken enn i arbeidslivet.

Norske kvinners deltakelse i arbeidslivet er svært høy sammenliknet med de fleste vestlige land utenfor Norden. Samtidig har Norge fremdeles et av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder. Forskjellene er tydelige både i rekruttering til yrke og utdanning og til lederposisjoner.

Offentlig sektor er i dag kvinnearbeidsplass nummer én. Halvparten av alle yrkesaktive kvinner i Norge jobber for stat og kommune, særlig innenfor helse, skole og barnehager. Tre av fire ansatte i kommunal sektor er kvinner. Mange kvinner utfører de mest krevende og dårligst betalte jobbene i denne sektoren, spesielt i omsorgssektoren.

Det er også et svært høyt omfang av deltidsarbeid blant yrkesaktive kvinner. Av nærmere en halv million nordmenn som arbeider deltid, er mer enn åtte av ti kvinner. Deltid er mest utbredt

blant kvinner med lav utdanning, særlig innen salg og service. Deltidsarbeid innebærer lavere lønn, færre karriéremuligheter og reduserte pensjonsutbetalinger, og har derfor alvorlige konsekvenser for dem det gjelder. I mange tilfeller gjør deltid at idealet om økonomisk uavhengighet blir en illusjon.

8.4 Eliter og klasse

På toppen av hierarkiene i det norske arbeidsmarkedet finnes det ikke likestilling. Blant lederne som ble intervjuet i Makt- og demokratiutredningens eliteundersøkelse var 16 prosent kvinner og 84 prosent menn.

Nesten ingen deler av arbeidsmarkedet har et kjønnsbalansert deltakermønster. Bare partipolitikken, kultursektoren og deler av organisasjonssektoren skiller seg ut i positiv retning. Av de 328 kvinnene som var med i eliteundersøkelsen, var nærmere 60 prosent ansatt i disse tre sektorene. Kjønnsfordelingen innen forvaltning, akademia og media lå omtrent på landsgjennomsnittet med 15 prosent kvinner og 85 prosent menn. I justissektoren, kirken, forsvaret og næringslivet var mannsdominansen nærmest totalt, med 90 prosent eller mer.

Eliteundersøkelsen viste at toppskiktet i arbeidslivet stort sett består av hvite, middelaldrende menn med bakgrunn fra overklassen og den øvre middelklasse. Nesten ingen har etnisk minoritetsbakgrunn. De fleste har vokst opp i Oslo, en del i andre større byer, mens svært få kommer fra distriktene. Utdanningsnivået er mye høyere enn i befolkningen ellers, og inntektsnivået er mer enn tre ganger så høyt. Næringslivsledere har i gjennomsnitt fire ganger så høy inntekt som ledere i offentlig forvaltning. Eliteutvalgets menn tjener dobbelt så mye som kvinnene i utvalget under ett.

Dette sier ikke bare noe viktig om kvinners posisjon på arbeidsmarkedet. Det sier også noe om klasseforhold i Norge. Vi ser et bilde med stor grad av selvutvelgelse og liten grad av sosial mobilitet; altså sterke klassesamfunnstrekk. Det er et spørsmål om likhetsretorikken rundt diskusjonen om kvinnerepresentativitet i lederstillinger har bidratt til å tilsløre diskusjonen om klasse, mens klassesamfunnet består og nye former for klasseskiller har vokst fram.

Én forklaring på den fortsatte mannsdominansen i norsk arbeidsliv er at kvinner balanserer på en strammere linje mellom hjem og jobb enn menn. Arbeidsfordelingen i hjemmet er fremdeles nokså skjevt fordelt i alle de nordiske land. En annen årsak er at det er liten vilje i de mest mannsdominerte sektorene (næringsliv, kirke, politi og justisvesen) til å gjøre noe for likestilling i egne rekker. Ledere vil heller innføre likestillingstiltak på andre samfunnsområder enn sitt eget. Næringslivets ledere, derimot, har en jevnt lav tiltaksvilje både på egne og andres vegne.

8.5 Rettighetsutvikling og globalisering

Likestillingen er globalisert. Den er rammet inn av overnasjonale og internasjonale konvensjoner, regelsystemer og håndhevingsapparater, av EU-direktiver, ILO-konvensjoner og FN-traktater. Likestillingspolitikk lages ikke lenger i et nasjonalt vakuum. Den bindes i stadig sterkere grad opp av reguleringer som er utviklet i internasjonale fora. Likestillingen har fått et overnasjonalt byråkrati og er del av en rettsliggjøring med felles standarder på tvers av landegrenser.

Ulike internasjonale forpliktelser kan være på kollisjonskurs. Internasjonale organer kan stille nokså forskjellige krav, fordi likestillingen kan stå i et uavklart forhold til andre politikkområder som også blir internasjonalisert. Den internasjonale dagsorden kan bety inngripen i nasjonal likestillingspolitikk, som da EFTA-domstolen i januar 2003 vedtok at den norske praksis med øremerking av vitenskapelig stillinger brøt med EUs likebehandlingsdirektiv. Men den internasjonale dagsorden kan også bidra til at nye diskusjoner om likestilling blir introdusert på den nasjonale arena. FNs kvinnekomité spør for eksempel regelmessig hva Norge gjør for å forby og forfølge handel med kvinner og barn, for å begrense seksualisert vold, for å styrke kvinneprofilen i bistandsarbeidet, for religion og likestilling og for å hindre kjønnsbasert forfølgelse. Internasjonaliseringen påvirker ikke bare hjemlige beslutninger, men vil i økende grad også påvirke tenkningen omkring og mulighetsrommet for en nasjonal kvinnepolitikk.

Likestillingsloven og ombudsordningen var resultater av nasjonale forhandlinger og kompromisser på 1970-tallet. På grunn av overnasjonal rettsliggjøring opererer den norske «statsfeminismen» innenfor rammer som stadig blir trangere. Det kan være at mobiliseringen nedenfra er svekket etter som mye av kraften er gått ut av kvinnebevegelsen. Likestillingspolitiske spørsmål har så

langt ofte måttet vike i et trangt politisk forhandlingsregime, der likestillingspolitikken i økende grad er byråkratisert og der andre samfunnsoppgaver gjerne blir oppfattet som mer presserende.

Kombinasjonen av politisk mobilisering nedenfra og kvinnevennlig politikk ovenfra ga Norge ry som verdensmester i likestilling. Vi har sett at det allikevel fortsatt er stor avstand mellom politisk retorikk og praktisk virkelighet. Samtidig vil spørsmål om forholdet mellom kjønn og klasse melde seg. Svært mye av den kjønnspolitiske debatten de siste årene har vært rettet mot elitenivået, noe som har usynliggjort klassemessige aspekter.

Kapittel 9
Det nye klassesamfunnet

Klasseskillene er blitt mindre, men de er ikke visket ut i de norske samfunnet. Materielle levekår er gjennomgående jevnere enn for noen tiår siden, men det norske samfunnet er i ferd med å bli sterkere klassedelt på etnisk grunnlag. Store deler av innvandrerbefolkningen deltar ikke i det norske politiske systemet og utgjør en ny underklasse innen lavtlønnsyrker eller utenfor arbeidsmarkedet. Den økonomiske ulikheten er økende, særlig ved at næringslivledere legger seg på lønnsnivå og bonusordninger som er tilpasset et mer internasjonalisert næringsliv.

I Norge bor det en rekke etniske minoriteter, noen er nye og andre har en lang historie i landet. Minoritetene inngår i et hierarki i forhold til hvilke rettigheter de har som gruppe. Samene har mest omfattende minoritetsrettigheter. De har fått status som urfolk i norsk og internasjonal rett, med kulturelt rettighetsvern i grunnlov og alminnelig lov. En rekke andre grupper har også fått formell status som nasjonale minoriteter med utgangspunkt i langvarig tilknytning til landet; kvener, jøder, sigøynere, tatere og skogfinner. Dernest kommer den nyere innvandrerbefolkningen som har kulturelle og samfunnsmessige rettigheter, men der integrasjon er et hovedsikte i den offentlige politikken.

De nye innvandrergruppene er i en helt annen situasjon enn samene. De har ikke samenes rettslige og historiske status som urfolk, men er tilgjengjeld en langt større – og voksende – gruppe. Innvandrerbefolkningen er i ferd med å bli en ny underklasse i Norge. Mange er i lavtlønnsjobber eller utenfor arbeidsmarkedet, og de ulike gruppene er splittet i et mangfold av opprinnelsesland, språk og religioner.

9.1 Globalisering og ulikhet

Nedbygde statsgrenser og skarpere internasjonal konkurranse skaper nye muligheter for noen, men større usikkerhet for andre. Det berører ikke minst arbeiderklassens og fagbevegelsens posisjon i den rike del av verden. Globaliseringen kombinerer bevegelig kapital med relativt ubevegelig arbeidskraft. Flernasjonale selskaper kan flytte bedriften til et annet land dersom styret er misfornøyd med kostnader og vilkår. Arbeidstakerne må forsøke å finne nytt arbeid i hjemlandet, med høy barriere mot utvandring fra den rike del av verden. Dermed svekkes fagforeningenes maktposisjon i industrialiserte land med relativt høyt lønnsnivå, fordi arbeidstakerne står under en permanent trussel om bedriftsnedleggelse og permitteringer.

Arbeidsgiversiden kan planlegge langsiktig for utflagging med sikte på større fortjeneste og bedre konkurransesituasjon. Globaliseringen flytter makt fra regjeringer og fagbevegelse til kapitalinteresser og flernasjonale konserner. Arbeidskraften i fattige land er relativt sett langt mer bevegelig, og denne arbeidskraften utgjør et voksende lavtlønssproletariat i Norge og andre rike land.

Internasjonaliseringen innebærer større mangfold og flere valgmuligheter for de velutdannede og ressurssterke. De arbeider i en langt mindre utsatt posisjon og kan i større grad oppnå forfremmelser, nye erfaringer, utfordringer og spennende kontrakter i utlandet eller i et multinasjonalt konsern, gjerne med gode retrettmuligheter hjem. Lederlønninger har skutt i været som følge av fusjoner og utflytting. For de privilegerte betyr internasjonaliseringen større mangfold og flere valgmuligheter.

Internasjonaliseringen kan også føre til at de ansattes innflytelse i bedriftene blir svekket, ved at ordningen med ansattes representasjon i styret får mindre betydning. I utenlandskeide bedrifter blir styrets arbeid sterkt påvirket av det utenlandske moderskapet. Ansattes deltakelse i styret får en nokså symbolsk funksjon dersom det er slik at de viktige beslutningene fattes ved et hovedkontor som ligger et helt annet sted. Videre kan omorganiseringstiltak bidra til å svekke oversikteligheten i selskapene og gjøre det vanskeligere for de ansatte å få innsyn. Intrikate forhold mellom divisjoner, datterselskaper og overordnede

instanser kan føre til at beslutninger blir så sammensatte at bare en liten kjerne i ledelsen kan forholde seg til dem.

Alt dette er med på å øke avstanden mellom samfunnsledere og arbeidstakere i Norge i synet på globalisering og nasjonal kontroll. De ledende beslutningstakerne har i liten grad motforestillinger mot globalisert kapital, utenlandsk eierskap og overnasjonal myndighet, mens store befolkningsgrupper er urolige over tapt nasjonal styring, styrket kapitalmakt og reduserte utjevningsmuligheter.

Den politiske styringen med hvor den økonomiske veksten skal komme og hvordan den skal fordeles, er blitt mindre. Styringsmulighetene gjennom folkevalgte organer er svekket, ved at flere saker og saksområder flyttes utenfor det representative demokratiets rekkevidde. Derimot er forbrukernes valgmuligheter på markedet økt. Slik bidrar globaliseringen til et mer utpreget konsumentdemokrati. Her er stemmesedlene i form av inntekt og rikdom svært ulikt fordelt. I tillegg er forbrukerne også produsenter og arbeidstakere, med reduserte valgmuligheter når arbeidsplassen blir nedlagt eller flyttet ut av landet.

9.2 Innvandreres møte med Norge

De siste tiårene har innvandringen fra fattige til rike land økt dramatisk. Statssammenbrudd og borgerkriger er viktige årsaker, men enda flere søker et bedre utkomme i rikere deler av verden. Norge og andre vesteuropeiske land er på kort tid blitt innvandringsland.

Det har vært en sterk og stort sett akselererende økning i innvandringen til Norge etter at det formelt ble innført innvandringsstopp i 1975. Mens innvandrere fra nordiske land hele tiden har stått for en betydelig andel, kommer den nye tilstrømningen særlig fra Afrika, Asia, Midtøsten og Balkan.

På den ene siden er økningen i innvandrerbefolkningen gjennomgående større enn den restriktive politiske retorikken skulle tilsi. På den annen side er det langt flere som ønsker opphold i Norge enn de som faktisk får det. Dermed blir svært mange møtt med statlig kontroll og tvangsmakt, både når de kommer til landet og ved utreise – for de som får avslag på søknaden om opphold. Slik øker også det humanitære og moralske ubehaget ved de tvangsmessige sidene ved innvandringspolitikken.

Innvandrere opplever mange former for avmakt i møtet med det norske samfunnet, fra tvungne opphold på asylmottak til avhengighet av det byråkratiske støtteapparatet, språkproblemer, marginalisering på arbeidsmarkedet og ulike former for etnisk diskriminering. Det ligger makt og maktbruk allerede i de språklige kategoriene som innvandrere blir plassert i – «innvandrer», «asylsøker» og «fremmedkulturell». Mange innvandrere opplever trakassering i ord og handling.

En annen form for avmakt omfatter dem som kommer i klemme mellom tradisjonelle familienormer og vestlige forventninger til likestilling mellom kjønn og til individuell valgfrihet. Det er en motsetning mellom likestillingsrettigheter og religiøst og kulturelt baserte kjønnsroller. Slik fører innvandringen til et skarpere motsetningsforhold mellom individuelle rettigheter på den ene siden og grupperettigheter på den andre.

Maktforholdet i disse motsetningene er slik at lovverket gir forrang for individuelle rettigheter framfor tradisjonelle familienormer, men ikke slik at norske myndigheter kan håndheve lovverket på en effektiv måte. De svakeste i dette makthierarkiet er derfor enkeltpersoner i innvandrermiljøer – særlig kvinner, både unge kvinner som gjør opprør mot familienormene og eldre kvinner som blir værende innenfor den tradisjonelle familiestrukturen med små muligheter til å bryte ut.

9.3 Språk og marginalisering

En av de viktigste ressursene for politisk deltakelse og posisjon i arbeidsmarkedet er språklig kompetanse. Ordforråd og evne til å artikulere seg på landets hovedspråk er en forutsetning for å gjøre seg gjeldende som samfunnsborger. Det er nødvendig for å kunne framføre argumenter, delta effektivt i det politiske liv, skaffe seg informasjon og konkurrere om attraktivt arbeid. Utdanning er en viktig vei til språklig kompetanse. Denne politiske og økonomiske maktressursen er ulikt fordelt sosialt og geografisk, og ulikheten er særlig dramatisk i forhold til den fremmedspråklige innvandrerbefolkningen.

Tendensen til innvandrerghettoer i Oslo og enkelte andre steder forsterker den språklige avmakten. Den sementeres gjennom slangpreget hybridspråk i ungdomsmiljøene og reproduseres gjennom et mønster der ektefeller ofte hentes fra innvandrergruppenes hjemland. Slik blir *innvandrerstatus* gjenskapt over generasjoner, med et språklig særpreg som kan føre til marginalisering i forhold til posisjoner og yrkeskarriére i det nor-

ske samfunnet. Språket er mer enn noe annet nøkkelen til integrasjon og posisjon, i Norge som i andre europeiske land. Det er bare språkgrupper som er så store og konsentrerte at de kan opprettholde et alternativt økonomisk og politisk system innenfor staten, som unngår systematisk avmakt og underordning – slik som de fransktalende i Sveits eller Canada.

9.4 Et etnisk delt arbeidsmarked

Det er et stort lønnsgap mellom innvandrere og nordmenn på det norske arbeidsmarkedet. Timelønnen for innvandrere ligger gjennomsnittelig på halvparten av lønnen for resten av befolkningen. Disse forskjellene skyldes delvis diskriminering på etnisk grunnlag. Andre viktige årsaker er at innvandrere gjennomgående er dårligere representert gjennom fagforeninger enn andre arbeidstakere. De møter store språkbarriérer og mange har vanskelig for å få godkjent den kompetansen de har fra hjemlandet.

Unge kvinners første store yrkesmulighet i Norge var som tjenestejente og hushjelp på gårder og i private hjem. Lovreguleringer som hushjelploven bidro til å avskaffe hushjelpmarkedet. Dette markedet har nå gjenoppstått som en nisje for innvandrerkvinner fra fattige land. I omsorgs- og renholdsarbeid er innslaget av innvandrere av begge kjønn raskt økende. Denne dobbelte endringsprosessen – i private hjem og i offentlig omsorg og renhold – kalles omsorgens globalisering. Det lave lønnsnivået gjør disse sektorene mer avhengige av innvandret arbeidskraft, samtidig som tilførselen av ny arbeidskraft utenfra bidrar til å holde lønnsnivået nede.

Følgene av omsorgens og renholdets globalisering er at vi har fått en ny klassedeling etter etniske skillelinjer. Kjønnsdelingen i det norske arbeidsmarkedet er blitt mer komplisert, fordi både kvinner og menn er skilt langs etniske grenser, med flere innvandrere av begge kjønn i de tradisjonelle kvinne- og lavtlønnsyrkene. En yrkesaktiv rolle for norske kvinner og menn bygger i økende grad på et innvandret tjenerskap både privat og offentlig. Dette gir strukturelle kjennetegn ved det norske samfunnet som står svært langt fra idégrunnlaget i velferdsstatens storhetstid.

Innvandrerne utgjør i stor grad en ny underklasse i Norge, enten de står utenfor arbeidsmarkedet eller de er i ufaglært og dårlig betalt arbeid. De er samtidig splittet i et stort antall etnisk-kulturelle grupper, mange av dem med sterke interne normer. Mangelen på felles bånd mellom innvandrergruppene gir et dårlig utgangspunkt for samordnet klassesolidaritet. Dette skiller det nye klassesamfunnet i Norge fra det gamle. En etnisk fragmentert underklasse med stadig tilsig av nye grupper utenfra, kan vanskelig organisere seg som arbeiderbevegelse.

Det er svake motforestillinger mot at det systematisk blir skapt en ny underklasse i landet. Den politiske viljen til å motvirke en slik utvikling ser ut til å være liten.

9.5 Samene og minoritetshierarkiet

I spørsmål om demokrati og makt er ikke de ulike minoritetene i Norge i samme situasjon. De nye innvandrergruppene møter makt i spørsmål om adgang og opphold og i premissene for integrasjonspolitikken. De eldre nasjonale minoritetene, som samene, møter makt i spørsmål om hvor vidtgående autonomi og rettigheter de skal ha.

Sametinget er det viktigste institusjonelle uttrykket for den samiske befolkningens status i Norge. Sametinget ble opprettet i 1989 som et politisk og administrativt organ på etnisk grunnlag. For første gang ble et prinsipp om grupperettigheter innskrevet i den norske grunnloven. Samiske interesser fikk større tyngde enn andre minoritetsinteresser, fordi samene ble internasjonalt anerkjent som urfolk – i betydningen særskilt folkegruppe med en historie i landet fra før staten og de nasjonalstatlige grensene ble opprettet.

Sametinget er et representativt organ for samer fra valgkretser i hele landet, med tyngdepunkt i nord og særlig i Finnmark. Grunnlaget for å få stemmerett er at en har registrert seg i et samemanntall. Slik registrering er omstridt, mange med samisk bakgrunn har ikke ønsket å etablere en definitiv identitet som same. Siden starten er antallet personer i samemanntallet likevel fordoblet til omkring ti tusen.

Sametinget var i utgangspunktet et rådgivende organ for norske myndigheter, men har etter hvert fått beslutningsmyndighet innenfor saksområder som samisk kulturminnevern, språk, opplæring og nærings- og kulturspørsmål. På den ene siden er Sametinget et politisk organ for den samiske befolkningen. På den annen side er det et statlig forvaltningsorgan i samespørsmål, med Kommunal – og regionaldepartementet som koordineringsinstans. Selv om Sametingets beslutningskompetanse er økt, er tinget også en delegert statsmakt.

Denne tvetydigheten berører kjernen i spørsmålet om samisk selvbestemmelse. Samiske krav er blitt mer offensive og urfolksrettigheter er internasjonalt styrket. I 1990 ratifiserte Norge en ILO-konvensjon om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Dette ble et viktig premiss for samisk interessekamp i Norge. Konvensjonen ga en folkerettslig kobling til FNs menneskerettighetskonvensjon og prinsippet om folkenes selvbestemmelse, med urfolk som rettighetshavere. Norske myndigheter er på sin side opptatt av å veie samiske rettigheter opp mot rettighetene til den ikke-samiske befolkningen nordpå. Der pågår det en strid om retten til land og vann og om grunnforvaltningen i Finnmark. Samisk autonomi i forvaltning og rettigheter oppfattes som provoserende i områder med en blandet befolkning.

Den samiske utviklingen inngår i den generelle rettsliggjøringen av individuell og gruppebasert interessekamp. Likevel er det uklart hvilke forvaltnings- og selvstyreordninger som vil komme ut av striden, siden krav om vidtgående samisk rettighetsutvidelse møter motstand både regionalt og sentralt i norsk politikk.

9.6 Samisk identitetspolitikk

Samisk identitet og kulturelt meningsfellesskap har først og fremst vært knyttet til lokale rom, til familie, slektskap og grendelag. De samiske organisasjonene la grunnlaget for en nasjonal samisk identitetsprosess, men prosessen fikk tyngde først med etablering av de offentlige institusjonene – samelov og sameting. Et offentlig apparat med overordnede institusjoner ble utgangspunktet for et nytt lovverk knyttet til skole, kultur, næring og forvaltning. Samtidig ble det utviklet kunnskapsinstitusjoner omkring samisk historie og samiske samfunnsforhold, både i norsk og samisk regi.

Den samiske identitetsbyggingen er en eksistensiell utfordring for mange når det gjelder samiskhet og selvdefinisjon. Registreringen i samemantallet krever en erklæring om at en oppfatter seg som same, i tillegg til at en selv eller minst en av foreldrene, besteforeldrene eller oldeforeldrene har hatt samisk som hjemmespråk.

Den samiske nasjonsbyggingen medfører også standardisering og strid om identitetsmarkører. Mindre grupper kan bli marginalisert og usynliggjort, slik samiskhet ble det i den norske nasjonsbyggingsprosessen.

Kapittel 10
Det koloniale språkhierarkiet

Folkestyre og demokratisk diskusjon bygger på et felles språklig grunnlag. Når språket svekkes og forflates går koder og nyanser tapt. I Norge, som i mange andre land, har det nasjonale språket kommet under press. Det påvirkes og fortrenges av angloamerikansk, som er globaliseringens eget språk. Norsk er i ferd med å bli et underlegent språk. Dette har dyptgripende konsekvenser kulturelt sett, men også for makt og demokrati.

I en globalisert verden med sterk angloamerikansk dominans er det norske språket utsatt. Innen næringsliv, reklame, forskning og populærkultur er norsk i tilbakegang. Den engelsken som overtar er et enklere språk, med langt svakere kulturell og historisk resonansbunn i Norge enn i land der engelsk lenge har vært førstespråk.

Samiske og andre nasjonale minoritetsspråk har vært undertrykt gjennom en langvarig fornorskingspolitikk, men i dag skjer det en samisk språkreising gjennom utdanningsinstitusjoner og massemedier på nordsamisk. Likevel er alle minoritetsspråk i Norge under press. I forhold til innvandrerbefolkningen er det en vanskelig avveining mellom støtte til morsmål på den ene siden og skolering i norsk som nøkkel til deltakelse, integrering og posisjoner i det norske samfunnet på den andre. Alle minoritetsspråk befinner seg i spenningen mellom språklig identitet og majoritetsspråket som døråpner i storsamfunnet.

Det koloniale språkhierarkiet samsvarer langt på vei med det vi i forrige kapittel kalte minoritetshierarkiet. Samtidig er det norske majoritetsspråket i økende grad presset av angloamerikansk dominans.

10.1 Språkmakt

Språk er makt. Begreper og meningskategorier former oppfatninger av virkeligheten, påkaller følelser og gir assosiasjoner. I interessekamp mellom grupper kan noen slå gjennom og få et overtak gjennom begreper og bruk av språk. Ordvalg og kamp om begreper er en del av maktkampen i samfunnet. Språket har en viktig funksjon på nasjonalt nivå, som det viktigste mediet for den nasjonale bevissthet.

Maktkampen utspiller seg ikke bare *i* språket. Det er også en kamp *om* språket. Språket er en del av den meningshorisonten vi alle lever innenfor, og som kulturuttrykk gir det mening og identitet. Dette gjelder på alle språklige nivåer, fra variasjoner innenfor en dialekt eller et nasjonalspråk til forholdet mellom nasjonale språk. Svært ofte er det slik at språktegn og språktoner som er knyttet til utkantstrøk eller lavere sosiale lag blir nedvurdert innenfor det dominerende språkmiljøet. I Norge har dialektene langt på vei overvunnet slike mekanismer de siste tiårene.

Språklige ytringer former, bevarer og forandrer meningsdannelsen i samfunnet. Språket gir virkelighetsbilder, perspektiv og verdiladning. Ytringer har symbolsk makt ved at de viser ut over seg selv, som tegn på autoritet og posisjon. Språkformen gir makt fordi den uttrykker et meningssystem med spilleregler for hva som er legitimt og relevant. Dette gjelder ekspertspråket, som ofte har stor avstand til vanlige folk, og det gjelder all annen form for kommunikasjon. Den politiske retorikken samler oppslutning og trekker grenser ved å appellere til folks følelser. I dagliglivet gir språket makt gjennom definisjon av situasjonen og i signaler om tilhørighet og avstand, gruppefellesskap eller sosialt overtak. Språkmakt kan utnyttes i en bevisst maktstrategi, men den kan også være ubevisst og innforstått.

Språkmakten viser seg gjennom en rekke ulike mekanismer, fra etablering av dagsorden og perspektiv, til klassifikasjoner, verdiladet billedspråk, tildekking av årsaksforhold og dramatisk fortellermåte.

10.2 Mental kolonisering

I global målestokk pågår det en akselererende språkdød. Mange små og lokale språk er i ferd

med å forsvinne, mens noen få språk har blitt stadig mer utbredt. Her står engelsk, eller angloamerikansk, i en enestående stilling med en veldig framgang. Engelsk er globaliseringens medium, og det vokser både ved å fortrenge andre språk, ved å påvirke andre språk og ved sin rolle som dominerende annetspråk over store deler av verden.

Dominans og underordning avspeiler seg i språksituasjonen. I kolonier og språklige minoritetsområder er fremmedspråket knyttet til den dominerende samfunnsklasse. Det brukes i de moderne, ledende sektorene i samfunnet, mens lokalspråket står sterkest i tradisjonelle og mindre prestisjefylte sammenhenger. Den dominerende samfunnsklasse, næring, region og språk står mot den dominerte klasse, næring, region og språk. Den kulturelle og språklige dominansen ytrer seg gjerne som nedvurdering og latterliggjøring. Dette kan gi utslag i en form for underlegenhetsfølelse som har vært kalt «mental kolonisering», der lokalspråket kan oppleves som stigmatiserende.

Det er en slik mental kolonisering samene har vært utsatt for. Derfor er språkreising sentralt i samisk interessekamp i dag. Her er et nytt skriftspråk utformet etter 1970, med ambisjoner om at samisk også skal kunne fungere som vitenskapsspråk. Denne språklige mobiliseringen er en del av en mer offensiv etnisk mobilisering, med et språk som er radikalt forskjellig fra det norske.

Den norske språksituasjonen har idag innslag av mental kolonisering. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at engelsk brukes i sammenhenger hvor kommunikasjonen ikke krever det, men hvor språket skal signalisere noe framtidsrettet, dynamisk og moderne. Engelsk er i ferd med å fortrenge norsk på en rekke sentrale samfunnsområder, særlig innen forretningsliv og reklame, popkultur, kommunikasjonsteknologi og forskning. Dermed går språklig kompetanse tapt. Norsk utvikler seg ikke som et moderne kulturspråk i full bredde.

Tilbakegangen for norsk innebærer tap av mening, nyanserikdom og kulturkoder. Samtidig fører det til større sosial ulikhet – større forskjeller mellom de som behersker engelsk godt og de som ikke gjør det. Slik gjenoppstår trekk ved de standsforskjellene som gjorde seg gjeldende da europeiske eliter brukte latin – og senere fransk – mens brede lag av folket snakket sine nasjonale og lokale lavspråk. De sosiale forskjellene i språklige ferdigheter er store på norsk, og forskjellene forsterkes etter hvert som norsk trenges tilbake av engelsk på dominerende samfunnsområder.

10.3 Mål og makt

Målsaken har vært uttrykk for et konkurrerende riksbegrep i Norge siden midten av 1800-tallet. Landsmålet eller nynorsken var et nasjonsbyggingsprogram i opposisjon til danskenes kulturelle dominans. Det ble en viktig del av en nasjonal og demokratisk venstretradisjon med sterk støtte i organisasjonssamfunnet. På terskelen til unionsoppløsningen sto målsaken i en kulturell og nasjonal kampsituasjon. Den var ikke bare en nasjonal-kulturell, men også en sosial og geografisk kamp.

Norskdomsbevegelsen og norsk nasjonalisme sprang ut av en kamp mot dansk kulturhegemoni og svensk politisk dominans. Den urbane overklassekulturen ble oppfattet som mindre nasjonal. Målrørsla definerte seg inn i et nasjonalt og folkelig prosjekt. Samtidig har den vært ikke-hegemonisk og opposisjonell. Norskdom og landsmål ble paradoksalt nok en *motkulturell* bevegelse i Norge. Den var også regionalt basert, med front mot hovedstaden. Dette perspektivet tegnet en kontrast til situasjonen i mange andre europeiske land, som Sverige eller Frankrike, der hovedstaden utgjorde kjernen i det nasjonale prosjektet, båret fram av en urban overklasse.

Målrørslas offensiv for å erobre det norske riksbegrepet kulminerte i mellomkrigstiden. Da hadde den etablert en alternativ kulturstandard, med en rekke sentrale forfattere, eget forlag, Det Norske Teatret, landsgymnasene og sterke organisasjoner. Bokmålet ble også radikalisert og fornorsket gjennom denne offensiven, først med rettskrivningen av 1907 og deretter med rettskrivningen av 1938.

Etter annen verdenskrig var situasjonen en annen, med defensiv kamp og tilbakeslag. I 1945 hadde vel en tredjedel av folkeskoleelevene nynorsk som hovedmål. I 1980 var andelen redusert til en sjettedel. Samnorsklinjen tapte som et tredje alternativ. Den sto sentralt for det regjeringsbærende Arbeiderpartiet etter krigen, men møtte bred protest i folkeaksjonen mot samnorsk på 1950-tallet. Riksmålsbevegelsen slo tilbake og samlet bred støtte i sentrale østlandsområder og de store byene med parolen om frihet i språkutviklingen. Språkstriden ble skjerpet. Samnorsken ble sett som et grep som først og fremst skulle

omforme bokmålet innenfra. Samtidig bidro intern strid om normalisering og tilpasning til å svekke målrørsla.

Vendepunktet i målstriden kom med det politiske språkkompromisset i 1981, ikke minst etter omslag i Arbeiderpartiet. Samnorsklinjen ble oppgitt, den offisielle valgfriheten innen både bokmål og nynorsk ble utvidet og dialektene fikk større rom i det offentlige og offisielle Norge. Nynorsken ble konsolidert på et lavere nivå, svekket som uttrykk for en bredere kulturbevegelse, mens samnorsken tapte og dialektene vant.

Hva er forklaringen på at nynorsken ikke har seiret som konkurrerende riksbegrep, men tvert imot har gått tilbake de siste femti årene? En av hovedgrunnene er nettopp det opposisjonelle og motkulturelle ved den nasjonale bevegelsen i Norge. Målprosjektet som alternativt nasjonsbyggingsprosjekt slo ikke gjennom i hovedstaden og i byene på Østlandet. Landsmålet ble heller aldri en samlende merkesak for Arbeiderpartiet, og endte med et språkkompromiss der samnorsklinjen ble oppgitt. Endelig førte krigen og okkupasjonen til en form for patriotisk samforstand der riksmålsbevegelsen ikke lenger kunne framstilles som unasjonal. «De to kulturer» sto ikke lenger på hver sin side i en strid om det nasjonale.

I den radikale mobiliseringen på 1970-tallet, med utkantopprør og EF-strid, dukket noe av den gamle kulturkampen opp igjen. Dette ga allikevel ikke målrørsla noe sterkt og varig løft. Urbanisering, sentralisering og tilbakegang for primærnæringene har bidratt til å svekke det sosiale og geografiske grunnlaget for målsaken. Støtten fra de sterke folkebevegelsene er borte. Periferien er generelt svekket som kulturbærer og også samisk konkurrerer med nynorsk om støtte.

Dialekter og talemål er sårbare for rask språkendring utenfra. Nynorsken har stor motstandskraft gjennom et eget skriftspråk og med en organisert bevegelse i ryggen. Men den er samtidig regionalisert og underordnet bokmålet som dominerer i folkeflertall, offentlighet og massemedier. Allikevel har de norske språkformene et langsiktig sjebnefellesskap i forhold til utfordringen fra angloamerikansk.

Kapittel 11
Den redigerte offentlighet

Massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt. De er også blitt viktigere i kampen om økonomisk makt. Mediene er blitt mer politisk uavhengige, de er ikke lenger talerør for partier og politiske institusjoner. De er derimot viktigere i kroning og detronisering av politiske og andre ledere. En redigert offentlighet krever at politikere og andre aktører tilpasser seg en journalistisk form og utnytter medienes særtrekk når de søker innflytelse.

I løpet av de siste tiårene har mediene gjennomgått en institusjonell revolusjon ved at de har avviklet sin underordning i forhold til det politiske liv. Skarpere konkurranse og nye eierformer har revolusjonert medienes innhold og form. De er blitt mer personfokuserte, intimiserende og pågående kritiske overfor politikkens og næringslivets aktører.

Ny teknologi har forsterket konkurransen mellom mediene og drevet fram et raskere tempo i informasjonsformidlingen. Kringkastingsmonopolets dager var talte da satelittfjernsynet og parabolantennene kom. Digitaliseringen og nettet har gjort nye kommunikasjonsformer mulig. Gamle betingelser for offentlig mediestyring er underminert. Nye eierkonstellasjoner innen produksjon og overføring sprenger i økende grad nasjonale grenser.

11.1 IKT-revolusjonen

Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien – med TV, internett og mobiltelefoni – er en revolusjon som sprenger nasjonalstatens grenser. Den skaper nye kommunikasjonsmønstre over store avstander, gjør det mulig å flytte enorme pengesummer i løpet av sekunder og skaper nye betingelser for gruppedannelser og politisk organisering.

Kommunikasjonsrevolusjonen endrer fordelingen av makt og avmakt. Myndigheter kan nå raskere og mer effektivt ut, men opposisjonelle bevegelser kan også organisere seg bedre, samordne stemmer på nettet, planlegge organiserte aksjoner og ordne taktikk og framstøt over mobiltelefon. Globalisering og protestbevegelser illustrerer begge disse sidene.

Kompetanse og adgang til den nye teknologien er imidlertid ujevnt fordelt. Store deler av den fattige verden faller utenfor. Eldre og ressursfattige i rike land blir ytterligere marginalisert. Rask teknologisk endring betyr ofte at innøvd kompetanse blir ubrukelig og at alder og erfaring får redusert verdi eller oppfattes som en hemsko. Slik befestes ungdomsdyrkingen, forsterket av en kommersialisme som ønsker raskt bevegelige forbrukere. Avmakten hos de marginaliserte ytrer seg i dagliglivets minste detaljer, som i nye post - og bankfilialer der personservice er erstattet med terminallandskap og salgsreoler.

Kommunikasjonsrevolusjonen endrer og utvider kretsen av kompetente personer, men den forsterker også marginaliseringen av dem som ikke behersker teknologien eller ikke har råd til å være *online*. Medieutvikling og digitalisering har samtidig skapt en mer splittet offentlighet, der valgfrihet og spesialisering har erstattet det samlede nasjonale publikum i kringkastingsmonopolets tid.

11.2 Den gamle medieorden

Så sent som på 1970-tallet var mediebildet dominert av partipressen og det politisk styrte kringkastingsmonopolet. Hovedtyngden av massemediene var talerør for andre politiske institusjoner. I mange av de store avisene satt sjefredaktøren i sentralstyret i et parti eller hadde erklærte partipolitiske sympatier som forpliktet hele avisen og påvirket rekrutteringen av journalister. Det var nære forbindelser mellom politikere og redaktører. De kunne bytte roller uten store overgangsproblemer. Abonnenter og lesere visste hvor avisene sto.

Med partipressen var mediene grunnleg-

gende forutsigbare for de politiske aktørene. Mediene rokket ikke ved stabiliteten i beslutningsprosessene. De knyttet sine lesere til de langsiktige programpakkene som partiene representerte og utfordret i liten grad den dagsorden som de politiske institusjonene hadde satt. Partipressen hadde referatet som den politiske journalistikkens viktigste form. Referatjournalistikken var basert på idealer om objektivitet og upartiskhet, mens kommentarer og fortolkninger fulgte hovedmønsteret i den partipolitiske tilknytningen.

Denne politisk styrte medieorden er nær fortid. Det finnes rester av den i forestillingen om allmennkringkasting og i konsesjonsbetingelser, begrensninger av reklame og støtte til en variert presse. Likevel er medieverdenen revolusjonert gjennom en kombinasjon av politiske vedtak, teknologisk endring og økonomisk nødvendighet.

11.3 Fra politiske til kommersielle lenker?

To parallelle prosesser har løsrevet mediene fra det politiske liv. De er blitt uavhengige av de politiske partiene, samtidig som de er profesjonalisert på sine egne premisser. Journalistikken har fått en profesjonsutdanning med normer som de politiske institusjonene ikke styrer. Forestillingen om den ubundne maktkritikken har overtatt referatets plass.

Den journalistiske selvoppfatningen er å stå på folkets side i avsløring av de mektige, men ikke å avspeile folks meninger og smak. Medierollen er både anti-elitistisk og anti-populistisk. Den er maktkritisk, men ofte innen rammene for en kulturradikal modernitet som mener at folket bør ledes. Mens nyhetssidene tar seg av maktkritikken, tar kultursidene seg av det eksklusive og verdiformyndende. Det er denne særegne blandingen av populisme og elitisme som har vært kalt journalisme. Journalisten definerer seg i en beskyttende mellomposisjon som vanlige folks verge mot makthaverne.

Oppløsning av medienes politiske bånd er det formelle grunnlaget for en mer selvstendig maktkritisk rolle. Mediene avgjør selv hvem som skal krones og hvem som skal detroniseres i det politiske liv, etter egen vurdering av hvilke forhold som fortjener eller krever medienes intervensjon. Konsekvensen er at mediene er blitt en uforutsigbar maktfaktor overfor politiske beslutningstakere.

Mediene forsterker en avpolitisering av partikampen, siden de verken er forpliktet overfor et partiprogram eller formidler et partisyn gjennom referatet. Politisk posisjon blir i større grad et spørsmål om medietekke. Enkeltsaker og personspørsmål blir viktigere i politikken fordi de er blitt viktigere i mediene. De langsiktige alternativene blir underspilt til fordel for den hastige nyhetsrytmen som politikerne ikke kan neglisjere uten at det straffer seg. Løsrivelsen av mediene fra det politiske liv betyr ikke bare at mediene opptrer mer uavhengig, men at det politiske liv endrer seg under trykket av nye vilkår.

Mediene er ikke blitt uavhengige gjennom frikobling fra partier og politiske institusjoner. Med private eiere er mediene blitt mer avhengige av økonomien og markedet. For kommersielle eiere er inntjening det viktigste målet. Dette setter den redaksjonelle friheten under press, blant annet ved at produktet innrettes mot eiernes forventninger. Eierne kontrollerer valget av redaktør og de journalistiske rammebetingelsene.

Både i Norge og internasjonalt er det en tendens til at færre og større mediekonserner eier et økende antall medieprodukter. I Norge er Schibsted, Orkla og A-pressen dominerende eiere. De har også videre bånd til nordiske og internasjonale mediebedrifter. De sentrale medieeierne har også interesser i annen økonomisk virksomhet enn medier. De er ikke først og fremst opptatt av politisk styring og journalistikk, men av den generelle avkastningen på investeringene.

De store konsernene har eierandeler i mange aviser og mediebedrifter, og ser gjerne virksomheten i sammenheng. Dermed skjer det en arbeidsdeling eller tilpasning som kan virke styrende på de redaksjonelle strategiene innen hver enkelt mediebedrift. Den sentrale konsernledelsen kan for eksempel fremme inntjeningskrav eller samordnende spareplaner som binder prioriteringene i alle de avisene som konsernet kontrollerer. De strammere kommersielle vilkårene medfører at redaktørene i større grad blir bedriftsledere, og at rekrutteringen av dem må tilpasses forretningsdriften snarere enn samfunnsoppdraget.

De store mediekonsernene har i økende grad kontroll over hele prosessen fra produksjon til distribusjon. Digitalisering, bredbånd og multimedier har forsterket denne utviklingen. Gjennom utviklingen av kabel-TV og Internett bygges det opp kommersielle forbindelser til internasjonale medieselskaper, samtidig som andelen av utenlandsk eierskap i de norske konsernene har vært økende.

Den offentlige reguleringen av massemediene – slik som konsesjon for etermedier – har tilpasset seg kommersialiseringen av eierinteresser. Den tilpasses også EØS-avtalens krav til konkurranseregulering, som sier at mediene først og fremst må reguleres som næringsvirksomhet. Idéen om allmennkringkastingens oppgaver og rettigheter er svekket. I konkurranse med nye kanaler har NRK selv lagt større vekt på seer- og lytteroppslutning som forberedelse til et mulig liv uten lisensfinansiering. Både kommersialisering og overføring av myndighet til private og overnasjonale organer innebærer at publikums rolle i sterkere grad blir en forbrukerrolle. Kommersielt interessante målgrupper vil først og fremst være grupper med stor kjøpekraft. Veksten i interaktive tjenester og tilbud har som mål å binde publikum til mediene i et kundeforhold som også annonsørene har interesse av.

11.4 En ny økonomisk journalistikk

Den økonomiske journalistikken har endret karakter og blitt mer omfattende. Fram til 1970-tallet var økonomi og næringsliv stort sett forbeholdt nisjeaviser og bransjetidsskrifter. Som i den politiske journalistikken var formen her referende og lite pågående – det var aktørene på feltet som skulle komme til orde. Den kritiske næringslivsjournalistikken kom med Kapital, Finansavisen og Dagens Næringsliv. De store dagsavisene bygde opp profesjonelle økonomiredaksjoner. Økonomijournalistikken ble mer undersøkende, avslørende, analyserende og forklarende. Fremfor alt fikk den større plass.

Den økonomiske journalistikken er, i likhet med den politiske, blitt mer orientert mot personer og maktavsløringer. Mens den ypperste avsløring i politikken er avviket mellom liv og lære, er næringslivsskandalen knyttet til lovbrudd og grådighet. Kildene for økonomijournalistikken er på sin side også stadig mer profesjonelle brukere av mediene. Lekkasjer og rykter om fusjonsstrategier er ofte plantet informasjon som ledd i opinionsdannende mediestrategier.

Den økonomiske journalistikken er blitt mer undersøkende og avslørende, men den glir samtidig umerkelig over i en personorientert underholdningsgenre der den økonomiske maktutøvelsen dekkes til.

11.5 Medialisering og journalisme

Medienes frigjøring fra politikken har styrket medienes premiss- og dagsordenmakt. Dette er ytterligere forsterket av at partiene og de frivillige organisasjonene ikke er så viktige som politiske mobiliseringskanaler som de var før. Mediene er blitt en viktigere arena i kampen om velgeroppslutning. Konsekvensen er at politikken vris mot det dagsaktuelle og bort fra det langsiktige og prinsipielle. Begrensede saksfelter, enkeltsaker og personlig velgerappell blir viktigere enn ideologisk baserte programpakker.

Norsk offentlighet er preget av en journalistisk blanding av seriøsitet og sensasjon. I store land er gjerne populærpressen og elitepressen skilt fra hverandre. I Norge inneholder de store avisene, først og fremst løssalgsavisene, en særegen blanding av begge deler. Markedet er for lite for de rene eliteavisene, samtidig som den helt ytterliggående sensasjonsjournalistikken mangler. Dermed blir skillet mellom eliter og folk i den medieformidlede offentligheten mindre skarpt i Norge enn i mange andre land.

Den politiske selvstendiggjøringen av mediene har bidratt til profesjonalisering av medienes kilder innen politikk, forvaltning, organisasjonsliv og næringsliv. Informasjonsbransjen har blitt en av 1990-årenes store vekstbransjer. Gjennom personlige kontakter og nettverk skjer det et bytte av informasjon der kilder og medier kjemper om overtaket. I dette spillet utformes den offentlige dagsorden i medietilpasset form. Mediene har fått større konsekvenser for beslutningstakernes arbeidssituasjon. Det er derfor blitt viktigere for organisasjoner, kultur og næringsliv å ha et aktivt og bevisst forhold til mediene. En konsekvens av dette er at medierådgivning har blitt en voksende bransje. Medierådgiverne lærer bort hvilken form et budskap må ha for å fenge, på samme måte som den profesjonelle lobbyisten åpner dørene og peker på de riktige kanalene. Medialiseringen har gjort den journalistiske logikken til allmenn offentlig form – den som vil gjøre seg gjeldende offentlig må tenke og handle journalistisk.

Fra 1980-årene har reklame, underholdning og journalistikk begynt å nærme seg hverandre. Stoff og presentasjonsform smelter sammen. Reklamespråket trenger inn i overskrifter og kommentarer. I den voksende floraen av livsstilsmagasiner er overgangen blitt nesten umerkelig.

Kapittel 12
Nasjonal symbolmakt og «Norge» som internasjonal merkevare

Siden tidlig på 1990-tallet har «Norge» blitt bygget opp som en internasjonal merkevare, som et spesielt fredselskende og givervennlig land med særskilte oppgaver i verdenspolitikken. Merkevarebyggingen foregår gjennom «engasjementspolitikken» – arbeidet for konfliktløsning, fred, demokrati og menneskerettigheter – rundt omkring i verden. Bildet av Norge som en moralsk og humanitær stormakt har blitt et nytt nasjonalt symbol, på linje med andre symboler som former nordmenns nasjonale identitet. Noen av de disse nasjonalsymbolene er i dag i ferd med å gå tapt.

Symboler har makt fordi det knytter seg tenkemåter, assosiasjoner og følelser til dem. De virker samlende i noen retninger og trekker grenser i andre. Symbolene virker gjennom en kulturell og emosjonell resonansbunn som ofte er stilltiende og innforstått, men som også blir brukt bevisst for å påvirke tanker og følelser.

Det er store forskjeller mellom land i karakteren og betydningen av nasjonale symboler. I Norge er den nasjonale symbolmakten preget av et historisk sammenfall mellom nasjonsbygging og demokratisering. Kirken, monarkiet og fedrelandet er institusjoner og begreper med stor symbolsk kraft. De danner kjernen i en form for postkolonial identitet etter 1814 og 1905 og er forbundet med en uavhengig forfatning, frigjøring fra utenlandsk herredømme og utvikling av folkestyre. Flere av de institusjonene som tidligere har vært viktige for nordmenns identitet er i dag utfordret som nasjonale symboler. Dette har blant annet å gjøre med at de har vansker med å tilpasse seg nye utviklingstrekk og at befolkningens sammensetning er i endring

Mens noen symboler er i ferd med å miste sin kraft som nasjonale identitetsmarkører, kommer nye til. Merkevaren «Norge» er et slikt nytt nasjonalt symbol som har betydning i dannelsen av nordmenns identitet.

12.1 Norge som humanitær stormakt

I løpet av et par tiår er tre av nasjonalstatens viktigste kjennetegn – politisk styring, nasjonale økonomier og rettsordning – blitt transnasjonalisert. Det vil si at de overskrider statsgrensene både på europeisk og globalt nivå. De nasjonale demokratiene blir stilt overfor helt nye utfordringer når tidligere nasjonale politikkområder skal ivaretas på internasjonalt nivå. Stater kan velge ulike strategier for å tilpasse seg de nye internasjonale vilkårene, passivt eller offensivt.

Byggingen av «Norge» som internasjonal merkevare er en slik offensiv norsk tilpasningsstrategi. Den foregår gjennom den internasjonale engasjementspolitikken omkring demokrati, menneskerettigheter, konfliktløsning og fred.

Siden tidlig i 1990-årene er engasjementspolitikken blitt en bredere ramme omkring bistands- og utviklingspolitikken. Både solidaritetsorganisasjoner og norsk diplomati engasjerte seg i kamp for demokrati og menneskerettigheter i Midtøsten, Øst- og Sentral-Europa, Latin-Amerika og det sørlige Afrika. I Midtøsten ble Oslo-avtalen et gjennombrudd for direkte kontakt mellom Israel og PLO, etterfulgt av norsk mekling og tilrettelegging av forhandlinger i en rekke konfliktsituasjoner forskjellige steder i verden. Den internasjonale miljøpolitikken ble sterkere markert, og spørsmålet om menneskerettigheter ble koblet til bistandspolitikken.

Den norske utviklingshjelpen hadde tradisjonelt to pilarer. På den ene siden overføring av kapital, kunnskap og teknologi. På den annen side, fra 1970-tallet, arbeid for et mer rettferdig bytteforhold mellom rike og fattige land gjennom en ny økonomisk verdensorden. Utover på 1990-tallet ble denne utviklingsstrategien endret. Det ble lagt større vekt på indre forhold i utviklingslandene, både i form av demokratisk styresett og økonomiske og administrative institusjoner. Den globale engasjementspolitikken fikk større bredde gjennom pengebidrag og fredsforsøk,

samtidig som bistandens mottakerland ble tillagt ansvar for sine interne forhold.

Den brede engasjementspolitikken ble drevet av en aktiv stats- og utenriksledelse, og den utnyttet Norges fortrinn i internasjonal politikk – et lite land uten kolonial fortid i et fredelig hjørne av verden. Idealismen som varemerke ville vært vanskeligere for land med større maktpolitisk evne og tradisjon. Dette var grunnlaget for bildet av Norge som en «humanitær stormakt».

Den idealistiske profilen var samtidig interessepolitikk, og slik ble den solgt innad i et mer nøkternt embetsverk. Når norsk næringsliv ble trukket inn i utviklingspolitikken ble norske økonomiske interesser samtidig ivaretatt. Men enda viktigere var de politiske interessene som engasjementspolitikken fremmet. Den førte til internasjonal anerkjennelse og adgang til sentrale fora og storpolitiske aktører. Dermed ivaretok engasjementspolitikken diplomatiske interesser som var særlig viktige etter Norges andre nei til EU-medlemskap.

Da bistand ble lagt inn i en større engasjementspolitisk pakke, fikk Utenriksdepartementet styrket sin posisjon på et bredere felt. Utviklingshjelp var ikke lenger en sektor i utkanten av norsk utenrikspolitikk, men inngikk i en strategi som omfattet et større knippe av merkesaker. Denne linjen er forlenget med det aktuelle forslaget om å innlemme NORAD i Utenriksdepartementet.

12.2 Nasjonalkorporatismen

Utformingen og iverksettingen av engasjementspolitikken foregår i en korporativ samarbeidsstruktur, der statsapparatet, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner samarbeider om et nasjonalt prosjekt. Utviklingen av denne «nasjonalkorporatismen» har foregått i en periode da korporative strukturer ellers er gått tilbake og langt på vei er erstattet med lobbyisme og mediestrategier.

Fra statsmaktens side er det viktige begrunnelser for å trekke organisasjoner og forskningsmiljøer tettere inn i bistands- og utenrikspolitikken. Det gir et lite land med begrensede ressurser mulighet til å gjøre mer. Frivillige organisasjoner og forskningsinstitutter har ofte høy kompetanse og et stort kontaktnett og kan supplere utenriksforvaltningen når det gjelder initiativ og oppgaver. Samtidig har institusjonene legitimitet i det norske samfunnet når det er behov for politisk støtte og pengeinnsamling.

Sett fra organisasjonene og forskningsinstituttenes side er samarbeidet en vei til utfordrende oppdrag, finansiering og ekspansjon. Det de taper i uavhengighet vinner de i vekstmuligheter, offisiell betydning og budsjett-tilskudd. Bistand har ikke minst blitt innbringende for konsulentbransjen. Derfor har de organiserte interessene også vært en pressgruppe i framveksten av engasjementspolitikken.

Makt og innflytelse går ikke bare én vei i korporative samarbeidsforhold. Oslokanalen i Midtøsten illustrerer en vev av forbindelser mellom private og offentlige aktører, så vel som private forbindelser mellom aktørene. Kanalen kom i stand nettopp fordi den var uoffisiell og dermed beskyttet mot innsyn og lekkasjer i en avgjørende fase. Fafo ble senere en sentral aktør på innsiden i utformingen av norsk Midtøsten-politikk, med garantier for støtte til sine egne prosjekter.

Engasjementspolitikken er blitt Norges internasjonale varemerke fra 1990-tallet. Selve bildet av Norge både hjemme og ute ble formet i et knippe av moralske prosjekter. Samtidig er disse prosjektene drevet av interessebaserte motiver og overveielser, både i den norske utenriksledelsen og blant de ikke-offisielle aktørene som er koblet inn.

Dette bildet av Norge som et idealistisk godhetsregime har blitt et nytt nasjonalsymbol som er med på å forme nordmenns selvbilde og nasjonale identitet.

12.3 Nasjonale symboler og nasjonal identitet

I nasjonale krisesituasjoner og i viktige politiske saker blir det ofte kamp om symbolene. Stridende grupper vil forsøke å utnytte dem som virkemidler til å fremme sine egne mål. Slik symbolkamp fant sted under krigen. Idag finner den sted blant annet i debattene om innvandring og Norge som et flerkulturelt samfunn og i striden om norsk EU-medlemskap.

Spørsmålet om norsk medlemskap i EU dreier seg om konstitusjonell uavhengighet og om Stortingets myndighet og kompetanse i forhold til overnasjonale organer. Både i 1963, 1972 og 1994 mente både tilhengere og motstandere av norsk medlemsskap at deres standpunkt var best egnet til å ivareta nasjonale interesser. Motstanderne påberopte seg en uavhengighetslinje fra 1814 til 1905, der den nasjonale suvereniteten sto i sentrum. Det var denne linjen de offisielle nasjonale

symbolene var knyttet til. Tilhengerne på sin side argumenterte med at nasjonen hadde politiske og økonomiske fordeler av et forpliktende internasjonalt samarbeid som det også var tradisjon for.

Den nasjonale symboltradisjonen er i kontinuerlig forandring. Internasjonaliseringen setter den under press, men bidrar også til å forsterke den som en forsvarsreaksjon mot krise og usikkerhet.

Kunst og kultur inngår som viktige deler av denne nasjonale symboltradisjonen. En egen kunst og litteratur er noe et land trenger for at nasjonens identitet skal tre fram. Derfor blir kunstlivet vernet av det offentlige, med støtteordninger, innkjøp og subsidier. Kunsten fungerer også som et vindu mot utlandet, den vitner om nasjonens skaperkraft og om nasjonal suverenitet. Litteratur og kunst får plass i utenrikspolitiske strategier for å markedsføre Norge i utlandet.

Den allment aksepterte litteraturen bringes videre fra generasjon til generasjon gjennom skoleverket, lesebøker, antologier og praktutgaver. Litteraturen får dermed en samfunnsbevarende kraft, til tross for at den i svært mange tilfeller springer ut av den motsatte hensikten, å være samfunnskritisk. Den kan være samfunnskritisk ved å «sette problemer under debatt», og skildre maktforhold og maktmisbruk, opprør og undertrykkelse, sosiale begrensninger og tabubelagte emner. Her ligger diktningens makt i Norge.

Nasjonsbyggingen på slutten av 1800-tallet skapte et norsk poetokrati, dikterpolitikere som kjempet for nasjonal frigjøring og rettferdighet. Det kaster lange skygger, mer enn hundre år etterpå. 1970-årenes marxist-leninistiske bevegelse ble det siste skudd på stammen, men etter ml-bevegelsens sammenbrudd har feltet forblitt åpent. Det forhindrer ikke at enkeltstående forfattere får et gjennomslag for politiske oppfatninger.

De viktigste nasjonale grunnsymbolene, knyttet til institusjoner som monarkiet, forfatningen og kirken, er alle satt under sterkere press. Flagget og nasjonaldagsfeiringen har tilpasset seg et mer flerkulturelt samfunn. Kongesymbolet har tilpasset seg en demokratisert samtid, men befinner seg i en stadig sterkere spenning mellom det trivielle og det opphøyde

I norsk historie har statskirken bidratt til å gi statsmakten folkelig legitimitet, tilpasset styreformene fra enevelde til demokrati. Kirken har vært både lokal og nasjonal samtidig. Med utviklingen av et flerreligiøst samfunn er statskirkeordningen kommet under sterkere press. Prinsippet om en statskirke er utfordret fra en offensiv koalisjon av humanetikere og minoritetsreligioner. Innad i kirken er det stor usikkerhet, mens folkeflertallet ønsker å beholde kirkens offisielle forrang.

12.4 Kirkens makt på retur

I løpet av de siste to hundre årene har kirken og religionen mistet mye makt, juridisk, politisk og kulturelt. Innen skole og velferd er en rekke oppgaver overført fra kirken til statlige organer. Statskirkeordningen består fortsatt, men den er utfordret fra flere hold. Den er utfordret innenfra – fra de deler av kirken som ønsker større autonomi, fra ikke-religiøst hold og fra utviklingen mot et flerreligiøst samfunn. Innvandring av folkegrupper med en annen religion har skapt et større mangfold av livssyn i Norge, noe som har aktualisert debatten om religionsfrihet. Kristendommen har satt preg på normer og kulturelle tradisjoner i Norge gjennom tusen år, men de siste par tiårene har det blitt stadig mer kontroversielt å sette likhetstegn mellom det kristne og det nasjonale i Norge.

Kirken har tradisjonelt vært en konservativ maktbastion. Denne konservatismen er på vikende front, noe Makt- og demokratiutredningens eliteundersøkelse har vist. Kirkelederne framstår i dag som radikale og opposisjonelle i forhold til verdslige myndigheter. Blant samfunnets eliter er kirkelederne den gruppen som er mest opptatt av miljøvern og utviklingshjelp, mest skeptiske til overnasjonal myndighet og internasjonal storkapital, og mest opptatt av økonomisk utjevning og sosial trygghet. Denne radikalismen kan skyldes at likeverd, solidaritet og globalt engasjement er religiøse grunnholdninger. Det kan også ha sammenheng med at denne ledergruppen har bredere forankring i distriktene, mer kontakt med flere mennesker i vanskelige kår og større avstand til maktens sentrum, rikdom og hverdagsliv enn de fleste andre ledergrupper. Kirkelederne står på mange måter befolkningen nærmere i økonomi, bosted og erfaring enn resten av samfunnets lederskikt.

Utviklingen mot et flerreligiøst samfunn har aktualisert diskusjonen om statskirkeordningen. Det er blitt stadig vanskeligere å finne begrunnelser for at staten skal ha et religiøst grunnlag. I dag er det flere store trossamfunn utenfor statskirken. Det er omkring 70.000 registrerte muslimer i Norge. Det er 43.000 katolikker og 44.000 pinsevenner, mens de mange andre religiøse retningene har langt færre medlemmer. Human-Etisk

Forbund har omtrent like mange medlemmer som de muslimske trossamfunnene i Norge.

Kirken har gradvis tilpasset seg et økende religiøst mangfold i det norske samfunnet. I en innstilling fra kirke/stat-utvalget som ble nedsatt av Kirkerådet i 1997 har hensynet til religionsfrihet fått bred plass. Posisjonen som nasjonalkirke har blitt problematisert innad i kirken. Det var en KrF-ledet regjering som godtok den første muslimske grunnskolen i Norge, og norske kirkeledere har deltatt aktivt i samarbeid med andre tros- og kirkesamfunn. Kirken har tilpasset seg offensive krav om formell likestilling med andre religioner, men er splittet i synet på hvorvidt statskirken og all offentlig fordelsbehandling for kirken bør avskaffes i religionsfrihetens navn. Statskirken har fortsatt karakter av folkekirke fordi den har oppslutning fra et stort flertall av befolkningen. Likevel er konfliktene rundt ordningen økende.

12.5 Monarkiet som nasjonalt symbol

I stabile tider er ikke kongen en maktfaktor i det norske beslutningssystemet. Monarkiet er et symbol på nasjonal enhet og er hevet over politiske skillelinjer og motsetninger mellom klasser og folkegrupper. Kongen har først og fremst hatt direkte politisk innflytelse i nasjonale krisesituasjoner som i 1940.

Mens det engelske monarkiet har framstått som adelig, har det norske understreket sin folkelighet. Monarkiet i Norge har forsøkt å tilpasse seg egalitære norske normer og kongefamilien gir symbolske uttrykk for at monarkiet skal være et folkekongedømme. Slik møtes argumentet om at monarkiet er en foreldet og udemokratisk styreform med en symbolsk understrekning av at det ikke først og fremst er en styreform.

Gjennom signingsritualet ved kongeskifte – og andre høytider – smelter monarkiets og folkekirkens symbolmakt sammen. Til tross for at kongehuset har stor betydning for nasjonale symboler og ritualer, tyder opinionsundersøkelser på at monarkiet er svekket. Presset mot folkekirken og statskirkeordningen innebærer også et press mot kongedømmets posisjon, både fordi disse institusjonene er koblet sammen gjennom symboler og fordi de begge rammes av argumenter om utidsmessighet.

12.6 Nasjonalsymbolikk

I mellomkrigstiden gikk arbeiderbevegelsen til angrep på de nasjonale fellesskapssymbolene, som den anså som uttrykk for borgerlig ideologi. De nasjonale symbolene ble erstattet av proletære alternativer; det norske flagget ble skiftet ut med det røde flagget, nasjonalsangen med Internasjonalen, 17. mai med 1. mai og monarkiet med republikken. Med tiden ble imidlertid de offisielle nasjonale symbolene akseptert i Arbeiderpartiet. I omdannelsen fra en revolusjonær bevegelse til et statsbærende parti ble nasjonale symboler og ritualer gjort til redskaper i et samfunnsbyggende reformarbeid.

I dag er det ikke lenger noen klassestrid om den nasjonale symbolikken. Klassesamlingen om de nasjonale symbolene kan sies å være fullført. Symbolene som skiller sosiale grupper i dag går langs andre linjer – som hjeminnredning, klær, talemåter, matvaner, kulturorientering og navneskikker. Her ligger det fortsatt symbolsk klassemakt. De nasjonale symbolene derimot, har for lengst inntatt en posisjon som mer folkelige enn borgerlige, mens den proletære motsymbolikken er marginalisert.

Hva skjer i minoritetenes møte med nasjonalsymbolikken? Den samiske minoriteten i Norge har lenge sett på de nasjonale fellesskapssymbolene som problematiske. Dette ble forsterket etter at samene fikk Sametinget og en internasjonal status som urbefolkning. Samene har etablert sine egne nasjonale symboler, med flagg, nasjonaldag og drakter. Samtidig er den samiske befolkningen sterkt kongevennlig. Her har Norge noe av den samme dobbelte nasjonaliteten som vi finner i andre europeiske land der det også er regioner med helt separate kulturtradisjoner.

I forholdet til innvandrerbefolkningen har nasjonaldagsfeiringen blitt et inkluderende ritual. Denne dagen er en markering av Norge som et fritt og uavhengig land og ikke en markering av etnisk avskjerming. Nasjonaldagens konstitusjonelle bakgrunn – feiringen av Grunnloven – har forenklet inkluderingen av innvandrerbefolkningen i det nasjonale ritualet. Statsreligionen og folkekirken gir på sin side ikke grunnlag for en tilsvarende tilpasning. Flagget og barnetogene absorberer de nye befolkningsgruppene, mens folkekirken ikke gjør det.

Selv om de nasjonale symbolene har blitt fastholdt i overgangen mot et flerkulturelt samfunn, har det samtidig oppstått en sterkere forestilling

om «norskhet» som et etnisk fenomen. «Etnisk norsk» er en betegnelse som ofte brukes i kriminaljournalistikken og som påføres nordmenn som tidligere ikke har oppfattet seg selv om en etnisk gruppe. Generelt bidrar et flerkulturelt statsborgerlig fellesskap til en mer etnisk orientert identitetsdannelse, slik situasjonen tidligere har vært i norsk-samiske områder. Mange av de nasjonale symbolene er likevel åpne og inkluderende fordi de primært er statsborgerlige.

Kapittel 13
Konklusjon: Makten og folkestyret – de sprengte rammene

Stater som Norge har aldri vært uavhengige av verden rundt seg, men de har i større grad enn i dag vært en ramme om politisk autoritet, økonomisk system, offentlige velferdsordninger, borgerlige rettigheter og folkelig deltakelse. I løpet av et par tiår er denne pakken av tradisjonelle nasjonalstatlige kjennetegn sprengt fra hverandre. Både politisk styring, nasjonale økonomier og rettsordning er blitt transnasjonalisert – de overskrider statsgrensene både på europeisk og mer globalt nivå. Velferdssystemet er fortsatt nasjonalt, men det står under press for å tilpasse seg nye politiske og økonomiske rammevilkår. Folkestyret som beslutningssystem – direkte eller gjennom valgte representanter – er fortsatt nasjonalstatlig. Det nasjonale demokratiet står overfor radikalt nye utfordringer når både rettsordning, økonomisk vekst og miljøvern skal ivaretas på transnasjonalt nivå. Globalisering og europeisering innebærer generelt at folkevalgt myndighet i de enkelte land blir redusert, til fordel for overnasjonale organer utad og utøvende makt, statlig forvaltning og sterke markedsaktører innad.

Stater kan tillate eller bygge barrierer mot transnasjonaliseringen, avhengig av saksområder og grader av press. De kan opprettholde grensekontroller, sikre nasjonalt eierskap i næringslivet, motsette seg rettsregler som kommer utenfra. De kan også velge ulike strategier for tilpasning til nye vilkår, passivt eller offensivt. Utviklingen de siste tiårene har ikke ført til mindre stat, men til nye strategier for statlig politikk. Her står ikke statene på like fot. En supermakt som USA dominerer i mye av det som kalles globalisering, mens et lite land som Norge er langt mer avhengig av de spillereglene som utformes både i USA og innen EU.

Det klareste uttrykket for offensiv tilpasningsstrategi er byggingen av «Norge» som internasjonal merkevare – engasjementspolitikken omkring bistand, miljø, konfliktløsning og fred. Dette er et idealistisk «godhetsregime», men det er også interessepolitisk motivert som kontaktkanal og markering for norske myndigheter. Maktpolitisk uttrykker det en ny form for nasjonalkorporatisme der store organisasjoner, forskningsmiljøer og statsmakt kommer i posisjon rundt et nasjonalt prosjekt.

Norge som oljestat har naturlige fortrinn. Rikdommen har gjort det enklere å opprettholde både den utenlandske engasjementspolitikken og de nasjonale velferdsordningene. Naturrikdommen har også vært en sovepute fordi den har redusert behovet for næringspolitiske strategier og andre former for offensiv tilpasning. Den norske statskapitalismen er karakterisert ved at staten er en passiv eier uten målrettet strategi overfor globaliseringen av næringslivet.

Det statlige styringssystemet er omformet i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene side og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre. De nye prinsippene omfatter i økende grad også det sosiale omsorgssystemet, der tjenestene settes ut på anbud i et privat marked, og det omfatter institusjoner som har vært relativt autonome og kollegialt styrt, slik som universiteter og høyskoler. Den ensartede og markedsorienterte styringsideologien har ikke gitt et mer enhetlig og samordnet styringssystem. Vi har sterkere institusjonell likeretting, men en mer fragmentert stat. Sektororganiseringen er fortsatt sterk, reformer har foregått sektorvis, nye kontrollorganer har bidratt til mer fragmenterte organisasjonsforhold, og sentrale styringsprofesjoner taler i mindre grad med én stemme. Et skarpere formelt skille mellom politikk og administrasjon har i praksis trukket mer utøvelse av politisk skjønn over i ytre etater og fristilte virksomheter som ikke står til politisk ansvar. De politisk ansvarlige har derimot mistet makt til fristilte og uavhengige selskaper. I den offentlige reformpolitikken har selve omstillingsprosessenes omkostninger ikke inngått i regnestykkene.

Nasjonalstaten har vært ramme om tre moderne prosjekter – rettsstat, demokrati og velferdsstat. Det er usikkert hva som skjer med disse prosjektene dersom nasjonalstatene blir sterkt svekket. Rettsordningen er i økende grad

transnasjonal, men håndheves nasjonalt. Velferdstaten er opprettholdt i rike land som Norge, selv om den gradvis blir tilpasset nye vilkår gjennom kontrakter med private operatører og mer vekt på forsikringsordninger. Internasjonale organer som OECD har stått for en ideologisk standardisering av styringsmodeller og løsninger. Folkestyret som regjeringsform er ikke blitt overnasjonalt, og det er under forvitring snarere enn omforming. Endringene av grunnlaget for folkestyret er en hovedlinje i de foregående kapitlene.

13.1 Folkestyrets forvitring

I Norge – i motsetning til i mange andre land – har de statsvennlige gjennomgående stått til venstre i politikken, i ganske bred forstand. Siden slutten av det 19. århundre har statsmakten i betydelig grad hatt en folkelig forankring, støttet av brede folkebevegelser og massepartier fram til og med arbeiderbevegelsens politiske posisjon etter annen verdenskrig. Det offentlige eierskapet til grunn, ressurser og kapital har vært omfattende. Det private næringsliv har vært desentralisert med relativt små enheter. Gjennom velferdsstat og andre offentlige institusjoner, som statskirken med sin status som folkekirke, har statsmakten hentet oppslutning i brede lag av befolkningen. Massepartiene og de frivillige organisasjonene med et bredt samfunnsformende sikte, har satt preg på utviklingen av offentlig myndighet. Nasjonalstaten, som politisk fellesskap, har vært ramme om folkelig deltakelse og sosial og regional utjevning.

Dette bildet er blitt foreldet på kort tid. Folkelige reformbevegelser og mobiliserende massepartier er sterkt svekket, mens institusjoner som statskirken vakler under inntrykket av et mer flerreligiøst samfunn. Ideen om enhetsskolen er ikke lenger samlende. Den norske stat er blitt en oljestat med omfattende eierskap i næringslivet og store fondsavsetninger. Dette er det nye grunnlaget for en bred forsyningspolitikk overfor befolkningen, mens det opprinnelige grunnlaget for omfordeling og nasjonale fellestiltak – bred folkelig mobilisering – har smuldret opp. Utnyttelsen av rike fellesressurser som fisk og fossekraft er i ferd med å bli privatisert og konsentrert på få hender, mens landbruket presses tilbake av internasjonale handelsregimer. Den økonomiske ulikheten er økende, særlig gjennom kapitalinntekter og næringslivsledere med lønnsnivå og bonusordninger som tilpasser seg et mer internasjonalisert næringsliv.

Den mest sentrale endringen av maktforhold i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre – et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvedtak og folkevalgte organer – er i tilbakegang.

Partier og organisasjoner er ikke lenger kanaler for bred og langsiktig mobilisering. Partiene har endret seg fra massepartier i retning av nettverkspartier. Samlet antall partimedlemmer er halvert siden 1990, lokal partiaktivitet er svak, større velgergrupper skifter parti fra ett valg til det neste, valgdeltakelsen har vært synkende og sammenhengen mellom klasse og parti har endret seg. Særlig ungdom lar seg i mindre grad mobilisere gjennom partitilknytning. De politiske partiene er blitt mer topptunge, mer byråkratiserte valgmaskiner med et nettverk rundt den sentrale ledelsen og mer innrettet på appell gjennom massemediene.

Det er mulig å oppnå politisk makt uten valgseier. Gjennom den norske mindretallsparlamentarismen er det ingen umiddelbar sammenheng mellom valgresultat og regjeringsposisjon. Mens partiene henvender seg til velgerne gjennom relativt profilerte programmer, inngår de i forhandlinger om regjeringsdannelse, budsjett og lovgivning der profilene blir visket ut og alternativene uoversiktlige. Slik svekkes folkemakten i styringskjeden fra valg til posisjon og vedtak. De politiske alternativene blir utydelige, og valget mellom dem får uklare konsekvenser. I Medborgerundersøkelsen var tre av fire helt eller delvis enige i at partiene ikke er interessert i hva folk mener, mens fire av fem var helt eller delvis enige i at stortingsrepresentantene ikke tar særlig hensyn til vanlige folks meninger. Tallene er uttrykk for et representativt system i tillitskrise.

Sentrale faktorer av betydning for samfunnsforholdene lar seg ikke lenger påvirke av folkevalgte organer. Folkevalgt myndighet spiller på krympet bane. Mindretallsparlamentarismen gir Stortinget en relativt sterk posisjon overfor regjeringen, men Stortinget har samtidig mistet kontroll med store saksområder. Makten er flyttet andre steder.

Gjennom EØS-avtalen er det lagt stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet. Norge er bundet av EUs regelverk og rettsfortolkninger på en rekke sentrale samfunnsområder. Konkurranseregelene er under utvidelse, og norske myndigheter møter lovbarrierer på stadig nye områder, fra pålegg om rusbrus i butikkene

til forbud mot differensiert arbeidsgiveravgift og påbud om utenlandsk konkurranse om entrepriser i skipsfart og oljeindustri. Menneskerettskonvensjoner er inkorporert som del av norsk lov, med den følge at internasjonale rettsinstanser i praksis har øverste tolkningsmyndighet overfor regler og prinsipper som stadig får bredere anvendelse. Mange rettsregler blir også formet i transaksjonene mellom private aktører over landegrensene. Rettsliggjøring innebærer at domstoler og andre rettsorganer får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Juridiske kategorier blir viktigere i politisk interessekamp, samtidig som den rettslige arena blir sterkere politisert.

Gjennom markedsretting, fristilling og privatisering blir områder som tidligere var offentlig styrt overlatt til markedsaktører. Nye kontrollorganer og statlige tilsyn overvåker de generelle spillereglene som politiske myndigheter har trukket opp, enten nasjonalt eller internasjonalt. Ekspertorganer som sentralbankene får større autonomi i utformingen av tiltak som skal skjermes mot løpende folkevalgt innflytelse. Større deler av næringslivet inngår som deler av flernasjonale konserner, og konkurransen om rammevilkår setter grenser for utformingen av offentlig politikk. Når tidligere felleseiendom og allmenn ressurstilgang blir privatisert, blir private eiere en høyt motivert pressgruppe, mens de mange som er ute av næringen etter hvert blir mer avbleket og fragmentert som interessegruppe. Det blir raskt uaktuelt for dem å gjenoppta sin gamle næringsvei, og muligheten eksisterer knapt for nye generasjoner. Privatisering og globalisering flytter makt fra regjeringer og folkevalgte organer til produsentforetak og flernasjonale konserner. I mange sammenhenger er maktforholdene ugjennomsiktige. Det oppstår for eksempel nye former for kollektiv avmakt overfor globaliseringen av bivirkninger i form av miljøproblemer.

Massemediene er blitt mer politisk uavhengige. De er ikke lenger talerør for partier og politiske institusjoner. Det er en tett gjensidig avhengighet mellom journalister og politikere, men mediene formidler i mindre grad partiprogrammene og sammenhengen i de politiske alternativene slik partiene ser den. De er derimot viktigere i kroning og detronisering av politiske og andre ledere. En redigert offentlighet krever at også andre aktører tilpasser seg en journalistisk form og utnytter medienes særtrekk når de søker innflytelse. Medieutviklingen har bidratt til å påskynde partienes reduserte evne til massemobilisering om alternative og langsiktige programmer.

Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk. En eventuell avskaffelse av fylkeskommunen kan skape sterkere press i retning av kommunesammenslåinger som skal øke den administrative effektiviteten, men som samtidig vil øke avstanden mellom innbyggerne og beslutningssentrene. Dermed forsterkes rolleforvandlingen fra medborger til mottaker og bruker. Både rettighetslover og pålagte oppgaver skal sikre større grad av likebehandling uavhengig av bosted, men i praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten gjør at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang.

Folkestyre som beslutningssystem forutsetter for det første at de stemmeberettigede vet hvem som har truffet de politiske beslutningene og for det andre at et misfornøyd flertall kan kaste de ansvarlige ved valg. Med en uoversiktlig blanding av styring på ulike nivåer – europeisk, statlig og lokalt – er begge disse to forutsetningene svekket. Det er mer uklart hvem som står bak beslutninger med store konsekvenser, og det er mer uklart hvor ansvaret for endringer i samfunnsform og rammevilkår egentlig ligger. Derfor er det vanskeligere å stille de ansvarlige til ansvar ved valg.

Det er utviklet et stort apparat av tjenester og tiltak som til enhver tid tar temperaturen på befolkningen som velgere, seere, lyttere og kunder. Dette gjelder politiske og andre opinionsmålinger, popularitetsbarometre, forbrukerundersøkelser og interaktiv publikumspleie knyttet til mediedebatter og underholdning. Barometerdemokratiet har et motstykke i eliteorientert kritikk av folkemeningen som ustabil, selvmotsigende, kortsiktig og intolerant. Dette var kjernen i den aristokratiske kritikken av massedemokratiet før stemmerettsutvidelsen og partisystemet, og den er gjenoppstått som populismekritikk etter at partienes grep på massene er forbi. I de ulike barrierene mot folkestyre – politisk, økonomisk og institusjonelt – ligger oppfatninger om at folket ikke uten videre kan styre.

Det konstitusjonelle demokrati med en grunnlov som er relativt robust mot endringer, er i seg selv en barriere mot det som til enhver tid samler flertall. Her er begrunnelsen en annen enn i popu-

lismekritikken, og løsningen er en annen enn ekspertstyre og politikermakt. Den konstitusjonelle barrieren er begrunnet i at mindretall skal beskyttes mot flertall og at visse spilleregler, institusjoner og grunnrettigheter ikke uten videre kan endres gjennom alminnelige flertallsvedtak.

Folkestyre og demokratisk diskusjon bygger på et felles språklig grunnlag. Det koloniale språkhierarkiet er en nøkkel til endringer i maktforhold både innad i Norge og i forholdet mellom det norske samfunnet og utlandet. I en globalisert verden med sterk angloamerikansk dominans, er norsk språk utsatt. Innen næringsliv, reklame, forskning og populærkultur er norsk i tilbakegang, mens den engelsken som overtar er et enklere språk med langt svakere kulturell og historisk resonansbunn enn i land der engelsk lenge har vært førstespråk. Slik sett ligner den norske språksituasjonen i økende grad på situasjonen i tidligere koloniområder. Bokmålet ble det dominerende riksspråket i Norge, men mangler samtidig den forankringen i organisasjoner og nasjonal språkreising som nynorsken har hatt, og har derfor svak motstandskraft mot språklig dominans utenfra. Både den offisielle og folkelige språkbevisstheten er svak.

Samiske språk, og andre nasjonale minoritetsspråk, har vært undertrykt gjennom langvarig fornorskingspolitikk, men i dag skjer det en samisk språkreising gjennom utdanningsinstitusjoner og gjennom massemedier på nordsamisk. Likevel er alle minoritetsspråk i Norge under press. I forhold til innvandrerbefolkningen er det en vanskelig avveining mellom støtte til morsmål på den ene side og skolering i norsk som nøkkel til deltakelse, integrering og posisjoner i det norske samfunnet på den andre. Alle minoritetsspråk befinner seg i spenningen mellom språklig identitet og majoritetsspråket som døråpner i storsamfunnet.

Det koloniale språkhierarkiet samsvarer langt på vei med det vi har kalt minoritetshierarkiet, samtidig som det norske majoritetsspråket i økende grad er presset av angloamerikansk dominans.

13.2 Folkemakt i andre kanaler – ulikhet i andre former

Det ligger ingen idealisering av tidligere tider i analysen av folkestyrets forvitring. Sammenlignet med de første tiårene etter annen verdenskrig er materiell nød redusert, den sosiale tryggheten større, mange med funksjonshemming bedre integrert, utdanningsnivået høyere, toleransen for mangfold i samlivsformer utvidet og kvinnenes deltakelse i arbeids- og samfunnsliv langt bredere.

Forvitringshistorien har en annen side. Den parlamentariske styringskjeden er svekket i alle ledd, valgkanalen er snevret inn, mens andre kanaler for deltakelse og påvirkning har videt seg ut. Den generelle politiske interessen er ikke redusert gjennom de siste tretti årene, men den kanaliseres i større grad gjennom saksrettede aksjoner og andre former for deltakelse enn partipolitikk og brede medlemsorganisasjoner. Den nye organisasjonsformen er øyeblikksorganisering – hjelp-til-selvhjelp-grupper, velforeninger, naboskapsaksjoner, sorggrupper, pårørendegrupper, spesialforeninger for lidelser og saksrettede lobbygrupper.

Forbrukerorganisering inngår som del av det nye organisasjonssamfunnet, men produsentmakten er gjennomgående mer slagkraftig og effektivt organisert. Et fåtall store produsenter kan lettere samordne seg enn utallige forbrukere og forbrukerorganisasjoner som skal dekke alle bransjer. Forbrukere gir sin stemme gjennom kjøp, men både informasjon og kjøpekraft er ulik fordelt. Vi kan snakke om en form for forbrukermakt, men dette er et system der materiell ulikhet, variasjoner i markedsmakt og ulik evne til slagkraftig organisering påvirker utfallet.

Påvirkning gjennom aksjoner, lobbying og markedsvalg gir korrektiver til politikere og produsenter. Disse påvirkningskanalene er samtidig karakterisert ved at evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende er ulikt fordelt. De krever artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft. Noen former for ulikhet – og noen former for normalitetstyranni – er redusert i løpet av de siste tiårene, mens andre har fått større betydning.

Klasseskillene er lavere, men de er ikke visket ut i de norske samfunnet. Industriarbeidere er tallmessig redusert, men både materielle, sosiale og symbolske klassedistinksjoner består. Materielle levekår er gjennomgående jevnere enn for noe tiår siden, men det norske samfunnet er i ferd med å bli sterkere klassedelt på etnisk grunnlag. Store deler av innvandrerbefolkningen deltar ikke i det norske politiske systemet og utgjør etter hvert en ny underklasse innen lavtlønnsyrker eller utenfor arbeidsmarkedet. Med eksisterende regelverk og praksis vil innvandrerbefolkningen trolig øke i akselererende tempo, og lite tyder på at sammenfallet mellom etnisitet og klasse vil bli

mindre. Minoritetene i Norge utgjør et hierarki, der samene har sterkest rettigheter som urfolk, mens innvandrergruppene er splittet i etniske grupperinger som gir dårlig grunnlag for en samordnet klassesolidaritet. Dette skiller det nye klassesamfunnet fra det gamle. En etnisk fragmentert underklasse, men stadig tilsig av nye grupper utenfra, kan vanskelig organisere seg som arbeiderbevegelse.

Norske myndigheter har hatt høye mål for likestilling, men kjønnsdiskriminering, vold mot kvinner og ulikhet på arbeidsmarkedet er fortsatt utbredt. Kvinner dominerer i lavtlønnsyrker innen omsorg og renhold, selv om også mannlige innvandrere her utgjør et voksende innslag. Innvandrerkvinner står særlig svakt. Topposisjoner i næringsliv og på andre samfunnsområder er fortsatt sterkt mannsdominerte.

Ulikhet mellom kjønn er redusert gjennom rettighetslovgivning. Abortlov og likestillingslov har bidratt til å styrke kvinners posisjon på arbeidsmarkedet og i det politiske systemet. Kvinners deltakelse i politikk og arbeidsliv er radikalt utvidet, selv om lederposisjoner fortsatt er svært skjevt fordelt. Rettighetslovgivning bidrar til å gi grupper og enkeltpersoner større innflytelse og andre muligheter, selv om folkevalgte organer mister flertallsmakt på to nivåer – lokalt gjennom de nasjonale rettighetslovene og nasjonalt gjennom transnasjonal rettighetsfesting.

«Den korporative kanal» gjennom organisasjonsdeltakelse, råd og utvalg har vært et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningsvei. Samfunnsforskeren Stein Rokkan hevdet at «stemmer teller, men ressursene avgjør», og i den korporative kanalen er ressursene ulikt fordelt. Den forrige norske maktutredningen la betydelig vekt på det korporative systemet, og i Stortingsmeldingen på grunnlag av utredningen ble organisasjonenes makt understreket. De organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv står fortsatt sterkt, og det er fortsatt sentrale beslutninger som blir fattet i korporative samarbeidsorganer der også statsmakten legger premisser eller deltar aktivt. Likevel er omfanget av korporative organer betydelig redusert. De store organisasjonene – som LO og NHO – har fått sterkere konkurranse fra andre organisasjoner i et differensiert arbeidsliv. På noen områder, som innen utenrikspolitikken, er det utviklet en ny form for korporatisme gjennom samarbeidet mellom statlig diplomati, frivillige organisasjoner og mer eller mindre offentlige forsknings- og utredningsorganer i utformingen av den såkalte engasjementspolitikken – i bistand og fredsarbeid.

Organisasjoner og andre interessegrupper har bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat med sikte på lobbying overfor beslutningstakere og gjennom massemedia. Korporatismen er snarere redusert enn styrket de siste par tiårene, selv om den har fått noen nye utslag. Derimot er informasjonsstyringen og lobbyismen blitt mer strategisk og omfattende.

Lederskapsundersøkelsen viste både at det er betydelig avstand mellom ledere på ulike samfunnsområder og at lederne samlet avviker sterkt fra befolkningen i sosial bakgrunn, kjønn og holdninger. Mens folkeflertallet vil ha økonomisk utjevning, sosial stabilitet og nasjonal kontroll, vil beslutningselitene ha effektivitet, omstilling og internasjonalisering.

Selv om samfunnslederne danner undergrupper med ulike holdninger, formes det ikke lenger en alternativ elite gjennom arbeiderbevegelsen. Ledere i Arbeiderpartiet inngår ofte i samme form for elitesirkulasjon som politikere i andre partier, med pendling mellom politikk, næringslivsledelse, informasjons- og lobbyvirksomhet. Slik elitesirkulasjon har økt med «selskapiseringen» – fristilling og markedsretting – av offentlige verk. I næringslivet finner vi tette nettverk i form av overlappende styreverv, der nære bekjente gir generøse lederlønninger og opsjonsavtaler til hverandre. Den norske modellen i engasjementspolitikken – nasjonalkorporatismen – er kjennetegnet av utbredt elitesirkulasjon mellom politikk, byråkrati, forskning og frivillige organisasjoner. Makt utøves av personer. Elitesirkulasjon og nettverk av beslutningstakere er institusjonalisering av personlig makt, med økte muligheter for gjensidige tjenester.

13.3 Avslutning

Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for deltakelse utenom valg, partier og politiske folkebevegelser, påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret

når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår.

Kapittel 14
Særuttalelser fra utvalgsmedlemmer

14.1 Særuttalelse fra Siri Meyer

Forskjellen mellom flertallet og undertegnede i Makt- og demokratiutredningen er av grunnleggende karakter. Den lar seg ikke oppsummere som ulike svar på de samme spørsmålene og er bare i overfladisk forstand en meningsforskjell eller en uenighet om bestemte fakta. Forskjellen bunner i ulike i forståelseshorisonter eller blikk på verden. Jeg lar derfor meningsforskjellene ligge, for å konsentrere meg om det viktigste: de store linjene i mitt syn på maktforholdene og demokratiets vilkår i det norske samfunnet.

De som ønsker forskningsresultater i mer kontant, empirisk forstand, henvises til mine bøker om konsummakt, identitetsmakt, kulturmakt, tekstmakt, kunnskapsmakt, avmakt og utopier. Målet med dette arbeidet har ikke bare vært styrt av ønsket om å frembringe ny empiri. Det har i høy grad hatt karakter av grunnlagsforskning, det vil si vitenskapelige bestrebelser på å utvikle nye analyseredskaper. Dette har vært nødvendig fordi de endrede maktforholdene krever et annet begrepsapparat enn det samfunnsvitenskapelige som til nå har dominert forskningen på feltet. Mindretallet har arbeidet innenfor et humanistisk perspektiv.

Jeg viser også til utstillingen *Midlertidige utopier* på Museet for samtidskunst, de dramatiske tablåene *Makten går til scenen* på Nationaltheateret og til samarbeidet med andre institusjoner og aktører i kulturlivet. Vitenskapen arbeider med begreper, argumenter og logiske resonnementer. Kunsten derimot arbeider ved hjelp av eksempler og sammenligninger. Den er konkret og sanselig, og er tett både på «det politiske» så vel som på den individuelle erfaring. Romaner, bilder, dikt og teaterstykker har spilt en viktig rolle i mitt arbeid som maktutreder.

Utgangspunktet for mitt arbeid med maktens anatomi er individer og livsformer – kultur i videste forstand. Det gir et godt innblikk i to dominerende utviklingstrekk ved dagens samfunn: individualiseringsprosessene og en ny type økonomi, knyttet til globalisering og ny teknologi. Mens den nasjonale kapitalismen produserte håndfaste og materielle gjenstander, utmerker den globaliserte kapitalismen seg med nye former for produksjon. Håndverk, primærnæringer og tungindustri avvikles og erstattes med arbeid innenfor et administrativt, kommunikativt og følelses/opplevelsesmessig register. Det dreier seg om ledelse, medier, kultur, utdannelse, helse og livsstil. Produktene er for en stor del kommunikasjon og livsformer som spres over store deler av kloden. Forskere som arbeider med kultur har med andre ord kommet tett på drivkreftene og de endrede maktformene i samfunnet. Globaliseringen av økonomi og kultur og individualiseringsprosessene er filtret inn i hverandre på ulike vis, og vil stå i sentrum i denne særuttalelsen.

14.1.1 Maktbegrepet

Samfunnsvitere knytter gjerne makten til Storting og regjering, offentlig forvaltning og organisasjoner, og undersøker deres styringsvilkår og legitimitet. Men hva om vi velger et helt annet utgangspunkt og ganske enkelt spør: Hva er et menneske?

Et menneske er nakent, sårbart liv, en livskraft og et utemmet potensiale. Men vi er også noe annet og mer enn natur. Mennesket er, som Aristoteles formulerte det, et *politisk* dyr. Som produktive, skapende vesener samhandler vi og kommuniserer med hverandre. Vi gir ikke bare lyd fra oss når vi uttrykker glede og smerte; vi uttrykker oss ved hjelp av språklige tegn. I språket kan vi trekke distinksjoner, skille mellom godt og ondt, rett og urett. Det er nettopp her, sier den italienske filosofen Giorgio Agamden, vi må plassere politikken. På grensen mellom det nakne, sårbare livet og samfunnsdannelsen. I dette grenselandet mellom natur og kultur individueres vi: vi blir individer med bestemte egenskaper og sosiale dyr som handler politisk.

Hva hjelpes frem og hva lukkes ute når nakent

sårbart liv blir til sosiale fellesskap? Det er slik vi må stille spørsmålet om demokratiet og maktens anatomi. Da kommer de tradisjonelle maktteoriene til kort, fordi de begrenser seg til juridiske og institusjonelle modeller med abstrakte og formelle subjekter. Rett og rettferdighet blir et spørsmål om stat og styring, lover og legitimering. Makten blir dessuten noe negativt; noe som kommer utenfra, noe befalende og tvingende. Her åpnes det ikke for den gode makten; den som springer ut av det produktive begjæret og materialiserer seg i nye livsformer. Makt er også dette: livsbegjær og skapertrang.

Aldri før har troen på at mennesker og sosiale fellesskap både kan og bør styres vært større enn i dag. «Der det er pent blir man snill. Der det er stygt blir man slem.» Slik talte byrådslederen i landets hovedstad, Rune Gerhardsen, for medlemmer av Bolig- og byplanforeningen i 1995. Sitatet er ikke bare et sosialdemokratisk slagord. Det uttrykker en tverrpolitisk tro på at mennesket er et produkt av sosiale omgivelser og at disse omgivelsene kan formes og styres gjennom planlegging. Og planleggingen får legitimitet og gjennomslagskraft fra vitenskapen. Vi lever i et kunnskapsbasert samfunn, som politikerne sier, enten de kommer fra det ene eller det andre partiet. En Makt- og demokratiutredning må tenkes innenfor et slikt perspektiv: den springer ut av politikernes ønske om å forbedre styringsmekanismene. Spørsmålet blir da: hva vet politikerne og offentlig forvaltning om grensene mellom det nakne sårbare livet og samfunnsdannelsen? Og hva slags kunnskap søker de? Kan det være som forskeren Bo Vinnerljung sier i et intervju i *Weekendavisen*, at «Vi skandinaver har med vores tradition for den stærke stat en forkærlighed for enkle teorier og klare svar på komplækse spørgsmål»?

De institusjonelle og juridiske maktteoriene tar ikke høyde for særtrekkene ved den moderne staten. Denne staten beskytter ikke bare sine borgere mot ytre og indre fiender og regulerer forholdet mellom dem ved lov; den griper inn i våre liv på intime og komplekse måter som var ukjente for tidligere herskere. Staten tar ikke bare hånd om den enkeltes helse og velferd, utdannelse, fødsel og død, kort sagt: vårt fysiske og psykiske liv fra vugge til grav. Den forsøker også å oppdra oss og forme vårt livsbegjær.

Så store ambisjoner har knapt noen statsmakt hatt før. Romerne for eksempel, som vi kjenner fra historien som en imperialistisk og brutal stat som underla seg store deler av verden, ville aldri snakket som Rune Gerhardsen. Romerne bygget byer ved å la to hovedgater krysse hverandre i rett vinkel. For enden av hver gate bygget de en byport som ble forbundet med tykke murer. Slik kunne de herskende kontrollere hvem som gikk ut og inn av byen og forsvare innbyggerne mot ytre fiender. Midt i byen anla de et torg for offentlige funksjoner. Så langt og ikke lenger gikk planleggingsmakten. En romersk keiser ville aldri sagt at politikkens mål var å skape snille mennesker. Det hører til den moderne politikkens styringsambisjoner.

Styringsobjektet for den moderne statsmakten er biopolitisk (etter *bios,* «liv» på gresk); politikken handler om å forme levende mennesker. Makten begrenser seg ikke til institusjonene; den befinner seg både innenfor og utenfor lover og formelle styringsverk. Det er derfor studiet av politikk krever et kulturperspektiv, et perspektiv som favner om hele mennesket. Bare et humanistisk blikk kan stille seg solidarisk med det produktive livsbegjæret og mennesket som nakent, sårbart liv.

Hva åpnes det for og hva lukkes ute når nakent, sårbart liv blir individer og samfunn? Og hva får en gitt sosial orden til å holde seg ved makten? Her kommer vi ikke utenom de tegn og symboler vi bruker for å kommunisere og samhandle. Språket er en del av den makten som skaper og opprettholder samfunn. De som deler språk, deler verden. Språket etablerer et fellesskap i forståelseshorisont og handlingsrom.

Men språket har også makt til å skape sosiale forskjeller. Byråkraten, journalisten og lyrikeren for eksempel, snakker ikke i det samme språket; de skriver og handler ut fra ulike tankefigurer og logikker. Byråkraten taler i formelle og abstrakte kategorier, journalisten i nyheter og spektakulære oppslag, mens lyrikeren kan bryte med grammatikk og syntaks og skrive all slags erfaring inn i språket. Kriteriene for godt og dårlig, for det som passer seg og det som ikke passer seg i det enkelte samfunnsfelt, er helt forskjellige.

Symbolsk makt kan vi kalle denne makten til å skape og opprettholde fellesskap i forståelses- og handlingsrom og til å etablere og fastholde forskjeller.

Symboler skaper virkelighet: de tildeler verden mening, verdier og betydninger, og de setter grenser. Den som lever i et vestlig land, må for eksempel underkaste seg og beherske distinksjonen mellom offentlig og privat. Denne grensen trekkes på forskjellig vis fra land til land og i ulike historiske kontekster. For Ludvig 14. var soveværelset en del av det offentlige maktrommet. Han

tok imot utsendinger fra inn- og utland mens han lå i sengen. For kong Harald og statsminister Bondevik tilhører sengen privatsfæren. De ville miste makten om de fulgte Ludvig 14.s eksempel.

Språk og symboler skaper orden ved å trekke distinksjoner. De opprettholder forskjeller mellom normalt og unormalt, rett og galt, stygt og pent. Språk og bilder som anerkjennes som sanne beskrivelser av virkeligheten blir tillagt stor makt. Slike virkelighetsbilder understøttes av institusjoner og brukes av personer og sosiale grupper i jakten på posisjoner og materielle ressurser. Til forskjell fra ordensmakter som politiet og hæren, utøver de ofte makt uten særlige anstrengelser. Makten ligger ikke i ordene eller talehandlingene i seg selv, men i de virkninger som frembringes når folk slutter opp om dem. Uten denne anerkjennelsen – tilslutningen fra andre mennesker – har språk og symboler ingen makt. Derfor lar symbolsk makt seg bekjempe. Men det byr på en særlig vanskelighet: den symbolske makten er som regel usynlig. Anerkjennelsen av den symbolske makten skjer oftest ubevisst.

Det finnes intet samfunn uten makt og ingen makt uten samfunn. De to tingene henger sammen. Makten er en uløselig del av det sosiale liv. Men det finnes ulike former for makt: makt som innsnevrer, kontrollerer og lukker og makt som åpner, inspirerer og beruser. Den siste makten gir selvutfoldelse og individuell frihet; den første blokkerer for livsbegjær og skaperkraft. Analytisk er det viktig å skille dem ad. I det sosiale livet er de derimot uløselig vevet sammen, i en symbiose av skapelse og destruksjon. Noe gammelt må dø før det nye kan spire. Den kontrollerende og innsnevrende makten ytrer seg som en redsel og manglende åpenhet overfor det som er annerledes og forskjellig; den er enspråklig. Når denne makten hører «fremmed» tale, tolkes ordene utelukkende ut fra det som gjelder som sant og riktig i eget språk. Det som bekrefter det egne virkelighetsbildet integreres, mens det fremmede og dissonante overhøres og støtes ut. I de enspråkliges verden råder konsensus og stillstand. Den lukkende makten ytrer seg i liten målestokk, mellom to mennesker, så vel som i stor skala. Vennskap og samliv kan strande på grunn av manglende gehør. Èn sosial gruppe kan tvinge andre sosiale grupper til å snakke *sitt* språk. Fornorskningen av samene er et godt eksempel, hvor kravet om enspråklighet gjaldt helt bokstavelig. En stat kan gjøre noe lignende i mer overført betydning. Amerikanerne opptrådte enspråklig, både før, under og etter krigen i Irak. De samtalte med andre stater ut fra en tankelogikk med to muligheter: enten er du med meg eller mot meg. De som ikke talte på «amerikansk» stod i fare for å falle helt utenfor det gode fellesskapet.

14.1.2 Gamle og nye herredømmeformer

Vi lever i et samfunn med trekk fra gamle og nye maktformer. Forskjellen mellom det gamle og det nye blir tydelig om vi stiller sammen et maleri fra 1946-49 og en bok fra 2000. Maleriet er en freske av Per Krogh fra Oslo Rådhus og kan illustrere noen viktige trekk ved det gamle, som vi kan kalle for nasjonalstatsregimet. Boken er skrevet av de svenske økonomene Kjell A. Nordström og Jonas Ridderstråle: *Funky business: med talent danser kapitalen.* Den skal tjene som eksempel på nye herredømmeformer som følger med globalisering av økonomi og kultur.

En trerot og en stubbebryter. De trekker blikket vårt til seg når vi står i Østre Galleri i Oslo Rådhus, hvor kunstneren Per Krogh dekorerte veggene i 1946-49. Utsmykningen var en del av den offisielle kunstpolitikken, som innebar at de fleste offentlige bygninger i Norge ble dekorert: rådhus, børser, biblioteker, samfunnshus, telegrafer, skoler, sykehus, etc. På den ene siden av treroten ser vi en omsorgsfull mor, en kvinne med barn; på den andre siden den samfunnsbyggende kraft, to menn som rydder nytt land. De befinner seg ute i en typisk norsk skog- og fjellnatur. Nederst i høyre hjørne er der en rosebusk; i det venstre hjørnet en bikube. Skjønnheten og fliden i harmonisk forening. Og midt i sentrum en trerot som brytes opp av jorda ved hjelp av moderne teknologi.

På langveggene flankeres roten og stubbebryteren av bilder av byen på den ene siden og landet på den andre. By og land, hand i hand, som var tidens sosialdemokratiske slagord. Bonden og arbeideren står sammen om å modernisere landet, rydder det i bokstavelig forstand. Den forenende kraften er uttrykt i metaforen i midten: de norske røttene. Symbolene får kroppsarbeideren og industriarbeideren til å gå opp i en høyere enhet. Røttene visualiserer et fellesskap, en identitet: nasjonen. Den nasjonale identiteten vokser ut av naturen, som om stedet og de sosiale egenskapene hang sammen med naturnødvendighet. Roten har fått form etter rosevinduet, gudssymbolet som smykket fasadene på middelalderens kirker. Det nasjonale fellesskapet fremstår med tidløs gyldighet. Samfunnet springer rett ut av naturen og av evigheten, det er gitt av Gud.

Kroghs freske er ikke en realistisk skildring av den norske hverdagen. Kvinnen var mer enn bare mor i etterkrigstidens Norge, og forholdet mellom arbeiderklassen, bønder og fiskere var langt fra harmonisk. Bildet er et uttrykk for et utopisk begjær, lysten til å skape et samfunn. Dette symbolske universet gjorde bruk av tegn som alle kunne kjenne igjen fra sin egen erfaring: fjell, mennesker, røtter. Det enkelte mennesket kunne lese sine individuelle drømmer inn i en kollektiv utopi om det gode liv

Det utopiske begjæret i den globaliserte kapitalismen taler i andre former. La oss lytte til en tekst fra et par av den nye økonomiens profeter, Kjell A. Nordström og Jonas Ridderstråle fra år 2000, i min sammenfatning (som språklig sett ligger tett på originalen):

I industrisamfunnet var produksjonsmidlene tunge, håndfaste og materielle. Det var råvarer, maskiner og muskelkraft. I dag er den viktigste produksjonskraften liten og grå. Den veier 1,3 kilo. Det er hjernen. Den endrer valutakurser og skaper sjokkbølger i markedet. Hvorfor? Fordi hjernen er innovativ; den skaper nye idéer. Henry Ford ville ha muskler. Dagens kapitalisme vil ha hjerner og hjerter. Og hjernen er din egen, den tilhører bare deg. Ingen kan kontrollere den. Vi bærer fornyelsen i vår egen kropp. Vi er fri. Fri til å skape. Fri til å være hvem vi vil.

Gårsdagens ledere støttet seg til regelverk, hierarkier og planmessige strategier. De ville ha stabilitet og forutsigbarhet. Dagens ledere bryter med det gamle og skaper noe nytt. Drivkreftene er kommunikasjonsteknologi og merkevarebygging. Men konkurransen er på kokepunktet. Av alle nye produkter som skapes i 2003 er bare et fåtall tilbake i 2004. Og idéer er ubeskyttede. Det lar seg ikke gjøre å bygge murer omkring dem lenger. De ligger i luften, i cyberspace, bobler i telefonrørene. Når det nye begynner å spre seg, er det umulig å stoppe det. Du må hele tiden konkurrere med noen som er smartere og raskere enn deg. Du må finne opp noe nytt på en ny måte, gjøre noe verden aldri har sett før. Da havner du i første rekke i konkurransen. I dette øyeblikket er du enestående. Nyt det!

Den kollektive drømmen er borte i *Funky business;* det samme er klassene og nasjonen. Det Nye er tidens religion. Det handler om jakten på innovasjon. Det nye betyr konkurranse, og er frakoblet forestillinger om sosiale fellesskap. I den globaliserte kapitalismen er ordet «frihet» individualisert: «Hjernen er din egen». Men hva fylles denne hjernen med? Det kan sies i ett ord: business. To språk og tankelogikker som tidligere ble holdt adskilt har nå smeltet sammen. Mennesker og livsformer beskrives i den globaliserte kapitalismens språk, som om det ikke var forskjell på mennesker og penger. Den globaliserte kapitalismen er en begjærsmaskin som erobrer stadig større deler av verden ved hjelp av en ny herredømme-logikk: grenseløs mobilitet, fleksibilitet, fri flyt. *Funky business.*

Hva slags herredømmeformer er innebygget i disse to utopiene? Hvor befinner de seg i grenselandet mellom det nakne, sårbare livet og samfunnsdannelsen? Vi får en indikasjon på hva slags samfunn vi har med å gjøre når vi stiller spørsmålet: hva er et menneske? I nasjonalstatsregimet var svaret «en kjerne». Vi har et velkjent eksempel på dette i *Peer Gynt.* Peer holder dommedag over seg selv; gransker seg selv mens han skreller en løk. Han jakter på en kjerne, personlighetskjernen, idet han skreller av de sosiale rollene, lag for lag. Han engstes for hvert skall som faller: kommer ikke kjernen snart for en dag? Den skal finnes der inne, som noe helt og udelelig, noe som var der ved fødselen og bare ventet på å få vokse ut. Jeget tenkes som et sett av naturgitte egenskaper, en essens, som det er det enkelte menneskets plikt å leve ut. I likhet med frøet i naturen, som bærer i seg og realiserer alle plantens artsegenskaper om det får gode vekstvilkår. I *Peer Gynt* er personlighetskjernen målestokken på individets moralske integritet.

Selvet som kjerne har vært den rådende identitetsmetaforen i nasjonalstatsregimet. Så stor makt har denne metaforen hatt at den ikke er blitt forstått som en metafor, men som noe bokstavelig og naturgitt. Den har som alle naturaliserte betydninger – de betydningene vi tar for gitt – vært en del av den symbolske makten som har skapt og opprettholdt nasjonalstaten. Vi kan betrakte den som et redskap i nasjonalstatens biopolitikk, i transformeringen av nakent, sårbart liv til samfunn.

«En usynlig kvinne.» Slik beskriver Mari Boine seg selv som barn og ung kvinne til ukebladet *Henne.* Hun forsøkte etter beste evne å være «norsk». Det var idealet for alle samiske barn. Foreldrene til Mari Boine ville det beste: de ville gjøre barna til kristne nordmenn. På skolen ble samiske barn straffet for å snakke morsmålet sitt. De ble også straffet for å joike, eller for å ikke tro på en kristen gud.

> «Barndommen min var preget av forbud. At jeg ble musiker, er mot alle odds. Å høre musikk annet enn salmer, var ikke lov.»

Foreldrene var læstadianere:

> «Når foreldrene våre var på bedehuset, hendte det at vi skrudde på radioen og danset. Men det måtte alltid være en som holdt vakt og ga signal hvis det kom noen.»
>
> «Det vakte misnøye hvis man pyntet seg eller brukte klær som utstrålte av livsglede.»

Forbud og påbud i språket er biopolitiske teknikker som brukes for å skape identiteter og sosiale fellesskap. Mari Boine ble straffet når hun brukte sine egne, samiske ord og tvunget til å uttrykke seg i de norske. Belønningen var anerkjennelse i det sosiale fellesskapet; straffen for overskridelse var utstøtelse.

Språk er mer enn ord. Det har rytme, tonefall, gester. Talehandlinger er mer enn bevisste hensikter og refleksjon. Ord kan også såre. De kan ramme deg som et slag i ansiktet, treffe deg som en ørefik. Språket kan – som ordet «same» – plassere deg utenfor fellesskapet. Symbolsk makt kan sitte i kroppen så vel som i tanken. «Redselen satt i ryggraden», som Boine sier. Den er ennå ikke helt borte. Første gang Mari våget å pynte seg for et publikum, var hun rundt 30.

> «Det var en oppsetning på det samiske teater. Jeg hadde ørepynt og sminke. Det var et stort skritt, husker jeg. Det sitter litt i meg ennå; korte skjørt har jeg for eksempel fortsatt problemer med.»

Forestillingen om identiteter som noe helt og udelelig, et sett av egenskaper som er – eller bør være – identisk med seg selv gjennom livets skiftende omstendigheter – gjaldt ikke bare individer og nasjoner. Den skapte også sosiale klasser og politiske ideologier. De politiske partiene sprang ut av disse sosiale identitetene, og hentet politikere og velgere fra bestemte klasser og yrker. Vi fikk et parti for borgerskapet, et parti for arbeiderklassen, et parti for bønder og fiskere, etc. De var alle med i visjonen om nasjonen, som ble visualisert i monumentalutsmykninger av offentlige bygg i det 20. århundret, ikke bare i Oslo Rådhus, men over hele landet. De ble smykket med bilder av det samme forestilte fellesskapet.

De sosiale identitetene var lett gjenkjennelige. Arbeiderbevegelsen var synlig gjennom faner, plakater, sanger, sosiolekter, mens bondebevegelsen hadde dialekter og nynorsk, mållag, folkedans og bunader. De ulike folkebevegelsene hadde sine egne språk- og kommunikasjonsformer, sine egne forlag, teatre, aviser, tidsskrifter, idrettslag. I likhet med de politiske partiene, var disse organisasjonene og institusjonene tett knyttet til dynamikken i det sosiale liv. Bevegelsene var ikke bare instrumentelle redskaper i kampen for bedre lønn og levevilkår, men også en forståelseshorisont som gav livet mening og individet en bestemt plass i samfunnet.

Nasjonalstatens herredømmeformer skiller seg fra maktformene i føydalsamfunnet. I føydalsamfunnet var makten bokstavelig talt et overhode, en konge med enevoldsmakt. Og landets innbyggere var undersåtter. Ville kongen f.eks. gå til krig, behøvde han ikke å legitimere eller forklare sine handlinger overfor offentligheten; det var nok å gi soldatene marsjordre. Det var heller ikke mange berøringspunktene mellom undersåtten og statsmakten. Så lenge undersåtten betalte skatt og ikke gjorde seg skyldig i tyveri eller drap, levde han relativt avsondret fra statsmakten. Makten var noe «der oppe», «der ute»; annerledes og forskjellig fra undersåtten. Det nakne, sårbare livet og individet var stort sett adskilt fra politikken.

Politikken i det 19. og 20. århundre skiller seg fra tidligere tiders herredømmeformer ved å være en biopolitikk: målet er å forme mennesker. Makten er ikke lenger noe «der oppe», «der ute», men kryper inn i tankene og kroppene våre. Vi skaper oss et jeg gjennom sosiale formingsprosesser som er filtret sammen i offentlige kontroll- og styringsteknikker. I moderne demokratier arbeider staten biopolitisk: den vil gi form til og styre nakent, sårbart liv.

Den globaliserte kapitalismens frie flyt av varer, kommunikasjon og livsformer overskrider ikke bare landegrenser; den sprenger også grensene for nasjonalstatens sosiale identiteter. De disiplinære teknikkene knyttet til sosialisering og normalisering innenfor et nasjonalt fellesskap må gi tapt for en hybridisering: en oppløsning av essensialiserte identiteter knyttet til kjønn, sted og klasse. Bunad og folkedans forteller ikke lenger om en person kommer fra byen eller landet, snakker dialekt eller bokmål, arbeider med jorda eller reklame. De symbolske tegnene fra det gamle hierarkiet av sosiale klasser er frisatt og kan brukes som et kommunikasjons- og uttrykksmiddel av hvem det skal være. I tillegg har mange nye symbolske tegn kommet til, og fra ulike kulturer. Det er nok å ta en titt på middagsbordet: italiensk pizza, indisk lam i karri, hamburgere fra Mc Donalds, greske salater med feta-ost og oliven.

Postmoderne teoretikere har lenge kritisert nasjonalstatens identitetsforståelse, hvor identiteter er medfødte og uforanderlige, en kjerne av egenskaper som er – eller bør være – identisk med seg selv gjennom et helt liv. Slike identiteter dannes og opprettholdes gjennom sin motsetning; kvinnen i forhold til mannen, «vi» i forhold til «de andre». Identiteter tenkes i binariteter, i relasjoner mellom motsetninger. Innenfor den globaliserte kapitalismens regime vil kritikken av denne blodsmetafysikken, essensialismen og binaritetstenkningen bli helt overflødig. Mobiliteten, fleksibiliteten og den frie flyten av tegn vil presse seg på og trenge langt inn i det enkelte mennesket. Den individuelle identiteten har allerede blitt fragmentert, kompleks og sammensatt.

Den globaliserte kapitalismen setter også den nasjonale statsmakten under press og visker ut grensene mellom de nasjonale identitetene. Ta for eksempel et fenomen som krigen. Da de store nasjonene som England, Frankrike, Spania og Portugal erobret kloden, handlet krigen om erobring og kolonisering av fremmede folkeslag og territorier. Herredømmet hadde grenser; det var knyttet til makten over bestemte folk og landområder. I krigen mot Irak er de fremmede folkeslagene blitt erstattet av forestillingen om Det Onde, terroristen. Fienden er blitt stedsløs; han kan dukke opp hvor som helst og når som helst, til og med i ditt eget land. Kanskje er det den pliktoppfyllende mannen i nabohuset?

Ingen identiteter har evig liv. I likhet med naturens organismer brytes de ned, forfaller og dør. I nasjonalstatsregimet ble prosessen påskyndet av modernisering og ny teknologi: stubbebryteren i Kroghs maleri rykket røttene opp av jorden. Ord som «nordmann» og «spanjol» har ikke forsvunnet fra språket. Men de er ikke lenger knyttet til en utopisk impuls – den kollektive drømmen om å skape et samfunn. Ordene for de nasjonale identitetene har opphørt å være bærere av sosiale og eksistensielle utopier. Men de inngår i nye identitetsdannelser og sosiale fellesskap, som norsk-spansk, norsk-koreansk, norsk-italiensk. Og de har blitt innlemmet i en ny tankelogikk: som turistlogo og merkevare for nasjonale produkter.

Markedets språk erobrer nye samfunnsfelt. I den globaliserte kapitalismen er det ikke bare et språk som har gyldighet for produksjonssfæren; det er blitt et språk vi bruker for å tale om og realisere oss selv. Dermed blir «menneskespråket» snevret inn. Det blir vanskeligere å fastholde eksistensielle og sosiale erfaringer i språket. Det er slik den globaliserte kapitalismen erobrer verden. Det styrer oss gjennom en herredømmeform som vi kan kalle for symbolsk vold.

Symbolsk vold

Vibeke stryker sønnen Jon over håret. De har nettopp flyttet til et nytt sted og Jon strever med å finne seg til rette. Forfatteren Hanne Ørstavik beskriver det slik i romanen Kjærlighet fra 1997:

> «– Jon, sier hun, – aller kjæreste Jon. Hun gjentar bevegelsen, ser på hånden sin. Hun har lagt på en lys beige neglelakk med litt rosa i, hun liker å være diskré på jobben. Hun kommer på det nye settet som fortsatt må ligge i vesken, plomme, eller var det vin; mørk, sensuell lebestift og lakk i samme nyanse. Utstyr som matcher en mørk, brunøyd mann tenker hun plutselig med et lite smil.»

En kjærlig håndbevegelse. Et øyeblikks fortrolighet mellom mor og sønn. Så forvandler hånden seg til en sminket overflate. Vibeke opplever seg selv i reklamens estetisk-erotiske språk. Hun forvandles til en kvinne som i fantasien matcher en mørk, brunøyd mann. Jon glemmer hun helt. Det blir også hans skjebne. I romanen blir Jon gående ute i snø og kulde uten nøkkel. Han fryser i hjel.

> «Rouge Attraction. En optisk illusjon, et spesielt Lumiflex system kreerer tredimensjonale farger som gir iøynefallende og uimotståelige lepper.»
>
> «Dyrisk og deilig. Sexy skinn. Hud som skimrer. Semsket og hudfarget. Snøringer og litt dekor setter standarden for sommeren».

Slik lyder der i ett av magasinene for unge kvinner. Reklame for klær og sminke utmerker seg med et særlig språk: varen smelter sammen med mennesket. Den som bærer et sexy skinn blir selv dyrisk og deilig, i en forestilt virkelighet med uklare grenser mellom simulasjon og realitet.

Vibeke ser ikke Jon. Hun ser ikke seg selv heller, men betrakter selvet ut fra et imaginært, mannlig blikk. Hun er margstjålen, invadert av fantasiene fra den globaliserte kapitalismens begjærsfabrikk. Mer neglelakk, mer rouge, mer sensuelle lepper… I den globaliserte kapitalismens regime higer man etter mer konsum, etter enda hurtigere sirkulasjon av varer. *Funky business.* Konsumet gir løfte om nye opplevelser. Vibeke drømmer om å møte en mørk, brunøyet mann. Det er et møte som skjer i fantasien, i et virtuelt rom. I den globaliserte kapitalismens regime

finner mange opplevelser sted i et imaginært univers. Vi er betraktere. Dagens 12-åringer har opplevd det aller meste, men på trygg avstand; fra TV-stolen. Vi kjenner suget etter mer. Internett, turisme, reklame og massekultur gir løfter om å innfri drømmene.

Symbolsk vold kan vi kalle dette fenomenet.[1] Det lar seg sammenligne med en voldtekt. «Hvorfor ble det meg?» spør et voldtektstoffer; hun søker en forklaring innenfor overgriperens vokabular. Feilen må være hennes egen. Der hvor det utøves symbolsk vold, har den talende mistet det språket som gir mening og verdi til egne erfaringer og snakker i stedet maktens språk. Voldtekstofferet beskriver hendelsen i overgriperens tankeunivers; slaven taler i herrens kategorier. Det er det som skjer i romanen *Kjærlighet,* hvor Vibeke opplever seg selv i reklamens kvinnebilde.

George Orwell gir mange eksempler på symbolsk vold i romanen om fremtidslandet Oceania, med tittelen 1984. I Oceania bekjemper man ikke en motstander, man bemektiger seg bare hans tanker. Det var blitt mulig gjennom innførelsen av et helt nytt språk, nytalen. «Nytale var Oceanias offisielle språk og var blitt oppfunnet for å imøtekomme Ingsocs eller engelsk sosialismes Ingsocs ideologiske krav.»

«Hensikten med nytale var ikke bare å skape et uttrykksmiddel for den verdensanskuelse og det tenkesett som særpreget tilhengerne av Ingsoc, men å umuliggjøre alle andre måter å tenke på.» Nytale baserte seg på det vanlige engelske språket. Men ordene ble gitt nye betydninger: «krig» het «fred», «frihet» het «slaveri», «uvitenhet» het «styrke». Og forrådet av ord ble kraftig redusert. «Hensikten med nytale var ikke å utvide, men å *innskrenke* tankens område, og dette målet ble indirekte fremmet ved å at man skar ordvalget ned til et minimum.»

Nytalen er et eksempel på symbolsk vold – vold mot våre språklige uttrykksmidler. Symbolsk vold skjer helt frivillig. Men det skaper et samfunn av mennesker med bøyde nakker. Vi tappes for krefter til å yte motstand. Når vi ikke lenger har andre uttrykksformer til rådighet enn dem vi har felles med markedets herskere, er vi beseiret. Da taler det enkelte menneske om seg selv og om sitt forhold til herren i herrens språk. Noe annet finnes ikke. Volden mot språket – mot det forrådet av ord, tankefigurer og bilder vi har for å tenke og handle – holder den globaliserte kapitalismen ved makten. Symbolsk vold er en del av dets logikk og hersketeknikk.

Men den nye tiden bringer også noe godt, som vi får øye på om vi ser nærmere på individualiseringsprosessene. Det handler om å skape seg et jeg, om endrede vilkår for å danne identiteter.

14.1.3 Å skape seg et jeg

> «Jeg blir forvirret over meg selv. Forvirret fordi jeg har så mange roller og ikke klarer å bli fullstendig hel i noen av dem. Jeg er kvinne. Jeg er ung. Jeg er mor. Jeg er student. Jeg er kjæreste. Jeg må være alt. Jeg vil være alt. [….] Jeg lurer på om jeg har lov til å være så fragmentert. Om det er forsvarlig overfor meg selv som menneske [….] Om det betyr at jeg ikke har en fast kjerne?»

Den unge kvinnen, som skriver i boken *Råtekst* fra 1999, leter etter seg selv og skreller av seg de sosiale rollene, lag for lag, i håp om å finne et jeg innerst inne. Refleksjonene utfolder seg innenfor den tankefiguren som rådet grunnen i nasjonalstatsregimet, hvor selvet ble tenkt som en kjerne. Men vi merker lengselen etter noe nytt, etter andre måter å symbolisere et jeg.

Når det nakne, sårbare livet blir individer og samfunn, skjer det nettopp i stridsfeltet mellom gamle og nye tankefigurer. Det er en strid som aldri tar slutt. Et kort tilbakeblikk på identitetsdannelsenes vilkår i det 20. århundret gir oss et lite glimt av dette.

Engebret og Krestoffer sitter på en steintrapp utenfor veveriet og røyker. Hardføre menn med kraftige never. De ser utover broen som fører til spinneriet på andre siden av elven. Slik åpner *Ungen. Folkeliv i fire akter* av Oskar Braaten fra 1911. Engebret og Krestoffer snakker om en ung og sterk kar, Julius, som har vært så uheldig å miste arbeidet. Som lesere er vi vitne til grunnen: han lokkes og lures av den umoralske Petrina. Selv unge og uskyldige Milja går med i dragsuget. Hun er oppriktig glad i Julius, og får et barn med ham. Det er dette vesle barnet *Ungen* handler om.

De lettlivede og fordervede er fast inventar i Afrika, ølsjappa hvor Gurina Neger står i baren og selger brennevin, mens folk danser tête-à-tête i naborommet. I Hønsereiret, der Hønse-Lovisa regjerer, vanker de gode og arbeidsomme. Det er fabrikkjenter som ikke har fedre til barna sine. Hønse-Lovisa er mor godhjerta selv og passer ungene mens mødrene er på arbeid. Som hun

[1] Uttrykket «symbolsk vold» er hentet fra Pierre Bourdieu, som bruker det for et annet formål. Se Pierre Bourdieu (1996): Symbolsk makt. Artikler i utvalg, oversatt av Annick Prieur, s. 42. Pax Forlag. I dette essayet brukes «symbolsk vold» om et annet samfunn enn Bourdieus klassesamfunn.

sier: «Vårherre har vært streng mot oss i mye, Milja! Og han har ikke esla vårs stort annet enn et evinnelig kav og slit her i livet. Men en ting har vi framfor dom andre, likevel! Vi kan ta imot dom små som kommer, uten å skamme vårs! Vårherre unner vårs dom så godt! Han skjønner vel sjøl at det var umulig for vårs å holde ut, om vi ikke hadde noe å leva for, her i verda!»

I Hønsereiret møtes borgerskapet og arbeiderklassen. Doktoren er stadig innom for å undersøke hygiene og helse, og presten overvåker stedet med tanke på samfunnsmoralen. En dag er doktoren ute i et spesielt ærend. Han forteller Milja om en rik frue som nylig hadde oppsøkt ham på kontoret. «Hun hadde alle dette livs goder, med unntakelse av én ting: Hun manglet barn. [..] Kort sagt: Hun bad meg hjelpe seg med en god gjerning. Hun ville gjerne ta til seg et av samfunnets stebarn.»

Det er Miljas valg det hele dreier seg om i *Ungen.* I hvilken verden skal barnet vokse opp? Det er et spørsmål om klasse. Skal barnet spise av porselen og krystall, bli dannet gjennom akademisk lærdom og utenlandsreiser, bli verkseier med gods og gull? Eller skal han fortsatt være fabrikkarbeiderskens sønn og vokse opp blant lausungene i Hønsereiret?

Milja er i tvil, men leseren er det ikke. Fortellerformen er på arbeiderklassens side. Forfatteren har sørget for at vi holder en viss avstand til personene fra den sosiale elite. De har verken individualitet eller navn, er bare «godseieren», «den rike frua», «presten» og «doktoren». Fabrikkjentene derimot er vi på fornavn med; de er levende mennesker som arbeider, elsker og lider.

Et navn må barnet ha. Men hva skal det hete? Det er det store spørsmålet i Jon Fosses drama *Namnet* fra 1995. En gutt og en høygravid jente sitter i stuen hjemme hos foreldrene hennes og skriver ned pene navn på små lapper. Hanna, Gunnar, Kristina, Bjarne … De blir ikke enige. «Vi må vel sjå barnet først. Det må få eit namn som passar», sier barnefaren til slutt.

I *Ungen* oser navnene av klasse. Krestoffer, Petrina, Olina, Gurina … navnene peker umiddelbart tilbake på arbeiderklassen. Når et barn skulle navngis, hadde foreldrene begrensede muligheter. Det var som med resten av språket; ingen kunne snakke seg ut av klassetilhørigheten. Fabrikkunger fikk ikke direktørnavn.

Slik er det ikke i *Namnet.* Der er enkeltmennesket som teller; barnet skal ha navn etter sine personlige egenskaper. Og listen over potensielle navn kan gjøres uendelig lang, for valgmulighetene strekker seg på tvers av stand og land. På 1990-tallet kan gutter selv fra beskjedne kår hete Alexander og Olav Magnus, og kronprinsesser hete Mette Marit. Den sosiale identiteten til personene i *Namnet* er da også svært åpen. Faren i huset kommer hjem fra arbeid. Men det er ingenting, verken i språket, klærne eller atferden hans, som forteller om arbeidets karakter eller sosiale status. Her kan både kroppsarbeideren og direktøren lese inn sine erfaringer.

Individualisering kaller vitenskapen denne løsrivelsen fra klassesamfunnets sosiale bånd. Siden *Ungens* tid har også politikken lagt forholdene til rette for en utfoldelse av individualiteten: like levevilkår for alle har vært det overordnede målet i velferdsstaten. I dag velger man yrke, ektefelle, samlivsform, fritidssysler, i en helt annen grad enn før. Der man tidligere måtte holde seg innen klassens tegn når man skulle fortelle hvem man var, enten det var språk, gester eller klær, står nå hele registeret av ekspressive tegn til rådighet for individet. Og ikke bare til rådighet: individualiseringen kan ikke velges vekk. Enhver er dømt til å skape seg selv.

Vi fødes inn i en verden som allerede er språkliggjort. Hanne Ørstavik gir oss et innblikk i dette i historien om Vibeke og Jon i romanen *Kjærlighet.* Vi kan ikke annet enn å uttrykke oss gjennom ord og begreper vi ikke selv har skapt. Når vi danner oss et jeg er vi både herre og slave. Grensene mellom selvet og de ytre, sosiale tegnene er uklare og diffuse. Individualisering er et risikoprosjekt.

Er vi da dømt til å miste oss selv i «de andres» tegnverden? Ikke nødvendigvis. Kampen mot de rådende tankefigurer på identitetsfeltet er kulturelt produktiv og kan oppleves som en frigjørelse. Per Solvang forteller dette i boken *Annerledes. Uten variasjon, ingen sivilisasjon fra 2002.*

> «Så var det frisøren. På et eller annet vis ble det besluttet at parykk nok var det beste for meg. Dermed begynte en lang karriere hos frisører som hadde spesialisert seg på tilpasning og vedlikehold av parykker. De tok mål, sendte bestillingen til Tyskland og klipte til det temmelig langhårete råmaterialet som kom etter noen uker. Både da jeg bodde i Bodø og i Tromsø snek jeg meg inn og ut av frisørsalongene som om det skulle vært bordeller. Jeg hadde angst for å bli stilt ubehagelige spørsmål i mitt intense arbeid med å passere som normal. Jeg ante at noen av mine venner hadde skjønt min hemmelighet, og jeg visste at andre ikke ante noen ting. Uansett var det viktig å holde fasaden.»

En 13-årig gutt mister håret. Det forsvinner, først fra hodet, siden fra øyenbryn, øyelokk og bryst. Det er midt på 1970-tallet. For tenåringen er det en sosial katastrofe, et brudd på normaliteten. Det gjelder å skjule fadesen, å holde fasaden.

Hårveksten er viktig for dannelsen av maskulin identitet; det forteller de hårløse gutters historier. De kommunikasjonsformene som skaper samfunn og sosiale fellesskap, støter også mennesker fra seg som unormale. Det finnes intet fellesskap uten grenser, uten noen som bekrefter det velkjente og normale gjennom avvik.

Grensene mellom normalitet og avvik, mellom det kjente og det fremmede, er forskjellige fra samfunn til samfunn. Og de kan trekkes snevert eller vidt. Hønsereiret i *Ungen* var et sterkt fellesskap, med klare grenser mot «de andre». Der møttes de gode hjerter; de som holdt arbeiderklassen ren ved å distansere seg fra borgerskap og overklasse. Men noe var klassene likevel felles om. Forestillingen om det gode samfunn og det gode liv ble holdt oppe av sin motsetning, bildet av det farlige, syndefulle og onde. Fristelsens sted heter Afrika, og fristerinnen selv, Gurina som selger brennevin, har kallenavnet Neger. Demoniseringen av dette mørke «andre» er et viktig element i dannelsen av felles moralske normer. Det gjelder i nasjonalstatsregimet så vel som i *Imperiet.*

Utstøtelse og stigmatisering kan aldri helt utryddes. Det er en konsekvens av fellesskapet, av det å være felles om noe. De som ikke deler dette «noe» faller utenfor normen. Men avvik og forskjeller er også kulturelt produktive. De kan skape hele subkulturer og danne nye identiteter. Det er historien om rocken, hippiene, punken og black metal. Og om gutten som mistet håret. Han nektet til slutt å la den medisinske klassifikasjonen *alopecia universalis* styre identitetsdannelsen. Han ville ikke forbli en avviker, en som mangler noe i forhold til normalen, men være fullverdig og enestående i sitt eget bilde. Han søkte på nettet og fant sine likesinnede: silkehudfolket. Det er menn som betrakter hårløshet som en positiv identitetsmarkør. *Bald power!*

Hva vil det si å ha en identitet? I den globaliserte kapitalismens regime er ikke identiteten knyttet til biologiske metaforer som kjerne og røtter. Vi fødes selvsagt fremdeles med bestemte egenskaper. Fysiske karakteristika som høyde, hårfarge, hudfarge, kjønn er gitt. Men hvorvidt disse fysiske tegnene overhodet har betydning, og hvilken symbolsk verdi de blir tillagt, varierer i tid og rom. Selv om en for eksempel er født kvinne, så er det ikke nok til å danne en kvinneidentitet. Det sosiale livet skaper også kjønn. Det å være jente i Kabul og i Oslo betyr ikke det samme. Og hudfarge er identitetsskapende noen steder på kloden, som for eksempel i USA og i Sør-Afrika, men ikke i Nigeria. Der er stammetilhørighet langt viktigere, om du er joruba eller haossa.

En bedre tankefigur for jeget er å se det som en figurasjon, eller som en kompleks vev av tilhørigheter, slik den libanesisk-franske forfatteren Amin Maalouf formulerer det i boken *Identitet som dreper* fra 1998. Vi tilhører mange fellesskap, har flere identiteter: nasjonal identitet, kjønnsidentitet, yrkesidentitet, morsidentitet, venninneidentitet, fotballsupporter-identitet, for nå å nevne noen. Allikevel er vi selvsagt ikke en ansamling av selvstendige og adskilte identiteter. Vi er fremdeles én person. Denne personen er unik og uerstattelig, men han eller hun er også noe annet: kompleks og sammensatt. Det komplekse og sammensatte viser til alle de sosiale fellesskapene vi inngår i. Som Maalouf sier om identitet: den «er ikke et lappverk, den er et mønster på stram hud. Det er nok at bare én eneste av tilhørighetene blir berørt, og hele personen begynner å dirre». Vi leter fremdeles etter nye og gode metaforer for dette jeget, som kan erstatte det gamle kjerne-bildet.

Vi har en tendens til å identifisere oss med den av våre tilhørigheter som er mest utsatt, mest såret, mest truet. Det er den vi gjerne essensialiserer og utstyrer med kjerner og røtter. Vi blir mer nordmann i utlandet enn hjemme, fordi vi det er der vi føler oss mest «forskjellig». En muslim fra Kabul som bosetter seg i Norge er ofte mer muslimsk enn han ville vært i Kabul, hvor han ikke er så utsatt.

«I could be your sister, I could be your mother, We could be friends, I'd even be your brother…» synger Madonna, det 20. århundres største kvinnelige artist, på CD'en *Bedtime Stories* fra 1994. Hun fantaserer frem ulike identiteter gjennom sensuelle og forførende iscenesettelser av kropp og stemme. «I'd rather be your lover than your mother, brother, sister or friend…» Hun mimer identitetenes symbolske markører og kroppslige positurer, og slører til grensene mellom dem. Madonna tar både manns- og kvinneroller i besittelse. I hennes fremførelser unndrar identitetene seg entydige kategoriseringer. Det feminine og maskuline flyter over i hverandre. Den enkelte identiteten viser ikke tilbake på et naturgitt, stabilt og autentisk indre, men har en flytende, fleksibel

overflate-karakter. Identitet er ikke noe man *er,* men noe man *kan være.* I denne selvrefleksive leken med hvem man er og hvem man ønsker å være er alle symbolske tegn legitime. Madonna bruker reklamefigurer fra *Vogue* så vel som Hollywoodidoler: Mae West, Marilyn Monroe, Marlene Dietrich, Greta Garbo, Bette Davis og Rita Hayworth både i musikken og i videofilmen. Det er særlig kvinnelighetens og seksualitetens kulturelle koder hun spiller ut og leker med. Madonna er vekselvis drag queen, diva, femme fatale, girl-next-door, pornostjerne, sadomasochist med pisk og lær. Det finnes ikke det seksuelle begjær hun ikke fantaserer frem foran en mikrofon eller et kamera.

Madonnas maskerader er uttrykk for et helt sentralt trekk ved samfunnsutviklingen: yngre mennesker vender ryggen til forestillingen om identitet som skjebne, noe som binder en for alltid til sted og opprinnelse. De griper begjærlig etter mulighetene for å ha makt over dannelsen av egen identitet. I denne identiteten virker ulike identitetsfigurer sammen uten å utelukke eller eliminere hverandre: det går an å være både femme fatale og girl-next-door. En slik identitetfigurasjon er mye mer tiltalende enn det identitetsidealet som rådet grunnen under nasjonalstatsregimet, hvor det «normale» ble dannet gjennom utryddelse av alle «avvik».

Mye av livskraften og energien i samfunnet er knyttet til begjæret etter å skape seg et jeg. Her er vi tett på dynamikken i det sosiale livet. Men hvordan forholder denne sosiale dynamikken seg til politikken og til demokratiet?

14.1.4 Det politiske og politikken

«Foran loven står en dørvokter. Til denne dørvokteren kommer en mann fra landet og ber om å få komme inn i loven. Men dørvokteren sier at han i øyeblikket ikke kan tillate ham det.» Slik åpner Franz Kafkas fortelling *Foran loven* fra 1916. Fortellingen sirkler omkring det fundamentale spørsmålet: hva er rettferdighet? Mannen fra landet kommer tilbake, dag etter dag, år etter år. Hans høyeste ønske er at døren skal åpne seg: han vil se hva døren skjuler, hva som ligger bak. Da det nærmer seg slutten for mannen tar han mot til seg og spør dørvokteren: «Alle streber jo efter loven, […] hvordan kan det da være at ingen andre enn jeg i alle disse årene har forlangt å få komme inn.» Da svarer dørvokteren: «Her kunne ingen andre kommet inn, for denne inngangen har ene og alene vært bestemt for deg. Nå går jeg og lukker den.» Døren hadde vært åpen hele tiden. Den skjulte ingen verdens ting.

Lover hviler ikke i seg selv; deres legitimitet eller berettigelse ligger ikke utenfor verden, i Gud eller i universelle, allmennmenneskelige verdier. Lovene er tvert imot helt avhengige av *vår* tillit, og vi er endelige vesener som bærer historiens stempel. Det er *vi* som gir lovene mening og innhold.

Slik også med demokratiet. Det henter ikke sin begrunnelse fra abstrakte forestillinger om likhet og representasjon. Å føle seg beriket og forpliktet av et sosialt fellesskap er ikke avhengig av prinsipper. Demokratiet er som loven i Kafkas fortelling: det er helt avhengig av *vår* anerkjennelse. Det er vi som gir det mening og troverdighet. Demokratiet har tillit så lenge det verner om våre livsformer og åpner seg for skaperkraften. Uten det nakne og sårbare livet har vi ikke noe demokrati.

Demokratiet holdes oppe av symbolsk makt, av våre forestillinger og verdier. Det gjelder alle de institusjonene vi bruker når vi bygger samfunn. Slutter vi å tro på at institusjonene yter oss rett og rettferdighet, går de under. Det var det som skjedde da Muren falt i 1989, så vel som i det 20. århundres revolusjoner. Institusjonene lever i og gjennom vår anerkjennelse. Slik er det også med loven i historien om mannen fra landet. Dørvokteren var en imaginær tankefigur; et produkt av hans egen tro. Han hadde selv installert døren og vokteren.

Betrakter vi demokratiet utenfra, som et rent formelt system for representasjon og kollektive beslutninger, ruller og går det som normalt. Et flertall av befolkningen stemmer ved valgene, og pressen melder om strid om de øverste plassene på nominasjonslistene. Og selv om regjeringen er en mindretallsregjering som styrer i et usikkert parlamentarisk farvann, blir det fattet beslutninger som før. Men der er ett og annet foruroligende tegn: det partiet som periodevis er det aller største slippes ikke til i politikken. Det er også det nyeste av dem. Og partienes valgmøter trekker ikke tilhørere. Når politiske spørsmål diskuteres, er det pressen og TV som setter dagsorden og stiller spørsmålene. Politikken er blitt en politikk på etterskudd; politikerne uttaler seg først etter at en ulykke eller hendelse har gjort det nødvendig å gripe inn.

Det politiske livet triller og går som normalt, men velgerne er ikke som før. De er ikke lenger AP-menn eller Høyre-kvinner; hører ikke hjemme i ett bestemt politisk parti. Ved valgene veksler de om å stemme på det ene eller andre; AP det ene året, Fremskrittspartiet det neste, SV det tredje

året. Partiene har opphørt å være det organisatoriske uttrykk for sosiale bevegelser og identiteter. De er helt uvesentlige i fortellingen om våre liv. Det skapende livsbegjæret utfolder seg andre steder enn i politikken; nye tankefigurer, ord og bilder dannes ikke der. Bare en stivnet retorikk er tilbake fra nasjonalstatens epoke, den gang politikken sprang ut av de sosiale identitetene og klassenes kamp for makt og innflytelse. Det synges fremdeles om røde faner på APs årsmøte. Men refrengene er tappet for resonansbunn i folket. «Substansen» er redusert til forhandlingsprosedyrer og administrasjon av budsjetter.

Politikken i Norge er grå og forskjellsløs. Det er vanskelig å skille partiene fra hverandre. Pressen gjør det heller ikke; de har opphørt å være partiorganer. Men mediene opererer som politiske aktører på nye måter, ikke minst TV. De setter saker på dagsorden som politikerne må ta stilling til – ut fra kriterier på hva som er god journalistikk og god underholdning. Men politikerne har forsøkt å fornye politikken. I 1998 ble det nedsatt en kommisjon, Verdikommisjonen. Oppgaven var å «bidra til en bred verdimessig og samfunnsetisk mobilisering for å styrke positive fellesskapsverdier og ansvar for miljøet og fellesskapet», som det står i mandatet. Men førte det til en revitalisering av demokratiet?

«I Norge lever de fleste mennesker gode liv.» Slik innleder Verdikommisjonen sin *Midtveisrapport.* Og den fortsetter: «I Norge har vi et velfungerende demokrati. Vi har åpne valg. Storting og kommunestyrer arbeider med alvor og ærlighet. Vi har ytringsfrihet og frihet til religionsutøvelse. Vi har en fri presse som gir borgerne kunnskap om sitt samfunn og sin verden. Vi har en aktiv og levende samfunnsdebatt. […] Vi har en likhetskultur og likhet er en sterk norsk verdi.» Selvsagt er det ett og annet som kunne vært bedre, sies det. Og dette ville Verdikommisjonen gjerne gjøre noe med. Kommisjonens medlemmer gikk til oppgaven med liv og lyst som de gode verdiers tapre forsvarere.

Men hvem og hva forsvarte de? Hvem var subjektet i Verdikommisjonens arbeid? Som sitatene fra *Midtveisrapporten* antyder, var det de formelle og abstrakte subjektene som vi kjenner fra tradisjonelle maktteorier – de som lar seg lese ut av lover og regelverk. Det handlet om ytringsfrihet, ikke konkrete ytringer; om frihet til religionsutøvelse, ikke om religiøse praksiser. Men til forskjell fra maktteoriene ble de formelle og abstrakte subjektene gitt innhold og identitet gjennom honnørord som «alvor», «ærlighet», «fri», «aktiv», «levende». Disse verdiene var Verdikommisjonen for, og de forsvarte dem innenfor det maktforskeren Jill Loga har kalt for «godhetsdiskursen».

Diskurser er måter å bruke språket på. De springer hverken ut av lover, institusjoner eller maktpersoner i formelle posisjoner. De behøver heller ikke være en del av den bevisste tale. Diskurser er et sett av retoriske former og tankefigurer som setter seg igjennom i bestemte sosiale felt og situasjoner. Noen diskurser blir kommunikasjonsregimer: språk som får hegemonisk makt. Diskursen setter da grenser for hva som kan bli sagt, representert, få en kommunikativ form, hvilke valg som kan treffes og hvilke handlinger som lar seg forstå. Hegemoniske diskurser gjør at noen lett finner et språk for sine erfaringer, mens andre forblir tause og usynlige.

I godhetsdiskursen tales det om de gode verdier, dem det ikke strides om. Verdikommisjonen var for eksempel mot krig, vold og trafikkulykker, og for velferd og omsorg. Og det tales på en bestemt måte: den talende setter seg i det godes sted, som godhetens høye beskytter. Dermed blir mottakeren tilskrevet en bestemt posisjon i samtalen: som klakør eller avmektig. For hvem kan være mot det gode? Hvem vil for eksempel stå fram som motstander av omsorg eller argumentere for trafikkulykker? Godhetsdiskursen åpner for én type svar: umiddelbar aksept. Taushet, latter eller ironi er eneste måter å yte motstand. I pressen ble Verdikommisjonen gjerne møtt med sarkasme. Men den som ler eller ironiserer innenfor godhetsdiskursen løper en risiko: i møtet med godheten kan kritikken lett fremstå som egoisme eller kynisme.

Godhetsdiskursen forhindret Verdikommisjonen fra å skape debatt. Den gjenåpnet heller ikke forbindelsen mellom individene og politikken. Og grunnen er enkel: fellesskapsverdiene ble feilplassert. De ble tenkt innenfor nasjonalstatsregimets logikk, hvor demokratiet er knyttet til forestillingen om et fellesskap og en folkets røst, folkeviljen. Verdikommisjonen snakket om det norske samfunnet i entall, som en enhetskultur. Forståelseshorisonten var den samme som i Kroghs freske.

Verdikommisjonen roste det norske samfunnet for å være en «likhetskultur». Igjen hører vi gjenklangen fra nasjonalstatsregimet; hvor like levevilkår var et overordnet politisk mål. Det handlet om fordelingen av materielle ressurser, men likhet var også noe annet og mer: en drøm om en verden uten forskjeller. Denne drømmen

klinger også med i *Verdikommisjonens* rapporter, hvor likhet er en moralsk verdi. Likhet kan bare realiseres ved å undertrykke forskjeller, ved å håndtere ulikhet som avvik. Først da kan vi få en enhetskultur, hvor alle verdier er felles. Idealiseringen av enhetskulturen har fortrengt minnet om sosiale konflikter: det var klassekampene som gav politikken kraft og dynamikk. Er idealet om en felles, enhetlig kultur et gode for demokratiet? Svaret finner vi ved å ta utgangspunkt i demokratiets eneste eksistensberettigelse: at vi bli hørt, at systemet er åpent for vår stemme. Det er det som teller når noen skal representere oss, være våre stedfortredere i politikken.

Hva er et menneske? «Et mønster på naken hud». Når nakent, sårbart liv individueres, når vi blir individer med bestemte egenskaper, formes vi ikke etter ett og samme mønster. Vi tilhører mange sosiale fellesskap, som skapes gjennom samhandling med ulike mennesker: familie, venner, kolleger, folk med bestemte fritidsinteresser, bestemte livssyn, folk som deler kjønn og seksuell legning. Disse identitetene lar seg ikke sammenfatte i en kjerne eller essens, slik man forestilte seg under nasjonalstatsregimet. De kan derfor heller ikke få et organisatorisk uttrykk i ett og samme politiske parti. Identiteter er dessuten ikke stabile, men påvirkes av skiftende omgivelser: «Det er nok at bare én eneste av tilhørighetene blir berørt, og hele personen begynner å dirre.» Verdienes opphav er ikke folket eller nasjonen; de springer ut av det enkelte menneskes livsbegjær og formes i møtet med andre mennesker – når individet utvikler sin egen stemme. I et forskjellsløst samfunn, som er uten distinksjoner og indre grenser, dannes det ikke individer. Var alle mennesker uten hår, ville vi ikke hatt sosiale fellesskap som silkehudfolket.

De sosiale distinksjonene inngår i ulike maktspill som skaper herredømmerelasjoner mellom mennesker. I løpet av de siste hundreårene har det vært gjort iherdige forsøk på å befri oss fra slike herredømmer. Frihet har vært tenkt som en frigjøring fra undertrykkende krefter. Makten er et hinder, sies det; men den kan utryddes fordi den er uavhengig og ytre i forhold til den som undertrykkes. Først når makten er borte, kan individet leve ut sin identitet. Og som i det lille, også i det store: hele samfunn skulle frigjøres på denne måten. Når makten var fjernet, sa politiske strateger, kunne utopien om det gode samfunn leves ut: det klasseløse samfunn, det ariske samfunn, etc. Visjonene hadde ulik ideologisk farge, men de forenet seg i fremtidsbilder av samfunnet som totalitet; et samfunn uten makt og sosiale distinksjoner. Ønsket om å skape likhet ble knyttet til normaliseringsstrategier; en håndtering av forskjeller som avvik som måtte utryddes. Derfor ble de også totalitære: utopien om det gode samfunn kunne bare realiseres ved revolusjoner eller radikale inngrep som utryddet alle ulikheter. «Alt det gamle vi med jorden jevner», som det heter i *Internasjonalen.* Drømmene om det gode samfunn endte i uniformering og i folkemord.

Kampen for frihet må tenkes og utøves på helt andre måter. Hvor radikal den enn kan være i sine former, kan friheten ikke situeres i utopiske steder utenfor samfunnet. Lengselen etter frihet er en del av den rådende samfunnsorden. Makten i biopolitikkens epoke virker inn på og er en drivkraft i individualiseringsprosessene, i begjæret etter å skape seg et jeg. Dette livsbegjæret forutsetter og fremmes gjennom berøring med andre og forskjelligartede mennesker. Striden mellom ulike identiteter er en uløselig del av det sosiale liv. Uten distinksjoner og forskjeller dannes det verken individer eller sosiale fellesskap. Hadde alle mennesker vært utstyrt med hår, hadde vi ikke hatt silkehudfolket. Vi kan, ved å låne et uttrykk fra den politiske filosofen Chantal Mouffe, kalle denne sosiale dynamikken for «det politiske». Det må ikke forveksles med medielogikkens konflikter, som utfolder seg innenfor mye trangere, språklige rammer. Det politiske har en annen opprinnelse: det nakne, sårbare livet.

Ordet «politikk» reserverer Chantal for den vanlige betydningen: politiske partier og styringsorganer. Det gode demokratiet finner vi der hvor politikken næres av det politiske. Det politikken kan gjøre, er å legge forholdene til rette for det skapende livsbegjæret. Som styringsideal er dette en antibyråkratisk politikk, som er mer opptatt av å skape berøringspunkter mellom ulike identiteter og sosiale bevegelser enn av forvaltning og formelle regelverk. Ved å skape nye berøringspunkter kan politikken få næring fra det politiske og selv være en siviliserende kraft, som sørger for at alle får mulighet til å tale og handle. Den politikken som springer ut av det politiske er på parti med den åpnende makten, som beruser og inspirerer, og ikke med den kontrollerende og innsnevrende makten som setter grenser for tanke- og handlingsrommet.

Slik er ikke politikken i dagens Norge. Den har mistet berøringen med det politiske. I den grå og distinksjonsløse partipolitikken har vi ingen representanter; ingen som målbærer våre erfaringer. Skal politikken bli representativt i kvalitativ forstand, må vi kanalisere det politiske, den sosiale

dynamikken, inn i partier og styringsorganer. Dit kommer vi ikke uten at også pressen forlater den gamle retorikken fra nasjonalstatsregimet og åpner seg for det nye. Den politiske journalistikkens virkefelt må utvides fra politikken til det politiske, slik at den fanger opp erfaringene fra striden mellom identitetene. Det innebærer blant annet en overskridelse av grensene mellom den politiske journalistikken og kulturjournalistikken (inklusive populærkulturjournalistikken). Madonna og Jon Fosse er tettere på det politiske enn politikerne og de politiske redaktørene.

Det politiske kan aldri gå fullstendig opp i politikken. Skapende livsbegjær overskrider enhver formalisering og organisering. Makten finnes både utenfor og innenfor representative systemer og styringsprinsipper. Den er noe mer enn lovens bokstav; «mannen fra landet» er også en del av den.

14.1.5 Konklusjon

Vi lever i en tid med maktrelasjoner og herredømmeformer fra to ulike regimer: nasjonalstatsregimet og det nye regimet som følger med globaliseringen av økonomi og kultur. Mens den nasjonale kapitalismen produserte håndfaste og materielle gjenstander, utmerker den globaliserte kapitalismen seg med nye former for produksjon innenfor et administrativt, kommunikativt og følelses/opplevelsesmessig register. Det dreier seg om ledelse, medier, kultur, utdannelse, helse og livsstil. Produktene er kommunikasjon og livsformer som spres over store deler av kloden.

Spredningen skjer gjennom ny teknologi og et markedsspråk som underlegger seg stadig nye samfunnsfelt. Det utøver symbolsk vold mot det språket vi bruker for å fastholde og reflektere over eksistensielle og sosiale erfaringer. Denne symbolske volden må tas på alvor. Registeret av nye ord, bilder og tankefigurer må utvides, ikke snevres inn. De viktigste kunnskaps- og meningsbedriftene må så langt det er mulig beskyttes mot markedskreftene. Og forbindelsen til det politiske bør gjenåpnes. Først når politikken gir stemme til våre eksistensielle og sosiale erfaringer, kan vi føle oss representert i kvalitativt forstand.

14.2 Særuttalelse fra Hege Skjeie

14.2.1 Demokrati, makt og menneskerettigheter

Fem års makt- og demokratiutredning er gjennomført, med en bokserie som teller nærmere førti titler, og en rapportserie på mer enn sytti titler. Som medlem av utredningens forskergruppe har jeg gjennom disse fem årene arbeidet med temaer som strekker seg fra sosialdemokratiske styringstradisjoner og korporative forhandlingskulturer til dagens elitepolitiske konstellasjoner og mediale offentligheter. Og en omfattende analyse av strukturell mannsdominans, holdninger til likestilling og utviklingslinjer i norsk likestillingspolitikk gjennom de siste tretti årene er publisert nå i juni 2003: *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk.* Den kan sees som en form for «sluttrapport» for makt- og demokratiutredningens analyser av kjønnsmakt og likestillingspolitikk. Boken problematiserer likestillingens «selvfølgelighet» som nasjonal elitekonsensus, og diskuterer konkrete utfordringer for norsk likestillingspolitikk i forlengelsen av internasjonale debatter om likestilling og kjønnsrettferdighet.

Fredrik Engelstad, Per Selle og Øyvind Østerud har levert en uttalelse om konklusjoner fra makt- og demokratiutredningen basert på boken Makten og demokratiet – en sluttbok. Siri Meyer har levert en egen uttalelse der hun argumenterer for et humanistfaglig maktperspektiv. For egen del har jeg opplevd at det å stille spørsmål om kjønnsrettferdighet til makt- og demokratiproblematikk kan gi andre fortolkninger av samfunnsmessige utviklingstrekk enn de som fremmes i flertallsuttalelsen. Den diagnostiserer «folkestyret» som numerisk basert og territorialt avgrenset majoritetsmakt – «et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvedtak og folkevalgte organer». Dette er for så vidt i overenstemmelse med maktutredningens mandat, der det het at hovedtemaet skal være «vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse» – det mandatet kaller det representative demokratiet, der det, lokalt og sentralt, må eksistere «funksjonsdyktige styringsorganer som er representative, har legitimitet og autoritet». I sju enkeltpunkter ble endringsprosesser som «påvirker og utfordrer det representative demokratiet» listet opp: økt internasjonalisering, ny teknologi, den offentlige meningsdannelse, miljøutfordringene, det flerkulturelle samfunnet, kompetanse- og kunnskapssamfunnet, samt desentralisering, deregulering og privatisering (se Stortingsvedtak 11.12.97). Flertallets konklusjon er, enkelt sagt, at «folkestyret forvitrer». Det tolker mange endringsprosesser til å peke i denne samme retningen. Ulike former for «tilleggsdemokrati«– dvs. «rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati, barometerdemokrati», kan nok utdype folkestyret som

formelt beslutningssystem, men likevel ikke erstatte det, heter det i flertallsuttalelsen.

Jeg er uenig i en slik perspektivering. For eksempel er flertallsuttalelsens konklusjoner om rettighetspolitikk og rettens internasjonalisering preget av konstitusjonelle og juridiske vurderinger av endringer i formell, territorialt avgrenset, myndighetsfordeling når internasjonale avtaler og konvensjoner innarbeides i norsk lov. Men den kjønnspolitiske betydningen av rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner handler ofte om muligheter for individuell og kollektiv *bemektigelse*. Mange konkrete diskusjoner om kvinners levekår er substansielt transnasjonale, i den forstand at de er koplet opp mot normer om selvbestemmelse, ikke-diskriminering, likeverd og lik deltakelse. Slike normer utfordrer mange former for innforstått og selvfølgeliggjort majoritetsmakt, så vel innenfor som på tvers av stats- og samfunnsformasjoner. Hele FNs kvinnekonvensjon – «konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner» representerer én slik utfordring, når den konstaterer at generelt formulerte menneskerettigheter ikke gir tilstrekkelig rettighetsvern for kvinner, og at nasjonalstatlig lovgivning og fordelingspolitikk må reflektere dette. Slik jeg ser det handler slike problemstillinger mer om grunnlagsdemokrati enn om tilleggsdemokrati.

Det er viktig å diskutere også dette substansielt: Hvordan rettighetspolitikk og internasjonale menneskerettighetsdoktriner konkret kan bidra til *utvidelser* av demokratisk ansvar og demokratisk praksis, innenfor og på tvers av nasjonalstatlige rammer. Flere bidrag i maktutredningen har vist det uforløste forholdet mellom demokrati i numerisk form – som majoritetsmakt – og vern om menneskerettigheter slik disse er nedfelt i internasjonale konvensjoner som også Norge har sluttet seg til.[2] I denne uttalelsen skal jeg derfor konkretisere synspunktet gjennom en serie eksempler på hva internasjonal likestillingsrett kan bety i nye politiseringsprosesser, på tvers av landegrenser, i norsk politikk og for norske samfunnsforhold.

14.2.2 Mer om mandatet

Mandatet for den norske makt- og demokratiutredningen var ikke spesielt innrettet mot komparative analyser. Parallelt med den norske, ble det imidlertid også igangsatt en dansk makt- og demokratiutredning.[3] Mens det norske mandatet nøyde seg med å hevde at «folkestyret» var under press, gikk det danske mandatet lenger: «Det danske folkestyrets utvikling oppleves som et reelt tab av demokratisk indflydelse og dermed en reduktion af tiltroen til de demokratiske beslutningsprocessers styrke og relevans». Det etterlot – heter det i boken *Folkets styre* fra den danske maktutredningen – et inntrykk av at makten lenge har vært på vei ut av de velkjente demokratiske organisasjoner og institusjoner til fordel for andre mindre demokratisk funderte aktører, som embetsmenn, interesseorganisasjoner, massemedier og internasjonale aktører, og da særlig EU (Damgaard 2003). Her blir altså «makten» noe som forflyttes, og «demokratiet» noe som forspilles. For danske maktutredere ble det viktig å korrigere: økt innflytelse i det som her ble kalt «parlamentariske omgivelser» er ikke avgrenset til Danmark, det preger utviklingen i en rekke etablerte demokratier, som alle må innstille seg på endrede vilkår for demokratisk styre i fremtiden.[4]

Mandater representerer altså også et press. Her har de vel mest bidratt til å modellere (det gamle) folkestyrets perfekte demokrati under (ny) beleiring. Dette modellpresset hadde jeg ikke tenkt så mye over da jeg startet i utredningsjobben. Slike tanker har blitt mer påtrengende etter hvert. Folkestyret er, som valg- og flertalls-

[2] Se for eksempel Tordis Borchgrevink: Makten eller æren?, samt Likestilling – det flerkulturelle demokratiets hodepine, begge i Brochmann, Borchgrevink og Rogstad: Sand i maskineriet, 2002, også Kirsten Ketcher: Kvinners rettigheter i et nytt rettslig landskap, i Tranøy og Østerud red, 2001: Mot et globalisert Norge?.

[3] De var ikke koordinert på politisk nivå, og ble det heller ikke på utredningsnivå. Mandatet viste til pågående parallelle utredninger og anbefalte at det ble knyttet en nordisk/internasjonal referansegruppe til arbeidet. De danske og norske forskergruppene har hatt enkelte fellesmøter og enkelte parallelle/sammenkoplete prosjekter, og har arrangert en felles konferanse.

[4] Diskusjonen i *Folkets styre* tar utgangspunkt i en idealtypisk parlamentarisk makt- og ansvarskjede, som - heter det i boken - eventuelt også kunne beskrive en faktisk situasjon i et tradisjonelt, statisk, og relativt isolert samfunn med begrenset offentlig aktivitet. Basert på nordisk statsvitenskapelig forskning diskuteres det hvordan en rekke institusjoner i den parlamentariske omverdenen har fått større innflytelse gjennom de siste tiårene - som for eksempel massemediene, domstolene, nasjonalbanken, eller selvstendige statsvirksomheter. «Intern»-parlamentariske forhold, som mindretallsparlamentarisme og forholdet mellom regjering og folketing diskuteres også, men ikke sentrale representativitetsspørsmål knyttet til klasse, kjønn og etnisitet. Hovedtolkningen er at den politiske makt- og ansvarskjede, innenfor de eksisterende rammer, fungerer godt i Danmark. Mest betenkelig er avstanden mellom velgere og representanter i spørsmål om europeisk integrasjon (se Damgaard 2003)

basert beslutningsform, langt fra å være en dilemmafri demokratiformel. Også fra den norske nærhistorien vet vi mye om hvordan kompakte majoritetsformasjoner har forvaltet triste ensrettingstradisjoner og krenkende former for flertallstyranni. I mange sammenhenger er også *«folke*styre» en eufemisme for mannsdominerte beslutningsstrukturer og -kulturer. Det gjelder i Norge som andre steder; hvordan har også maktutredningens eliteundersøkelse konkret dokumentert (se under). Slike tilstander lar seg ikke enkelt historisk tilbakelegge, og dette er et kjernepunkt i så vel rettstatsgarantier som i de prinsipielt statsløse menneskerettighetsdoktriner. Individer og grupper trenger rettighetsvern utover de som følger flertallsvoteringer. Stater trenger å binde tvangsmonopolet. Og majoriteter trenger å kjenne sine egne demokratiske begrensninger. Det nye er rettsliggjøringen av slike demokratiske prinsipper gjennom internasjonalt bindende avtaler og konvensjoner. I etablerte demokratier kan de gi nye grunner for hvorfor og hvordan majoriteter trenger å problematisere egne selvfølgeligheter. I norsk sammenheng er politiseringen av urfolksrettigheter et svært nærliggende eksempel på dette.

Mandatet for makt- og demokratiutredningen viste liten interesse for kjønnsmaktproblematikk. Ingen av de opplistede endringsprosessene ble ansett å ha viktige kjønnsdimensjoner. En bisetning åpnet likevel opp. Der het det at «utredningen også burde ta hensyn til at sosiale og kulturelle skillelinjer, alder og kjønn, kunne ha betydning for enkeltmenneskets deltakelses- og innflytelsesmuligheter». Og forskergruppen kunne, dersom den kom til at også andre faktorer burde studeres, stå fritt til å gjøre dette (Stortingsvedtak 11.12.97) Ved oppnevningen av forskergruppen som skulle lede utredningsarbeidet, gjorde arbeids- og administrasjonsministeren det klart at jeg hadde en særlig forpliktelse til å sørge for maktanalyser med kjønnsperspektiv.

På dette grunnlaget har jeg dels gjennomført egne empiriske prosjekter, dels støttet et mer mangfoldig inntak til kjønnsmaktanalyser i utredningsregi. De har vært konsentrert om velferdsstat og arbeidsliv, partipolitikk og kjønnspolitiske offentligheter. Prosjektene har, stikkordsmessig, analysert kjønnshegemonier i det moderne arbeidslivet, likelønnsproblematikk, omsorgspolitikk og omsorgsetikk, likestillingspolitikkens internasjonalisering, religionenes problematiske patriarkater og mannsmonopoler i nordisk akademia, kjønnspolitisk organisering og lobbyisme i Norge og linjer i feminismens politiske historie.Flere analyser søker å trekke opp en ny politisk debatt om hva kjønnsrettferdighet kan bety. Hvilken betydning har det for eksempel at nye sosiale rettigheter for omsorgsarbeid differensierer så sterkt etter en lønnsarbeidsforutsetning? Hvordan kan menns ambisjoner for farsomsorgen innfris når økonomiske føringer tilrettelegger så sterkt for morsomsorgen? Hvordan kan ytringsfrihet kombineres med retten til vern mot seksualiserte krenkelser? Og hvor går majoritetspolitikkens grenser i forhold til patriarkalske former for kontroll med kvinner? Slike debatter om kjønnsrettferdighet og frihet jakter ikke nødvendigvis på bestemte politiske «løsninger». Heller prøver de seg på demokratidiskusjoner som kan veie ulike hensyn og perspektiver mot hverandre. «Folkestyret» har heller ikke – i mandatets noe snevre begrepsforstand – vært en «sentral tilnærming» i flertallet av analyser. Det tilstrebede mangfoldet i tilnærminger og tematiseringer betyr derimot at forskerne som har bidratt i maktutredningen gjør det i kraft av sine egne stemmer, og med ulike teoretiske og empiriske forankringspunkter for resonnementer og analyser. Disse må derfor leses og diskuteres på sine egne premisser.[5]

I mandatet for utredningen inngår også en bestilling om «å legge stor vekt på å formidle forskningsresultatene til allmennheten, og bidra til en opplyst og god debatt, både underveis og etter at utredningen foreligger». Det siste året har jeg samarbeidet med Forskningsrådets informasjons- og dokumentasjonstjeneste for kvinne- og kjønns-

---

[5] Dette omfatter bøkene Kjønnsrettferdighet – utfordringer for feministisk politikk (red. Cathrine Holst, 2002), Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv (red. Anne Lise Ellingsæter og Jorun Solheim, 2002), Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk (Hege Skjeie og Mari Teigen, 2003) Omsorgens pris. Om kjønn, makt og marked i velferdsstaten (red. Lise Widding Isaksen, 2003), Et spørsmål om medborgerskap (Gro Hagemann, under arbeid) og rapportene Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse (Geir Høgsnes, nr. 16) Abortpolitikkens utfordringer (Kari Tove Elvebakken, nr. 35), Kjønn og makt i offentlig omsorgsarbeid (red. Karen Christensen, nr. 34), Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinners politiske innflytelse (Line Nyhagen Predelli, nr. 60), Lyst, lidelse og legitimitet. Om kjønnsmakt og likestilling i Akademia (Elisabeth Rogg, nr. 63). Fire temanumre av tidsskriftet *Kvinneforskning* har tilknytning til maktutredningen og omfatter Politikkens steder - og kjønnets plass (nr. 3-4, 1998), Kjønn og globalisering (nr. 2, 2001), Kjønn i medisinsk praksis (nr. 4, 2001), og Hannah Arendt (nr. 4, 2002). Se også Svekket kvinnemakt? (red. Nina Berven og Per Selle, 2001), Maktens samvittighet (Halvard Vike m.fl., 2002), og Sand i maskineriet (Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad, 2002). Kjønnsmaktanalyser har også inngått i en rekke andre publikasjoner fra maktutredningen, se nettstedet Kjønnsmakt, www.kilden.forskningsradet.no.

forskning – Kilden – om et eget nettsted som formidler kjønnsmaktanalyser innenfor rammen av hele maktutredningens bok- og rapportserie, gjennom oversikter, presentasjoner, intervjuer og portretter (se www.kilden.forskningsradet.no, eventuelt lenke fra www.maktutredningen.no) Dette formidlingsarbeidet avslutter vi i løpet av 2003 gjennom et samarbeid med likestillingssekretariatet i Utdannings- og forskningsdepartementet om nettsted og annen forskningsformidling spesielt rettet mot elever i ungdomsskole og videregående skole. I samarbeid med andre kjønnsforskningsmiljøer har jeg arrangert to større nordiske konferanser; en ved utredningens oppstart og en ved avslutningen. En rekke arbeidsmøter og seminarer har også vært arrangert i løpet av femårsperioden.[6] Jeg tror nettopp det er mangfoldet i analyser og arbeidsformer som har hatt betydning for den feministiske maktdebatten gjennom de siste årene, og da med et nedslagsfelt som når langt utover akademias nærmiljøer. Formidlingsprosjektet i samarbeid med Kilden har vært viktig, på samme måte som debatt i tidsskrifter, fag- og dagspresse om flere av disse bøkene og rapportene. Her vil jeg også mene at debattinteressen så langt har vært minst blant maktutredningens egne oppdragsgivere, dvs. i partipolitiske miljøer.

Mange av utredningens kjønnsmaktprosjekter har sine viktigste forankringspunkter i nordisk og internasjonal feministisk fagdebatt, og mange empiriske prosjekter diskuterer internasjonaliseringens konsekvenser for kvinner. Dette er viktige korrektiver til et fokus for maktutredningsgenren som ellers kan invitere til sterk dyrking av nasjonale særpreg. Som vi ser i mandatene for de parallelle norske/danske utredningene; analyseenheten er Norge/Danmark; den norske/danske (nasjonal)staten; dens «verdensbilder» og bilder av seg selv. Det er greit nok, men problematisk når særpreget tar overhånd. Det norske utredningsmandatet fastslo at «utgangspunktet skal være den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg, med fri meningsdannelse og muligheter for å påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv og ens eget liv». Men som kjent er det ikke noe spesielt «norsk» ved prinsipper om frie valg, fri meningsdannelse og deltakelse i beslutningsprosesser. Slike prinsipper bidrar til å konstituere styreformen i en rekke av verdens land. Mer generelt tilhører de også katalogene over menneskers grunnleggende sivile og politiske rettigheter, slik disse for eksempel er nedfelt i internasjonale deklarasjoner og konvensjoner gjennom det siste halve hundreåret.[7] I de fleste land har de likevel ikke kunnet forhindre en kulturell konsentrasjon av beslutningsmakt mellom menn.

14.2.3 Folkestyret og mannsdominansen

Maktutredningens lederskapsundersøkelse (eliteundersøkelsen) representerer, sammen med en bredt komparativ medborgerundersøkelse, de to store empiriske kartleggingene som forskergruppen selv har initiert og gjennomført. I eliteundersøkelsen la jeg inn et omfattende spørsmålssett om holdninger til likestilling og virkemidler i likestillingspolitikken, spørsmål som senere ble gjentatt i surveys for befolkningsutvalg. Dokumentasjonen av posisjonell mannsdominans, og avstanden mellom generell tilslutningsretorikk og konkrete kjønnskontroverser i likestillingspolitikken framkom som viktige resultater. Eliteundersøkelsen kartlegger hvem det er som befolker topposisjoner innenfor henholdsvis forsvar, rettsvesen, politi- og påtalemakt, kirke, forskning og høyere utdanning, sentralforvaltning, medier, kulturinstitusjoner og -organisasjoner, interesseorganisasjoner, næringsliv og partipolitikk. På toppen av de hierarkiene som undersøkelsen oppsøker, er den gjennomsnittlige mannsdominansen på 84 prosent, med en variasjon fra 90 prosent eller mer i for eksempel næringslivets og justisfeltets toppstillinger, til rundt regnet 60-65 prosent i deler av partipolitikkens, interesseorganisasjonenes og kulturlivets topp-posisjoner.[8]

Men også partipolitikken demonstrerer store interne variasjoner, for eksempel illustrert i 50-50-fordelingen i Arbeiderpartiets stortingsgruppe og 90-10-fordelingen i Fremskrittspartiets. Mange

[6] Den første konferansen: Usynlige grenser - kjønn og makt, ble finansiert og arrangert i samarbeid med Forskningsrådets program «Kjønn i endring: Institusjoner, normer, identiteter», i Oslo i november 1999. Den andre konferansen: Kjønnsmakt i Norden ble arrangert i Oslo i juni 2003. Den ble finansiert i et samarbeid med Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning, den norske forskerforeningen og senteret for kvinne- og kjønnsforskning ved Universitetet i Oslo, mens Kilden sto for det praktiske arrangementet. Rapport fra den første konferansen finnes på Makt- og demokratiutredningens hjemmeside: www.maktutredningen.no, mens program, oversikt over arbeidsgrupper, foredrag, oppsummeringer og presentasjoner fra den andre konferansen finnes på Kildens hjemmeside: www.kilden.forskningsradet.no.

[7] Jfr. også Kvinnekonvensjonens artikkel 7-8, og FN-resolusjonen om «rett til demokratisk styresett» fra 1999.

norske kommunestyregrupper har ekstremt skjev kjønnsfordeling, og på ordførernivået er mannsdominansen på 85 prosent. Kvinnerepresentasjonen i Sametinget er nesten halvert fra starten i 1989 fram til siste sametingsvalg i 2001. Gjennomsnittlig sett har det «representative demokratiet» ikke blitt mer kjønnsrepresentativt enn det var på midten av 1980-tallet.[9] På stortingsnivået blir den begrensede inklusjonsiveren enda tydeligere når vi spør hvordan nominasjonene reflekterer flerkulturelle representasjonskrav. Det gjør de stort sett ikke. Og mangfoldet av organisasjoner for innvandrerkvinner forteller selv om hvordan de innenfor rammen av nasjonal partipolitikk opplever langt mindre lydhørhet i spørsmål som handler om adgang til arbeidsmarkedet og arbeidsvilkår enn i spørsmål om seksualisert vold og tvangsekteskap. Disse organisasjonene har jevnt over dårlig tilgang til tradisjonelle politiske og korporative strukturer, slik at politiske påvirkningsmuligheter mest handler om nettverk og lobbyarbeid på enkeltsaker.[10]

Som partidrevet reformpolitikk er likestillingspolitikken preget av ad hoc-tilnærminger og det vi kan kalle offisielle likestillingsstunts; akutt tiltaksiver på begrensede felt. Gjennom 1990-tallet har den vært klart mer begrenset enn for eksempel svensk reformpolitikk.[11] Mer systematisk har likestillingen ofte – om ikke alltid – vært forvaltet som et felt med innlagt vikeplikt. Den kombinerer gjerne bred tilslutningsretorikk med bastante tilpasningskrav, der tilordningen til de maktkonstellasjoner som «er» har vært påfallende stor. Slik vi har oppsummert i *Menn imellom:* I møtet med trosfriheten blir diskrimineringsvernet tilpasset. I møtet med forhandlingsfriheten blir likelønnsretten moderert. I møtet med organisasjonsfriheten blir deltakelsesretten krympet. I posisjonelle maktfelt konstituerer en overveldende mannsdominans ofte lite annet enn forbigående forlegenhet.

Eksklusjonskulturer

Den formidable mannsdominansen i eliteutvalget tegner en skarp kontrast til all offisiell retorikk om norske likestillingsparadiser. Og den bryter kraftig med diffuse forestillinger om likhetstradisjoner og egalitære rekrutteringskulturer. I stedet tematiserer den statsstyrets forgreininger i for eksempel sentralforvaltning og justissektor som ekskluderende ledelsesstrukturer. Eliteutvalget er dominert av middelaldrende, hvite menn med over- og middelklassebakgrunn. Så godt som samtlige har en etnisk norsk bakgrunn. De har oftere vokst opp i Oslo enn i andre større byer, og kommer bare sjeldent fra små landbruks- og fiskerikommuner i distriktene. Mest urban er næringslivseliten og lederne innenfor justissektoren. Samlet sett har utvalget en privilegert klassebakgrunn – nesten fire ganger så mange i eliteutvalget som i befolkningen har familiebakgrunn i det som i undersøkelsen er klassifisert som overklassen eller øvre middelklasse. Og de vedlikeholder da selvsagt privilegier som tradisjonelt følger klassebakgrunn: Inntektsnivået er over tre ganger høyere enn i befolkningen. Men også her er det skjevt fordelt; næringslivslederne har i snitt fire ganger så høy inntekt som lederne i offentlig sektor. Det er gjennomgående kjønnsforskjeller i inntekt i eliteutvalget: totalt tjener menn dobbelt så mye som kvinner. Innenfor hver sektor er forskjellene i inntekt mindre, men går altså gjennomgående i menns favør. Gjennomgående egalitære trekk ved norske lederstrata er det med andre ord vanskelig å identifisere.[12]

---

[8] Den eliteinterne rangeringsordenen er parallell i alle de tre skandinaviske landene. Tre maktutredninger har dokumentert det samme hovedmønsteret. Undersøkelsene varierer noe med hensyn til i hvor stor grad de konsentrerer seg om institusjonelt definerte eliteposisjoner eller også inkluderer uformelle elitegrupper. Men uansett utvalgsmetode er resultatet påfallende likt. Mannsdominansen er minst i politikk, fulgt av kultur, deretter organisasjon, media, akademia og forvaltning – som alle ligger nær gjennomsnittet totalt sett – med kirke, næringsliv og forsvar som tilnærmede mannsmonopoler på toppnivåene. For kirkens vedkommende gjelder det når vi som her konsentrerer oss om embetsstillingene.

[9] For detaljerte oversikter, se Skjeie og Teigen 2003: 56-58 og 70-77.

[10] Se Line Nyhagen Predelli: Uformelle veier til makt, 2003.

[11] Mens dansk likestillingspolitikk framstilles som smalere enn den norske, se Annette Borchorst og Drude Dahlerup: Ligestillingspolitik som diskurs og praksis. København: Samfundslitteratur, 2003. For en sammenligning av svensk og norsk politikkbygging, se ellers Skjeie og Teigen, kapittel 2. Anbefales kan også henholdsvis den svenske regjeringsrapporten: Jämt och ständigt, fra juni 2003, og høringsnotatet til innarbeidingen av FNs kvinnekonvensjon, også det fra juni 2003, der norske departementer redegjør for hvilke utfordringer *de* ser i forlengelsen av en slik innarbeidingsplan.

[12] Se Skjeie og Teigen 2003: 58-59, basert på Klausen i Gulbrandsen m.fl. 2002.Utvalget til Makt- og demokratiutredningens eliteundersøkelse består av 1725 personer. 1710 ledere ble intervjuet av et intervjuerkorps fra Statistisk sentralbyrå, mens jeg selv intervjuet regjeringen separat, i kombinasjon med utfylling av standard intervjuskjema. Disse intervjuene er, sammen med regjeringsintervjuer jeg gjennomførte ti år tidligere, også grunnlag for diskusjonen av utviklingslinjer i regjeringens arbeidsvilkår i "Inne i beslutningsmaskinen" – regjeringen som kollegium, publisert i Tranøy og Østerud red. *Den fragmenterte staten* 2001.

Holdningsdata viser en dyp kløft i hvordan grupper av kvinner og menn prioriterer likestilling og likestillingspolitikk. Til tross for uttallige forsikringer om det motsatte: dette ikke et friksjonsfritt, motstandsløst eller makttomt rom. Som diffus verdi har likestillingen stor oppslutning og fremstår langt på vei som et felles, men da heller innholdstomt, referansepunkt. Som konkret, institusjonelt festet, politikk engasjerer likestillingen kvinner langt mer enn menn, men kontrolleres av menn i langt større grad enn av kvinner. Analyser viser også at der mannsdominansen er som sterkest, er ofte likegyldigheten størst. Det gjelder særlig tydelig i justisfeltet og i privat næringslivsledelse, men også i for eksempel sterkt mannsdominerte deler av partipolitikken.

Analysene viser også hvordan menn i institusjonelle lederposisjoner har problemer med å se diskriminering som et relevant likestillingsproblem, særlig innenfor egne virksomheter. Den viktigste forklaringen på mannsdominansen er – slik lederne samlet ser det – at for få kvinner søker seg til lederstillinger. I tillegg til denne, får bare en annen forklaringsform stor tilslutning, at kvinners omsorgsoppgaver begrenser innsatsen på jobben. Tendensen er med andre ord tydelig: mannsdominansens grunner lokaliseres først og fremst hos kvinner. Blant de, relativt sett, få kvinnene er det imidlertid en annen forklaring som også tillegges stor vekt. Den handler om indirekte diskrimineringsformer, at for mye lederrekruttering skjer gjennom uformelle nettverk. Dette er en forklaring som få menn vil tillegge tilsvarende betydning.[13]

Men tendensen til å ignorere diskriminering er langt fra bare et ledelsesfenomen. I maktutredningens medborgerundersøkelse er det for eksempel spurt om hva folk tror om diskriminering som samfunnsproblem, med svaralternativer for hvor ofte /sjeldent man tror at kvinner diskrimineres i forhold til menn. Om lag halvparten blant kvinner tror at diskriminering forekommer «ofte», om ikke «svært ofte». Blant menn er det litt over en firedel som tror det samme. Kvinner svarer på samme måte uavhengig av alder, mens vi blant menn finner en klar alderseffekt. Særlig yngre menn (under 30 år) mener i hovedsak at diskriminering av kvinner sjelden er et problem; bare 15 prosent av menn i denne aldersgruppen tror at diskriminering er noe som ofte skjer. Andelen blant kvinner i samme aldersgruppe er rundt regnet 50 prosent. Avstanden mellom kvinner og menn i oppfatninger om diskrimineringskulturer er med andre ord formidabel.[14]

I mange analyser av kjønnsmakt-logikker står et begrep om kodifisering sentralt. Det viser til hvordan «kjønn» og «verdi» bindes sammen i kulturelle og institusjonelle sorterings- og rangeringsprosesser. Kodifisering *kan* innebære diskriminering også i likestillingslovens forstand: handlinger som stiller menn og kvinner ulikt, eller tilsynelatende kjønnsnøytrale handlinger som virker slik at det ene kjønn stilles dårligere. En velkjent ansettelsesproblematikk er nettopp den som diskriminerer gjennom forestillinger om «mor». Kvinner er (potensielle) mødre. Å være mor kan få betydning for innsatsen på jobben. Derfor er det tryggest å ansette «far» – som det ikke tenkes tilsvarende om. Forestillinger om hva kvinner «egner» seg til, og spørsmål om hva kvinner «bidrar» med, gir andre kodifiseringsgrunnlag. I sterk forstand kan kodifisering vise til kjønnshegemoni – et dominerende mønster av kjønningsprosesser der meningskategorier blir ordnet hierarkisk i og gjennom sosiale praksisformer. Ofte handler dette om subtilt forskjellsskapende prosesser. De skiller og rangerer på måter som slett ikke lar seg forby, eller egner seg som klagesak for likestillingsombudet. Heller tilhører de et stort felt av desavueringsproblematikk og anerkjennelsespolitikk der betydningen av både «staten» og «loven» er minimal.[15]

Hvordan loven *kan* brukes til dekoding finner vi likevel et relativt vellykket eksempel på i saker som handler om norske varianter av skjerfdiskriminering. Kvinners bruk av religiøse hodeplagg har laget mye rabalder over alt i Europa gjennom det siste tiåret.[16] Blant annet franske myndigheter har forbudt bruk av tørkle blant elever i den offentlige skolen ut fra en tolkning av jenters hodeplagg som symbol på religiøst basert underkastelse. Dette forbudet har mange muslimske kvinner oppfattet som en patriarkalsk erklæring god som noen, når den dermed avviste at skjerf kunne symbolisere kulturell identitet. I Norge har hodeplagg vært brukt som avvisningsgrunnlag i mange ansettelsessituasjoner – Mira-senteret hadde gjennom et knapt år mer enn 60 henvendel-

[13] Analysen av forklaringer på mannsdominans utgjør kapittel 6 i *Menn imellom*.

[14] Se Skjeie og Teigen 2003: 106.

[15] For utdypinger, se Skjeie og Teigen 2003, kapittel 1 og 6, Holst 2002, og Ellingsæter og Solheim 2002, som diskuterer «kjønnshegemoni.» Jfr. også Yvonne Hirdmans analyse av genussystemet i den svenske maktutredningen (SOU 1990:44)

[16] Se Borchgrevink 2002:165

ser om skjerfdiskriminering. Både Senter mot etnisk diskriminering og Likestillingsombudet ble engasjert i problematikken rundt religiøse hodeplagg, og i 2001 fattet Klagenemnda for likestilling vedtak i en sak der en kvinne ble sagt opp fra stillingen sin som «romvert» ved et større Oslo-hotell med henvisning til at bruk av hodeplagg var reglementstridig. Klagenemnda konstaterte indirekte diskriminering: på samme måte som forholdene tilrettelegges for menns bruk av religiøse hodeplagg på jobb – eksempelvis i Forsvaret – må kvinner kunne kreve tilrettelegging for bruk av skjerf. Med andre ord: kvinner har samme rett til religionsutøvelse og samme krav på respekt for kulturell identitet som menn.[17]

Arbeid-omsorg-strukturer

Mer generelt kan kodifisering, eller kjønnshegemoni, være viktige innfallsvinkler til å forstå de sterkt kjønnshierarkiske norske arbeidsorganisasjonene, i det som samtidig er ett av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder. Sysselsettingen blant kvinner i Norge er høy i europeisk sammenheng, slik den også er i Danmark og Sverige. Men det er også deltidsandelen, snaue 35 prosent i 2001, som er klart høyere enn i for eksempel Danmark og Sverige. Kvinners rett til lønnsarbeid motsvares ikke av en plikt til selvforsørgelse, hevder arbeidslivsforskere: i Norge dominerer stadig en underforstått mannlig hovedforsørgernorm, som i større grad fritar kvinner fra økonomisk ansvar og svekker vår posisjon som arbeidstakere.[18] Med unntak da, for enslige forsørgere, der nettopp selvforsørgelsesplikten er blitt et stadig tydeligere politisk krav gjennom det siste tiårets omlegginger av for eksempel overgangsstønaden.[19]

Det er tydelige avstander mellom en entydig kjønnsideologi om likedelt forsørgeransvar på samfunnsmessige elitenivåer, og klare kjønns- og klassebetingede holdningsmønstre i befolkningsutvalg. Om lag 40 prosent blant menn støtter en mannlig hovedforsørgernorm for arbeid-omsorgsdeling i familier med små barn; om lag 30 prosent blant kvinner gjør det samme. Tilslutning til tradisjonell forsørgerideologi er med andre ord en relativt utbredt minoritetsposisjon i Norge. Til det kan vi legge at nærmere en firedel blant 14-årige gutter sier seg enig i en påstand om at når det knapt med jobber, bør menn få arbeid før kvinner – mens 10 prosent «ikke vet». Svært få jevnaldrene jenter er enige, og svært få synes det er vanskelig å gjøre seg opp en mening om dette. I denne undersøkelsen, som omfatter samme ungdomskull i 28 land, er norske 14-åringer blant de sterkeste likestillingstilhengerne. Men Norge er også det landet der forskjellene i synspunkter mellom jenter og gutter er størst.[20]

Deltid kan bli en nødløsning for jenters jobbambisjoner. Deltid kan være den nødvendigheten enslige forsørgere blir konfrontert med, eller resultat av forhandlinger foreldrepar imellom. Både mor og far vil jobbe; familien trenger to inntekter; barn får ikke plass i barnehage; skolen slutter tidlig, osv. Det vil si at summen av alle de hverdagslige dilemmaene vi kjenner på kroppen, gir redusert lønnsarbeidstid og økt omsorgstid særlig for mor. Far forsørger «mest», men mor «bidrar». Men deltid behøver ikke bare være resultat av interne familieforhandlinger, eller individuelle tilpasninger til et hardt jobbmarked. Deltid kan også være en systemisk tvungen form. I kommunal sektor i Norge er for eksempel deltidsturnuser i både barne- og eldreomsorgen et utbredt fenomen. Arbeidet organiseres fra arbeidsgivers side på en slik måte at arbeidstakere som ønsker heltidsjobb, ikke kan få det.

Her har vi igjen å gjøre med en form for indirekte diskriminering. For Likestillingsombudet representerer den en uthuling i praksis av den prinsipielle likeretten til lønnsarbeid som likestillingsloven skulle garantere. Når arbeidstakere systematisk behandles som en deltids «ressurs,» er det med på å opprettholde den tradisjonelle oppfatningen av at kvinner ikke har samme behov for en inntekt de kan leve av. På bakgrunn av Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser anslår LO at 70 000 av arbeidstakere er på tvungen deltid i privat og offentlig sektor. De er det som kalles «undersysselsatte», og som altså betyr at de selv aktivt har forsøkt å få lengre arbeidstid.

---

[17] Se Anne Hellum: Kjønnet og rettens internasjonalisering, i Hefte for kritisk juss, nr. 1-3, 2002

[18] Se Ellingsæter og Solheim, 2002. Selv om Norge på siste halvdel av 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet etablerte like, eller også mer omfattende, permisjonsordninger for småbarnsforeldre i lønnsarbeid, som i andre nordiske land: På knappe fem år ble lengden på fødselspermisjonen mer enn fordoblet, til en mulighet for ett års permisjon med 80 prosent lønn, en ny fedrekvote inkludert. For en diskusjon av familiepolitikk som likestillingspolitikk, se Skjeie og Teigen 2003, kapittel 7.

[19] Se Liv Syltevik: Makt over eget liv? Overgangsstønaden og enslige forsørgere, i Lise Widding Isatsen, red: *Omsorgens pris*, 2003.

[20] Se Rolf Mikkelsen og Dag Fjeldstad: "Skole og demokratiopplæring", i Guro Ødegård og Fredrik Engelstad red: *Ungdom, makt og mening,* 2003.

Nærmere 125 000 deltidsarbeidende oppga at de ønsket seg lengre arbeidstid – det er mer enn tjue prosent av dem som arbeider deltid. Tvungen deltid er mest utbredt innenfor helse- og sosialt arbeid og hotell- og restaurantarbeid – altså kvinnedominerte yrkesfelt.[21]

I Norge er det i dag jenteflertall i høyere utdanning. Men mye kvinnearbeid er like fullt tungt fysisk arbeid for relativt lav lønn. Listen over de ti vanligste kvinnejobbene i Norge viser butikkmedarbeidere som nr. 1, fulgt av omsorgsarbeidere og hjelpepleiere, rengjøringspersonale, barne- og ungdomsarbeidere, grunnskolelærere, sykepleiere, sekretærer, kontormedarbeidere, kjøkkenassistenter, økonomi- og revisjonsassistenter. Mer enn førti prosent av sysselsatte kvinner arbeider i disse yrkene. Knappe 25 prosent blant menn jobber innenfor de ti vanligste mannsyrkene.[22] Offentlig sektor er kvinnearbeidsplass nr. 1 i Norge. Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i stat og kommune dokumenterer blant annet det tekniske beregningsutvalget. Rundt år 2000 var det som også kalles «kvinners andel av menns lønn» rundt regnet 90 prosent i både stat og kommune. I forslaget til revisjon av likestillingsloven fra 2001 oppsummerte regjeringen den norske forskjellslønnen på følgende måte: Både kommunal, statlig og privat sektor viser det samme mønsteret. Menn har i gjennomsnitt høyere lønn enn kvinner. Det er plassering i stilling som har størst betydning for lønnsforskjellene, ikke forhold som f.eks. utdanning, alder og ansiennitet. I tillegg kommer såkalt verdsettingsdiskriminering. Verdsettingsdiskriminering innebærer at lønnsforskjeller i stor grad følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Kvinnedominerte områder som for eksempel omsorgsektoren, har jevnt over et lavere lønnsnivå enn tilsvarende mannsdominerte områder som for eksempel teknisk sektor. Kvinners sysselsetting har økt mest i områder med lavt eller middels lønnsnivå. Generelt har lønnsveksten vært sterkere i privat enn i offentlig sektor gjennom 1990-tallet. Og en høyere andel kvinner jobber som kjent i offentlig sektor, konstaterte også regjeringen i proposisjonen.[23] Dette er ett av relativt få områder der politikere aktivt tar diskrimineringsbegreper i bruk for å karakterisere et likestillingsproblem. Til gjengjeld er denne typen verdsettingsdiskriminering et problem som «ingen» trenger å påta seg konkret ansvar for: den er strukturell i det at den følger kjønnsdelingen på arbeidsmarkedet, og systemisk slik den har inngått i et forhandlingsregime der konkurranseutsatt virksomhet i privat sektor er forutsatt å være lønnsledende.[24]

Kvinner innenfor omsorgssektoren står i tunge og forpliktende relasjoner – til institusjonene på den ene siden, til pasienter og klienter på den andre. På samme tid er dette arbeid som har stadig mindre autonomi. Det skjer en strukturell desentralisering av ansvar og en sentralisering av makt, konkluderer forskere på omsorgens organisering. De som utfører det konkrete omsorgsarbeidet, får ansvaret for å trekke opp velferdsstatens grenser. Omsorgsbehovene er umettelige, nye oppgaver legges stadig til, og omsorgspersonalet strekker seg, til de eventuelt forstrekker seg. Desentralisering av dilemmaer blir det kalt, slik makt og ansvar her skiller lag.[25]

Denne nye kjønnssorteringen av henholdsvis formell makt og praktisk ansvar er en brutalt enkel påminnelse om hvordan likestillingspolitikkens reise-metafor kommer til kort. Mye likestillingsdebatt er gjerne konstruert som et spørsmål om å være på tur; som en form for nasjonalt innkapslet likestillingsreise. Her sees likestilling som en lineær prosess der vi alle, sammen, tar stadig nye skritt på vei mot målet. Det kan ennå være «langt fram», og vi kan nok oppleve «tilbakeskritt». Men målet er stadig, og fortrøstningsfullt, innenfor rekkevidde, bare vi går likestillingsveien lenge og langt nok. Likestillingen blir limt inn et handlingsspråk som skaper stadige illusjoner om at en endring i «riktig retning» hele tiden skjer, lineært og utviklingsoptimistisk. «Toget går vel av seg selv nå?» Problemet med denne linearitetstenkningen om likestilling, er at den konstruerer en konsensus som ikke finnes, at den tildekker diskriminering, kulturell stereotypisering og desavuering, og underslår at likestilling ofte handler om helt konkrete rettighetskollisjoner.

14.2.4 Likestillingsrett og internasjonalisering

Vern mot diskriminering på grunnlag av kjønn, rase, kultur, etnisitet, religion, seksuell orientering, er en pilar i menneskerettighetene. Interna-

[21] Se Skjeie og Teigen 2003:133-135.

[22] Se Nina Raaum: Norske likestillingsparadokser, i Berven og Selle, red 2001: *Svekket kvinnemakt?*

[23] Ot.prp. nr. 77 (2000–01): 51.

[24] Se Geir Høgsnes: Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse, 2001.

[25] Se Halvard Vike m.fl. *Maktens samvittighet*, 2002, samt Karen Christensen (red): *Kjønn og makt i offentlig omsorgsarbeid,* 2002

sjonal rettighetspolitikk tematiserer i stadig sterkere grad parallelle diskrimineringskulturer – sexisme, rasisme og homofobi – men også rettighetskollisjoner i forholdet mellom for eksempel religiøst baserte grupperettigheter og vern mot kjønnsdiskriminering og diskriminering basert på seksuell orientering.

I FNs kvinnekonvensjon blir kvinners menneskerettigheter formulert som et sett av grunnrettigheter. Konvensjonen forplikter stater til å innlemme prinsippet om likestilling mellom kvinner og menn gjennom forfatningsregler eller annen lovgivning, forby all diskriminering av kvinner, og selv avstå fra enhver handling eller praksis som diskriminerer kvinner. Konvensjonen har egne artikler om likeverd, om politiske rettigheter, statsborgerrettigheter, organisasjonsdeltakelse og offentlige verv, om lik rett til utdannelse, arbeidsmarkedsrettigheter, rett til helse- og legehjelp, reproduktive rettigheter, rett til sosiale ytelser, rettslig handleevne, retten til fritt å velge ektefelle og like rettigheter i forhold til barn. Og den forplikter statene til tiltak mot prostitusjon og handel med kvinner.

Norge ratifiserte kvinnekonvensjonen i 1981, og har nylig undertegnet tilleggsprotokollen som åpner individuell klageadgang. Konvensjonen skal nå innarbeides som norsk lov, slik tre andre sentrale konvensjoner ble gjennom Menneskerettsloven fra 1999 – den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Også konvensjonen om barns rettigheter, rasediskrimineringskonvensjonen og torturkonvensjonen skal innarbeides. Alt dette er nye eksempler på «rettens internasjonalisering» gjennom inkorporering av internasjonale rettighetsnormer. De representerer viktige utvidelser av tradisjonelle rammer for debatt om, og i, de territorialt avgrensede «folkestyrer». Det gjelder i Norge som i alle andre stater der tilsvarende innarbeidingsprosesser pågår. Kvinnekonvensjonen etablerer en standard for kjønnsrettferdighet som alle slags lokale lover, tradisjoner, og praksiser kan diskuteres mot. Den representerer en form for «global» erkjennelse av at menneskerettigheter ikke uten videre lar seg formulere kjønnsnøytralt; at denøytralisering kan være nødvendig for å sikre kvinner rettigheter på linje med menn. I dette avsnittet skal jeg konkretisere hvordan et knippe viktige temaer i internasjonal rettighetspolitikk også kan utfordre norsk likestillingspolitikk. De er knyttet til kollektivt formulerte deltakelsesrettigheter, religiøst begrunnet diskriminering og handel med kvinner og barn som menneskerettighetsproblem.

Likestillingsrett

Kvinnekonvensjonen har, særlig gjennom det siste tiåret, blitt et svært viktig dokument i en global feministisk rettighetsbevegelse og for et nettverk av grasrotsorganisasjoner som er engasjert i praktisk menneskerettighetsarbeid. De internasjonale fortolkningsprosessene som kontinuerlig foregår om «kjønningen» av menneskerettighetene har et nedslagsfelt som ikke skiller mellom nasjonaliteter, regimer eller politiske systemer. Religiøst basert kvinnediskriminering er like uakseptabelt i Norge som i USA, Italia eller Pakistan, og degraderende stereotypisering like krenkende i Sverige som i Finland. Prostitusjon er utbytting av kvinner og polygami brudd på menneskerettighetene helt uavhengig av landegrenser. Kvinnekonvensjonen fastslår at kvinners rettigheter er prinsippielle rettigheter som stater – gjennom ratifikasjon av konvensjonen – forplikter seg til å beskytte. For politisk mobilisering mot diskriminering og krenkelser av kvinners menneskeverd kan disse rettighetskonseptene representere radikale former for bemektigelse: som normativ kraft, som redskap i organisert kvinnepolitisk kamp, som demokratiserings- og utviklingsstrategi. De utfordrer strukturell mannsdominans, kulturelle og religiøse patriarkatsformer, og seksualisert vold og trakassering i tolkningsprosesser som – på internasjonalt nivå – ikke minst inkluderer en sterk FN-tradisjon av NGO-samarbeid.[26]

Internasjonale føringer legges ikke bare gjennom FN-systemets menneskerettighetsarbeid. Og betydningen av internasjonal rettighetspolitikk har lengre tradisjoner enn kvinnekonvensjonens. Ett eksempel er den norske ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for arbeid av lik verdi ved overgangen til 1960-tallet. Først da ble det slutt på de kjønnsoppdelte «kvinne»- og «manns»- tariffene i LO-NAF-området. I 1978 fikk likevel likelønnsbestemmelsen i den norske likestillingsloven en snevrere tolkningsramme enn den samme ILO-konvensjonen. Først med henvisning til forpliktelser som fulgte EØS-avtalen åpnet likestillingsloven eksplitt opp for lønnssammenligninger på tvers av faggrenser. [27] Strenge regler på europeisk nivå har nå gitt et skjerpet forbud mot å

[26] For eksemper på slik organisert rettighetsaktivisme, se Hellum 2002, eller Susan Moller Okin: Recognizing Women's Rights as Human Rights, i APA Newsletters No. 2, 1997

diskriminere arbeidstakere i forbindelse med graviditet og fødsel i Norge, samt en ny bestemmelse i likestillingsloven om forbud mot seksuell trakassering. Denne ser trakassering som «forbudt forskjellsbehandling», og gir både arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og organisasjonsledelse plikt til å forebygge den.

På 1970-tallet var nok likestillingsloven, med sin egen ombud- og nemndordning, mest å betrakte som en norsk «oppfinnelse». Men selve utarbeidingsprosessen var ikke spesielt oppfinnsom; den tok form i de klassiske sosialdemokratiske styringsbakrom, der særlig berørte interesser ble hyppig konsultert. Lovteksten ga store konsesjoner både til arbeidsmarkedets hovedparter i utformingen av blant annet likelønnsregler og håndhevingsapparat, og til kirkens menn i aksepten av religiøst begrunnet diskriminering. Loven unntok også i første omgang «privatlivet» fra virkeområdet; i lovteksten riktignok formulert som et rent håndhevingsunntak.1970-tallets kvinnebevegelse ville ha en lov mot diskriminering av kvinner – slik kvinnekonvensjonen ble vedtatt av FNs hovedforsamling samme år som likestillingsloven trådte i kraft – i 1979. Men i de lokale forhandlingsrommene var det mange motstandere av akkurat denne formen for kjønnsspesifisitet. Ikke minst bidro LO-ledelsens intervensjoner i regjeringen Brattelis lovforberedende arbeid til likestillingslovens kjønnsnøytralisering. Som et minstemål ville kvinnebevegelsen ha mer enn et rent diskrimineringsforbud; forbudet måtte følges av en plikt til aktivt likestillingsarbeid og rett til såkalt positiv forskjellsbehandling. Mønsteret her ble hentet fra amerikansk «Affirmative Action»-politikk, og repetert i den norske likestillingslovens doble hovedbestemmelse: forskjellsbehandling er forbudt, men forskjellsbehandling som fremmer likestilling er likevel tillatt.

Kvoteringspolitikk

Den rettslige reguleringen av diskriminering og samtidige åpningen for positiv forskjellsbehandling i utdanning og ved ansettelser er et brennbart likestillingspolitisk spørsmål internasjonalt. I USA er det særlig innenfor utdanningsinstitusjonene at positiv særbehandling har vært utbredt, knyttet til kjønn, rase og etnisitet. Gjennom det siste tiåret har ordningene blitt stadig mer omstridte; i flere amerikanske delstater har folkeavstemninger endt med forbud mot «affirmative action» ved opptak til utdanning og ved ansettelser. Enkeltsaker har også vært reist for amerikansk høyesterett, men forskjellsbehandling for å fremme likestilling er fortsatt tillatt, og sist bekreftet i en høyesterettsdom i juni 2003.[28]

En rekke saker om lovligheten av positiv særbehandling av kvinner ved ansettelser innenfor EU-området er blitt reist for EF-domstolen: Kalanke- (1995), Marshall- (1996), Badeck- (2000) og Abrahamsson-dommene (2000). De første sakene skapte usikkerhet om positiv særbehandling var tillatt innenfor EU-retten. «Rettsliggjøringen» av feltet har nå fastslått lovligheten av positiv særbehandling i moderate former ved ansettelser. Positiv særbehandling ved like eller tilnærmet like kvalifikasjoner, basert på individuelle vurderinger, er klart tillatt. Samtidig har det funnet sted en tydeliggjøring av grensene mot mer «radikale» former for kvotering. Abrahamsson-dommen (2000) omhandlet svenske ansettelser i de såkalte Tham-professoratene.[29] Tolkningen handlet om lovligheten av å øremerke stillinger til det ene kjønn. EF-domstolen konkluderte i denne saken at automatiske og ubetingede former for fortrinnsrett er i strid med Amsterdamtraktaten. I januar 2003 konkluderte EFTA-domstolen tilsvarende for Norge i en sak om øremerking av vitenskapelige stillinger De er i følge dommen i strid med de EØS-rettslige forpliktelser som Norge er bundet av.[30] EFTA-dommen antas også å ha konsekvenser for universitetsloven, som åpner for slik øremerking av stillinger. I saken for EFTA-domstolen henviste Norge til FNs kvinnekonvensjon og CEDAW-komiteens tolkningspraksis, som går i retning av å anse kvotering som en del av diskrimineringsforbudet og ikke som et unntak. Det vil si at stater som har undertegnet konvensjonen, kan anses for å ha plikt til å ta i bruk slike tiltak for

[27] Se Ot.prp.nr.77 (2000-2001), Skjeie og Teigen 2003, og Edle Bugge Tenden: Hvorledes likestilling? Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2001

[28] For et liberalt rettsfilosofisk argument for slike ordninger, se særlig Ronald Dworkin: Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality, Harvard University Press, 2000. Om norsk kvoteringspolitikk, se Mari Teigen: *Kvotering og kontrovers*, Pax, 2003

[29] I 1995 fremmet den svenske sosialdemokratiske regjeringen, ved utdanningsminister Carl Tham, en proposisjon om at kvinner kunne få universitetsstillinger gjennom positiv særbehandling. Forslaget gjaldt 30 professorater, 90 forskningsassistentstillinger og 120 nye stipendiatstillinger.

[30] Ved norske universiteter har det i flere omganger vært øremerket stipendiat- og professoratstillinger. I tillegg øremerket Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet i 2000 og i 2001 i alt 30 professorater ved universitetene over statsbudsjettet. Om dette, se også Elisabet Rogg: Lyst, lidelse og legitimitet, 2003.

å komme underrepresentasjon til livs der den kan tilskrives direkte eller indirekte diskriminering.[31] Det gjorde ikke inntrykk på domstolen. Men EUs likebehandlingsdirektiv er nå revidert, og åpner eksplisitt for positiv særbehandling.

I mer enn tretti land finnes det i dag regler om kjønnsrepresentasjon enten i valglovene eller (også) gjennom grunnlovene.[32] I 1999 fikk den franske grunnloven en egen bestemmelse om lik adgang for kvinner og menn til alle politiske verv. Grunnlovstillegget muliggjorde en ny lov om nominasjoner. Ved lokale og regionale valg må franske partier stille kjønnsbalanserte lister for å bli godkjente, mens de ved parlamentsvalg får gradvis redusert statstøtte tilsvarende overvekten av mannlige kandidater.[33] Valgreformen ble drevet fram av den såkalte Parité-bevegelsen. Gjennom hele 1990-tallet arrangerte bevegelsen møter, konferanser, underskriftsaksjoner, tv- og avisdebatter. Den klarte å mobilisere det som tidvis var et innett raseri over en nasjonalforsamling som to hundre år etter revolusjonen fortsatt innholdt mer enn 90 prosent menn blant delegatene. Parité-begrepet ble hentet fra ordboken og er et synonym for egalité, i betydningen «perfekt likhet». Parité er i dag et nøkkelord i europiske diskusjoner om representasjonspolitikk – nasjonalt og overnasjonalt; i både EU- og Europarådssammenheng.

I Norge er slik kjønnsbalanse-politikk en «frivillig» sak, det vil si at det er opp til politiske partier selv å vedta representasjonsregler som kan fremme kjønnsbalanse i tillitsverv.[34] Formelle politiske beslutningsstrukturer er like mannsdominerte i dag som på midten av 1980-tallet. I forslaget til revisjon av likestillingsloven (Ot.prp. 77 (2000–2001)) ble likevel ikke den omfattende internasjonale debatten om politisk representasjon gjennom 1990-tallet referert. I revisjonsprosessen ble i stedet all partipolitisk oppmerksomhet konsentrert om næringslivets styrerom, fram mot en ny norsk likestillingspolitisk «oppfinnelse»: forslaget om å innføre 40-60-regler for styrerepresentasjon i offentlige og private foretak. Heller ikke valglovutvalgets innstilling (NOU 2001: 3) diskuterte regler for en lovfesting av kjønnsrepresentasjon i folkevalgte organer. Spørsmålet om hvorfor kjønnssammensetningen av bedriftsstyrer bør lovreguleres, mens sammensetningen av politiske organer *ikke* bør, har det i Norge vært lite offentlig debatt om. I dette spørsmålet er det ingen partier som ser ut til å ønske seg nye former for refleksjon om «folkestyrets» representativitet, på linje med de som har preget europeisk representasjonsdebatt.[35]

Likestillingsloven har lenge forpliktet offentlige myndigheter til å aktivt likestillingsarbeid. Men aktivitetsplikten i likestillingsarbeidet har vært svakere formulert enn i både den svenske og finske likestillingsloven – og svakere enn i retningslinjene både FNs og EUs såkalte «mainstreaming»-arbeid trekker opp. Etter revisjonen av likestillingsloven i 2002 er alle arbeidsgivere pålagt aktivitetsplikt. Et lovforbud mot etnisk diskriminering og plikt til aktivt arbeid for etnisk likestilling er under utarbeidelse parallelt med innarbeiding av rasediskrimineringskonvensjonen i norsk lov. Ved revisjonen av likestillingsloven ba flere organisasjoner for innvandrerkvinner om at lovteksten måtte utformes slik at den kunne gi et tydeligere vern mot etnisk kjønnsdiskriminering og et tydeligere minoritetsperspektiv for aktivitetsplikten, slik parallelle diskrimineringsgrunnlag stadig sterkere koples sammen i antidiskrimineringsarbeid i for eksempel FN-sammenheng. Det fikk ikke organisasjonene gjennomslag for. Men nå har to departementer utarbeidet forslag til organisering av håndhevingsapparatet for vern mot kjønnsdiskriminering og etnisk diskriminering i et felles tilsyn. Både Likestillingsombudet og Senter mot etnisk diskriminering tror at dette kan bidra til kan styrke diskrimineringsvernet – forutsatt at aktivitetsplikten ikke dempes og rettshjelpsordninger blir opprettholdt.[36] Men at departementene samtidig benytter anledningen til å forslå at Likestillingssenteret nedlegges, peker ikke entydig i denne retningen. Og organisasjoner for

[31] Se Anne Hellum og Ruth Nielsen: Menneskerettighetene og EØS-avtalen - på kollisjonskurs? i Hefte for kritisk juss, Vol. 29, 1-3, 2002.

[32] Se www.idea.int/quota

[33] Reduksjonen i statstøtte skremte tilsynelatende ingen; valgresultatet i juni 2002 for nasjonalforsamlingen ble 12 prosent kvinnerepresentasjon. Listekontrollen på kommunenivå viste seg langt mer effektiv, her steg kvinnerepresentasjonen fra 22 prosent (1999-valget) til 47,5 prosent i 2002 (Quid 2003, Paris, Robert Laffont).

[34] Med unntak for politiske utvalgsverv på kommunalt nivå, jf. kommunelovens § 36–38.

[35] Uviljen blir tydelig markert i for eksempel Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer i innarbeidingsprosessen for FNs kvinnekonvensjon; spørsmålet ble i liten grad drøftet av valglovutvalget, i liten grad kommentert av høringsinstansene, og ikke tatt opp i stortingsbehandlingen. Det er derfor ikke aktuelt å diskutere videre. Se Høringsnotat om innarbeiding av FNs kvinnekonvensjon, Barne- og familiedepartementet, juni 2003.

[36] Foreløpige kommentarer til høringsutkast: Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet; www.smed.no og www.likestillingsombudet.no

lesbiske og homofile protesterer mot et «diskrimineringshierarki» når ikke rettsvernet mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering styrkes tilsvarende.

En sammenslåing kan likevel bidra til at dobbel diskriminering blir tydeligere fokusert, samtidig som likestillingspolitikkens tradisjon av positiv forskjellsbehandling kan komme til å inkludere etnisitet. Og kjønnsdiskriminering kan bli tydeligere trukket opp som reelt problem. De færreste vil benekte at etnisk diskriminering er et høyst aktuelt problem i Norge. Men en underlig tolkningshorisont preger ellers mye likestillingsdebatt. Da blir loven uten videre likestilt med sosial praksis:» Siden kvinner har oppnådd vern mot diskriminering i Norge, diskrimineres det ikke på grunnlag av kjønn i Norge». Eventuelt har rettighetskrav sine definitive formuleringer: «Når Norge har en egen likestillingslov, er kvinner og menn likestilt i Norge».

Religiøst begrunnet diskriminering

Om lag 90 prosent av FNs medlemstater har undertegnet kvinnekonvensjonen. Den har samtidig produsert flere reservasjoner enn noen annen FN-konvensjon. Dynamiske tolkningsprosesser åpner opp for stadig nye rettighetskollisjoner. Slike kollisjoner kan ikke, innenfor rammen av kvinnekonvensjonen, ganske enkelt unngås ved at noen blir overkjørt. I alle samfunn handler debatter om kvinners posisjon og livssituasjon samtidig, og stadig tydeligere, om det uforløste forholdet mellom flere sett av menneskerettigheter som ikke uten videre kan oppfylles samtidig. De gir mennesker rett til å tilhøre en religion og en kultur og til å vedlikeholde dette medlemskapet, og de gir mennesker krav på personlig frihet og rettsbeskyttelse uavhengig av kjønn, rase, religion og sosial status. Dette inkluderer rett til ytring, kritikk, ulydighet og opprør, med liv og helse i behold. Men denne «retten til utmelding» er på ingen måte enkel, når identitiet og tilhørighet er det som står på spill.[37]

Kvinnekonvensjonens sivilrettslige bestemmelser bryter med shariabaserte rettslige regimer. Her står det at kvinner skal ha samme rettslige handleevne som menn; samme rett til å inngå avtaler og forvalte eiendom; behandles likt med menn i alle ledd av rettergangsprosessen; ha samme rett til fritt å velge ektefelle; samme rettigheter og forpliktelser i egenskap av foreldre. FNs menneskerettighetsregime og kvinnekonvensjonens grunnrettigheter har, særlig gjennom det siste tiåret, derfor blitt et viktig forankringspunkt i den kvinneretten som arbeider for like sivile rettigheter med utgangspunkt i islamsk rettsreform. Det innebærer en rettsutvikling som kan tydeliggjøre Koranens rettstenkning som atskilt fra de konkrete historiske fortokningsprosessene som har produsert en patriarkalsk familierett. Her har «kvinners komplementære natur» blitt det kjønnsordnende grunnlaget for menns eksklusive råderett.[38] Og islamsk rettsreform i for eksempel Pakistan *kan* få betydning for muslimske familiepraksiser i for eksempel Norge. I alle flerkulturelle samfunn blir disse flokene ustoppelig diskutert, som transnasjonale problemstillinger. Ikke i noe samfunn er de heller reduserbare til kampanjer mot tvangsekteskap eller strenge regler for familiegjenforening.

Det er liten tvil om at sentrale rettighetsprinsipper står i et direkte motsetningsforhold til religiøst legitimert patriarkalsk makt. Forholdet mellom religionsfrihet og kvinners frihet avtegner seg stadig som akutt. Dette er, i ulike avskygninger og med ulike konkrete problemstillinger, en rettighetskollisjon innenfor mange slags religioner – protestantiske varianter inkludert. I norsk sammenheng har den blant annet vært aktualisert som spørsmål om lovligheten av læremidler i kristne privatskoler som bygger på den såkalte ACE-pedagogikken. Den lærer at kvinner og menn har grunnleggende forskjellige evner og personlighet, at far er familiens overhode og overordnet mor, at far fortjener respekt som leder, mens mor fortjener omtenksomhet som mor. FNs kvinnekonvensjon ser slik kjønnsstereotypisering som grunnleggende diskrimineringstrekk. Med henvisning også til kvinnekonvensjonen har Klagenemnda for likestilling dømt ACE-læremidler for å bryte med likestillingslovens bestemmelse om at læremidler skal bygge på likestilling. I denne avgjørelsen delte riktignok nemnda seg; flertallet besto av kvinner, mindretallet av menn.[39]

---

[37] Se Susan Moller Okin: Is Multiculturalism Bad for Women i Boston Review 22, 1997, og Mistresses of Their Own Destiny: Group Rights, Gender and Realistic Rights of Exit, i Ethics 112, 2002; Tordis Borchgrevink: Makten eller æren. Kristendom og felleskultur i det flerreligiøse Norge, og Likestilling - det flerkulturelle demokratiets hodepine, begge i Sand i Maskineriet, 2002.

[38] Se Tordis Borchrevink: Likestilling - det flerkulturelle demokratiets hodepine.

[39] Se Vibeke Blaker: Anvendelsen av FNs kvinnekonvensjon i norsk rett. Kvinnerettslige studier nr. 48, 2003.

Den norske likestillingsloven gjelder på alle samfunnsområder, men med ett unntak: indre forhold i trossamfunn. Med indre forhold menes de som kan koples til lærespørsmål og religiøse praksiser. Spørsmålet om det også i den norske statskirken kan bedrives kjønnsdiskriminering ved ansettelser i forkynnerstillinger, dersom diskrimineringen følger av trosoverbevisning, er stadig mer omstridt – så vel innenfor som utenfor kirken selv. I lys av FNs kvinnekonvensjon skulle det ikke være tilstrekkelig å henvise til religionsfriheten her. Spørsmålet om forholdet mellom religionen og likestillingen er et globalt spørsmål om kvinners menneskerettigheter. Men heller ikke i dette problemkomplekset har politiske myndigheter vært innstilt på å bidra til prinsipiell rettighetsdebatt; vekslende regjeringer har i stedet nøyd seg med å opprettholde unntaket.[40]

Seksualisert vold og handel med kvinner

På samme måte kan kvinnekonvensjonens intervensjon i andre deler av menneskerettighetsregimet leses. Retten til privatliv er ikke en disposisjonsrett for menn over kvinners kropp. Kvinners krav på frihet fra vold anerkjenner ingen slike distinksjoner mellom offentlig og privat, verken her eller der, verken i vestlige, østlige, nordlige eller sørlige retninger. Utviklingen av det som kalles reproduktive rettigheter er både knyttet til kroppslig integritet og seksuell selvbestemmelse, men også til helsevern ved graviditet og fødsel og tilgang til prevensjon og abort. Samtidig åpner utviklingen av seksuelle og reproduktive rettigheter som en del av menneskerettighetene opp for nye politiske krav om så vel sikkerhet for reproduktiv helse som for rett til selvbestemt abort.[41]

FNs kvinnekonvensjon pålegger statene å treffe alle tjenlige tiltak, herunder tiltak i lovs form, for å gjøre ende på enhver form for handel med kvinner og utnyttelse av kvinner gjennom prostitusjon. Handel med kvinner og barn er en utbyttingsstruktur som følger territoriale fattigdomskløfter. I nordisk sammenheng er den for tiden tydeligst i grensekrysningene fra Russland og Baltikum. Det som eventuelt startet som en «hushjelpsdrøm» blir til grensekryssende prostitusjon, eller ren varestatus i den organiserte sexhandelen.[42] Den såkalte Palermoprotokollen, som Norge ønsker å ratifisere, forplikter statene til bekjempelse av organisert kriminalitet knyttet til handel med kvinner og barn, og til beskyttelse av ofre for menneskehandel. I regjeringens nye handlingsplan[43] beskrives handel med kvinner og barn som grove brudd på menneskerettighetene, og som noe Norge er internasjonalt forpliktet til å motarbeide, ikke minst gjennom ratifikasjonen av FNs kvinnekonvensjon. Når beskyttelse av menneskerettighetene er det grunnleggende utgangspunktet, får også staten et moralsk ansvar for ofrene. Dette gjelder flyktning-forpliktelser generelt, det gjelder spørsmålet om kjønnsbasert forfølgelse som grunnlag for asyl, og det gjelder handelen med kvinner og barn. Tiltak mot sex-handel er altså mer enn mafiabekjempelse. Innrammingen i menneskerettighetsbeskyttelsen betyr at vi helt konkret må diskutere hvor grensene for statens forpliktelser går, og om de følger territorium og statsborgerskap. Halvparten av de gateprostituerte i Oslo kommer i dag fra øst-eureopeiske land – særlig fra Russland og Baltikum. Pro-senteret hevder at mange av dem inngår i organisert sex-handel med liten mulighet for å unnslippe. Vitnevernet er for svakt, frykten for represalier stor, og hjemsendingstrusselen overhengende for de som kontakter myndighetsrepresentanter. Et viktig spørsmål i menneskerettighetstermer vil altså være om ofre for menneskehandel skal få beskyttelse gjennom oppholdsrett i Norge.

Et annet brennbart spørsmål i forlengelsen av nye statlige forpliktelser til å bekjempe handel med kvinner og barn, er om Norge skal følge Sveriges – og senere Finlands – eksempel og forby kjøp av sex. I dagens prostitusjonslovgivning er hallik-virksomhet og kjøp av seksuelle tjenester av personer under 18 år forbudt, og et eget forbud mot menneskehandel er under utarbeiding. Regjeringen har også vedtatt etiske regler mot kjøp og aksept av seksuelle tjenester for norske representanter på tjenestereiser, slik Norsk Folkehjelp, LO, og Likestillingssenteret har vært initativtakere til. I den svenske «kvinnofrid»-lovstiftingen fra 1999 inngår et generelt forbud mot kjøp av

[40] For en grundigere diskusjon av dette, se *Menn i mellom*, kapittel 1 og 11. Her refererer vi også maktutredningens eliteundersøkelse, som bekrefter hva annen forskning har dokumentert om tilsvarende konflikter mellom kvinnerettigheter og religionsfriheter. I et spørsmål om lovbestemt likestilling bør omfatte kirken er et klart flertall blant kvinner i kirkelige lederposisjoner tilhengere av lovbestemt likestilling; et klart flertall blant menn motstandere.

[41] Se Johanne Sundby og Gro Hagemann: Fra befolkningskontroll og menneskerettigheter til reproduktiv helse og seksuelle rettigheter, i Kvinneforskning nr. 1, 2003

[42] Se Elisabeth L'Orange Fûrst: Kjønn i transnasjonal flyt, i Kvinneforskning nr.2, 2003.

[43] Se Justis- og politidepartementet: Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005

sex. Det kom som resultat av en intens samfunnsdebatt gjennom store deler av 1990-tallet, om seksualisert vold mot kvinner og om prostitusjonens kjønnsmakt-struktur. «Kvinnofrid» ble så å si en regjeringserklæring om hvordan staten forstår kjønnsmakten. Frihet fra kjønnsrelatert vold er et sentralt likestillingspolitisk mål, prostitusjon er en kjønnsbasert utbyttingsrelasjon, og menns vold mot kvinner det mest ekstreme uttrykk for den ubalansen som rår i maktforholdet mellom kvinner og menn – det vil si menns overordning og kvinners underordning, heter det i svenske regjeringsbeskrivelser.[44]

*

Internasjonalt arbeid for likestilling og kvinners menneskerettigheter gjennom de siste 25 årene har betydd at FNs kvinnekonvensjon gradvis oppnår status som en global «katalog» for hvordan kvinners menneskerettigheter kan forstås, i utgangspunktet uavhengig av nasjonalstatenes mer eller mindre demokratiske tradisjoner. For kvinneorganisasjoner over hele verden har dette menneskerettighetssystemet blitt et nytt forankringspunkt og legitimitetsgrunnlag for konkrete rettighetskrav innenfor og på tvers av landegrenser. Svært mange former for internasjonalt samarbeid om likestilling og kvinners rettigheter tar utgangspunkt i prinsipper om personlig autonomi, om frihet fra seksualisert vold, om selvstendig juridisk status, om lik rett til utdanning, arbeid og politisk innflytelse. Dette er ikke prinsipper som innfris en gang for alle. Rettighetspolitikk er dynamisk også i den forstand at den hele tiden diskuterer nye forståelser av hva sosiale, politiske, økonomiske, og kulturelle rettigheter konkret kan innebære. Likestillingens internasjonalisering lager nye former for «kosmopolitisk» elitepolitikk og -byråkrati. Men den lager også nye transnasjonale solidaritetsbevegelser, og offentligheter som samtidig er lokale, nasjonale og internasjonale. I begge tilfeller handler dette om nye former for politisering. De kan brekke opp etablerte problemforståelser, utfordre etablerte maktkonstellasjoner og gamle elitekompromisser, og slik bidra til nye forståelser av demokratisering.

[44] Se for eksempel nettportalen Kvinnofrid, med lenker til Næringsdepartementets jämstalldhets-sider, inkludert Kvinnofrid-politikken.

Vedlegg 1

Formidling, publisering m.v.

1 Rådet

I tillegg til forskergruppen ble det oppnevnt et råd bestående av 23 medlemmer som representerer ulike sektorer i samfunnet.

Rådets mandat:

«Rådets oppgave er å gi forskergruppen råd og veiledning på grunnlag av det materiale forskergruppen legger fram for Rådet: Dette materialet omfatter forskergruppens program, framdriftsrapporter, arbeidsnotater etc. Rådet står ikke ansvarlig for forskergruppens arbeid og resultater. Rådet møtes minst to ganger årlig. Innkalling skjer på forskergruppens initiativ. Rådets leder er ordstyrer på rådsmøtene og har et ansvar for å forberede rådets drøftinger i samråd med forskergruppens leder. Referat fra rådsmøtene er et ansvar for forskergruppen. Rådet har ikke eget sekretariat. Rådet kan ved behov bistå forskergruppen når det gjelder å formidle forskningsresultater og å stimulere til en opplyst offentlig debatt underveis i utredningen.»

Rådet har hatt følgende sammensetning:

Maiken Ims	Kommunikasjonsdirektør i Oljeindustriens Landsforening (leder)
Geir Kjell Andersland	Advokat (V)
Anne-Lise Bakken	Skribent, Hamar
Grethe Bjørlo	Kommunepolitiker, Ålesund (A)
Marie Rein Bore	Politisk redaktør, Stavanger Aftenblad
Arnhild Danielsen	Regionalsjef, Buskerud Fylkeskommune
Jan Davidsen	Leder, Norsk Kommuneforbund
Marie Føreland	Skolesjef, Kristiansand
Trine Skei Grande	Parlamentarisk leder, Venstre
Jon Hellesnes	Professor, Universitetet i Tromsø
Ottar Henriksen	Administrerende direktør, Raufoss ASA
Jon P. Knudsen	Tidligere politisk redaktør, Fædrelandsvennen
Per Olaf Lundteigen	Tidligere generalsekretær, Senterpartiet
Eilef A. Meland	Høgskolelektor, Stavanger (SV)
Geir Mo	Generalsekretær, Fremskrittspartiet
Ingvild Myhre	Administrerende direktør, Telenor Mobil
Aage Müller-Nilssen	Tidligere generalsekretær, Kirkens Bymisjon
Fakhra Salimi	Leder, MIRA Ressurssenter for innvandrerkvinner
Mona Skaret	Tidligere forskningssjef, SINTEF
Widar Skogan	Bonde, Balsfjord (KrF)
Silje Schei Tveitdal	Tidligere leder av Natur og Ungdom
Liv Østmo	Dekan, Samisk Høgskole, Kautokeino
Trond R. Reinertsen	Konsernsjef, E. A. Smith, Trondheim (H) (fram til mars 2001)
Maren Hersleth Holsen	Tidligere leder av Ungdommens demokratiforum (fra mars 2001)

Rådet har hatt 11 møter i løpet av utredningsperioden. Møtene har vært holdt i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø.

Sentrale temaer som har vært behandlet på rådets møter er:

- Lokaldemokrati, sentrum-periferi-spørsmål og eiendomsrett til naturressurser
- Medier og ny teknologi
- Symboler, makt og identitet
- Ny teknologi, produksjon og marked
- Internasjonalisering, olje og makt
- Etnisitet og nye kulturer
- Liberalisering og globalisering – trender og framtidsutsikter
- Lokaldemokrati i endring: Hvor går makten?
- Likestilling og kjønnsmakt
- Maktens samvittighet
- Velferdsstatens kjønnsdimensjoner
- Medienes nye rolle i samfunnet
- Et demokrati for konflikter?

I tillegg har rådet ved gitt innspill til utredningens informasjons- og formidlingsarbeid. Rådet tok initiativ til konferansen «Demokratiet i endring; Gamle idealer, nye utfordringer», 23. april 2002, Oslo.

2 Økonomi

Utredningen har hatt et samlet budsjett for hele perioden på kr. 49.630.000. 49 millioner kroner ble bevilget av Stortinget, mens kr. 630.000 var inntekter fra andre kilder.

Bevilgninger pr. år har vært som følger:

1998: kr.	3.000.000
1999: kr.	8.300.000
2000: kr.	12.200.000
2001: kr.	13.700.000
2002: kr.	11.600.000
2003: kr.	830.000

3 Formidling

3.1 Konferanser og seminarer

Makt- og demokratiutredningen har i perioden 1998-2003 avholdt en rekke konferanser og andre arrangementer.

Startkonferansen for Makt- og demokratiutredningen, Oslo, 29. september 1998
Arrangør: Makt- og demokratiutredningen.

Makt, normalitet, identitet, Bergen 15.-17. oktober 1998
Arrangør: Makt- og demokratiutredingen i samarbeid med NFR-prosjektet «Det Nye» ved Senter for europeiske kulturstudier, Universitetet i Bergen.

Møte om eliteundersøkelsen, Bergen, 15. desember 1998
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning, LOS-senteret og universitetene i Bergen, Oslo og Uppsala.

Møte om medborgerundersøkelsen, Bergen, desember 1998
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, Norsk Lærerakademi, Institutt for samfunnsforskning, LOS- senteret, universitetene i Bergen, Trondheim, Uppsala og Oslo.

«Usynlige grenser – kjønn og makt», Oslo, 11.-12. oktober 1999
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med programstyret for «Kjønn i endring» i Norges forskningsråd.

«Eierskap og makt», Oslo, 30. november 1999
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med programstyret for «Næring, finans, marked» i Norges forskningsråd og Næringslivets Hovedorganisasjon.

«Svekket kvinnemakt?», høst 1999 – vår 2000
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med LOS-senteret (Rokkansenteret), Universitetet i Bergen

«Makt og velstand», Oslo 27.-28. januar 2000
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med ECON Senter for økonomisk analyse.

«Multikulturalisme», Oslo og Bergen, 20.-21. mars 2000
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med «IMER-programmet» i Norges forskningsråd, Canadas ambassade i Norge, Institutt for samfunnsforskning, Kommunal- og regionaldepartementet og Nordic Association for Canadian Studies (NACS).

«Investigating Social Capital, Solstrand, Bergen, mai 2000
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen og LOS-senteret (Rokkansenteret), Universitetet i Bergen.

«Ungdom og makt», Oslo, 25. oktober 2000
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU).

«Estetikk og makt», Bergen, 8.-10. desember 2000
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med prosjektet «Kulturell uorden».

«Maktens tekster», Oslo, 8.-9. juni 2001
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med prosjektet «Sakprosa 2000-2003» ved Universitetet i Oslo (støttet av Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening).

Felles konferanse mellom den norske og den danske maktutredningen, Danmark, Vedbæk, 23.-24. august 2001
Arrangører: forskergruppen i Makt- og demokratiutredningen og forskningsledelsen ved den danske maktutredningen.

«Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)», Oslo, 19.-20. oktober 2001
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med SKIKT-programmet i Norges forskningsråd.

«Demokratiet i endring: Gamle idealer, nye utfordringer», Oslo, 23. april 2002
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen.

«Regionalmakt på Sørlandet», Kristiansand, august 2002
Arrangør: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med avisen fædrelandsvennen og Sørlandet i 100.

«Risikosoner», Oslo, 29.-30. august 2002.
Arrangør: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Norsk Kulturråd.

«Nasjonale regimer for lønnsforhandlinger i endring: Nordiske tendenser i et komparativt perspektiv», Oslo, 5.-6. september 2002
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med forskningsstiftelsen Fafo.

«Olje og makt», Oslo, 12. september 2002
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Oljeindustriens Landsforening og «Petropol-programmet» i Norges forskningsråd.

«Indigenous politics: Aspects of Power and Democracy», Tromsø, 3.-5. oktober 2002
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Senter for samiske studier ved Universitetet i Tromsø.

«Kjønnsmakt i Norden», Oslo, 12.-13. juni 2003
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Forening for kvinne- og kjønnsforskning (FOKK), Senter for kvinne- og kjønnsforskning ved Universitetet i Oslo, Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning (NIKK), KILDEN Informasjons- og dokumentasjonssenter for kvinne- og kjønnsforskning i Norge.

Sluttkonferanse: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Oslo, 26. august 2003
Arrangør: Makt- og demokratiutredningen.

3.2 Kulturdialoger

Ibsentablåer under Forskningsdagene, Oslo 23.-24. september 1999
Arrangør: Makt- og demokratiutredningen, Universitetet i Oslo og Norges forskningsråd

Ibsentablåer i Universitetsbiblioteket, Oslo, oktober 1999
Arrangør: Universitetets informasjonsavdeling («Lunsj med kultur») og Apollon i samarbeid med Makt- og demokratiutredningen og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

Samtaler med sceniske tablåer: «Makten går til scenen», Oslo, 9. september 2000
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Nationaltheatret.

Ibsentablåer i det nye Universitetsbiblioteket, Oslo 11. november 2000
Arrangør: Universitetet («Oslo by 1000 år, Kjenn ditt universitet») i samarbeid med Makt- og demokratiutredningen og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

Samtale: «Maktens pris», Tromsø, 1. april 2001
Arrangør: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Nordnorsk forfattersentrum.

Tabell: 1.1 Antall foredrag holdt av forskergruppen pr. år

	1998	1999*	2000	2001	2002	2003**
Foredrag	50	78	86	86	89	44

* Kun annet halvår er registrert
** Registrert fram til 1. juni 2003

Samtale: «Maktens pris», Lillehammer 23. mai 2001
Arrangør: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Litteraturfestivalen i Lillehammer.

Utstilling: «Midlertidige utopier», Oslo, 11. januar – 9. mars 2003
Arrangører: Makt- og demokratiutredningen i samarbeid med Museet for samtidskunst

3.3 Forskersamlinger

Makt- og demokratiutredningen har i perioden 1998-2003 avholdt 11 forskersamlinger for forskere med prosjekter i utredningen:

- «Globalisering», 2000
- «Avmakt», 2000
- « Varene tar makten», 2000
- «Digital makt», 2000
- «Kjønnsmakt», høst 2000 og høst 2001
- «Likestilling og kjønnsmakt», 2001
- «Den fragmenterte staten», 2001
- «Den samiske offentligheten – nye premisser for makt og demokrati i det norske samfunnet», 2001
- «Kunnskapsmakt», 2001
- «Velferdsstatens kjønnsdimensjoner», 2001
- «Kjønnsrettferdighet», 2001
- «Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv», 2001
- «Ressursmakt», 2002

I tillegg har forskere fra Makt- og demokratiutredningen deltatt ved en workshop om «makt og kjønn i offentlig omsorgsarbeid» arrangert av Senter for kvinne- og kjønnsforskning ved Universitetet i Bergen.

3.4 Kontakt med forskningsinstitusjoner og programmer i Norges forskningsråd

Makt- og demokratiutredningen har gjennom hele perioden hatt nær kontakt og et godt samarbeid med Norges forskningsråd, Område for Kultur og Samfunn. Forskningsrådet har ivaretatt sentrale økonomifunksjoner for utredningen og har hatt en viktig rolle som rådgiver og formidler av kontakt til andre forskningsprogrammer.

Makt- og demokratiutredningen har samarbeidet med en rekke programmer og enkeltprosjekter i Forskningsrådet: Offentlig Sektor i Endring (OSIE), IMER-programmet, Kjønn i endring , Program om kommuneloven, Program om regional utvikling, Velferdsprogrammet, ARENA-programmet, Samfunnsmessige og kulturelle forutsetninger for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (SKIKT), Næring, finans og marked, Program for kulturstudier, idrett, samfunn og frivillig organisering og Petropol.

Makt- og demokratiutredningen har samarbeidet med forskningsmiljøer ved alle fire universiteter samt en rekke høgskoler og frittstående institutter. Det har også vært utstrakt kontakt med samiske forskningsmiljøer.

3.5 Foredrag og undervisning

Det har vært holdt et høyt antall foredrag i regi av Makt- og demokratiutredningen gjennom hele perioden.

Fredrik Engelstad har hvert semester gjennom hele utredningsperioden holdt et hovedfagskurs om teorier om makt ved Institutt for sosiologi ved Universitetet i Oslo, for studenter i sosiologi og statsvitenskap. Øyvind Østerud har hatt ansvaret for en undervisningsmodul om makt og demokrati på mastergradstudiet ved Høgskolen i Agder i 2001 og 2002. Per Selle har sammen med forsker Tommy Tranvik vært ansvarlig for to hovedfagskurs ved Universitetet i Bergen: «Technology and Democracy» i 2000 og «Sovereignty On the Move» i 2001.

Andre medlemmer av forskergruppen har hatt undervisning ved sine undervisningsinstitusjoner med utgangspunkt i temaer de har arbeidet med i Makt- og demokratiutredningen.

Tabell: 1.2 Omtale av Makt- og demokratiutredningen i norske medier i perioden 1998-2003

År/Medietype	1998*	1999	2000	2001	2002	2003**	TOTALT
Avis	99	92	150	227	333	289	1.190
Tidsskrift	-	-	-	-	17	47	64
Internett/byrå	-	-	-	-	81	149	230
Radio	15	10	10	46	89	29	199
Tekst-TV	1	1	1	4	8	5	20
TV	1	3	-	6	14	-	24
TOTALT	116	106	161	283	542	519	1.727

* Tallene angir oversikt f.o.m. mars 1998

** Tallene angir oversikt t.o.m. juni 2003

Kilde: Klippliste fra Observer Norge AS med månedsstatistikk

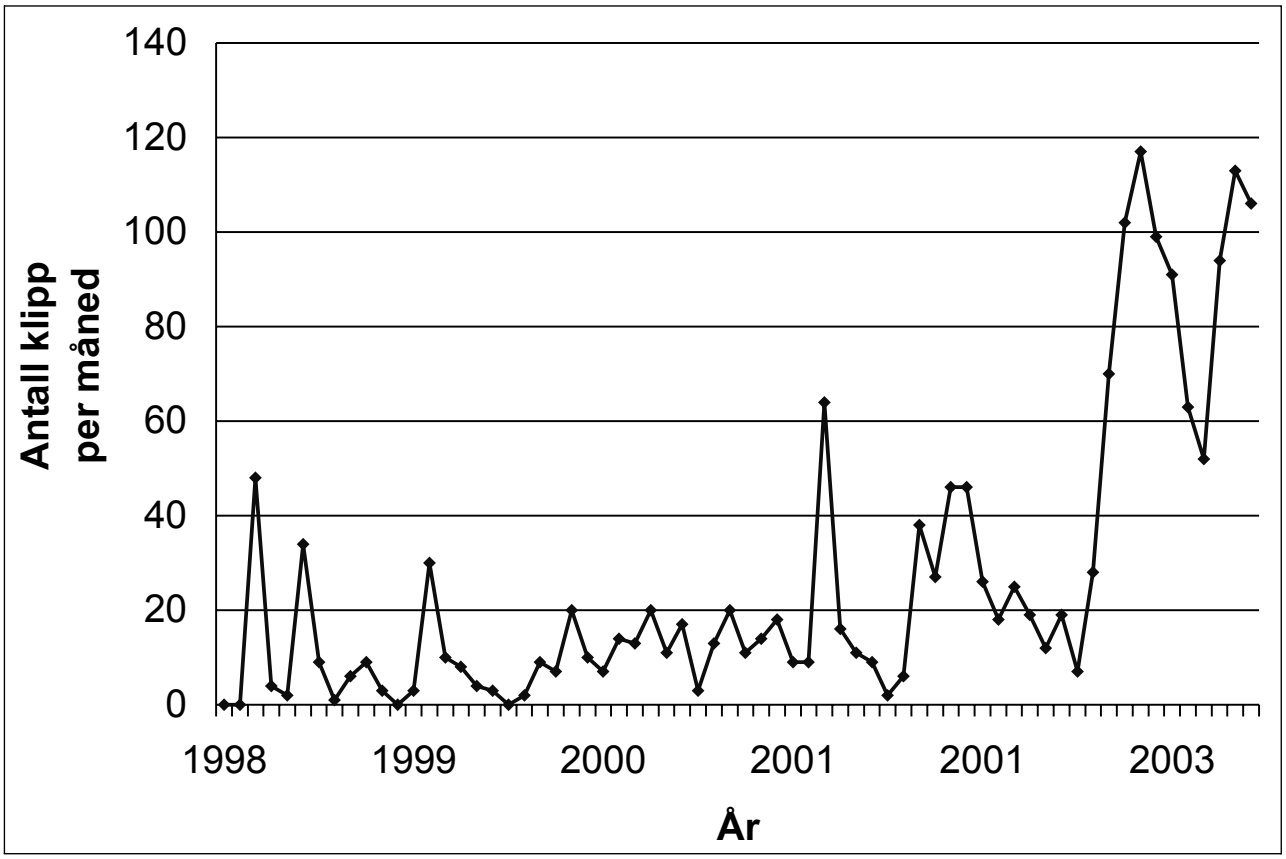
3.6 Presse og media

Tabell 1.2 viser medienes dekning av Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.

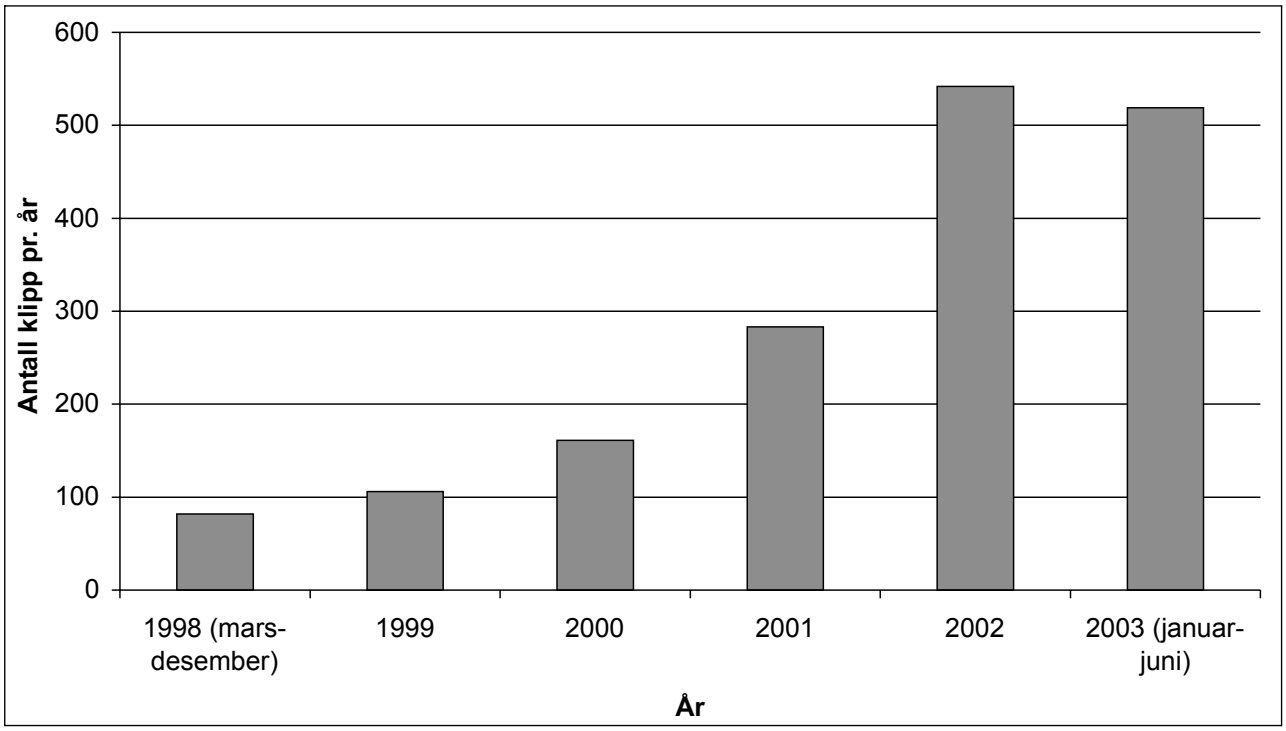
Observer baserer sin klippliste på søk med søkeordene «Makt- og demokratiutredningen», «Maktutredningen», samt navnene til de fem deltakerne i utredningens forskergruppe.

Oversikten omfatter kun norske medier.

Tallene bygger på informasjon fra Info-Media, Norske Avisers Landsforening (NAL), Landslaget for Lokalaviser (LLA) og Observers egne databaser.



Figur: 1.1 Antall presseklipp, 1998–2003 – månedlig oversikt t.o.m. juni 2003



Figur: 1.2 Antall presseklipp, 1998–2003 – årlig oversikt

3.7 Kronikker og egne artikler

Det er totalt publisert 65 kronikker og artikler av Makt- og demokratiutredningen i perioden 1998-2003. Tabell 1.3 viser fordeling per år.

3.8 Nyhetsbrev

Fra 1999 ble det jevnlig utgitt nyhetsbrev for å ivareta informasjonsbehovet. Nyhetsbrevet har blitt utgitt både i trykt og elektronisk form via nettsiden til Makt- og demokratiutredningen. I perioden 1999-2001 ble det produsert 8 trykte nyhetsbrev. Mottakere av nyhetsbrevet har vært 250 institusjoner innen forskning, politikk, forvaltning, media, næringsliv og organisasjonsliv og omkring 800 enkeltpersoner. Nyhetsbrevene har blitt skrevet og produsert i Makt- og demokratiutredningens sekretariat.

I 2002 ble det foretatt en omlegging i retning av elektronisk basert nyhetsinformasjon. Nyheter om publikasjoner, arrangementer osv. ble spredt gjennom e-post meldinger til over 400 faste mottakere. I tillegg ble informasjonen lagt ut på nettsidene.

3.9 Nettsider

Makt- og demokratiutredningens hjemmeside ble oppdatert jevnlig med informasjon om nye publikasjoner og om konferanser og andre arrangementer. Den inneholdt også fast informasjon om mandat, rammeplan, rådets mandat og sammensetting mm.

Web-adresse: www.maktutredningen.no

I 2002 ble det åpnet en nettutstilling om kjønnsmakt i samarbeid med KILDEN, som er et informasjonssenter for kvinne- og kjønnsforskning i Norge. Dette nettstedet formidler informasjon om publikasjoner med kjønnsperspektiv i Makt- og demokratiutredningen.

Web-adresse: http://www.kilden.forskningsradet.no/

Tabell: 1.3 Antall kronikker og artikler publisert av Makt- og demokratiutredningen. 1998-2003

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTALT
Antall kronikker	-	10	13	13	15	14	65

4 Internasjonal kontakt

Forskergruppen hadde tre samarbeidsmøter med forskergruppen for den danske maktutredningen. Møtene hadde fokus på informasjonsutveksling. Det ble også avholdt en forskersamling med forskere fra den danske og norske utredningen høsten 2001.

Makt- og demokratiutredningen samarbeidet med amerikanske og tyske forskere om opplegget for Lederskapsundersøkelsen. Medborgerundersøkelsen inngikk i et komparativt europeisk prosjekt med samarbeid mellom en rekke land.

Forskergruppen har også laget en engelskspråklig bok om makt og demokrati, med 11 forskere fra bl.a. Storbritannia, USA, Tyskland og Australia som bidragsytere.

Alle forskergruppens medlemmer deltar i internasjonale forskernettverk og har deltatt med papers på en rekke internasjonale konferanser.

5 Publisering

5.1 Bøker

5.1.1 Titler i Makt- og demokratiutredningens bokserie på Gyldendal Akademisk

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad, Siri Meyer, Per Selle og Hege Skjeie (1999): Mot en ny maktutredning.

Østerud, Øyvind (1999): Globaliseringen og nasjonalstaten.

Skjeie, Hege (1999): Vanens makt.

Engelstad, Fredrik (1999): Om makt.

Meyer, Siri og Thorvald Sirnes, red. (1999): Normalitet og identitetsmakt i Norge.

Meyer, Siri, red. (2000): Avmakt.

Holm, Erling Dokk og Siri Meyer, red. (2001): Varene tar makten.

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud, red. (2001): Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom.

Berven, Nina og Per Selle, red. (2001): Svekket kvinnemakt?

Eide, Martin, red. (2001): Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati.

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud, red. (2001): Den fragmenterte staten. Reformer makt og styring.

Repstad, Pål (2002): Dype, stille, sterke, milde.

Vike, Halvard mfl. (2002): Maktens samvittighet.

Brochmann, Grete, Tordis Borchgrevink, Jon Rogstad (2002): Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge.

Slaatta, Tore, red. (2002): Digital makt.

Holst, Cathrine, red. (2002): Kjønnsrettferdighet.

Meyer, Siri og Sissel Myklebust, red. (2002): Kunnskapsmakt.

Bortne, Øystein, Per Selle og Kristin Strømsnes (2002): Miljøvern uten grenser?

Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen og Øyvind Østerud (2002): Norske makteliter.

Heidar, Knut og Jo Saglie (2002): Hva skjer med partiene?

Ellingsæter, Anne Lise og Jorun Solheim, red. (2002): Den usynlige hånd?

Berge, Kjell Lars, Siri Meyer og Tor Are Trippestad, red. (2003): Maktens tekster.

Bjerkli, Bjørn og Per Selle, red. (2003): Samer, makt og demokrati.

Christensen, Sverre A., Harald Espeli, Eirinn Larsen og Knut Sogner (2003): Kapitalistisk demokrati? Norsk næringsliv gjennom 100 år.

Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård, red. (2003): Ungdom, makt og mening.

Tranvik, Tommy og Per Selle (2003): Farvel til folkestyret?

Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003): Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk.

Slaatta, Tore (2003): Den norske medieorden. Posisjoner og privilegier.

Engelstad, Fredrik, Espen Ekberg, Trygve Gulbrandsen og Jon Vatnaland (2003): Næringslivet mellom makt og politikk.

Engelstad, Fredrik, Jørgen Svalund, Inger Marie Hagen og Aagoth Elise Storvik (2003): Makt og demokrati i arbeidslivet.

Isaksen, Lise Widding, red. (2003): Omsorgens pris. Om kjønn, makt og marked i velferdsstaten.

Tvedt, Terje (2003): Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen.

Strømsnes, Kristin (2003): Folkets makt.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): Makten og demokratiet. Sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen.

5.1.2 Bøker på andre forlag

Grønli, Tore og Per Selle, red. (1998): Ein stat? Fristillingas fire ansikt. Oslo: Samlaget.

Thompson, Michael, Gunnar Grendstad og Per Selle (1999): Cultural theory as political science. Routledge.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000): Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi. Bergen: Fagbokforlaget.

Meyer, Siri, red. (2001): Makt og umoral. Oslo: Aschehoug forlag.

Bortne, Øystein, Gunnar Grendstad, Per Selle og Kristin Strømsnes (2001): Norsk miljøvernorganisering mellom stat og lokalsamfunn. Oslo: Samlaget.

Knudsen, Jon P. og Hege Skjeie, red. (2002): Hvitt stakitt og fiberoptikk. Regionale myter – regional makt. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Wollebæk, Dag og Per Selle (2002): Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2002): Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt. Oslo: Universitetsforlaget.

Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle og Dag Wollebæk (2002). The voluntary sector in Norway. Composition, changes and causes. Oslo: ISF-report 2.

Rommetvedt, Hilmar (2002): Politikkens allmenngjøring og den ny pluralistiske parlamentarismen. Bergen: Fagbokforlaget.

Meyer, Siri, red. (2003): Midlertidige utopier. Bok om utopier i anledning utstillingen på Museet for samtidskunst.

Grønmo, Sigmund og Trond Løyning, red. (2003): Sosiale nettverk og økonomisk makt. Overlappende styremedlemsskap mellom norske bedrifter 1970-2000. Bergen: Fagbokforlaget.

Engelstad, Fredrik og Øyvind Østerud, red. (2003): Power and democracy. Critical interventions. Aldershot: Ashgate.

Prakash, Sanjeev og Per Selle, red. (2003): Investigating social capital. New Dehli: Sage.

Engelstad, Fredrik, red. (2003): Comparative Studies in Culture and Power. Comparative Social Research, vol. 21. Greenwich: JAI Press.

Svein Bjørkås og Siri Meyer, red (2003).: Risikosoner. Kultur, makt og politikk, Skriftserien til Norsk kulturråd.

Nordstoga, Sigrid (2003): ... det er så personavhengig. Om barnevernarbeiderens personlige makt. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

5.2 Rapportserien

1. Benum, Edgeir, Tove Bull, Marianne Gullestad, Karl-Ove Moene, Eivind Smith: Maktutredningen til debatt – fem kommentarer (1999).
2. Rasch, Bjørn Erik og Hilmar Rommetvedt: Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning (1999).
3. Christensen, Tom, Morten Egeberg og Per Lægreid: Regjeringsapparatet (1999).
4. ordby, Trond: Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge (1999).
5. Rømming, Ellen:Desentralisering, regionalisering og lokale maktstrukturer (1999).
6. Slaatta, Tore:Medier, makt og demokrati (1999).
7. Asdal, Kristin og Sissel Myklebust: Teknologi, vitenskap og makt. Eksempler på effektiv «black boxing» og noen åpningsforsøk (1999)
8. Broderstad, Else Grete, Audhild Schanche og Vigdis Stordal: Makt, demokrati og politikk – bilder fra den samiske erfaringen (1999).
9. Tranvik, Tommy, Michael Thompson and Per Selle:Doing technology (and democracy) the pack-donkey's way: The technomorphic approach to ICP policy (1999).
10. Hovland, Brit Marie: Kongeleg symbolmakt – Skandinaviske jule- og nyttårstalar som nasjonale ritual (2000).
11. Eierskap og makt. Rapport fra konferanse om eierskap og makt, arrangert i Oslo 30. november 1999 (2000).
12. Brox, Ottar: Kunnskap og makt (2000).
13. Rasch, Bjørn Erik: Parlamentariske instrumenter og minoritetsparlamentarisme (2000).
14. Leif Helland: Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri (2000).
15. Eikås, Magne and Per Selle: A contract culture even in Scandinavia (2000).
16. Høgsnes, Geir: Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse (2000).
17. Makt og velstand. Rapport fra konferanse om makt og velstand, arrangert i Oslo 27.-28. januar 2000 (2000).
18. Ulfstein, Geir, Hans Chr. Bugge, Ole Kristian Fauchald og Inger-Johanne Sand: Folkerettslige rammer for norsk miljøpolitikk (2000)
19. Arnesen, Finn og Hans Petter Graver: Norges EU-rettede avtaler (2000).
20. Smith, Eivind: Demokratiet i konstitusjonelle bånd? (2000).
21. Andersen, Svein S. og Ole Gunnar Austvik: Nasjonal handlefrihet – nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati (2000).
22. Veggeland, Frode: Landbruk, makt og internasjonalisering. Politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976 – 1999 (2000).

23. Hveem, Helge, Per Heum og Audun Ruud: Globaliseringen og norske selskapers etableringer i utlandet. Virkninger på maktfordeling og demokrati i Norge (2000).
24. Sørgard, Lars: Fusjoner og oppkjøp. Drivkrefter og virkninger (2000).
25. Østbye, Helge: Hvem eier norske massemedier? (2000).
26. Christensen, Tom, Per Lægreid og Hans Robert Zuna: Profesjoner i regjeringsapparatet 1976-1996. Økende heterogenitet – effekter og implikasjoner (2001).
27. Thoresen, Hilde: Opsjoner i arbeidsforhold (2001).
28. Løyning, Trond: Nettverket styrer? En kvalitativ analyse av betydningen av overlappende styreverv (2001).
29. Rasch, Bjørn Erik: Budsjettbehandlingen i Stortinget. Bør alternativ votering benyttes? (2001).
30. Ungdom og makt. Rapport fra konferanse om ungdom og makt, arrangert i Oslo 25. oktober 2000 (2001).
31. Syvertsen, Trine: Kommersialisering, globalisering og konvergens. Utfordringer for mediepolitikk og medieregulering (2001).
32. Didrik Seip: Forhandlinger eller marked. Styring av posten i Norge (2001).
33. Power, Aesthetics, Media. Rapport fra konferansen «Power, Aesthetics, Media», Bergen 8.-9. desember 2000 (2001).
34. Makt og kjønn i offentlig omsorgsarbeid. Rapport fra workshop, Bergen 9.-10. mai 2001 (2001).
35. Elvbakken, Kari Tove: Abortpolitikkens utfordringer (2001).
36. Klausen, Trond Beldo: Etikk eller butikk? – Norske lederes holdning til miljøvern og arbeidsmiljø ved investeringer i utlandet (2001).
37. Skirbekk, Gunnar: Modernitetens makt og avmakt. Vitskapsteoretiske perspektiv på kunnskap og makt (2002).
38. Mundaca, Gabriela og Jon Strand: Globaliseringen og norsk økonomi (2002).
39. Gripsrud, Geir og Peder Inge Furseth: Konsentrasjon og markedsmakt i varehandelen (2002).
40. Jacobsen, Dag Ingvar: Kommunepolitikere og kommunale byråkrater – hånd i hånd eller mann mot mann? (2002).
41. Moen, Eli: Globalisering og industripolitiske strategier. En sammenligning av Finland og Norge (2002).
42. Fæhn, Erik Friis: Makt under ansvar. En analyse av spørsmålet om det kan stillet krav til maktutøvelsens rettmessighet (2002).
43. Søilen, Espen: Mot et samfunnsøkonomisk optimum. Vitenskapelig økonomisk politikk som verktøy i et funksjonalistisk styringsregime (2002).
44. Østerud, Øyvind, red.: Ressursmakt og grunnrente (2002).
45. Nilsen, Ragnar: Makt og motmakt på kysten (2002).
46. Matlary, Janne Haaland: Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk (2002).
47. Papendorf, Knut: Advokatens århundre? Globaliseringen og dens følger for advokatmarkedet (2002).
48. Roll-Hansen, Nils: Ideological obstacles to scientific advice in politics? The case of «forest death» from «acid rain» (2002).
49. Skogerbø, Eli: Omdanningen av telesektoren – fra offentlig tjenesteyting til markedsstyring (2002).
50. Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik: Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv (2002).
51. Andersen, Magnar, Arild Buanes og Nils Aarsæther: Kommunene ser på staten. En sammenlikning av det kommunale lederskaps holdninger i 1976 og i år 2000 (2002).
52. Ørebech, Peter: «Tvers igjennom lov til seier». Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen (2003).
53. Aarseth, Espen: Digitale maktspill. Kontroll og kommunikasjon i digitale rom (2003).
54. Dølvik, Jon Erik and Fredrik Engelstad (eds.): National regimes of collective bargaining in transformation: Nordic trends in a comparative perspective (2003).
55. Aagedal, Olaf: Nasjonal symbolmakt (2003).
56. Ims, Maiken og Fredrik Engelstad (red.): Olje og makt (2003).
57. Fugelli, Per, Grete Stang og Bente Wilmar (red.): Makt og medisin (2003).
58. Mathisen, Werner Christie: Kunnskapsmakt og miljøpolitikk (2003).
59. Martinussen, Willy: Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen (2003).
60. Predelli, Line Nyhagen: Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinners politiske innflytelse (2003).

61. Hellevik, Ottar: Velgere, partier og representanter. Kritisk søkelys på ordningen for personutvalg i den nye valgloven (2003).
62. Hansen, Tore og Trond Tjerbo: Politisk engasjement, borgerroller og sosial kapital (2003).
63. Rogg, Elisabet: Lyst, lidelse og legitimitet. Om kjønnsmakt og likestilling i Akademia (2003).
64. Rømming, Ellen: Redskap eller aktør? Fafos rolle i norsk Midtøsten-politikk (2003).
65. Flo, Yngve: Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og det regionale styringsverket frå 1900 til i dag (2003).
66. Jacobsen, Dag Ingvar: «Vi har det så greit ..» En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner (2003).
67. Bagge, Sverre: Fra knyttneve til scepter. Makt i middelalderens Norge (2003).
68. Rian, Øystein: Maktens historie i dansketiden (2003).
69. Seip, Didrik: Konkurranse på norsk. Norsk konkurransepolitikk 1990-2003 (2003).
70. Gullberg, Ann Therese og Leif Helland: Profesjonell lobbyisme. Norske eliters bruk og holdninger (2003).
71. Hjellbrekke, Johs. og Olav Korsnes: Det norske maktfeltet: Interne strukturar, homogamitendensar, mobilitetsbaner og – barrierar i norske elitar (2003).
72. Ekberg, Espen og Jon Vatnaland: Strukturendringer i norsk finanssektor. Fragmentering, makt og styringsavmakt i skjæringspunktet mellom næringsliv og politikk (2003).
73. Nore, Petter: Norsk Hydro´s takeover of Saga Petroleum in 1999. A case study (2003).
74. Daatland, Svein Olav, Frode Berglund, Irene Andreassen og Monica Skjøld Johansen: Eldre og helse først. Alder, makt og ressurser (2003).
75. Andersen, Bjørn: Institusjonelle investorer. Makt og avmakt i aksjemarkedet (2003).
76. Johnstad, Tom, Jan Erling Klausen og Jan Mønnesland. Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk (2003).

5.3 Utvalgte fagartikler

Engelstad, Fredrik (1999): «Makt, styring og eierskap», Sosiologi i dag 24:3-32.

Engelstad, Fredrik (2001): «Hjernekraft får gjerne makt. Kunnskap og makt i arbeidslivet», Søkelys på arbeidsmarkedet 1:111-118.

Engelstad, Fredrik (2001): «Expressive forms as generators, transmitters and transformers of social power». In: International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, vol. 8, pp. 5186-5192.

Engelstad, Fredrik (2001): «Ibsen som maktutreder». I: Nytt norsk tidsskrift, nr. 3/2001.

Engelstad, Fredrik (2002): «Who's afraid of William Shakespeare? Ekteskap og makt i troll kan temmes». I: Kjærlighetens institusjoner. Festskrift til Irene Iversen. Jon Haarberg og Anne Birgitte Rønning, red. Oslo: Unipax.

Engelstad, Fredrik (2003): «Kunnskap, makt og normer i samfunnsvitenskapene». I: Forskningsetikk. Beskyttelse av enkeltpersoner og samfunn. Knut W. Ruyter, red. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Engelstad, Fredrik (2003): «Makt i det norske samfunnet». I: Det norske samfunn. Lise Kjølsrød og Ivar Frønes, red. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Engelstad, Fredrik (2003): «Makt, kommunikasjon, retorikk». I: Retorikkens relevans. Sakprosa nr. 9. Øivind Andersen og Kjell Lars Berge, red.

Engelstad, Fredrik (2003): «De andre er visst problemet». Kommentar i Klassekampen, 24. februar 2003.

Engelstad, Fredrik (2003): «Hegemoni – makt, dominans og kultur». I: Mellom mediene. Ove Solum, Bjarne Skov, Gunnar Liestøl, red. Oslo: UniPub.

Engelstad, Fredrik (2003): «Makt, vilje, legitimitet». Kommentar i Klassekampen, 7. februar 2003.

Engelstad, Fredrik (2003): «National literature, collective identity and political power». In: Power and culture. Comparative Social Research no. 21. Fredrik Engelstad, red. Stanford: JAI Press.

Engelstad, Fredrik (2003): «Aristokratisk radikalisme som demokrati? Henrik Ibsen som kritiker av demokratiet.» Sosiologi idag, nr. 3/2003.

Meyer, Siri (2000): Makten går til scenen. Makttablåer på Nationaltheatret 9.september 2000. Et samarbeid med dramaturg Jesper Halle, instruktør Terje Mærli og skuespillere ved Nationaltheatret.

Meyer, Siri (2001): Maktens pris. Samtale med Per Aage Brandt og et jazzorkester ved Litteraturfestivalen på Lillehammer. 23.mai 2001.

Meyer, Siri (2001): Maktens pris. Samtale om makt med Georg Johannesen og Per Aage Brandt. Mackkjelleren i Tromsø. Et samarbeid med Nord-norsk forfattersentrum og Internasjonalt seminar ved Universitetet i Tromsø.

Meyer, Siri (2001): «Det vidunderlig ufullkomne. Samtale med Per Aage Brandt». I: Samtiden nr. 3/2001

Meyer, Siri (2001): «Requiem». I: Something is rotten in the state of Norway. Temanummer av UKS-FORUM for Contemporary Art nr. 1-2/ 2001.

Meyer, Siri (2001): «Maktens tekster». I Prosa, nr. 1.

Meyer, Siri (2001): «Killer Style – and other Reflections». I Edith Lundebrekke, Harald Solberg og Anne Britt Ylvisåker, red.: Aquisitions 1995-2000. Forlaget Press.

Meyer, Siri (2003): Agenda nå! Performance om kunst, makt og politikk laget av kunstneren Jon Løvøen. Bergen Kunsthall. 26.mars 2003. Deltaker.

Meyer, Siri (2003): Midlertidige utopier ved Museet for samtidskunst, 11. januar – 9. mars 2003. Initiativtaker, kurator for utstillingen og redakør av boken med samme tittel.

Meyer, Siri (2003): «Fluid experiences». In Andrea Krognes og Anne Karin Jortveit (eds.): Devil may care. Nordic Office for Contemporary Art, Oslo.

Meyer, Siri (2003): Imperiet kaller. Essay om maktens anatomi. Spartacus forlag.

Selle, Per (1998): «The transformation of the voluntary sector in Norway». In Paul Whiteley et al. (red.): Social Capital in Western Europe. London: Routledge.

Selle, Per (1998): «The Norwegian Voluntary Sector and Civil Society in Transition: Women as Catalysts for Deep-Seated Change». In Dietrich Rueschemeyer et al. (red.): Participation and Democracy. East and West. New York: M.E. Sharpe.

Selle, Per (1998): «Organised Environmentalists: Democracy as a Key Value?», Voluntas, vol. 9, nr. 4:319-343 (with Kristin Strømsnes).

Selle, Per (1999): «The transformation of the voluntary sector. A decline in social capital?», I Jan van Deth et al. (red.): Social Capital and European Democracy. London: Routledge.

Selle, Per (2000): «Doing Technology (and Democracy) the Pack-Donkey's Way: The Technomorphic Approach to ICT Policy» (together with Tommy Tranvik and Michael Thompson), in Christoph Engel/Kennet H. Keller (eds): Governance of Global Networks in the Light of Differing Local Values. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Selle, Per (2000): «Cultural Myths of Human and Physical Nature: Integrated or Separated» (sammen med Gunnar Grendstad), Risk Analysis, 20(1), 2000.

Selle, Per (2001): «Membership and Democracy», i Paul Dekker and Erik Uslaner (red.): Social Capital and Politics in Everyday Life (with Kristin Strømsnes). London: Routledge.

Selle, Per (2001): «The unsolved mystery of mega-NGOs», in Development Today, June 2001.

Selle, Per (2002): «A Contract Culture even in Scandinavia», in Ugo Ascoli og Costanzo Ranci (red.): Dilemmas of the Welfare Mix (with Magne Eikås). New York: Kleuwer.

Selle, Per (2002): «Does Partcipation in Voluntary Association Contribute to Social Capital? The impact of Intensity, Scope, and Type» (with Dag Wollebæk), NVSQ, 2002, nr. 1; 32-61.

Selle, Per (2002): «Passive Support – no support at all?» (with Dag Wollebæk), Nonprofit Management Quaterly, nr. 4, 2002.

Selle, Per (2003): «Participation and Social Capital Formation: Norway in Comparative Perspective?» (with Dag Wollebæk), Scandianavian Political Studies, no. 1:67-91.

Selle, Per (2003): «The Importance of Passive Membership for Social Capital Formation» (with Dag Wollebæk), in March Hooghe and Dietling Stolle (eds.): Generating Social Capital. Civil society and Institutions in Comparative Perspective. New York: Palgrave.

Selle, Per (2003): «Generations and Organizational Change» (with Dag Wollebæk), in Paul Dekker and Loak Halman (eds.): The Values of Volunteering: Cross – Cultural Perspectives. New York: Kluwer/Plenum.

Selle, Per (2003): «Why Investigating Social Capital?», in Sanjeev Prakash and Per Selle (eds.): Investigating Social Capital. New Delhi: Sage

Skjeie, Hege (1998): «Agendas of change: gender politics in Norway». In: Women in parliament: beyond numbers. Azza Karam, red. Stockholm: Idea.

Skjeie, Hege (1998): «Kjønn og politikk». I: Kvinneforskning nr. 3-4, 1998.

Skjeie, Hege (1999): «Gruppebilde med dame». I: Kunnskapsregimer. Erik Rudeng, red. Oslo: Pax.

Skjeie, Hege (2000): «Styringsdebatt som grunnlovsdebatt». I: Hvor går demokratiet? Stein Ringen, red. Oslo: Fafo. Nettpublikasjon.

Skjeie, Hege (2001): «Det kritiske kjendiseri». I: Nytt norsk tidsskrift nr. 3, 2001:229-245

Skjeie, Hege (2001): «Inne i beslutningsmaskinen. Regjeringen som kollegium». I: Den fragmen-

terte staten. Reformer, makt og styring. Øyvind Østerud og Bent Sofus Tranøy, red. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Skjeie, Hege (2001): «Quotas, parity and the discursive dangers of difference». In: Has liberalism failed women? Assuring equal representation in Europe and the United States. New York: Palgrave.

Skjeie, Hege (2002): «State feminism and the new public duties», Key note speech. Women and gender studies conference: Renegotiating the politics of the public and the private. Shanghai, Kina, November 2002.

Skjeie, Hege (2002): «Likestilling. Forhandlet i kompromiss». NOPSA-paper, Ålborg 2002

Skjeie, Hege (2002): «I all rettferdighet». Kommentar i Fædrelandsvennen, oktober 2002.

Skjeie, Hege, red. (2002): Hvitt stakitt og fiberoptikk. Antologi redigert sammen med Jon P. Knudsen. Kristiansand: Høyskoleforlaget. Eget bidrag: «Ambisjon og illusjon», ss. 11-29.

Skjeie, Hege (2003): «The Scandinavian model of citizenship: feminist debates». I: Lineages of European citizenship: national and historical perspectives. Richard Bellamy, Dario Castiglione og Emilio Santoro, red. I trykken. Revidert versjon av: Hege Skjeie og Birte Siim: «Scandinavian feminist debates on citizenship»: I: International Political Science Review nr. 4, 2000:345-361.

Skjeie, Hege (2003): «Likegyldig likestilling». Kommentar i Dagens næringsliv, februar 2003.

Skjeie, Hege (2003): «Politics of gender balance». In: Women, power and democracy. Luciana Ricciutelli, ed. Toronto: Innananna Publications. I trykken.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Tryggve Gulbrandsen (1999): Elite compromises in stable democracy: The case of Norway. Paper til årsmøte for American Political Science Association. Atlanta, september 1999.

Østerud, Øyvind (1999): «Den postnasjonale utfordringen. Mellom globalisert makt og nasjonalt demokrati». I: Nytt norsk tidsskrift, nr. 16(4).

Østerud, Øyvind (1999): «Le paradoxe nordique. L'ambivalence d'une région d'Europe»: I: Les pays nordiques et le dialogue interculturel, M. Auchet, red. Nancy : Presses universitaires de Nancy.

Østerud, Øyvind (1999): «Vor einen neuen maktutredning».I: NORDEUROPAforum, nr. 1/1999.

Østerud, Øyvind (2000): «Democracy and the transformation of politics». I: CD-rom rapport til 7th Conference of the International Society for the Study of European Ideas. O.B. Fure, red. Bergen, august 2000.

Østerud, Øyvind (2000): «Globalised capital, national democracy, and the postnational crisis of legitimation». Convention of the International Political Science Association. Quebec, august 2000.

Østerud, Øyvind (2000): «Maktfordeling og rettsliggjøring». I: Nytt norsk tidsskrift, nr. 17(2)

Østerud, Øyvind (2000): «Økonomi, makt og demokrati». I: Sosialøkonomen, nr. 54(8).

Østerud, Øyvind (2001): «Judicialization and parliamentary democracy». Nordic-Scottish Seminar on Democracy. Mai 2001.

Østerud, Øyvind (2001): «Makt og velstand». I. Nytt Norsk Tidsskrift nr. 18(1).

Østerud, Øyvind (2001): «Raymond Aron – 'det 20-århundrets Thukydid'». I: Internasjonal Politikk nr. 59(2).

Østerud, Øyvind (2002): «Maktutredningen og det intellektuelle hegemoniet». Nytt Norsk Tidsskrift nr. 1/2002.

Østerud, Øyvind (2003): «Rokkan mot Habermas». Nytt Norsk Tidsskrift nr. 2/2003.

Østerud, Øyvind (2003): «The Norwegian globalization debate». I: Political leadership in a global age. Harald Baldersheim og Jean-Pascal Daloz, red. Aldershot: Ashgate.

5.4 Andre tilknyttede publikasjoner

Thoresen, Hilde (2001): «Opsjoner i arbeidsforhold». I: Søkelys på arbeidsmarkedet, nr. 1.

Hagen, Inger-Marie (2002): «Ansattes styrerepresentanter». I: Søkelys på arbeidsmarkedet, nr. 1.

Dale-Olsen, Harald (2002): «Topplønninger i det norske arbeidsliv – store kun i norsk målestokk?». I: Søkelys på arbeidsmarkedet, nr. 2.

Høgsnes, Geir (2002): «Organisasjonseliter – makt og avmakt». I: Sosiologisk tidsskrift, nr. 4.

Andreassen, Irene og Monica Skjøld Johansen (2003): «Møtet med arbeidsmarkedsetaten». I: Søkelys på arbeidsmarkedet, nr. 1.

Baldersheim, Harald (2003): «Det regionpoplitiske regimet i omforming – retrett frå periferien; landsdelen i sikte!» I: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 1/2003.

Valen, Henry og Hanne Marthe Narud (2003): «Politisk representasjon i flerpartisystemer. En sammenlikning av velgeres og politiske eli-

ters holdninger». I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 2/ 2003.

Dale-Olsen, Harald (2003): «Topplønninger i det norske arbeidsliv: Hvordan er de relatert til prestasjon?». I: Søkelys på arbeidsmarkedet, nr. 1.

Svalund, Jørgen (2003): «Organisering, autonomi og arbeidstempo». I: Søkelys på arbeidsmarkedet, nr. 1.

Rasch, Bjørn Erik (2003): «Det politiske landskap». I: Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 1.

Repstad, Pål (2003): «Hvordan og hvorfor er kirkeeliten radikal». I: Nytt norsk kirkeblad, nr. 3.