



**LUNDS**  
UNIVERSITET

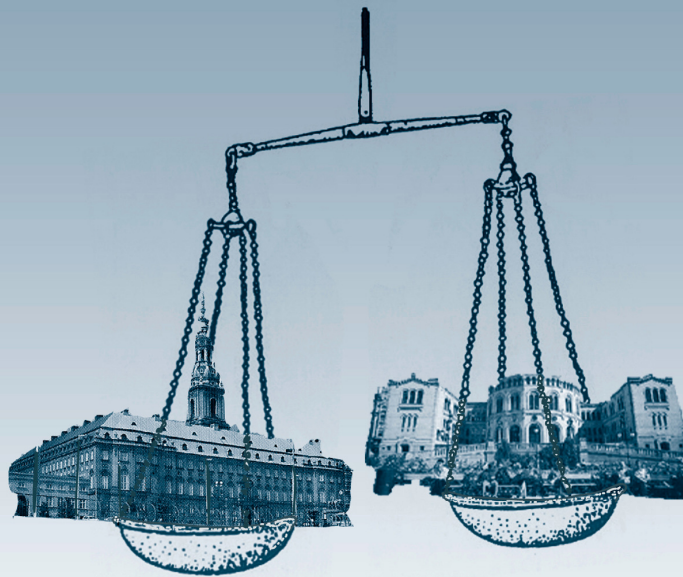
Lunds universitet  
Statsvetenskapliga institutionen

STV004  
HT05

Handledare: Tomas Bergström

# Ett folkstyre i förvittring eller fortsatt demokratisk livskraft?

En studie av de norska och danska  
maktutredningarnas slutrapporter



**Karolin E. Lovén**

Kastelsvej 1

2100 København

Danmark

[karra\\_loven@hotmail.com](mailto:karra_loven@hotmail.com)

+45 61 30 03 27



Egoland i Politiken av Ivar Gjørup

# Abstract

This paper is a comparative study of the final reports of the Norwegian and Danish power studies performed in 2003. While the Danish study found that democracy is thriving, the conclusion of the Norwegian power study was that democracy is in a crisis. The purpose of this paper is to find explanations to why the studies in two Nordic countries arrived at such different results.

Methodologically, the paper consists of an ideological text analysis and critical analyses of the discourse. In order to study how the results of the power studies can differ so considerably, the following aspects have been surveyed; 1) external contexts (government inquiries); 2) work process (the researchers' background, role and co-operation); 3) the problem areas and themes studied; and 4) power perspectives. I found that the external contexts, problem areas and themes were not relevant factors in explaining the disparate results.

The principal analysis, the ideological text analysis of the power studies' perception of power, is done by analysing the concepts; *politics*, *state*, *scope of action*, and *change*. These concepts have been interpreted by applying six power perspectives and the analysis resulted in the identification of important differences in how the studies interpret power and democracy. These differences have effected the studies' different conclusions and are, in turn, due to the combination of researchers, their backgrounds, difficulties in co-operating, and disputes concerning the compilation of the final Norwegian report.

*Key words:* power studies, Norway, Denmark, power, democracy, comparative method, text analysis, evaluation, evaluation research, inquiries

*Characters:* 85.383

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Varför studera och jämföra de norska och danska maktutredningarna? .....</b>	<b>1</b>
1.1	Uppsatsens syfte och ambitioner.....	2
1.1.1	Vad är det som undersöks? Uppsatsens problemformulering.....	2
1.2	Med vilka verktyg har maktutredningarna analyserats? .....	3
1.2.1	Avgränsning och material .....	6
<b>2</b>	<b>En maktutrednings kontext – likhet och skillnader i de yttre ramarna .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Maktutredningarnas arbetsprocess – likheter och skillnader i de inre ramarna .....</b>	<b>11</b>
3.1	Vem satt i respektive maktutrednings forskningsledning?.....	12
<b>4</b>	<b>Maktutredningarnas problemfält och teman – likheter och skillnader .....</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Maktutredningarnas maktbegrepp – likheter och skillnader .....</b>	<b>17</b>
5.1	Hur kan maktutredningarnas maktbegrepp analyseras? Isberget som metafor .....	17
5.1.1	Beskrivning av de sex maktperspektiven .....	19
5.2	Hur ser DMU på makt? .....	21
5.2.1	Synen på politik.....	22
5.2.2	Synen på staten.....	23
5.2.3	Synen på handlingsutrymme .....	24
5.2.4	Synen på förändring .....	24
5.3	Hur ser NMU på makt? .....	24
5.3.1	Synen på politik.....	25
5.3.2	Synen på staten.....	26
5.3.3	Synen på handlingsutrymme .....	27
5.3.4	Synen på förändringar .....	28
5.4	Resultat från textanalysen – en komparation av NMU:s & DMU:s teoretiska perspektiv .....	28
5.4.1	Översikt av skillnaderna i maktutredningarnas syn på makt.....	30
<b>6</b>	<b>Vad kan förklara skillnaderna mellan maktutredningarnas konklusioner? .....</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>En diskussion av uppsatsens resultat - hur ska de förstås? .....</b>	<b>34</b>

<b>8</b>	<b>Bilagor.....</b>	<b>36</b>
8.1	DMU:s syn på politik .....	36
8.2	DMU:s syn på staten .....	38
8.3	DMU:s syn på handlingsmöjligheter.....	38
8.4	DMU:s syn på förändringar.....	39
8.5	NMU:s syn på politik .....	39
8.6	NMU:s syn på staten .....	41
8.7	NMU:s syn på handlingsutrymme.....	42
8.8	NMU:s syn på förändringar.....	43
8.9	DMU:s & NMU:s redogörelse för demokrati .....	44
8.10	DMU:s & NMUs redogörelse för makt .....	44
<b>9</b>	<b>Litteraturlista .....</b>	<b>46</b>

# 1 Varför studera och jämföra de norska och danska maktutredningarna?

Studiet av makt har upptagit stora teoretiker ända från antiken och Aristoteles. Makt utgör ett centralt ämne inom statsvetenskapen och har i modern tid bl a studerats av; Robert Dahl, Peter Barrach & Morton Baratz, Steven Lukes, Anthony Giddens och Michel Foucault.

Förutom i statsvetenskap är makt även ett centralt ämne för politiker. 1997 bestämde politikerna i Norge och Danmark att omfattande utredningar av maktens tillstånd i respektive land skulle göras. I 2003, efter fem års arbete, blev de norska – och danska maktutredningarna färdiga.<sup>1</sup> Maktutredningarna är stora offentliga forskningsarbeten där maktens och demokratins tillstånd utreds och bedöms. Den norska maktutredningen (fortsättningsvis NMU) kom med en alarmerade slutrapport om *”folkestyrets forvitring”* (NMU s 291) som konkluderade att *”[d]en parlamentariske styringskjeden er svekket i alle ledd...”* (ibid 295). Den danska maktutredningen (fortsättningsvis DMU) kom med en betydligt mer positiv konklusion och skrev att *”[d]et er gået forbavsende godt. Det er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner.”* (DMU s 402)

Maktutredningarnas slutrapporter skiljer sig uppenbarligen åt i beskrivningen av ländernas demokratiska tillstånd och maktfördelning. Detta är iögonfallande utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv, där begrepp som den *”Nordiska demokratimodellen”*, *”Skandinaviska förvaltningstraditionen”* och *”Skandinaviska välfärdstatsmodellen”*<sup>2</sup> är välkända och i vilka det fokuseras på likheter framför skillnader. När Danmark och Norge har ett flertal gemensamma nämnare; politiskt, historiskt och kulturellt, vilket i sin tur har resulterat i liknande samhällsstrukturer, är det denna uppsats uppgift att försöka förklara hur två nordiska länders maktutredningar kan komma fram till så vitt skilda resultat.

---

<sup>1</sup> Maktutredningarnas namn är *”Makten og demokratiet – En slutbok fra Makt – og demokratiutredningen”* samt *”Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtutredningen”*.

<sup>2</sup> Petersson 1995, Læg Reid & Pedersen 1994, Esping-Andersen 1990, Bergqvist m fl 1999

## 1.1 Uppsatsens syfte och ambitioner

Lauri Karvonen, professor i statsvetenskap, skriver i en artikel där han uppmärksammar skillnaderna mellan DMU och NMU att: *“Do these different conclusions reflect differences in perspective or in fact? A bit of both.”* (2004 s 426). Det finns faktiska skillnader mellan Norge och Danmark, t e x att Danmark är med i EU och Norge inte, att valdeltagandet har sjunkit i Norge och inte i Danmark. Men som Karvonen konstaterar är inte dessa skillnader stora nog till att ensamma kunna förklara maktutredningarnas olika resultat. Olof Petersson (2003) ledare av den svenska maktutredning 1990 och Demokratirådets rapporter har skrivit att de skillnaderna som finns mellan länderna beror på skillnader i *tid* framför skillnader i *rum* – d v s att de kan förklaras av att ländernas förändringsprocesser är förskjutna i förhållande till varandra. Skillnader ”in fact” kan m a o vara resultat av olika faser i samhällsutvecklingen.

Eftersom det inte finns utrymme i denna uppsats att gå in och värdera hur stora de faktiska skillnaderna mellan länderna är – eftersom det i princip skulle kräva en ny maktutredning – har jag valt att fokusera på den första aspekten av Karvonens citat, de olika teoretiska perspektiven och dess orsaker.

Syftet är att jämföra utredningarnas teman, problemfält, arbetsprocess samt teoretiska perspektiv för att försöka finna svar på hur NMU:s och DMU:s konklusioner kan skilja sig så mycket åt.

Dessutom är det min ambition att utfylla det tomrum som finns i evalueringslitteraturen om maktutredningar. Jag ämnar, genom att visa att en maktutredning är en unik utredningsmodell och därmed särskilja den från det statliga utredningsväsendet, bidra till att kritiken och förväntningarna till maktutredningars användning blir mer realistiska.<sup>3</sup> Genom att jämföra de norska och danska maktutredningarna strävar denna uppsats även till att bredda och nyansera debatten som annars tenderar att föregå i ett nationellt forum.

### 1.1.1 Vad är det som undersöks? Uppsatsens problemformulering

Denna uppsats behandlar den överordnade frågeställningen:

- *Vad kan förklara skillnaderna mellan slutsatserna i den norska respektive den danska maktutredningens slutrapport?*

---

<sup>3</sup> Det figurerar ett 60-tal utvärderingsmodeller (Albæk mfl 2003 s 261). Maktutredning är inte definierad som en modell i evalueringsforskningen. Men en sammanblandning av denna och SOU/NOU modellen kan enligt min mening leda till orealistiska krav ställs på maktutredningars roll och användning – eftersom det finns viktiga skillnader mellan dem. Se avsnitt 2.

För att kunna analysera och jämföra utredningarna är det nödvändigt att först förstå vad en maktutredning är samt beakta dens kontext. Detta är centralt för komparativ metod, där det ställs krav på begrepps - och komparativ validitet. (Denk 2002 s 49ff).

Nästa steg är att fokusera på NMU & DMU samt jämförelsen av dem. Jag har konkretiserat den överordnade problemformulering genom att arbeta med tre underordnade frågeställningar.

- 1) Finns det skillnader i maktutredningarnas *arbetsprocess*?
- 2) Finns det skillnader i var maktutredningarna undersöker maktens förhållanden, d v s studerar de olika *teman* i NMU och DMU?
- 3) Finns det skillnader i utredningarnas *teoretiska perspektiv*, d v s i maktutredningarnas syn på makt?

Min utgångspunkt är att en forskares *förförståelse* har inverkan på val av problem, metod och teori. Jag anser det därför viktigt att synliggör min förförståelse i relation till maktutredningarna.<sup>4</sup> Den första frågeställningen, samt min ambition att undersöka kontexten kring maktutredningarna, avspeglar min föreställning om att maktutredningens *inre* och *yttre* ramar kan ha inverkat på resultaten. Med *inre* faktorer menar jag arbetsprocessen och omständigheter som beror på aktörerna, vem sitter i maktutredningsledningen, vilken bakgrund de har, gruppdynamiken, vilka möjligheter utredaren har att påverka valet av problem metod och teori. Med *yttre* faktorer menar jag den strukturella kontexten, utredningsväsendet, samt ekonomiska förutsättningar. Den andra frågeställningen har som förutsättning att *om* maktens förhållande undersöks på olika ställen, kan detta vara en förklaring till de olika resultaten. Den tredje frågeställningen har sin upprinnelse i min förväntan att *om* det är *samma* teman som studeras men med *olika* teoretiska perspektiv kan detta vara en relevant förklaringsfaktor för skillnaderna i maktutredningens resultat. Nedan konkretiserar jag hur jag genomfört min undersökning.

## 1.2 Med vilka verktyg har maktutredningarna analyserats?

Oftast används komparativ metod i relation till politiska system, men som Thomas Denk (2002 s 24, 55ff) skriver kan även *komparativ logik*, vilket definieras som ett tankesätt att tolka underlag på, tillämpas på andra typer av analyser där olika

---

<sup>4</sup> Utan förförståelse är en tolkning omöjlig. Det är därför viktigt att jag redogör för denna för att läsaren skall kunna bedöma mina tolkningar (Bergström & Boréus 2000, Olsen & Pedersen 1997).



enheter jämförs. Jag har i denna uppsats tillämpat en sådan komparativ logik och detta avspeglas i att det genomgående finns ett jämförande perspektiv.

För att undersöka huruvida DMU & NMU är jämförbara – om det är äpplen eller päron som jämförs – har jag först identifierat och sedan jämfört utredningarnas teman och problemfält. Jag har studerat överskrifter, de ämnen och den empiri som behandlas och använt utredningarnas hemsidor där underrapporterna är sorterade in under olika empiriska ämnesfält.

För att studera och jämföra NMU och DMU har jag genomgående valt att använda textanalys (både ideologisk textanalys samt kritisk diskursanalys), vilket är ett resultat av den valda empirin och min förförståelse. När min empiri består av två texter, har det verkat logiskt att använda en metod som är ämnat till att studera texter. Textanalys utgår ifrån att språket kan avslöja en teoretisk eller normativ bias.

Min andra underfråga, som fokuserar på maktutredningarnas utredare, deras bakgrund samt samarbete, avspeglar att jag använt *kritisk diskursanalys* (Bergström & Boréus 2000 s 252ff). Kritisk diskursanalys tar, förutom den konkreta texten och dess innehåll, hänsyn till aktörerna; vem som har deltagit och hur deras interna positioner influerat texten. På grund av de öppna och inte särskilt specifika direktiven samt den näst intill obefintliga politiska styrningen har forskarna haft stort tolkningsutrymme att formulera problem, välja teori och metod. Därför har jag valt att fokusera på hur utredarnas roll och bakgrund påverkat slutrapporternas arbetsprocess.<sup>5</sup> Jag har studerat forskarnas bakgrund med hjälp universitetens hemsidor och tidigare utgivna böcker/artiklar. Jag har dessutom läst artiklar om splittringen i NMU:s forskningsledning, intervjuat Ellen Rømming (NMU:s sekreterare) samt Olof Petersson om hur forskningsgruppen och utredningsarbetet påverkar resultatet.

Kritisk diskursanalys fokuserar förutom på aktörerna som skapat texten även på textens kontext (ibid). Denna uppsats inleds därmed med att avklara hur maktutredningar relaterar till utredningsväsendet.<sup>6</sup>

I Bergström & Boréus (2000 s 16, 20f, 150ff) står det att s k *ideologisk textanalys* lämpar sig speciellt vid studier av utredningar och när man vill studera vilka teoretiska perspektiv som finns i en text. För att studera utredningarnas syn på makt har jag därför tillämpat denna metod. Jag har närläst texten i flera omgångar och letat efter värdeladdade ord, nyckelord som kan anknytas till ett visst maktperspektiv och som indikerar en viss syn på makt. Denna process har

---

<sup>5</sup> Forskares förförståelse och bakgrund är viktigt att ta i beaktning när man gör textanalys. De är en del av kontexten och en del av produkten (Bergström & Boréus 2000 s 26ff).

<sup>6</sup> Jag skiljer mellan diskurs och kontextbegreppet. Med kontext menar jag därför det större samhälliga sammanhang, ex utredningsväsendet, som omger maktutredningarna (Bergström & Boréus 2000 s 18f). Det specifika med diskursanalys är att det inkluderar en kontext och svarar på "synen på" eller "föreställningen om" medan ideologisk textanalys vill analysera en viss typ eller olika typer av ideologier i texten/empirin (ibid s 237).

varit viktig i ledet att identifiera skillnader som i sin tur har relevans för att svara på den överordnade problemformuleringen.<sup>7</sup>

Rent konkret har jag gjort min ideologiska textanalys genom att använda mig av en *abduktiv metod*. Jag har låtit empirin, maktutredningarna, utgöra utgångspunkten som jag sedan tolkat utifrån min förförståelse och komparativa perspektiv. Alvesson & Sköldberg (1994) beskriver abduktion som ”*en upprepad process av pendling eller altemnering mellan (empiriladdad) teori och (teoriladdad) empiri. Det innebär en hermeneutisk process under vilken man så småningom s a s åter sig in i empirin med hjälp av teoretiska för-föreställningar, allt under att man också utvecklar teorin [de sex maktperspektiven].*” (s 47)<sup>8</sup>

Alfred North Whitehead beskriver målände abduktion som ’*en flygtur. Den startar från grunden (empirin) av en viss speciell observation; den gör en flygning i den fantasifyllda generaliseringens tunna luft; och den landar igen för förnyad observation som gjorts skarp genom rationell tolkning*’. (refererat från Alvesson & Sköldberg 1994 s 45) Min arbetsprocess kan jämföras med en serie sådana flygningar med flera mellanlandningar. Jag har löpande altemnerat min läsning av maktutredningarna med maktteori och utifrån det utvecklade uppsatsens tolkningsredskap – sex maktperspektiv (se tabell 5.1.1 för redogörelse av perspektiven). Dessa sex maktperspektiv bygger på en extensiv och omfattande läsning av maktlitteratur genom åren som här intensifierats och fördjupats ytterligare. De sex maktperspektiven har jag sedan använt för att vid nästa läsning tolka maktutredningarna och dess underliggande ideologiska perspektiv. Syftet har varit att öka reliabiliteten och validiteten genom att synliggöra utifrån vilka parametrar jag tolkar texten. Textanalysen strukturerats m a o utifrån de sex maktperspektiven som i sin tur har konstruerats både från maktutredningarna men också från maktteori. Uppsatsens metod kan därmed beskrivas som en slags växelverkan mellan deduktiv och induktiv metod – d v s abuktion.

De sex maktperspektiven har jag konkret uttolkat utifrån utredningarnas *explicita* redogörelse av makt (se bilaga 8.10)<sup>9</sup> – genom deras direkta hänvisningar samt användning av vissa kärnbegrepp som jag kopplat till kända maktteoretiker. Min ambition med perspektiven har inte varit att redogöra för ett generellt maktbegrepp utan utgångspunkten är utredningarnas förståelse av makt. Maktutredningarnas *explicita* redogörelse av makt präglas mest av likheter och därmed framstår det som om de använder liknande makt och demokratibegrepp. Därför är det svårt att förstå hur utredningarnas resultat kan vara så olika. (Utredningarnas *explicita* redogörelse för demokrati och makt finns återgivna i bilaga 8.9 och 8.10.) Jag har valt att genom textanalys mer djupgående analysera

---

<sup>7</sup>Jag har låtit mig inspireras av lingvistisk textanalys och kritisk ideologianalys genom att studera ordval samt innebörden och därigenom försökt identifiera, avslöja eller komma åt mindre tydliga ideologiska aspekter i texten. Se Bergström & Boréus (2000 s 20-21, 240, 266).

<sup>8</sup>”Abduktion veksler i en løbende proces konstant mellem empirisk arbejde og teoretiske arbejde, hvor de to elementer informerer hinanden i en søgen efter empirisk baseret og teoretisk informeret analytisk viden ...” (Halkier 2001 s 44).

<sup>9</sup>Fortsättningsvis hänvisar jag till bilaga 8.10 när jag talar om utredningarnas *explicita* maktsyn.

utredningarnas maktperspektiv (det *implicita* i analyserna) för att se om det finns skillnader som kan förklara slutrapporternas olika resultat.

Det är utredningarnas kärnbegrepp *makt* som studeras i denna uppsats – eftersom det är maktens tillstånd som värderas i utredningarna verkar det rimligt att anta att det är just i detta begrepp som de normativa värderingskriterierna avspeglas som bäst. Begreppet *makt* används inte ofta direkt i utredningarnas analyser. För att komma åt och studera utredningarnas maktperspektiv analyseras därför följande centrala begrepp i slutrapporternas analyser; *politik*, *staten*, *handlingsutrymme* samt *förändring*. Dessa begrepps anknytning till *makt* har jag tolkat utifrån de sex maktperspektiven. Denna tolkning och koppling har varit central för att finna eventuella skillnader i utredningarnas syn på *makt* och utgör största delen av i uppsatsen. De ovanstående fyra begrepp är utvalda utifrån att jag i den inledande läsningen misstänkte att det fanns skillnader i dessa som möjligtvis kunde ha inflytande på utredningarnas resultat.<sup>10</sup> I bilagorna 8.1 – 8.8 redogörs för den text som underbygger textanalysen av ovanstående begrepp. Jag har valt att göra dessa bilagor för att öka reliabiliteten och validiteten och göra det möjligt för läsaren att värdera mina tolkningar. Det har varit en avvägning att återge min empiri som bilagor men jag menar att om de hade integrerats i texten fanns det risk för att läsningen försvårats och stoppats upp samt att plats tagit från en fördjupning av analysen.

Sammanfattningsvis fokuseras det i uppsatsen på centrala faktorer för textanalys och en texts innehåll – maktutredningarnas *kontext* (yttre strukturer/utredningsväsendet, utredningarnas tid, ramar och anslag), *vem* som har skrivit texten samt deras samarbete (utredarnas bakgrund, roll och samarbete), samt textens *värderingskriterier* (syn på *makt*).

## 1.2.1 Avgränsning och material

Uppsatsen är övervägande empirisk och karaktäriseras i hög grad av det primära material som maktutredningarna utgör. Förutom empirin används även sekundärlitteratur, mest tidskrifter och jag har gjort tre explorativa intervjuer<sup>11</sup> eftersom ämnet är så nytt finns det begränsad forskning på området (Olsen & Pedersen 1997 s 223ff, 361). Dessutom har jag varit med vid olika offentliga presentationer och debatter som arrangerats av bl a DJØF (Danmarks Juriskt – og Økonomforbund), Nordiska Rådets session, Norden i Fokus och Stockholms universitet.<sup>12</sup> Maktutredningarnas egna hemsidor, forskarnas universitets hemsidor

---

<sup>10</sup> När syftet är att förklara skillnader har jag valt att enbart fokusera på begrepp där jag i inledande skede i närläsningen av utredningarna anade att olikheter fanns. De utvalda begreppen utgör dessutom centrala begrepp inom statsvetenskapen och har nära kopplingar till *makt* och demokrati.

<sup>11</sup> Med NMU:s utredningssekreterare Ellen Rømming, Peter Munk Christiansen, en av DMU:s forskningsledare och en med Olof Petersson, ledare av den svenska maktutredningen från 1990.

<sup>12</sup> Jag har vid dessa diskussioner haft möjlighet att höra forskningsledarna själva berätta om maktutredningarna och dess innehåll. Skillnaderna mellan NMU och DMU diskuterades vid några av dem vilket gjorde att jag fastnade för denna problematik.

samt statliga hemsidor i Norge där utredningsprocessen är beskriven har använts flitigt. Av komparativa metodmässiga grunder har jag valt att inte ta med den svenska maktutredningen som är tretton år äldre än DMU & NMU. Det skulle vara svårt att avgöra vad som är ett resultat av att tretton år passerat och andra faktiska skillnader.

Empirin, maktutredningarna, har i kombination med metoden skapat några begränsningar för undersökningen. En maktutredning är en komplex process som minst sagt präglas av pluralism både i antalet rapporter och böcker men även författare.<sup>13</sup> Maktutredningens slutrapport, vilken är den som studeras i denna uppsats, har till uppgift att konkludera och göra slutsatser utifrån allt detta underlag. Underrapporterna har valts bort som material i denna uppsats för att dessa har en mängd olika teoretiska perspektiv och det skulle vara svårt att hantera denna pluralism inom ramen för denna uppsats. I förlängning av detta har det inte varit möjligt att studera maktutredningarnas metod(er)- eftersom underrapporterna även präglas av metodpluralism. I slutrapporterna finns inget ”metodavsnitt” som redogör för teoretiska eller metodologiska överväganden som funnits vid sammanskrivningen – slutrapporternas metod har m a o varit ”osynlig” vilket har gjort det omöjligt värdera dennas betydelse för resultaten.

Orsaken till att det är den längre versionen, *Makten og demokratiet*, (Østerud mfl 2003) som står i fokus för denna studie – den som skrivits av enbart tre utav fem forskningsledare – och inte kortversionen NOU 2003:219 är just att NOU är en kortversion och denna saknar referenser, perspektiv och teman i jämförelse med den längre versionen, vilket inte gör den lämplig för textanalys.

---

<sup>13</sup> Den danska maktutredningen resulterade i ett 50-tal böcker och ca 80 rapporter och den norska maktutredningen i 50 böcker och 77 rapporter. Utredningarna har involverat en stor mängd forskare ex i Danmark har ca 150 författare deltagit i projektet. Det är inte möjligt i denna uppsats studera allt detta material. Det är därför maktutredningarnas slutrapporter som studeras i uppsats.

## 2 En maktutrednings kontext – likhet och skillnader i de yttre ramarna

Vad är egentligen en maktutredning? Den första maktutredningen gjordes på 1970-talet i Norge och den blev en succé. Den medförde att det på 1980-talet även gjordes en i Sverige. Båda har väckt stort intresse – nationellt men också internationellt. Utredningarnas resultat har enligt Petersson (1997) integrerats i det offentliga medvetandet och bidragit till att förändra samfundens självuppfattning. Norge har nu gjort en uppföljning på den tidigare utredning och Danmark har för första gången gjort en maktutredning. Även Finland och Island planerar att göra maktutredningar vilket indikerar att det har blivit en modern nordisk förvaltningstrend.<sup>14</sup>

NMU ingår som en del i den statliga utredningsserien NOU (Norges Offentliga Utredningar)<sup>15</sup> och DMU är den första offentliga utredningen av detta slag och är därför ett nytt begrepp i den danska förvaltningskontexten. I relation till detta kan man ställa sig frågan: Vad är egentligen en maktutredning och hur relaterar den till respektive lands utredningsväsende? Kan olikheter i utredningsväsenden förklara skillnaderna i utredningarnas resultat?

Jag vill hävda att en maktutredning är en unik utredningsmodell som inte finns beskriven eller kategoriserad inom evalueringslitteraturen och som på många sätt skiljer sig från Norges och Danmarks utredningsväsenden. Læg Reid & Pedersen (1994) har skrivit boken *Förvaltningspolitik i Norden*. Författarna identifierar två olika förvaltningstraditioner; där den svenska/norska och den danska utgör varandras motpoler.<sup>16</sup> Dessa skillnader i utredningsväsenden utgör dock inte en relevant förklaringsfaktor för maktutredningarnas olika resultat eftersom maktutredningarna är frikopplade från den nationella förvaltningstraditionen och avviker i flera aspekter från den. Det är den norska maktutredningen från 1970 som står som institutionell förebild för maktutredningarnas organisering, arbetsprocess, styrning och förvaltning. Därför kan inte olikheter i de nationella förvaltningstraditionerna förklara skillnaderna i utredningarnas resultat. Detta är viktigt att beakta för att rimliga krav på maktutredningarnas användning och roll

---

<sup>14</sup> Kopplingar kan göras till Røviks (2000) resonemang om idéspredning av förvaltningsstrategier.

<sup>15</sup> NOU har haft det svenska SOU-systemet som förebild (se Pedersen & Læg Reid 1994).

<sup>16</sup> Skillnader i förvaltningstraditioner visar sig bl a i antalet. 1970-1991 gjordes 68st "betänkningar" i Danmark och 140 utredningar i Norge. I Norge är utredningsväsendet betydligt mer formaliserat och offentligt tillgängligt än i Danmark. Norge har både NOU och sk "gråpapper" (interna tekniska utredningar, delvis offentliga). I Danmark består utredningar av nummerade "kommissionsbetänkningar" och "gråpapper" där gråpapiren utgör majoriteten och är sällan offentliga utan är rena policydokument. (Jmf Læg Reid & Pedersen 1994 s 249, 253ff, 279, 285. Jmf även med det svenska systemet i Johansson, J 1992.)

ska kunna ställas. Jag anser att det därmed är missvisande att NMU tillhör NOU-serien eftersom den skiljer sig (likväl som DMU skiljer sig från s k ”betänkningar”<sup>17</sup>), i flera avseenden från en statlig offentlig utredning. Vad som skiljer en maktutredning från en offentlig utredning förklaras närmare nedan.

För det *första* förväntas inte en maktutredning ha en direkt instrumentell användning i konkreta beslutssituationer som en SOU/NOU. På en maktutredning ställs krav om en mer indirekt och långsiktig användning. Den förväntas skapa en bred offentlig debatt bland medborgarna samt komma med ny kunskap som sträcker sig långt utanför den interna politiska processen.<sup>18</sup> För det *andra* skiljer sig sammansättningen markant åt. En maktutredning består enbart av forskare och förväntas vara en politisk neutral process och en ren forskningsprodukt i motsättning till offentliga utredningar som karaktäriseras av bred politisk sammansättning och som är en del av en viktig politisk process (Vedung 1998 s 49f). För det *tredje* är en maktutredning ett betydligt längre, större och dyrare projekt. Tiden för en maktutredning varierar mellan fem och tio år och omfattar ofta flera hundra forskare. För det *fjärde* administreras en maktutredning annorlunda. Medan en offentlig utredning oftast är ett departements ansvarsområde, administreras en maktutredning av politiskt oberoende instanser – inte minst för att säkra icke-inblandning av politiska intressen (Petersson 1989). För det *femte* är ofta direktiven för maktutredningar abstrakt formulerade vilket ger större manövreringsutrymme för utredaren att välja problem och forma utredningens innehåll än i en NOU (Petersson 1989). Den politiska styrningen av en maktutredning är därför begränsad.

I Danmark skiljer sig maktutredningen i alla avseenden från en de vanliga ”betänkningar” och har därmed få eller inga kopplingar med det danska utredningsväsendet – om man ens kan benämna de få utredningar som görs som ett utredningsväsende (Jmf Pedersen & Lægreid 1994 254 ff).

Förutom att DMU & NMU, vilket jag visat ovanför, utgår från en gemensam strukturell design karaktäriseras även de mer konkreta förutsättningarna av likheter. Maktutredningarna har haft lika stor budget, ca femtio miljoner kronor, båda har gjorts under en femårig period och blev färdiga samtidigt.<sup>19</sup> Båda utredningarna har haft fem forskare som ansvarat för arbetet. Dessutom har båda arbetat utifrån ett direktiv som innehåller liknande problemfält (jmf avsnitt 4). Vidare har ett liknande antal rapporter och böcker publicerats – storleken och dess omfattning är m a o jämförbara.

---

<sup>17</sup> ”Betänkning” och utredning är inte helt det samma. Se fotnot 16.

<sup>18</sup> Jmf Vedungs definition av utvärdering: ”noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer” (1998 s 20). Det unika med denna är vikten av användningsdimensionen. Det betonas att utvärderingar per definition är avsedda att tjäna ett inlärningsändamål och komma till användning i framtida beslutssituationer (Dahler-Larsen 2004 s 23, Rieper 1996, Rombach & Sahlin-Andersson 2002). Maktutredningar skiljer sig enligt min mening från denna förväntan vilket borde uppmärksammas i debatten om dess användbarhet. Jmf med amerikansk syn på utvärdering i Rossi & Freeman 1993; Guba & Lincoln 1989, Albæk 1988.

<sup>19</sup> Se kritik av och en diskussion om projektets storlek Andersen 2004a + b, Kleis Nielsen 2004.

**Sammanfattningsvis** betyder det att inte finns några yttre strukturella skillnader mellan NMU och DMU som kan förklara skillnaderna i utredningarnas resultat. Detta beror på att en *maktutredning är en unik nordisk utredningsmodell/institution* - en modell som inte finns kategoriserad inom evalueringslitteraturen. Denna modell särskiljer sig i viktiga avseenden från en vanlig offentlig utredning och intar en särställning i; användning, administration, storlek och styrning. Denna utredningsmodell härstammar från den första norska maktutredning som gjordes i slutet av 1970-talet.<sup>1</sup> Maktutredningarna är därmed frikopplade från de nationella förvaltningstraditionerna, vilket innebär att skillnader mellan länderna i dessa inte har någon relevans för utredningarnas design och arbetssätt och därmed heller inte haft inflytande på dess resultat.

### 3 Maktutredningarnas arbetsprocess – likheter och skillnader i de inre ramarna

När de yttre strukturella ramarna inte visar sig ha något större förklaringsvärde är frågan om de *inre aktörsberoende* faktorerna har betydelse för utredningarnas resultat?

Den tidigare evalueringsforskningens utredningsmodeller från 1940 och 1950 talet hade ett s k *klassiskt perspektiv* som karaktäriseras av instrumentell användning, utredningarnas resultat ansågs vara ny objektiv kunskap. Politikerna formulerade problemet som skulle undersökas och forskarens förväntades vara rationell, neutral och objektiv.<sup>20</sup> Forskaren ansågs alltså producera ett resultat som sedan direkt användes som instrument i en målinriktad problemlösningsprocess i politiken. Synen på forskning var positivistisk och forskarens roll och bakgrund var inte intressant för tolkningen av resultaten. Inom dagens evalueringsforskning finns en mer modern syn på utredningar, ett s k *kriterieförankrat perspektiv* där synen på användning är *konstitutiv* vilket står i stark kontrast till den klassiska instrumentella (Foss-Hansen 2004, Lovén 2004). En växande del inom denna moderna evalueringsforskningen har hermeneutiska inslag och ser utredaren som en integrerad del i själva utredningsprocessen (Larsen 2003 s 221ff). Exempelvis anses utredningens språk och design, vilka är beroende av forskaren som skriver utredningen, påverka innehållet. Utredningars resultat kan dessutom i detta perspektiv ha en mer indirekt användning/inflytande. Det är inte bara själva rapportens resultat utan processen och delar av den som kommer till användning. Utifrån detta perspektiv anses de värderingskriterier som forskaren använder sig av mer avgörande än den kunskap som eventuellt genereras i en utredning.<sup>21</sup> Forskarens person kan m a o vara avgörande för utredningens resultat och det är därför viktigt att vara medveten om utredarens roll och värderingskriterier när man förhåller sig till en utredning. Utifrån detta perspektiv är en maktutredning inte en neutral produkt utan det blir relevant att titta närmare på forskningsledningen och arbetsprocessen. Kan man som det kriterieförankrade evalueringsperspektivet se en förbindelse mellan forskarnas intressefält och utredningarnas innehåll?

Den danska forskningsledningen framstår i jämförelse med den norska vetenskapsmässigt och arbetsmässigt som en homogen grupp, där fyra utav fem forskare är statsvetare (se tabell 3.1). Det är däremot geografisk spridning på

---

<sup>20</sup> Användningsprocessen är helt åtskild från själva utvärderingsprocessen och sker ex-post.

<sup>21</sup> Dahler-Larsen & Krogstrup formulerar det som att: "Evalueringar beskriver inte bara verkligheten. De formar den" (2003 s 43).



forskningsgruppen. NMU har en betydligt mer heterogen där det förutom statsvetenskap finns representanter från ämnen som sociologi, kulturstudier/konsthistoria, konfliktstudier, internationell politik och ekonomi (se tabell 3.1 nedan).

### 3.1 Vem satt i respektive maktutrednings forskningsledning?

**DMU:s forskningsledning** bestod av; ledaren Lise Togeby professor i statsvetenskap vars forskningsfält är komparativ politik, politiskt deltagande och medborgarskap; Peter Munk Christiansen, professor i statsvetenskap som forskar om intresseorganisationers roll i beslutsprocesser och offentlig reformverksamhet; Torben Beck Jørgensen professor i statsvetenskap vars forskningsfält är offentlig organisationsteori, förvaltningsteori och offentlig ledning; Jørgen Goul Andersen professor i statsvetenskap vars forskningsområde är politisk deltagande och väljarbeteende, EU, välfärdsforskning och slutligen Signild Vallgård, magister i historia och litteraturhistoria och lektor i Sundhedsvidenskab som forskar om folkhälsa (maktutredningarnas samt universitetens hemsidor).

**NMU:s forskningsledning** bestod av; ledaren Øyvind Østerud professor i statsvetenskap och internationella konfliktstudier och forskar om nationalism, geopolitik och konfliktforskning; Fredrik Engelstad professor i sociologi vars viktigast forskningsfält är relaterat till arbetslivet och fördelningsfrågor; Per Selle professor vid Institutt for samanliknande politikk spesielt interesse for offentlig politik, frivilliga organisationer og demokratiteori; Siri Meyer professor i konsthistoria från Senter for europeiske kulturstudier interesse inom konsthistorisk vetenskapsteori och visuell kommunikation och slutligen Hege Skjeie professor i statsvetenskap som forskar om feminism, jämställdhetsfrågor och politiska partier (maktutredningarnas samt universitetens hemsidor).

Det verkar som om den bredare fackliga representationen i NMU har gjort att fler teman, ett bredare empiriskt fält, undersöks än i DMU (jmf avsnitt 4). Man kan dessutom se specifika kopplingar mellan vissa forskare och ett visst innehåll. Det verkar inte vara en slump att nationen och staten har en så central roll likväl som de närrelaterade ämnen som; de formella institutioner, statens territorium, suveränitet och säkerhet, när forskningsledaren i NMU Østerud har dessa ämnen som sina forskningsfält. Ytterligare ett exempel, Østerud och Engelstad har tidigare använt sig av Webers maktbegrepp i sin forskning och Weber har även fått ett centralt inflytande på NMU (Bugge 2002 a, Sundstøl & Rønning 2002) . I DMU har ledaren Togeby's forskningsfält, politiskt deltagande och medborgarskap, fått betydande utrymme i utredningen. Det faktum att två av de mest synliga (Togeby och Munk Christiansen) i ledningen kommer från samma institut i Århus kan vara en del i förklaringen till att den enskilda individen och medborgarens vardagsliv framför strukturer och system har fått ett stort utrymme i DMU. Siri Meyers fackliga bakgrund i hermeneutisk, semiotisk och poststrukturalistisk teori skiljer henne från de andra i NMU markant och har haft

stort inflytande på var makten skulle undersökas i NMU (jmf Krohn-Hansen 2002). Avsnitten i NMU om symbolmakt, diskursmakt och konsumentmakt är hennes verk. Med kännedom om detta och de andra forskarnas bakgrund tror jag inte dessa områden hade fått särskilt stort, om något, utrymme om hon inte varit med i forskningsledningen. Det samma gäller för ämnet jämställdhet. Ingen forskare i DMU har jämställdhet eller feminism som forskningsfält vilket avspeglas i att ämnet har förhållandevis låg prioritet i utredningen. I NMU är det dock ett centralt ämne. ”Makt – og demokratiutredningen har lagt stor vekt på å undersøke kjønnspektivet.” (NMU s 306 fotnot 13) Detta beror förmodligen bl a på Skjeies intresse för detta område.

Förutom att man kan spåra olika forskares inflytande på utvalda teman har forskarna haft olika inflytande i processen och på innehållet – speciellt blir ojämnavikten bland forskarna tydlig i NMU eftersom det inte har skrivits en gemensam slutrapport, vilket per definition är ett krav på en maktutredning och ingår i uppdraget. När den skulle skrivas uppstod en oenighet inom forskningsledningen och de två kvinnliga forskarna hoppade av. (Meyer valde att skriva en alternativ konklusion eftersom hon inte kunde stå för det maktperspektiv slutrapporten kom att få. Skjeie valde att förbehålla sig mot slutrapporten). Detta resulterade i att endast tre utav fem tillsatta forskare formulerat konklusionerna i NMU. Även om Skjeie och Meyer varit med och haft inflytande på val av problem och empiri har deras inflytande vid slutprocessen varit minimalt. Det faktum att förbehåll och alternativa konklusioner skrivits kan tolkas som och indikerar att forskarna och deras person har betydelse för maktutredningarnas resultat.<sup>22</sup> Kanske är det just forskarnas differens i teoretisk bakgrund som varit orsaken till oenigheten som i sin tur lett till avhoppet. När forskarna representerar så olika teoretiska fält måste det uppstå svårigheter att finna fram till en samlad konklusion som alla är eniga om fullt ut. Motsvarande kanske DMU lyckades med att skriva en samlad konklusion utan konflikter p g a att den bestod av en homogen grupp forskare – det borde ha underlättat skrivandet av slutrapporten.

**Sammanfattningsvis** kan jag konstatera att utredarnas forskningsintressen sannolikt har haft inflytande på innehållet och resultaten i utredningarna. Forskarna har dessutom haft *olika* mycket inflytande. I NMU har inflytande varierat mer än i den danska eftersom två utav de fem ursprungliga forskningsledare inte varit med och formulerar innehållet i slutrapportens konklusioner. Det verkar rimligt att anta att detta kan ha påverkat innehållet i slutrapporten. NMU har skrivits av forskare från förhållandevis traditionella forskningsfält med ett smalt maktperspektiv.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Meyer kritiserar den statsvetenskapliga och traditionella maktförståelse i NMU och lyfter fram en mer humanistisk syn på makt i sin konklusion. Skjeie lyfter fram ”empowerment”, mänskliga rättigheter, internationell rätt och feministisk makt samt kritiserar NMU:s syn på strukturer som enbart begränsande (se NOU 2003:219 s 64 -87). Østerud & Englund som skrivit slutrapporten har i ett tidigt skede av NMU:s arbete kritiserats för deras smala/weberianska maktförståelsen (se temanumret om makt Agora 2002 nr 3/4).

<sup>23</sup> Thomas Hylland Eriksen skriver att NMU är skrivet av ”en trio av dypt pessimistiske menn...”(2003 s 65).

Dessutom verkar själva sammanskrivningen av slutrapporterna, processen, ha haft betydelse för skillnaderna i maktutredningarnas resultat. NMU:s process präglas av splittring och konflikt samt dominans av de forskare som skrivit konklusionen. Risken är att slutrapporten inte rättvist sammanfattar/avspeglar de underliggande rapporterna och att de studier som Meyer eller Skjeie har stått för blivit underrepresenterade. DMU:s process präglas dock av kompromiss vilket resulterat i en samlad slutrapport.<sup>24</sup> Jag menar att slutrapporten är en produkt av själva processen och därmed avspeglas av den. När DMU:s arbetsprocess präglas av kompromiss och konsensus kan detta ha medfört att resultatet blev en slags minsta gemensamma nämnare, vilket i sin tur kan betyda att andra synvinklar och oenigheter tonats ned. Samtidigt är chanserna för en balanserad och mer nyanserad konklusion större när resultatet tar utgångspunkt i alla fem forskare. I motsättning till detta kan NMU riskera att ha en för onyanserad konklusion i o m att den endast representerar tre utav fem forskare syn på maktens tillstånd. Samtidigt kan det faktum att NMU inte tvingats kompromissa med fem lett till att mer skarpa konklusionen har kunnat formuleras.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Det finns dock vissa skillnader i produktivitet/synlighet i DMU:s forskningsledning.

<sup>25</sup> Detta understryks av Olof Peterssons i intervjun där han beskrev svårigheter att skriva en samlad slutrapport. Han betonade att resultatet blir avbalanserat och där kompromisser är nödvändiga (Intervju 20 dec 2004).

## 4 Maktutredningarnas problemfält och teman – likheter och skillnader

Vad hade respektive maktutredning i uppgift att undersöka? Om de hade olika uppdrag kunde det tänkas ha inflytande på skillnaderna i utredningarnas resultat.

Maktutredningarnas problemfält är en del av en större samhälllig kontext - en kontext som bl a kan avläsas i direktiven där det framgår att politikerna är bekymrade för demokratins och maktens tillstånd och därför önskat få det undersökt. DMU:s direktiv uttrycker politikernas oro för att det demokratiska inflytandet har reducerats och att makten glider ur Folketingets händer som resultat av internationalisering, decentralisering och nya former för styrning. Det upplevs inte vara en kris för folkstyret men föreställningen om utvecklingen var att det gick åt fel håll (DMU s 11). NMU:s direktiv uttrycker stor oro för folkstyret och de förändrade villkoren. Oron för EU och globaliseringen är tydliga i direktivet. Det står också att det är den representativa demokratin som är utgångspunkten och att de politiska institutionernas styrningsfunktion och legitimitet är centralt (NMU s 9). Direktiven har haft inflytande på utredningars val av problemformulering, men det har ändå funnits ett stort tolkningsutrymme inom ramarna för dessa. Här nedan redogör jag för utredningarnas överordnade problemområde och undersökta empiri.<sup>26</sup>

DMU skriver att dess huvudsyfte och tolkning av direktiven är att sammanfatta kunskap om *”folkestyrets udvikling i Danmark i sidste del af det 20. århundrede”* och svara på följande frågor: *”Hvordan er folkestyrets tilstand i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede, og i hvilket omfang lever det op til vore demokratiske idealer?”* samt *”Hvordan har folkestyret udviklet sig i sidste del af det 20. århundrede, og har udviklingen været til det bedre eller til det værre?”* (s 13). Det är m a o folkstyret som står i fokus, dess aktuella tillstånd och hur utvecklingen av folkstyret sett ut de senaste femtio åren (s 13).

NMU har också folkstyret och dess villkor samt förändringar som överordnat problemområde. NMU hänvisar i inledningen till direktivens huvudproblem som *”vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse.”* och mer specifikt formulerat i tre underfrågor: *”På hvilken måte påvirkes individets muligheter for innflytelse og medvirkning i organisasjons- og samfunnslivet? Hvordan påvirkes det politiske systemet og styringsorganene?”* Slutligen frågar de hur förhållandet mellan de två första underfrågorna påverkas (s 10).

---

<sup>26</sup> Se Peterssens artikel (1995) om problemfältets och mandatets sammanhang. DMU har fått kritik för att tolkat/omdefinierat direktiven för mycket (Øllgård & Madsen 2004).

Har utredningarna undersökt maktens förhållanden på olika ställen och kan det förklara skillnaderna i slutrapporternas resultat? Nedan jämförs utredningarnas teman och innehåll för att avgöra om det utgör en viktig förklaringsfaktor.

Det framgår tydligt i NMU att nationen och folkstyrets representativa institutioner utgör centrala områden likväl som ekonomins inflytande på demokratin. (NMU består av 20 kapitel och en konklusion och är indelat i fem överordnade teman; territoriet, nationen och säkerheten; institutionell politisk makt; medborgarskapet; kapitalist och ekonomisk makt och slutligen premismakt och symbolmakt.)<sup>27</sup> Näringslivet, marknadens och elitens roll undersöks och problematiseras grundligt i motsättning till DMU där ekonomisk makt är näst intill frånvarande.<sup>28</sup> I motsats till NMU utgör inte nationen ett centralt tema i DMU men i likhet med NMU utgör det formella politiska systemet, dess institutioner och processer en huvudroll och är genomgående centrala teman för båda. DMU har mer fokus på partierna samt medborgarnas roll inom detta system (DMU består av 20 kapitel och en konklusion och är indelat i tre överordnade teman: medborgarna, institutioner och beslutsprocesser, och slutligen globalisering.) NMU har till skillnad mot DMU ett speciellt underkapitel för både arbetsmarknaden och köns makt (det finns dessutom ett kontinuerligt köns perspektiv). I DMU utgör globaliseringen ett överordnat tema medan det i NMU integreras i mindre omfattning och sporadiskt. I NMU utgör språket och diskursers betydelse för maktförhållanden ett stort tema, fyra underkapitel, medan i DMU behandlas språkets betydelse i relation till "danska värderingar" i ett underkapitel samt att det anses vara en viktig förutsättning och maktfaktor för det nya "informationssamhället". Båda identifierar individualisering och globalisering som de stora samhällsförändringarna vilka betingar demokratin och maktförhållandena i samhället. Skillnaden är dock att DMU går längre i sin tolkning av dessa förändringar och menar att de har lett till en ny samhällstyp. (35ff). Båda studerar även integration. **Sammanfattningsvis** kan jag konstatera att problemfältet och de undersökta teman inte utgör en fruktbar förklaringsfaktor för att förklara skillnaderna mellan maktutredningarnas konklusioner.

DMU:s teman/innehåll	NMU:s teman/innehåll
- Staten	- Nationalstaten
- Representativa systemet	- Representativa systemet
- Kommuner	- Kommuner
- Vardagslivet/närdemokratin	- Marknaden och näringsliv
- Partier	- Arbetsmarknaden
- Medborgare/individer	- Kön och jämställdhet
- Globalisering	- Medborgarskapet
- Informationssamhället och dess nya förutsättningar	- Symboler och diskurser
- Integration	- Integration

<sup>27</sup> Det är inte möjligt att lista all empiri som studerats utan här presenteras bara överordnade teman.

<sup>28</sup> Folketingsmedlemmen Aage Frandsen (2004) kritiserar DMU för avsaknaden av ekonomisk makt. "[...] en meget central del af magtproblematikken omkring den økonomiske magt kun i ringe grad er belyst. Det er en skam, da det må være en central del af en magtudredning". (Se även Øllgaard 2004, Madsen 2004, Geer Hammershøj 2004 för liknande kritik).

## 5 Maktutredningarnas maktbegrepp – likheter och skillnader

Hittills har uppsatsen fokuserat på; 1) de yttre strukturella ramarna, 2) de inre aktörsberoende faktorerna, 3) utredningarnas problemfält och teman och nu ska det handla om utredningarnas teoretiska perspektiv – syn på makt.

Petersson anser att: ”Demokratibegreppet och maktbegreppets definition är avgörande för hur förändringar i samhället ska tolkas” (2003 s 354). I förlängning av detta citat verkar det rimligt att anta att *om* det visar sig finnas teoretiska skillnader mellan DMU och NMU kan detta vara en viktig förklaringsfaktor för olikheterna i utredningarnas konklusioner. Jag vill i detta avsnitt genom ideologisk textanalys analysera utredningarnas syn på makt för att se om det här kan finnas svar på hur utredningarnas resultat kan vara så olika.

### 5.1 Hur kan maktutredningarnas maktbegrepp analyseras? Isberget som metafor

För att analysera DMU:s & NMU:s maktbegrepp har jag med utgångspunkt i utredningarnas egna redogörelser av begreppet makt (jmf bilaga 8.10) uttolkat och identifierat sex maktperspektiv (se tabell 5.1.1 nedan). Båda utredningarna menar att det inte råder någon hierarki mellan maktperspektiven (att de kompletterar varandra) och båda utger sig för att vara mångdimensionella i sin syn på makt (DMU s 16, NMU s 15).

Det ovanstående kan utifrån vetenskapsteoretiskt perspektiv, speciellt ett ontologiskt, kritiserats eftersom de första tre maktperspektiven befinner sig inom traditionell och positivistisk syn på vetenskap och de andra inom postmodernistiskt och socialkonstruktivistiskt. Det är svårt att se hur maktutredningarna anser att dessa olika ontologier är kompletterande och inte konkurrerande med varandra (jmf nedan, s 20-21, där det tydligt framgår att flera av perspektiven kan uppfattas som konkurrerande).

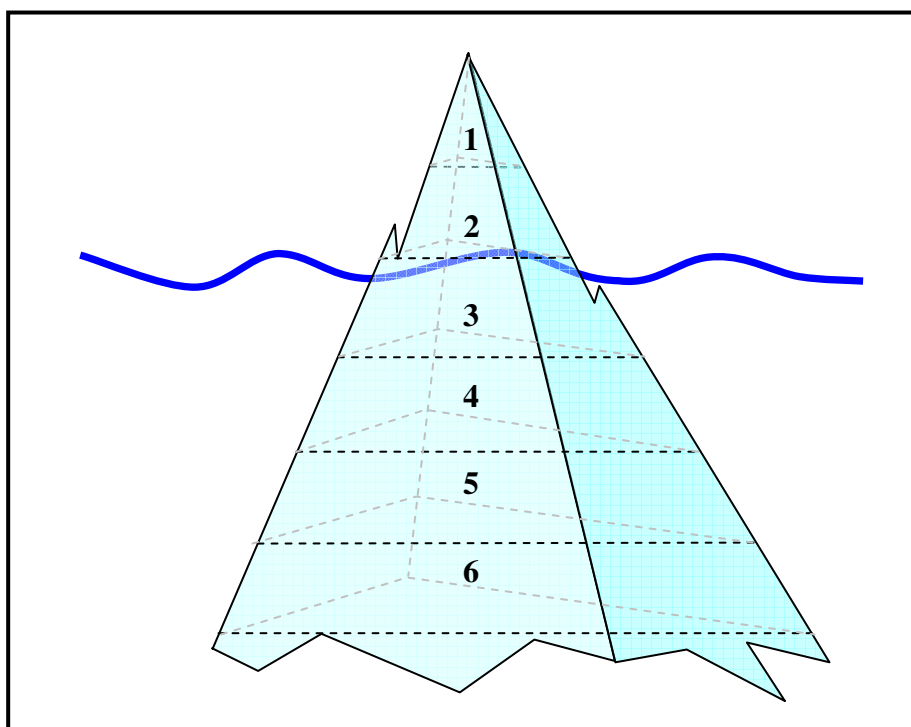
Även om författarna Christiansen & Daugaard Jensen (1986) enbart har de fyra första maktperspektiven med tar jag utgångspunkt i dem eftersom de, liksom DMU & NMU, menar att olika perspektiv på makt inte kan uppfattas som självständiga kategorier (koncurrerande) utan de är *supplerande och kompletterar* varandra. ”[H]verken direkte [1:a], indirekte [2:a] eller bevidsthedskontrollerende [3:e] magt vil kunne forstås uafhængigt af de samfundsmæssige strukturer [4:e]”(s 15). Denna syn illustrerar författarna med metaforen av ett isberg, vilket består av fyra delar, där alla delar, både dem

ovanför och under vattnet har betydelse för uppfattningen av hela isberget (synen på makt). De 1:a och 2:a maktperspektiven utgör de mindre och synliga delarna av isberget (makten) och 3:e och 4:e perspektiven utgör de större men osynliga under vattenytan. Författarna förhåller sig endast till de fyra första maktperspektiven, vilket kan förklaras av dess utgivningsår, 1986, och därmed saknas de sista 20 årens utveckling av maktbegreppet. Jag har därför tillåtit mig att komplettera isberget eftersom jag i utredningarna identifierat ytterligare två perspektiv; strukturaliserande makt (5:e perspektivet), diskurs- och symbolmakt samt disciplinär makt (6:e perspektivet). Jag har därför byggt på isberget och avgörande för det är att DMU:s & NMU:s syn på maktbegreppet är, liksom Christiansens & Daugaard Jensens, kompletterande. Jag är väl medveten om att denna kompletterande syn kan kritiseras.

Med hjälp av ideologisk textanalys studerar jag i nedanstående avsnitt begreppen; *politik*, *stat*, *handlingsutrymme* och *förändring*. Jag vill genom att studera dessa begrepp försöka identifiera element som kan kopplas till de sex maktperspektiven. Det är utifrån kopplingar till dessa sex maktperspektiv som utredningarnas maktsyn kan synliggöras och identifieras vilket i sin tur möjliggör en jämförelse av utredningarnas (implicita) teoretiska perspektiv.

Utredningarnas explicita perspektiv kan karaktäriseras som breda och mångdimensionella eftersom de redogör för ett maktbegrepp som inkluderar alla sex maktperspektiven – hela isberget (jmf bilaga 8.10). Utredningarnas explicita maktperspektiv karaktäriseras därför mest av likheter. Nedan kommer jag genom textanalys studera utredningarnas implicita maktperspektiv för att se om det ändå finns teoretiska skillnader som kan vara fruktbara för att förklara utredningarnas olika resultat.

**Figur 1:** Isberget med de sex maktperspektiven illustrerar maktutredningarnas syn på makt som kompletterande. (Egen figur med inspiration från Christiansens & Daugaard Jensen 1986).



## 5.1.1 Beskrivning av de sex maktperspektiven

Det 1:a maktperspektivet tar utgångspunkt i Dahl (1961, 1996) och Webers (1971) syn på makt. Besittandet av resurser är avgörande för maktrelationer. Maktperspektivet bygger på instrumentell och rationell handlingsstrategi där aktörers intressen anses vara objektiva och exogena.

- Makten är synlig och direkt samt bygger på intressekonflikter. Den bygger på en hierarkisk organisering där makt utövas genom tvång och intentioner. Makt är något som innehas.<sup>29</sup>

Det 2:a maktperspektivet är Barrachs & Baratzs (1962, 1963) och kallas för dagordningsmakt. Detta perspektiv kompletterar det 1:a perspektivet och bygger liksom den på rationell handlingsstrategi.

- Makten anses, förutom att vara synlig och direkt, även vara indirekt och exkluderande. Makt kan utövas i det dolda genom att utesluta deltagare/eller ämnen från dagordningen.

Det 3:e maktperspektivet är Lukes (1974, 1986) som tar utgångspunkt i att intressen inte är objektiva. Därför kan aktörer agera mot sina egna intressen.

- Makt kan utövas genom att styra andras tankar/medvetande och få dem till att tro att det är deras egna intressen – en manipulation som sker utan synliga intressekonflikter.

Det 4:e maktperspektivet härstammar från March & Olsens (1989, 1984, 1998) nyinstitutionella syn på makt och bygger på den s k "garbage-can" handlingsmodellen där aktörers rationalitet är bunden och beror av strukturer/institutioner som tillskrivs en självständig roll oberoende av aktörer (Peters 1999, Rothstein 1994, Christiansen & Daugaard Jensen 1986).

- Makten är strukturell/strukturaliserande, indirekt, icke-utövande, icke-instrumentell. Makt verkar socialiserande genom att strukturer definierar vad som är normen för beteendet genom s k "lämplighetslogiker".

Det 5:e maktperspektivet är Giddens (1979) som tar utgångspunkt i "struktureringssteorin" för att beskriva handlingsstrategier.<sup>30</sup> Aktörers intressen är både medvetna och omedvetna.

- Makt är ett medel för s k "transformativ kapacitet" och är interaktiv samt nära förbunden till social praxis/handling. Resurser är medlet genom vilka makt utövas och strukturer reproduceras. Maktrelationer bygger både på autonomi och beroende (Kaspersen 1997).

Det 6:e maktperspektivet tar utgångspunkt i Foucaults (2000) och Bordieus (1996) socialkonstruktivistiska och postmoderna syn på makt där subjektet/aktörers intressen inte kan stå utanför makten som omger allt- alla relationer är maktrelationer.

- Makt är en decentraliserad, produktiv och dynamisk kraft som genomsyrar allt. Makt kan genom symboler, normer och diskurser disciplinera och konstruera/strukturalisera maktrelationer (Sørensen & Torfing 2005, Lindgren 1997, Bugge 2002 b).

---

<sup>29</sup> "A har makt över B om A kan få B till handla annorlunda än han annars ville ha gjort" (Dahl 1961) "Ved 'makt' vil vi her alment forstå et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand" (refererat av Webers maktdefinition i Bugge 2000a s 21.)

<sup>30</sup> Struktureringssteorin bygger på en aktör – strukturdualitet där struktureringsprocesser sker löpande genom social praxis/handling. Strukturer finns inte i sig själv utan skapas hela tiden. Strukturer kan inte uppfattas som externa i förhållande till aktören. I o m att strukturer både är medlet och resultatet av den praxis som konstituerar sociala system uppfattas aktör/struktur-



Denna översikt är egentligen en kort sammanfattning av maktbegreppets utveckling i modern tid. Det 1:a maktperspektivet är den klassiska synen på makt som länge dominerat studiet av makt. Makt utövas här direkt i beslutsprocesser och tar utgångspunkt i en direkt påverkan i intressekonflikter mellan aktörer och avgörs av aktörernas olika resurser. Svagheten med denna syn är att den inte tar hänsyn till strukturer eller faktorer som föregår eller sker efter beslutsprocessen.

Det 2:a maktperspektivet bygger vidare på det 1:a och fokuserar just på den indirekta maktutövning som sker innan och efter besluten tas – på vem som bestämmer dagordningen och på dess innehåll samt implementering. Perspektivet tar utgångspunkt i att det finns en ojämnavikt i tillgången till beslutsarenan och därmed olika förutsättningar för aktörers maktutövning.

Det 3:e maktperspektivet är en kritik av de första två som enbart fokuserar på den synliga delen av makt (därav deras placering ovanför vattenytan på isberget) och på antagandet att intressen är objektiva och endogena. Det 3:e perspektivet bygger på utgångspunkten att några aktörer kan påverka andra aktörers uppfattning av vad deras egna intressen är och därmed styra deras tankar och medvetande – en slags manipulation som förhindrar att vissa problem eller ämnen överhuvudtaget tas upp på dagordningen. Makt kan enligt detta perspektiv utövas i det fördolda (därav dess placering under vattenytan).

De tre ovanstående perspektiven har gemensamt att de tar utgångspunkt i aktören. Svagheten med dessa är just att strukturer och samhället runt omkring antingen tas för givet eller ägnas föga intresse. I det 3:e erkänns det i motsättning till det två första perspektiven att aktörer inte är obegränsat rationella eftersom de kan manipuleras och därmed agera mot sin egennytta. Strukturernas betydelse negligeras även här eftersom tankar och idéer enbart omtalas som resultat av aktörers interna påverkan på varandra. Samhällets förändras även här som resultat av aktörers val och intressekamp och därmed kan allt som sker förklaras som resultat av önskvärda, rationella och medvetna beslut.

Det 4:e maktperspektivet är en kritik av de tre ovanståendes ensidiga fokus på relationer mellan aktörer så som; våld, tvång, manipulation och dominans, fristående från samhällets strukturer. Enligt detta perspektiv finns makt även i strukturer som kan bestämma en aktörs handlingar. Detta perspektiv lyfter fram normer, organiseringsmönster, rutiner och traditioners inverkan på aktörers handlande och intressen. Det är institutioner som avgör fördelningen av resurser och makten i samhället och inte aktörer. Makt utövas inte enligt detta perspektiv utan finns integrerat i samhällets strukturer (Den är därmed ännu mindre synlig och ligger längre ned i isberget). Detta perspektivs svaghet är att det inte kan förklara samhälliga förändringar. Styrkan är att aktörer erkänns ha en bunden rationalitet och därför kan oönskade konsekvenser av handlande förklaras.

Det 5:e perspektivet är en reaktion på den dominans strukturer eller aktörer har i de ovanstående fyra perspektiven. Detta perspektiv menar att det är ett interdependensförhållande mellan aktörer och strukturer, en växelverkan mellan

---

förhållandet inte längre som dualism (en kamp var den ena eller andra dominerar) men som dualitet. Detta medför att strukturer inte bara är begränsande utan också är möjlighetsskapande.

dessa som avgör aktörers handlande – en s k dualitet. Aktörer skapar strukturer som i sin tur begränsar och har inflytande på aktörers handlande och rationalitet. Aktörerna och deras reflexion utgör dock motorn i den s k struktureringsprocessen som ständigt pågår genom aktörers aktiva handlande i vardagen. Styrkan med detta perspektiv är att det kan förklara förändringar och att strukturer inte ses som begränsande utan även möjlighetsskapande. Både aktörer och strukturer har makt. Samhället är en process som hela tiden är under förändring.

Det 6:e perspektivet är en kritik av de ovanstående och grundar sig på en socialkonstruktivistisk syn på kunskap. Den har dock många likheter med den 5:e och överlappar därför till viss del denna. Båda fokuserar på den produktiva sidan av makt och på möjlighet till förändring. Den centrala skillnaden mellan dem är att dualiteten i det 5:e perspektivet kritiserats och ersätts i det 6:e med en dualism – aktörer och strukturer anses inte möjligt att studera frångående från varandra. Det finns inga strukturlösa aktörer eller aktörlösa strukturer. Detta perspektiv tar till skillnad mot det 5:e utgångspunkt i strukturerna, som anses skapa ramarna för aktörens medvetande och reflexion. Diskurser avgör vad som överhuvudtaget är kunskap. Aktörer är därför en produkt av de samhällsstrukturer de befinner sig i och kan inte flytta sig utanför dem. Makt är en kraft som finns överallt.<sup>31</sup> (Detta avspeglas i isberget genom att denna är den största delen av isberget och som är mest dold) Diskurser, symboler, kunskap, samhällsstrukturer och traditioner konstruerar aktörers identiteter och påverkar handlandet. Strukturerna kan dock förändras enligt detta perspektiv om de medvetandegörs. Då finns det möjligheter att välja att gå emot makten och göra något annorlunda, s k motmakt. Detta perspektiv har kritiserats för att strukturerna har en för stark roll, men denna kritik glömmer att, trots att subjekten (aktörerna) är konstruerade anser Foucault att maktrelationer är ett strategiskt spel där utfallet av detta är öppet eftersom makt är föränderligt. Detta medför att aktörer inom maktstrategiers förutsättningar kan reflektera och handla rationellt.

Här nedan kommer de presenterade sex maktperspektiven användas vid tolkningen av maktutredningarnas implicita syn på makt i begreppen: politik, stat, handlingsutrymme och förändring.

## 5.2 Hur ser DMU på makt?

DMU:s explicita redogörelse för makt tar utgångspunkt i den klassiska uppdelningen i 1:a, 2:a och 3:e maktperspektiven. Därtill kompletteras dessa med idékraft, definitionsmakt och synen på makt som en produktiv process med hänvisning till Foucault (se översikt i bilaga 8.10). DMU skriver dessutom att det är nödvändigt att ha en mångdimensionell syn på makt. ”*Skal man foretage en*

---

<sup>31</sup> Makt definieras genom diskurser vad kunskap är. Makt kan inte besittas och är inte en kapacitet utan en elementär kraft som kan ge makt *till* istället för makt *över*. Makt är en institutionell och diskursivt medierat försök på att reglera aktörers möjliga handlingar.

*dækende beskrivelse af maktforholdene og deres udvikling i det danske samfund, forudsætter det inddragelse af alle de forskellige former for magt*”(s 16). DMU skriver också i inledningen att utredningens olika författare har arbetat med ”*det eller de magtbegreber, som de hver for sig har fundet mest hensigtsmæssigt*” och att DMU:s kapitel använder olika maktperspektiv (s 16).

Nedan studerar jag de implicita maktperspektiven i DMU:s analyser. Materialet som nedanstående analyser grundar sig på, finns i bilaga 8.1-8.4 som jag hänvisar till för den intresserade läsaren.

### 5.2.1 Synen på politik

(Se bilaga 8.1) Förutom det formella politiska systemet studeras politik i DMU även på mikronivå, den så kallade vardagspolitiken (s 38, 67, 156, 176, 191ff, 395ff i DMU). DMU anser att de nya individualiserade och vardagsnära deltagarformerna också är politik (s 48ff). Denna syn på deltagande tar utgångspunkt i en bred syn på politik där även oorganiserade och enkla former för deltagande anses att vara med till att upprätthålla demokratin. DMU har med både den ”lilla”- och den ”stora demokratin” i fokus och det centrala är att det lilla och vardagsnära anses kunna ersätta och berika den stora demokratin genom att öka individens inflytande (ibid). DMU:s syn på deltagande kan beskrivas som ”win-win” och inte som ett nollsummespel. Detta blir tydligt i och med att förskjutningen av det politiska deltagandet inte tolkas som att det totala deltagandet är i kris – deltagandet har bara förändrat sin karaktär och spritts till nya politiska arenor (jmf s 55 ff). Att DMU ser på medborgaren som reflexiv och rationell och därmed tror på att de kan klara av att ha flera roller samtidigt är avgörande för den mer positiva tolkningen av förändringar i deltagandet. Individualiserat deltagande betyder inte nödvändigtvis en förlust av kollektiva och samhällsbaserade ideal i DMU.

DMU poängterar genomgående att politik är resultatet av politiska val som kan göras om igen (jmf s 38, 44, 116, 131, 287, 403). Analysen bygger på den rationella aktören med stort handlingsrum. Det står dock på flera ställen att politiska val och aktörers beteenden är begränsade av informella och formella institutioner (s 231ff, 247). Som den helt avslutande meningen i slutrapporten och som är den dominerande synen i hela DMU står det, efter ett mer kritiskt avsnitt om demokratins tillstånd, att handlingsmöjligheterna är många och att institutioner är skapade av människor och kan därför göras om (s 405).

Liksom Foucault tar DMU:s utgångspunkt i social praxis på mikronivå, i vardagspolitiken. Makten studeras som en ström nedifrån och politik verkar bygga på antagandet att makt är decentraliserad och att nya former för politik och deltagande ger nya handlingsmöjligheter. Detta visar att synen på politik tar utgångspunkt i både 5:e och 6:e maktperspektiven. Det är den produktiva synen på makt som genomsyrer analysen. Synen på politik tar utgångspunkt i det centrala för 5:e perspektivet – aktör/strukturdualitet – där aktörerna skapar strukturerna som i sin tur påverkar aktörerna. DMU har dessutom ett positivt samband mellan deltagande och makt – ju bredare deltagande desto bredare maktfördelning. DMU har starka deltagardemokratiska värderingskriterier där

möjligheterna för att delta och handla anses viktigare än resurser och det formella politiska systemet, vilket också är centralt i de 5:e och 6:e maktperspektiven.

Den rationella och kritiskt tänkande aktören med stor handlingskraft och förmåga att ändra strukturella förhållanden framträder genomgående i utredningen vilket ger intryck av att de tre första maktperspektiven också utgör en viktig del i analyserna.<sup>32</sup> DMU negligerar i hela analysen, genom att betona aktörernas fria handlingsförmåga, en central del av 6:e perspektivet - strukturernas konstruktion av subjektet. Det erkänns dock att den handlingskraftiga aktören till viss del är begränsad av strukturer och att aktörers handlingar kan ge oväntade resultat – därmed inkluderar synen även bunden rationalitet, vilket hör hemma i 4:e och 5:e perspektiven. Synen på politik inkluderar därför i princip alla dimensioner men synen på att institutioner och beslut är en produkt av aktörer dominerar.

### 5.2.2 Synen på staten

(Se bilaga 8.2). DMU skriver att staten har gått från att vara myndighetsstat till att vara en, ”servicestat”, ”selvforvaltningsstat” och ”supermarkedstat” (s 145ff). Staten är ”hverdagsstat” med liten maktdistans till medborgarna (jmf s; 24, 136, 147, 369). Staten är en bland många aktörer i dagens informationssamhälle<sup>33</sup> där betingelserna för styrningen förändrats och präglas av nätverk och indirekta former för styrning så som disciplinär/uppfostring s k ”governmentality”<sup>34</sup>(jmf 39f, 47, 143, 230, 330, 381 ). DMU menar dock att informationssamhället och internationaliseringen får begränsat homogeniserande effekter på staten. Statens utveckling beskrivs som differentierad och den genomgår på några områden stora förändringar och på andra inte – staten är under en förändringsprocess snarare än en förvittringsprocess (jmf s 33f).

Staten i DMU utövar både synlig direkt makt och osynlig disciplinär makt vilket antyder att synen på staten har anknytning till många av maktperspektiven. Staten är en del i ett nätverk som går på tvärs, under och över staten. Denna syn står i motsättning till 1:a och 2:a perspektiven. Staten erkänns vara en handlingskraftig och stark styrningsaktör i nätverken. Samtidigt är staten en trög institution med motståndskraft mot globaliseringens påtryckningar vilket anknyter till 4:e och 5:e perspektivet. Erkännandet av nätverkstyrning som den dominerande styrningsstrategi tyder också på att det är 4:e och 5:e perspektiven som dominerar synen på staten. Avsnittet om den disciplinära staten som utövar osynlig makt visar även på att det 6:e perspektivet finns med i DMU:s analys.

---

<sup>32</sup> Den rationella aktören, som dock är begränsat rationell eftersom de agerar inom vissa maktstrategier/strukturer som definierar vad kunskap och vad möjligt handlande är, finns även i de 5:e och 6:e maktperspektiven. Det är utifrån DMU:s analyser lite oklart och därmed svårt att identifiera vilka förutsättningar den rationella aktören agerar inom och hur begränsat/obegränsat dess handlande är. Men när begränsningarna sällan tas upp har jag tolkat att DMU:s beskrivning av aktörens rationalitet ligger inom de tre första maktperspektiven.

<sup>33</sup> Detta kan ”beskrives som flade, netværksprægede, fleksible organisationsformer” (DMU s 40).

<sup>34</sup> Foucaults begrepp beskriver hur staten disciplinerar medborgarna till självstyrning (DMU 258).

### 5.2.3 Synen på handlingsutrymme

Tron på att det finns en handlingskapacitet och möjligheten att göra en skillnad genom aktivt deltagande avslöjar en syn på makt där strukturer inte bara är begränsande utan också ger handlingsmöjligheter/utrymme (se bilaga 8.3). Detta blir särskilt tydligt i kapitlet om globaliseringen där det genomgående fokuseras på de nya möjligheter som globaliseringen innebär. Denna syn hör hemma i 5:e och 6:e maktperspektiven där även makt kan vara produktiv och inte behöver vara begränsande. Denna syn dominerar hela DMU och går igen i förhållande till deltagande, synen på globalisering, EU, partiers roll mm där det fokuseras på institutioners olika ”mulighedsstrukturer” (jmf s 67, 231, 304, 245, 319, 393).<sup>35</sup>

### 5.2.4 Synen på förändring

DMU har ett utvecklingsperspektiv vilket märks genomgående i utredningen (se bilaga 8.4). Synen på förändringar är relativ i förhållande till krisen på 1960- och 70-talet (s 12, 35, 61, 115f, 403). Dessutom anses förändringar slå olika i länder på grund av skillnader i institutionella förutsättningar, vilka enligt DMU kan ändras med politisk vilja (jmf s 154ff). Detta antyder att kopplingar finns till både 4:e och 5:e perspektiven i och med att strukturell makt anses centralt samt att dessa strukturer kan förändras visar anknytning till 5:e och till dels 6:e perspektiven vilka har en produktiv syn på makt – motmaktens betydelse är viktig för förändring. Synen på förändring är utifrån utvecklingsperspektivet en naturlig del i utvecklingens process. Förändringar uppfattas därför inte som hot utan de utmanar existerande system som långsamt anpassar sig, utan att eliminera traditionella drag i existerande system (s 380f). Detta representerar Giddens syn på struktureringsprocesser, vilka sker löpande och som visar att förändringar sker långsamt genom en interaktiv växelverkande praxis mellan aktörer och strukturer.

## 5.3 Hur ser NMU på makt?

NMU tar utgångspunkt vid sin redogörelse av makt i Webers tredelade strukturering av maktbegrepp: politisk, ekonomisk och ideologisk makt. NMU redogör dock för en betydligt bredare maktdefinition än Webers vilket blir tydligt i följande definition som innehåller alla sex maktperspektiv. *”Magt er evne til at gjøre en forskjell, nå et mål, skape en virkning, enten direkte i beslutnings- og tvangssituationer eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer”* (s 15). Vidare deklarerar det att *”[u]like maktformer er ofte vevd inn i*

---

<sup>35</sup> Det finns några få undantag där definitionsmaktens begränsningar lyfts fram (DMU s 386, 238).

*hverandre, og vi forutsetter ikke noe hierarki mellom dem*” (ibid). Det vill säga att de, liksom DMU, inte föredrar eller exkluderar något perspektiv framför något annat. Ovanstående maktdefinition samt ett utvidgat perspektiv på ideologisk makt – som sträcker sig både till makten över tanken men även till att innefatta diskursiv makt och normers socialkonstruerande makt som har inflytande på förståelse av identitet och kunskap – är orsaken till att jag tolkar NMU:s redogörelse som att de har alla sex perspektiven med (jmf bilaga 8.10).

Nedan studerar jag de implicita maktperspektiven i NMU:s analyser. Materialet som analyserna grundar sig på finns i bilaga 8.5 -8.8 som jag hänvisar till för den intresserade läsaren.

### 5.3.1 Synen på politik

I NMU är det genomgående det centrala, hierarkiska och formella beslutssystemet som står i centrum (se bilaga 8.5). Politik är den synliga och organiserade aktiviteten inom det representativa systemet där någon ska stå till ansvar för de beslut som tas.<sup>36</sup> Kollektiv mobilisering och organiserade intressen (korporativism) är grunden för det politiska livet som anses bygga på ideologiska och samhällsrelevanta frågor (jmf 15f, 23, 25, 77, 82, 89). Den parlamentariska styrningskedjan är essentiell och valen utgör kärnan i denna kedja. Konstitutionen, valsystemet och de formella politiska institutionerna utgör basen för det representativa folkstyret (s 23, 116). Synen på politik är följaktligen instrumentell och hierarkisk, s k ”top down”. NMU avslutar sin analys med att skriva att det som föregår utanför den representativa demokratins institutioner, sk *tilläggsdemokrati* inte kan ersätta folkstyret utan bara supplerar den (s 298, 77ff). NMU lägger mest fokus på den ”stora demokratin” där det representativa folkstyret utgör det centralt värderingskriteriet (jmf med NMU:s redogörelse av begreppet demokrati i bilaga 8.9).

Därför anses den s k *her å nu*-organiseringen som karaktäriseras av individualiserade och oorganiserade former för deltagande hota den traditionella och korporativa formen för hur man gör politik. Dessa former anses vara egoistiska och medför en förlust av ideologisk och kollektiv baserad politik. De nya och otraditionella formerna för deltagande räknas inte som politiska eller demokratiska. I NMU:s syn på deltagande kan uttolkas att makt är ett slags nollsummespel. En förskjutning av deltagandet från den formella politiska arenan anses som ett problem – som minskat deltagande. NMU konkluderar att medborgarna har vänt politiken ryggen och blivit reducerade till konsumenter (s 141-150). Makt (deltagande) som förskjuts till en arena betyder mindre makt till en annan. Förutom i deltagande framkommer denna syn även analyserna om Stortingets minskade makt i relation till det internationella planet. Makten har överförs till den internationella arena (yttre strukturer) vilket gör att Stortinget

---

<sup>36</sup> Ord som relaterar till ansvarsutkrävande, hierarki och synlighet används flitigt i NMU ( så som fördelning, tvetydighet, uklart, otydligt, parlamentariske styringskjæden brut (jmf s 35, 85-87,150).

förlorat makt. Politikerna framställs som underkastade dessa yttre internationella krafter (jmf s 21-23, 33- 35, 46, 57, 62, 88, 96, 107, 111, 114, 126).

Liksom 1:a och 2:a maktperspektiven fokuserar NMU på den formella, auktoritära, hierarkiska, juridiska och centraliserade makten. Det anses i likhet med dessa två perspektiv viktigt att utkräva ansvar. Synligheten, att se vem som har dagordningsmakten och deltar i beslutstagande är viktigt (jmf s 19ff, 34ff, 112ff). Den weberianska, hierarkiska traditionella formen för organisering av politik tolkar jag som att den utgör en central norm i NMU eftersom förändring av detta system beskrivs som; brott, förfall, försvagning, reträtt mm. I likhet med 1:a och 2:a maktperspektiven anses politik och deltagande vara ett nollsummespel där konflikt och intresseaggregering utgör viktiga förutsättningar för det politiska spelet. Genomgående talas det om maktförskjutningar från en arena till en annan och mer makt *till* något på *bekostad* av någon annan, vilket är karaktäristiskt för dessa maktperspektiv.

Att i partierna och fackföreningar och andra breda folkliga rörelser som skapar ideologiska värderingar gått i reträtt ses som ett problem antyder indirekt att det finns likheter med 3:e, 4:e och 6:e perspektiven genom att den kollektiva och socialiserande uppfostringsprocess dessa institutioner har anses spela en viktig roll. Medborgarna lär sig, genom att engagera sig i dessa organisationer, förpliktelser och värderingar som är centrala för upprätthållandet av demokratin – en slags lämplighetslogik för demokratiskt beteende eller en slags disciplinering.

Betoningen av det representativ beslutssystemets institutioner utgör kärnvärdet och indikerar därför att även strukturell makt är centralt. Att förfallet av dessa strukturer tolkas som ett förfall av hela demokratin tyder på att 4:e maktperspektivet har en essentiell roll i analyserna. 5:e och 6:e dimensionen är dock helt frånvarande i NMU:s syn politik.

### 5.3.2 Synen på staten

(Se bilaga 8.6) Staten är den suveräna och centrala politiska aktören i den norska representativa demokratin. Staten framställs som en traditionell pluralistisk stat där kooperativism utgör en viktig styrningsfunktion (s 52, 65 ff, 101, 106, , 153).<sup>37</sup> Det är dock en försvagad stat i kris som dominerar i NMU:s analys. Staten har minskat sin suveränitet, auktoritet, legitimitet, ansvar, sin representativitet och upplever i viss utsträckning maktlöshet (s 54, 100, 109). Både regeringen och Stortinget har mist makt – hela statsapparaten beskrivs som fragmenterad. Maktbalansen mellan dömande, styrande och lagstiftande instanserna har rubbats och detta anses problematiskt (se s 297, 57f, 104). Det är den korporativistiska myndighetsstaten som står i centrum för analysen och den är ytterst hotad av de

---

<sup>37</sup> NMU omnämner de nya formerna för styrning som en ny slags korporativism där lobbyism och informationsstyrning står centralt. Dessa nya former anses utmana traditionell statstyrningen men har inte ännu ersatt den. Styrningsbegreppet nätverk används inte i NMU:s analys.

förändringar som sker, liberalisering, *her å nu-*organisering<sup>38</sup>, internationalisering, teknokrati, ”rettsliggjøring”<sup>39</sup>, individualism mm (jmf s 21, 34f, 41, 46, 53, 57, 62, 95f, 102ff). Att staten utsätts för press både utifrån och underifrån anses vara ett demokratiskt problem och att demokrati kan föras på andra nivåer än nationalstaten verkar det inte finnas utrymme för (jmf s 52,106).

Staten anses ha en viktig roll vad gäller att utöva symbolmakt och identitetsmakt för att skapa ”folket i folkstyret” och nationen. Även internationellt, genom biståndspolitik, den s k *engagemangspolitik*, och den norska modellen, erkänns det att Norge har ett visst inflytande genom symbolmakt och ideologisk spridning (s 52ff, 221ff). Detta anknyter till 4:e respektive 6:e perspektivet men utgör en försvinnande liten del av analysen om staten.

I sin inledning skriver NMU att den norska staten har fortsatt handlingsutrymme i en allt mer internationaliserad värld. Men i analysen dominerar en bild av en handlingslam och starkt reducerad stat där Stortinget är har mist självbestämmande – staten är förloraren i nollsummespel. NMU verkar ha en syn på staten som en maktlös aktör som måste anpassa sig till yttre strukturer som de ej själva har inflytande på. Denna maktlöshet ligger långt bort ifrån de 5:e och 6:e maktperspektiven och tillhör mer 1:a och 2:a som tar utgångspunkt i självbestämmande och suveränitet.<sup>40</sup>

Det är den hierarkiska myndighetsstaten och nationalstaten Norge som genomgående står i centrum för analysen vilket innebär att de 1:a och 2:a maktperspektiven dominerar.

### 5.3.3 Synen på handlingsutrymme

(Se bilaga 8.7) Nya handlingsrum verkar inte betyda något så länge aktörer inte har resurserna till att agera eller delta. ”*Evnen til å delta i påvirkning av politiske avgjørelser avhenger av politiske ressurser.*” (NMU s 78) Det är den faktiska förmågan att utnyttja de eventuella handlingsrummen som är centralt och inte det att det finns eventuellt handlingsutrymme. (Yttre) strukturer begränsar det politiska handlingsrummet (s 21ff, 34f, 46, 57, 62, 96, 107, 111, 114, 126).<sup>41</sup> I avsnittet om ”rettsliggjøringen”, vilket är en konsekvens av internationaliseringen, blir detta tydligt eftersom enbart negativa ord uttrycker konsekvenserna av utvecklingen så som; *begränsning* av spelrum, Norge *bundet* av EU:s direktiv, *inskränkning* av Stortingets möjligheter och *underordningen* av norsk lagstiftning i förhållande till EU:s, och *olikheter i resurser och möjligheter* att delta (s 33f). Det fokuseras inte på nya möjligheter för handlingsutrymme utan enbart begränsningarna.

---

<sup>38</sup> Se i bilaga 8.5 och 8.6 om detta begrepp samt NMU s 142, 147, 206.

<sup>39</sup> ”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.” (NMU s 292).

<sup>40</sup> Jmf Hansson & Stenelo (1994 s 44ff) i kapitlet om ”Den internationaliserade demokratin”.

<sup>41</sup> Se följande undantag där det fokuseras på möjligheter till handlingsutrymme (s 27, 65,73, 234).



Aktörernas fria handlingsrum, vilket är centralt i de tre första maktperspektiven, är m a o begränsat och tolkas därmed som ett problem. Det totala handlingsrummet anses i NMU dessutom vara av begränsad storlek (ett nollsummespel) och resultatet av kampen om att få de största bitarna i kakan avgör hur stort respektive handlingsutrymme är. Det är resurserna som avgör hur stor del av kakan man får och därför tolkas förändringar som hotar resursfördelningen som djupt problematiska. Denna syn hör hemma i 1:a och 2:a maktperspektiven.

### 5.3.4 Synen på förändringar

(Se bilaga 8.8). Förändringar tolkar jag i NMU som något som kommer utifrån och som hotar staten och demokratin (NMU s 102, 291). Förändringar ses som ett hot, ofta ett yttre hot som inte är en naturlig del av en utvecklingsprocess.<sup>42</sup> Analysen har inte ett dualitetsperspektiv – utan strukturerna framstår som dominerande. När det pressas till förändring verkar det i NMU finnas en oro för att institutioner och normer upplöses istället för att de förändras. Den negativa synen på förändringar blir synlig i ordvalen – inte minst i överskrifterna där ord som; förfall, förvittring, försvagning, oordning, reträtt, sprängda ramar m fl, flitigt figurerar.<sup>43</sup>

Synen på förändringar präglas genomgående av en absolut/normativ måttstock med utgångspunkt i nationalstaten och massorganisering och folkrörelsernas högtid där det representativa folkstyret är den överordnade normen.

## 5.4 Resultat från textanalysen – en komparation av NMU:s & DMU:s teoretiska perspektiv

Nedanstående översikt illustrerar och synliggör de teoretiska skillnader jag identifierat i maktutredningarnas slutrapporter. Siffrorna representerar de sex maktperspektiven som använts i textanalysen.

Utifrån denna översikt blir det tydligt att det finns skillnader i maktutredningarnas syn på makt. Genom textanalysen har jag funnit viktiga oöverensstämmelser mellan utredningarnas explicita redogörelse av deras förståelse av maktbegreppet och den implicita synen, den maktförståelse som dominerar i analysen. Båda maktutredningarna utger sig för att vara mångdimensionella och att det inte finns någon hierarki mellan maktbegreppen.

---

<sup>42</sup> Detta är extra tydligt i analyser som relaterar till internationalisering vilket beskrivs som en ”maktpolitisk revolusjon” utanför Norges kontroll och möjligheter att påverka (s 35).

<sup>43</sup> Jämför DMU som har mer neutrala överskrifter utan värderingsladdade ord. NMU:s framhållande av negativa ordval kan vara med till att överdimensionera de negativa tendenserna i NMU samtidigt som det motsatt kan underdimensionera de negativa tendenserna i DMU.

Utifrån nedanstående översikt (tabell 5.4.1) är intrycket annorlunda – det finns en ojämnavikt mellan de sex maktperspektiven där några är mer framträdande än andra i respektive utredning, som i sin tur är avgörande för utredningarnas olika konklusioner.

Genom den ideologiska textanalysen har jag kommit fram till att det finns viktiga *skillnader i maktutredningarnas teoretiska perspektiv* som är avgörande för att kunna förklara utredningarnas olika resultat. Det finns stora likheter mellan utredningarnas *explicita* redogörelse av demokrati och makt. Det är dock en annan, *implicit* bild som framstår vid en närläsning av slutrapporterna. Detta kan kritiserats eftersom det ställer stora krav på läsarens analytiska egenskaper och kännedom till maktteori. Nedan vill jag tydliggöra de teoretiska skillnader jag funnit i begreppen; *politik, stat, handlingsutrymme och förändring*, i den ideologiska textanalysen.

I NMU är det *representativa politiska systemet* som mest står i fokus och i DMU är det *medborgaren och närdemokratin*. Medan DMU intresserar sig för *individen* inriktar sig NMU på *kollektivet*. DMU menar att individuellt deltagande är solidariskt och politiskt eftersom individuellt deltagande ofta syftar mot ett kollektivistiskt mål. NMU anser att individualiserade former för deltagande betyder en förlust av politisk ideologi. NMU menar att dessa former är egoistiska och icke-demokratiska. Detta kan beskrivas som att NMU:s syn på deltagande är *"från ovan"* och DMU:s *"från nedan"*. DMU har ett positivt sammanhang mellan deltagande och makt i motsättning till NMU som i högre grad problematiserar förutsättningarna, olikheter i resurser och kapacitet. NMU har en traditionell syn på deltagande. DMU fokuserar genomgående på makten *"från nedan"* och den produktiva makten, *"makt till"* och NMU har fokus på makt *"från ovan"* och *"makt över"* där kampen om makt är ett nollsummespel. Detta medför att NMU tolkar *förändringar som begränsar handlingsutrymmet som ett hot* medan DMU övervägande fokuserar på de *nya möjligheterna*.

Liksom maktutredningarnas *explicita* redogörelse för maktbegreppet liknar varandra liknar även utredningarnas *explicita* demokratiförståelse varandra (jmf bilaga 8.9). Det finns dock skillnader och den mest grundläggande är att medan NMU anser att den s k *"tilläggsdemokratin"* *inte kan ersätta folkstyret*, tolkar jag DMU:s analyser som att  *dessa tillägg kan ersätta det formella och representativa systemet* eftersom de så starkt betonar de *deltagar/deliberativa* demokratiska elementen. NMU understryker de *representativa* procedurernas och de *konstitutionella - och formella* systemens betydelse. NMU verkar starkt koppla *demokrati till nationalstaten* medan DMU inte verkar se några hinder för att demokrati kan föras både nedanför (*lokalt*), ovanför (*globalt*) och på tvärs (*nätverk*) genom staten.

DMU ser dessutom på strukturer som *både möjlighetsskapande och begränsande* medan NMU mest ser dem *som begränsande* – speciellt de som tillkommit utanför folkstyrets representativa system. NMU lyfter i motsättning till DMU inte upp möjligheten att ändra på de förhållanden som råder.

En ytterligare viktig skillnad är att DMU genomgående i analysen har ett *utvecklingsperspektiv* vilket innebär att allting värderas *relativt* i förhållande till Danmarks politiska och ekonomiska kristid på 1970-talet. NMU har en *normativ*

och absolut måttstock för maktens och demokratins tillstånd som tar utgångspunkt i nationalstatens glansdagar och folkrörelsernas högtid.

#### 5.4.1 Översikt av skillnaderna i maktutredningarnas syn på makt

Synen på	DMU	NMU
<b>Politik</b>	Politik ”från nedan” med individuellt och vardagsnära deltagande sk ”bottom- up”. Deltagardemokrati utgör kärnvärdet. 4:e, 5:e och delar av 6:e men även lite 1:a, 2:a och 3:e	Politik är hierarkiskt styrt ”från ovan” s k ”top-down” med kollektivt kanaliserade intressen genom organiserat och formellt politiskt deltagande. Representativ demokrati utgör kärnvärdet. 1:a, 2:a och 4:e men också delvis 3:e och 6:e
<b>Staten</b>	Differentierad, stark och trög institution som samtidigt är en viktig styrningsaktör i ett större nätverk med många aktörer på flera olika nivåer. 4:e, 5:e och delvis 6:e	En försvagad suverän hierarkisk aktör som genom korporativism styr konkurrerande intressen. 1:a, 2:a, 4:e och delar av 6:e
<b>Handlingsutrymme</b>	Möjligheterna att handla är många och handlingsutrymmer stort. Strukturer är inte bara begränsande utan även möjlighetsskapande- s k möjlighetsstrukturer. 5:e och 6:e	Strukturer begränsar handlingsutrymmet som i sin tur beror av hur resurser utnyttjas och är fördelade. 1:a och 2:a och lite 3:e
<b>Förändringar</b>	En naturlig anpassningsprocess som begränsas av existerande strukturer och får differentierad effekt. Synen på förändringar är relativ och utvecklingsperspektivet, process, är centralt. 4:e, 5:e och delvis 6:e	Hotar existerande strukturer som ersätts av de nya. Synen på förändring är negativ eftersom det betyder en förändring bort från den absoluta normen, nationalstatens glansdagar. Förändringar leder till homogeniserad utveckling och förfall av traditionella karaktäristiska/strukturer. 1:a och 2:a
<b>Dominerande maktperspektiv</b>	<b>4:e, 5:e och delvis 6:e. Den 5:e är den mest dominerande.</b>	<b>1:a och 2:a men även viss del 3:e och 4:e. Det 1:a är den mest dominerande.</b>
<b>Mindre använda maktperspektiv</b>	3:e används genomgående lite. 1:a och 2:a maktperspektiven tas det direkt avstånd ifrån i vissa delar i analysen.	5:e maktperspektivet lyser med sin frånvaro genomgående. Viktiga delar av 6:e samt 4:e är också frånvarande i analysen.

## 6 Vad kan förklara skillnaderna mellan maktutredningarnas konklusioner?

Nedan summerar jag upp och diskuterar resultaten av uppsatsen tre underfrågor och därigenom ämnar jag svara på den överordnade problemformuleringen: *Vad kan förklara skillnaderna mellan slutsatserna i den norska respektive danska maktutredningens slutrapporter?*

Uppsatsens första uppgift var att studera *utredningarnas kontext*. Resultatet från denna analys var att en *maktutredning är en unik nordisk utredningsmodell* som är frikopplad från de nationella utredningsväsendena. Därmed har utredningarna en liknande strukturell design och dessutom har utredningarnas administrativa och ekonomiska förutsättningar varit lika. Jag konkluderar utifrån ovanstående att yttre strukturella faktorer inte har ett relevant förklaringsvärde för utredningarnas resultat.

Skillnaderna mellan slutrapporterna kan inte heller förklaras med att utredningarnas undersökt olika problemfält eller att utredningarna undersökt olika teman. Maktutredningarnas problemfält är nämligen de samma – folkstyrets tillstånd och eventuella förändrade villkor i dessa. Utredningarnas studerade teman, med vissa undantag, är också jämförbara. Det finns dock skillnader i prioritering av olika teman. Exempelvis har DMU, förutom det representativa systemet, även fokus på medborgarna. Generellt menar jag att NMU i högre grad än DMU *undersöker maktens förhållanden i strukturer* (ex institutioner, ekonomin och diskurser). I DMU *står aktörerna i fokus* (ex medborgarna och deras vardagsliv, deltagande, partier, närdemokratin) i större grad än NMU. Jag vill dock hävda, att trots vissa olikheter i utredningarnas fokus, att det överordnat finns fler likheter än skillnader i var maktens förhållanden har undersökts och därför har det ringa betydelse för att förklara skillnaderna mellan slutrapporterna. Dessutom understöds detta resultat av andra som jämfört skillnaderna mellan utredningarna som konstaterat att det inte är empirin utan tolkningen av den som är olika (Sørensen 2004a, 2004b, Petersson 2003, Andersen 2004a, 2004b).

*Maktutredningarnas arbetsprocess* har dock haft inflytande på slutrapportens konklusioner - vilket är extra tydligt i det norska fallet. Inre faktorer såsom forskarnas roll, bakgrund samt gruppdynamiken, har påverkat innehållet i maktutredningarna och har därmed relevans för att förklara utredningarnas olika konklusioner. Forskarna har haft stort inflytande på utredningarnas problem, empiri, metod och teori och har haft stora möjligheter att påverka innehållet. Sammansättningen av utredare i respektive forskningsledning och en obalans i representanter från olika forskningsfält verkar ha haft betydelse för utredningarnas olika resultat. Dessutom har samarbetsproblem i det norska fallet förmodligen

varit en viktig orsak till att slutrapporterna har så olika slutsatser. Min uppsats bekräftar därmed det kriterieankrade perspektivet inom evalueringsteorin som menar att forskarens person är avgörande för utredningars resultat. Utredarnas roll och värderingskriterier har därför varit viktig att synliggöra för att förstå skillnaderna mellan maktutredningarnas resultat.

Skillnaderna i utredningarnas resultat kan delvis förklaras med just sammanskrivningen av slutrapporten och de problem som finns relaterat till det; både rent aktörsberoende faktorer samt rent redaktionsrelaterade problem som grundar sig i problem i att sammanfatta så många olika verk som i sin tur karaktäriseras av pluralism. Min hypotes är att om Meyer och Skjeie hade varit med och formulerat NMU:s slutsatser hade DMU och NMU inte varit så olika som de nu är. Problemen med att skriva en gemensam konklusion, konflikterna i den norska forskningsledningen, utgör därmed en relevant förklaringsfaktor för maktutredningarnas olika resultat.

De två norska forskarnas avhopp har betydligt större konsekvenser än för själva innehållet. Trovärdigheten och därmed dess användning minskar betydligt. Man kan få intrycket av att det har varit, om inte mer, så lika avgörande för innehållet som det faktiska tillståndet för makt och demokrati. Detta medför att NMU (eller DMU) inte nödvändigtvis skildrar en rättvis bild av maktens och demokratins tillstånd. Detta är ett allvarligt konstaterande som borde ha konsekvenser för både utredningens användningsområde och legitimitet.

Om man kunde överblicka alla utredningarnas underrapporter antar jag att skillnaderna mellan NMU och DMU skulle vara mindre iögonfallande.<sup>44</sup> Hur kan man på ca 400 sidor sammanfatta ca 150 böcker och rapporter? Det borde vara, som Niels Bredstoff sa i P1:s radioprogram *Synsfältet*, omöjligt (17 april 2004).

Uppsatsens tredje och största uppgift var att svara på frågan om det finns skillnader mellan NMU:s och DMU:s syn på makt som kan utgöra en relevant förklaringsfaktor för utredningarnas olika resultat. Kort kan man sammanfatta resultaten från textanalysen av kärnbegreppen; *politik, stat, handlingsutrymme och förändring* som följande. *Det finns viktiga teoretiska skillnader i respektive utrednings syn på makt.* (Jag hänvisar till översikten 5.4.1 för detaljerad redovisning av skillnaderna.) Överordnat kan man beskriva skillnaderna som att *NMU befinner sig mestadels i den synliga delen av isberget, på toppen ovanför vattnet, och DMU befinner sig mest i botten och de osynliga delarna av isberget.* När NMU befinner sig mest i den klassiska och traditionella synen på makt och DMU mestadels har en postmodern syn på makt som en process är det inte så konstigt att utredningarnas slutsatser skiljer sig så mycket åt. Jag vill hävda, utifrån denna uppsats resultat, att på trots av att utredningarnas explicita redogörelser för maktbegreppet präglas av många likheter, *finns det viktiga implicita skillnader mellan utredningarnas syn på makt*, där det råder en tydlig

---

<sup>44</sup>Många, inklusive maktutredarna själva, har kritiserat just det faktum att det förväntas av en maktutredning att det ska skrivas en samlad slutrapport. Niels Bredstoff har varit mycket kritisk till ojämnvikten mellan innehåll i slutrapport och underliggande rapporter. Hör bl a DR P1s debattprogram *Synsfältet*.

hierarki mellan de sex maktperspektiven och detta utgör den största och viktigaste förklaringsfaktorn (av dem som undersökts här) för utredningarnas resultat. Denna faktor beror i sin tur på sammansättningen av forskare i utredningsledningen. Om liknande empiri har undersökts med olika glasögon är det inte så överraskande att resultaten blir olika.<sup>45</sup> Petersson har kritiskt uttalat sig om NMU att den ”valde att bortse från halva teorin och därmed från halva verkligheten” (2003 s 358). Likväl som NMU negligerar vissa maktperspektiv i sin analys, vill jag också hävda utifrån min textanalys att även DMU har bortsett från viktiga delar av maktbegreppet. Det är problematiskt att detta inte är mer synligt i utredningarnas redogörelser av makt och demokratibegreppen (se även R. Sørensen 2004). Följande citat summerar det hela väl. ”*The experience from both power studies reveal that power can be viewed and analysed through a variety of lenses which produce very different and nuanced versions of the bases of power*” (Skjeie & Borchorst 2003).

Den mest avgörande skillnaden är enligt min mening olika förhållningssätt till maktbegreppet och dess koppling till handlingsutrymme. DMU skiljer på dessa begrepp i större grad än NMU. Sundstøl & Rønning (2002) skriver att: ”*Om man skiljer mellan makt och handlingsutrymme innebär det att en aktörs möjlighet till att realisera sina intressen inte nödvändigtvis blir mindre även om handlingsutrymmet blir mindre*”(s 57). Om det erkänns att en aktörs handlingsrum alltid är begränsad av de betingelser han eller hon handlar under (strukturer, resurser mm) medföljer det att en förändring i handlingsbetingelser som begränsar handlingsutrymmet (ex EU, globalisering) inte behöver betyda att aktörens möjligheter till att uppnå sina intressen blir mindre och att aktörer får mindre makt (ibid). Det finns tydliga kopplingar mellan detta resonemang och maktutredningarna. NMU skiljer inte på begreppen makt och handlingsutrymme i samma grad som DMU vilket medför begränsningar i den existerande handlingsutrymme tolkas som att den norska demokratin är i kris. Eriksen (2003) poängterar och kritiserar denna brist. ”*Det som mangler her [i NMU]er en tydelig presentasjon av alternative tolkninger og handlingsalterativer*” (s 70).

Dessutom verkar NMU anse att den goda demokratin har uppnåtts och den ska enbart underhållas (se även Christiansen 2004). När utvecklingen går bort från idealet tolkas det därför som problematiskt, medan i DMU ses snarare förändringar i demokratins verkningssätt som en naturlig anpassning till samhällets betingelser. Detta avspeglas inte minst i att NMU har en absolut norm som utgångspunkt och DMU mäter demokratins tillstånd med en relativ måttstock. Denna skillnad anser jag även ha en avgörande betydelse för utredningarnas olika resultat.

---

<sup>45</sup> Iver B. Neumann har i ett tidigt skede kritiserat NMU för dens maktförståelse och har därför gjort en egen utredning, *Makt- og globaliseringsutredningen* (som består av sju böcker), som har en maktförståelse som grundar sig på Foucaults och Bordieus maktbegrepp. Denna utrednings syn på makt och demokrati i Norge skiljer sig avsevärt från NMU (se Neumann & Sending 2003). Även Petersson (2003) och Goldschmidt (2004) är djupt kritiska till maktutredningarnas konklusioner och har skrivit alternativ tolkningar av NMU & DMU med det resultat att värderingen av ländernas demokratiska tillstånd ser betydligt mer lika ut.

## 7 En diskussion av uppsatsens resultat - hur ska de förstås?

Utifrån denna uppsats resultat är det viktigt att maktutredningarnas resultat diskuteras, inte minst i förhållande till dess användning. Det är problematiskt att utredningar ofta uppfattas som ”neutral vetenskap” och att synen och förväntningarna till dem oftast är av instrumentell karaktär (Lovén 2004). Denna uppsats har visat att en maktutredning skiljer sig från dessa kunskapsideal. Därför borde det framöver reflekteras mer över sammansättningen och kriterierna för valet av forskare och dess betydelse för resultaten och hur utredningarna kan användas. Dessutom borde det diskuteras om kravet att skriva en samlad slutrapport skall tas bort – eftersom just sammanskrivningen av maktutredningarnas slutrapporter som denna uppsats visar är problematisk. Det borde dessutom diskuteras om en maktutredning som utredningsmodell är ett bra sätt att studera makt på (se Andersens kritik och diskussion 2004 a).

Foss-Hansen (2003) och Vedung (1995), två stora nordiska utvärderingsforskare, påpekar att vi vet för lite om hur utvärderingar används.<sup>46</sup> Politikerna har visat föga intresse för maktutredningarnas resultat och den offentliga debatten har inte varit så bred som förväntats (Engell 2004, Rømning 17 februari 2004). I förlängningen av denna uppsats vore det intressant att närmare undersöka hur maktutredningarna används och om de har haft något inflytande på beslutsprocesser eller politiska handlingsprogram. Hur har resultaten hanterats? Har norska politiker agerat på slutsatserna om att demokratin är i kris? Har det gjorts några handlingsprogram eller har utredningarna ställts på hyllan?

Vad säger egentligen en maktutrednings resultat och hur kan vi tolka dess betydelse på längre sikt? Ser man på maktutredningarna som ”fotografier”, en slags ögonblicks bild, av ländernas samhällen här och nu och inte tar hänsyn till den historiska kontexten eller tidsdimensionen är risken att skillnaderna mellan maktutredningarnas resultat överdrivs.

I Danmark rådde både en politisk och ekonomisk kris på 1970-talet som skapat djupa spår i det danska samhällets självförståelse. Trettio år senare har Danmark en god ekonomi, partierna trots minskat antal medlemmar spelar en central roll, det politiska deltagandet har förändrats men ökat och Danmark är

---

<sup>46</sup> Flemming Larsen (2003, s 221) poängterar att begreppet användning är ytterst komplext. Användningsbegreppet har enligt Larsen tre dimensioner: 1) hur utvärderingar *kan* användas, hur 2) de *bör* användas och 3) hur de *faktiskt* används. Inom utvärderingsforskningen saknas empirisk forskning som beskriver den faktiska användningen av utvärderingar och utredningar.

etablerade medlemmar i EU. Danmark har hunnit anpassa sig till de drastiska förändringstryck som fanns på 1970-talet. Den gången skonades Norge från krisen. Men idag finns det ett stort förändringstryck från det internationella planet och det interna politiska systemet som på många sätt kan jämföras med situationen i Danmark för trettio år sedan. Det finns därför mycket som tyder på att Petersson (2003) har rätt och att de faktiska skillnader som finns mellan Norge och Danmark är resultat av *tid* framför skillnader i *rum*. I en intervju bad jag Petersson utveckla detta och han sa då att det i princip är ”*samma förändringsprocesser som inträffar vid olika tidpunkter och som mäts vid olika tidpunkter. Det blir då ett problem att man börjar mäta [göra en maktutredning] i Norge som ligger i mitten av utvecklingen och Danmark har kommit längre. Om man kunde lägga förändringsmönstren ovanpå varandra och mätte vid samma tidpunkter, kanske man skulle få exakt samma resultat. Men på grund av att mönstren är lite förskjutna [tidsmässigt] och att vi mäter vid olika tillfällen får vi olika resultat.*” (Intervju 20 dec 2004 Stockholm).<sup>47</sup> Petersson slätar nästan över betydelsen av skillnaderna mellan Danmark och Norge.

Det behöver dock inte vara så enkelt, att förändringsmönstren är helt lika och att vi på lite längre sikt kan förvänta samma effekter/utveckling i respektive land. De skillnader som trots allt finns mellan Norge och Danmark (ex: EU eller EES medlem, fall i partimedlemskap och valdeltagande) och som till dels är med till att påverka utredningarnas innehåll ska heller inte underdrivas. Låt mig med hjälp av Sztompkas ”model of social becoming”, vilket är en teori om sociala förändringar, förklara vad jag menar (1999).

Sztompka ser på förändringar/utveckling som en process där aktörer och strukturers ömsesidiga beroende och interaktion genom handlande (praxis) både är en produkt av historien och skapar förutsättningar för framtiden. Han menar att ”*praxis at a certain time moulds the agency at a later time, which is actualized in changed praxis at a still later time, and this process continues unendingly*” (s 220) ”*Any existing state of society is therefore only a phase of a historical sequence, a product of past operation. Similarly, any social event [...] is in a sense a reflection of all previous history and a germ of future history*” (s 226).

Om Sztompka har rätt kan de faktiska skillnader som finns mellan länderna vara början på en utveckling som kan betyda att de nordiska länderna i framtiden kommer att ha mindre och mindre gemensamt och att nordiska förklaringsmodeller därmed mister sin förklaringskraft. Denna uppsats tyder dock på att maktutredningarnas olika resultat till stor del kan förklaras med att olika maktperspektiv använts och att de skillnader som finns mellan utredningarnas resultat därför inte ska överdrivas. Om mer liknande maktperspektiv används skulle förmodligen skillnaderna vara mindre mellan DMU och NMU.

---

<sup>47</sup> Peterssons syn kan beskrivas som att två lika dana kurvor vilka representerar Danmark respektive Norges samhällsutveckling lagts vid sidan av varandra. Kurvorna har samma svängningar och amplituder, men de skulle vara förskjutna i förhållande till varandra på tidsaxeln.



## 8 Bilagor

### 8.1 DMU:s syn på politik

Synen på politik som resultat av val antyder ett *direkt* perspektiv på makt där aktörerna är *rationella* och politik är resultat av aktörers handlingar som kan göras om. Detta citat visar även på en *produktiv* syn på makt där strukturer även kan skapa möjligheter och de kan ändras.

Når det gælder forholdet mellem aktører, kan man betragte den økonomiske globalisering som en institutionel ændring, der påvirker handlemuligheder- skaber begrænsninger såvel som nye muligheder (s 303). At det i mange henseender er gået godt [...] er et resultat af politiske valg, der er foretaget gennem de senseste 20-25 år og de kan omgøres igen ... (s 403).

[M]an kan vælge at begrænse dem [ de globala marknadskrafterna] igen (s 287). Det skal også advares mod en anden form for determinisme, som er endnu mere udbredt [...] Opfattelsen af, at der er ændringer i samfundet, det styrer politikken. Så enkelt er det ikke. Politik gør en forskel, og politik styrer også samfundet (s 38).

Det är inte enbart central och formell makt som står i fokus utan makt och politik finns även på *vardags/mikronivån*. Politik är även *individuell* aktivitet i vardagsnära relationer:

[S]åkaldt livspolitik eller subpolitik bliver et vigtigt aspekt af politik [...] Det kan komme til udtryk i såvel hverdagens "lille demokrati", på arbejdspladsen som i umiddelbart private handlinger som forbrugsvalg: Hverdagsliv og politik smelter så at sige sammen (s 49). Man støder sjældent på oplevelser af maktesløshed. Magdistancen er lille, og makter er altid tilgængelig (s 396).

DMU anser att nya deltagandemönster och *ytterst individuella former för deltagande måste anses som politik*. Dessutom kan uppenbarligen de kollektiva och offentliga intressen/idealen spela stor roll för individers deltagande och val trots att deltagandeformerna blivit mer individuella och nära. (Jmf hela avsnittet "Politisk deltagelse er mange ting" s 55ff).

Engang blev kun valgdeltagelse og deltagelse i politiske partier set som politisk deltagelse. Idag defineres deltagelse normalt som alle handlinger, der søger at påvirke det endelige udfald af politik. [...] Det udvider feltet for det politiske. For at handlinger skal defineres som politiske, må de dog vedrøre andet og mere end end én selv – de skal sigte mod noget kollektivt. Endelig er det vigtigt at se, hvordan deltagelsesformer kan supplere og evt. Erstatte hinanden i takt med at samfundsudviklingen åbner nye muligheder [...] den uformelle deltagelse [måste] ses som alternativ til insitutionaliseret deltagelse via samarbejdsvalg eller

brugerbestyrelser (s 57). Det er forskellige roller [olika former för deltagande], som folk ret ubesværet kan gå ind og ud af. Der er faktisk heller ikke tegn på, at den mere individualiserede politiske deltagelse fremmer en mere egoistisk politisk orientering (s 68). Deltagelse kan foregå under stærkt institutionaliserede former, som ved folketingsvalg og foreningsmedlemskab, eller den kan være uformel, situationsbestemt og dermed også enkeltsagsorienteret. Dernæst kan deltagelsen være kollektiv eller individuel – og den kan endelig have kollektiv eller individuelt sigte (s 57).

DMU skriver att deltagandeformer som medlemskap och deltagande i föreningar om än dock bara ekonomiskt stöd, en passiv form för deltagande ”regnes som politisk deltagelse – men det er en yderst individualiseret form for deltagelse” (s 55). Politisk konsumtion så som val av ekologiska varor och bojkott ”må regnes som politiske” (ibid). Likaså anses inflytande på arbetsplatsen samt på offentliga institutioner att vara former för politiskt deltagande (s 56). DMU skriver följande om de nya deltagandeformer:

[N]etværksprægede deltagelsesformer afløser institutionaliserede og hierarkiske former som partier og interesseorganisationer – ikke på grund af mistillid, men ganske enkelt fordi fleksibel, ad hoc baseret deltagelse er mere effektiv og deltagelsen mere motiverende (s 48). Deltagelsen omfatter alle handlinger, hvor folk alene eller sammen med andre forsøger at gøre noget for at ændre på forholdene, typisk ad hoc og gennem uformelle kanaler (s 56). [D]eltagelsen indebærer en styrkelse af medborgernes kontrol over deres egen situation i hverdagen.

DMU skriver dock att politiska val och *aktörers beteenden är begränsade av informella och formella institutioner, vilket har anknytning till strukturell/socialiserande makt, s k ”lämplighetslogik” där rationaliteten är bunden.* Det visar på att det tas avstånd från instrumentell syn på politik.

Når de [institutioner] en gang er blevet skabt, begynder institutionerne at leve deres eget liv, og de får borgere og politikere til strategisk at indrette deres adfærd efter eksisterende regler og normer. Det er en stor træghed indbygget i allerede eksisterende institutioner. Det er derfor vigtigt at erindre sig, at institutioner er menneskeskabte, og at de kan forandres. Resultatet af ændringerne er blot ikke altid de forventede (s 247).

DMU har en *strukturdualistisk syn på politik* där maktens produktiva sidor lyfts fram och att strukturer anses vara skapade av aktörer som kan göras om. Utredningens sista ord är att *handlingsmöjligheterna* är stora:

I lyset heraf [av utvecklingen som varit dålig för demokratin] er det vigtigt at erindre sig, at vi i betydeligt omfang selv bestemmer. De politiske handlemuligheder er omfattende. Både de kvaliteter og mangler, der er beskrevet ovenfor, er altovervejende et resultat af politiske valg (s 405).

DMU:s har en bred syn på deltagande som de anser avspeglar ”*mulighedsstrukturer*” och kritiserar pessimistiska hållningar till förändring i politiskt deltagande. Aktörerna är rationella och deltar där det får mest ut av sin aktivitet/ får störst inflytande. Om deltagande på individplanet utanför de

formella politiska strukturerna räknas med har deltagandet ökat snarare än minskat.

Groft sagt er der to konkurrerende fortolkninger: Tiltagende snæversynethet og ændret mulighedsstruktur. Den første siger, at tallene udtrykker en tendens til at melde sig ud af politik for at koncentrere sig om sit individuelle livsprojekt (for de ressourcestærke) eller for i en usikker, globaliseret verden at søge tilflugt i det nære og det trygge – det, man kan overskue (for de resourcesvage). Medborgeridealer om aktiv deltagelse og orientering mod kollektive mål har trange kår, for folk bliver mere snæversynede og egoistiske. Den alternative hypoteser siger, at den faktiske deltagelse ikke afspejler borgernes engagement, med den politiske mulighedsstruktur: Folk lægger indsatsen der, hvor der er de bedste muligheder for at gøre sig gældende (s 67).

Vi kan ret entydigt afkræfte antagelsen om, at den politiske deltagelse samlet set er gået ned – og det politiske engagement og den politiske kompetence er tværtimod gået op [och att det finns] mange tegn på, at den politiske deltagelse har forskudt sig (s 67).

## 8.2 DMU:s syn på staten

*Staten är en trög institution* som är svår att förändra. Den är icke suverän/hierarkisk eller enhetlig. Statens strukturella makt avspeglas nedan:

De grundläggande træk i staters indre organisering er typisk meget svære at forandre (s 32). På en række punkter kan vi se, hvorledes staten – billedligt talt – får uklare konturer, fordi dens enhedspræg og klare grænser udviskes. Men det er ikke ensbetydende med nogen opløsning. Staten kan vise sig at være en sej organisation, der muligvis omdannes og får skiftende betydninger, men som ikke giver slip på noget grundlæggende træk (s 34). EU-samarbejdet indebærer på nogle områder et styringstab [läs för staten], mens det på andre forbedrer styringen væsentligt (s 393).

Osynlig och *nätverkspräglad* makt har ändrat betingelserna för statens styrning som har förändrats. Det är en *struktureringsprocess* som sker fortlöpande och är en naturlig anpassnings av de förändringar det nya informationsområdet som kan:

beskrives som flade, netværksprægede, fleksible organisationsformer (s 40). Skiftet fra et hierarkisk samfund til et netværksamfund vedrører [...] også den offentlige sektor og den politiske organisering i samfundet (s 47). Hvert land har sin egne statstraditioner og forvaltningskultur, som farver, afbøder eller omformer de impulser der kommer udefra (s 333). Der er ikke tale om nogen institutionel konvergens, men om en tilpasning inden for rammer, der er bestemt af det enkelte lands forvaltningsmæssige hovedarkitektur (s 380).

## 8.3 DMU:s syn på handlingsmöjligheter

Globaliseringen leder till *nya handlingsmöjligheter* och inte bara begränsningar vilket visar på att DMU har en produktiv syn på makt och strukturer.

[D]en økonomiske globalisering i høy grad er politisk bestemt og nu som tidligere både kan gå frem og tilbake [...] Desuden overses ofte de nye muligheder, der skabes (s 285). Spørgsmålet om magt og demokrati må desuden vurderes i forhold til de nye handlemuligheder, som globaliseringen medvirker til at åbne (s 303).

## 8.4 DMU:s syn på förändringar

Det *relativa utvecklingsperspektivet* är explicit redogjort för i DMU.

Vi har valgt at gøre ændringsperspektivet til bogens røde tråd (s 12). [S]amfundet har ændret sig grundlæggende – så meget, at mange vil tale om en helt ny samfundstype. Vi skal her bruge betegnelsen 'informationssamfundet' (s 35). Det afgørende er påstanden om, at samfundet er grundlæggende ændret (s 35). Samfundet har været igennem store ændringer, og mangt og meget er anderledes – i nogle henseender meget anderledes – end før. Men ikke alle ændringer kan opfattes som demokratiske tilbageskridt, snarere tværtimod. Hvis vi anlægger en historisk og komparativ vinkel, må vi sige, at det er gået langt bedre, en man kunne frygte (s 403).

## 8.5 NMU:s syn på politik

Att synen på politik är *hierarkisk, instrumentell*, och enbart föregår i det formella politiska systemet framgår nedan. *Ansvarsutkrävande, val och den parlamentariska styrningskedjan* är centrala för NMU:s syn på politik. Det problematiseras att den hierarkiska styrningen är bruten, att valen mist sin representativa funktion, att Stortinget och regeringens monopol på att göra politik är upplöst.

I representative demokratier med parlamentariske styresett er det en parlamentarisk styringskjede fra velger til vedtak – fra velgerne til parlamentet till regeringen till forvaltningen. Partisystemet og valgordningen kobler velgerne til parlamentet (s 77). Den representative demokrati forutsetter at det er et betydelig samsvar mellom velgernes oppfatninger og de standpunkter som representanterne går inn for (s 82). Det politiske ansvaret blir uklart og båndet mellom velgeropinion og regjeringspolitikk brister (s 85). De konstitusjonelle prosedyrene og institusjonene er kjernen i folkestyret som statsform (s 23). Når politiske enheter med representativt styre veves tettere inn i overnasjonale og globale nettverk, blir de folkevalgte beslutningenes omfang og rekkevidde redusert. Stemmeseddelen får redusert politisk kjøpekraft (s 23). I ideen om folkesuverenitet er politisk myndighet begrunnet i at den utgår fra folket i valg og kan tilbakekalles ved senere valg dersom den mister folkets støtte (s 16).

Följande citat vittnar om att *politik utanför det formella politiska systemet inte är politik*.

I sumen av aktuelle endringsprosesser – med overføring av myndighet til forvaltning, uavhengige organer, markedsaktører og rettsinstitusjoner – ligger det en form for politikkens retrett (s 294).

Den *direkta formen för makt* och styrning verkar helt central i synen på politik.

Den parlamentariske styringskjeden fra velger til vedtak er innsnevret eller brutt i flere ledd. Dermed er det representative folketstyret svekket (s 89). Dermed står ikke den politiske ledelse til ansvar over folket i valg, siden det ikke er valgfallet som avgjør regjeringens skjebne ... (ibid).

Den *direkta, synlige makten* genom *central maktutövning* anses vara fundamentet for den politiska beslutningsprosessen. Den suveräne, nationalstaten, är den centrala aktören i politik.

En viktig side ved politisk makt er den institusjonaliserte og sentraliserte makten innen regulerte territorier og i mellomstatlige forhold...en autoritativ makt (s 15). Den sentrale ressursen i politisk makt er evne til å styre og til å samle oppslutning. De nasjonalstatlige institusjonenes grad av suverenitet og territorial kontroll er et kritisk punkt i analysen av politisk makt (s 16).

Men även det organiserade *civila samhället* anses som mycket centralt i synen på politik. Den *kollektiva organiseringen* är viktig för politikens funktion. *Ideologier* är med till att skapa gemenskap och mobiliserar samt grupperar interessen, vilka är viktiga förutsättningar för NMU:s syn på politik. Politik verkar även ha en *socialiserande och indirekt funktion på medborgarna som identitetsskapande* samt i skapandet av normer. Folkrörelserna och civila samhället verkar vara nära *förbundet med nationen* och den demokratiska traditionen i Norge. Den *kollektiva ideologisk baserade politiken* verkar vara det som anses demokratisk.

Politisk makt er [...] også evnen til at påvirke staten [...] Et motstykke til den institusjonelle politiske makten er den makten som ligger i det sivile samfunn. Spillet om politisk makt foregår i et offentlig rom som er strukturert og foranderlig (s 16). Felles normer gir gjensidig tillit og styrker kollektiv makt. Samfunnets normstruktur er en av nøklene til makt (s 17).

Årene siden 1990 har representert et grunnleggende brudd med den tradisjonelle organisasjonsmåten [...] Organisasjonsformen har særlig fått konkurranse fra her og nå- organisering – desentralisert, nettverksbasert, spesialisert og profesjonalisert. Det er et resultat av organisasjonssamfunnets nye logikk – økt egenorganisering med rask tilfredsstillende av umiddelbart følte behov (s 147). Derfor ser vi at idrettede og politisk orienterte lag utgjør en stadig mindre del av organisasjonssamfunnet (s 150). Slik svekkes sivilsamfunnets sosiale og politiske representasjonsoppgave (s 151). Det mest slående trekket ved norsk frivillige organisasjoner er at de har vært medlems basert og demokratisk oppbygd. Det lokale nivået er kjernen i dette systemet, og det lokale og det nasjonale organisasjonsnivået er knyttet hierarkisk sammen (s 142).

Det problematiseras att *folkrörelsernas och organiserat politik* i formella system förändrats till mer individbaserade och oförpliktade former som är riktade mot närmiljö, kultur och fritid istället för det formella politiska och representativa system. Förlusten av den mer interessekonflikts baserade politik anses vara en förlust (jmf s 141ff).

Organisasjonssamfunnet går fra å være konfliktorientert og samfunnsrett til å bli konsensusorientert og medlemsrett (s 141). Det mest typiske trekket er imidlertid det totale fravær av framgangsrike folkebevegelser – organisasjoner som vil endre samfunnet i stort istedenfor bare at tjene interessene til egne medlemmer, og som gjerne også står for en ideologi som skaper konflikt. Det vi ser her er forfallet til

organisasjonsform som har spilt en avgjørende rolle for nordmenns deltakelse i samfunnslivet helt siden Norge vokste fram som demokratisk nasjon (ibid).

Vidare konstateres det at *deltagandet förskjutits* från de representativa och folkvalda kanalerna vilket *förvittrar folkstyret, och skiljelinjen mellan vad som är demokratiskt och odemokratiskt suddas ut* (se s 89, 289). Här avspeglas en smal definition av deltagande, politik. *Representativ demokrati* är det centrala demokratiidealet där ansvarsutkrävande utgör ett viktig dolt värderingskriterie som inte explicit nämns i utredningens demokratidefinition i inledningen.

Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forbitringen av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig (s 298). Disse ulike former for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det (ibid). Tallene [lås sjunkande valdeltagande samt sjunkande organiserat politiskt deltagande] er uttrykk for et representativt system i tillitskrise (s 292).

NMU ser gjennomgående på *makt som ett nollsummespel* (jmf även kapitel om deltagande s 55f). Nedanstående citat är ett tydligt exempel på detta:

Hvem vinner og hvem taper i spillet om den norske statsformen? (s 75).

## 8.6 NMU:s syn på staten

*Territoriet, suvereniteten* är central för staten, vilket överskrifterna i första kapitlet vittnar om ”Territoriet, nasjonen og sikkerheten” och ”Suverenitet og ressursmakt”. I teksten finns också tydliga kopplingar mellan stat, nation, suverenitet mm. Den direkta kontrollen och styrningen beskrivs som hotad.

[...] territorial kontroll [över naturressurser] fortsatt er svært viktig. Det er oppstått større uklarhet omkring Grunnlovens ord i §1, om Norge som et selvstendig rike (s 55). Den formelle suvereniteten er utfordret gjennom internasjonalisering av norsk rett (s 53).

*Stortinget utgör den viktigaste institutionen i folkstyret* och spelar en avgörande roll för norsk demokrati. Den korporativa staten med *hierarkisk styrning är under förändring* vilket problematiseras.

Stortinget er et særlig viktig nasjonalt symbol for nordmenn [...] Grunnloven og 1814; de er symboler for selvstyre og demokrati ... (s 57). Norge som statlig enhet er under forandring (s 41). [F]ristilling av statlige tiltak [...] er idag ledd i en prinsipiell omformning av statens virkemåte (s 93). Det ligger et liberalistisk styringsønske bak programmet om en mer tilbaketrukket og koordinerende stat (s 93). Alternative kommunikasjons- og påvirkningskanaler har økt, selv om sentrale korporative samarbeidsordninger består. Staten er mindre segmentert, men mer organisatorisk fragmentert [...] Deler av det korporative systemet er trengt til side av lobbymakt og informasjonsstyring (s 102).

På viktige punkter er problemet [omformning av staten i rettsliberal riktning vilket leder till en institutionellt fragmenterad stat] tvert imot forsterket, blant annet ved at fristilt virksomhet har fått et sterk posisjon som både markedsaktør og politisk pressegruppe, utenfor rekkevidde av politisk instruksjon (s 103).

*Experters ökade makt* problematiseras eftersom det *hämmar statens självbestämmande, kontroll och monopol på styrning*. Det minskar statens handlingsutrymme och roll genom att makten överförs till mindre demokratiska instanser. Det visar ytterligare att direkt styrning och en handlingskraftig stat är centralt för analysen.

[S]entrale deler av statsapparatet [är] styrt av en mer autonom fagekspertise, under svakare politisk styring [...] det gjelder ikke minst i integrering av Norge i EU gjennom EØS, der byråkrati og ekspertise i praksis utformer sentrale deler av norsk politikk (s 93). Forvaltningspolitiske reformer har ført til at det administrative handlingsrom er blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse (s 98). [F]orvaltningsreformene [innebär] at mer utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra regjeringen og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaber, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn (ibid).

Denna förändring ses inte som en naturlig utveckling eller särskilt positivt, vilket kan illustreras med överskriften "*Den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd*". Vidare står det att den *traditionella styrningen* som karaktäriseras som:

Bred medlemsrekruttering med sosial integrasjon, organisering på tvers av territorielle nivåer og demokratisk styring [...] har særlig fått konkurranse fra her å nu-organisering...(s147).

Det vill säga att en ny styrningsform konkurrerar med den traditionella hierarkiska styrningen, men att *nätverkstyrningen inte är utgångspunkten* eller accepterat som de nya villkor staten existerar i.

Men statens roll är inte utvattnad trots att den försvagats:

Den politiserte statens retrett betyr ikke at politisk makt er fordampet (s 104).

Ett undantag till den pessimistiska synen på staten är avsnittet där Norge framställs som en stor kapitalistisk oljestat med internationell förhandlingskraft ( jmf s 52, 55, 221-227). Se även följande citat:

Både den norske modellen i engasjementepolitikken og den radikale omstillingen av forsvarret ble drevet igjennom av en håndfull strategisk plasserte og målbevisste personer (s 73).

## 8.7 NMU:s syn på handlingsutrymme

NMU använder genomgående ordval som *begränsning, reducerat spelrum/handlingsrum, olika/reducerade handlingsmöjligheter, olika förutsättningar* och resurser att handla. Exempelvis framställs EES och EU som

starkt begrænsande på staten och Stortingets handlingsutrymme, se nedanstående citat som ger starkt uttryck för detta.

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 (s 292). EØS-avtalen medfører at Norge er bundet av EUs direktiver og regelverk [læs förlorat handlingsförmåga] på alle de områder som omfattes av avtalen. Gjennom [...] fellesrett innskrenkes Stortingets muligheter for uavhengig lovgivning på stadig nye felter (s 33). Europeiseringen av regelproduksjon og standarder gjennom EØS-avtalen betyr ikke bare at Stortingets lovgivningsmyndighet blir begrenset, men også at regjeringens politiske handlingsrom blir snevret inn (s 88).

## 8.8 NMU:s syn på förändringar

Förändringar som påverkar resursfördelningen och statens handlingsrum till att ta politiska beslut anses som hotande eftersom:

[...] folkevalgt lovgivningsmyndighet i større grad er båndlagt, og at viktige sider av rettsutvikingen skjer utenfor enkeltstatenes lovgivende forsamlinger.” ( s 45).

Förändringar är något som kommer utifrån och som hotar staten och demokratin (exempelvis; invandring, förvaltningsreformer, liberalism och marknadsstyrning, EØS, rättsliggörelsen mm). Förändringar anses inte naturliga och som en del av en naturlig anpassningsprocess i utvecklingen.

[o]morganisering i forvaltningen [är] en revolusjon i ordets opprinnelige betydning [...] aktuelle reformmodeller kommer utenfra og bare i begrenset grad bygger på erfaringer fra norsk forvaltningspraksis (s 102). Folkstyret som regjeringsform er ikke blitt overnatsjonalt, og det er under forvitring snarere enn omforming (s 291).



## 8.9 DMU:s & NMU:s redogörelse för demokrati

Utifrån utredningarnas egna redogörelser av begreppet demokrati är det svårt att få öga på skillnader som kan ha betydelse för slutrapporternas olika resultat (NMU s 19-23, DMU s 16-19). Nedan har jag gjort en översikt av respektive maktutrednings redogörelse av demokrati. För att ytterligare framhäva likheterna har jag angivit de författare respektive utredning hänvisar till. (Jämför denna översikt med skillnaderna i demokratisyn från resultaten av textanalysen i tabell 5.4.1.)

### Översikt av respektive utrednings redogörelse av demokratibegreppet

DMU:s demokratiska ideal:	NMU:s demokratiska ideal
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lika politiska rättigheter (Dahl och Ross)</li><li>• Fri meningsdannelse, opinionsbildning (Koch)</li><li>• Bred och lika deltagande deliberativ demokrati (Pateman, Dahl och Koch)</li><li>• Effektiv och ansvarlig styrning (Scharpf)</li><li>• Tillit, tolerans och hänsyn till gemenskapen (Koch, Goul Andersen) – medborgarskapets kvalité</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Statsform som folkstyre, lika och allmän rösträtt (Ross)</li><li>• Rättstat och rättigheter (Marshall)</li><li>• Aktivt deltagande, samtal och deltagardemokrati (Koch)</li><li>• Gemensamt värderingsgrundlag- en tillit till medborgarnas förmåga att medverka/delta</li><li>• Dessutom läggs det vikt på besluts- och styrningseffektivitet, politisk gemenskap och kompromisser.</li></ul>

(Källa: NMU s 19-23, DMU s 16-19)

## 8.10 DMU:s & NMU:s redogörelse för makt

Utifrån utredningarnas egna redogörelser (DMU s 13-16, NMU 15-18) kan det uttolkas mest likheter framför skillnader, även om uppställningen är lite annorlunda. DMU har strukturerat sin redogörelse av maktbegreppet utifrån de tre klassiska maktperspektiven som de sedan supplerar med definitionsmakt, idémakt, normers och institutioners makt samt makt som process. NMU tar utgångspunkt i Webers tredelade strukturering av maktbegreppet men utvidgar innebörden av dessa markant genom att inkludera begreppsmakt, identitet och symbolmakt. För att lättare kunna jämföra de nedanstående har jag utifrån nedanstående redogörelser av makt uttolkat sex maktperspektiv som används som tolkningsverktyg i analysen (se 5.1.1). När jag talar om utredningarnas explicita redogörelser för makt är det dessa jag hänvisar till. Nedan är en översikt med de

viktigaste punkter och nyckelord som finns i respektive utrednings redogörelse av maktbegreppet.

### Översikt av respektive utrednings redogörelse av maktbegreppet

DMU:s redogörelse av maktbegreppet	NMU:s redogörelse av maktbegreppet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makt som innehavare av resurser – makten är ett objekt. Vem har makten?</li> <li>• Makt som en relation mellan aktörer (Dahl) A har makt över B om A kan få B till handla annorlunda än han annars ville ha gjort. (tar ej hänsyn till indirekt och dold makt)</li> <li>• Strukturell makt</li> <li>• Dold makt, indirekt makt</li> <li>• Definitionsmakt, idémakt makten över tanken och vanornas makt</li> <li>• Makt till – maktens transformativa kapacitet, makt som en process.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk makt, institutionell, central och auktoritetsmakt, formell maktfördelning, folksuveränitet, civil makt, kollektiv makt, normstrukturell makt, normativ makt</li> <li>• Ekonomisk makt, tillgång till resurser, kontroll över produktionsmedel, kapitalackumulering, fördelning av knappa resurser,</li> <li>• Ideologisk makt – makt över tanken, värderingar, känslor och självförståelse. Begreppsmakt, symbolmakt, kollektiv makt, dold osynlig makt.</li> </ul>

(Källa: DMU s 13-16, NMU 15-18)

## 9 Litteraturlista

- Albæk, Erik, 1988. *Fra sandhed til information. Evalueringsforskning i USA- før og nu*. Danmark: Akademisk Forlag.
- Albæk, Erik – Dahler-Larsen, Peter – Foss-Hansen, Hanne – Krogstrup, Hanne Kathrine, 2003. ”Evalueringernes fremtid- fremtidens evalueringer” s. 260-270 i Dahler-Larsen, Peter – Krogstrup, Hanne Kathrine (red) *Tendenser i evaluering*. 3:e opplagan. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Alvesson, Mats – Sköldbberg, Kaj, 1994. *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, Heine, 2004 a. ”Kritik av Den danske magt- og demokratiudredning”, *Politik* nr 2 , årgång 7, s 73-83.
- Andersen, Heine 2004 b. Den danske magtudredning – en maveplasker i en osteklokke? i *Dansk Sociologi* nr 1/15, s 114-123.
- Barrach, Peter – Baratz, Morton S, 1962. “Two Faces of Power”, i *American Political Science Review*. Vol. 56, Issue 4, s 947-952.
- Barrach, Peter – Baratz, Morton S, 1963. “Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework”, i *American Political Science Review*. Vol. 57, Issue 3, s 632 – 642.
- Bergqvist, Christina (red) m fl, 1999. *Likestilte demokratier? – Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bourdieu, Pierre, 1996. *Symbolisk makt*. Oslo: Pax.
- Bugge, Lars, 2002 a ”Den gjennomsligte makten. Kritikk av Maktutredningens maktförståelse” i *Agora* nr 3-4, s 20-50.
- Bugge, Lars, 2002 b .”Pierre Bourdieus teori om makt” i *Agora* nr 3-4, s 224-248.

- Christiansen, Erik, 2004. "Mytepunktering med faldgruber", s 57-64 i Øllgaard, Jørgen – Madsen, Mogens Ove. (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.
- Christiansen, Søren – Daugaard, Jensen, Paul-Erik, 1986. *Kontroll i det stille – om magt og deltagelse*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Robert, Dahl, 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert, 1996. "The Concept of Power", s 288-309 i Scott, John (ed) *Power. Critical Concept*. London/New York: Routledge.
- Dahler-Larsen, Peter, 2004. *Evaluering og magt*. København: Magtudredningen.
- Dahler-Larsen, Peter – Krogstrup, Hanne Kathrine, 2003. "Tendenser i evaluering- en introduktion", s 13-21 i Dahler-Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (red) *Tendenser i evaluering*. 3:e udgave. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Denk, Thomas, 2002. *Komparativ metod – forståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur.
- Engell, Hans, 2004. "Udredningen, der ramte ved siden af", s 239-248 i Øllgaard, Jørgen – Madsen, Mogens Ove. (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.
- Eriksen, Thomas Hylland, 2003. "Maktudredningen: et bekymringens evangelium" i *Samiden*, nr 4, s 65 -73.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Foss-Hansen, Hanne 2003. *Evaluering i staten. Kontroll, læring eller forandring?* Frederiksberg Danmark: Samfundslitteratur.
- Foucault, Michel, 2000. "The Subject of Power", s 326-348 i Faubion, James D, *Power*. New York: The New Press.
- Frandsen, Aage, 2004. "Magtudredningens tilblivelse 1994-1997", s 11-20 i Øllgaard, Jørgen – Madsen, Mogens Ove. (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.
- Geer Hammershøj, Lars 2004. "Kan man undersøge magten uden at kende samtiden", s 217 – 237 i Øllgaard, Jørgen – Madsen, Mogens Ove. (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.

- Giddens, Anthony, 1979. *Central Problems in Social Theory – Action, Structure and Contradiction Social Analysis*. California: University of California Press.
- Goldschmidt, Lars 2004. ”Kan man analysere magt og demokrati uden at vurdere resultaterne?”, s 79 - 103 i Øllgaard, Jørgen – Madsen, Mogens Ove. (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.
- Guba, Egon G. – Lincoln, Yvonna S, 1989. *Fourth generation evaluation*. California: SAGE Publications.
- Halkier, Bente, 2001. ”Kan pragmatisme være analytisk?”, i Bransholm Pedersen, Kirsten – Drewes Nielsen, Lise (red.) *Kvalitative metoder – fra metateori til markarbejde*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Hansson, Göte – Stenelo, Göran, 1990. (red) *Makt och internationalisering* Stockholm:Carlsson Bokförlag.
- Johansson, J, 1992. *Det statliga kommittéväsendet – Kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen. Edsbruk: Akademitryck AB.
- Kaspersen, Lars Bo, 1997. ”Anthony Giddens”, s 397-412 i Andersen, Heine – Kaspersen, Lars Bo (red) *Klassiske og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag. Andra upplagan.
- Karvonen, Lauri, 2004. ”Review of Scandinavian Power Studies”, i *Scandinavian Political Studies*, Vol 27, No 4, s 426.
- Krohn-Hansen, Christian, 2002. ”Den hegemoniske norske tenkningen om ’oss’ og ’de andre’ ”. i *Agora* nr. 3/4, s 176-192.
- Kleis Nielsens, Rasmus, 2004. ”Magtudredningen til debat”, i *Politik* nr 2 , årgång 7, s 72-91.
- Larsen, Flemming, 2003. ”Evaluerings faktiske anvendelse - Arbejdmarkedspolitikken som case”, s 221-231 i Dahler-Larsen, Peter – Krogstrup, Hanne Kathrine (red) *Tendenser i evaluering*. 3:e upplagan. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Lindgren, Sven-Åke, 1997. ”Michel Foucault”, s 314-330 i Andersen, Heine – Kaspersen, Lars Bo (red) *Klassiske og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag. Andra upplagan.
- Lovén, Karolin E. 2004 *Forskningsöversikt – Förändringar i utvärderingsforskningens syn på användning*. Statsvetenskapliga institutionen Lund.

- Lukes, Steven, 1974. *Power. A Radical View*. London:Macmillan Press Ltd.
- Lukes, Steven (red), 1986. *Power*. New York: New York University Press.
- Lægheid, Per – Pedersen, Ove Kaj, 1994. *Forvaltningspolitik i Norden*. Danmark: Jurist – og Økonomforbundets Forlag.
- Madsen, Mogens Ove, 2004. ”Magtens økonomiske anatomi”, s 171- 188 i Øllgård, Jørgen – Madsen, Mogens Ove. (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.
- March James G – Olsen, Johan P. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life i *The American Political Science Review*. No 78:3, s 743-749.
- March, James G – Olsen, Johan P, 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, James G – Olsen, Johan P. 1998. “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, i *International Organization* Vol. 52, No. 4 s 943-969. MIT Press.
- Neumann, Iver B. – Sending, Ole Jacob, 2003. (red.) *Regjering i Norge* Oslo: Pax
- NOU 2003:219 *Makt – og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen*. Oslo: GAN Grafisk AS. Hämtat den 23 augusti 2005 <http://odin.dep.no/filarkiv/207783/NOU0303019-TS.pdf>
- Olsen, Poul Bitsch – Pedersen, Kaare, 1997. *Problemorienteret projektarbejde- en værktøjsbog*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Peters, Guy B, 1999. *Institutional Theory in Political Science – The New Institutionalism*. New York: Continuum.
- Petersson, Olof, 1989. ” Stor frihet för maktutredningen”, i *Svenska Dagbladet*. 26 oktober.
- Petersson, Olof, 1995. *Nordisk politik*. Stockholm: Fritzes.
- Petersson, Olof, 1997. ”En mer offensiv maktutredning”, i *Aftonposten* 15 december. Hämtad 15-12-2004 från [www.const.sns.se/olofp/aftonpost.htm](http://www.const.sns.se/olofp/aftonpost.htm)
- Petersson, Olof, 2003. ”Den sista maktutredningen?” i *Nytt Norsk Tidsskrift* Nr 4, s 351-362. Universitetsforlaget.

- Rieper, Olaf, 1996. *Bør Danmark have en evalueringspolitik? Offentlig Sektor-Vilkår og Fremtid*. København: Københavns Universitet.
- Rombach, Björn – Sahlin-Andersson, Kerstin, 2002. *Från Sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santénius Förlag AB. Andra upplagan.
- Rothstein, Bo, 1996. "Political Institution: An Overview", s 133-166 i Goodin, Robert E – Klingemann, Hans Dieter (red) *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press Inc.
- Røvik, Kjell Arne, 2000. *Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö:Liber.
- Rossi, H. Peter – Freeman, Howard, 1993. *Evaluation: a systematic approach*. California: SAGE Publications.
- Skjeie, Hege – Borchorts, Anette, 2003. "Scandinavian Democracies: Disintegrating – or in good health?" i *NIKK magasin*. nr 3, s 10-12.
- Sundstøl, Stein Eriksen – Rønning, Geir O, 2002. "Maktutredningens stat", i *Agora* nr 3/4, s 51-80.
- Sztompka, Piotr, 1999. *The Sociology of Social Change*. Oxford: Blackwell Publisher. Second Edition.
- Sørensen, Curt, 2004a. "Magt og demokrati på norsk og dansk" i *GRUS* Årgång 25, nr. 71, s 103-118.
- Sørensen, Curt 2004b. "Forskningsledelsens uvilje mod faglig debat – Et svar til et "ikke-svar". i *GRUS*. Årgång 25, nr 72, s 95- 100.
- Sørensen, Eva – Torfing, Jacob, 2005. *Styringsnetværk: Fra government til governance*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Sørensen, Rune, 2004. "Et forvitret demokrati? Makt – og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet" i *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*. Vol 20, 156 -176. Universitetsforlaget.
- Togeby, Lise – Andersen, Jørgen Goul –Christiansen, Peter Munk –Jørgensen, Torben Beck – Vallgård, Signild, 2003. *Magt og demokrati i Danmark – huvudresultater fra Magtutredningen*. Danmark: Aarhus Universitetsforlag.
- Vedung, Evert, 1995. "Utvärdering och de sex användningarna", s 25-52 i Rombach, Björn – Sahlin-Andersson, Kerstin (red) *Från sanningssökande till*

*styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor.* Stockholm: Nerenius & Santérius Förlag AB.

Vedung, Evert, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning.* Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Weber, Max, 1971. *Makt og byråkrati.* Oslo: Gyldendahl

Øllgaard, Jørgen, 2004. ”Magtudredningen- legitimering af magten”, s 189-215 i Øllgaard, Jørgen – Madsen, Mogens Ove. (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.

Øllgaard, Jørgen – Madsen, Mogens Ove, 2004 (red) *Magt.dk* København: Frydenlund Grafisk.

Østerud, Øyvind – Engelstad, Frederik – Selle, Per, 2003. *Makten og demokratiet – En sluttbok fra Makt – og demokratiutredningen.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

\*\*\*

Intervju med Olof Petersson den 20 december 2004 på SNS kontor i Stockholm.

Telefonintervju med Ellen Rømming 17 februari 2005.

Telefonintervju med Peter Munk Christiansen 6 november 2004.

Danska maktutredningens hemsida: <http://www.ps.au.dk/magtudredningen>

Norska maktutredningens hemsida: <http://www.sv.uio.no/mutr/forsk/forsk01.html>

DR P1 *Synsfeltet* 17 april och 15 maj 2004. [www.dr.dk/p1/synsfeltet/](http://www.dr.dk/p1/synsfeltet/)

Undervisningsanteckningar Hanne Foss Hansen från 2004-03-09 om ”Viden og forestillinger om anvendelse af evaluering” i kursen *Evalueringssteori og praksis* på Köpenhamns Universitet, Institut for Statskundskab.