

**Informasjonsteknologi og nye medier i den offentlige informasjonens tjeneste**  
Artikkel til dagskonferansen 26. mars 1996 i Vika Atrium i Oslo

**Amanuensis Knut Gabrielsen**  
Høgskolen i Hedmark  
Avd. for økonomi, samfunnsfag og informatikk

**Når det offentlige truer  
offentligheten**

**Norges forskningsråd**  
**Kultur og samfunn**

Knut Gabrielsen:

## NÅR DET OFFENTLIGE TRUER OFFENTLIGHETEN.<sup>1</sup>

Hvis det hadde eksistert et gudfolk,  
ville det ha hatt et demokratisk styre.  
Et så fullkomment styre passer ikke  
for mennesker.

(J.-J. Rousseau: *Samfunnspakten*, Bok III, kap. 4)

### DEL I. Problemstilling, begrepsavklaring

#### «Lukket offentlighet»....

«Det mest bekymringsfulle i det offentlige nå er utviklingen av «de lukkede rom»», uttaler Helge Vreim, avdelingsleder i Norsk Lærerlag, til Aftenposten 29. 11. 95. Rent språklig innebærer påstanden om at det offentlige er i ferd med å bli lukket, et paradoks, idet «offentlighet» kommer av det tyske adjektivet «offen», som betyr 'åpen'. En 'lukket offentlighet' er derfor like logisk som 'sirkelens kvadratur'. Nå kom utsagnet i en sammenheng som viser at Vreim med «det offentlige» mener 'den offentlige forvaltning', så det er ikke noe i veien med logikken. Påstanden ble satt fram som kommentar til en reportasjeserie i Aftenposten, der det bl.a. ble dokumentert at rundt halvparten av statsrådenes og byråkratenes saker i departementene blir unndratt offentlighet.<sup>2</sup> «Lukket» er derfor en høyst naturlig assosiasjon.

Denne mangelen på åpenhet er oppsiktsvekkende tatt i betraktning at vi har hatt offentlighetsloven siden 1970 og at prinsippet om meroffentlighet er vedtatt for flere år siden. Siden 1992 er det kommet to NOU'er<sup>3</sup> som har hatt offentlig informasjon som tema og der signalene og påbudene gir grunn til å vente en helt annen holdning og praksis enn den som nå er blitt avdekket. Statens Informasjonstjeneste (SI) bidro i 1995 til en bok<sup>4</sup> som bl.a. skisserer informasjonsstrategier fram mot tusenårsskiftet, og her er målsetningen langt mer ambisiøs enn å holde forvaltningen «halvåpen». Dertil pålegger nå kommuneloven (§ 4) kommuner og fylkeskommuner å «drive aktiv informasjon om sin virksomhet».

<sup>1</sup> Takk til Geir Vestheim for oppmuntrende og korrigerende kommentarer!

<sup>2</sup> Journalist Per Anders Johansen sto bak undersøkelsen/reportasjen, som startet i Aftenposten 25. 11. 1995.

<sup>3</sup> NOU 1992:21 *Ikke bare ord*.... Statlig informasjon mot år 2000 og NOU 1994:17 *Til informasjonens pris*.

<sup>4</sup> Odd Strand (red.) *Informasjon - på terskelen til år 2000*.

Dette handler dyppest sett om hva som skal være grunnlaget for politikken.<sup>5</sup> I et demokrati er som kjent svaret *folkets vilje*, og denne viljen kan bare utkrystallisere og manifestere seg gjennom åpen debatt der meninger brynes mot hverandre. Dette er det utbredt enighet om, men enigheten har ikke resultert i noen klar forståelse av hvilken rolle *offentligheten* og *den offentlige meningsdannelse* spiller - eller kan/bør spille - i den demokratiske prosessen. Tvert imot er det her en rekke usikkerheter og tvetydigheter. For det første er teorier om politikk og demokrati ofte lite eksplisitte med hensyn til å definere og karakterisere offentligheten og dens politiske funksjon. For det andre har mange av teoriene et innhold og en konstruksjon som impliserer en de facto *nedvurdering* av offentlighetens betydning og potensiale (Loftager 1994:151).

For det tredje: Riktignok er det demokratiteorier som tildeler offentligheten og den offentlige politiske samtale en viktig rolle, men i de samme teoriene er det gjerne et for vidt gap mellom det reelle og det ideelle (ibid.). Og blir det ideelle for utopisk, er det fare for at vi ikke ser i hvilken grad det - vårt ideal - påvirkes av konkrete, hverdagslige handlinger. I følge NOU 1992: 21 (s. 9) fungerer offentlighetsloven «i stadig større utstrekning i samsvar med lovens bokstav og hensikt...». Myndighetene gir altså uttrykk for at de er fornøyd med tingenes tilstand - en konklusjon vi må gå ut fra bygger på et adekvat og saklig grunnlag. Vi er med andre ord kommet dit vi er i dag gjennom en bevisst statlig politikk.<sup>6</sup> Det gir - mildt sagt - grunn til undring: Kan det være mulig at «staten» ikke forstår at når den hindrer allmennheten å få innsyn i forvaltningen, så er det et anslag mot den kanskje viktigste av våre sivile rettigheter, *ytringsfriheten*?!

#### Svekket grunnlag for offentlig diskusjon?

I hvilken grad ligger det rent *institusjonelt* til rette for en «stor samtale»<sup>7</sup> i dagens Norge? - det er hovedtemaet for denne artikkelen. I likhet med min inspirasjonskilde, Jürgen Habermas, har jeg et noe pessimistisk utgangspunkt. Habermas' pessimisme<sup>8</sup> kommer særlig til uttrykk i hans legendariske doktoravhandling fra 1961, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, som vil være et viktig referanseverk for meg.<sup>9</sup> I innledningskapitlet til den norske utgaven skriver Helge Høibraaten:

«Kan ikke framveksten av en offentlighet uten særlig kritisk kommunikasjon, preget av politiske eliter som gjennom reklame presenterer moteriktige, ritual-aktige slagord for folket, mens de reelle politiske avgjørelser foretas i indre, esoteriske fora - kan ikke dette meningsfylt betraktes som en tendens til refeudalisering av offentligheten? Er ikke dette videre ensbetydende med at offentligheten er tendensielt undergravd som er kritisk sfære?»<sup>10</sup>

Kan de eklatante bruddene på offentlighetsprinsippet som er blitt avdekket i statsforvaltningen, tolkes som tegn på at myndighetene ønsker å ta avgjørelsene i «indre, esoteriske fora»?

<sup>5</sup> En gruppe nedsatt av Forbruker- og administrasjonsdepartementet i 1989 konkluderte med at informasjonspolitikken skal ha som primæroppgave å *bidra til å videreutvikle demokratiet* (Strand 1995:203). I følge undersøkelsen gjengitt i Aftenposten hemmeligstemplet samme departement 46 % av sakene....

<sup>6</sup> Inntrykket forsterkes av en undersøkelse SI gjorde i *pressesenteret* i regjeringskvartalet i 1994, og som viste at der ble ca. hvert 7. dokument undratt offentlighet (Strand 1995:200).

<sup>7</sup> SV-leder Erik Solheim ga våren 1995 ut boka «Den store samtalen» - det må kunne tolkes som et slag for i større grad å bruke offentligheten til politisk meningsdannelse.

<sup>8</sup> Habermas er blitt noe mindre pessimistisk de senere årene. Han mener å se en tiltakende rasjonalitet i samfunnet, en økende differensiering i både livsverden og systemverden (se senere) (1987a:151-152, 1992:438).

<sup>9</sup> Jeg holder meg til den norske oversettelsen; *Borgerlig offentlighet* (Gyldendal 1971).

<sup>10</sup> *Borgerlig offentlighet* (1971) s. XLIII.

Det foregår en kraftig utbygging av den institusjonaliserte *informasjonsvirksomheten* på alle tre forvaltningsnivåene (en tendens som vil fortsette, bl.a. som resultat av «informasjonsparagrafen» i kommuneloven); kan det være uttrykk for et ønske hos den politiske elite om å presentere «moteriktige, ritual-aktige slagord for folket»? Aner vi en utvikling som innebærer at en stadig større del av den presumpativt kritiske debatten nå skjer på statsmaktens premisser? Ser vi tendenser til «reføydalisering», ved at skillet mellom privatsfæren og statssfæren viskes ut? Dette er spørsmål i Habermas' ånd, som jeg vil prøve å finne et tendensielt svar på.

Nå er forvaltningens åpenhet bare én - om enn viktig - indikator på offentlighetens generelle status og vilkår. Det er derfor grunn til å spørre hva situasjonen er for de andre arenaene for offentlig debatt, bl.a. *pressen/massemedia* og *de frivillige organisasjonene*; bidrar de (fremdeles) til å opprettholde en fornuftig, kritisk offentlig meningsutveksling?

Her er det viktig å presisere at den offentlige samtalen (*diskursen*<sup>11</sup>) primært er ment å skulle bidra til å løse *prinsipielle* problemer, saker av *moralsk og etisk* («verdi-») karakter.<sup>12</sup> I slike spørsmål er gyldighetskriteriet for beslutningene det aktørene tvangsfritt kan enes om og som uten motsigelse kan framsettes offentlig (Eriksen 1993b:22). Problemer av mer teknisk-pragmatisk natur er det naturlig blir løst ved flertallsbeslutninger, som sammen med representasjonsordninger, legalitetsprinsippet og delegasjonsbestemmelser gjør det mulig å handle rasjonelt i uoversiktelige situasjoner og fatte avgjørelser uten at konsensus er oppnådd. Slike løsninger innebærer i beste fall kompromiss mellom partene, og i enkelte tilfeller vil noen føle at de har «tapt» i forhold til sitt primære ønske.<sup>13</sup> Et demokratisk system vil imidlertid tåle slike (vekslende) tilfeller av nederlag, uten at dets legitimitet svekkes. Men det kan være avgjørende for folks tillit og støtte til systemet at uenigheten blir tematisert og offentlig diskutert. Det er størst sjanse for at oppnådd konsensus er gyldig når den følger etter en fri og åpen diskusjon (Eriksen 1994b:104).

### Universelt og rasjonelt...

Habermas har vært selve refereransepunktet for det som også kalles «deliberativ politikk»,<sup>14</sup> trolig den mest diskuterte demokratiteori blant statsvitere og politologer i den vestlige verden de siste tiårene. Men Habermas er (selvfølgelig) ikke den første eller eneste som har hatt samtale/diskurs som sentralt begrep i sin politiske teori.<sup>15</sup> En nordisk representant kan være danske *Hal Koch*, som i 1946 skrev at demokratiet som styresett kjennetegnes ved «...at man mødes og tales

<sup>11</sup> I faglitteraturen blir «diskurs» og «diskusjon» ofte brukt som synonyme begreper. Det er imidlertid all grunn til å gi dem ulikt innhold. Med «diskusjon» menes (vel) meningsutveksling i engere, avgrensede fora, mens «diskurs» er noe mer, bl.a. «fluktuerende systemer som utgjør og regulerer meningsdannelse med nedslagsfelt i hele kulturkretser. (...) Diskurser er dermed ikke simpelthen det som ytres eller tenkes, men også de (forskjellige) sett av regler, systemer og prosedyrer som bestemmer *hva* som kan ytres - og som i sum regulerer *hvorledes* viten dannes» (Øyvind Jæger i Morgenbladet 1. 12. 95).

<sup>12</sup> Rawls (1985:225) mener det bare er «the very great political values» - de som konstituerer samfunnet som et rettferdig samarbeidssystem - som er egnet for konsensus gjennom offentlig debatt.

<sup>13</sup> Å snakke om kompromiss i *etiske og moralske* spørsmål er nærmest et kategoribrudd. En som erklærer seg som abortmotstander på kristent-etisk grunnlag *kan* ikke kompromisse med dagens abortlovgivning ved f.eks. å gå med på abort opp til 4. i stedet for 12. uke!

<sup>14</sup> Deliberasjon, den grunnleggende oppfatning at det ikke er flertallets numeriske styrke, men styrken i resonnementet og de praktiske overveielser i en politisk gruppe som er avgjørende - en idé Sokrates og Aristoteles talte varmt for!

<sup>15</sup> I tillegg til Sokrates og Aristoteles er Kant og Hannah Arendt blant Habermas' forgjengere i så måte.

ved, at man gjennom samtalen når til en bedre og rimeligere forståelse og derudfra formår at træffe en afgørelse, som ikke alene tjener en enkelt person eller klasse, men tager billigt hensyn til helheden».<sup>16</sup>

Habermas' grunnleggende standpunkt er at et virkelig rettferdig samfunn ikke kan realiseres *uten idéen om et universelt og rasjonelt demokrati*. Han lanserer altså et *idealsamfunn*. Og det er nødvendig at det er et ideal - en teoretisk referanseramme - for bare slik kan det fungere som en kritisk standard for den politiske utviklingen. Den historiske konteksten for Habermas' demokratiteori er den liberalistiske samfunnsordens konstitutive deling i stat og samfunn som fulgte etter oppløsningen av føydalsamfunnet og sammen med framveksten av den kapitalistiske produksjonsmåte. Politikk i slike representative demokratier har tradisjonelt vært et spørsmål om å gjennomføre velgernes «påbud» uttrykt som aggregat av deres preferanser. Habermas' originale grep er å innføre begrepet om *offentlighet*<sup>17</sup> som en formidlende instans mellom samfunn og stat, med offentlig samtale som medium:

«Med borgerlig offentlighet forstås først og fremst den sfære der privatfolk samles til publikum. Denne offentlighet - som er reglementert av øvrigheten - gjør publikum straks krav på for å bruke den til en konfrontasjon med de offentlige myndigheter om de almene regler for samkvem i den fundamentalt privatiserte - men offentlig relevante - sfære for varesamkvem og samfunnsmessig arbeid. Mediet for denne politiske konfrontasjon er eiendommelig og uten historisk forbilde; det offentlige resonnement» (Habermas 1971a:25).

Dette handler om hva som skal være koordineringsprinsipp for å løse uenighet/konflikter om fordelingen av kollektive goder i samfunnet. Det vanlige svaret er politikk/makt eller marked/penger. For Habermas ligger altså løsningen i noe radikalt nytt, i *det offentlige resonnement* - som er en «kobling» mellom det privatiserte (sivil)samfunnet og staten som myndighet. Det er en åpen diskurs blant fornuftige individer,<sup>18</sup> med henblikk på å finne fram til politiske løsninger. Bare de som selv har gitt fornuftsmessig uttrykk for sine oppfatninger, er kvalifisert til å vurdere hvorvidt en praktisk løsning bør kalles fornuftig eller ikke. Slik skal folket bestemme, demokratiet fungerer, ifølge Habermas (1971a:XXXI). Denne diskursen skal altså foregå i den borgerlige offentlighet, som rent sosiologisk er plassert i det private sfære - utenfor staten. I offentligheten samles mennesker *qua* privatfolk og instituerer seg gjennom samtale som den ytterste normgiver for samfunnet. Både det offentlige resonnementet og kommunikasjonen mellom stats sfæren og samfunns sfæren må altså være tvangsfri, hvis ikke blir enigheten falsk.<sup>19</sup>

### Kvalitativt nye problemstillinger

Hvordan er det mulig å fatte beslutninger som forplikter alle i en verden som mest av alt preges av verdimesig kompleksitet og fragmentering? Det tradisjonelle statsvitenskapelige svaret har man funnet innenfor den «realistiske tradisjonen», der politikk blir forklart ved makt kategorier, valginstitusjoner og avstemmingsprosedyrer (Eriksen 1994b:98). Dette kan være adekvate svar på

<sup>16</sup> Fra Koch's *Diskusjon og fellesgoder*, i følge Hagtvat (1984:61).

<sup>17</sup> Offentligheten blir konstituert av de grunnleggende frihetsrettene, først og fremst ytrings-, presse- og forsamlingsfrihet.

<sup>18</sup> Den danske 1800-tallspolitiker Orla Lehman er blitt «berømt» for sin oppfatning om hvem som skulle kunne delta i det offentlige resonnement: «de begavede, de dannede og de formuede» (Eriksen 1994b:155).

<sup>19</sup> Med en viss rett kan en si at for Habermas er selve diskursen viktigere enn konsensus!

økonomisk-funksjonelle spørsmål og saker som «rammer» alle innbyggere likt, eller sakstyper av mer pragmatisk karakter der det er mulig å få aksept for avgjørelser via flertallsprinsippet eller forhandlinger. Slike løsninger er gjennomsyret av en *instrumentell rasjonalitet* (formålsrasjonalitet),<sup>20</sup> som sier at individene er fornuftige når de maksimerer sin nytte. For denne type rasjonalitet er forholdet mellom mål og middel det avgjørende. I praktisk politikk betyr det bl.a. at man fokuserer på *styringskapasitet*, på bekostning av *interessehevdning*<sup>21</sup> - to sentrale begreper i klassisk demokratiteori (Christensen 1992:165).

Ser vi på norsk politikk de siste 10-15 årene, så er det liten tvil om at det er styringsdimensjonen som har vært prioritert - *det* kan også sies om statsvitenskapens interesse for de samme temaene.<sup>22</sup> Denne styringsfokuseringen kan forstås som en oppfølging av maktutredningen, som i utgangspunktet skulle behandle demokratiproblemet, men som kom til å handle om nettopp samfunnsstyring. Det er derfor ikke overraskende at det som mer enn noe annet har preget forvaltningen på alle tre nivåer i 1980- og 90-årene, er omorganisering og organisasjonsutvikling, med økt *effektivitet* og *produktivitet*<sup>23</sup> som hovedmål. Løsningene har gjerne vært konsernstyring, målstyring, virksomhetsplanlegging og management.

Samtidig som den mål-middel-orienterte politikken har hatt sin storhetstid, har imidlertid «alt gått galt» og «galt gått verre»: Da myndighetene satte sykehuskøene og arbeidsledigheten på den politiske dagsordenen som et styringsproblem, økte begge køene! Mens «instrumentalistens» svar på dette er mer/bedre styring, er diskursteoriens fokus rettet mot beslutningenes og styringens *grunnlag* som sådant. Og den konstaterer at dagens politiske dagsorden i stigende grad er preget av *kvalitativt nye problemstillinger*, ikke minst av teknologisk og etisk karakter. Dermed blir de gamle evalueringskriteriene utfordret - i mange tilfeller må de forkastes som irrelevante.

Men når det oppstår forskjellige begreper om rettferdighet i samfunnet, hvordan skal man da kunne enes om prinsippene for fordelingen av godene og byrdene - om politikken, om Det gode liv? Større normativ uoversiktighet gjør det vanskeligere å skape det nødvendige samhandlingsgrunnlaget for politiske tiltak, og vi må handle ut fra mindre sikkerhet om konsekvensene av våre handlinger: Det må *skapes enighet på et nytt grunnlag* (Eriksen 1994b:9-10).

### Verdier framfor interesser

Nøkkelen til et nytt felles normativt grunnlag for politikken ligger *ikke* i å utvikle bedre aggregeringsteknikker,<sup>24</sup> men i å velge en *rasjonalitet*<sup>25</sup> som gjør oss i stand til å løse de grunnleggende

<sup>20</sup> Erik Oddvar Eriksen (1993b:28-29) skiller mellom *instrumentell* og *strategisk* rasjonalitet, der førstnevnte går på ikke-sosiale handlinger, mens strategisk rasjonalitet viser til sosiale handlinger. Det er imidlertid ganske vanlig i faglitteraturen at instrumentell rasjonalitet som mål - middel-tenking dekker begge handlingssituasjonene. Av «praktiske» grunner bruker jeg begrepet på den måten. (Se også fotnote 25).

<sup>21</sup> Interessehevdning handler om i hvilken grad samfunnsmedlemmene er i stand til å fremme sine interesser overfor (og kontrollere beslutningene i) det politiske systemet. Her er selvfølgelig *kommunikasjon* et sentralt begrep.

<sup>22</sup> Ikke overraskende siden statsvitenskapen tradisjonelt har vært mer opptatt av styringens betingelser og muligheter enn av politikk som diskusjon om det gode samfunn. Formodentlig en reminisens av en positivistisk oppfatning om at et regimes legitimitet og andre normative spørsmål ikke kan avgjøres rasjonelt, i hvert fall ikke vitenskapelig.

<sup>23</sup> I følge March og Olsen (1989:115) er det bare standarder som «*survival, flexibility, economy, and efficiency*» som gjelder i evaluering av den offentlige forvaltning. Det er fristende å si at i dag oppnås legitimitet i stigende grad gjennom effektivitet.

<sup>24</sup> I følge den økonomiske modellen er det politiske feltet det stedet der aggregeringen av borgernes preferanser finner sted. Til dette stiller Jr. Sprangens et megetsigende spørsmål: «...should democracy be understood as a set of mechanisms for aggregating prereflective individual preferences or as an association of rational political animals pursuing a common good?» (Loftager 1994:150).

konflikter på en gyldig måte. Det handler om evne til refleksjon, til å oppfylle kravene om adekvat kunnskap og evne til å begrunne våre handlinger, som skal være konsistente med våre hensikter (Eriksen 1993a:46).

I den offentlige forvaltning gjelder den instrumentelle rasjonalitet, som bl.a. ikke gir rom for oppfatningen at noen typer holdninger er usammenlignbart mer høyverdig enn andre (Eriksen 1993b:12). Mål-middel-fornuften overser f.eks. det faktum at *hvilke mål* en aktør har og hvordan de er kommet i stand, også er et rasjonalitetsspørsmål. Når det gjelder diskursteorien, så forutsetter den *kommunikativ* rasjonalitet der kriteriet på rasjonalitet er at aktørene prøver å oppnå forståelse gjennom åpen og fri debatt, og slik komme til gyldige og bindende resultater (Habermas 1981:384). Implisitt i valg av rasjonalitet ligger en oppfatning av hva som er konfliktens natur, handler det om *interesser* eller *verdier*?

I en interessekonflikt er partene opptatt av det materielle utfallet. Dette er arenaer for de instrumentelle aktivitetene; økonomi og forvaltning/politikk. I det økonomiske systemet har penger den koordinerende - «enighetsskapende» - rolle, mens i det politiske gjelder (byråkratisk) makt eller flertallsavgjørelser. I denne *systemverdenen* (Habermas 1987a) er framgang og effektivitet beviset på at man lykkes.

I en verdikonflikt står det om kulturelle og verdimessige størrelser, og løsningsmåten er samtalen - kommunikativ handling - der handling skal følge ord. Dette skjer i områder av samfunnslivet som Habermas kaller *livsverdenen*.<sup>26</sup> Livsverdenen er hverdagen<sup>27</sup> der vi skaper vår identitet og vår forståelse av sammenhengen vi inngår i. Det er det stedet der normer og meninger utvikles (og utveksles) og tas vare på, og det er bare ved at vi deler en felles livsverden av tro, normer og verdier at vi i det hele tatt kan være samfunnsmedlemmer. Staten og markedet er som nevnt deler av den andre kategorien - «systemet» - der formålsrasjonaliteten dominerer. I en viss mening kan vi kalle livsverden den «lille» verden, og systemverden den «store» verden (Sellstedt 1992:15).

### Kolonisering

I en liberalistisk stat forutsetter staten og (den borgerlige) offentligheten hverandre gjensidig, men det er offentligheten som avgjør styresettets demokratiske gehalt. Her kan begrepene om livsverden og systemverden bidra til bedre forståelse av hvilke utfordringer demokratiet står overfor.

Habermas er betenkt over tendensen til at systemverdenen stadig spiser seg inn i («koloniserer»<sup>28</sup>) livsverdenen.<sup>29</sup> Eksempel på dette er at det presser seg fram krav til *effektivitet* på områder der individene tidligere har hatt *rettferdighet* som ledestjerne. Dette kan skje bl.a. fordi offentligheten på grunn av en svekket livsverden ikke lenger utgjør det kritiske prinsipp den er ment å være. Og det er en ond sirkel; ved at offentligheten mister sin kritiske kraft, svekkes «bolverket» mot systemverdenen, noe som i neste omgang bidrar til at offentligheten ytterligere

<sup>25</sup> Begrepet om *rasjonalitet* kan være problematisk fordi det i litteraturen brukes med ulike betydninger. «Å være rasjonell» betyr i følge Høibraaten (Habermas 1971:XXX) at man kan forklare/begrunne sine handlinger og uttalelser. En annen definisjon er 'å kunne begrunne sine handlinger i forhold til gjeldende normer og verdier, og søke å løse uoverenstemmelser med argumenter' (Eriksen 1993a:42). «Rasjonell konsensus» blir da (f.eks.) 'enighet oppnådd gjennom diskusjon'.

<sup>26</sup> Habermas gir begrepet om livsverden både en samfunnsvitenskapelig og en kommunikasjonsteoretisk betydning.

<sup>27</sup> «The everyday concept of the lifeworld» (Habermas 1987a:135-136).

<sup>28</sup> Minner om Webers tese om den tiltakende byråkratiseringen av samfunnet, noe som innskrenker individenes frihet.

<sup>29</sup> Som nevnt er Habermas mindre betenkt nå enn for 20 - 30 år siden.



svekkes. Derfor bør vi være på vakt mot tilsiktet så vel som utilsiktet svekkelse av livsverdenen. Skrekkutgaven er et samfunn der man også i intimsfæren (f.eks. familien) omgås hverandre på en instrumentell - beregnende - måte, slik at selv de man er glad i blir et *middel* for å oppnå egoistiske mål. Da er livsverdenen som normgenerator ødelagt, og resultatet blir at offentligheten degenereres som arena for bl.a. testing av makthaverenes legitimitet.

For å forstå den historiske utviklingen på dette feltet må man trekke inn sammenvevingen av politikk og økonomi, som har vært påfallende etter andre verdenskrig. Dette har paradoksalt nok ført til en avpolitisering av den politiske sfære. Politiske spørsmål blir definert som «tekniske», og overlates deretter til eksperter og teknokrater for å få sine løsninger. Der skjer innenfor sfæren av empirisk-analytisk kunnskap, som er systemverdens kunnskap. Slik er det også i de tilfellene der det er *moralsk-politisk* innsikt som trengs for adekvate løsninger (Sellstedt 1992: 40). Den avideologiseringen som angivelig har skjedd siden 1945, er ikke en sunn avskrelling av dyptgående konflikter som har truet vårt demokrati, men et tegn på at offentligheten er i ferd med å bli avpolitisert - og dermed også mindre kritisk. Habermas (1971b:102-103) ser det økonomiske systemets omfavnelser av det politiske systemet nærmest som et «dødsdyss».

Over tid kan dette svekke innbyggernes tillit til det politiske systemet, og i neste omgang deres lojalitet overfor det (Habermas 1975:46). I verste fall kan det føre til en legitimeringskrise ved at borgerne trekker tilbake sin støtte. Dette kjenner vi bl.a. igjen som «politikerforakt», som kan være en trussel mot samfunnet som sådant. Oppslutningen om miljøbevegelsen, som mest av alt er en generell opposisjon mot «the establishment», kan tolkes som et symptom på slik tilbaketrekning av legitimerende støtte. Dramatiske eksempler på dette så vi ved oppløsningen av kommunistregimene i Øst-Europa. Det er ikke mulig å forstå hva som skjedde spesielt i DDR under og etter kommunismen uten en historisk analyse av *utviklingen innen livsverdenen* til øst-tyskerne - en analyse som utvilsomt vil vise et sterkt moralsk forfall.

Når jeg nå går over til å se nærmere på det offentlige resonnementets vilkår i 1990-årenes Norge, kan følgende oppsummering være på sin plass, med Erik Oddvar Eriksens ord (1994b: 109): «Politikk blir til i et komplekst samspill mellom ulike aktører på ulike arenaer, der kommunikasjonsflyten mellom en offentlig meningsdannelse, politiske valg og rettslige beslutninger skal sikre at den offentlige frembragte mening gjennom lovgivning blir omsatt i administrativ makt.»

## Del II. Den norske offentligheten - en andrehånds kartlegging

Først oppløses allmenninteressen, så vokser det fram et teknokratisk-byråkratisk og nykorporatistisk samfunn som effektivt «demmer inn» individenes og gruppenes artikulering- og deltakelsesmuligheter. Da formidler det politiske systemet ikke lenger mellom ulike internt gitte interesser. I stedet har «systemet» i stigende grad rent teknokratisk overtatt interessedefineringen selv.

Det kan diskuteres om Habermas har fått rett i denne pessimismen fra tidlig på 1960-tallet; at det offentlige resonnementet vil miste sin funksjon som grunnlag for politiske beslutninger. Mindre diskutabelt er det at offentligheten fortsatt kan (må!) være et forum der politiske standpunkter kan artikuleres.<sup>30</sup> Det kan være det «devaluerte» utgangspunktet for en vurdering av

<sup>30</sup> Skal man beskrive «den borgelige offentlighets forfallshistorie», blir det lett tegnet historiske prioder da «alt var så meget bedre» - langt bedre enn det egentlig var. Her kan det være verdt å minne om Micheal Schudson's (1992)



hvordan den norske offentligheten fungerer i praksis. De forhåpningene «den yngre» Habermas tross alt hadde til framtiden, knyttet seg til at det fortsatt ville finnes et mangfold av organiserte interesser, som både internt og i forhold til staten ville være forpliktet til offentlighetsprinsippet. Disse interessene var først og fremst politiske partier, interesseorganisasjoner og pressen/masse-media - nettopp de instansene som konstituerer offentligheten.

### De politiske partiene - gjør de seg selv overflødige?

Historisk er de politiske partiene nært forbundet til offentligheten idet den politiske offentlighet var «jordmor» for partiene som konstituerte seg på grunnlag av bestemte problemfortolkninger av og løsningsalternativer på interessenotsetninger i samfunnet, motsetninger som manifesterte seg gjennom nettopp offentligheten. Og partiene har vært et av de viktigste elementene i vår politiske offentlighet de siste hundre årene.

Den statsvitenskapelige forståelse av partienes rolle og betydning for demokratiet har forandret seg påfallende i løpet av de siste 15-20 årene. Lenge var det en rådende oppfatning at demokratiet utelukkende er et middel til å fatte beslutninger, og at den politiske deltakelse i det representative systemet er begrenset til valgene; deri ligger folkets makt, og der har de politiske partiene sin misjon. Denne oppfatningen hviler på en skepsis til politiske massebevegelser, som angivelig kan true den politiske stabiliteten og bidra til ineffektivitet i beslutningsprosessen (Bergh 1983:7).

Som alternativ til denne elitistiske teorien<sup>31</sup> er det utviklet *deltakerdemokratiske* svar, der Habermas' diskursdemokrati nok er den mest sentrale.<sup>32</sup> Disse teoriene uttrykker skepsis overfor den politiske elite og ser politisk deltakelse ikke bare som et middel, men som et mål i seg selv - politikk er noe annet og mer enn kamp mellom klart definerte standpunkter og interesser.

Hva er så partienes rolle i Norge i dag? Svaret er ikke entydig, men det synes å være deking for påstanden at partiene blir stadig mindre viktig som arena for folkelig deltakelse i sin alminnelighet, og som medium for offentlig politisk debatt. Dette skjer parallelt med at partienes rolle som rekrutteringsbase for beslutningstakere svekkes. Partienes medlemstall synker, og det blir stadig sjeldnere å høre at «jeg (man!) stiller meg til disposisjon for partiet».<sup>33</sup> På kommunenivå er det ikke uvanlig at partier har problemer med å «fylle opp» lista til valgene. Dette passer godt inn i statsvitenskapens konvensjonelle visdom de siste tiårene om «the decline of party».<sup>34</sup> Med tanke på den politiske diskurs er partienes økonomiske avhengighet av staten gjennom

kjetterske spørsmål: «Was there ever a public sphere?» Francis Sejersted mener at det i Norge i første halvdel av 1800-tallet var en relativt åpen politisk meningsdannelse, som reduserte politikkenes preg av maktkamp. Dette kunne skje fordi «det offentlige, eller politiske, miljø var så lite og enhetlig» (*Norges historie*, bd. 10, Oslo 1978, s. 327).

<sup>31</sup> Elitistiske og funksjonalistiske demokratiteorier har tradisjonelt hatt få tilhengere i Norge - og i Norden.

<sup>32</sup> En annen deltakerdemokratisk teori er det Jon Elster (1983) kaller «selvrealiseringsdemokratiet», som bl.a. blir behandlet av Pateman (1970).

<sup>33</sup> Det er påfallende hvordan fremtredende politikere - statsråder, partiledere, osv. - i media gjerne forsvarer/kommenterer sine standpunkter ved at «partiet mener...», «regjeringen ønsker...». I noen tilfeller får man inntrykk av at vedkomende selv ikke helt går god for standpunktet. Habermas (1981 I:39) mener at det bare er mulig å løse politiske konflikter på en gyldig måte når deltakerne viser at de kan stå inne for sitt standpunkt ved bl.a. å argumentere i førsteperson entall.

<sup>34</sup> I følge Habermas (1971a:198) kan det være fordelaktig for et parti å ikke ha medlemmer men ved hvert valg «våkne til liv med et reklamefirmas sentraliserte manøvreringsdyktighet - et firma hvis eneste formål består i å gjennomføre reklamefelttoget».....

partistøtten et klart negativt trekk.<sup>35</sup> I tillegg kommer byråkratisering av partiorganisasjonene<sup>36</sup> og tendensen til «estetisering» i partienes jakt på kandidater, ved økende personfokusering der mediatekke synes å være viktigere enn mer politisk relevante forhold (Loftager 1994:170). Her er partiene i nær symbiose med massemedia (Hernes 1984). Vi har også sett at når partiene slipper inn allmennheten, f.eks. ved å åpne sine landsmøter for pressen, så har de en tendens til å flytte den *reelle* diskusjonen til andre - lukkede - fora. «Partiet må få diskutere saken internt først» og «offentlig debatt kan skade partiet» heter det gjerne, paradoksalt nok. Man kan med en viss rett si at partiene ikke ønsker/forventer (mot)argumenter i det offentlige rom (men gjerne applaus.). I følge Habermas (1971a:191) er partiene likevel instrumenter for viljesdannelse - ikke for publikum, men i hendene på de som kontrollerer partiapparatet!

De interessebaserte massepartiene har ingen plass i offentlighetsidéen (Loftager 1994:171). Diskursteorien benekter ikke at det finnes objektive interesser - konfliktstoff - mellom samfunnsgrupper, partier så vel som mellom enkeltindivider. Poenget er at et individs eller en gruppes interesser kan ikke avklares *forut* for diskusjonen. Loftager (1989:162) går så langt som til å hevde at grunnleggende politiske konflikter ofte handler om uenighet om *situasjonsbeskrivelsen*, og er ikke uttrykk for uenighet om verdier. Det er ellers interessant å merke seg at Vaclav Havel har uttalt sin skepsis til et demokrati basert på partier, og i Sverige har Leif Lewin tatt opp beslektede problemstillinger (Sejersted 1990:13): Politikk bør først og fremst være fri diskurs mellom uavhengige individer med tanke på å nå fram til enighet. Hvordan dette i praksis er mulig uten partier, er imidlertid uklart.

Hva så med Stortinget som arena for offentligheten? Hvis det er riktig at en viktig del av den politiske debatten nå blir regissert av media som blir stadig mer person- og «raritets»orientert (se senere), så er stortingsdebatter ikke opplysende og meningsdannende, men snarere demonstrative (Sørbø 1991:35). Når det nå blir åpne komitehøringer i Stortinget, så kan det forventes at underholdningsaspektet blir vesentlig! Dette bekrefter på en måte det «decline of parliament», som gir seg utslag i at den lovgivende makt i stadig større grad har tapt i forhold til den utøvende, slik maktutredningen viser.<sup>37</sup>

Vi kan ane to ulike utviklingstrekk for de politiske partiene. For det første har de mistet mye av sin funksjon som medium for formidling mellom borger og stat, et forhold som er blitt mer direkte, noe bl.a. de mange aksjonene (særlig innenfor miljø- og naturvern) vitner om. I stedet har partiene fått/inntatt en ny rolle: Fra nærmest å ha monopol på mobilisering og artikulering av (politiske) interesser, har de nå en mer passiv funksjon ved at de *retter seg etter* den offentlige meningsdannelse, slik den kommer til uttrykk i opinionsundersøkelser og massemedia. Denne «værhanerollen» kan trolig best forstås ut fra partienes ønsker om å være folkepartier.<sup>38</sup> De ønsker å overskride den snevre interessepartirollen, og sikter seg inn mot en større del av velgermassen<sup>39</sup> - en tendens som også kan sees i lys av avideologiseringen.

<sup>35</sup> Med partienes avhengighet av statsstøtte er på en måte sirkelen sluttet. Det gjelder kanskje særlig det «statsbærende» partiet de siste 10 - 20 årene - Arbeiderpartiet - der staten og partiet (les: partiledelsen - med bl.a. angivelige «dynasti-»tendenser!) til tider kan være vanskelig å skille fra hverandre. Inntrykket forsterkes når statsråder skriver private brev på departementets fortrykte brevpapir!

<sup>36</sup> Jfr. Robert Michels (Political Parties 1959) «oligarkiets jernlov» (og Henry Valens norske tillemping; «oligarkiets gummilov»...).

<sup>37</sup> Johan P. Olsen (1983:42, 72) og Egeberg (1981:143) viser imidlertid at Stortingets politiske rolle er en annen - viktigere - enn det som har vært konvensjonell statsvitenskapelig visdom i mer enn 20 år!

<sup>38</sup> Allerede på landsmøtet i 1952 tematiserte C. J. Hambro folkepartitanken i Høyre (Sejersted 1983:53).

<sup>39</sup> Likevel (derfor?) har deltakelsen ved de siste valgene vært «rekordlav».

Det er vanskelig å belegge empirisk, men mye tyder altså på at de politiske partienes rolle som meningsdannende er svekket, bl.a. fordi de nå engasjerer folk direkte (og indirekte?) i mindre grad enn tidligere. Valgforskerne ser en klar tendens til at partiene er i ferd med å bli valgkampmaskiner, etter amerikansk mønster.<sup>40</sup> En viktig funksjon vil partiene imidlertid alltid ha i et åpent samfunn; når de frembyr sine «vare» på det åpne stemmemarkedet, vil de (måtte) bidra til at standpunktene blir *anstendigjort* («lutret»), ved å ta hensyn til allmenninteresser framfor snevre særinteresser. Det er kanskje partienes viktigste funksjon i framtida, og i det ligger det i det minste et element av politisk lederskap (Sejersted 1983:62).

### Meningsmålinger - hvor meningsfylte?

I hvilken grad bidrar de hyppige opinionsmålingene til å realisere offentlighetsidéen? Svaret er på ingen måte entydig klart, selv om Habermas nok vil mene at slike målinger nærmest per definisjon ikke kan avspeile den *offentlige* mening, fordi det dreier seg om empirisk registrerte uforpliktende holdninger hos enkeltindivider. I mange tilfeller kan det heller ikke kalles «holdninger», men lett utskiftbare meninger.<sup>41</sup> Snarere enn å være (en del av) publikums offentlige resonnement rettet mot det politiske herredømme, kan slike meninger sees som potensielle bidrag til utøvelse av statens kortsiktige styrings- og forvaltningsfunksjoner (Loftager 1994:174). Dette skjer ved at regjeringen korrigerer sin politikk eller setter i verk tiltak som har som formål å «bearbeide» opinionen.<sup>42</sup> Dette er en reføydalisering av offentligheten, idet den offentlige mening blir til en ikke-offentlig mening - en mening som i stedet for å gå ut fra det diskuterende publikum, tilskrives det utenfra. Bruken av meningsmålinger er et av mange tegn på at publikum nå er tildelt rollen som akklamator, og er slik forvist fra den egentlige argumentasjonen (Sørbø 1991:137).

På den annen side kan det ikke bestrides at meningsmålinger både kan bidra til å sette saker på den offentlige dagsordenen og til å holde viktige (men ellers utdøende) debatter i livet. Isolert sett er dette positivt, spørsmålet er imidlertid i hvilken grad slike målinger fungerer som korrektiv eller legitimeringsfaktor overfor de politiske myndigheter. Myndighetenes egne uklare holdninger til dette kommer bl.a. fram i synet på *folkeavsteminger*. Det er delte meninger både innen de politiske partiene og blant andre myndighetspersoner om slike avstemninger kan/bør være bindende eller bare rådgivende. I tillegg diskuteres det fra tid til annen om det er saker som er *uegnet* for folket å ta stilling til ved referendum. Det er kommet synspunkter om at selv verdispørsmål ikke kan overlates til folket å avgjøre direkte. Det må kunne kalles «systemverdens suspensjon av livsverden» - en moderne versjon av Stuart Mill's betenkelighet ved og frykt for den offentlige mening med henvisning til «den store hops» manglende opplysning/kunnskap/dannelse!

<sup>40</sup> Dette hevder Bernt Aardal i Aftenposten 20. januar 1996. Reportasjen med overskrifta «Vi vender dem ryggen» har følgende ingress: «Er de politiske partiene i ferd med å dø? Sikkert er det at de betyr stadig mindre. Velgerne ser ut til å være lei dem. Trenden er at velgerne snart skifter parti like lett som man skifter skjorte.»

<sup>41</sup> Her tenker jeg på det som gjerne betegnes «folkeopinionen», «masseopinionen», «den vanlige mannen i gata» osv. - eller ved faguttrykket «den amorfne opinion». Denne utgjør 80-90 % av befolkningen (resten er «eliteopinion-en») (Strømsøe 1980:28). I følge Gabriel Almond (1965:67) vil «massen» i opinionsundersøkelser reagere uten dybde og struktur, ofte rent følelsesmessig på grunnlag av stikkord i spørsmålet/problemstillingen - og lett forandre mening.

<sup>42</sup> Vi har vel sett eksempler på dette bl.a. i statens innvandrings- og asylpolitikk....

### Interesseorganisasjonene - pluralisme eller nykorporatisme?

En vesentlig forutsetning for Habermas' snev av optimisme tidlig på 1960-tallet når det gjaldt utvikling til den politiske offentligheten var at det pluralistiske samfunnet ble videreført, med interesseorganisasjonene i en fri og uavhengig stilling utenfor og atskilt i forhold til staten. De ville kunne spille en viktig rolle som medierende og artikulierende strukturer mellom befolkningen og de politiske myndigheter. Flere analyser på 1970-tallet (bl.a. Cawson 1986) tegnet imidlertid et bilde av vestlige samfunn der pluralismemodellen var i ferd med å tape overfor en (ny)korporatistisk utvikling - det fant sted en sammensmelting mellom stat og organisasjoner. Det betyr en lukking av de politiske beslutningssystemene ved at organisasjonsledelsen vokser sammen med det politiske lederskapet og byråkratiet. Under slike omstendigheter har offentlighetsprinsippet dårlige vilkår.

I løpet av de siste 10-15 årene har forskere kommet til andre konklusjoner. Det vises bl.a. til nye deltakelsesformer og nye politiske aktører som tilfører samfunnet klart pluralistiske trekk (Richardson 1982), og det er generelle tendenser ved det politiske systemet som tyder på at det *ikke* er i ferd med å lukkes. Det er likevel klart at korporative interesser spiller en betydelig rolle i den politiske beslutningsprosessen. Men så lenge det korporative systemet fungerer i overensstemmelse med regler som er åpne og tilgjengelige for demokratisk debatt og beslutning, så har slike arrangementer i det minste en indirekte legitimitet (Loftager 1994:174).

Det er nærmest for en sosiologisk «lov» å regne at høy sosial status og utdanning er en avgjørende forutsetning både for å ha tilgang til og kjenne seg heime i offentligheten - og ha påvirkningskraft der (Milbrath og Goel 1977, Verba, Nie og Kim 1978). Men «the Norwegian experience» kan ikke uten videre subsummeres under denne loven, det ble dokumentert allerede på slutten av 1950-tallet (Cambell og Rokkan 1960), og på nytt vist på 1970-tallet (Hernes og Martinussen 1980, Lafferty 1981, NOU 1982:3 Maktutredningen. Sluttrapport). Sterke fagforeninger og andre *frivillige organisasjoner* med uvanlig stor deltakelse fra det som gjerne blir kalt «lavstatusgrupper», har sterkt tonet ned effekten av status og utdanning. Dette kommer ikke primært av at likhetsideologien er mer utviklet hos oss enn i andre land, men skyldes i stor grad den sterke nærheten folk flest har til det offentlige og offentligheten (Selle 1995:295). Sosiale og kulturelle grupper har tross ulikt maktgrunnlag hatt institusjonell tilgang til og interesse for det offentlige rom. Et viktig medium for denne tilgangen har vært de frivillige organisasjonene. De har vært «skular i demokrati» (ibid.:14)

De frivillige organisasjonene har tradisjonelt hatt en hierarkisk struktur. Det har styrket den pluralistiske dimensjonen, og bidratt til å koble organisasjonene til storsamfunnet både rent kognitivt og organisasjonsmessig (ibid.:76-77), og har slik vært reelle formidlingsstrukturer mellom borgere og stat. Det er derfor en nær sammenheng mellom forandringene i samfunnet generelt og endringene i den frivillige sektoren spesielt (Lorentzen 1994). Dette gjaldt ikke minst i siste halvdel av forrige århundret ved overgangen fra bondesamfunnet til industrisamfunnet, da de frivillige organisasjonene med hensyn til betydning for samfunnsutviklingen kan nevnes i samme åndedrag som modernisering og demokratisering.

Hva kan man så si om de frivillige organisasjonenes status *i dag*, og hva er deres bidrag til den offentlige debatten? I sitt omfattende og oppdaterte verk gir Per Selle (1995) detaljert oversikt over organisasjonssamfunnet i Norge i perioden 1940 - 1990, og ser moderne demokratiteori og teorier om det sivile samfunnet i sammenheng med den forandringen disse organisasjonene har gjennomgått etter krigen. Hovedkonklusjonen er at (også) organisasjonssamfunnet har endret

karakter og at organisasjonene i framtida vil spille *en mer avgrenset rolle* i den demokratiske prosessen.

Selle tar for seg *kvinnene* når han vil vise at når organisasjonenes demokratiske rolle svekkes, så øker trolig marginaliseringen. Et gjennomgående kjennetegn ved de gamle kvinneorganisasjonene er at svært mange av medlemmene var *eldre* kvinner med liten utdanning og uten lønnet arbeid.<sup>43</sup> Ofte var dette «sterke og dugande kvinner» som tross lav sosial status kunne utnytte sine talenter i organisasjonssamfunnet, og slik faktisk bli «hørt» i den offentlige debatt. Nå står disse kvinnene sammen med andre lavstatusgrupper i ferd med å bli organisatorisk - og dermed også politisk - marginalisert.<sup>44</sup> De kan komme til å miste sin eneste kanal til storsamfunnet; organisasjonen. I media- og informasjonssamfunnet kan *det* føre til en «avpolitisering», fordi de nye påvirkningskanalene finnes på *utsiden* av organisasjonssamfunnet (Selle *ibid.*:295). Når «tilgang» blir til «access» er utestegningen for disse gruppene total!<sup>45</sup> Det kan bety at de trekker seg tilbake til privatsfæren, eller inn i intimsfæren, noe som vil svekke det sivile samfunnet og gjøre det fattigere på tradisjonelt sett viktige verdier. De frivillige organisasjonene har altså ikke bare endret seg rent organisatorisk (også det har betydning for diskursen), de har også gjennomgått *verdimessige* endringer, noe som i høyeste grad er relevant i pluralismesammenheng (Selle *ibid.*:296). Det er derfor viktig å skille mellom organisasjonene som arena der verdier og interesser eksponeres og diskuteres, og som arena for «bare» aktivitet. Sistnevnte kan opprettholdes samtidig som samtalen dør hen.

Selle (*ibid.*) ser tendenser til *elitisering* av den delen av det frivillige organisasjonssamfunnet som er politisk viktig, og dermed også en økende marginalisering av andre grupper som før hadde organisatoriske kanaler inn mot det politiske systemet. Dette faller sammen med en økende elitisering av politikken generelt,<sup>46</sup> og kan forstås som et resultat av omfattende strukturelle endringer som påvirker forholdet mellom organisasjon og individ - og forholdet mellom individ og samfunn. Her er det naturlig å trekke inn vårt relativt velutviklede korporative system (bl.a. Nordby 1994), selv om korporasjonen angår organisasjoner som faller utenfor det «frivillige» organisasjonsbegrepet. Den korporative tendensen vi nå ser, er relevant fordi den innebærer en statlig inkludering av opprinnelig «frivillige» organisasjoner. Denne inkluderingen<sup>47</sup> fører til en innsnevring av det offentlige rom i den forstand at politiske avgjørelser som flyttes fra folkevalgte til korporative organer,<sup>48</sup> unndras offentlighet (formelt og reelt) fordi den korporative løsningsmåte er *forhandlinger*, som bygger på diskretesse. Dertil kommer at korporasjonen ved sin noe diffuse blanding av offentlige og private interesser bidrar til å viske ut dette viktige skillet - det er også her tale om en reføydalisering.

De frivillige organisasjonene har hatt og har en viktig rolle i det sivile samfunnet - og dermed også for demokratiet. Den diskusjonen som starter i de små lokalforeningene, samler seg til stadig bedre underbygde argumenter i møtepunkter på høyere organisasjonsnivåer, for å nå til

<sup>43</sup> Det er fristende å si at dagens politiske ungdomsorganisasjoner er disse kvinneorganisasjonenes antiteser!

<sup>44</sup> Det hører med til bildet at organisasjonene selv nå i mindre grad retter sine aktiviteter mot lavstatusgrupper (Til 1988)

<sup>45</sup> Steen Sauerberg (svensk samfunnsviter, opptatt av politisk massekommunikasjon) uttaler at man kan bedømme et samfunn på hvordan de behandler sine kommunikasjonssvake (Omdal, red. 1988:49).

<sup>46</sup> Dette gir seg bl.a. utslag i at en stadig større del av våre folkevalgte på alle nivåer blir lønnede (heltids-)politikere.

<sup>47</sup> Stein Rokkan (1995) og Trond Nordby (1994) har tydeligvis noe ulik oppfatning av hvem som kommer ut med netto maktgevinst i et korporativt samarbeid: Rokkan mener organisasjonene, Nordby staten.

<sup>48</sup> I boka «Løvene gjesper» mener Georg Apenes dette bidrar til å tømme Stortinget for reell makt.

de politiske myndigheter som en vårflo, med store muligheter for å påvirke beslutningsprosessene. Mye tyder på at vannføringen nå er i ferd med å avta!

### Massemedia - maktens medløpere?

»Et demokratisk samfunn vil ikke kunne funksjonere uten en fri og allsidig meningsutveksling gjennom massemedia» (St.melding nr. 34 (1975-76)). Generelt kan man si at etablering av en offentlighet gjennom massemedia er en nødvendig forutsetning for enhver samfunnsmodernisering (Dahl 1995:26). Ser vi de siste 200 årene under ett, så er det liten tvil om at det er *avisene* som har vært viktigste arena for offentlig debatt i de liberal-demokratiske landene i Europa og Nord-Amerika. Dermed var de også en trussel for makthaverne, noe både Napoleon og Fredrik den store av Preussen var klar over - og tok alvorlig (Berg Eriksen 1987:130). I Norge skulle avisenes rolle som politisk maktfaktor bli styrket gjennom hva vi kan kalle et «historisk sammenfall» i siste halvdel av 1800-tallet: Samtidig som avisene vokste til å bli et *massemedium*, fikk vi en politisering av samfunnet gjennom utviklingen av det parlamentariske styresettet nært knyttet til framvoksten av politiske partier, og i tillegg kom arbeiderbevegelsens sterke vekst.<sup>49</sup> Aviseierne ble seg snart bevisst muligheten for å utnytte partienes mobilisering av medlemmer/velgere ved å gjøre dem til lesere. Partiene og deres respektive aviser ble slik ikke bare et informasjonssystem, men også et forum for politisk utdanning, opinionsdannelse og for rekruttering til folkevalgte organer. Sammen var de så sterke at enkelte interesseorganisasjoner måtte arbeide gjennom partiene for å fremme sine krav og ønsker overfor de politiske myndigheter (Høyer 1995: 127).

Nå er bildet annerledes. De elektroniske media har først brutt avisenes monopol, deretter deres hegemoni som massemedium. Dertil kommer at konkurransen på annonsemarkedet er blitt så hard at det ikke lenger er mulig å overleve som «smal» partiavis, selv (spesielt!) ikke for Apressen med «tunge» interesser i ryggen. Denne utviklingen falt langt på veg sammen med en bevisstgjøring innen presseyrket som førte til en partipolitisk mer uavhengig<sup>50</sup> og mindre ideologisk farget journalistikk.<sup>51</sup> I dag kan hvilken som helst avis - for å holde oss til avisene - gå hvilket som helst parti sitt ærend - og «uærend».<sup>52</sup> Hvor klare årsakssammenhengene enn er; dagens aviser/massemedia formidler et politisk budskap som er tendensielt forskjellig fra det de partitro avisene bragte til torgs.<sup>53</sup>

Men viktigere for den offentlige diskurs er en omseggripende «tabloidisering» av aviser/journalistikken, som gir seg utslag i bl.a. at *begivenheter* og *personer* blir viktigere enn prosesser og prinsipper. Politikerne fremstår ikke først og fremst som tenkende, resonnerende mennesker

<sup>49</sup> En diskusjon om årsakssammenhengene hører ikke heime i denne artikkelen.

<sup>50</sup> I 1965 hadde 73 % av avisene partitilknytning, i 1982 var andelen 60 % (NOU 1982:44. Pressestøtten) - og det var nettopp da «uavhengighetsprosessen» skjøt fart.

<sup>51</sup> En side-effekt av dette er at i løpet av de siste 10 - 15 årene har flere journalister gått fra en avis med et klart ideologisk grunnsyn til en avis med et helt annet syn (og nesten uten unntak fra venstre til høyre på den tradisjonelle høyre-venstre-skalaen).

<sup>52</sup> Den første tabloid-utgaven av Arbeiderbladet var preget av «Krise i Ap», mens Aftenposten samme dag meldte om «rekordopplutning for Arbeiderpartiet», alle ville ha Gro!

<sup>53</sup> «Før var det mange aviser som ikke en gang ville trykke meninger til folk som var uenige med avisen og det som var deres redaksjonelle linje», sier Harald Stanghelle til Morgenbladet 7. mars 1996. Stanghelle er nå redaktør i Dagbladet, og har jobbet både i Aftenposten og Arbeiderbladet. På den annen side: I følge Odd Raaum (1986:123) finnes det «uønsket eksempler på at aviser løser på partisnippen for å kunne innføre en mer salgsorientert journalistikk, og med presseetisk tvilsomme resultater.»



som representerer et helhetlig samfunnssyn, men heller som fotogene, selvsikre og replikksterke personer som vinner politiske (mentometer)debatter. For disse politikerne, som for massemedia, er det bare *resultatet* av en politisk prosess som teller i offentligheten. Resonnementene bak forslagene utvikles ikke offentlig, det er det ikke tid eller spalteplass til! Det er derfor ikke overraskende at samfunnsvitere, filosofer og litterater mener at Norge - i likhet med den vestlige verden forøvrig - har sett et journalistisk forfall de siste tiårene. Filosofen Jon Hellesnes<sup>54</sup> skriver at massemedia i alt for stor grad forvandler «alle samfunnsspørsmål til dårleg underholdning, anteneti-debattar og fæslege par-i-bol-orgier.». Under overskrifta «Mediavaset» viser Hellesnes til Peter Sloterdijk<sup>55</sup> som har lansert «Das Und» som journalistikkens høyeste prinsipp. Med dette og et kobler journalisten sammen likt og ulikt uten hensyn til fornuftige sammenhenger: «Alt går i hop: fred og fridom, øl og dram, jordskjelv og champagne, sportsresultat og femti drepte.» I følge Hellesnes har media gitt opp den klassiske idéen om å *ordne* stoffet, og det er slutt på forsøket på å *forstå*. Ved at media er innstilt på et nullpunkt av intellektuell bearbeiding, blir informasjonskapasiteten grenseløs. «Alt strøymmer fritt: likt og ulikt, sant og falskt, viktig og uviktig. Evna til å orientere seg blir borte i eit flimrande mangfold av pseudoekvivalentar.»

Også Hans Skjervheim har tatt et oppgjør med dagens journalistikk (med Dagbladet som eksempel).<sup>56</sup> Hans anklage er at journalistene nå er mer forpliktet til skrivemåter og effekter enn til sannheten og kjennskap til saksforholdet.<sup>57</sup> Gudmund Hernes<sup>58</sup> er inne på tilsvarende når han snakker om at politikken blir til «bildeføde», noe som bl.a. vrir den politiske diskursen i en bestemt retning og utvider rommet for symbolpolitikk. (Uten fjernsynets tilstedeværelse ville aldri Carl I. Hagen kle seg naken på overkroppen på Frp's landsmøte!). Mot slik «mediavas» stiller Habermas (1990:10) sitt håp til «retorikkens janus-ansikt», som gjennom sitt språk- og begrunnelseskrav vil avsløre eventuell sofisme. Også Kristin Clemet<sup>59</sup> er opptatt av å ruste opp en motkultur mot de tendensene hun ser i pressen i dag. Men hun er redd den skal komme fra «systemet» ved en ordning der staten skal overvåke pressens etiske standard. Det som trengs er en kritisk debatt internt i media, fulgt opp av «evne og vilje til effektiv selvjustis.»

Hellesnes og Skjervheim har benyttet sin «essayistiske frihet» til å beskrive massemedias angivelige forfall. Andre tegner et i varierende grad pessimistisk bilde av mediautviklingen i mer tradisjonelt vitenskapelige former, bl.a. Johan P. Olsen og Harald Sætren (1980), Gudmund Hernes (1984), Per Olav Reinton (1984), Jan Inge Sørbo (1991), Sigurd Allern (1992) og Hans Fredrik Dahl (1995). Det kommer også kritiske uttalelser/innrømmelser fra medias egne folk. Påtroppende generalsekretær i Norsk Presseforbund, Nils E. Øy, snakker om utglidninger og grensesprenging (i negativ betydning) innenfor dagens massemedia. Han tenker først og fremst på de kommersielle TV-kanalene.<sup>60</sup>

Sørbo (1991) viser hvordan idealene om en kritisk og uavhengig presse stadig blir truet ved at pressen blir mer personorientert, kommersiell og melodramatisk. Sørbo har «finlest» fem

<sup>54</sup> Samtiden nr. 2 1993:60.

<sup>55</sup> «Kritik der zynischen Vernunft», Ba. II, Frankfurt a. M 1983.

<sup>56</sup> Nytt Norsk Tidsskrift nr. 1, 1987, s. 13 - 20.

<sup>57</sup> Hans Skjervheim angriper også «dei som steller med mediefag ved universiteta» og som angivelig ønsker å se bort fra den moderne kommunikasjonsteoris skiller mellom instrumentell og kommunikatív handling; «det kan forsterka raseringa av den offentlige sfæren i Norge» (NNT nr. 1/87, s. 20).

<sup>58</sup> Nytt Norsk Tidsskrift nr. 1, 1984, s. 28

<sup>59</sup> Kronikk i Aftenposten 20. januar 1996.

<sup>60</sup> Aftenposten 13. januar 1996.



av våre største dagsaviser og tatt for seg ulike journalistiske stoffområder, bl.a. nyheter, politikk, kultur og økonomi, og han ser konturene av en nyfødalisering på alle områder, om enn i varierende grad. I den politiske journalistikken finner han de tendensene til personorientert og intrige-glad skrivemåte som er nevnt ovenfor (ibid.:138).

Kulturjournalistikken er i denne sammenhengen et spesielt interessant stoffområde, fordi den politiske offentligheten rent historisk sprang ut av nettopp den litterære offentligheten. Den politiske diskursen og dannelsen av offentlig mening hadde sitt utspring i den litterære debatten (Habermas 1971a:28 ff), og en gang var det mulig å skille den litterære offentligheten fra den politiske, men det blir nå stadig vanskeligere. Ikke bare er den kulturen som nå formidles gjennom massemedia en integrasjonskultur, som integrerer informasjon og resonnementet,<sup>61</sup> denne kulturen er samtidig elastisk nok til å ta opp i seg elementer fra reklamen, slik at offentligheten i neste omgang overtar reklamefunksjoner (1971a:163). Sørbøs analyser (1991:154-155) synes å bekrefte denne tendensen også for norske forhold, idet han viser at den norske kulturjournalistikken har gjennomgått en innsnevring i forhold til sitt historiske opphav, og at den nå blir presset fra flere hold i retning av å «akseptere reføydale trekk som konsentrasjon om personar, konflikter og ei innstilling mot konsum i staden for resonnement og analyse.» Også Habermas (1971a:28 ff.) ser en utvikling der publikum går fra å være *kulturresonnerende* til å bli *kulturkonsumerende*.

Tradisjonelt har pressens kritiske funksjon vært knyttet til dens rolle som «den fjerde statsmakt» - en rolle den kan vise å ha lykkes i både på riks- og lokalplan. Etter maktutredninga har det imidlertid vært massemedias *dagsordenfunksjon* som er blitt mest fokusert blant samfunnsvitene.<sup>62</sup> Begge disse rollene forutsetter en fri, uavhengig og pågående presse, og det blir det altså stilt spørsmål ved om vi egentlig har. Reinton (1984) mener å ha observert et «kildenes tyranni»: (Nyhets)journalistene møter den politiske makt som *kilder*, og har av ulike strukturelle grunner (tidspress, ressursmangel, osv.) kommet i et «frivillig slaveri» til disse kildene. Massemedia fungerer da som kanal *mellom institusjonelle eliter*, journalistene er blitt en del av denne elitens makt.<sup>63</sup> Gjennom sitt tyranni vil kildene bidra til en forkrøpling av den offentlige meningsdannelse. I følge Reinton (1984:28) er lykken for en journalist å *frigjøre seg fra kildene* gjennom en fri og våken journalistikk «- istedet for å være medløper for den institusjonelle elite og dermed gi den (...) mer makt.»

### **Institusjonalisert offentlig informasjon - systemverdenens klamme omfavelse?**

«I stedet har «systemet» i stigende grad rent teknokratisk overtatt interessedefineringen,» skriver Habermas (se s. 8), og han vil trolig samtykke i en antydning om at systemet ikke minst foretar slik interessedefinering når det taler gjennom profesjonelle informatører, som med stor rett kan kalles «profesjonelle kilder». Det er bl.a. de som «gjennom reklame presenterer moteriktige, ritual-aktige slagord for folket».

La det være sagt: En slik beskrivelse kan lett føre til den form for blindhet at man ukritisk definerer ethvert informasjonsutspill fra den offentlige forvaltningen som «statens forsøk på å kolonisere livsverdenen». Det kan også være fristende å antyde en *sammenheng* mellom utbyggingen av den institusjonaliserte statlige informasjonsfunksjonen og det faktum at halvparten

<sup>61</sup> Må forstås som blanding av fakta og vurdering.

<sup>62</sup> Funksjonen som «den fjerde statsmakt» og som agendasetter vil i praksis ofte være nært beslektet.

<sup>63</sup> Denne mangel på kildekritisk holdning er blitt karakterisert på ulike måter: «Jens Evensens hoff», «Tangodansing», «mikrofonstativ», «makthaverenes utroper», osv.

av sakene i den sentrale statsforvaltningen unndras offentlighet, fordi det her er et sammenfall i tid. Et slik resonnement holder ikke logisk, og utvilsomt heller ikke rent faktisk. Men det som har skjedd bør være et tankekor for «rette vedkommende» - primært våre fremste normgivere, den politiske ledelse. For tendensen er klar: Informasjonsfunksjonen bygges ut i stadig flere offentlige etater,<sup>64</sup> samtidig som forvaltningen blir tillagt nye oppgaver. Alt tilsier at den institusjonaliserte informasjonen er i ferd med å bli en «tung struktur» inn i offentligheten.

Habermas er skeptisk til «partipolitisk reklame og privilegerte privatinteressers *public relation*» fordi det bidrar til «å trenge politisk diskusjon fra offentligheten, mens de reelle politiske avgjørelsene synes å dra seg lenger og lenger fra offentlighetens lys» (Habermas 1971a: XLII-XLIII). Sverre Høy (1995:129) er enig med Habermas: «Politikkens skjulte teknikere får økt innflytelse - informasjons- og påvirkningsagenter som mot god betaling synliggjør eller skjuler opinioner for offentligheten. Informatører og lobbyister overtar regien i opinionsdannelsen fra mediene. I den politiske diskurs trenges partiene ytterligere i bakgrunnen mens slagordene og populismen preger den offentlige debatt. Politikerne blir sittende igjen som gisler eller skuespillere.»

Trolig er det ingen norsk informasjonsbyråkrat som kjenner seg igjen i denne beskrivelsen. Spørsmålet er så: Hva med eventuelle *uintenderte konsekvenser* som følge av at informasjonsfunksjonen er blitt så omfattende? På jakt etter et svar kan man gå gjennom deskriptiv så vel som normativ litteratur om offentlig informasjon for bl.a. å kunne danne seg et inntrykk av informatørenes selvforståelse.

Erling Sivertsen (1995:302) har funnet tre ulike begrunnelser for å opprette informasjonsavdelinger (for ekstern informasjon, privat så vel som offentlig). Den *rasjonelle* strategien tar sikte på å etablere en buffer som kan skjerme og avlaste etaten mot ytre press. Informatørene her er i hovedsak tidligere journalister, profesjonelle mediahåndterere. Den *institusjonelle* strategien går ut på at etatene ansetter informasjonsfolk fordi andre har gjort det; løsninger kan finnes uavhengig av problemene! Til sist kan opprettelse av informasjonsstillinger begrunnes i en *byttestrategi* - i forholdet til journalistene som kan fungere som «dansepartnere» (se senere).

Hvilke idealer kan vi så spore hos de offentlige informatørene og hvilke strategier trekkes opp for framtida? For den statlige informasjonstjenesten er nå *kommunikasjonsprinsippet* et ideal (NOU 1992:21, s. 21). Det indikerer en betoning av *dialogen* - i motsetning til hva det forlatte informasjonsprinsippet gjorde. Det er også et gjennomgående argument at informasjonen må bidra til å styrke demokratiet (Vestheim 1990:51).<sup>65</sup> Kommunikasjon og demokrati; det skaper liflig musikk hos en diskursteoretiker! En nøyere gjennomgang av den autorisert litteraturen viser imidlertid andre, underliggende strømninger, som også er relevant i denne sammenhengen. Hovedbudskapet i en bok skrevet av et representativt nordisk informatørpanel, er at det er et «paradigmeskifte» på gang (Björkroth 1995:6). Den nye forståelsesformen går fram av «Den nordiske modellen» - som er *markedsorientert* (EU-påvirket?). Boka gir grunnlag for å konkludere med at informasjons- så vel som kommunikasjonsstrategiene bygger på en klart *instrumen-*

<sup>64</sup> Forum for offentlige informasjonsmedarbeidere (FOI) (dekker stat, fylkeskommuner og kommuner) har over 1000 medlemmer - langt fra alle har informasjon som heltidsoppgave (INFORUM nr. 4, 1994). Det er nå like mange ansatte i informasjonsbransjen som det er journalister tilsammen i norske nyhetsredaksjoner, og Norsk Hydro og Statoil har flere informasjonsmedarbeidere enn det er ansatte i Arbeiderbladets redaksjon (Allern 1992:98-100).

<sup>65</sup> I NOU 1978:37, s. 12, står: «De offentlige organer må informere om sine saker for å sikre oppfyllelse av offentlige vedtak og grunnlag for beslutningsprosessen.»

tell rasjonalitet. Det snakkes om management,<sup>66</sup> om pedagogikk, målstyring, effektivisering; «På 2-3 år utveklades förhoppningarna kring marknadstänkandet, om inte till en stormvind, så till en kraftsamling med långsiktiga ambitioner för effektivisering och nya verknadsformer.» (ibid.:6). I Århus er informasjonsfunksjonen lagt under borgermesterens næringslivsavdeling(!) og er «förstärkt av två egna lobbyister i Brüssel» (ibid.:8). Kort sagt: «Informasjon er et virkemiddel og planleggingsverktøy på linje med andre virkemidler» (ibid.:113). Et av de få kritiske utsagn i boka står Arne Simonsen, direktør i SI, for: «Ulempen med dette er at informasjonen kan bli et middel for administrasjonen og ikke et middel for publikum. Det vil si at informasjonen mer tjener statsorganets behov enn publikums behov» (ibid.:91). Det finnes også andre eksempler som peker i lignende retning (bl.a. et innlegg av prosjektleder Henrik Hermansen (Strand 1995:45-63)), men hovedtendensen er *et instrumentalistisk syn på informasjonsvirksomheten*.

Hvilken betydning kan så dette ha for den offentlige opinionsdannelsen? I henhold til kommunikativ teori blir opinionen under slike forhold ikke lenger dannet etter fri debatt, men primært av staten ved dens informatører (Sørbø 1991:34). Dette skjer ved at informatørene overtar regien fra massemediene (Høyer 1995:129) eller utøver kildenes tyranni (Reinton 1984) - en tendens som bekreftes av Erling Sivertsen (1995). Sivertsen betegner forholdet mellom informatører og journalister som tango-dansing. Det er et nært forhold mellom de to yrkesgruppene, slik at når journalisten danser tango for to, hender det ofte at informatøren er partner - og står gjerne for føringen! Det daglige nyhetsbildet blir i stadig større grad farget av informatørene, men ikke i samme grad som økingen i antallet informatører skulle tilsi. Det kan skyldes at journalistene etter hvert er blitt skeptiske til sine dansepartnere (ibid.:319).

Informatørenes svar på journalistenes skepsis er en strategisk veksling mellom to ulike roller. *Aktiviseringsrollen* (1995:304) går ut på å arbeide for å få mediene til å ta inn bestemt - positiv - informasjon ved å «bergta» (tyrannisere!) vaksjefen. Alternativet er *passiviseringsrollen*<sup>67</sup> der informatøren vil verne etaten mot journalistene, styre dem bort fra betente områder. Hvor aktive og kritiske journalistene er, vil påvirke i hvilken grad informatørene lykkes i den rollen de velger til enhver tid. Historisk var pressen en viktig kritisk katalysator da informasjonsvirksomheten utviklet seg (i USA) fra å være økonomisk betinget markedsføring til en kommunikasjonsinspirert kontakt mellom myndighet og befolkning (Vestheim 1990:12 ff). Sørbø (1991:39-40) er imidlertid ikke sikker på hva dagens utvikling vil ende opp med: «Dersom kommunikasjonen blir reføydalisert fullt ut, misser vi (det frie) ordskiftet. Då vil vår tids makthavere ha fritt spel til å påvirka opinionen med sine PR-spesialistar. Det er ein langt større fare for pressa i dag.» Og pressens immunforsvar er - som vi har sett - allerede svekket.

I lys av kommunikativ teori kan offentlig ansatte PR-folk forstås som *aktører*. Aktørene er det få av, og de deltar ikke i noen *reell* diskusjon. De kan sammenlignes med føydaltidens adel, som ikke hadde noen plass i den borgerlige offentligheten der alle skulle kunne ta ordet, og der det ikke var noe skille mellom tilhører og deltaker. Ved at informatørene ikke inngår i en åpen symmetrisk dialog, men har som hensikt å *overtale*,<sup>68</sup> representerer de en reføydalisering ved å

<sup>66</sup> Francis Sejersted har vist at management-skolen representerer en ledelsesfilosofi som bygger på en ekstremt instrumentell rasjonalitet. Sejersted er også svært kritisk til *konsulentrollens* etiske forankring - eller mangel på sådann - en rolle SI nå i større grad går inn i.... (*Managere og konsulenter som manipulatorer*. Arbeidsnotat nr. 70 1993. Senter for teknologi og menneskelige verdier. UiO).

<sup>67</sup> Det er tale om *polære* roller. Når informatøren er opptatt av *rutinemessig* arbeid, er han/hun et sted midt i mellom.

<sup>68</sup> Å overtale består i at man påvirker mennesker til å overta bestemte meninger uten at de virkelig står inne for disse meningene, de får kort og godt bare *meninger*. Blir man derimot *overbevist*, får man kunnskaper. Meninger lar seg

(gjen)innføre et skille mellom seg og tilhørerne. Dermed endrer også publikum karakter fra å være deltakere til å bli konsumenter. Og siden det nå finnes informasjon i uordnet overflod<sup>69</sup> (jfr. Hellesnes), så ligger det til rette for å få flere profesjonelle informatører/kommunikatører på scenen.

Staten bør ikke selv legge premissene for den diskurs som har som mål å korrigere staten. Spørsmålet er om den offentlige informasjonen likevel bidrar til at debatten foregår i en sluttet krets, og ikke i en lutrende offentlighet. Svaret ligger først og fremst i framtiden - og veien dit synes å være brolagt med et markedsorientert prinsipp. Men det foreligger også autoritative utsagn om at målet for den offentlige informasjonsfunksjonen er *den kommunikative stat*.<sup>70</sup> Her aner man en verdikonflikt - og den bør gjøres eksplisitt! På jakten etter løsning kan man trøste seg med at for Habermas synes selve diskursen være minst like viktig som målet, konsensus....

### Del III. Konklusjon

Demokrati er ikke bare en måte å formidle og maksimere preferanser på, det har også som mål å bidra til politiske legitimeringer. Og legitimitetens kilde er ikke aktørenes preferanser, men selve *prosessen* som danner dem, dvs. deliberasjonen; den informerte gjensidige overveielser (Manin 1987:351). Når offentligheten er av slik fundamental betydning for demokratiet, så er det fordi det er gjennom dens institusjoner at interessene kan legitimeres og at borgernes motiver og preferanser kan dannes, utvikles og eventuelt kritiseres. Det er gjennom offentligheten at det er mulig å oppnå enighet på rasjonelt grunnlag - eventuelt å avsløre falsk konsensus. Uten en offentlighet reduseres deliberasjonen til kontemplasjon. Offentligheten er altså avgjørende for diskusjonen om hva som er kollektive mål og hvordan de skal realiseres, kort sagt; *for politikken* (Eriksen 1993:144-145). En åpen og fri diskusjon er mediet for den kollektive meningsdannelsen. Det er bare slik medlemmene av samfunnet kan fatte forpliktende vedtak ut fra en felles forståelse av hva som er sant og riktig.

Det problematiske her er utvilsomt abstraksjonsnivået. Det er alt annet enn enkelt å se sammenhengen mellom «informert gjensidig overveielse» (kan minne om Rousseau's «gude-styre»!) og konkrete politisk-administrative vedtak. Mitt forehavende har vært å konkretisere denne problemstillingen ved å dissekere offentligheten og se nærmere på de angivelig viktigste enkeltelementene. En slik teknikk er nødvendig fordi jo mer generell en diagnose er, dess mindre «nyttig» vil den være. Med tanke på ens helse vil diagnosen «blodmangel og seneskjedebetennelse i venstre underarm» være positiv i den forstand at legen kan foreskrive behandling. Konstaterer legen derimot at «helsa skranter», så vil det ikke bare gi han/henne et dårlig grunnlag for behandling, diagnosen i seg selv ville dessuten kunne virke negativt på pasienten. For å undersøke i hvilken grad Habermas' pessimisme er berettiget, kan en ikke underkaste offentligheten som sådann et kritisk blikk. Det er nødvendig å foreta «analytisk kirurgi» for å få begrepsmessig

---

lett forandre, mens kunnskaper representerer en helt annen dybde, og høyner terskelen mot påvirkning (Fjelland 1995). Jeg gjennomfører ikke et så markert skille mellom de to begrepene.

<sup>69</sup> Jean Baudrillard ser massen («publikum») som et svart hull, som kan ta i seg uendelige mengder informasjon uten å være i stand til å gi tilbakemelding.

<sup>70</sup> Den kommunikative stat skal i følge rådgiver Ingri Assum, Statskonsult, være et av målene i NOU 1992:21 (INFORUM nr. 4, 1994).

tak på helheten. (Det betyr ikke at det ut fra et helhetsperspektiv er umulig å få et inntrykk av om offentligheten eventuelt skranter - men hva så?!).

Med referanse til relevant forskning har jeg vist at de politiske partiene, de frivillige organisasjonene og massemedia - alle konstituerende for offentligheten - er i en negativ utvikling som arenaer for politisk diskurs. Nå foregår det en selvkritisk debatt i massemedia, det gir håp. Det gjør ikke debatten i partiene, som i hovedsak dreier seg om posisjonskamp, og der programdebattene i stor grad er intern-elitistisk preget. De frivillige organisasjonene er inne i en vond sirkel; synkende oppslutning gjør at organisasjonsledelsen må bruke stadig mer tid på å administrere og holde organisasjonene i gang, noe som går ut over selve aktiviteten - det gjør lagene og foreningene mindre interessante for publikum, og de taper i kampen om folks fritid. For disse tre elementene av offentligheten har jeg holdt meg til oppdatert forskning og dagsaktuell debatt. Med utgangspunktet å ville «bevise» noe (et forfall), kan det nok innvendes at jeg ikke kan være helt «nøytral» i jakten på (andrehånds) empiri. Jeg mener imidlertid at jeg har holdt meg til «the mainstream» av forskningsresultater, også i de tilfellene det måtte finnes avvikende syn. Jeg trøster meg ellers med Webers og Poppers tese om at innenfor samfunnsvitenskapen vil de empiriske data vi nytter alltid være «teori-impregnert»; vi finner det vi leter etter!<sup>71</sup>

Så kan det også innvendes at i forhold til de tre ovenfornevnte elementene er det formastelig å trekke inn den offentlige informasjonsfunksjonen, det er å overdrive dens betydning i denne sammenhengen. Jeg har tre gode grunner for å gjøre det: Den offentlige informasjonen har som uttalt mål å *påvirke opinionen*, den øker i omfang og intensitet, og - ikke minst - Habermas har generelt tilskrevet den betydning for dannelsen av offentligheten.<sup>72</sup> Hensikten min er å komme med et innspill til debatt blant informatørene og politisk ansvarlige. Et innspill som ikke handler om effektiv ressursutnyttelse, definering av målgrupper, ettertester osv., men som bl.a. kan påvirke informatørenes selvforståelse - og i neste omgang selve informasjonsfunksjonen.

Fram mot tusenårsskiftet «kan det tenkes at info-teker, informasjonskiosker og datautstyr med søkemuligheter i stigende grad blir stilt til rådighet, både hos kommunale og statlige myndigheter, hos organisasjoner og private virksomheter» (Strand 1995:203). Sitatet henspiller til et moment som jeg ikke har tematisert; *informasjonsteknologien*. Siden den er et middel(?), vil den vel være av underordnet betydning i forhold til strategier og uttalte mål. Men den er langt fra uproblematisk. Sitatet ovenfor forteller oss at på vegen mot målet - bl.a. en åpen forvaltning - så «hermetiseres» informasjons- og kommunikasjonsprosessen, og dermed en del av den meningsdannende diskurs. Siden 1990-årene er utpekt til å være tiåret for *nyskapning og omstilling* for den offentlige informasjonen (ibid.:194), bør et debattinnspill som dette være høyst betimelig.

Så kan man spørre: Når livsverdenen og privatsfæren er selve generatorene som gjør den borgerlige offentligheten til en kritisk, korrigerende og konsensususkapende kraft, hvordan er det da mulig å ikke trekke *velferdsstaten* inn i en slik diskusjon? Spørsmålet er på sin plass, og svaret er selvfølgelig at det ville sprengte alle grenser for denne artikkelen. I sin virkning er velferdsstaten på en måte syntesen av alle forsøkene på å kolonisere livsverdenen. Den offentlige dagsordenen ekspanderer voldsomt. Staten regulerer i dag til og med økonomiske aktørers selvdeleggende virksomhet og den kompenserer for markedskonomiens uheldige bivirkninger gjennom sosial- og helsevesenet (Eriksen 1993a:159). Staten har tiltatt seg myndighet over hele sam-

<sup>71</sup> Her er det selvfølgelig grader av «impregnering».

<sup>72</sup> Det finnes kanskje også en fjerde og mer personlig grunn: Undertegnede har i en «mannsalden» arbeidet med offentlig informasjon. Men arbeidsgiveren, Trondheim kommune, bevilget viselig nok aldri så mye penger til informasjonsarbeidet at det kunne bli noen trussel for offentligheten i trønderhovedstaden!

funnet, med bl.a. «moralistisk» lovgivning - og intervenert langt inn i intimsfæren!<sup>73</sup> (Derfor vil SI nå prioritere *rettighetsinformasjonen!*?). Dette er et aktuelt tema blant samfunnsvitere, men det hører selvfølgelig også heime i andre fora - ikke minst i offentligheten!

Litterater kan i få ord formidle et budskap som andre trenger bindsterke verk for å få fram. *Kjartan Fløgstad* har et eksempel på det i boka «Kniven på strupen» (s. 221):

«Bak kvart barn eit barneombud.  
Bak kvar flyktning ein innvandrarkonsulent.  
Bak kvar buss ein buss med krisepsykiatrar.  
Bak kvar olding eit støtteapparat.  
Bak kvar båt ein båt med bananar.  
Bak kvar kvinne eit krisesenter.»

---

<sup>73</sup> Røykeloven!

## LITTERATUROVERSIKT

- Allem, Sigurd (1992) *Kildenes makt. Ytringsfrihetens politiske økonomi*. Oslo:Pax Forlag A/S
- Almond, Gabriel (1965) *Public Opinion, Opinionmakers, and Foreign Policy*, i Scott, A. & Dawson, R.: *Readings in the Making of American Foreign Policy*. New York
- Bergh, Trond (red.) (1983) *Deltakerdemokratiet*. Oslo:Universitetsforlaget
- Björkroth, Göran (red.) (1995) *Offentlig information som konkurrans- og kvalitetsinstrument. Marknadsorientering i offentlig sektor. Överlever den nordiska modellen? Stockholm: Kommentus*
- Cambell, A og Stein Rokkan (1960) «Citizen Participation in Political Life: Norway and the United States of America», i *International Social Science Journal* 12, nr. 1
- Cawson, Alan (1986) *Corporatism and political theory*. Oxford:Basil Blackwell
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.) (1992) *Forvaltningskunnskap. Forvaltningen i samfunnet*. Oslo:TANO
- Dahl, Hans Fredrik (1995) *Mediene og det moderne*. Oslo:Universitetsforlaget
- Elster Jon (1983) *Offentlighet og deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet*, i Trond Bergh (red.) 1983.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993a) *Grenser for staten? Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter*. Oslo:Universitetsforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar (1993b) *Den offentlige dimensjonen. Verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo:TANO
- Eriksen, Erik Oddvar (1994a) *Offentlig meningsdannelse og rasjonell politikk*. LOS-senter Notat 9441
- Eriksen, Erik Oddvar (red.) (1994b) *Den politiske orden*. Oslo:TANO
- Eriksen, Trond Berg (1987) *Budbringerens overtak. Perspektiver på skriftkulturen*. Oslo: Universitetsforlaget A/S.
- Fjelland, Ragnar (1995) *Vitenskapsteori*. Oslo:Universitetsforlaget A/S
- Habermas, Jürgen (1971a) *Borgerlig offentlighet. En analyse av offentlighetens endrede struktur*. Oslo:Gyldendal



- Habermas, Jürgen (1971b) *Toward a Rational Society - Student Protest, Science, and Politics*. London:Heinemann
- Habermas, Jürgen (1975) *Legitimation Crisis*. Boston:Beacon Press
- Habermas, Jürgen (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*. Vol. I. Frankfurt:Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (1984) *The Theory of Communicative Action - Volum 1: Reason and the Rationalization of Society*. London:Heinemann.
- Habermas, Jürgen (1987a) *The Theory of Communicative Action - Volume 2: The Critique of Functionalist Reason*. Cambridge:Polity Press
- Habermas, Jürgen (1987b) *The Philosophical Discourse of Modernity - Twelve lectures*. Cambridge Mass.:The MIT Press
- Habermas, Jürgen (1989) *Volkssuveränität als Verfahren*. Merkur (6).
- Habermas, Jürgen (1992) «Concluding Remarks», i I. C. Calhoun (red.) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge:The MIT Press
- Hagtvet, Bernt og William Lafferty (1984) *Demokrati og demokratisering*. Otta:Aschehoug.
- Hernes, Gudmund og Willy Martinussen (1980) *Demokrati og politiske ressurser*. NOU 1980:7
- Hernes, Gudmund (1984) «Media: struktur, vridning, drama». *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 1, 1984.
- Høyer, Svennik (1995) *Politiske informasjoner og konfigurasjoner i nettverksalderen*, i Strand (1995)
- Kant, Immanuel (1781/1956) *Kritik der reinen Vernunft*. I W. Weischedel: *Werke*, Bd. 2. Wiesbaden:Insel.
- Lafferty, William M. (1981) *Participation and Democracy in Norway*. Oslo:?
- Lorentzen, Håkon (1994) *Frivillighetens intergrasjon*. Oslo:?
- Loftager, Jørn (1994) *Den politiske offentlighet i teori og i praksis*, i Erik Oddvar Eriksen (red.) *Den politiske orden*. Oslo:TANO
- Manin, Barry (1987) «On Legitimacy and Deliberation» i *Political Theory* 15:338-368
- March, James og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. New York:The Free Press
- Milbrath Lester W. og M. L. Goel (1977) *Political Participation*. Chicago:Rand McNally

- Nordby, Trond (1994) Korporatisme på norsk. 1920-1990. Oslo:Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. og Harald Sætren (1980) Massemedier, eliter og menigmann, i J. P. Olsen (red.)  
Meninger og makt. Oslo:Universitetsforlaget
- Omdal, Helge (red.) (1988) Informasjonskløftene og demokratiet. Oslo:Universitetsforlaget
- Pateman, Carole (1970) Participation and Democratic Theory. Cambridge:University Press
- Rawls, John (1985) «Justice as Fairness: Political not Metaphysical». *Philosophy & Public Affairs*, vol. 14, no. 3.
- Richardson, I. J. (red.) (1982) Policy Styles in Western Europe. London:Allen & Unwin
- Rokkan, Stein (1995) «Stemmene teller, ressursene bestemmer», i Stat, nasjon, klasse, Det Blå Bibliotek. Oslo:Universitetsforlaget
- Rommetvedt, Hilmar (1995) Miljølobbyisme og næringskorporatisme? Norske miljø- og nærings organisasjoners politiske påvirkning. LOS-senter notat 9522.
- Raaum, Odd (1986) Pressens tøyelige etikk. Oslo:?
- Schudson, Micheal (1992) «Was there ever a Public Sphere? If So, When? Reflections on the American Case», i I. C. Calhoun (red.): Habermas and the Public Sphere. Cambridge:The MIT Press
- Sejersted, Francis (1983) Politikk som interessekamp eller styringsproblem, i Bergh (red.) (1983)
- Sejersted, Francis (1990) Det liberale samfunn. Arbeidsnotat nr. 16. Senter for teknologi og menneskelige verdier. FOSFOR. UiO.
- Sejersted, Francis (1993) Managere og konsulenter som manipulatorer. Noen refleksjoner over etikkens suspensjon. Arbeidsnotat fra TMV, UiO.
- Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995) Frivillig organisering og demokrati. Oslo:Det Norske Samlaget
- Sellstedt, Bo (1992) Samhällsteorier. Vad har Giddens, Habermas m. fl. at säga ekonomer?  
Lund:Studentlitteratur
- Sivertsen, Erling (1995) Tango for to? Om informatører, journalister og strukturelle trekk ved nyhetsbildet. *Sosiologisk Tidsskrift* (3) nr. 4, 1995
- Strand, Odd (red.) (1995) Informasjon. På terskelen til år 2000. Oslo:TANO

Strømsøe, Thorstein (1980) Opinion og utenrikspolitikk. Historisk institutt, Universitetet i Trondheim

Sørbø, Jan Inge (1991) Offentleg samtale. Innføring i presse-etiske grunnspørsmål. Oslo: Det Norske Samlaget.

Til, J. V. (1988) Mapping the Third Sector. New York

Verba, Sidney, Norman H. Nie og Jae-on-Kim (1978) Participation and Political Equility. London: Cambridge University Press

Vestheim, Geir (1990) Høgt opp og langt fram. Om informasjonsarbeid i den offentlige sektoren. Østlandsforskning 1990. ØF-rapport nr. 22:1990.