

# Demotiverte og uansvarlige folkevalgte?

## Politiske ambisjoner blant norske kommunestyrerepresentanter

Av JACOB AARS

This article deals with politicians' motivations and their relation to electoral accountability. The context of the discussion has been certain characteristics of local political recruitment in Norway. A point of departure has been an apparent motivational deficit in Norwegian local politics. The paper makes a critical assessment of the so called "ambition theory" of politics, developed by Schlesinger. Schlesinger's motivational assumption is discussed in terms of a) intensity of ambitions and b) alternative forms of motivation. Eventually is furthered a supplementary view on motivation based on the observation that a major share of local politicians in Norway enter politics more or less unmotivated. Nevertheless, instead they seem to develop motivations along the way. This activation perspective raises the question of electoral accountability. A major conclusion is that accountability cannot be obtained without anchoring representatives in an encompassing and continuous public debate.

### Innledning

Moderne demokratier er for det meste representative demokratier. Dette gjelder også det lokale demokratiet. Samfunnsborgerne øver innflytelse over den lokale politikken først og fremst gjennom valgte kommunestyrerepresentanter, ikke direkte. Det representative demokratiet henter sin legiti-

tet først og fremst fra valg basert på konkurranse mellom kandidatene. De folkevalgte kan styre på vegne av samfunnsborgerne nettopp fordi de er blitt valgt av disse i frie og kompetitive valg. Det kompetitive elementet forutsetter at politikere er motiverte til å konkurrere om velgernes stemmer. På denne måten kan det sies at teorien om det repre-

sentative demokratiet baserer seg på noen grunnleggende *motivasjonsantagelser*. I denne artikkelen skal jeg undersøke forholdet mellom kvaliteten på det representative demokratiet og et sett *motivasjonsantagelser*. Analysen skal i første rekke baseres på observasjoner fra norsk lokalpolitikk.

Kvaliteten på forbindelsen mellom velgerne og de valgte er påvirket av flere forhold. For det første er denne forbindelsen avhengig av i hvilken grad folk deltar i politikken. Den vanligste indikator på politisk deltakelse er valgdeltakelse. Men hvorvidt folk stemmer ved valg er et utilfredsstillende mål på politisk deltakelse både fordi det å stemme er en sjelden foreteelse og fordi valghandlingen krever forholdsvis liten innsats av den enkelte. Folk kan engasjere seg i en rekke andre politiske aktiviteter i tidsrommet mellom valgene. Disse aktivitetene kan ofte være både mer kontinuerlige og mer intensive. Selv om slike aktiviteter kan betraktes som støttende til det politiske systemet, kan en også tenke seg at folk benytter alternative kanaler for å uttrykke sine politiske holdninger. Slike kanaler kan dels vokse frem i konflikt til etablerte politiske institusjoner.

For det andre er forbindelsen mellom velgerne og de valgte i et representativt demokrati avhengig av de valgtes representativitet. Kravet om representativitet er basert på ideen at de sammensetningen av de valgte skal avspeile velgerne med hensyn til sosial bakgrunn og holdninger. Det antas at en folkevalgt forsamling som er representativ for samfunnsborgerne vil kunne ta hensyn til et bredere spekter av holdninger og

interesser enn en som er skjevt sammensatt i forhold til befolkningen.

For det tredje er kvaliteten på forbindelsen mellom velgerne og de folkevalgte avhengig av velgernes mulighet til å holde politikerne til ansvar. En slik *demokratisk kontroll*<sup>1</sup> innebærer at velgerne vil disiplinere politikernes adferd på forhånd og kontrollere deres beslutninger i etterkant av at de treffes.

Det kan argumenteres for at lokaldemokratiet stilles overfor vanskelige utfordringer på alle de tre områdene som er nevnt ovenfor. En åpenbar utfordring er at deltakelsen i lokal politikk later til å synke. Tydeligst kommer dette til uttrykk gjennom den synkende deltakelsen ved lokale valg. Valgdeltakelsen ved norske kommunevalg nådde sitt toppunkt i 1963, da 81 % av velgerne avla stemme. Etter dette har oppslutningen om lokalvalgene vist en synkende tendens. Ved siste valg, høsten 1999, var valgdeltakelsen kun 59 %. Bortsett fra valgdeltakelsen, synes det også som om partiene mister medlemmer. Andelen innbyggere som er medlem av et politisk parti har sunket fra ca. 20 % midt på 50-tallet til 12 % midt på 90-tallet (Bjørklund 1999:225).

En annen utfordring for det lokale demokratiet er den sosialt skjeve rekrutteringen av de folkevalgte. Lokalpolitikkerne utgjør ikke noe sosialt tverrsnitt av befolkningen. I Norge, som i de fleste andre europeiske land, er middelaldrende menn med høy utdannelse og inntekt meget klart overrepresentert i kommunestyrene (Hagen og Sørensen 1997:185, Larsen og Offerdal 1992:18). Sosial ulikhet i deltakelse er på ingen måte noe nytt fenomen. På

enkelte områder har det i stedet foregått en utjevning mellom ulike grupper. I løpet av de siste 30 årene har kvinneandelen i kommunestyrene økt fra ca. 10 % (Raaum 1995:253) til 34 % ved det siste kommunevalget. Men fremdeles er mannlige representanter i klart flertall. I tillegg ser det ut til at unge kandidater når opp i kommunepolitikken.

Den tredje utfordringen for det lokale demokratiet dreier seg om velgernes mulighet til å holde politikerne til ansvar. Et dominerende syn på demokratisk kontroll går ut på at velgernes mulighet til å utøve slik kontroll med de folkevalgte avhenger av politikernes ønske om å bli gjenvalgt (Mayhew 1974, Schlesinger 1966, 1994). Ønsket om å bli valgt betyr ikke bare at velgerne har et virkemiddel til å straffe eller belønne politikerne *i valg*. Dette ønsket ventes å virke disiplinerende på politikerne mellom valgene ettersom de folkevalgte kan antesipere velgernes dom. Antagelsen er at politikeres handlinger i hovedsak må forstås som en respons på deres ambisjon om å gjøre politisk karriere. Dette kan vi kalle *ambisjonsteser*.

Et spesielt trekk ved norsk lokalpolitikk er det høye personskiftet ved lokalvalgene. To av tre lokalpolitikere forlater kommunepolitikken ved hvert kommunevalg (Larsen og Offerdal 1994:83). Dette hadde kanskje ikke blitt oppfattet som et stort problem dersom utskiftningen var et resultat av at velgerne brukte sin mulighet til å kaste politikere som ikke gjorde jobben sin. Imidlertid viser det seg at personskiftet i all hovedsak skyldes at politikerne trekker seg frivillig (Offerdal og Østrem 1990:72). Ettersom personskiftet hoved-

sakelig skyldes at politikerne selv ønsker å trekke seg fra sine verv, fratas velgerne et viktig virkemiddel til å kontrollere politikerne. Dersom vi er opptatt av velgernes mulighet til å utøve demokratisk kontroll over de valgte gjennom kommunevalgene, kan det synes som om norsk kommunepolitikk er preget av et *motivasjonsunderskudd*.

Til tross for at norsk lokaldemokrati står overfor viktige utfordringer, ville det ikke være riktig å si at lokaldemokratiet er i krise. Valgdeltakelsen har sunket, men folk deltar på mange andre arenaer. Deltakelsen i det som har blitt kalt "irregulære" politiske aktiviteter har økt samtidig som valgdeltakelsen har falt (Bjørklund 1999:238). Den allmenne villigheten til å påta seg verv er høy, og velgerne har stort sett tillit til både lokalpolitikere og lokalpolitiske institusjoner. Høyt personskifte kan heller ikke tolkes som et kriseteegn ettersom utskiftningstakten blant norske kommunepolitikere har vært høy helt tilbake til første verdenskrig (Aarethun 1993:112).

Ut fra ambisjonsteser er det likevel et betydelig demokratisk problem dersom politikerne ikke ønsker gjenvalg. Det frivillige personskiftet fratar velgerne deres viktigste middel til å holde politikerne til ansvar gjennom valg. Videre vil dette ventelig svekke politikernes responsivitet mellom valgene. Et politisk system der politikerne ikke har ambisjoner utgjør et problem for systemets representative kvalitet. Men samtidig er det et viktig spørsmål for demokratiteorien om et representativt demokrati er avhengig av at politikerne har karriereambisjoner. I denne

artikkelen skal jeg utforske forholdet mellom kandidatenes motivasjon og velgernes mulighet for å utøve demokratisk kontroll over de valgte. Bakgrunnen for diskusjonen er det tilsynelatende motivasjonsunderskuddet blant norske lokalpolitikere.

I hovedsak skal jeg konsentrere drøftingen om fire spørsmål. Alle dreier seg om forholdet mellom politikernes motivasjon og velgernes mulighet til å holde dem til ansvar:

- 1) Motivasjonens intensitet.
- 2) Ulike former for motivasjon.
- 3) Ulike kilder til motivasjon.
- 4) Alternative motivasjonsantagelser og deres implikasjoner for forbindelsen mellom velgere og valgte.

Som en innledning til drøftingen av punktene ovenfor skal jeg gjøre nærmere rede for hvordan personskiftet kan betraktes som et demokratiproblem ut fra ambisjonstesen.

## Personskifte som demokratiproblem

Ambisjonstesen bygger på en grunnleggende motivasjonsantagelse: Politikere er drevet av *egeninteresse*. Dersom politikerne ikke er motivert ut fra ønsket om å gjøre politisk karriere, kan resultatet bli at responsivitet og velgeransvarlighet svekkes. På denne bakgrunn er det nødvendig å peke på noen særtrekk ved rekrutteringen av norske kommunepolitikere. To trekk ved rekrutteringen har vi vært inne på allerede: 1) Den hyppige utskiftningen av kommunestyrerepresentanter og 2) personskiftets

frivillige karakter. 3) En tredje observasjon er at en betydelig del av listekandidatene blir nominert til en valgliste uten at de selv har noe ønske om det. To tredjedeler av listekandidatene ser seg selv primært som "listefyll"-kandidater (Aars og Offerdal 1998:214). En tredjedel av dem som blir valgt inn i kommunestyret oppgir at de ble nominert som slike "listefyll"-kandidater (Aars 1998:130). De havner i kommunestyret til tross for at de egentlig ikke hadde noe ønske om å bli valgt. Det er naturligvis en mulighet at folk er kledelig beskjedne når de blir spurt om sine politiske ambisjoner. Ikke desto mindre vet vi at svært mange faktisk velger å slutte i politikken. Disse mener med andre ord alvor når de oppgir at de ikke sikter mot en politisk karriere. Lokalpolitisk rekruttering i Norge er således preget av nølende kandidater. Mange deltar, men bare et mindretall velger å holde på sine tillitsverv. Politiske ambisjoner og karriere synes å være fremmed for de fleste norske lokalpolitikere.

Det er flere årsaker til at personskiftet betraktes som et demokratiproblem. Et høyt og frivillig personskifte betraktes på den ene siden som et *symptom* på den mer allmenne deltakelseskrisen. På den annen side vurderes personskiftet som et problem på grunn av de *effektene* det kan ha. For partiene, som rekrutterer kandidater til kommunale tillitsverv, er motivasjon hos kandidatene åpenbart en viktig faktor. Uvilkårlig vil en anta at en motivert kandidat vil gjøre en bedre jobb som tillitsvalgt enn en som ikke er motivert. Men i tillegg er det altså grunn til å anta at mangelen på motiverte kandidater

svekker forbindelsen mellom velgere og valgte. Som vi har påpekt tidligere: Der-som gjenvalg eller politisk karriere ikke er noe incentiv, forsvinner også velger-nes viktigste middel til å holde politik-erne til ansvar for den førte politikken. Hvis politikerne ikke ønsker å bli gjen-valgt, hvordan kan velgerne holde dem ansvarlige?

Joseph Schlesingers arbeid om karriereambisjoner i politikken utgjør det viktigste teoretiske utgangspunktet for denne artikkelen (Schlesinger 1966, 1994). Han er den som klart har formulert sammenhengen mellom representantenes politiske ambisjoner og velgernes mulighet til å holde de valgte ansvarlige for politikken de har ført eller har latt være å føre. Schlesingers arbeider er fulgt opp av en rekke andre studier som har tatt sikte på å teste ut rekkevidden av teorien.<sup>2</sup> Flesteparten av disse studiene dreier seg om det nasjo-nale nivået. Særlig er det gjort mange undersøkelser av amerikanske kongresspolitikere (Fowler 1993:100f). Spørsmålet om motivasjon hos politiske kandidater kan fortone seg annerledes på det lokale nivået. Lokalpolitikken fremstår ikke som videre glamorøs, og et lokalpolitisk tillitsverv gir neppe opplevelsen av å ha stor makt. Når be-lønningen i form av prestisje eller makt er begrenset, er det også grunn til å vente at de disiplinerende kreftene vil være svakere. Følgelig kan det være grunn til å betvile relevansen av ambisjonsteorien på lokalt nivå. Kanskje synes det litt underlig å betrakte lokalpolitikere som drevet av utsiktene til politisk karriere. Likevel er det argumentert blant norske kommuneforskere for at problemet med

personskiftet først og fremst er at det er frivillig (Hagen og Sørensen 1997:189, Larsen og Offerdal 1992:28). Mangelen på politiske ambisjoner blant norske kommunestyrerepresentanter betraktes som et problem for demokratiet. Poli-tiske karrieremuligheter betraktes som det viktigste incentivet for politikerne til å handle i tråd med mandatet fra velgerne.

## Teorien om politiske ambisjoner og forbindelsen til velgerne

Teorien om politiske ambisjoner postu-lerer en sammenheng mellom politiker-nes motivasjon og det politiske syste-mets representative kvalitet. Denne ideen er forankret i Joseph Schumpeters syn på demokratiet. Schumpeters grunnantagelse var at samfunnet består av forskjellige og dels uforenlige inter-resser. For Schumpeter var demokratiet primært en *metode* for å komme frem til rettferdige og fornuftige politiske løsninger. Han definerte demokrati som "That institutional arrangement for arri-ving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote." (Schumpeter 1961:269). Elitedemokratiet, slik det fremtrer hos Schumpeter, innebærer en erkjennelse av at noen få nødvendigvis må styre over de mange. Det sentrale spørsmålet er ikke det numeriske for-holdet mellom massene og eliten, men de kvalitative sidene ved denne for-bindelsen. Et nøkkelbegrep i denne sam-

menhengen er "accountability", eller velgernes mulighet til å holde politikere ansvarlige (Eulau 1976:21, Eulau og Prewitt 1973:219). Et grunntrekk ved liberale politiske institusjoner er at noen ganske få autoriseres til å kunne utøve makt over et flertall av befolkningen. Men med makten følger også et ansvar. De få styrende skal forholdsvis lett kunne identifiseres og holdes til ansvar dersom de gjør en dårlig jobb. Valg basert på konkurranse mellom kandidater er den institusjonen som skal borge for at innholdet i politikken blir mest mulig i tråd med velgernes preferanser. Ansvar gjøres gjeldende ved at representanter kastes fra sine verv. Men trusselen om å bli kastet vil gjerne være nok til å disiplinere representantene.

Politikerens ønske om å bli gjenvalgt binder ham til elektoratet. Det representative demokratiet hviler i så måte på politikernes karriereambisjoner. Dersom incentivet om gjenvalg fjernes, vil politikeren formodentlig fjerne seg fra mandatet han er gitt fra velgerne. Ambisjonsteoriens menneskesyn kan sies å være pessimistisk, men på samme tid realistisk. Den forutsetter ingen overindividuell eller kollektiv bevissthet hos de folkevalgte. På den annen side utelukkes ikke en slik kollektiv bevissthet, men teorien hviler altså ikke på en slik forutsetning. Problemet i følge ambisjonsteorien er ikke at politikere har for sterke politiske karriereambisjoner, men at de mangler ambisjoner.

Anthony Downs' "An Economic Theory of Democracy" utfylte Schumpeters bidrag ved å raffinere den grunnleggende motivasjonsantagelsen: *Egeninteressen* (Downs 1957). Den sterke

sammenhengen mellom egeninteresse og velgeransvarlighet hos de folkevalgte kommer til uttrykk i flere arbeider i tradisjonen etter Downs. Som vi har vært inne på tidligere, ser vi dette tydeligst hos Joseph Schlesingers "Ambition and Politics" fra 1966, der han slår fast følgende:

"No more irresponsible government is imaginable than one of high-minded individuals unconcerned for their political futures. In democracies, the desire for election, and, more important, reelection, provides the electorate with a powerful control over public officials."

Det antydes av Schlesinger at mange politikere helst ville fravike den politikken de var valgt på. Men ettersom det ikke kan gjøres uten å ødelegge ambisjoner for fremtiden, er det mer sannsynlig at politikere vil avstå fra denne fristelsen. Ved siden av Schlesinger, har David Mayhew rettet oppmerksomhet mot ambisjonenes betydning for forbindelsen mellom velgere og valgte. Han ser politikere som "single-minded seekers of reelection". (Mayhew 1974:5):

"Reelection underlines everything else, as indeed it should if we are to expect that the relation between politicians and public will be one of accountability." (Mayhew 1974:16f)

Ønsket om gjenvalg er i følge Mayhew helt bestemmende for folkevalgtes adferd, og det er dette ønsket som sikrer forbindelsen til velgerne; det han kaller "the electoral connection".

Schlesingers bidrag betydde et skifte av fokus innenfor representasjonsteori.

Tidligere hadde representasjonsteori i stor grad vært konsentrert om kandidatenes sosiale bakgrunn; hvor de kom fra. Dette har vært betegnet som en sosiologisk tradisjon (Fowler 1993:43f). Schlesingers bidrag innevarslet et skifte i retning av en økonomisk inspirert tradisjon. Den nye tradisjonen la også mindre vekt på faktorer som roller og sosialisering. Schlesingers teori spurte ikke etter hvor politikerne kom fra, men hvor de hadde tenkt seg. Politikernes fremtidige mål ble det sentrale for å forklare deres adferd. Ett særlig viktig aspekt ved politikernes adferd er måten de forholder seg til velgerne. Følgelig blir denne relasjonen primært en funksjon av politikernes fremtidige politiske ambisjoner. Gjennom valg konkurrerer politikerne om velgernes gunst. De som blir valgt får et mandat fra velgerne. Mandatet virker retningsgivende for politikerne gjennom den etterfølgende valgperioden. I tillegg vil den egenyttige politiker søke å antesipere velgernes reaksjon ved neste valg.

Schlesinger skiller mellom tre forskjellige former for ambisjoner. De forskjellige ambisjonstypene har forskjellige karrieremål:

- 1) Diskrete ambisjoner: "The politician wants the particular office for the specified term and then chooses to withdraw from public office."
- 2) Statiske ambisjoner: "The politician seeks to make a long-run career out of a particular office."
- 3) Progressive ambisjoner: "The politician seeks to attain an office more important than the one he now seeks or is holding." (Schlesinger 1966:10)

Bidragene fra såvel Schlesinger som Mayhew er inspirert av Anthony Downs' rasjonelle aktørperspektiv. I tradisjonen fra Downs er økonomenes egennytte-aksiom klarest er importert til statsvitenskapen. Downs slår fast: "We assume that every individual, though rational, is also selfish." (Downs 1957:27). Selv om Schlesinger deler med Downs den grunnleggende motivasjonssantagelsen at politikere er drevet av egennytte, synes det som om det er en forskjell mellom de to når det gjelder endepunktet for karriereambisjonene. Schlesinger sier helt klart at det å nå en bestemt politisk posisjon er det endelige målet for en politiker:

"The central assumption of ambition theory is that a politician's behavior is a response to his office goals. Or to put it another way, the politician as officeseeker engages in political acts and makes decisions appropriate to gaining office." (Schlesinger 1966:6)

For Downs er det ikke posisjoner i seg selv som tiltrekker seg kandidater, men bi-produkter av posisjonene, som det å ha makt eller sosial prestisje:

"Politicians (...) are motivated by the desire for power, prestige and income, and by the love of conflict, i.e., the 'thrill of the game' common to many actions involving risk." (Downs 1957:30)

Selv om vi aksepterer at gitte posisjoner er det ultimate målet, er spørsmålet om endepunktet for politiske aspirasjoner viktig. Schlesingers begrep om progressive ambisjoner virker umiddelbart problematisk når en er opptatt av politikernes ansvarlighet overfor velgerne.

Vi blir bedt om å godta som en kjensgjerning at velgeransvarlighet hviler på politikernes ønske om å bli gjenvalgt; det vil si ønsket om å komme tilbake til det vervet han eller hun innehar for øyeblikket. De progressive ambisjonene retter imidlertid ambisjonene høyere, mot nye og mer attraktive verv. Tilsynelatende truer de oppadstrebbende ambisjonene med å kutte forbindelsen til velgerne.

Et mulig svar på dette problemet kan være at en politikers tidligere gjerninger vil hefte ved ham uansett hvilke posisjoner han velger å forfølge. Hvis det er slik, vil nye elektorater holde nye kandidater til ansvar for deres politiske fortid. Fra et lokaldemokratisk perspektiv representerer de progressive ambisjonene likevel et problem. Lokaldemokratiet avhenger av at de folkevalgte holdes til ansvar for lokal politikk. For at denne lokale velgerforbindelsen skal være virksom, synes det også nødvendig at folkevalgte i kommunene forplikter seg til lokale politiske karrierer. Hvis de retter sine karriereaspirasjoner høyere enn lokalpolitikken, vil ambisjonene ikke fungere som den integrerende kraften mellom representant og elektorat som de er tillagt i Schlesingers teori.

## Motivasjon og velgeransvar 1: For mye eller for lite?

Det følgende avsnittet er konsentrert om to aspekter ved teorien om politiske ambisjoner:

1) Muligheten for at overdrevne

ambisjoner gir uforsonlig politikk

2) Politiske ambisjoners private karakter

Ambisjonstesesen sier at egennyttig adferd på individnivå vil være fordelaktig på kollektivt nivå. Det vil tjene det politiske fellesskapet at politikere forfølger egennytte. På denne måten utgjør Schlesingers teori en parallell til Adam Smiths "economic man". Dette er også påpekt av James D. Barber: "Competition will serve as an invisible hand to guide the supply of candidates to the offices that demand them." (Barber 1967:2). Eller, som en annen Barber, Benjamin, har sagt det på et senere tidspunkt: "... the pursuit of private interests is miraculously made to yield the public good." (Barber 1984:144).

Store deler av den politiske teorien har vært grunnleggende skeptisk til aksiomet om at egeninteresse skulle være den primære kilden til velgeransvarlighet og responsivitet hos de folkevalgte. Skepsis til overdreven egennytte i politikken uttrykkes klart allerede hos Platon. Han ønsker seg i stedet politikere som egentlig ikke ønsker å påta seg styringsoppgaver:

"... the truth is that the State in which the rulers are most reluctant to rule is always the best and most quietly governed, and the state in which they are most eager, the worst." (Platon 1976:554)

Hvordan kan egeninteressen hos enkeltpolitikere sikre at vi får gode og rimelige beslutninger for folk flest? Intuitivt ville vi kanskje anta at politikernes motivasjon skulle være uegennyttig eller til og



med altruistisk dersom beslutningene skulle bli best mulige for fellesskapet. Egeninteressen skulle man tro var fellesskapets verste fiende. Egennyttige individer synes ikke å være det beste materialet for å skape fellesskapsorienterte politikere. Ikke minst skulle vi anta at det å representere krevde en slags utvidet bevissthet. Representasjon innebærer jo at den som ikke kan være tilstede likevel skal kunne delta gjennom sine valgte representanter.

På den andre siden: Når man fremhever politikeres private ambisjoner, erkjenner man samtidig betydningen av konflikt i politikken. Antagelsen om at politikere er motivert ut fra egennytte står i kontrast til den potensielt totalitære ideen om fellesinteressen og det felles beste. I dette ligger også et viktig bidrag til demokratiteorien (Mansbridge 1990:10). Teorien om politiske ambisjoner erkjenner således at forskjellige aktører har forskjellige interesser. Men diskusjonen om interessekonflikter må også ta hensyn til at interesser blir forfulgt med forskjellig grad av intensitet (Dahl 1956:91). Derfor vil også noen konflikter bli mer intense og uforsonlige enn andre konflikter. På et politisk system kan det virke desintegrerende at egennyttige aktører følger sine interesser med sterk intensitet.

Et mulig svar på dette problemet kan være at ambisjonenes intensitet balanse-res av sin egen kraft. Dette argumentet er sentralt i den amerikanske grunnloven. Det er sentralt i tanken om maktfordeling. Madison sier at "ambition must be made to counteract ambition" (Hamilton, Madison, Jay 1961:322).

Hirschmann sonderer mellom egeninteresse og pasjoner (Hirschmann 1977:31, 42). Pasjoner er affektive og derfor grunnleggende ubeherskede, mens ambisjoner er rasjonelle og således noe man har herredømme over. Derfor skal ambisjoner demme opp for pasjoner.

Et beslektet spørsmål dreier seg om karriereambisjonenes private karakter. Er det ikke et paradoks at private ambisjoner skal fremme det felles beste? Harold Lasswell oppsummerte den politiske personligheten med denne karakteristikken. "Private Motives. Displaced on Public Objects. Rationalized in Terms of Public Interest." (Lasswell 1948:38). Schumpeters versjon av det representative demokratiet erkjenner at politikere er drevet av privat egeninteresse, men gjennom valginstusjonen begrenses private ambisjoner og omskapes til fellesinteresse. Spørsmålet kan også snus: Det har vært argumentert for at begrensninger på individer, for eksempel ved at politikere trues med ikke å bli gjenvalgt, vil styrke borgernes selvdisciplin også på andre områder. Dette henger sammen med synspunktet om at politisk deltakelse skaper bedre samfunnsborgere. George Kateb argumenterer for at begrensningene som legges på offentlige tillitsvalgte er gunstig fordi egenkontroll styrker et samfunns demokratiske kultur (Kateb 1992:43f). Han presenterer dette som sitt viktigste forsvar for det representative demokratiet. En mulig innvending mot et slikt syn er at begrensninger kun stimulerer til strategisk adferd: I de tilfellene der trusselen om sanksjoner er fjern eller fraværende, er den enkelte fri til å gjøre

som han vil. Et svar på denne innvendingen er at begrensninger på den enkeltes adferd over tid vil føre til at normer internaliseres.

Diskusjonen om karriereambisjonenenes intensitet berører spørsmålet om egennyttige politikere skal betraktes som en nødvendighet eller et ideal. Rasjonelle modeller, som Schlesingers ambisjonsteori, er ambivalente på dette punktet. Som vi allerede har sett, ønsket de amerikanske grunnlovsfedrene at ambisjoner skulle motvirke ambisjoner. Schlesinger synes å innta et lignende standpunkt: Ambisjoner skal oppmuntres og begrenses på en gang. Schlesinger tillegger *politiske institusjoner* en helt sentral funksjon både i å stimulere og demme opp for personlige ambisjoner. Institusjoner representerer "mulighetsstrukturer" for ambisiøse politikere. De viktigste elementene i mulighetsstrukturen er antallet verv og utskiftningen av tillitsvalgte (Marwick 1976:31). Det bør helst være en viss etterspørsel etter disse mulighetene. I det norske tilfellet synes det å være liten konkurranse om tillitsverv. Derfor er det også fare for at institusjonene ikke virker til å disiplinere de tillitsvalgte.

Jane Mansbridge påpeker at politiske institusjoner ofte har vært utformet som om alle handlet ut fra egeninteresse (Mansbridge 1990:6). Dette kan beskrives som en *realistisk* posisjon ved at egennytten er et faktum vi må akseptere selv om vi hadde ønsket at det ikke var slik. På den annen side går blant annet Schlesingers syn ut på at egeninteressen gir et mer stabilt fundament for forholdet mellom velgere og valgte. I følge dette argumentet synes egeninte-

ressen å ha et normativt fortrinn i forhold til andre former for motivasjon: Motivasjon hos enkeltindividers gir ønskede effekter på kollektivt nivå. Downs slår fast at "social functions are usually the by-products, and private ambitions the ends, of human action." (Downs 1957:29). Kollektive virkninger fremkommer som aggregater av individuelle handlinger, men institusjonene behøves for å gi retning til individuelle handlinger.

En siste bemerkning skal gjøres i forbindelse med spørsmålet om mulighetstrukturer og institusjoner som karrieremuligheter. Michels ville trolig si at spørsmålet om ambisjonenes intensitet måtte spesifiseres i forhold til individers sosiale status (Michels 1962). I følge Michels er organisasjoner særlig utsatt for oligarkidannelser dersom posisjoner i organisasjonen representerer karrieremuligheter for medlemmer med lav sosial status. Medlemmer med lav sosial vil ha færre alternative karrieremuligheter. Følgelig vil også disse medlemmene være mest tilbøyelige til å holde fast på de posisjonene de har oppnådd. En fare er at disse gradvis vil fjerne seg fra de jevne medlemmene av organisasjonen. Tilsvarende vil det være større fare for at folkevalgte fra lavere sosiale sjikt distanserer seg fra elektoratet. Michels vil i dette tilfellet representere en form for kombinasjon av det økonomiske og det sosiologiske perspektivet, som er diskutert ovenfor.

## Motivasjon og velgeransvar 2: Implikasjoner av ulike motivasjonstyper

Hos Schlesinger og Mayhew antas det at politikere er motivert ensidig ut fra deres ønske om å nå bestemte posisjoner. Mayhew sier det slik: "... The electoral payment is for positions rather than for effects." Dette innebærer at politikere, realistisk sett, ikke har noen interesse av innholdet i politiske vedtak. Men selv om egennytte-antagelsen fremholdes som den eneste realistiske, har flere studier vist at trekk ved innholdet i politikken har betydning både som en motivasjonsfaktor i politisk rekruttering og som en faktor i politiske prosesser.<sup>3</sup>

Downs definerer egeninteresse som ønsket om å tilfredsstille egne ønsker. Interessebegrepet knyttes som oftest til grupper av individer med felles interesser. Selv om dette interessebegrepet fremdeles er instrumentelt, dreier interessene seg først og fremst om politisk innhold. Downs anskueliggjør forskjellen mellom to motivasjonsantagelser i sin velkjente formulering: "Parties formulate policies in order to win elections rather than win elections in order to formulate policies." (Downs 1957:28). Downs aksepterer at det eksisterer andre grunnlag for handling enn egeninteressen, men han behandler for eksempel altruistiske handlinger som heroiske og, således, eksepsjonelle. Hensynet til forenklede modeller fører også til at han velger å se bort fra andre motivasjonstyper enn egennytten.

I det følgende skal jeg drøfte noen forskjellige motivasjonsantagelser. Disse er primært empirisk baserte. I stedet for å akseptere Schlesingers ambisjonstese som et uomtvistelig premiss, skal vi se på politikeres motivasjon som noe som varierer. Fra Schlesingers ambisjonstese kan det utledes at det er en sammenheng mellom politikeres motivasjon og velgerens mulighet til å holde politikere ansvarlige. Det avgjørende spørsmålet vil således være: Hvilken betydning har forskjellige motivasjonsantagelser for forbindelsen mellom velgerne og de valgte, for politikernes "accountability"? Prinsipielt er det mulig å tenke seg en lang rekke typer motivasjon for å bli politiker, og motivasjonen er sammensatt. En uttømmende redegjørelse for motivasjonstyper vil bli for omfattende. Her skal jeg konsentrere meg om noen relativt få kategorier som har vist seg å være viktige empirisk og som skaper noen teoretiske dilemma i forhold til politisk representasjon og ideen om velgeransvarlighet.

Jeg skal drøfte de følgende kategoriene:

- 1) Politiske karriereambisjoner
- 2) Policy-orientert motivasjon
- 3) Samfunnsplikt

1) *Politiske karriereambisjoner*: Denne motivasjonsantagelsen er gjort rede for i de foregående avsnittene. Karriereambisjonene er rettet mot posisjoner og ikke innholdet i politiske saker. I tillegg til de personlige ambisjonene la Schlesinger stor vekt på institusjonene som gir retning til karriereønskene. Ambisjoner skulle både oppmuntres og innrammes institusjonelt. Institusjonene

representerer mulighetsstrukturer. Mulighetsstrukturen bestemmes ut fra flere forhold. En viktig faktor er antallet ledige verv sett i forhold til antallet velgere. I forlengelsen av dette kan det antas at lengden på valgperioden og personskiftet blant dem som innehar vervene vil være viktige faktorer for mulighetsstrukturen. Måten nominasjonsprosessen er organisert på vil være et annet forhold som påvirker mulighetsstrukturen.

2) *Policy-orientert motivasjon*: I motsetning til tesen om karriereambisjoner, understrekes her betydningen av politikens innhold. Substansen i politiske vedtak er ikke likegyldig for politikere. Den viktigste motivasjonen i dette tilfellet er muligheten til å skape eller endre noe. I likhet med ambisjonstesen er dette en instrumentell kategori ved at folkevalgte søke å oppnå bestemte utfall. Lester Milbrath har beskrevet instrumentell handling nettopp i disse termene: "Instrumental action, (...) is oriented primarily toward manipulating and changing things." (Milbrath 1965:12). Makt til å kunne gjennomføre en bestemt politikk blir viktig i et slikt perspektiv. Tillitsposisjoner kan være én måte å oppnå en slik makt på, men i dette tilfellet er posisjoner kun midler til å oppnå et substansielt mål, ikke mål i seg selv. Dersom målet kan nås med andre midler, vil aktører tendere mot å velge disse.

Policy-orienteringer kan ha forskjellig fokus. Et slikt fokus kan være *ideologi*, et annet kan være bestemte *saker* og et tredje fokus kan være bestemte *sosiale grupper*. Orientering mot bestemte grupper kan minne om en altru-

istisk orientering, særlig dersom den gruppen en velger å arbeide for er underprivilegert eller marginalisert. Disse tre formene for policy-orientering er ikke gjensidig utelukkende, verken analytisk eller empirisk. En empirisk undersøkelse av lokalpolitikere i Finland og Norge viser at mange liste-kandidater og kommunestyremedlemmer er saksinstrumentalister samtidig som de er opptatt av bestemte grupper. Dels kan dette skyldes at en sak kan være knyttet til en bestemt gruppe, og dels kan det skyldes at den enkelte politiker kan ha begge disse orienteringene samtidig. Når det gjelder ideologi, viser en nyere undersøkelse av partimedlemmer i Telemark fylke (län) at ideologi er en meget sterk mobiliserende faktor blant dem som blir medlemmer av et politisk parti (Offerdal og Ringkjøb 1998:19). Til tross for varslere om at ideologiene har utspilt sin rolle, viser det seg at ideologisk tilhørighet stadig er den viktigste motivasjon blant dem som valgte å bli medlemmer av et politisk parti.

Generelt synes det som om forskjellige former for policy-orienteringer spiller en svært viktig rolle som motivasjonsfaktor for dem som går inn i lokalpolitikken. Ambisjonsteorien hevder at det først og fremst er karriereambisjonene som skaper grunnlaget for at velgerne kan kontrollere politikerne. Hvilke implikasjoner har det for velgernes mulighet til å utøve demokratisk kontroll når så mange lokalpolitikere er motivert ut fra trekk ved innholdet i politikken?

Et viktig forhold i denne sammenhengen er at folk signaliserer overfor

omverdenen hvem de er gjennom de målene de setter seg. John Kingdon har påpekt at ideer skaper forpliktelser så snart de er lansert (Kingdon 1993:82). Slik forplikter politikernes ideer overfor velgerne. Av de tre policy-orienteringene som er nevnt ovenfor er kanskje saksorienteringen den mest problematiske. Det er to grunner til dette. *For det første* opphører i prinsippet den saksinstrumentelle motivasjonen når en sak er vunnet. Derfor gir denne motivasjonsformen ikke en kontinuerlig forpliktelse overfor elektoratet, slik det hevdes at karriereambisjoner gir. Noen ganger kan et politisk nederlag kanskje også være så sviende eller overveldende at politikeren er fristet til å gi opp kampen for denne saken. En annen mulighet er at den saken en representant ble valgt inn på en eller annen måte blir mindre relevant i løpet av valgperioden. Da kan det også argumenteres for at forbindelsen til velgerne er svekket. I dette ligger finaliteten i den saksinstrumentelle motivasjonen. I praksis vil trolig enkelte nøkkelsaker være avgjørende for relasjonen mellom velgerne og de valgte. Dessuten: Dersom enkelte saker kan miste sin betydning, kan vi også anta at andre saker kan få fornyet betydning. Saker spiller også en rolle innenfor teorien om politiske ambisjoner, men her betraktes sakene ikke som målet for politisk handling, men som midler til å nå karriereambisjoner. For velgerne vil innholdet i sakene likevel være det viktigste. Argumentet om sakenes finalitet rammer derfor også ambisjonsteorien.

*For det andre:* Det saksinstrumentelle motivet er partikulært. Kandidater går

til valg på én eller noen få "hjertesaker". Dersom en slik kandidat blir valgt, er mandatet fra velgerne også avgrenset til disse sakene. Da er det også vanskeligere for velgerne å holde politikerne ansvarlige for deres standpunkter i andre saker. Dette har vært anført som ankepunkt mot kandidater som stiller til valg på lokallister eller enkeltsakslistene. På den andre side kan det sies at velgerne ved å gi sin stemme til en "ensaks-kandidat" samtidig gir denne kandidaten en stor grad av autonomi innenfor andre saksområder. I tillegg vet vi at mange partikandidater også velger å profilere seg på én eller noen få saker.

3) *Samfunnsplikt:* Denne motivasjonsformen viser til en norm blant samfunnsborgerne om å være beredt til å påta seg et offentlig tillitsverv når man blir forespurt. Et politisk verv er verken en belønning eller et middel til å nå et mer endelig mål. I stedet oppfattes det her som en plikt for alle samfunnsborgere å påta seg politisk verv dersom en blir bedt om det. Dette er en ikke-instrumentell kategori ettersom samfunnsplikten ikke stiller opp et spesifisert mål for engasjementet. Mens de to foregående motivasjonstypene reflekterer en liberal politisk filosofi, er samfunnsplikten knyttet til et republikansk syn på politikk.

Den tidligere refererte studien av lokalpolitikere i Norge og Finland viser at samfunnsplikt er en utbredt motivasjonstype blant så vel kandidater som folkevalgte, særlig i Norge (Aars 1998:222). En lignende observasjon er gjort blant amerikanske delstatspolitikere, men pliktoppfatningen har her en litt annen valør (Bessette

1994:XV). Denne "devotion to duty" eller "sense of personal responsibility", som Joseph Bessette snakker om, viser til en arbeidsmoral i forhold til det vervet man har påtatt seg, ikke så mye en beredskap til å påta seg et verv. Det kan argumenteres for at pliktetikken er institusjonalisert i den norske valglov-givningen: En person kan ikke avslå å bli nominert til en kommunevalgliste med mindre han er over 65 år, har sittet i kommunestyret siste periode eller er medlem av et annet parti enn det han blir spurt om å stå på liste for.<sup>4</sup>

Samfunnsplikten kan i noen tilfeller være del av en mer allmenn grunninnstilling: Villighet til å la seg utsette for nye erfaringer. Dette er ikke det samme som misjonæren, som ser seg som et redskap for oppfyllelse av en større hensikt. I stedet representerer den politiske beredskapen en åpenhet overfor de muligheter som livet byr på.

Hvilke implikasjoner kan en slik motivasjonstype ha for velgernes mulighet til å utøve demokratisk kontroll? Formodentlig vil pliktoppfatningen gi et godt grunnlag for å holde politikere ansvarlige. Dersom folk oppfatter politisk deltakelse som en plikt, kan man også anta at de vil handle i tråd med sin oppfatning av det felles beste. En annen viktig side ved denne holdningen er at en utbredt oppslutning om samfunnsplikten vil ha betydning for politiske rekrutteringsprosesser i kommunene. Dersom en forholdsvis stor andel av elektoratet er beredt til å påta seg offentlige verv, vil nominasjonskomiteene også ha et bredere sjikt av potensielle kandidater å velge mellom. For det første kan dette medføre at rekrutte-

ringsprosessen blir mindre elitistisk. For det andre kan det innebære at det åpner seg muligheter for lokalpolitiske karrierer også for folk som ikke hadde tenkt seg noe slikt i utgangspunktet.

Intensiteten i motivasjonen vil ventelig være mindre blant dem som ser på politikk primært som en samfunnsplikt enn hos dem som har politiske karriereambisjoner. Dette leder oss inn på spørsmålet om hvorledes motivasjon skapes i utgangspunktet. Dette er tema for det neste avsnittet.

## Et omvendt kausalforhold: Kan motivasjon skapes av deltakelse?

Empiriske arbeider har ikke bare vist at motivasjon kan være orientert i forskjellige retninger. Noen studier har vist at intensiteten i motivasjonen kan variere kraftig. Videre fremkommer det av denne forskningen at vi ikke kan ta for gitt at politiske kandidater utviser noen særlig grad av motivasjon i det hele tatt.

Et felles trekk ved de motivasjon-santakelsene vi har gjort rede for er antakelsen om at motivasjon går forut for politisk deltakelse. Men vi har observert at motivasjon kan endres som resultat av erfaring. For eksempel kan diskrete eller statiske ambisjoner, i den Schlesingerske betydningen, over tid bli transformert til progressive ambisjoner. Dersom vi aksepterer kan motivasjon kan endres som følge av praktiske erfaringer, må vi kunne tenke oss at

motivasjon også kan *skapes* av slike erfaringer. Motivasjonen til å delta blir først skapt i det man faktisk begynner å delta. En del empiriske studier har påvist betydningen av et slikt årsaksforhold.

Flere studier av norsk lokalpolitisk rekruttering viser at en betydelig del av kandidatene til kommunestyrene er nølende kandidater. En ikke uvesentlig andel av dem er ganske enkelt negativt innstilt til tanken om å la seg nominere til en valgliste. Men, som vi har sett, i den norske valgordningen er det normalt en plikt å stille til verv dersom man blir nominert. Man behøver ikke engang samtykke fra en person for å nominere ham eller henne til en liste. Begrepet "listefyll" betegner den situasjonen der en person er nominert til en liste til tross for at han egentlig ikke ønsker å bli valgt. Ved hvert kommunevalg blir en rekke slike listefyllkandidater valgt inn i norske kommunestyre. Mer enn en tredjedel av de valgte oppgir å ha vært nølende eller uvillige kandidater (Haveraaen og Offerdal 1990:15, Aars 1998:130). Denne uviljen til å stille til valg synes å være særlig sterk i Norge, men den er ikke et særegent norsk fenomen. James D. Barbers studie fra USA i 1960-årene bruker betegnelsen "reluctants" for å beskrive en klasse av politikere med ingen eller meget svake karriereaspirasjoner (Barber 1967). Enda tydeligere kommer dette frem hos Barron et al. "Drifters" er betegnelsen de bruker på en gruppe av politikere som a) i liten grad utviser politiske ambisjoner og b) sirkulerer mellom forskjellige typer lokalsamfunnsverv i stedet for å følge en oppadstigende karrierevei.

Kommunestyrevervet er ett av flere slike samfunnsverv. Generelt finner de "...remarkably little evidence of burning ambition." (Barron et al. 1991:49) blant de folkevalgte. Et annet sted påpeker de at "...candidature was not necessarily a deliberate or worked-for objective..." (Barron et al. 1991:43).

Likevel ser det ikke ut til å være tilfeldig hvem som stiller til valg. En stor andel av dem som blir nominert har tidligere tilegnet seg viktig politisk aktivitet gjennom deltakelse i ulike samfunnsaktiviteter. Men i stedet for å orientere seg mot én spesifikk stillingsposisjon eller én bestemt karriere, sirkulerer disse "drifters" mellom politiske verv og andre typer samfunnsaktiviteter. Også den norske studien gir inntrykk av at det er mulig å skjelve en bredere lokalsamfunnselite der personer beveger seg mellom lokalpolitiske verv og verv i lokale lag og foreninger (Aars 1998:145f). Aktivitet innenfor én sfære ser ut til å lede til aktivitet innenfor en annen.

Det er ikke urimelig å anta at de nølende kandidatene også blir lite engasjerte representanter dersom de blir valgt. Denne antakelsen stemmer ikke. Selv listefyllkandidatene har hatt en positiv erfaring med vervet som kommunestyrerepresentant. Deltakelse skaper politisk interesse, men i tillegg skaper deltakelse faktisk også mer deltakelse. Mange av dem som velger å slutte som kommunestyrerepresentanter forlater likevel ikke politikken. Ofte blir de rekruttert inn i andre politiske verv, innen politiske partier eller frivillige organisasjoner.

En tradisjonell motivasjonsantakelse

er at motivasjon fører til deltakelse. En eller annen form for engasjement eller interesse går forut for deltakelsen. De empiriske undersøkelsene som refereres ovenfor antyder et omvendt kausalforhold. Politiske ambisjoner er kanskje svake eller fraværende i utgangspunktet, men kan utvikles gjennom deltakelseserfaringen. Dette impliserer at interesser og preferanser skapes sosialt, gjennom politisk involvering.

Hvis vi tar dette et steg videre, betyr dette at folks evner og muligheter til å formulere interesser og preferanser avhenger av deres mulighet til å involvere seg i politisk virksomhet og bli gitt politisk ansvar. En slik observasjon har konsekvenser for debatten om sosial ulikhet i politisk deltakelse. Langs slike linjer kan det argumenteres for at adgang til deltakelsesarenaer der folk får muligheten til å skape eller formulere politiske holdninger også bør fordeles likt. En implikasjon av dette synet er at flere burde slippes til i politiske prosesser, men i tillegg vil en større grad av rotasjon blant tillitsvalgte føre til at flere får anledning til å delta. I Schlesingers termer vil begge disse institusjonelle tiltakene føre til at mulighetsstrukturen blir mer åpen.

Legger en til grunn et slikt syn, er ikke stor utskiftning av folkevalgte et problem. Dersom mange forlater sine tillitsverv, får også mange nye rekrutter muligheten til å høste politiske erfaringer. Rotasjon gir flere nye rekrutter anledning til å høste de dannelsesmessige fordelene av å inneha et politisk verv, samtidig som en større del av befolkningen tar med seg sine erfaringer inn i de politiske prosessene. Iris Marion

Young og Anne Phillips er blant dem som klart har argumentert for å åpne opp politiske institusjoner for et større spekter av erfaringsbakgrunner og for å se på forskjellighet som en ressurs (Phillips 1995, Young 2000).

Teorier om deliberativt demokrati er opptatt av at diskusjon kan bidra til å klargjøre hvilke interesser deltakerne har felles. Dersom deliberative prosesser blir inkluderende og ikke elitistiske, vil de i tillegg gi mulighet for deltakerne til å definere og omforme egne preferanser. Et hovedargument for deliberativt demokrati er at samfunnsborgernes holdninger vil bli mer autentiske (Dryzek 2000:1f). Mot dem som mener at deliberativt demokrati fremmer fellesskapsløsninger kan det innvendes at en slik klargjøringsprosess like gjerne kan virke polariserende som konsensus-skapende.

Deliberativt demokrati behøver ikke å bety direkte demokrati. Også et styresett basert på representasjon kan være tjent med en mer aktiv offentlig samtale. Representanter tvinges til å gi bedre grunner for sine standpunkter (Gutmann og Thompson 1996:129), fordi elektoratet vil være kritisk. Dersom deliberative prosesser skal ha noe å tilføre et demokrati, er det viktig at muligheten til å delta i slike prosesser omfatter så mange som mulig, ikke bare den mest taleføre eller best organiserte delen av befolkningen. Kun på denne måten kan deliberativt demokrati fungere som grunnlag for en utvidet demokratisk kontroll i et representativt styresett.



## Aktivering og demokratisk kontroll

Jeg har fremmet et *aktiveringsperspektiv* som et alternativt syn på motivasjon i studier av politisk rekruttering: Politisk deltakelse fører svært ofte til at folk blir aktivisert til ytterligere deltakelse. Dette perspektivet utelukker ikke at folk involverer seg politisk fordi de har politiske karriereambisjoner. Det utelukker heller ikke at mange går inn i politikken for å forfølge substansielle politiske målsettinger, det jeg har kalt for *policy-orientert motivasjon*. Men i stedet for å se på motivasjon som noe på forhånd gitt, har jeg argumentert for at forskjellige former for motivasjon utvikles i samspill med erfaringer. Dersom vi følger den generelle antakelsen fra Schlesinger og Mayhew om at motivasjonens form og styrke har betydning for representasjonsforholdet mellom velgere og valgte; hvilke implikasjoner har aktiveringsperspektivet på mulighetene til å øve demokratisk kontroll med de folkevalgte?

Innenfor dette perspektivet vil *rotasjon* være en primær kilde til demokratisk kontroll. Et funn er at det å inneha en politisk tillitsposisjon virker aktiviserende på dem det gjelder. To faktorer ved utformingen av de representative politiske institusjonene kan således bidra til å spre denne aktiviseringsfunksjonen på et større antall samfunnsborgere. For det første vil denne funksjonen styrkes dersom det er mange offentlige tillitsposisjoner som skal besettes. For det andre vil høy utskiftning av tillitsvalgte ha noe av den samme effekten. I tillegg har vi drøftet betyd-

ningen av å skape arenaer for bred folkelig debatt for å skjerpe samfunnsborgernes årvåkenhet overfor de folkevalgte. Eksempler på slike kan være deliberative folkehøringer (Fishkin 1995, Aars og Offerdal 2000) eller borgerjuryer (Smith og Wales 1999, Stewart, Kendall og Coote 1994). Utstrakt bruk av slike tiltak kan øke borgernes beredskap til å delta, det vil styrke deres evne til å kontrollere politikerne, og det vil tvinge politikerne til å begrunne standpunkter bedre.

Dette synet på demokratisk kontroll har som et fundament at demokratisk styring handler om vekselvis å representere og bli representert. Spørsmålet om demokratisk kontroll vil handle om a) erfaring, b) synlighet og c) beredskap. Dersom mange har *erfaring* fra offentlige tillitsverv, vil de også øke forståelsen av politiske prosesser og kompleksiteten i disse. I neste omgang vil en mer utbredt politisk erfaring blant samfunnsborgere innebære større aksept for politiske avveininger og kompromisser som er nødvendige. Sett fra de folkevalgtes side vil det være vanskeligere for politikere og komme unna med lettvinne politiske løsninger når de må forholde seg til et kritisk og årvåkent elektorat på mer kontinuerlig basis. Politiske prosesser blir mer *synlige* dersom deltakerne skiftes ut hyppig. Et siste argument for rotasjon er at bred politisk erfaring i befolkningen vil senke terskelen for selv å påta seg verv. Den allmenne politiske *beredskapen* vil bli økt.

Vi har tidligere sett at mange sirkulerer mellom forskjellige samfunnsaktiviteter og politisk arbeid. Observasjonen av slike "drifters" fører også

et nytt element inn i diskusjonen om demokratisk kontroll. Denne sirkulasjonen av deltakere forankrer den demokratiske kontrollen i et bredere sett av lokalsamfunnsaktiviteter, ikke bare i valg hvert fjerde år. Tillit eller mistillit etableres på basis av de folkevalgtes involvering i flere aktiviteter enn de som er direkte knyttet til lokalpolitiske institusjoner.

## Oppsummering

Denne artikkelen har handlet om motivasjonsantakelser innenfor studiet av lokalpolitisk rekruttering og disse antakelsenes implikasjoner for demokratisk kontroll. Bakgrunnen for diskusjonen har vært visse særtrekk ved den lokalpolitiske rekrutteringen i norske kommuner. Mer presist er det tale om et tilsynelatende motivasjonsunderskudd blant norske lokalpolitikere.

Artikkelen tar utgangspunkt i en kritisk drøfting av den såkalte "ambisjonsteser", slik den er utviklet hos Joseph Schlesinger. Schlesingers motivasjonsantakelse er drøftet i forhold til a) motivasjonens intensitet og b) alternative typer av motivasjon. Til slutt er det fremmet et supplerende syn på politisk motivasjon. Dette synet har som utgangspunkt at en rekke lokalpolitikere i Norge går inn i politikken mer eller mindre umotiverte. Likevel later de til å utvikle motivasjon underveis, etter hvert som de får erfaring. Mange nølende eller motvillige folkevalgte aktiviseres til videre deltakelse. Dette aktiviseringsperspektivet reiser spørsmålet om i hvilken grad og på hvilke måter demo-

kratisk kontroll kan utøves i et system med liten grad av motivasjon og stor grad av rotasjon blant politikerne. Det argumenteres for at rotasjon i seg selv kan skape gode betingelser for demokratisk kontroll. Slike vilkår kan skapes gjennom bred folkelig erfaring i politisk deltakelse. Erfaring vil i sin tur gi større kompetanse og innsyn i politiske prosesser, større synlighet. Til slutt vil slik utbredt erfaring senke den generelle terskelen for å påta seg verv i befolkningen; det vil gi økt politisk beredskap.

En engelsk versjon av denne artikkelen er tidligere presentert på ECPR-konferansen (European Consortium for Political Research) i Mannheim 26.-31. mars 1999. En takk til deltagerne ved arbeidsgruppen "The Changing Role of Local Councillors" for nyttige kommentarer.

## Referanser

Barber, Benjamin, 1984

"Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age." Berkeley og Los Angeles: University of California Press.

Barber, James D., 1967

"The Lawmakers. Recruitment and Adaption to Legislative Life." New Haven og London: Yale University Press.

Barron, Jacqueline, Gerald Crawley og Tony Wood, 1991

"Councillors in Crisis. The Public and Private Worlds of Local Councillors." London: Macmillan.

Bessette, Joseph, 1994.

"The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government." Chicago og London: The University of Chicago Press.

Bjørklund, Tor, 1999.

"Et lokalvalg i perspektiv. Valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer." Oslo: Tano Aschehoug.

Budge, Ian og Hans Keman, 1990

"Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States." Oxford: Oxford University Press.

Dahl, Robert A., 1956

"A Preface To Democratic Theory." Chicago og London: The University of Chicago Press.

Downs, Anthony, 1957

"An Economic Theory of Democracy." New York: Harper & Row.

Dryzek, John S., 2000

"Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics and Contestations." Oxford: Oxford University Press.

Eulau, Heinz, 1976

"Elite Analysis and Democratic Theory: The Contribution of Harold D. Lasswell." I Heinz Eulau og Moshe Czudnowski, "Elite Recruitment in Democratic Polities. Comparative Studies Across Nations." New York, London, Sydney, Toronto: Sage Publications.

Eulau, Heinz og Kenneth Prewitt, 1973

"Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies In Urban Politics." New York: Bobbs-Merrill.

Fishkin, James, 1995

"The Voice of the People: Public Opinion and Democracy." New Haven og London: Yale University Press.

Fowler, Linda L., 1993

"Candidates, Congress, and the American Democracy." Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Gutmann, Amy og Dennis Thompson, 1996

"Democracy and Disagreement. Why Moral Conflict Cannot Be Avoided in Politics, and What Should Be Done About It." Cambridge, Massachusetts; London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen, 1997

"Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati." Oslo: Tano Aschehoug.

Hamilton, Alexander, James Madison og John Jay, 1961

"The Federalist Papers." New York : New American Library.

Haveraaen, Geir og Audun Offerdal, 1990

"Opplæring av folkevalde." Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Hirschmann, Albert O., 1977

"The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before Its Triumph." Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kateb, George, 1992

"The Inner Ocean. Individualism and Democratic Culture." Ithaca og London: Cornell University Press.

Kingdon, John W., 1993

"Politicians, Self-Interesst and Ideas." I George E. Marcus og Russell L. Hanson (red.), "Reconsidering the Democratic Public." Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal, 1992

"Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken." Oslo: Kommuneforlaget..

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal, 1994

"Demokrati og deltakelse. Norske kommuner i nordisk belysning." Oslo: Kommuneforlaget.

Lasswell, Harold D., 1948

"Power and Personality." New York: W. W. Norton & Co.

Mansbridge, Jane J., 1990

"The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life." I Jane J. Mansbridge (red.), "Beyond Self-Interest." Chicago og London: The University of Chicago Press.

Marwick, Dwaine, 1976

"Continuities in Recruitment Theory og Research: Toward a New Model." I Heinz Eulau og Moshe Czudnowski (red.), "Elite Recruitment an Democratic Polities. Comparative Studies Across Nations." New York, London, Sydney, Toronto: Sage Publications.

Mayhew, David R., 1974

Notat 145/desember 1997." Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap/SEFOS.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose, 1996

"Participation in Local Politics in Norway: Some Do, Some Don't; Some Will, Some Won't." *Political Behavior*, 18(1):51-97.

Phillips, Anne, 1995

"The Politics of Presence." Oxford: Clarendon Press.

Plato, 1976

"The Portable Plato." Edited with an Introduction by Scott Buchanan. Harmondsworth: Penguin Books.

Raaum, Nina, 1995

"Women in Local Democracy." I Lauri Karvonen og Per Selle (red), "Women in Politics. Closing the Gap." Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Dartmouth.

Schlesinger, Joseph A., 1966

"Ambition and Politics. Political Careers in the United States." Chicago: Rand McNally & Company.

Schlesinger, Joseph A., 1994

"Political Parties and the Winning of Office." Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Schumpeter, Joseph A., 1961

"Capitalism, Socialism and Democracy." London: George Allen & Unwin Ltd.

Smith, Graham og Corinne Wales, 1999

"The Theory and Practice of Citizen's Juries." *Policy and Politics*, 27(3): 295-309.

Stewart, John, Elizabeth Kendall og Anna Coote, 1994

"Citizen's Juries." London: Institute for Public Policy Research.

Young, Iris Marion, 2000

"Inclusion and Democracy." Oxford: Oxford University Press.

Aarethun, Thorbjørn, 1993

"Personskifte blant dei folkevalde - ein trussel mot lokaldemokratiet?" Hovedoppgave Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Aars, Jacob, 1998

"Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken: En sammenligning av Norge og Finland." Doktorgradsavhandling. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Rapport nr. 58 (1998).

Aars, Jacob og Audun Offerdal, 1998

"Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland og Norway." *Scandinavian Political Studies*, 21(3):207-231.

Aars, Jacob og Audun Offerdal, 1998

"Representativeness and Deliberative Politics". I Nirmala Rao (red.), *Representation and Community in Western Democracies*. London: Macmillan 2000.

## Noter

1 På engelsk omtales velgernes kontroll med politikerne som "*accountability*". Begrepet impliserer at velgernes representanter gir tilkjenne og argumenterer for noen bestemte fortolkninger ("*accounts*") av virkeligheten. Disse fortolkningene må de folkevalgte senere stå til ansvar for overfor velgerne.

2 Oversikter over en del av disse studiene er gitt av Schlesinger selv (1994:42-46).

3 Se for eksempel Budge og Keman (1990), Mansbridge (1990) og Kingdon (1993).

4 Kommunelovens § 14.