

# **Parti, velgere, media og politikk**

Innflytelse på Stortingets dagsorden gjennom representasjon og  
agendasetting 1985-2001

**Gunnar Thesen**

**Hovedoppgave  
Institutt for sammenliknende politikk  
Universitetet i Bergen  
Februar 2004**

**Takk,**

til veileder Tor Midtbø, NSD og John-Erik, Tonje, Einar, familie og venner.

Bergen, 19. februar 2004

Gunnar Thesen

## Datakilder

I oppgaven benyttes følgende datakilder stilt til disposisjon gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD):

### - Fraksjonsmerknadsarkivet

Dataene i fraksjonsmerknadsarkivet ble opprinnelig innsamlet og bearbeidet av Hilmar Rommetvedt med støtte fra et europeisk prosjekt om utviklingstendenser i politiske partier i regi av European Consortium for Political Research (ECPR). Det opprinnelige materialet dekket perioden 1945-77. NSD har siden 1985 vært ansvarlig for oppdatering og tilrettelegging av datasettet.

### - Valgundersøkelsene 1985, 1989, 1993 og 1997

Henry Valen og Bernt Aardal var ansvarlige ledere for undersøkelsene og Statistisk sentralbyrå sto for innsamlingen av dataene.

### - Norske partiprogrammer 1884-2001

Prosjektet *Elektronisk arkiv av norske partiprogrammer* ble startet på initiativ av Bernt Aardal og Hege Skjeie, Institutt for samfunnsforskning (ISF). Liv Inger Fjerstad sto for innsamling, tilrettelegging og elektronisk innlesing.

I tillegg er også **NTBs nyhetsarkiv** (tilgjengelig gjennom [Mediearkivet.no](http://mediearkivet.no) AS <http://atekst.mediearkivet.no/new/>) og **Stortingsarkivets register til Stortingsforhandlinger** brukt som datakilder.

Ingen av de ovennevnte personer eller institusjoner er ansvarlig for de analyser eller tolkninger av data som er gjort i denne oppgaven.

# Innholdsliste

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>6</b>
<b>I INNLEDNING .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Problemstilling og disposisjon.....</b>	<b>8</b>
<b>II TEORI.....</b>	<b>11</b>
<b>2 Representasjonsteori.....</b>	<b>13</b>
2.1 Delegat vs. tillitsmann.....	14
2.2 Bundet vs. fritt mandat .....	15
2.3 Det partibundne mandat .....	17
2.3 Dimensjoner ved representasjon .....	21
2.4 Kritikk – representasjonsteoriens svakheter.....	23
<b>3 Offentlig opinion – offentlig politikk.....</b>	<b>25</b>
3.1 Avhengig variabel - politisk <i>handling</i> .....	26
3.2 Avhengig variabel - <i>makropolitikk</i> .....	28
3.3 Representasjon som prosess i tid.....	30
3.4 Kritikk - få uavhengige variabler .....	32
<b>4 Agendasetting .....</b>	<b>33</b>
4.1 Agendasetting – den indirekte mediaeffekt.....	34
4.2 Politisk agendasetting.....	36
4.3 Representasjon av agenda .....	38
<b>5 Representasjon og agendasetting – Norge .....</b>	<b>41</b>
5.1 Media, parti og velgere.....	41
5.2 Stortinget.....	44
5.2.1 Politikken sentrum? .....	44
5.2.2 Stortingets arbeid: Komiteer og spørretime .....	45
5.2.3 Partigrupper og politisk landskap.....	47
<b>6 Representasjon og agendasetting – modell og forventninger .....</b>	<b>48</b>
<b>III METODE .....</b>	<b>51</b>
<b>7 Datamaterialet .....</b>	<b>51</b>
7.1 Stortingets dagsorden .....	53
7.2 Velgernes dagsorden .....	56
7.3 Partienes dagsorden.....	57
7.4 Medias dagsorden.....	58
<b>8 Analyseopplegg .....</b>	<b>59</b>
8.1 Tid og rom.....	59
8.1.1 Hvorfor tid? .....	59
8.1.2 Hvorfor tid og rom?.....	60
8.2 Panelmodellen .....	61
8.2.1 Analysedesign .....	62

8.2.2 Problemer og løsninger .....	63
8.3 Variasjon i tid og rom = flere analyseperspektiv .....	66
<b>IV ANALYSE .....</b>	<b>67</b>
<b>9 Representasjon og agendasetting i Stortingets spørretime .....</b>	<b>69</b>
9.1 Representasjons- og agendasettingsmodellen .....	70
9.1.1 Hovedmodellen i periodeperspektiv .....	70
9.1.2 Hovedmodellen i sesjonsperspektiv .....	72
9.1.3 Hovedmodellen i 1234-perspektiv .....	73
9.2 Partimodellen .....	75
9.2.1 Partimodellen i periodeperspektiv.....	75
9.2.2 Partimodellen i sesjonsperspektiv .....	77
9.3 Oppsummering .....	79
<b>10 Representasjon og agendasetting i Stortingets komiteer.....</b>	<b>80</b>
10.1 Representasjons- og agendasettingsmodellen .....	80
10.1.1 Hovedmodellen i periodeperspektiv .....	81
10.1.2 Hovedmodellen i sesjonsperspektiv .....	83
10.1.3 Hovedmodellen i 1234-perspektiv .....	85
10.2 Partimodellen .....	86
10.2.1 Partimodellen i periodeperspektiv.....	87
10.2.2 Partimodellen i sesjonsperspektiv .....	88
10.3 Oppsummering .....	90
<b>V KONKLUSJON .....</b>	<b>91</b>
<b>11 Representasjon og agendasetting i Norge 1985-2001 .....</b>	<b>91</b>
11.1 Hvem påvirker og hvor mye? Parti, velgere og media.....	92
11.2 Er tid avgjørende? Kort- og langtidseffekter, sykler.....	94
11.3 Er stortingsarena avgjørende? Spørretime vs. komiteer .....	96
11.4 Er parti avgjørende? Høyre-venstre skille.....	98
<b>APPENDIKS.....</b>	<b>101</b>
<b>1 Stortingsarkivets tesaurus .....</b>	<b>101</b>
<b>2 Kategoriseringsskjema fra velgerundersøkelsen .....</b>	<b>104</b>
<b>3 Søkeuttrykk i NTBs tekstarkiv og partienes valgprogrammer .....</b>	<b>105</b>
<b>4 Frekvensfordelinger på periodenivå .....</b>	<b>106</b>
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>107</b>

## Tabelloversikt

<b>Tabell 8.1 Panelmodellmatrise .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabell 9.1 Spørretimen i periodeperspektiv .....</b>	<b>70</b>
<b>Tabell 9.2 Spørretimen i sesjonsperspektiv .....</b>	<b>72</b>
<b>Tabell 9.3 Spørretimen i 1234-perspektiv .....</b>	<b>73</b>
<b>Tabell 9.4 Spørretimen i parti- og periodeperspektiv.....</b>	<b>75</b>
<b>Tabell 9.5 Spørretimen i parti- og sesjonsperspektiv .....</b>	<b>77</b>
<b>Tabell 10.1 Komiteene i periodeperspektiv .....</b>	<b>81</b>
<b>Tabell 10.2 Komiteene i sesjonsperspektiv .....</b>	<b>83</b>
<b>Tabell 10.3 Komiteene i 1234-perspektiv .....</b>	<b>85</b>
<b>Tabell 10.4 Komiteene i parti- og periodeperspektiv.....</b>	<b>87</b>
<b>Tabell 10.5 Komiteene i parti- og sesjonsperspektiv.....</b>	<b>88</b>

## **Sammendrag**

I denne oppgaven analyseres partienes, velgernes og mediens innflytelse på Stortingets dagsorden i perioden 1985-2001. To ulike prosesser for innflytelse på offentlig politikk, politisk representasjon og politisk agendasetting, kombineres i en modell med bidrag fra representasjonsteori, forskning på offentlig opinion-offentlig politikk og agendasetting. Modellen benytter partienes programfestede meninger, velgernes preferanser og medias agenda som uavhengige variabler for å forklare partigruppenes prioriteringer i det stortingspolitiske arbeid. Variasjoner i både tid og rom undersøkes gjennom søkelys på to ulike stortingsarenaer (spørretime og komiteer), forskjellige partier og ulike tidshorisonter.

Analysen gir svar på flere sentrale spørsmål rundt representasjon og agendasetting i norsk politikk. Totalt sett er det klart at partiene har mest å si for den politiske dagsorden på Stortinget. Medieeffekten er svakere, men allikevel sterkere enn velgerinnflytelsen. Analysen går dermed langt i retning å identifisere et underskudd på demokratisk representativitet, mens partienes dominerende posisjon i representasjonssystemet igjen dokumenteres. Tross partidominans har media inntatt politikken og ser idag ut til å være en viktig påvirkningskilde bak utformingen av den politiske dagsorden.

Når det gjelder variasjon langs tidsdimensjonen viser det seg at partiene har særlig betydning for dagsorden på lengre sikt, mens media ikke uventet utøver sterkest påvirkning i kortere tidsrom. Interessant er det også at medias innflytelse stiger i nærheten av valg, mens partienes preferanser synes viktigst i midten av stortingsperioden.

Videre avdekkes det store forskjeller i representasjon og agendasetting avhengig av stortingsarena. Den åpne spørretimen påvirkes av alle aktørene, og positive resultater for velgerne tyder på at denne delen av Stortinget har et visst innslag av folkelig kontroll. De mer lukkede komiteene, hvor det meste av Stortingets makt i praksis er samlet, domineres derimot av parti og media. Fravær av velgerpåvirkning og sterk partiorientering antyder en arena hvor lederskap og styring ovenfra beskriver representasjonssystemet.

Til slutt finner analysen støtte for et høyre-venstre skille på partinivå i spørretimen. Venstresiden på Stortinget, ved Aps gruppe, påvirkes av sine velgere og sin partiorganisasjon. De borgerlige, ved Høyres dagsorden i spørretimen, synes derimot uavhengige av begge disse aktørene.

## **I Innledning**

# 1 Problemstilling og disposisjon

Denne oppgaven undersøker innflytelse på norsk offentlig politikk gjennom politisk representasjon og politisk agendasetting fra 1985 til 2001. Formålet er å forklare den politiske dagsorden på Stortinget i lys av påvirkning fra tre aktører; velgere, parti og media. Problemstillingen kan utdypes i følgende spørsmål:

- Er det partienes meninger, snarere enn velgernes, som representeres i politikken? Hvor mye av det som skjer på Stortinget lar seg forklare av medias dagsorden?
- Har noen av aktørene innflytelse på kortere trender, mens andre har mer å si for langsiktig politisk utvikling? Kan vi identifisere svingninger knyttet til valgtidspunkt?
- Betyr velgernes, mediens og partienes preferanser mer i den åpne spørretimen enn i komiteenes mer lukkede budsjettbehandling?
- Er venstresidens stortingsgrupper sterkere knyttet til sine respektive velgere og partiorganisasjoner enn hva tilfellet er for høyresiden?

Som separate fagfelt har representasjon og agendasetting konsentrert seg om innflytelse fra forskjellige aktører. På den ene siden er velgernes og partienes forhold til de folkevalgte blitt kartlagt. På den andre siden har emnet vært medias betydning gjennom den politiske dagsordenfunksjon. Selv om begge prosesser dreier seg om innflytelse på offentlig politikk er det altså ikke vanlig å studere dem i samme analyse.<sup>1</sup> Ulempen ved kun å befatte seg med *enten* representasjon *eller* agendasetting er at analysen av offentlig politikk da beheftes med de svakheter som følger av mangelfull modellspesifikasjon. Er det noe representasjons- og agendasettingsstudier har vist er det at begge prosesser påvirker politiske beslutninger. For å styrke forklaringen av disse beslutningene er det derfor en fordel å studere velgernes, partienes og medias innflytelse *samtidig*.

Det er en definitiv mangel på modeller og studier av representasjon hvor fokus er rettet mot politisk *handling*.<sup>2</sup> Normen har vært å studere samsvar mellom velgernes og politikernes *meninger* eller *sosiale bakgrunn* (se f.eks. Hellevik 1969, Eliassen 1985, Holmberg 1989,



Matthews og Valen 1999, Narud og Valen 2000). Dette er utvilsomt en viktig side av representasjonsfenomenet, men det gir ingen fullgode svar på spørsmål om velgerinnflytelse på politiske beslutninger. Det endelige målet på demokratisk representasjon ligger nettopp i hvorvidt det er overensstemmelse mellom velgernes meninger og representantenes politiske handlinger. I denne analysen rettes søkelyset derfor mot reell politikk, definert som partigruppenes politiske prioriteringer i arbeidet på Stortinget.

Representasjonsstudier har vanligvis ikke vært av sammenlignende karakter ettersom fokus rettes mot ett politisk system om gangen (Miller og Stokes 1963, Converse og Pierce 1986, Holmberg 1989). Ulempen er at det ikke kan gis svar på hvordan "*dei ulike institusjonelle mekanismene verkar til å styrkje eller svekkje dei representative prosessane*" (Listhaug 2000: 85). En løsning som foreslås her er å undersøke stortingspolitikken på to ulike arenaer; henholdsvis spørretime og komiteer. I parlamentsforskningen er det påpekt at ulike deler av Stortinget kjennetegnes ved distinkte arbeidsmåter. Eksempler er i så måte komiteenes konsensuspreg og spørretimens åpenhet (Hernes og Nergaard 1989, Nordby 2000). Betydningen av gjennomsiktighet og konfliktnivå kan dermed vurderes gjennom å studere hvordan velgernes, partienes og medias innflytelse på den politiske dagsorden varierer avhengig av arena.

Det er liten tvil om at representasjon og agendasetting er prosesser i tid, hvor det ofte er tale om sammenhenger av typen "først A, så B". For et mest mulig korrekt bilde av slike kausalrelasjoner må vi studere dem ved hjelp av tidsserier (Janoski og Isaac 1994). Allikevel mangler vanligvis tidsdimensjonen i representasjonsstudier, som i stedet heller tar for seg ett bredt tverrsnitt av det politiske system på *ett* tidspunkt.<sup>3</sup> En god del agendasettunganalyser har derimot fokusert på variasjon i tid.<sup>4</sup> Problemet med disse er at de ofte befatter seg med et svært smalt tverrsnitt. Bl.a. med tanke på generaliserbarhet er det ønskelig å fange tilstrekkelig romlig variasjon, f.eks. et visst spekter av saker, ulike partier eller land. Ved å

---

<sup>1</sup> Riktignok kombineres agendasetting med tradisjonelle politiske prosesser i økende grad, men fokus er da særlig på medias rolle i byggingen av enten velgernes eller partienes valgkampagenda (Asp 1983, Aardal 1999b, Brandenburg 2003). Heller ikke amerikansk forskning, som har vært ledende i studiet av medias politiske innflytelse, har undersøkt medieeffekten samtidig med velgernes (eller partienes) betydning.

<sup>2</sup> Converse og Pierce (1986) omfattende studie av representasjon i Frankrike er et av få unntak.

<sup>3</sup> Flest unntak finner vi i en gren av representasjonsfeltet som beskjeftiger seg med empirisk orienterte studier av sammenhengen mellom offentlig opinion og offentlig politikk, se f.eks. Page og Shapiro 1983 og Stimson m.fl. 1995.

<sup>4</sup> F.eks. studier som følger få saker over et lengre tidsrom, se gjennomgang av Dearing og Rogers 1996: 54ff.

studere representasjon og agendasetting i tid og rom samtidig kan vi forene det diakrone og synkrone analyseperspektiv gjennom en modell bygget på "dynamisk sammenligning".<sup>5</sup> Målet er dermed å avdekke kausale sammenhenger gyldige for mer enn kun et lite tverrsnitt av norsk politikk.

I teoridelen trekkes det veksler på tre ulike, men beslektede, fagområder for å danne et tilfredsstillende grunnlag for analysen. Kapittel 2 omhandler **representasjonsteori** og tradisjonelle representasjonsstudier (se f.eks. Wahlke 1971, Birch 1972, Eulau m.fl. 1978, Holmberg og Esaiasson 1988, Holmberg 1989), hvor særlig velgernes og partienes forhold til de folkevalgte problematiseres. Neste kapittel tar opp en gruppe representasjonsstudier med et litt annet perspektiv på forholdet mellom velgere og valgte, nemlig den amerikanske litteraturen innenfor feltet **offentlig opinion – offentlig politikk** (se f.eks. Weissberg 1978, Page og Shapiro 1983 og Stimson m.fl. 1995). Dette er en empirisk orientert retning som skiller seg fra mye av representasjonsfeltet ved sitt fokus på det direkte samsvar mellom velgernes meninger og politiske resultater eller handlinger. Forskning rundt medias **agendasetting** eller dagsordenfunksjon (se f.eks. McCombs og Shaw 1972, Funkhouser 1973, Protess og McCombs 1991, Dearing og Rogers 1996) utgjør det tredje feltet og gjennomgås i kapittel 4. Her vurderes ulike aspekt av feltet som gjør det aktuelt å trekke media med i modeller for innflytelse på offentlig politikk.

I kapittel 5 presenteres relevant norsk forskning i tilknytning til oppgavens emne, mens kapittel 6 binder bidrag fra ulike felt sammen i en modell for representasjon og agendasetting. Basert på diskusjonene i teoridelens kapitler klargjør vi deretter hvilke forventninger vi har til analysens resultater.

Metodegjennomgangen er todelt. I kapittel 7 diskuteres datamaterialet med henblikk på datainnsamlingen og databehandlingen bak hver enkelt variabel. Operasjonaliseringen og innsamlingen vurderes samtidig gjennom diskusjoner av datas validitet. Siste metodekapittel presenterer oppgavens analysemodell - "pooled time-series cross-section model", heretter kalt panelmodellen (Greene 1993: 612ff). Panelmodellen kombinerer tverrsnitts- og

---

<sup>5</sup> "We do comparative analyses across space, dynamic analyses over time, but almost never do we do dynamic comparison" (Stimson 1985: 914).

tidsserieanalyse, og kapitlet ser nærmere på fortrinn og problemer ved denne framgangsmåten.

I analysedelen testes deretter representasjons- og agendasettingsmodellen på dataene. Kapittel 9 analyserer hvordan velgere, parti og media påvirker dagsorden i Stortingets spørretime, mens kapittel 10 undersøker de samme aktørenes innflytelse i Stortingets komitéarbeid. Konklusjonen tolker analysens viktigste funn og gir svar på de spørsmålene rundt representasjon og agendasetting som ble formulert her i innledningen.

## **II Teori**

Oppgaven fokuserer på velgernes, partienes og medias innflytelse på utformingen av offentlig politikk. Politikk er i denne sammenheng definert snevert som den "*offentlige beslutningsaktivitet som leder individers og gruppers handlinger fram til offentlige vedtak*" (Østerud 1996: 15). Videre avgrenser oppgavens oppmerksomhet seg til den mest sentrale politiske institusjon for slik beslutningsaktivitet; vi vil forklare politikken gjennom å besvare spørsmål angående velgernes, partienes og medias betydning for dagsorden på *Stortinget*. For å kunne gjøre dette baserer teoridelen seg på tre fagretninger som alle sier noe om innflytelse på offentlig politikk; tradisjonell representasjonsteori, offentlig opinion - offentlig politikk og til slutt agendasetting tradisjonen. I de tre følgende kapitlene diskuteres de respektive retningenes begreper og bidrag til analysen av de tre aktørenes innflytelse på stortingspolitikken.

Teoridelen starter med **representasjonsteoriens** diskusjoner av sammenhengen mellom på den ene siden *velgere* og *parti* og på den andre siden *offentlig politikk*. Spørsmål om politisk innflytelse er i høyeste grad et spørsmål om representasjon - hvem representerer politikerne? Stikkord i denne delen av kapitlet er representasjonsbegrepets historie, teoriene om det bundne og det frie mandat, partimandatmodeller og representasjonens fokus og stil. Neste teorikapittel ser nærmere på en gren av representasjonsstudier som også har fokusert på sammenhengen mellom velgere og politikk. Feltet **offentlig opinion og offentlig politikk** har særlig bidratt til metodisk utvikling innen studiet av innflytelse på offentlig politikk, noe metodekapitlet ser nærmere på. Teoretisk deler feltet mye av representasjonsteoriens bakgrunn. Noen forskjeller vil vi allikevel trekke fram. Stikkord i denne sammenhengen er makrofokus, politikk som politisk handling og representasjon som prosess i tid. Deretter, i kapitlet om **agendasetting**, diskuteres teorier rundt *medias* innflytelse på politikken. Forskning på agendasetting har dokumentert medias innvirkning på hva vi og politikere mener noe om. Skal vi forstå offentlig politikk må vi derfor etter alt å dømme inkludere media i forklaringsmodellen. Kapitlet om agendasetting plasserer oppgaven i forhold til relevant teori og empiri fra dette feltet. Stikkord blir medias dagsordenfunksjon, politisk agendasetting og representasjon av agenda.

I kapittel 5 presenteres en del norsk empiri som er relevant for oppgavens emne. I siste teorikapittel oppsummerer vi ved å skissere en modell for analyse av representasjon og

agendasetting i norsk politikk. Basert på diskusjoner og poeng fra teoridelen klargjøres det til slutt hvilke forventninger vi har til analysens resultater.

## 2 Representasjonsteori

Representasjonsteorien er kanskje det området hvor innflytelse på offentlig politikk er mest diskutert. Perspektivet er naturligvis dominert av relasjonen mellom *velgerne* og de valgte, men teorien fanger også opp *partienes* betydning i politikken. Bredde og dybde er hovedstyrkene ved representasjonsteoriens tilnærming til vårt emne. De mange diskusjonene i dette feltet gir flere begrep som beskriver forholdet representant – representert og som går inn på aktørenes forståelse av sine roller. Representasjonsteorien har en sentral posisjon i denne analysen bl.a. fordi den dermed gjør det mulig å *forstå* mange av koblingene som ligger til grunn for velgernes og partienes innflytelse på offentlig politikk. Det ville vært vanskelig å forklare innflytelse på offentlig politikk uten å ta utgangspunkt i politisk representasjon.

Å representere vil si å opptre på vegne av eller i stedet for. Denne oppgaven studerer bl.a. politisk representasjon i et representativt demokrati. I den sammenheng mener vi med representasjon at: en fåtallig gruppe utpekes gjennom valg til å fatte politiske beslutninger på vegne av befolkningen gjennom hele valgperioden. En så vid beskrivelse av representasjon kan de fleste slutte opp om. Men hva betyr "på vegne av"? Skal representanten gjøre som velgerne ønsker, skal han/hun gjøre det som han/hun selv synes er best eller skal han/hun følge partiets syn? Er representasjon primært en institusjonell løsning for at borgerne i et demokrati skal kunne delta indirekte i samfunnsstyringen, eller er det en metode for å velge og legitimere politisk lederskap? Forskjellige teorier og begrep har forskjellige oppfatninger av hvordan representanten bør opptre. I dette kapittelet presenteres de to mest sentrale representasjonsbegrepene, delegat- og tillitsmannsbegrepet. Vi ser hvordan disse er forankret i henholdsvis teoriene om det frie og det bundne mandat, og belyser partienes rolle gjennom diverse partimandatmodeller. Videre diskuteres skillet mellom representasjonens stil og fokus, et begrepspar som blir sentralt for oppgavens kobling av representasjon og agendasetting i norsk offentlig politikk.

## 2.1 Delegat vs. tillitsmann

Diskusjoner om politisk representasjon har, både i teorisammenheng og i det politiske liv, ofte fokusert på rolleforventninger i forholdet mellom representant og representert. I historisk perspektiv har det på dette området vært særlig to viktige begrep; delegert representasjon og tillitsmannsbegrepet (Pitkin 1968, Sobolewski 1968, Birch 1972).

Utover 1700-tallet ble elitistiske representasjonsbegrep utfordret av radikale ideer knyttet til folkesuverenitet og utvidelse av stemmeretten. Med tanke på representasjon ble det krevd at de valgte skulle følge instruksene fra velgerne. I en slik rolle, som folkets delegerte, var representantens mandat bundet av velgerne. Dette synet på representasjon dominerte blant lederne av den amerikanske revolusjonen. I *The Virginia Declaration of Rights* (<http://www.usconstitution.net/vdeclar.html>) heter det bl.a.; "*That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are their trustees and servants, and at all times amenable to them.*" *Delegatbegrepet* ble viktig i det amerikanske representasjonssystemet, men fikk ikke tilsvarende posisjon i Europa.

Av de historiske representasjonsbegrepene er det nok *tillitsmannsbegrepet* som har hatt størst innflytelse i Europa, både på politisk representasjon i virkeligheten og i teorien. Begrepet er vanligvis knyttet til Edmund Burke og spesielt hans tale til velgerne i sin krets, Bristol i 1774:

*" [A representative should] prefer [the constituents] interests to his own. But his unbiased opinion, his mature judgement, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you ... Your representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays, instead of serving, you if he sacrifices it to your opinion. ...Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole "* (Burke 1999: 10-11).

Dette innebærer en friere rolle for representanten. Oppgaven er å fremme nasjonens interesser ut fra hva representanten selv vurderer som viktig uten å være bundet av valgkretsens instruksjer. Tillitsmannsbegrepet innebærer at representanten har verdi utover rollen som formidler av folkemeningen.

## 2.2 Bundet vs. fritt mandat

Delegatbegrepet og tillitsmannbegrepet har sine forankringer i henholdsvis teorien om det bundne og det frie mandat. Nedenfor går vi nærmere inn på disse teoriene og ser hvordan de gir ulike svar på hvem som representeres, og hvordan de knytter seg til ulike demokratiske tradisjoner.<sup>6</sup> Til slutt understrekes svakheter ved teorien om det bundne mandat. Kritikken av det frie mandat innleder neste delkapittel (2.3), og er utgangspunktet for en diskusjon av partiets rolle i representasjonsprosessen.

Delegatbegrepet og tillitsmannsbegrepet hører som sagt hjemme innenfor henholdsvis teorien om det bundne mandat (delegat) og teorien om det frie mandat (tillitsmann). Den delegerte er bundet av velgerne og underordnet deres interesser og meninger. Det er ingen vesentlig forskjell i kompetanse mellom partene. Allikevel er velgerne overordnet i representasjonsforholdet fordi de styrer de valgte handlinger. Tillitsmannen har frihet til å vurdere opinionens meninger ut fra egne overbevisninger fordi han/hun anses som mer kompetent enn velgerne. Velgernes ytringer oppfattes ikke som instruksjer, men tas høyde for i representantens vurdering av hva som er i nasjonens beste interesse. Spør vi hvem som representeres gir disse begrepene meget ulike svar. Under *det (velger)bundne mandat* er det velgernes meninger og interesser som bør representeres. *Det frie mandat* innebærer derimot at det er representantens, hans/hennes oppfatninger av nasjonen og velgernes interesser, som representeres.

Skillet mellom bundet og fri er relatert til representasjonsbegrepets tvetydige politiske arv. Dette illustreres kanskje best i diskusjonen rundt representasjonens funksjoner. En av de viktigste funksjonene er *folkelig kontroll* (Birch 1972). Representasjon som folkelig kontroll er et instrument for å kontrollere og styre politiske eliter slik at befolkningen indirekte skal kunne delta i samfunnsstyringen. Dette innebærer blant annet at politikerne følger opinionens interesser og meninger, og på den måten sikrer representative beslutninger. Videre må representantene også kunne holdes ansvarlige for sine handlinger. En annen hovedfunksjonen er *lederskap* (ibid.). Et representasjonssystem skal garantere for kompetent lederskap og

---

<sup>6</sup> Gjennomgangen er basert på Pennock og Chapman 1968, Birch 1972, Eulau m.fl. 1978, Converse og Pierce 1986.

ansvarlige beslutninger. Under lederskapsfunksjonen ligger for det første rekruttering og mobilisering av støtte til den politiske eliten. For det andre skal representasjon oppmuntre langsiktig og fornuftig samfunnsstyring.

I motsetningen mellom folkelig kontroll og lederskap kommer det klart fram hvordan det bundne og det frie mandat knytter seg til ulike demokratiske tradisjoner. Folkelig kontroll anses som demokratiets dominerende oppgave i demokratiteori med røtter i folkesuverenitetsprinsippet. Vektleggingen av kontroll nedenfra hviler på den klassiske forståelsen av demokrati som folkestyre. En slik forståelse er viktig hos både forsvarere av direkte demokrati som Rousseau og hos tidlige tilhengere av det representative demokrati som utilitaristene Mill og Bentham (Held 1996). I et slikt perspektiv er utviklingen av representative institusjoner begrunnet i et ønske om økt folkelig deltakelse i samfunnsstyringen. Lederskapsfunksjonen kan på sin side knyttes til elitistiske oppfatninger av demokrati. Joseph Schumpeter (1950: 269) er blant dem som betraktet det representative demokrati som en institusjonell løsning på styringsproblemer, en metode for å generere og legitimere et politisk lederskap.

Kontrasten mellom det bundne og det frie, folkelig kontroll og lederskap, kan eksemplifiseres i konflikten mellom representativitet og ansvarlighet. Folkesuverenitetstradisjonen tilsier at velgernes meninger skal ligge til grunn for politikernes beslutninger. Samtidig skal politikken ifølge lederskapsfunksjonen være ansvarlig. Flere hevder at folkelig kontroll av politiske beslutninger vil gå på bekostning av ansvarlighet. Kornhauser bygger på bl.a. Schumpeter når han peker på at dersom vi beveger oss *"til de områder av nasjonal og internasjonal politikk som mangler den direkte og ubestridelige forbindelse med private saker, så [synker] den enkeltes viljesinnsats, kunnskaper og antall metoder raskt"*.<sup>7</sup> I elitistisk tankegang blir resultatet av folkelig kontroll dermed irrasjonelle og impulsstyrte politiske beslutninger.

Både Heinz Eulau og John C. Wahlke utfordrer oppfatningen av velgerrollen som ligger implisitt i delegatbegrepet og det bundne mandat. Teorien bygger i stor grad på forventninger til hvordan representanten utøver sin rolle. Eulau hevder (1967:77-79) at denne klassiske forståelsen av representasjon overser en avgjørende del av forholdet mellom representant og representert. I tillegg til rolleforventninger bør representasjonsteorien også problematisere



partenes status i forhold til hverandre. Eulau vektlegger på denne måten struktur i vurderingen av representasjonsforholdet. Poenget er at velgerne jevnt over ikke har kapasitet til å utforme politiske løsninger. De er underordnet representantene som har større ressurser til rådighet. Empirisk forskning på representasjon bør derfor ta utgangspunkt i at forholdet mellom velger og valgt er asymmetrisk og at sistnevnte er i førersete.

Wahlke (1971) følger opp denne argumentasjonen i sin kritikk av det bundne mandatets tilsynelatende urealistiske krav om meget opplyste og deltakende velgere. Utgangspunktet er empiriske funn fra flere studier av velgere (ibid.: 274) som viser at velgerne mangler den kunnskap og interesse som trengs for å fylle en slik rolle. Wahlke oppfatter velgernes rolle som mer begrenset. De styrer ikke representantenes beslutninger gjennom instruksjon, men påvirker i stedet ved å uttrykke, eller la være å uttrykke, støtte (support). Gapet mellom delegatbegrepets normative, teoretiske oppfatning av velgeren og empiriske beskrivelser av denne aktøren har fått konsekvenser for flere representasjonsstudier etter Wahlke (Eulau and Karps 1978: 59). Men velgermassen har på mange måter forandret seg drastisk i løpet av de siste 20-30 årene. Viktig i denne sammenhengen er f.eks. økt utdanning og kompetansenivå. Enda mer avgjørende er det kanskje at representasjon av sosioøkonomisk bakgrunn er erstattet av et sterkt fokus på konkrete saker både i valgkamp og politisk debatt forøvrig (Aardal 1999b: 327). Et bilde av politisk representasjon hvor velgere legger sterke føringer på sine representanter i visse enkeltsaker er derfor nødvendigvis ikke uaktuelt. Instruksjoner er allikevel unntaket, og representasjonsteoriens bundne mandat er kanskje en idealtipe som bør modereres for å være til nytte i empirisk forskning av politisk kommunikasjon mellom velgere og valgte.

### **2.3 Det partibundne mandat**

Teorien om det frie mandat innebærer at representanten legger vekt på egne overbevisninger og vurderinger i representasjonen. Denne argumentasjonen støtter seg som nevnt til et elitistisk perspektiv, hvor representantene anses som mer styringsdyktige enn velgerne. Videre det blitt påpekt hvordan den elitistiske tradisjon er relatert til en forståelse av representasjon som lederskap. Lederskapsfunksjonen favner både rekruttering og mobilisering

---

<sup>7</sup> Sitert i Carter 1984: 442. Oversatt av Lars Alldén.

av støtte, samt langsiktig samfunnsstyring. Dette er imidlertid oppgaver som i vår tid og i vårt politiske system regnes som viktige for partiene, og ikke for representantene selv. Det er derfor et behov for å skyve fokus fra representantene over til partiet.

Flere forfattere har pekt på at representasjonsteorien overser partienes betydning i representasjonsprosessen (Birch 1972:97, Stokes 1968:152, Pennock 1979:335, Holmberg og Esaiasson 1988:33-34). Et eksempel på dette er den klassiske tolkningen av Burke som ubunden tillitsmann, fri til å handle ut fra egne overbevisninger. Denne framstillingen er forenklet og unnlater å nevne Burkes sterke partitilhørighet. Eulau peker på at dette setter hans tale til velgerne i Bristol i nytt lys: "*In coming down on the side of independent judgement as the proper style and in preaching the supremacy of the whole over the parts as the proper focus of representation, Burke in fact translated the interests of his party into a universal principle of politics*" (1967: 74). Over 200 år etter Burke er partiene og partisystemet mye viktigere i det politiske system. Partidisiplin i parlamentet og partienes kontroll over valgprosessen gjør at verken delegat- eller tillitsmannsbegrepet gir fullt ut tilfredsstillende beskrivelser av representantens rolle i det politiske system. Begrepet om *det partibundne mandat* er derfor en viktig teoretisk tilvekst for forståelsen av representasjonssystemet.

Ett eksempel på partibundet mandat finnes i den såkalte *ansvarlig parti* modellen.<sup>8</sup> Modellen innebærer at partiene formulerer program, velgerne velger mellom alternativene og vinnerparti(et) utfører sin programfestede politikk. Prosessen avsluttes med "ansvarsdelen"; "*finally, the voters get the opportunity to hold the governing party or coalition accountable for what it has and has not done*" (Esaiasson og Holmberg 1996: 3). I denne oppgaven er søkelyset rettet mot den mest sentrale forutsetningen for partimandatmodellen<sup>9</sup>, nemlig partiets dominerende posisjon i det representative system. Gjennom utforming av program, nominasjon av kandidater, deltakelse i valg og representasjon i parlamentet søker partiene å

---

<sup>8</sup> Beskrivelsen er basert på gjennomgang i Esaiasson og Holmberg 1996: 3-5, Converse og Pierce 1986: 499-500, Matthews og Valen 1999: 9, Wahlke 1971: 274-276.

<sup>9</sup> Velgerteori diskuterer forutsetningene i partimandatmodeller, spesielt de som ligger til grunn for velgernes valg av parti og partienes plassering i det politiske rom (Downs 1957, Macdonald m.fl. 1998).

påvirke politikken i sin retning. Ved å studere samsvar mellom programfestede meninger og

---

politikken på Stortinget spør vi hvorvidt de lykkes.<sup>10</sup>

Felles for ulike partimandatmodeller er at de karakteriseres av "representation from above" (ibid.). Under et slikt mandat er det partiene, deres oppfatning av nasjonen og velgernes interesser, som representeres. Det er dermed i essens en elitistisk representasjonsmodell og erstatter det frie mandat som uttrykk for lederskapsfunksjonen ved representasjon. Teori om bunden representasjon knytter seg dermed til to nokså ulike representasjonsformer. I det opprinnelige bundne mandat følger representanten velgernes instruksjer, hvilket betyr at representasjon forstås som folkelig kontroll eller "representation from below" (ibid.). I det andre tilfellet er det partiene som binder representanten, med det resultat at representasjon dreier seg om lederskap, ansvarlighet og langsiktighet.

Det partibundne mandat har støtte i senere tids forskning.<sup>11</sup> F.eks. fant Klingemann, Hofferbert og Budges (1994) analyse av ti land over 40 år en klar sammenheng mellom programfestede meninger og politiske resultater. Deres konklusjon er i tråd med den partidominerte representasjonsforståelsen: "*Political parties are the major actors in the system that connects the citizenry and the governmental process... They are the major actors in representative democratic systems...*" (ibid.: 269-270).

### **2.3 Dimensjoner ved representasjon**

Gjennom kritikken i foregående avsnitt har vi prøvd å illustrere at skillet mellom bundet og fri, mellom tillitsmann og delegat, ikke i seg selv er nok til å kategorisere forskjellige former for politisk representasjon. Eulau m.fl. (1978) har vist hvordan Burkes klassiske tillitsmannsbegrep kombinerer to ulike dimensjoner ved representasjon. For det første mener Burke at representantens oppgave er å fremme nasjonale interesser. Det *nasjonale fokus* står mot det *lokale fokus* på den ene dimensjonen. Videre ser han det som avgjørende at representanten bruker sitt eget skjønn i utøvelsen av sin rolle. Den *frie stil* står altså mot den *bundne stil* på denne andre dimensjonen. Burke slår dermed sammen "*two notions which, for analytical purposes, should be kept distinct. In effect, he combined a conception of the focus of representation with a conception of the style of representation*" (ibid.: 113). Skillet mellom fokus og stil er fortsatt aktuelt i representasjonsstudier (se f.eks. Holmberg og Esaiasson 1988 og Holmberg 1989). Vi vil her se på de mest sentrale fokus og stiler, og diskutere hvordan de kombineres for å kategorisere ulike typer politisk representasjon.

Representasjonens fokus er i enkelte tilfeller knyttet til geografiske skiller, f.eks. det mellom nasjon og lokalsamfunn. Andre ganger kan forskjellige økonomiske, religiøse, etniske eller andre gruppeinteresser være potensielle fokus for representantene (Eulau og Karpis 1978: 68). I tillegg kan også partiinteresser utgjøre et representasjonsfokus (Esaiasson og Holmberg 1996: 61). Når en studerer representasjon slik som vi gjør, gjennom sammenligning av ulike makroaktørers innflytelse på den politiske dagsorden, kan vi for egen regning legge til velgere (og media) som mulig fokus. Velgere og parti er altså to grupper som representantene kan prioritere eller på annen måte ønske å representere. De to gruppene faller i samme kategori når en benytter den klassiske todelingen mellom fritt og bundet. Fokusbegrepet tilfører en ny dimensjon som vektlegger den åpenbare og viktige forskjellen mellom representasjon orientert mot velgere og representasjon orientert mot partiene.

Stil referer til representantens utøvelse av sin rolle: "*whether he [the representative] sees himself following his own conscience or instructions*" (Eulau m.fl. 1978: 115). Stilbegrepet er dermed basert på teoriene om det bundne og det frie mandat. De to teoriene er i denne sammenhengen ikke uløselig knyttet til et fokus, slik det frie mandat og Burkes tillitsmannsbegrep ofte forstås som ensbetydende med fokus på representantens egne interesser. En fri stil kan kombineres med et fokus utover representanten, f.eks. på velgerne. Resultatet er en form for representasjon hvor representanten er *velgerorientert*. Dette står i motsetning til kombinasjonen mellom en bundet stil og velgerfokus som gir en *velgerbundet* form for representasjon. De to gjenværende kombinasjonene danner to partifokuserte representasjonsformer, henholdsvis den *partibundne* og den *partiorienterte*.

Skillet mellom stil og fokus er et empirisk, såvel som teoretisk verktøy (ibid.: 114). Det er et empirisk spørsmål hvordan et politisk system, parti eller emne plasserer seg i det landskapet som de to dimensjonene skaper. Et par eksempler illustrerer hvordan begrepsparet kan brukes på ulike nivå. For det første vil institusjonelle trekk, slik som konstitusjon, partisystem og valgordninger, ha stor betydning for et lands representasjonsform. Kommunistiske ettpartistater, hvor partiet nærmest er staten, kan tjene som eksempel på partibundet representasjon. Her er gjerne representantene uavhengige av velgerne, men desto sterkere bundet av partiet. Som et eksempel på løsere partitilknytning kan nevnes USA, hvor topartisystem og valg i enmannskretser gjør at kontakt med velgerne prioriteres. Direkte

demokrati i form av f.eks. bindende folkeavstemninger er en form for velgerbundet representasjon. Det norske partidominerte system med valg i flermannskretser vil derimot gjerne gi en velgerorientert, i stedet for velgerbundet, representasjonsform.

Men det er ikke bare på det institusjonelle nivå at det legges føringer for hvordan politisk representasjon virker. De politiske partiene har ofte ulike syn på representasjon. Duvergers teori om partiutvikling (1990) er basert på et skille mellom borgerlige og sosialistiske partier hva gjelder opprinnelse og struktur. De borgerlige har utspring og tyngdepunkt i parlamentsgrupper, mens de sosialistiske er knyttet til en sterk og bred partiorganisasjon. Oppfatningen har derfor vært at borgerlige partier er mer uavhengige og i større grad vektlegger den frie stil i spørsmål om hvordan representantene bør handle. De sosialistiske representantene er på den andre siden mer bundet, og da spesielt til partiet. Duvergers hypotese var at de borgerlige partiene ville etterlikne de sosialistiske i sin organisering fordi massepartiet var framtidens parti. En analyse av stortingsgruppenes tilknytning til sine respektive parti og velgergrupper gir i så måte en anledning til å se hvorvidt det har funnet sted en tilnærming mellom de to partitypene når det gjelder representasjonsfokus og stil.<sup>12</sup>

Skillet mellom representasjonens fokus og stil gir muligheter til å kategorisere ulike former for representasjon basert på hvem som representeres (fokus) og hvordan de representeres (stil). Til forskjell fra den endimensjonale og mer rigide kontrasten mellom fri og bundet, tillitsmann og delegat, synes dette begrepsparet som mer nyttig for empiriske studier av representasjon. For vår del gir dette utslag i at nye representasjonsfokus, slik som media, kan inkorporeres.

## **2.4 Kritikk – representasjonsteoriens svakheter**

Representasjonsteorien danner utgangspunkt for oppgavens analyse av innflytelse på offentlig politikk. Den utgjør også mye av det teoretiske grunnlaget for analysene i opinion – politikk forskningen som vi ser på nedenfor. Teoridelen åpnet derfor med å kartlegge viktige og relevante begrep innen representasjonsteori. Dette utgangspunktet er allikevel ikke tilstrekkelig når vi skal analysere innflytelse på offentlig politikk empirisk. Christopher H. Achen har formulert noen av manglene ved den tradisjonelle teorien:

*"On the one hand, the many sophisticated discussions of representation in traditional political philosophy are not always concerned with the direct representation of constituent opinions..., while empirical researchers have been primarily interested in this kind of representativeness. Furthermore, even when political philosophers have dealt with direct representation, they have not written with measurement in mind, and the result is concepts too vague to serve the purposes of data analysis."* (1978: 476)

To ulike, men relaterte svakheter antydes i dette sitatet. For det første at representasjonsteorien har diskutert representasjon med liten interesse for den direkte sammenhengen mellom opinion og politikk.<sup>13</sup> Mye tid er derimot viet mer indirekte og kompliserte relasjoner. Velgermeningenes påvirkning på den offentlige politikken er dermed sjeldent emne for representasjonsteorien. I stedet dreier det seg f.eks. gjerne om samsvar mellom velgernes og de valgte oppfatning av hvordan representantene bør fylle sin rolle. Skal han/hun orientere seg mot parti, velgere eller eget skjønn? Dette forteller lite om hvorvidt velgernes politiske meninger blir representert. Videre er det også tvilsomt om denne typen begrep gir indikasjoner på at indirekte representasjon finner sted. Ikke bare er det lite samsvar mellom velgere og representanter i spørsmål om rolleforventninger (Converse og Pierce 1986, Holmberg 1989). Det synes også som om representantenes rolledefinisjoner er uten særlig betydning for deres handlinger: *"...it is quite clear that representation role preferences are not important determinants of legislative behavior among Swedish members of parliament. As a consequence, role representation is not a very useful concept in studying political representation in Sweden"* (Holmberg 1989: 12).<sup>14</sup>

Den andre svakheten er at de begrep som faktisk berører representasjon av velgernes meninger ofte er lite målbare. Ett eksempel er Pitkins definisjon av politisk representasjon: *"acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them"* (1967: 209). Dette begrepet har et løst og lite konkret preg. Hva betyr det at en skal handle ut fra velgernes interesser? Hvem er det som definerer velgernes interesser? Pitkin utdyper riktignok ved å understreke at representanten *"must not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interest, without a good explanation of why their views are not in accord with their interests"* (ibid.: 209-210). Men som Eulau og Karp påpeker gjør dette ikke arbeidet med å skille representasjon fra andre fenomen enklere: *"Pitkins formulation creates many measurement problems for empirical research. Concepts*



*like "wishes", "good reason", "interest", or "views", are difficult to operationalize" (1978: 59).*

De to punktene har det til felles at de helst oppfattes som kritikk dersom en vurderer dem, som Achen, fra et empirisk ståsted. Neste kapittel tar for seg en retning innen representasjonsteori som nettopp har vært mer orientert mot empirisk analyse av emnet. Gjennom en mengde studier av sammenhengen mellom velgernes meninger og offentlig politikk har *opinion – politikk* forskningen styrket en del av representasjonsteoriens svake punkter. I så måte gir dette feltet viktige bidrag til analyse av innflytelse på offentlig politikk.

### **3 Offentlig opinion – offentlig politikk**

Kapittelet om tradisjonell representasjonsteori diskuterte bl.a. *hvem* som påvirker og hvordan. I forhold til oppgavens modell over innflytelse på den offentlige politiske dagsorden betyr det at fokus lå på forklaringsvariablene, og da spesielt på parti og velgere. I gjennomgangen av *opinion – politikk* litteraturen, hvor svaret på *hvem* som påvirker gir seg selv, er interessen mer knyttet til *hva* som påvirkes. M.a.o. ser vi her nærmere på den avhengige variabelen, offentlig politikk.

*Opinion – politikk* feltet har konsentrert seg om *en* type innflytelse på offentlig politikk, såkalt *opinion – politikk* kongruens (Page 1994: 25). Denne tradisjonen hviler dermed på forutsetningene for det velgerbundne mandat. Politisk representasjon sidestilles med demokratisk respons, gjennom ensidig fokusering på "representation from below". Kongruensbegrepet har sine røtter i Miller og Stokes studie av velgerinnflytelse i den amerikanske kongressen (1963). Her betegner de korrelasjon mellom velgernes preferanser og den offentlige politikken som "policy congruence". Hypoteser om *opinion - politikk* kongruensen har siden blitt testet i mange sammenlignbare studier, spesielt i USA (Erikson 1976, Weissberg 1978, Page og Shapiro 1983, Stimson m.fl. 1995). Studiene innen denne retningen har derfor vært svært viktig for akkumulasjon av kunnskap om representasjon i moderne politiske system. I dette kapittelet gjennomgås noen av styrkene fra *opinion – politikk* feltet, samtidig som begrensninger ved en del av analysene påpekes. Først ser vi

hvordan den avhengige variabelen kan defineres og operasjonaliseres som politisk handling. Deretter diskuteres det hvordan makrofokus gir fordeler i studiet av innflytelse på offentlig politikk. Til slutt poengteres det hvordan flere av opinion – politikk analysene har et bevisst forhold til tidsdimensjonen.

### **3.1 Avhengig variabel - politisk *handling***

Under kapitlet om representasjonsteori ble det belyst hvordan oppgaven knytter seg til mange av diskusjonene innen dette feltet. Begrepspar som fokus og stil er naturlige og nyttige utgangspunkt for studier av politisk representasjon. Det er allikevel også viktige forskjeller mellom det perspektivet som anlegges i denne analysen og en del av vinklingen innen tradisjonell representasjonsteori. Vi studerer hvordan offentlig politikk utformes i lys av påvirkning fra velgere, parti og media. De uavhengige variablene - velgere, parti og media - skal forklare variasjonen i den avhengige variabelen – de politiske beslutningene som fattes på Stortinget. Noe forenklet kan vi si at den avhengige variabelen, offentlig politikk på Stortinget, er det vi ønsker å forklare. Derfor må vi være oppmerksom på at vår avhengige variabel på to måter skiller seg fra den avhengige, eller det vi kan kalle representantvariabelen, i de fleste representasjonsstudier.

For det første er det få representasjonsstudier som forsøker å forklare variasjon i politisk *handling*. Representantens meninger, interesser og sosiale kjennetegn er ofte undersøkt (se f. eks. Eliassen 1985, Holmberg 1989, Matthews og Valen 1999, Valen og Narud 2003), men ikke deres beslutninger. Holmbergs (1989) klassiske representasjonsstudie sammenligner velgernes og politikernes *oppfatninger* av hvem representanten bør representere og deres *holdninger* til forskjellige politiske spørsmål. Fra vårt ståsted mangler denne studien en representantvariabel som måler reell politikk, f.eks. definert som representantenes politiske beslutninger. Årsakene kan ligge i datatilgjengelighet, men mye forklares også ut fra teoretisk søkelys. Converse og Pierce (1986) sin omfattende analyse av representasjon i Frankrike er blant få klassiske representasjonsstudier som undersøker koblingen mellom velgernes meninger og representantenes handlinger.<sup>15</sup> I "*the basic representation bond*" (ibid.: 563ff) betegnes alt mellom velgernes preferanser og politikernes beslutninger som en "black box". Interessen for den svarte boksen øker utover i deres analyse, og er generelt sett meget dominerende i tradisjonell representasjonsteori- og studier. Målet har vært å undersøke

aktørenes holdninger og intensjoner. Dette kan hjelpe forskeren til å *forstå* representasjon, finne intensjonale forklaringer på representasjon basert på representantens meninger og oppfatninger. I vår analyse vendes oppmerksomheten tilbake mot det grunnleggende "representasjonsbåndet". Dette fordi det er den direkte relasjonen mellom velgere (og i vårt tilfelle; partier og media) og politikernes handlinger som avgjør hvordan det norske representasjonssystem fungerer, "*whatever may go on in the intervening black box*" (ibid.: 564). Hensikten er å kausalforklare offentlig politikk ved hjelp av eksterne årsaker, årsaker utenfor representanten. I en slik analyse trengs et annet mål på den avhengige variabelen. Politikk som intensjon er et internt og til tider upresist mål på politikk. Det er derfor lite egnet som avhengig variabel i en kausalmodell. Vi ønsker å *forklare* innflytelse på offentlig politikk, ikke å studere det man kan kalle potensiell politikk, slik som meninger og interesser. Vår fremgangsmåte knytter seg derfor til det amerikanske, empirisk orienterte opinion – politikk feltet.

I opinion – politikk forskningen oppfattes den avhengige variabelen alltid som reell politikk. To definisjoner av offentlig politikk går igjen i dette feltet. Den første ser politikk som politisk handling, slik som f.eks. stemmegivning i parlamentet. Den andre måler politikk som politiske resultater, f.eks. iverksatte lover og skattenivå. Baseres definisjonen av offentlig politikk på beslutningene i det politiske system er man orientert mot de folkevalgtes handlinger i nasjonalforsamlingen. Ser man i stedet på resultater vies det politiske systemets respons mer oppmerksomhet enn aktørenes handlinger i den politiske prosessen før iverksettelsen. Et eksempel er Eriksons studie (1976) av preferanser og politikk knyttet til dødsstraff, barnearbeid og kvinnelige jurymedlemmer. Her undersøkes sammenhengen mellom opinionens holdninger til disse sakene og politisk lovgivning, dvs. hvorvidt delstatene hadde et forbud mot dødsstraff, hadde ratifisert lov mot barnearbeid og tillot kvinnelige jurymedlemmer (data fra 1930-tallet).

Page og Shapiros (1983) avhengige variabel er også operasjonalisert ved hjelp av politiske resultatdata. Deres studie tester i hvor stor grad den amerikanske opinionen påvirker den offentlige politikken. Fordelen ved å studere resultater er muligheten til å undersøke hvorvidt opinionens preferanser får konsekvenser i form av tiltak og lovgivning. Det er allikevel ulemper ved denne fremgangsmåten. For det første er det vanskelig å måle politiske resultater i saker hvor politiske virkemidler er sammensatte og ikke kan knyttes til en bestemt lov eller

et bestemt tiltak. Økt satsing på helse, enten generelt eller f.eks. knyttet til et komplisert helsepolitisk problem som sykehuskøer, kan gi resultater i form av lover, økte budsjettposter, administrative reformer osv. Problemet er at de sakene hvor resultatene er lettest å måle ofte er de sakene som det er lett å forstå og engasjere seg i. Agendasetting studier har viser at media er særlig interessert i "clear-cut issues", saker med få klare alternativ (Asp 1983: 339). Eksempler på dette er nettopp saker hvor resultatene av politisk behandling er tydelige, slik som skattenivå, kjernekraft, dødsstraff og abort. Utvalget av saker som studeres kan fort omfatte for mange "clear-cut" saker og for få kompliserte emner. Generaliseringer om politikken som helhet foretas dermed på usikkert grunnlag, med fare for at opinionens (eller medias) innflytelse overvurderes. Videre er det mange endringer i opinionen som ikke nødvendigvis fører til endringer i lovgivning. Sannsynligheten er allikevel stor for at slike endringer gjenspeiles i endret stemmegivning eller fokus i parlamentet. Ser en bare på resultater mister en disse nyansene.

Det finnes flere eksempler i opinion – politikk forskningen hvor den avhengige variabelen i stedet er definert som handling. Miller og Stokes analyse (1963) ville f.eks. forklare representantenes stemmegivning i kongressen.<sup>16</sup> En av fordelene er at utvalget av saker kun begrenses av tilgangen på tilsvarende velgerdata, ikke av tilgangen til målbare politiske resultatdata. Resultatet er et potensielt større og mer representativt utvalg. I denne oppgaven defineres den avhengige variabelen etter en handlingsorientert modell. Offentlig politikk forstås som de folkevalgtes politiske handlinger, deres arbeid i komiteer og spørretime. Siktemålet er å studere innflytelse på offentlig politikk. I en slik sammenheng er det få fordeler ved å hoppe over beslutninger for i stedet å se på resultater. Politikk som resultat kommer etter politikk som handling. Defineres den avhengige variabelen som politiske resultater øker avstanden mellom uavhengig og avhengig variabel.

### **3.2 Avhengig variabel - makropolitikk**

Det andre skillet mellom vår avhengige og representantvariabelen i mye av representasjonsteorien angår orientering mot makro vs mikronivå. Page og Shapiro hevder at en av svakhetene ved representasjonsstudier er at de "*concern the microlevel behavior of individual congressmen and do not necessarily reveal much about the responsiveness of the political system as a whole.*" (1983: 176) I de makrofokuserte opinion – politikk studiene

ignoreres individnivå og man ser vanligvis i stedet på det politiske systemet som helhet. På den ene siden kan dette gi utslag i at viktige sider ved studieobjektet ikke problematiseres. Vi kan tenke oss situasjoner med "tilfeldig" samsvar mellom velgernes meninger og representantenes handlinger. F.eks. kan en representants beslutning være sterkt påvirket av egne interesser eller press fra interessegrupper. Et eventuelt samsvar med velgernes preferanser er dermed ikke resultat av lojalitet mot velgerne. Hvordan skal vi kategorisere denne typen innflytelsesmønster? I en makrofokusert studie er det lett for at dette og lignende tilfeller overses fordi aktørenes intensjoner er nedprioriterte. Problemet forsterkes når orientering mot makronivå kombineres med mangelfull modellspesifikasjon og kongruensforståelsen av representasjon. I opinion – politikk studier benyttes ofte alt samsvar mellom nasjonens politikk og innbyggernes meninger til å fastslå et slags nivå av demokratisk respons forstått som opinion – politikk kongruens. Innen representasjonsteori fryktet man på 60- og 70-tallet at Miller-Stokes sitt kongruensbegrep skulle fortrenge en bredere forståelse av politisk representasjon (Eulau og Karps 1978: 56). Noe av denne frykten ser ut til å ha vært berettiget. Det største problemet har vært at det mangler bredde i forklaringene, dvs. at det ikke søkes etter andre sammenhenger enn den mellom opinion og politikk. Gode operasjonelle definisjoner og empirisk presisjon har kanskje stilt teoretisk bredde i skyggen.

På den andre siden kan analyse av systemnivået fange opp avgjørende sider ved forholdet mellom opinion og politikk som mikroanalyser unnlater å studere. Pitkin (1967) har argumentert for at representasjon først og fremst er meningsbærende som egenskap ved et system. Hennes definisjon av politisk representasjon legger vekt på det kollektive: "*What makes it representation is not any single action by any one participant, but the over-all structure and functioning of the system, the patterns emerging from the multiple activities of many people*" (ibid.: 222) Innen opinion – politikk feltet er de fleste studier rettet mot makronivå. I Stimson m.fl. sin artikkel om dynamisk representasjon er søkelyset på "... *electorates and governments, not individual voters, not individual representatives*" (1995: 543). Videre har Robert Weissberg (1978) basert sitt begrep om kollektiv representasjon på blant annet Pitkin. Poenget er enkelt og innebærer at hele kongressen som institusjon representerer hele det amerikanske folket. Representasjon beskriver altså ikke kun forholdet mellom det enkelte kongressmedlem og dets distrikt, såkalt "dyadic representation". Weissberg gir et eksempel (ibid.: 540) hvor velgernes meninger og representantenes handlinger ikke samsvarer på distriktsnivå, men hvor representasjonen på nasjonalt nivå

allikevel er perfekt. Poenget er at sammenheng mellom opinion og politikk ikke kun er en funksjon av valgreasjonen mellom den enkelte velger og hans/hennes representant. Gitt at en aksepterer begrepet om kollektiv representasjon er det faktisk sannsynlig at "*citizens will be best represented by someone with whom they have no electoral relationship*" (ibid.: 544) I Weissbergs makroperspektiv er politiske institusjonelle arrangement, slik som valgordning og partisystem, viktige fordi de sier noe om hvilket nivå en kan måle opinion – politikk kongruensen på. I Norge er koblingen mellom representanten og velgerne fra hans/hennes distrikt svakere en i USA. Dette henger sammen med det sterke partisystemet – velgerne stemmer i større grad på partier, ikke på personer. I tillegg betyr valgordningen at hvert distrikt har mer enn en representant. Disse trekkene ved vårt politiske system gjør f.eks. at en senterpartivelger i Rogaland kan representeres av noen på rogalandsbenken, selv om Sp-representantene fra hans fylke ikke følger hans prioriteringer. Makroperspektivet fanger opp dette som representasjon, mens andre vinklinger ikke nødvendigvis ville ha kategorisert det likedan.

Makroperspektivet er dessuten et godt utgangspunkt for å forklare offentlig politikk ut fra eksterne årsaker. Denne analysens kausalmodell med flere uavhengige variabler som påvirker offentlig politikk har et klart systemfokus. Bl.a. derfor defineres den avhengige variabelen som politisk handling (se 3.1). Var vi opptatt av å *forstå* representasjon gjennom representantenes intensjoner, ville et mikroperspektiv vært på sin plass. Her er det derimot snakk om innflytelse på offentlig politikk i et større perspektiv. Ved hjelp av aggregerte data forklares offentlig, makropolitisk handling i lys av årsaker utenfor representantene og stortingsgruppene.

### **3.3 Representasjon som prosess i tid**

Oppmerksomhet rundt tidsperspektivet ved representasjon har vært større i opinion – politikk studier enn i tradisjonell representasjonsteori. Fordelene er todelte. For det første styrkes konklusjoner om kausalsammenhenger dersom analysene benytter seg av tidsdimensjonen (se metodedel). For det andre åpner vektleggingen av tidsaspektet for flere vinklinger på den politiske representasjonsprosess, da det f.eks. kan skilles mellom innflytelse over kort og lang tid. Stimson m.fl. (1995) studerer den amerikanske opinionens innflytelse på offentlig politikk med utgangspunkt i det de kaller dynamisk representasjon. I dette begrepet er

tidsdimensjonen sentral for forståelsen av sammenhengen mellom opinion og politikk: "...if, by knowing about earlier changes in public sentiment, we can improve the prediction of public policy over what we could have done from knowing only the history of public policy itself, then opinion causes policy, and this is dynamic representation" (ibid.: 543). Resultatene støttet de generelle hypotesene om opinion – politikk kongruens. Fokus på tidsdimensjonen ga imidlertid også anledning til å utdype standardkonklusjoner ved å teste sammenhengene over forskjellige tidsperioder. Funnene viste at de amerikanske politiske institusjonene fulgte opinionsendringer både fra år til år og over lengre tidsrom. Velgerne hadde altså innflytelse både på langsiktig politisk utvikling og kortere politiske trender.

Videre kan det diakrone analyseperspektiv benyttes for å undersøke hvordan valg og forventningen om valg påvirker representasjonsmønsteret. Vi har tidligere sett hvordan representasjon som folkelig kontroll rommer både responsivitet (responsiveness) og ansvarlighet (accountability) (Birch 1972). I nyere representasjonsteori er disse begrepene sterkere knyttet til en dobbel rolle for valg i representative demokratier. Manin m.fl. (1999) skiller f.eks. mellom mandat-respons og ansvarlighet. For det første er valget velgernes anledning til å peke ut foretrukne partier, politikere og program. De folkevalgte er deretter representative (responsive) i den grad de følger mandatet som velgerne stemmer fram. For det andre er valget en anledning for velgerne til å holde politikernes ansvarlige, til å kaste eller gjeninnsette dem. Spørsmålet, fra vår synsvinkel, blir hvorvidt og eventuelt hvordan dette påvirker politikernes handlinger. Er det mulig å identifisere svingninger, lokalisert i nærheten av valgtidspunktet, i hvordan offentlig politikk samvarierer med parti, velgere og media? Studiet av valgsyklus er mer kjent fra politisk økonomi enn fra representasjonsteori. Ifølge valgsyklusteorien prøver regjeringen å tilfredsstille velgerne i forkant av valget for dermed å øke sjansene for gjenvalg (Midtbø 1995: 53). Vanlige virkemidler er f.eks. å redusere arbeidsledighet og øke realinntekt. Overført på oppgavens emne kan vi spør om ikke dette er del av et større mønster i representasjons- og agendasetting. F.eks. kan det tenkes at den politiske dagsorden i større grad reflekter velgere og media i nærheten av valg, mens det i midten av stortingsperioden er mer spillerom for partipåvirkning.

Opinion – politikk forskningens styrke har ligget i empirisk orientering, anvendelighet og metodisk utvikling (se metodedelen). Felles for mange av de viktigste bidragene fra feltet er at de dreier seg om operasjonalisering av variablene i velger – politikk relasjonen. De er

dermed rettet mot en annen del av forskningsprosessen enn den klassiske representasjonsteorien. Her vies det mer tid til bl.a. teoretiske begrepsdefinisjoner og diskusjoner ved hjelp av f.eks. induksjon, semantikk og lingvistikk (Pitkin 1967). Opinion – politikk forskningen har på sin side dannet et solid grunnlag for å teste hypoteser om sammenhengen mellom velgere og politikk. På denne måten har den tradisjonelle teoriens svakheter blitt forsøkt taklet, og slik har studiet av politisk representasjon blitt delvis fornyet. Nyere representasjonsstudier utover opinion – politikk miljøet, "angriper" i dag virkeligheten i langt større grad enn tidligere. På den andre siden må det allikevel understrekes at feltet inneholder noen klare begrensninger. Nedenfor diskuteres det f.eks. hvordan studiet av innflytelse på offentlig politikk helst bør inkludere andre uavhengige variabler enn kun den offentlige opinion.

### **3.4 Kritikk - få uavhengige variabler**

Som nevnt har opinion – politikk forskningen vært mest opptatt av *en* type innflytelse på offentlig politikk, nemlig opinion – politikk kongruens. Ethvert samsvar mellom velgere og politikk tas i opinion – politikk feltet til inntekt for en slik kongruens. I representasjonsteorien finnes det mer dybde og flere alternative forklaringer på hvorfor representanten handler som han/hun gjør. Bl.a. utdypes dette samsvaret, denne koblingen mellom velgere og valgte, i både delegat og tillitsmannsbegrepet. Enda viktigere er det at representasjonsteorien i tillegg trekker inn forholdet mellom parti og representanter. Dette åpner for andre måter å forstå oppgavens emne på. Innflytelse på offentlig politikk omfatter mer enn kun samsvar mellom opinionens meninger og politikkenes retning. Som vi skal se har dette betydning for tolkningen av opinion – politikk studienes resultater.

Funnene fra studiene har i stor grad pekt i samme retning. Jacobs og Shapiro har oppsummert feltets utvikling og viser til at tross ulike fremgangsmåter er resultatet "*...very similar findings – sizeable statistical relationships between measures of mass public preferences and policy making*" (1994: 9). Hypoteser om sammenheng mellom opinion og politikk har altså ikke blitt falsifisert, tross gjentatte forsøk med ulike design og på ulike tidspunkt og steder. Problemet er at opinion – politikk studiene vanligvis har begrenset seg til en uavhengig variabel, offentlig opinion. Er ikke f.eks. partiene viktige aktører i utformingen av den offentlige politiske dagsorden? Noe av grunnen til at partiene i større grad er oversett i denne



forskningen henger sammen med dens amerikanske opprinnelse. Sammenlignet med mange europeiske land er partiene mindre sentrale i det amerikanske politiske system. Når relevante variabler ikke er med i analysen blir det større usikkerhet rundt opinion – politikk studienes resultater. For hva skjer dersom en studerer effekten av opinion samtidig med effekten av parti? Kanskje er det den utelatte aktør som forklarer tilsynelatende sterk sammenheng mellom opinion og politikk.<sup>17</sup>

Opinion – politikk feltet gir viktige bidra til analysen av innflytelse på Stortingets dagsorden. Det at offentlig politikk kan forklares av annet enn velgernes preferanser illustrerer på den andre siden hvorfor denne retningen ikke er tilstrekkelig til å forklare utformingen av offentlig politikk. Utfordringen består i å gi analysen et grunnlag som kombinerer styrkene fra både tradisjonell representasjonsteori og opinion – politikk forskningen. Som Achen skriver *"Traditional theory offers breadth and subtlety at the cost of empirical precision; analytical theory supplies clarity at the expense of sophistication and generality. Both prices are currently too high."* (1978: 477). Ved å "stjele" fra begge retningene håper vi i så måte å få rabatt! Tradisjonell teori gir nødvendig bredde og dybde, et godt utgangspunkt med referansepunkt til klassiske representasjonsbegrep og diskusjoner. Opinion – politikk feltet bidrar mye i neste steg av forskningsprosessen, med presise operasjonelle definisjoner, særlig av den avhengige variabel – offentlig politikk, og et bevisst forhold til tidsdimensjonen. Også videre drar analysen nytte av opinion – politikk forskningen. Dette har vært en empirisk orientert retning hvor mye av fokus har vært rettet mot utvikling av statistisk analyse. I metodedelens diskuterer det nærmere hvordan oppgavens tilnærming til studiet av representasjon og agendasetting er beslektet med dette feltet.

## **4 Agendasetting**

Så langt har mye av teoriene kretset rundt velgernes og partienes forhold til offentlig politikk. Like så mye som opinion – politikk feltet kan kritiseres for bare å fokusere på den ene av disse forklaringsvariablene, kan det stilles spørsmålsteget ved om det ikke er flere enn to aktører med betydelig innflytelse på offentlig politikk. Dette kapitlet ser nærmere på hvordan media, gjennom sin dagsordenfunksjon, er en betydningsfull tredje uavhengig

variabel i oppgavens analysemodell. Medievitere og kommunikasjonsstudenter oppfatter vanligvis ikke agendasetting som en politisk prosess. Politisk forskning har på den andre siden heller ikke inkludert medias dagsordenfunksjon i sine modeller. Til nå har media ofte bare vært en del av feiltermen eller "støyen" i studier av politisk representasjon. Agendasettingsparadigmet har dokumentert medias sterke innflytelse på hva vi og politikere mener noe om (Protess og McCombs 1991, Dearing og Rogers 1996). En bedre forståelse og forklaring av offentlig politikk på Stortinget er derfor avhengig av at parti- og velgerinnflytelse studeres samtidig med den politiske medieeffekten. Kapitlet tar først for seg medias betydning som agendasetter generelt, og deretter i politikken spesielt. I tillegg diskuteres det til slutt hvordan representasjon av agenda utgjør et alternativ til representasjon av bl.a. meninger og interesser slik det framstår i tradisjonell teori.

#### **4.1 Agendasetting – den indirekte mediaeffekt**

Agendasetting oppfattes vanligvis som en interaktiv politisk kommunikasjonsprosess mellom tre forskjellige agendaer; medias agenda, opinionens agenda og den politiske agenda (Dearing og Rogers 1996: 5). Nettopp fordi denne kommunikasjonsprosessen kobler *kommersielle* media med opinion og politisk arena skiller agendasetting seg fra de prosessene som vanligvis diskuteres i representasjonsteori- og studier. Her legges det til grunn at politisk kommunikasjonen skjer gjennom politiske institusjoner og ordninger slik som valg og partisystem. Agendasetting er derimot underlagt både den økonomiske og den politiske sfære, bl.a. fordi salgstill er et moment av betydning for en presse som konkurrerer om en begrenset pott med annonsepenger. Det åpnes dermed opp for et annerledes perspektiv og innflytelseskanal som kan supplere de som har vært behandlet til nå.

En agenda er et sett av saker rangert etter viktighet. Rangeringen baserer seg stort sett på målinger av hvilke saker som får mest oppmerksomhet i media, opinion eller politikk. Bakgrunnen for fokus på saker og agenda finner vi i Maxwell E. McCombs og Donald L. Shaws artikkel fra 1972 hvor begrepet agendasetting nevnes for første gang. Deres studie trakk for alvor media inn i samfunnsvitenskapens forsøk på forklare opinion og politikk. Tidligere forskning hadde også forfektet sterk påvirkning fra media, men ofte uten å kunne vise til resultater. Hypotesene bygget på forventninger om at media påvirket *hva* folk mente om politiske saker. En slik direkte (persuasive) effekt var imidlertid vanskelig å påvise

(Waldahl 1999: 215-216). McCombs og Shaw formulerte i stedet hypoteser om en indirekte eller kognitiv mediaeffekt. Massemedia påvirker *hvilke saker* vi mener noe om, ikke *hva* vi mener om saker. Dette var basert på bl.a. Cohen som tidligere hadde merket seg at media "*may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about*".<sup>18</sup> Den indirekte mediaeffekten var altså ikke en ny idé. Men artikkelen fra 1972 formulerte for første gang teori og testet hypoteser om en slik effekt i den amerikanske universitetsbyen Chapel Hill. Resultatene viste at medias rangering av viktige valgkampsaker korrelerte nesten perfekt med velgernes rangering av de samme sakene. McCombs og Shaw konkluderte at media var avgjørende for utformingen av opinionens dagsorden, at media "satte" agendaen. Dette var den første i en lang rekke studier av som bekreftet en sammenheng mellom medias og opinionens dagsorden.<sup>19</sup>

Den indirekte eller kognitive mediaeffekt som agendasetting innebærer er en av mange ulike teorier om mediepåvirkning innen medieforskning (McQuail 1994). Tidlig i massemedias historie ble media oppfattet som svært effektiv i sin påvirkning på publikum. Det ble antatt at media hadde en direkte og nesten umiddelbar effekt på mottakerne, noe i nærheten av psykologiens stimulus-respons-teori. Etterhvert er bildet av mediaeffekten blitt mer forsiktig og variert. Forskjellige forskningsfelt, deriblant agendasetting, har gjennom mange studier vist at medias påvirkning varierer ut fra bl.a. mediet, innholdet og mottakerne. Waldahl understreker derfor at "*det er vanskelig å trekke entydige slutninger både om medias samlede virkninger, om deres virkninger på avgrensede sektorer i samfunnet og om deres innflytelse i konkrete situasjoner*" (1999: 12-13).

Tross usikkerhet knyttet til generelle mediaeffekter er det ikke vanskelig å finne bevis for at medias dagsorden kan ha sterk virkning på mottaker. Allerede i 1973 fikk McCombs og Shaws funn støtte i Funkhousers studie av medias innflytelse på hele den amerikanske opinionen gjennom 1960-tallet. Det som i utgangspunktet gjaldt én valgkamp i ett lokalsamfunn viste seg å være en generaliserbar påstand om medias betydning for den politiske dagsorden i USA. Også i mediesosiologien, og da spesielt knyttet til studiet av medieeffekter som agendasetting-tradisjonen er nært beslektet med, har medias dagsordenfunksjon en sentral rolle. Mathiesen illustrerer hvor mye makt som ligger i en slik funksjon:

*"Den som har anledning til å definere dagsordenen for et møte, definerer samtidig hva møtet skal handle om, hva deltakerne skal engasjere seg i og tenke ut svar på, hva de ulike parter skal diskutere. Dessuten definerer den som setter opp dagsordenen, hva deltakere og parter ikke skal konsentrere seg om, hva som skal bli liggende uformulert og upåttalt" (2002: 171).*

Spørsmålet om hvem som setter dagsorden er altså viktig dersom en er interessert i hvem som har makt på en bestemt arena. Nedenfor behandles den delen av litteraturen om agendasetting som har studert innflytelse på den politiske arena.

## **4.2 Politisk agendasetting**

Forskningen på agendasetting kan deles i tre tradisjoner avhengig om en studerer byggingen av henholdsvis medias, opinionens eller den politiske dagsorden. Studiet av politisk agendasetting er altså opptatt av hvordan politikk utformes, spesielt med tanke på påvirkning fra media og velgere. I likhet med opinion – politikk feltet er denne tradisjonen hovedsaklig amerikansk. Den har derfor ofte hatt et noe annet empirisk søkelys enn vår oppgave. Eksempelvis finner vi flere analyser av presidentens agenda. Studiene og funnene er allikevel relevante fordi de diskuterer og dokumenterer forholdet mellom medias dagsorden og den politiske dagsorden i et moderne representativt demokrati.

Dearing og Rogers (1996) hevder i sin gjennomgang av agendasetting litteraturen at media ser ut til å ha en uavhengig og sterk effekt på offentlig politikk. Andre, slik som Kingdon (1995), stiller seg mer tvilende til medias påståtte innflytelse. Kingdons bok baserer seg på intervjuer med bl.a. politisk ansatte i kongress og departementer, byråkrater, journalister og lobbyister. Intervjuobjektene svar ga ikke støtte til en sterk mediaeffekt: *"The media report what is going on in government, by and large, rather than having an independent effect on governmental agendas (ibid.: 58)"*. Denne konklusjonen bestrides av bl.a. Gilberg m.fl.<sup>20</sup> som fant at media satte dagsorden for presidenten mer enn omvendt. Tilsvarende sammenheng rapporteres også i Edwards og Woods artikkel fra 1999. Her studeres innflytelsesmønster mellom presidenten, kongressen og media. Resultatene tilsa at presidenten under visse omstendigheter påvirker de andre aktørenes agenda, mens kongressen hadde nesten ingen innflytelse. Media derimot, *"has an especially important role in agendasetting. It influences*

*the president's agenda on both foreign and domestic policies... Thus, most of the time presidents reacts, responding primarily to fluctuations in attention by the media... (1999: 342)".*

Kingdon studerer emnet innenfra i det han søker aktørenes egne forståelser av sine roller. Edwards og Wood m.fl. bruker kvantitative mål på politikk og leter etter kausalforklaringer av agendasetting sett utenfra. Uenigheten angående pressens eventuelle dagsordenfunksjon synes dermed å være strukturert etter datagrunnlag og analysemetoder. Det finnes allikevel studier som bryter dette bildet ved å dokumentere medieinnflytelse på den politiske dagsorden gjennom kvalitativt orienterte casestudier.<sup>21</sup>

Ønsket om å inkludere relevante variabler og dermed øke representasjons- og agendasettingsmodellens forklaringskraft er en av fordelene ved å trekke media inn i analysen av den offentlige politiske dagsorden. Tidligere er det påpekt at opinion – politikk tradisjonens bilde av innflytelse på offentlig politikk er litt snevert. På samme måte kan også agendasetting-feltet i mange tilfeller kritiseres for mangelfull modellspesifikasjon. Når viktige variabler overses får vi et utilstrekkelig bilde av innflytelse på offentlig politikk. Slutninger om kausalitet kan f.eks. være ugyldige fordi effekten av media på politikk lar seg forklare av en bakenforliggende variabel som påvirker både media og politikk. Den mest åpenbare mangelen fra et skandinavisk synspunkt er utelatelsen av partipåvirkning. Asp kritiserer agendasettingperspektivet nettopp på dette grunnlaget (1983: 334-335). Hans analyse av den svenske valgkampen i 1979 bekrefter medias rolle, kontrollert for partieffekter.

Tidsdimensjonen er sentral også innen enkelte studier av agendasetting: "*The agenda-setting process must be studied over the course of time*" (Asp 1983: 350). Denne dimensjonen er av særlig betydning ettersom det her manifesterer seg et skille mellom agendasetting og den formelle representasjonsprosessen. For det første er agendasetting en jevn og kontinuerlig prosess, ulik representasjonsprosessen som først og fremst er fokusert på valg og valgkamp. For det andre er det en hurtigere prosess. Årsak til dette ligger i medias flyktighet. For å være oppdaterte og selge må aviser og tv "*legge vekt på det dagsaktuelle og stadig ... holde tritt med samfunnets mange begivenheter*" (Waldahl 1999:24). Medias dagsorden endres kontinuerlig. Det flyter dermed mange flere signaler fra media til Stortinget i løpet av et kort

tidsrom, enn det gjør fra f.eks. velgere og parti. Media har dermed gode forutsetninger for å oppnå innflytelse på kortere politiske trender.

### **4.3 Representasjon av agenda**

Så langt har mye dreid seg om *hvem* som representeres når den offentlige politikken utformes; partier, velgere og media. Her problematiseres representasjonens innhold, og vi hevder at agendasetting feltets søkelys på prioritering av saker utgjør et alternativ til de tradisjonelle begrepene. I spørsmålet om *hva* som representeres skiller representasjonsstudier vanligvis mellom representasjon av sosiale kjennetegn og representasjon av meninger og interesser. Sistnevnte blir vanligvis regnet som det viktigste kriteriet i vurderingen av et politisk systems representativitet. Heidar (1988: 60) er derfor ikke alene når han omtaler representasjon av meninger og interesser som primærrepresentasjon, mens representasjon av sosiale kjennetegn betegnes som sekundærrepresentasjon. God demokratisk representativitet forutsetter representasjon av både innhold og likhet (Olsen 1984: 89). Merk at den ene formen er knyttet til den andre. En av begrunnelsene for fokus på speiling av befolkningens sosiale kjennetegn er nettopp at god bakgrunnsrepresentasjon øker sjansene for god primærrepresentasjon.

På spørsmålet om *hva* som representeres svarer denne analysen innhold, nærmere bestemt kollektive meninger. Oppgaven studerer hvordan meninger fra ulike grupper – media generelt, partiene og deres velgere – påvirker offentlig politikk. Fra før er det avklart at den avhengige variabelen, offentlig politikk, defineres som politisk handling. Dette er vanlig i opinion – politikk feltet, mens representasjonsteorien forøvrig ofte studerer politikernes meninger eller holdninger. Sistnevnte betegnes som meningskongruens (Teigum 1995: 15), dvs representasjon som overensstemmelse mellom velgernes og politikernes meninger. Vår framgangsmåte faller derimot inn under menings – handlingskongruens, hvilket betyr at det er graden av samsvar mellom velgernes meninger og politikernes handlinger som måles. Allikevel skiller analysen seg fra de tradisjonelle studiene av meningsrepresentasjon, hvor målet er å se sammenhenger mellom aktørenes meninger eller standpunkt *i* saker. Agendasetting feltets bruk av dagsorden gir en ny form for meningsrepresentasjon – representasjon av meninger *om* agenda.

Studier innen agendasetting har bl.a. sammenlignet medias agenda og den politiske dagsorden for å si noe om medias innflytelse på offentlig politikk. I et representasjonsperspektiv kan det uttrykkes som at dette feltet studerer representasjon av dagsorden, dvs. prioritering av saker. Slik er det også i vår analyse. Søkelyset er ikke på hva velgere, partier og media mener om saker. I stedet undersøkes det hvilke saker de mener noe om, hva de prioriterer. Hvordan plasserer dette seg i forhold den tradisjonelle forståelsen av meningsrepresentasjon?

Å sette skole over skatt sier ikke noe om hvilken skolepolitikk som ønskes. Det betyr allikevel ikke at en slik rangering er uten politisk mening eller innhold. Tvert i mot gir en prioritering uttrykk for hva en mener er viktig i politikken, sysselsetting over miljø eller omvendt. En prioritering av politiske saker er derfor i høyeste grad et uttrykk for meninger om politikk. Rangeringen baserer seg på en vurdering av innholdet i sakene. Men i stedet for å være knyttet til standpunkt i *en* sak innebærer prioriteringen et uttrykk for meninger om *et sett* av saker. Prioritering av saker etter betydning er således en form for meningsrepresentasjon. Sagt på en annen måte: i likhet med agendasettingens indirekte medieeffekt er representasjon av dagsorden en indirekte eller kognitiv meningsrepresentasjon. Representasjon av velgernes agenda vil dermed ikke si at politikerne blir fortalt hvordan de skal løse saker, men derimot hvilke saker de skal løse.

Sammenligningen med den indirekte medieeffekten antyder en av hovedfordelene ved å definere representasjonens innhold som meninger om agenda. Dette perspektivet åpner nemlig for det som ellers har vist seg vanskelig å påvise: medias innflytelse. Dersom det er representasjon av meninger i saker som studeres vil det være vanskeligere å se medias betydning i offentlig politikk. Videre kan det være interessant å merke seg at en slik alternativ form for meningsrepresentasjon er av betydning for representasjonens stil. Innenfor teorien om det bundne mandat instruerer velgerne de valgte. Aktualiteten av en sterkt bundet representasjonsform er imidlertid trukket i tvil (se 2.2). I den forbindelse utgjør representasjon av agenda en mindre detaljert instruks enn det mandat som overføres i den tradisjonelle forståelsen av meningsrepresentasjon. En instruks om *prioritering* av saker er fortsatt en bindende instruks. Men den gir større spillerom for politisk problemløsning i nasjonalforsamlingen enn en instruks om *hvordan* saker skal løses. Den bundne stil (se 2.3) modereres og framstår kanskje sterkere som empirisk kategori når den kobles med representasjon av agenda.

Det kan også hevdes at en rangering av saker, slik en dagsorden innebærer, er blitt mer og mer viktig som politisk meningsytring. Dagsorden og fokus på saker har avgjørende roller både i teori og praksis. For det første har vi ovenfor diskutert hvordan agendasetting eller temakontroll er avgjørende for utformingen av den offentlige politikken. Å ha innflytelse over hva som diskuteres og hva som ikke diskuteres betyr å ha makt over politiske avgjørelser. Dette har i de senere årene gjenspeilet seg i politisk praksis. Bla. viser velgerundersøkelsene at utfallet av valget er sterkt knyttet til hvilke saker som oppfattes som viktige blant velgerne i valgkampen (Aardal 1999a).

Alt i alt er det gode grunner for å sammenligne agendaer når politisk representasjon skal studeres. Til slutt understreke vi betydningen av at agendaen eller saksutvalget inneholder konkrete saker, og ikke kun abstrakte prinsipper. Resultater fra flere studier av meningsrepresentasjon (se Bjørklund 1976: 14) viser at det er meget godt samsvar mellom velgernes og politikernes demokratiske verdier når de uttrykkes som abstrakte prinsipper. Når prinsippene konkretiseres og eksemplifiseres forsvinner derimot samsvaret. Et annet eksempel på god representasjon ved måling av abstrakte meninger finner vi i Stimson m.fl. sin studie av representasjon i USA (1995). Deres resultater viste at den offentlige politikken i stor grad fulgte endringer i nasjonens politiske stemning ("national mood"). Et slikt funn er kanskje ikke rart sett i lys av teorier om abstraksjon og 'begrepsstrekking' (Sartori 1970). Stemningen ble operasjonalisert i form av en liberal - konservativ dikotomi som ga et lite konkret svar på spørsmålet om hva som representeres. Når vi beveger oss fra det generelle og abstrakte til det spesielle og konkrete, vil begrepene skille skarpere og romme færre enheter. På noenlunde samme måte kan det antas at vide formuleringer av demokratiske prinsipper tiltaler de fleste blant både politikere og velgere. Fordi konkrete saker er virkelighetsnære og personlige vil en persons holdning til eksemplifiserte prinsipper være mer farget av bl.a. hans/hennes bakgrunn. Mulighetene for lavere samsvar mellom forskjellige gruppers meninger øker dermed når abstrakte prinsipper konkretiseres. Derfor er det viktig å studere konkrete saker i tillegg til abstrakte prinsipper når en ser på forholdet mellom f.eks. velgere og valgte. Slik unngås et teoretisk utgangspunkt som kan føre til at en overser interessante forskjeller mellom de to gruppernes prioriteringer.



Kapittelet har diskutert agendasetting med søkelys på hvorvidt og hvordan media påvirker. Det synes å være nok støtte, både i teori og empiri, til å inkludere media i analysen av innflytelse på den offentlige politiske dagsorden. Vi vil derfor introdusere media som et nytt representasjonsfokus (se 2.3), og utvider dermed fokus+stil-perspektivet til å omfatte både representasjon og agendasetting. Målet er å styrke forklaringen av norsk offentlig politikk gjennom å flytte tidligere "støy" inn i modellen. I tillegg er agenda et nyttig bidrag til definisjonen av representasjonens innhold. Ved å måle prioriteringer av saker er det forhåpentligvis mulig å gi empirisk substans til teorier om både medieeffekt, det velgerbundne og det partibundne mandat.

## **5 Representasjon og agendasetting – Norge**

Ettersom oppgaven tar for seg representasjon og agendasetting i norsk politikk vil vi i dette kapittelet forsøke å gi et raskt overblikk over litt flere norske studier og forhold enn det som til nå er dekket i teorikapitlene.<sup>22</sup> Framstillingen er delt i to med fokus på henholdsvis media, parti og velgere, og deretter på Stortinget.

### **5.1 Media, parti og velgere**

I kapittelet om agendasetting ble det nevnt hvordan medias innflytelse i valgkampen har økt. I et større perspektiv er denne utviklingen en del av det norske samfunnets voksende mediefiksering. Medietilbud og konsum har gjennomgått en eksplosiv vekst i løpet av de siste tiårene. Denne utviklingen har tvunget fram en medialisering av politikken (Eide 2001). Media er ikke bare en hvilken som helst arena for politikk, men den kanskje viktigste arena for politisk kommunikasjon mellom velgere og politikere. Partiene har derfor, frivillig og ufrivillig, tilpasset seg medias form.

Videre har den politiske journalistikken løsrevet seg fra partier og det politiske system. I den første etterkrigsperioden så journalistene selv pressen som en "*integrerende del av det parlamentariske system*".<sup>23</sup> To forhold har særlig påvirket utviklingen i retning av en uavhengig presse. På den ene siden opphevelsen av NRKs kringkastingsmonopol i 1982. På

den andre siden den gradvise oppløsningen av partipressesystemet som ble slutført tidlig på 1990-tallet. Selvstendigjøringen har gjort at medias rolle i det politiske systemet er omdefinert. *"De så det ikke lenger som sin hovedoppgave å formidle andre samfunnsinstitusjoners virksomhet eller sikte mot mål som andre hadde satt"*. Derimot er medias selvdefinerte nye mål å *"bygge en felles offentlighet ved å gjenfortelle og oversette [...] til en allment forståelig form"*, samt å *"drive uavhengig kritikk av makthavere og samfunnsskjevheter"* (Østerud m.fl. 2003a: 29). Den nye mediedefinisjonen må imidlertid romme flere perspektiv enn pressens selvbylde. Viktigst i så måte er kanskje den uunngåelige konsekvensen av enhver løsrivelsesprosess: større spillerom for utvikling og manifestasjon av egeninteresse. Dagens media er ikke bare en arena for politikk, men også en selvstendig aktør i det politiske system. *"Som nyhetsbedrifter kan media forfølge egne målsettinger knyttet både til journalistikk, økonomi og politikk"* (Allern 2001: 306).<sup>24</sup>

I sum tilsier disse endringene at også statsvitenskapen, f.eks. ved representasjonsstudier, burde beskjeftige seg med medias rolle i større grad. Studiet av mediepåvirkning i valgkampen er påbegynt.<sup>25</sup> Asps analyse av den svenske valgkampen i 1979 bekrefter f.eks. medias rolle: *"It seems that the news media, and particularly the print media, are more powerful as agenda setters for the voters than are the parties"* (1983: 349). Senere svenske valgkampstudier støtter oppfatningen av at medias innflytelse har vokst relativt til partienes makt (Esaiasson 1991). Ifølge Bjørklund har Norge gjennomgått en lignende utvikling med det resultat at *"Election campaigns are no longer party-controlled, but media-driven"* (1991: 298). Aardal (1999b) er imidlertid skeptisk til hvorvidt valgkampens politiske agenda er så mediestyrt som agendasetting perspektivet vil ha det til. Hans analyse av kampanjen før valget i 1993 finner riktignok et høyt samsvar mellom medias og velgernes dagsorden. Men han påpeker at *"...the voter agenda was set well before the media campaign started"* (1999: 339). På den andre siden begrenser denne undersøkelsen seg til tidsrommet før valget. Den kan dermed ikke utelukke at media har påvirket velgernes agenda i forkant av valgkampen. Bortsett fra disse eksemplene er dessverre den norske (og svenske) bibliografi på medias innflytelse i representasjonssammenheng tynn.

*Partiets* stilling i det norske samfunnet er i de siste tiårene preget av flere omfattende endringer. Ovenfor er det allerede nevnt at partikontroll over valgkampen er erstattet av mediemakt. Et annet framtrædende utviklingstrekk er den store nedgangen i partienes

medlemstall. Den nedadgående kurven på 80-tallet, fra 461 000 til 417 000, skjøt ytterligere fart på 90-tallet. I 2000 var antall medlemmer i de syv stortingspartiene på ca. 228 000 (Heidar og Saglie 2002: 33). Men partiene er på den andre siden styrket gjennom profesjonalisering av sekretariater, vekst i antall heltidspolitikere og bedre økonomiske rammer etter innføringen av statsstøtte (Svåsand 1994b).

Parallelt med medlemssvikten har partiene og politikerne også opplevd stupende tillit i befolkningen. *"I Maktutredningens Medborgerundersøkelse var tre av fire helt eller delvis enige i at partiene ikke er interessert i hva folk mener, mens fire av fem var helt eller delvis enige i at stortingsrepresentantene ikke tar særlig hensyn til vanlige folks meninger"* (Østerud m.fl. 2003b: 22-23). Tross de problemene som gjerne antydes i forbindelse med lav tillit er lite gjort for å teste hvorvidt dette faktisk er tilfelle: Er det slik at stortingsrepresentantenes arbeid ikke i særlig grad representerer opinionens meninger? Dette bringer oss over på *velgernes* makt i det norske representative demokrati.

De fleste bildene av representasjon i norsk sammenheng er bygget på grunnlag av andre teoretiske vinklinger og data enn det som legges til grunn i denne oppgaven. F.eks. viser det seg at partimessig representativitet i Stortingets mandatfordeling over lang tid har nærmet seg stemmefordelingen i valg (Matthews og Valen 1999: 38-41). Den territorielle representasjon preges derimot fortsatt av store skjevheter (Rommetvedt 1994: 104). Når det gjelder representasjon av sosiale bakgrunnsvariabler er det fortsatt slik at kvinner, yngre, arbeidere og lavt til middels utdannede er underrepresenterte på Stortinget (Narud og Valen 2000: 88). Meningsrepresentasjon er også behørig studert i Norge. Valgundersøkelsene viser bl.a. tydelige sammenhenger mellom velgernes holdninger og partienes standpunkt. Blant ulike utdypninger av relasjonen mellom velgere og valgte er det kanskje størst enighet om at representantene er mer ekstreme i sine holdninger enn sine velgere (Aardal 1999a: 129). Valen og Narud (2003) finner også støtte for et slikt vifteformet holdningsmønster. De mener dessuten at avstanden mellom partivelgere og partirepresentanter er størst i partienes kjernesaker, selv om de i disse tilfellene trekker i samme retning.

## 5.2 Stortinget

Et fellestrekk ved alle de ovennevnte bildene av velgerrepresentasjon i Norge er at de ikke konkret svarer på spørsmål om velgernes direkte innflytelse på politikken. Studier av politisk representasjon som måler politisk handling, i stedet for sosial bakgrunn eller politiske holdninger, finnes det lite av.<sup>26</sup> Vi får dermed ikke fullgode svar på spørsmål om velgernes, så vel som partienes og medias, makt i utformingen av den offentlige politiske dagsorden. For å belyse velgernes oppfatning om at representantene "ikke tar særlig hensyn til folks meninger" kreves det at også de folkevalgtes arbeid på Stortinget studeres. Nedenfor diskuteres Stortingets posisjon i politikk generelt, og deretter konkrete aspekter ved stortingsarbeidet som f.eks. forskjellen mellom komiteer og spørretime.

### 5.2.1 Politikkenes sentrum?

De siste års mindretallsparlamentarisme har utvilsomt økt Stortingets makt overfor regjeringen. På den andre siden identifiserer bl.a. den nye maktutredningen flere prosesser som har redusert både omfanget og styrken i de folkevalgtes innflytelse i samfunnet:

*"Gjennom EØS-avtalen er det lagt stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet.[...] Rettsliggjøring innebærer at domstoler og andre rettsorganer får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. [...] Gjennom markedsretting, fristilling og privatisering blir områder som tidligere var offentlig styrt overlatt til markedsaktører" (Østerud m.fl. 2003a: 292).*

På noen punkter utgjør denne "politikkenes retrett" en fortsettelse av trekk som ble framhevet av den forrige maktutredningen. Spesielt gjelder dette svekkelsen av Stortingets posisjon i forhold til forvaltningen. Når det dreier seg om Stortingets innflytelse relativt til markedsrett er imidlertid utviklingen snudd. Hernes mente at det hadde funnet sted en maktforskyvning fra markedet til politiske styringsorganer (Hernes 1985). Ifølge de nye maktutredningene overføres myndighet nå i motsatt retning; *til* markedsaktører, såvel som til forvaltning og rettsinstitusjoner.

Et annet argument til støtte for tesen om "decline of parliaments"<sup>27</sup> baserer seg på studier av Stortingets budsjettbehandling. Tross høyt aktivitet i form av mange fraksjonsmerknader, har

omfanget av endringer på regjeringenes budsjettforslag vært lavt. Rasch er tilbøyelige til å se dette som uttrykk for at Stortinget er et sandpåstrøingsorgan med høyt innslag av symbolpolitikk (1993: 136). På den andre siden har Olsen (1983) hevdet at Stortingets innflytelse overfor regjeringen ikke var preget av en jevn nedgang, men derimot av en variasjon lik havets bevegelser, som flo og fjære. Trond Nordby gir støtte til denne beskrivelsen: *"Min tese er at Stortinget under parlamentarismen [...] har hatt et stort styringspotensial. Men realiseringen har variert, som "flo og fjære", ikke minst med regjeringenes mandatgrunnlag"* (Nordby 2000: 22).

Andre har også vært positive på Stortingets vegne. Rommetvedt finner i sine undersøkelser støtte for at det norske parlamentet mot slutten av forrige århundre var langt mer aktiv enn noen gang tidligere (2003: 3). Eksempler på dette er bl.a. vekst i: antall spørsmål fra stortingsrepresentanter til regjeringsmedlemmer, private forslag fra representantene, voteringsnederlag for regjeringen, andelen innstillinger med uenighet. Alt i alt synes Stortingets makt, i analysetidsrommet, å påvirkes av det som Nordby kaller "demokratiets dobbeltbevegelse"; *"mer makt i forhold til utøvende myndighet, mindre makt i forhold til markedet og det internasjonale samfunnet"* (2000: 22)

### **5.2.2 Stortingets arbeid: Komiteer og spørretime**

Stortingets arbeid deles gjerne i lovgivende, bevilgende og kontrollerende myndighet (Nordby 2000: 240ff). I forhold til arbeidsorganisering tilfaller myndighetsområdene ulike deler av Stortinget. I denne analysen undersøkes det, parallelt med hovedproblemstillinger knyttet til de ulike aktørenes innflytelse, hvorvidt Stortingets ulike arbeidsfelt preges av forskjellige representasjons- og agendasettingsmønstre. Vi skiller mellom det en kan kalle en beslutningsfunksjon, som rommer bevilgende og lovgivende myndighet, og en kontrollfunksjon. Dette skillet mellom beslutning og kontroll representeres utover i analysen av representantenes arbeid i henholdsvis komiteer og spørretime (operasjonaliseringen behandles videre i metodedelene). Komiteene er sentrale på flere områder, kanskje først og fremst fordi de utgjør representantenes hovedarbeidsplass på Stortinget. Hernes betegner komiteene som første og siste stadiet i beslutningsprosessen (1971:68-69). Komiteenes sterke posisjon betyr at komitéarbeidet har vært emne for mye av den norske parlamentsforskningen presentert (f.eks. Rasch 1993 og Rommetvedt 2003). Spørretimen har derimot blitt viet mindre oppmerksomhet.

Spørreinstitutttet regnes som politisk viktig nettopp gjennom sin dagsordenfunksjon. Blichner og Olsen peker på at "*partier og representanter får innflytelse ved at de tar initiativ, lykkes i 'å komme på banen', og klarer å skape oppmerksomhet og offentlighet om en sak*" (1986: 103). Undersøkelser av spørretimen tyder bl.a. på at de samme sakene dominerer over tid og at representantenes komitétilknytning har betydning for hva de spør om.<sup>28</sup> Vi griper fatt i andre aspekter ved spørreinstitutttet. Hovedpoenget blir å knytte aktiviteten i spørretimen til påvirkning fra media, velgere og parti. Fokus er ikke på stabilitet, men på endringer i dagsorden og hva som kan forklare dem. Videre er det ikke representantene, men derimot partigruppene som er enheten.<sup>29</sup>

Fordelen ved å studere to forskjellige deler av Stortingets arbeid er selvfølgelig at det åpner for et mer nyansert bilde av representasjon og agendasetting i offentlig politikk. Dette kan jevnføres med debatten rundt Stortingets makt, hvor noen velger å framheve en rolle som sandpåstrøer mens andre trekker fram det høye aktivitetsnivået. Poenget er at karakteristikkene avhenger av hvilke funksjoner eller arenaer en studerer. Eksempelvis oppfattes komiteene som "*arenaer for konsensus*" (Hernes og Nergaard 1989: 221) og "*kompromissorganer i politikken*" (Nordby 2000: 18). På den andre siden bruker partiene spørretimen ofte til "*å markere egen profil og politiske motsetninger*" (Blichner og Olsen 1986: 103). Basert på en nesten identisk motsetning mellom komiteene og plenumsdebattene, preget av det de kaller henholdsvis enhetsdemokrati og motpartsdemokrati, anser Hernes og Nergaard det som sannsynlig at "*det utvikles en funksjonsdeling mellom ulike organer i Stortinget, ikke bare når det gjelder arbeidsoppgaver, men også når det gjelder arbeidsmåte*" (1989: 221). I så måte skiller spørretime og komitéarbeid seg på i alle fall et par sentrale punkt.

Det første gjelder åpenhet. Selv om komiteene ikke på noen som helst måte er stengt for innsyn eller ekstern påvirkning er arbeidet her preget av at det er en mindre tilgjengelig og mer intern prosess. Komitémøtene er ikke åpne og overlegningene er unndratt offentlig innsyn. Skriftlige innstillinger skal ivareta velgernes muligheter til å plassere ansvar (Nordby 2000: 222). Spørretimen er derimot fundert på nettopp åpenhet og ble introdusert for å øke folks interesse for Stortingets arbeid (ibid.: 64). Den er også lettere tilgjengelig både i innhold og form; spørsmål og svar vs komiteenes saksbehandling i detalj.

Det andre punktet dreier seg om konfliktnivå og baserer seg i grunnen på kontrasten mellom konsensus og markering som ble kommentert ovenfor. I komiteene søkes kompromiss, partiene går sammen om å finne flertallsløsninger og det kan være vanskelig å se skiller mellom dem. Spørretimen kjennetegnes mer av sin kontrollfunksjon. Her skal det ikke vedtas, men derimot kritiseres eller settes dagsorden. Det blir rom for symbolpolitikk og klare konflikter mellom partiene. Alt i alt burde det være interessant å studere hvorvidt slike ulike betingelser knyttet til institusjonell kontekst produserer ulike former for representasjon og agendasetting.

### **5.2.3 Partigrupper og politisk landskap**

Partigruppenes posisjon og styrke i det politiske arbeidet på Stortinget trekker aktualiteten av det frie mandat i tvil. Riktignok fristilles av og til representantene i regionale spørsmål eller saker rundt livssyn og moral (Rommetvedt 2002: 116). I sum viser allikevel data fra representantenes voteringer og komiteenes innstillinger hvor uvanlig det er å bryte med partilinjens.<sup>30</sup> Intervjuundersøkelser tyder også på høy partidisciplin blant stortingsrepresentantene (Valen og Narud 2003: 170). Nettopp representantenes sterke partiloyalitet bygger opp under det faktum at partigruppene, ikke enkeltrepresentantene, er den avgjørende enheten i stortingspolitikken (Heidar 2000). Holmberg og Esaiasson (1988) fant at svenske riksdagsmedlemmer så det som viktigst å representere partiet, deretter velgerne. En nyere nordisk studie viser dessuten at partitilhørighet er en særdeles kraftig faktor når representantenes politiske holdninger skal forklares (Narud og Valen 2000: 96-97). I land som Norge er det partiets prinsipper og valg, ikke de enkelte representantenes, som best kan forklare politikken på Stortinget. Det frie mandat og tillitsmannbegrepet skyves til side grunnet partiets sterke stilling i det norske politiske systemet.

Som siste punkt dreier seg om det stortingspolitiske landskapets utseende. En vanlig oppfatning er at norsk politikk, spesielt på velgernivå, preges av flerdimensjonalitet og kryssende konfliktlinjer.<sup>31</sup> Rasch (2003) stiller spørsmålsteget ved om denne tesen gir et riktig bilde av politikk på eliteplan. Gjennom preferanseanalyser mener han å kunne dokumentere at det partipolitiske landskapet på Stortinget er tilnærmet endimensjonalt, og at det er høyre-venstre akse som dominerer. Oppgavens partianalyser gir anledning til å studere hvorvidt denne akse er sentral også med henblikk på representasjon og agendasetting. Partiteori kan

nemlig benyttes for å koble oppgavens problemstilling til dimensjonalitet. Duvergers (1990) partitviklingsteori postulerer høyre-venstre forskjeller i partigruppenes tilknytning til velgere og partiorganisasjon (se 2.3). Fra før er slike forskjeller rapportert bl.a. i svenske undersøkelser, men dataene tyder på at koblingen mellom representantenes fokus og høyre-venstre akse er svekket fra 1965 til 1985 (Holmberg 1989: 11). Svåsand (1994a) har vist hvordan partiteorien beskriver trekk ved norske partiers struktur, og framhever bl.a. at Aps stortingsgruppe er "*svakere representert i topporganer enn tilfellet er på den borgerlige siden*". Videre er det "*slått fast i både DNA og SV at de folkevalgte representantene er underlagt partiorganisasjonen. En slik underordning kolliderer med oppfatningen på borgerlig side av stortingsrepresentantenes rolle*" (ibid.: 110). Dersom slike skiller gjenfinnes i representasjons- og agendasettingsmønsteret antyder det at styrken på høyre-venstre dimensjonens forklaringskraft i norsk politikk er stor.

## **6 Representasjon og agendasetting – modell og forventninger**

Poenget her er ikke å gjenta teorier og argumentasjon fra foregående kapitler. I stedet samles deler og tråder i en modell som kan benyttes til å studere representasjon og agendasetting empirisk. Modellen skal gjøre det mulig å besvare de spørsmål vi stilte innledningsvis. Til slutt presenteres forventninger til disse svarene.

Teoridelen har vært innom begreper og diskusjoner i tre fagfelt for å danne et utgangspunkt for studiet av politisk representasjon og politisk agendasetting. Kombinasjonen av representasjonsteori, forskning på offentlig opinion-offentlig politikk og agendasetting har resultert i en modell med følgende kjennetegn:

- De tre mest sentrale påvirkningskildene i representasjons- og agendasettingsprosesser forenes. *Velgere* og *parti* hentes fra den formelle, institusjonaliserte kanalen for påvirkning på offentlig politikk, nemlig politisk representasjon gjennom valg. I tillegg fanger modellen opp den mer uformelle innflytelse gjennom *medias* politiske agendasetting.



- På andre siden av ligningen er den avhengige variabelen, Stortingets politiske dagsorden, definert på en måte som vektlegger politisk *handling*. Den er dessuten todelt, og reflekterer stortingsgruppens dagsorden på to arenaer preget av ulike arbeidsoppgaver og arbeidsforhold: *spørretime og komiteer*.
- Representasjonsteoriens fokus- og stilbegrep gir en mulighet til å sy sammen uavhengige og avhengig variabler i en grov kategorisering av ulike representasjons- og agendasettingsformer. De tre fokus, parti, velgere og media, opptrer i kombinasjon med en gradering av styrken på tilknytningen (stil) mellom politikken og det aktuelle fokus.
- Videre studeres representasjon og agendasetting fra et *makroperspektiv*, med grupper på partinivå som studieobjekt; partiene, deres velgergrupper og stortingsgrupper. I tillegg er vi opptatt av det politiske system generelt, hvilket innebærer at velgere, parti og media også vurderes som nasjonale størrelser med ulik innflytelse på norsk offentlig politikk.
- Aktørenes påvirkning skjer gjennom *representasjon av agenda*. Interessen er knyttet til i hvilken grad velgernes, partienes og medias prioriteringer av ett sett av saker reflekteres i Stortingets dagsorden.
- Modellen kombinerer tid og rom. I tillegg til å studere forskjellige parti og saker spenner analysen over et tidsrom på 16 år. Representasjon og agendasetting oppfattes og studeres som *prosesser i tid*.

Med dette utgangspunktet skal representasjon og agendasetting i norsk politikk forklares fra flere vinkler. I innledningen formulerte vi noen av spørsmålene som denne oppgaven beskjeftiger seg med (se s. 5). Nedenfor gis en kort oppsummering, på grunnlag av teori og empiri fra foregående kapitler, av forventninger til analysens svar på disse spørsmålene.

### **- Hvem påvirker og hvor mye? Parti, velgere og media**

For det første forventes det at alle aktørene faktisk har innflytelse på Stortingets dagsorden. Hver for seg er slike sammenhenger i tråd med henholdsvis det velgerbundne mandat, det partibundne mandat og agendasettinghypotesen. Empirisk belegg er gitt gjennom studier av; offentlig opinion – offentlig politikk (f.eks. Stimson m.fl. 1995), partienes rolle i representasjon (f.eks. Holmberg og Esaiasson 1988) og medieeffekt på offentlig politisk agenda (f.eks. Edwards og Wood 1999). Denne analysen gir i tillegg muligheten til å se

hvorvidt hver enkelt aktør har innflytelse når det kontrolleres for effekten av de to andre. Ettersom alle de tre koblingene sjelden studeres samtidig legger ikke eksisterende litteratur sterke føringer på hypoteseformulering hva gjelder det relative styrkeforholdet mellom variablene. Trekk ved det politiske system gir allikevel en pekepinn på hvilke fokus og stiler som kombineres i norsk representasjon og agendasetting (se 2.3). Partiets dominerende rolle, sammenlignet med amerikansk politikk, gjør at vi ikke regner med en like tydelig velgereffekt som i opinion-politikk feltets forutsetninger og funn. Forventningen er derimot at innflytelse på offentlig politikk gjennom representasjon og agendasetting domineres av partiene.

#### **- Er tid avgjørende? Kort- og langtidseffekter, sykler**

Her forventes det, i tråd med lederskapsfunksjonen som kan knyttes til partiene, at den langsiktige politiske dagsorden særlig påvirkes av nettopp partiene. Grunnet medias flyktige karakter bør denne aktøren ha mest innflytelse på kortere politiske trender. Når det gjelder eventuelle sykler burde orienteringen mot velgere stige når det nærmer seg valg, slik som i valgcyklusteori. Men operasjonaliseringen av velgernes dagsorden (se metodedel) gjør en slik dynamikk på denne variabelen usannsynlig. På bakgrunn av medialisering generelt og i valgkamp spesielt regner vi derimot med at medieeffekten styrkes i nærheten av valg.

#### **- Er stortingsarena avgjørende? Spørretime vs. komiteer**

Forskjellene mellom spørretime og komitéarbeid hva gjelder åpenhet og konfliktnivå (se 5.2.2) gir seg utslag i ulike forventninger til analysen av de to avhengige variablene. Variasjonen i hypotesene dreier seg hovedsaklig om styrken på aktørenes påvirkning. Mindre åpenhet gjør at vi forventer svakere tilknytninger i komiteene, for alle aktører. Partiene er nærmest det politiske sentrum og bør takle ulike arbeidsforhold best. Overgangen fra spørretime til komiteer er ventelig verre for velgerne, ettersom de i utgangspunktet er svakere stilt når det gjelder strukturell posisjon og ressurser til å påvirke (se 2.2).

#### **- Er parti avgjørende? Høyre-venstre skille**

Med tanke på forskjeller mellom borgerlige og sosialistiske partiers struktur og organisering, beskrevet i både partiteori (Duverger 1990) og norsk politikk (Svåsand 1994a), antas det at også representasjons- og agendasettingsmønster er avhengig av et partis plassering på høyre-venstre dimensjonen. Konkret forventes det dermed at venstresidens stortingsgrupper er sterkere knyttet til sine respektive velgere og partiorganisasjoner. Komiteenes konsensuspreg

(se 5.2.2) gir gjerne utslag i samarbeid på tvers av tradisjonelle parti- og skillelinjer. En eventuell høyre-venstre linje antas derfor å være mindre tydelig i komitéarbeidet sammenlignet med den konfliktorienterte spørretimen.<sup>32</sup>

### **III Metode**

Formålet med denne delen av oppgaven er å diskutere analysens metodiske tilnærming til representasjon og agendasetting i norsk politikk. Kapittel 7 gir en beskrivelse av de operasjoner som er gjennomført for å samle inn og bearbeide data. I tillegg vurderes operasjonene ut fra samfunnsvitenskapelige kriterier som gyldighet og pålitelighet. I kapittel 8 presenteres og begrunnes det hvordan dataene skal analyseres. Analysen vil bli utført ved hjelp av panelmodellen, som åpner for å studere variasjon i tid og rom samtidig. Kapitlet avsluttes med en kort oversikt over hvordan datamaterialet gir anledning til å studere representasjon og agendasetting fra flere ulike vinkler.

## **7 Datamaterialet**

Modellen inneholder 5 variabler; velgernes, medias, partienes og politikkers dagsorden, i spørretime og komiteer, forstått som aktørenes prioritering av ett sett av politiske saker etter betydning. Her gjennomgås datainnsamling, databehandling og datas validitet. Vi ser på hvor dataene er hentet fra, hvordan de er bearbeidet og vurderer deretter kvaliteten.

Angående evalueringen av datas validitet kan vi innledningsvis kort presentere noen retningslinjer. Å vurdere kvaliteten på data er viktig for å kunne si hvorvidt de passer til å

belyse våre problemstillinger. To forhold innvirker på datas validitet eller gyldighet (Hellevik 1991: 41-44). For det første må den definisjonsmessige validiteten være høy. Dette vil si at den operasjonelle definisjonen som styrer datainnsamlingen må samsvare med den teoretiske definisjonen av en variabel. For det andre må reliabiliteten (pålitelighet) være høy. Dette oppnås ved nøyaktighet i innsamling og behandling av data.

Operasjonaliseringen av 3 av våre 5 variabler baserer seg på innholdsanalyse av tekst gjennom kvantifiserende operasjoner som aggregering av treff på ord, artikler, merknader. Generelt kan vi si at denne framgangsmåten er kjennetegnet ved høy reliabilitet (ibid.: 44). Gitt en operasjonell definisjon som innebærer aggregering av forekomsten av f.eks. ordet sysselsetting (og synonymer) i et dokument vil gjentatte målinger trolig ikke avvike fra hverandre i særlig grad. Arbeidet styres av presise kriterier og utføres maskinelt. Skjønnsmessige vurderinger av en teksts meningsinnhold ville derimot gjerne variere etter hvem som foretar dem. Den definisjonsmessige validiteten avhenger av hvor godt rangeringen av saker på bakgrunn av kvantifiseringen speiler aktørens dagsorden. Både reliabiliteten og den definisjonsmessige validiteten varierer i oppgavens data og nedenfor diskuteres hver variabel for seg.

Som en introduksjon til gjennomgangen nedenfor må det kort bemerkes at byggingen av variablene baserer seg på tre dimensjoner. For det første er data aggregert med tanke på *tid*. Videre fanger variablene romlig variasjon gjennom en *partidimensjon* (gjelder ikke medievariabelen) som skiller mellom de 6 politiske partiene som var representert i hele analyseperioden. I tillegg har variablene også en *saksdimensjon*. De 11 politiske sakene eller emnene som studeres er: sysselsetting, skatt, eldreomsorg, helsevesen, barnehage, familie, utdanning, abort, atomvåpen/nedrustning/NATO og miljø. Bakgrunnen for utvelgelsen er at vi har tatt med alle saker som går igjen i alle de forskjellige datakildene. Disse 11 kategoriene finnes altså i Stortingets tesaurus som brukes til emnekoding av innstillinger og spørretimespørsmål (se Appendiks - del 1), og i valgundersøkelsenes koding av svar på spørsmål om velgernes agenda (se Appendiks - del 2). I de to andre datakildene, NTB-arkivet og valgprogrammene, har vi foretatt søk avgrenset av emneordene og relaterte ord (se Appendiks - del 3). Ideelt sett kunne flere saker vært undersøkt og kanskje spesielt typiske mediesaker slik som innvandringspolitikk og kriminalpolitikk. Men slik det er dekker utvalget store områder av politikken og burde dermed være representativt for Stortingets dagsorden.

## 7.1 Stortingets dagsorden

Den avhengige variabelen, offentlig politikk eller Stortingets politiske dagsorden, er egentlig to variabler. Den ene, *komitévariabelen* ( $K$ ), stammer fra partienes arbeid i Stortingskomiteene. Hver innstilling fra komiteene inneholder et anbefalt forslag, men ved uenighet eller når partier ønsker å fremme egne synspunkter er dette ført som merknad i innstillingen. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) fraksjonsmerknadsarkiv<sup>33</sup> inneholder informasjon om alle merknader fra 1945 og fram til idag. Blant annet gir arkivet opplysninger om hvilke partier som har deltatt i merknaden og hvilken periode merknaden er ført i. Merknadsinformasjon er bl.a. brukt til å si noe om aktivitetsnivå på Stortinget (Rasch 1993b) og avstander mellom partiene (Rommetvedt 1991). Deltakelse i en merknad indikerer at partiet har meninger som det vil markere. Når antallet merknader på et område stiger er det et uttrykk for at det aktuelle emnet er viktig for partiet. Fraksjonsmerknadsarkivet inneholder ikke emnekoding av merknadene. Men det er registrert hvilken innstilling merknaden tilhører, og på hvilken side en finner den. I Stortingsforhandlingenes del 9 (Register) gis både stortings-, odeltings- og budsjettinnstillingene emnekoder ut fra stortingsarkivets tesaurus (Appendiks – del 1), basert på en vurdering av innholdet i dokumentet. Budsjettinnstillingene får i tillegg emnekoder på kapitelnivå. Ulike budsjettkapitler i samme innstilling kan dermed tilhøre forskjellige emnegrupper, noe som har gjort det naturlig å bygge komitévariabelen på budsjettmerknader. Dette er gjort ved å notere alle de relevante innstillinger og kapitler for hvert av de 11 saksområdene, finne de riktige sidetall, og bruke disse identifikasjonsvariablene til å avgrense søket i fraksjonsmerknadsarkivet. Resultatet er en komitévariabel, bygget på fraksjonsmerknader i budsjettinnstillinger, som viser merknader fra hvert parti på hver sak som prosentandel av partiets totale antall merknader i hver periode eller sesjon.

Den andre politikkvariabelen kan kalles *spørretimevariabelen* ( $S$ ). Den er basert på lesing og koding av spørsmålsinformasjon i Stortingsforhandlingenes del 9 (Register). Spørretimen avholdes vanligvis hver onsdag og gir representantene muligheten til å kommunisere med regjeringsmedlemmer gjennom hovedsaklig tre forskjellige spørsmålsformer (<http://www.stortinget.no/sporsmaal/sporsmaal.shtml>). Først gis det anledning til å stille spontane spørsmål som ikke er meldt på forhånd. Deretter svarer statsrådene på spørsmål som

er levert skriftlig på forhånd. I tillegg omfatter spørreinstitutet også interpellasjoner. Interpellasjoner er skriftlige spørsmål, levert på forhånd, som danner utgangspunkt for debatt i Stortinget. I Stortingsforhandlingenes del 9 er alle spørsmål listet opp etter hvilke emner de tilhører, basert på Stortingsarkivets tesaurus. Ved å sammenholde navn på spørsmålsstilleren med vedkommendes partitilhørighet har vi dermed bygget en spørretimevariabel. Etter aggregering viser denne variabelen spørretimespørsmål fra hvert parti på hver sak som prosentandel av partiets totale antall spørsmål i hver periode eller sesjon.<sup>34</sup>

Videre må også operasjonaliseringen av den offentlige politiske dagsorden, dvs. *spørretimevariabelen* og *komitévariabelen*, vurderes. Interesse i denne oppgaven knytter seg til uformingen av den politiske dagsorden på Stortinget. En del av valgene i forbindelse med definisjonen av den avhengige variabelen er diskutert i teoridelen. Som nevnt er det offentlig makropolitisk handling som studeres. Vi begrenser altså den teoretiske definisjonen av offentlig politisk dagsorden til stortingsgruppenes prioriteringer gjennom politisk handling i nasjonalforsamlingen. En vurdering av datas validitet trenger ikke ta opp alternative teoretiske definisjoner av offentlig politikk, men må i stedet starte med å avklare om Stortingets dagsorden kunne vært operasjonalisert annerledes.

Stortingets lovgivende og bevilgende makt utøves hovedsaklig gjennom komitéarbeid og voteringer. Vi har ikke inkludert voteringene i vårt materiale. Komitéarbeidet regnes som den viktigste fasen i Stortingets beslutningsprosess. Hernes (1971) understreker at det er her saker blir gjennomarbeidet i detalj. Behandling i komiteen, ikke voteringen, er i praksis den endelige avgjørelsen av en sak. Bortsett fra praktisk umulige intervjuprosjekt, går veien til utfyllende kunnskap om komitéarbeidet via innstillingene som komiteene avgir. Og skal en behandle den dokumentmengden som innstillingene utgjør, gitt oppgavens omfattende søkelys både i tid og rom, er en eller annen form for maskinell løsning nødvendig.<sup>35</sup> Stortingets informasjonstjener tilbyr søk i innstillingene (<http://www.stortinget.no/sok/innstillinger.shtml>), men går dessverre ikke lenger tilbake enn 1993. Fraksjonsmerknadsarkivet er således den eneste muligheten for god måling av dagsorden uttrykt i komitéinnstillingene. Mangel på merknad kan nok i en del tilfeller være et uttrykk for enighet blant partiene i komiteen, og ikke bare et resultat av lav interesse. Generelt er det allikevel slik at antall merknader gjenspeiler partienes interesse rundt et emne.<sup>36</sup> Den definisjonsmessige validiteten for fraksjonsmerknadsvariabelen skulle dermed være god. Men

kunne vi valgt en annen måte å måle variabelen på? Her benyttes merknader i budsjettinnstillinger som uttrykk for komiteenes dagsorden. Er det mulig at stortings- og odelstingsinnstillingene gir et mer dekkende bilde? Som nevnt har disse emnekode kun på innstillingsnivå, hvilket betyr at nøyaktigheten i en eventuell koding trekkes ned. Dessuten viser en sammenligning av den budsjettbaserte variabelen og en variabel basert på alle innstillinger små forskjeller. Det er dermed sannsynliggjort at budsjettvariabelen er en god måling av partienes agenda i komiteene, i tillegg til at også nøyaktighet taler for denne operasjonaliseringen. Avslutningsvis kan det også understrekes at Stortingets emnekoding av innstillingene er gjort med tanke på innholdsanalyse av dokumentene (Brukerveiledningen for Register til Stortingsforhandlinger 9.del), og at NSD har lang erfaring med koding i forbindelse med fraksjonsmerknadsarkivet.

Når validiteten for komitévariabelen vurderes som god, antydes det samtidig at spørretimevariabelen ikke i samme grad er egnet til å belyse stortingets dagsorden. På den andre siden er det slik at analysen gir et bredt og representativt bilde av stortingspolitikken, nettopp fordi den undersøker to av de viktigste funksjonene som den lovgivende makt har. *Beslutninger* studeres gjennom bevilgende myndighet og merknadene i budsjettinnstillinger. Mens *kontroll* av utøvende myndighet studeres gjennom spørsmål i spørretimen. Selv om spørreinstuttet også kan sette dagsorden i tillegg til å fungere kontrollerende, er det komitéarbeidet og beslutningsdelen som betyr mest for den politiske dagsorden på Stortinget. Men det er viktig å understreke at komiteene i større grad påvirkes av regjeringens politiske fokus fordi innstillingene forholder seg til regjeringens initiativ (Rasch og Rommetvedt 1999: 57). Spørretimen er derimot en anledning for representantenes initiativ. Selv om spørretimevariabelen i seg selv har lavere definisjonsmessig validitet generelt, bidrar den til å nyansere bildet av den politiske dagsorden som vi får gjennom komitévariabelen. Dessuten er det rimelig å vurdere de to variablene hver for seg. I så måte er komitévariabelen en god operasjonalisering av Stortingets dagsorden generelt og beslutningsfunksjonen spesielt. Spørretimevariabelen gir et mindre pålitelig bilde av hele Stortinget, men måler derimot dagsorden i Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen på en tilfredsstillende måte. Totalt sett synes det som at data for den avhengige variabelen gir et presist og relevant bilde av offentlig politisk dagsorden på Stortinget.

## 7.2 Velgernes dagsorden

*Velgervariabelen (V)* er bygget på velgerundersøkelsene fra de fire valgene i perioden 1985 til 2001 (1985, 1989, 1993 og 1997). Undersøkelsene har vært gjennomført i regi av Det norske valgforskningsprogrammet under ledelse av Henry Valen og Bernt Aardal.<sup>37</sup> Spørsmålet som er danner grunnlaget for velgervariabelen; "*La oss se tilbake på valget nå i høst. Kan du nevne en eller to saker som var spesielt viktige for din stemmegivning?*", og det ble stilt i alle de fire undersøkelsene (Kiberg, Strømsnes, Vasstrand og Klarén 1999: 176). Hver enkelt velgers svar er sammenholdt med hans/hennes partistemmegivning. Svarene er aggregert med utgangspunkt i de tre dimensjonene som ble nevnt innledningsvis; sak, parti og tid. Oppsummert viser velgervariabelen hvor mange, i prosent, av partienes velgere i velgerundersøkelsen som rangerte hver av sakene som viktigst i de forskjellige stortingsperiodene.

*Velgervariabelen* er den eneste av de 5 variablene som er bygget på intervjuundersøkelser. Valgundersøkelsene er en del av Det norske valgforskningsprogrammet startet av Henry Valen og Stein Rokkan i 1957. Lang erfaring og gode ressurser har gjort at undersøkelsene er en nøkk kilde for kunnskap om norsk politikk og norske velgere.<sup>38</sup> Spørsmålet knyttet til velgernes prioriteringer går igjen fra valgår til valgår. Det er ikke uvanlig å bruke resultatene for å fastslå dagsorden ved stortingsvalg, se f. eks. Aardals analyse av valget i 1997 (1999a: 21-22). Det er selvfølgelig ønskelig å måle velgernes agenda oftere. I motsetning til partivariabelen (se nedenfor) fanger ikke operasjonaliseringen av velgervariabelen opp velgernes agenda framover i tid. Den er dermed først og fremst et uttrykk for velgerpåvirkning knyttet til representasjon gjennom valget og starten av stortingsperioden. Men allikevel er velgernes prioriteringer i valgkampen et mål på hva de ønsker at politikerne som velges skal gjøre. Angående reliabiliteten så er Statistisk sentralbyrås innsamling anerkjent og skulle gi en representativ og nøyaktig måling av velgeragendaen. Bl.a. kan det trekkes fram at utvalgene er såkalte rullerende panel (Kleven og Normann 2002). Det vil si at halvparten som ble intervjuet i f.eks. 1989 også ble intervjuet i 1993, mens resten skiftes ut. De fleste andre tidsserie- og surveydata som benyttes i samfunnsvitenskapen består av forskjellige utvalg for hvert tidspunkt. Et rullerende panel reduserer sannsynligheten for økologiske feilslutninger (Hellevik 1991). Dataene er aggregert gjennom maskinelle prosedyrer og vi har fått samme resultat ved to kjøring.



### 7.3 Partienes dagsorden

*Partivariabelen (P)* er basert på fritekstsøk i valgprogrammene for de 6 partiene som var på Stortinget i hele perioden fra 1985 til 2001. Valgprogrammene er samlet inn og tilrettelagt for forskningsformål av Institutt for samfunnsforskning (ISF) i samarbeid med NSD.<sup>39</sup> Hvert program er for det første knyttet til stortingsperiode og parti. Videre utgjør antall treff på søkeord for de 11 emnene den tredje dimensjon for denne variabelen. Oppsummert viser partivariabelen prosentandelen av ord i valgprogram for hvert parti på hver sak i hver stortingsperiode.

Kan vi si at et *partis* dagsorden samsvarer med rangeringen av antall treff på emneord i deres valgprogram? For det første er dette et spørsmål om partiprogrammene som kilde. Hvor godt bilde gir programmene av partienes politikk og ønsker? På dette er det fristende å svare veldig godt. Valgprogrammene er omfattende politiske dokumenter på i gjennomsnitt ca. 25 000 ord. De omfatter alle sider av politikken og utgjør grunnlaget for partiets arbeid på Stortinget i den kommende perioden. Utarbeidelsen av disse dokumentene er en prosess som vektlegges i alle partier. Det er utvilsomt et meget viktig dokument og internt i partiene oppfattes de som "*det viktigste uttrykk for partiets politikk*" (Bilstad 1994: 22). Nettopp derfor er partiprogrammer gode utgangspunkt for operasjonaliseringer av partienes mål og meninger. Det finnes dessuten ingen brukbare alternative kilder til informasjon om partienes dagsorden bakover i tid. Mer kvalitative partiundersøkelser foreligger, blant annet i form av intervjuer av partirepresentanter, men manglende kontinuitet og omfang gjør det umulig å lage omfattende tidsserier som kan brukes til å analysere partienes agenda.

For det andre må det spørres om rangering av ordtreff er en passende vurdering av disse dokumentene. Det finnes andre operasjonaliseringer som kunne gitt høyere definisjonsmessig validitet. F.eks. en skjønnsmessig måling av et partis agenda, basert på forskerens tolking av meningsinnholdet i partiprogrammet som helhet. For et begrenset antall dokumenter eller saker er det mulig at dette kunne gitt dataene høyere validitet. Men for 24 partiprogram ville gevinsten i form av høyere definisjonsmessig validitet bli spist opp av svekket reliabilitet. Resultatene av å lese over 600 000 ord for å måle 6 partiers dagsorden gjennom 4 stortingsperioder ville vært svært forskjellige hver gang oppgaven ble utført. Den maskinelle innsamlingen av data for denne variabelen har derimot vært både enkel og nøyaktig.

## 7.4 Medias dagsorden

*Medievariabelen (M)* baserer seg på søk i Norsk Telegrambyrås tekstarkiv (tilgjengelig på <http://atekst.mediearkivet.no/new/>) i perioden 1985-2001. Vi har foretatt artikkelsøk i databasen, avgrenset av de samme emneord (se Appendiks – del 3) som ble brukt til å søke i partiprogrammene. Arkivet tilbyr i tillegg brukeren å spesifisere søket til kategorier definert av NTB. Vi har søkt innenfor kategorien av artikler som omhandler innenrikspolitikk i Norge. Dermed unngås mange mulige irrelevante treff på søkeord i artikler som tar for seg f. eks. sport eller underholdning. Oppsummert viser medievariabelen nyhetsartikler i NTBs arkiv med ordtreff på hver sak, som prosentandel av det totale antall innenrikspolitiske artikler i hver stortingsperiode eller sesjon.

Er det samsvar mellom medias agenda og en rangering av artikler etter antall treff på søkeord i NTBs arkiv? Igjen må kilden vurderes. Norsk Telegrambyrå er landets største nyhetsbyrå og leverer mer nyheter til aviser, radio- og tv enn noe annet norskspråklige pressebyrå (Leirvåg 1997: 74). Deres nyhetsarkiv oppdateres fortløpende og inneholdt våren 2003 over 750 000 artikler (<http://www.ntb.no>). Redaksjoner innenfor alle medier i Norge bruker NTB-stoff i utstrakt grad og arkivet skulle dermed gi et representativt bilde av medias dagsorden her til lands. Hva angår bruken av treff på søkeord kontra andre operasjonaliseringer av agenda gjelder mye av det samme for denne variabelen som for partivariabelen. Det er kanskje mulig å få høyere definisjonsmessig validitet gjennom mer kvalitativ tekstanalyse. Dvs at selv om arkivet er en god kilde kunne kanskje innholdet bedømmes på en annen måte. Men igjen er datas validitet for en variabel av slikt omfang (norske medias dagsorden gjennom 16 år) avhengig av høy reliabilitet. Mer skjønnsmessige vurderinger av innholdet i så mye tekst ville, i motsetning til vår datainnsamling, scoret lavt på reliabilitet. Innen agendasettinglitteraturen er det dessuten vanlig å bruke denne typen operasjonalisering av medias dagsorden (Dearing og Rogers 1996: 37). Til slutt gjør vi oppmerksom på at medievariabelen ikke har opplysninger på partidimensjonen. Denne variabelen er dermed aggregert på bakgrunn av tid og sak, mens de fire andre variablene er aggregert ut fra tid, sak og parti.

## 8 Analyseopplegg

Denne analysen tar i bruk en såkalt panelmodell som fanger opp variasjon i både tid og rom. Først diskuteres fordeler og ulemper ved analysevalg, med spesielt søkelys på betydningen av tidsseriedata. Deretter presenteres analysedesign, før vi diskuterer panelmodellen og dens forutsetninger nærmere. Til slutt oppsummeres det hvordan variasjon i tid og rom gir muligheter til å studere representasjon og agendasetting fra flere vinkler.

### 8.1 Tid og rom

Miller og Stokes studie fra 1963 banet vei for en lang rekke statistiske analyser av politisk representasjon, særlig innen feltet offentlig opinion og offentlig politikk. Denne retningen har fulgt Miller og Stokes metodiske spor og testet hypoteser om forholdet mellom opinion og politikk ved hjelp av forskjellige typer kausalanalyse. Page understreker allikevel at mange av resultatene ikke har kunnet gi entydige svar på hvorvidt hypotesenes forventning om kausalsammenheng er riktig – *"When opinion and policy correspond, it is extremely difficult to sort out whether public opinion has influenced policy, or policy has influenced opinion"* (1994: 26). Kausalitetsproblematikken er en av årsakene bak metodisk utvikling innen feltet. Et av de viktigste resultatene av denne utviklingen har vært anvendelse av tidsserieanalyse.

#### 8.1.1 Hvorfor tid?

Tross de fremskritt Miller og Stokes studie innebar viste det seg vanskelig å si noe sikkert om kausalitet uten at det ble tatt hensyn til tidsdimensjonen (ibid.). Samsvar mellom velgernes meninger og kongressmedlemmenes beslutninger utelukket ikke at det var politikerne som påvirker velgerne. Samme kritikken kan rettes mot representasjonsstudier som også i all hovedsak hviler på analyse av tverrsnittsdata. I opinion – politikk studier er imidlertid dette problemet forsøkt løst gjennom eksperimentering med ulike statistiske analyser og modelldesign. To eksempler kan trekkes fram.

Page og Shapiros studie (1983) viste at politiske endringer oftere etterfulgte opinionsendringer (innen ca. ett år) enn omvendt. Dette antydte at opinion årsaksforklarte politikk. Men Page og Shapiro kontrollerte ikke for endringer utenfor ettårs perioden (Page

1994: 27). De kunne derfor ikke utelukke at opinionen var påvirket av politiske skifter mer enn ett år forut for endringene. Det hadde imidlertid Stimson m.fl. (1995) forutsetninger for å gjøre. Deres analyse antydte at de amerikanske politiske institusjonene fulgte opinionsendringer både fra år til år og over lengre tidsrom. Opinion – politikk sammenhengen er altså tydelig selv når det kontrolleres for langsiktige trender. Antakelsen om kausal sammenheng er dermed styrket. Ingen av de to analysene kan avvise alle muligheter for at politikken forklarer de sammenhengene som de har funnet. Men anvendelsen av forskjellige analysemetoder har gitt feltet mer innsikt i kausalitetsproblematikken. Utviklingen har gått fra å kunne identifisere samvariasjon til med større sikkerhet å kunne teste hvorvidt opinion faktisk påvirker politikk.

### **8.1.2 Hvorfor tid og rom?**

Tidsseriedata spiller altså en viktig rolle dersom en vil prøve å avdekke kausalsammenhenger ved hjelp av statistisk analyse. Hva så med tverrsnittsdata, dvs variasjon i romlige dimensjoner? Er det nødvendigvis enten-eller, dvs enten tid eller rom?

Også i agendasetting litteraturen skilles det mellom det diakrone og det synkrone sammenligningsperspektiv. De opprinnelige empiriske studiene av agendasettingprosessen var "tidløse" tverrsnittsanalyser, men etter hvert har imidlertid også dette feltet undersøkt sitt emne over tid (Dearing og Rogers 1996). Det hevdes at et slikt skifte fra tverrsnitt til tidsserie innebærer at en går fra "*issue-hierarchy studies to investigations of a single issue*" (ibid.: 67). Ulempen ved tidsserieanalyse er nettopp at en ikke får muligheten til å studere viktige romlige dimensjoner. I denne oppgaven er det f.eks. sannsynlig at sammenhengen mellom de uavhengige og den avhengige variabelen varierer etter hvilket parti som studeres. F.eks. forventes det at borgerlige stortingsgrupper er preget av en svakere partiorientering enn de sosialistiske stortingsgruppene. Vi vil gjerne undersøke dette, men uten at tidsdimensjonen må gis opp. Behovet for å kombinere tid og rom i samme analyse trer dermed fram. I stedet for å skille mellom "the hierarchy approach" og "the longitudinal approach" (ibid.), hva med å forene de ulike framgangsmåtenes fordeler. Panelmodellen ("pooled time-series cross-section" se 8.2) åpner for nettopp en slik kombinasjon.

En annen fordel ved å kombinere tid og rom er at det totale antall enheter i en slik analyse er lik produktet av antall tidsserieenheter og antall tverrsnittsenheter.  $N$  øker med det resultat at

vi får mer ut av dataene. Hver for seg sliter ofte både det synkrone og det diakrone analyseperspektiv med tynne grunnlag for statistisk analyse. F.eks. har kryssnasjonale regresjonsanalyser ofte færre enheter (land) enn det som anbefales for slike metoder. "*In situations where theory suggests systematic comparisons among a limited number of units - ... - we can expect to see little more than sampling error in parameter estimates unless we can somehow increase the number of degrees of freedom in our analysis*" (Stimson 1985: 915). Når det gjelder tidsserier gjør datatilgjengeligheten det vanligvis vanskelig å korte ned intervallene fra f.eks. 1 år til kvartalsvise data. I stedet strekker derfor mange tidsperioden lengre enn ønskelig. De to studiene som ble omtalt ovenfor kan tjene som eksempler, med henholdsvis 1935-79 (Page og Shapiro 1983) og 1955-90 (Stimson m.fl. 1995) som analysetidsrom. Ulempen ved så lange tidsrom er at fenomenene som studeres kan ha gjennomgått enorme endringer. Det kan derfor være vanskelig å sammenligne dem (Midtbø 2000: 77-78). Opinionsen i 1935, hvordan den dannes og dens forhold til politikken utforming, må antas å være veldig forskjellig fra opinionsen på 1970-tallet. Dette kan innebære en del problemer. Dersom interessen er knyttet til samtidens politiske system, ikke et slags historisk gjennomsnitt, vil disse analysene gi feil svar. I denne analysen undersøkes perioden 1985-2001. Tverrsnitts- og tidsserieanalyse kombineres, først og fremst fordi det gir muligheten til å sammenligne i tid og rom samtidig. Samtidig gir et slikt design også en løsning på problemet med lange tidsrom fordi antall enheter tilsvarer produktet av antall tidsenheter og antall romlige enheter.

## 8.2 Panelmodellen

Oppsummert kan vi si at valget av analysemodell hviler på to hovedargumenter. For det første anvendes tidsseriedata for å bedre kunne forstå kausale sammenhenger i utformingen av offentlig politikk. Tid er avgjørende for årsaksperspektivet i samfunnsvitenskapen (Midtbø 2000, Hellevik 1991: 363-64). Tverrsnittsanalyse kan fortelle oss om A samvarierer med B. Tidsserieanalysens design tar hensyn til hvorvidt en endring i A kommer *før* en endring i B. Janoski og Isaac framhever nettopp dette som styrken ved tidsserier: "*The inherent chronological ordering of variable observations is the major strength of time series because certain features of time and temporality in social process can be explicitly modeled, yielding a much stronger case for causal inference than in a cross-sectional research design*" (1994:33). Mye av årsaken til at samfunnsvitenskapelige teorier om diakrone fenomen

allikevel er testet ved hjelp av tverrsnittsdata ligger i at det er vanskelig og ressurskrevende å samle inn diakrone data (Hellevik 1991: 389).

Det andre argumentet for valg av analysemodell bunner i et mål om å studere tid og rom samtidig. Like så mye som vi vil henge med i "tiden", så ønsker vi å kunne orientere oss i "rommet". Viktige romlige dimensjoner, slik som parti og politisk sak, bør ikke utelates bare fordi vi også er interessert i tidsdimensjonen. Ikke bare er det faktisk mulig å kombinere tid og rom i regresjonsanalyse. Det gir også fordeler gjennom økt antall enheter. Riktignok finnes det spesielle fallgruver for denne typen analyse, men disse kan overkommes (se 8.2.2). Og når det kommer til stykket: hvem vil ikke foretrekke å betrakte sitt studieobjekt i både tid og rom, snarere enn å ta til takke med et endimensjonalt bilde.

Vi benytter derfor den såkalte panelmodellen som gir en unik mulighet til å forene et diakront og et synkront analyse-perspektiv fordi den fanger opp variasjon i tid og rom i en og samme operasjon (Midtbø 2000, Sayrs 1989).

### 8.2.1 Analysedesign

Panelmodellen er en form for statistisk regresjonsanalyse og kan i vår oppgave presenteres som følgende variant av regresjonslikningen:

$$Y_{ijk} = \alpha_{ij} + \beta_v X_{ijk,v} + \beta_p X_{ijk,p} + \beta_m X_{ijk,m} + \varepsilon_{ijk}$$

hvor;

$Y$  – offentlig politisk dagsorden ved Stortingets spørretime ( $s$ ) og komiteer ( $k$ )

$\alpha$  - konstantledd

$\beta$  – regresjonskoeffisient, stigningstall for; velgere ( $v$ ), parti ( $p$ ) og media ( $m$ )

$\varepsilon$  – feilterm, restledd

$i$  – parti; SV, Ap, Sp, KrF, H, Frp

$j$  – sak; sysselsetting, skatt, .... , distrikt

$k$  – tid. Stortingsperioder; 85-89, 89-93, 93-97, 97-01, eller sesjoner; 85/86, 86/87, .... , 00/01

Noe av det som skiller panelmodellen fra en tverrsnittsbasert matrise er stablingen av dataene. Dette kan illustreres ved å putte våre variabler inn i et panelmodelldesign:

<b>Tabell 8.1 Panelmodellmatrise</b>			
$Y - s$ og $k$	$X_v -$ velgere	$X_p -$ parti	$X_m -$ media
$Y_{s/k} 85-89, \text{sysselset, SV}$	$X_v 85-89, \text{sysselset, SV}$	$X_p 85-89, \text{sysselset, SV}$	$X_m 85-89, \text{sysselset}$
$Y_{s/k} 97-01, \text{sysselset, SV}$	$X_v 97-01, \text{sysselset, SV}$	$X_p 97-01, \text{sysselset, SV}$	$X_m 97-01, \text{sysselset}$
$Y_{s/k} 85-89, \text{distrikt, SV}$	$X_v 85-89, \text{distrikt, SV}$	$X_p 85-89, \text{distrikt, SV}$	$X_m 85-89, \text{distrikt}$
$Y_{s/k} 97-01, \text{distrikt, SV}$	$X_v 97-01, \text{distrikt, SV}$	$X_p 97-01, \text{distrikt, SV}$	$X_m 97-01, \text{distrikt}$
$Y_{s/k} 85-89, \text{sysselset, Ap}$	$X_v 85-89, \text{sysselset, Ap}$	$X_p 85-89, \text{sysselset, Ap}$	$X_m 85-89, \text{sysselset}$
$Y_{s/k} 97-01, \text{sysselset, Ap}$	$X_v 97-01, \text{sysselset, Ap}$	$X_p 97-01, \text{sysselset, Ap}$	$X_m 97-01, \text{sysselset}$
$Y_{s/k} 85-89, \text{distrikt, Ap}$	$X_v 85-89, \text{distrikt, Ap}$	$X_p 85-89, \text{distrikt, Ap}$	$X_m 85-89, \text{distrikt}$
$Y_{s/k} 97-01, \text{distrikt, Ap}$	$X_v 97-01, \text{distrikt, Ap}$	$X_p 97-01, \text{distrikt, Ap}$	$X_m 97-01, \text{distrikt}$
deretter samme design for resterende partier, henholdsvis Sp, Krf, H og Frp			

### 8.2.2 Problemer og løsninger

De mest pålitelige estimater av konstantledd og regresjonskoeffisient fås vanligvis gjennom minste kvadratsums metode eller OLS (Ordinary Least Square) (Skog 1998: 210). En av forutsetningene for OLS-metoden er at enhetene i en datamatrise er uavhengige av hverandre (Janoski og Isaac 1994: 33). Selv om dette kan utgjøre et problem også for tverrsnittsdata, regnes det først og fremst som en utfordring ved analyse av tidsserier. Dette fordi enhetene ikke er uavhengige langs tidsdimensjonen. Ett partis agenda i en stortingsperiode er sannsynligvis knyttet til partiets agenda i neste periode, noe som i statistikken betegnes som autokorrelasjon. Autokorrelasjon kan i verste fall føre til at vi aksepterer sammenhenger som faktisk ikke er signifikante.<sup>40</sup> Stimson peker imidlertid på at: "*Many of the possible threats to valid inference are specific to either cross-sectional or time-serial design, and many of them*

*can be jointly controlled by incorporating both space and time into the analysis*" 1985:916. F.eks. er analysedesignet i denne oppgaven sterkt tverrsnittsdominert, med 4-16 tidsenheter (periode-sesjon) og 66 (6 partier \* 11 saker) romlige enheter. I slike analyser er ikke autokorrelasjon nødvendigvis av en slik karakter at resultatene påvirkes. En antydning på hvorvidt autokorrelasjon er et problem fås gjennom verdien på Durbin-Watson statistikken. En verdi i nærheten av 2 indikerer fravær av autokorrelasjon, mens faren øker når verdien går under 1.50 og nedover mot 0 (Pindyck og Rubinfeld 1991: 143-145). Utover i analysen vil vi hele tiden forholde oss til DW-verdien for å avgjøre hvilken panelmodell vi skal benytte (se nedenfor).

I tillegg til tverrsnittsdominans<sup>41</sup> og eventuell autokorrelasjon, er det også avgjørende for valg av analysemodell hvorvidt nivået på den avhengige variabelen er noenlunde likt på tvers av enhetene (Stimson 1985: 919-920). Dersom variasjonen mellom tverrsnittsenhetenes effekt på den avhengige variabelen er stor, relativt til variasjonen over tid, kan vi si at enhetene ikke er homogene på Y (avhengig variabel). Våre data må sies å inneholde betydelige "between-unit" effekter, dvs at variasjonen på den avhengige er stor på tvers av dataene. F.eks. er det på et hvert tidspunkt større variasjon mellom Høyres og Kristelig Folkepartis fokus på familiepolitikk i spørretimen, enn det er mellom ett av partienes fokus på ulike tidspunkt. Forutsetningen om homogenitet på den avhengige variabelen holder dermed ikke, og vi må se etter måter å tilskrive noe av variasjonen i datamaterialet til forskjellene mellom tverrsnittsenhetene.

Når designet er tverrsnittsdominert og dataene inneholder "between-unit" effekter, er det vanligvis to panelmodeller som, forutsatt lav autokorrelasjon, kan løse problemene (ibid.: 921-25). 'Fixed effects' modellen prøver å fange "between-unit" effekter ved å estimere ett unikt konstantledd for hver enhet (Greene 1997: 615). 'Random effects' (Generalized Least Squares Error Components model, GLSE) løsningen estimerer derimot en modell hvor konstantleddet gjelder alle enheter, mens "between-unit" effekter samles i en egen komponent ( $\mu$ ) som fanger opp støy for hver enkelt tverrsnittsenhet men er konstant på tvers av tid (ibid.: 623). Sagt på en annen måte betrakter 'Random effects' modellen dataene som et utvalg, mens 'fixed effects' modellen ser dem mer som et univers (Stimson 1985: 923). Vi studerer 11 politiske saker fra aktørenes agenda, målt på 4 forskjellige tidspunkt i 6 forskjellige parti. De



11 sakene utgjør ikke hele agendaen, og kan heller regnes som et utvalg. Dette gjør at vi har valgt å analysere våre data ved hjelp av 'Random effects' (GLSE) modellen.<sup>42</sup>

Som sagt vil vi underveis vurdere DW-verdier for å få et inntrykk av nivået på autokorrelasjon. Dersom verdiene er lave vil vi skifte analysemodell, fra GLSE til OLS, og samtidig kontrollere for første-ordens autokorrelasjon.<sup>43</sup> Dette vil trolig være mest aktuelt i de analysene som studerer ett parti om gangen på sesjonsnivå. Her er designet tidsseriedominert (16 tidsenheter mot 11 tverrsnittsenheter), og åpningen for korrelerte feiltermer er dermed større.

Et av fortrinnene ved regresjonsanalyse er bl.a. at den er utformet for å kunne avgjøre den relative betydningen av flere forklaringsvariabler (Skog 1998: 202). Imidlertid oppstår det vanskeligheter dersom det er høy korrelasjon mellom disse uavhengige variablene. I multivariat regresjonsanalyse er slike tilfeller betegnet som multikollinearitet (Bohrnstedt og Knoke 1994: 300). Substansielt kan det forklares som at to uavhengige variabler, A og B, har en tendens til å opptre samtidig, slik at det i analysen blir vanskelig å skille As påvirkning fra Bs (Skog 1998: 273-274). Multikollinearitet kan oppdages ved å undersøke regresjonsparameterens stabilitet ved endringer i modellen (Janoski og Isaac 1994: 36-37). Vi har testet vår modell ved å se på regresjonsparametrene og konstantledd i tre analyser; først med kun én uavhengig, deretter to og til slutt alle tre. Både stigningstall og konstant viste stor stabilitet, ingen drastiske endringer skjedde verken i koeffisienter eller signifikansnivå.<sup>44</sup> Multikollinearitet ser altså ikke ut til å skape problemer for analysen. I den forbindelse kan vi også nevne at paneldata er spesielt egnet til å takle kollinearitetsproblemet. Vansker med å identifisere påvirkning fra A og B har utspring i en svakhet ved dataene, nemlig at vi ikke har nok informasjon om A og B til å skille dem fra hverandre (Maddala 1992: 294). Ved å studere dem langs flere dimensjoner blir inntrykket mer nyansert og identifiseringen enklere.

Enda en utfordring for tidsserieanalyse er såkalt nonsense regresjon; "*tilsynelatende men falske årsakssammenhenger mellom variabler grunnet korrelerte tidstrender*" (Midtbø 2000:70). Tross korrelasjon mellom f.eks. partienes og Stortingets dagsorden kan det være at utviklingen i de to variablene er uavhengige trender som ikke er relaterte. Autokorrelasjon (DW-verdi) kan indikere nonsense regresjon (ibid.:71). Viktigere for vår analyse er det imidlertid at vi har muligheten til å studere relasjoner både i periode- og sesjonsperspektiv.

Positive resultater i begge analyser svekker sannsynligheten for at konklusjoner om årsakssammenheng er et resultat av den typen spuriøsitet som karakteriserer korrelerte tidstrender (Stimson m.fl. 1995: 559).

### **8.3 Variasjon i tid og rom = flere analyseperspektiv**

Omfangsrrike data med flere dimensjoner gir oss muligheten til å studere representasjon og agendasetting fra flere perspektiv i den påfølgende analysen. For det første undersøkes to ulike deler av Stortingets arbeid, henholdsvis spørretimen og komiteene. Videre gjør partidimensjonen det mulig å supplere inntrykket fra det generelle, nasjonale nivå med funn på partinivå. I tillegg belyses det nedenfor hvordan datamaterialet rommer enda flere vinklinger i form av forskjellige tidsenheter.

Et ankepunkt mot oppgavens analysemodell er at den opprinnelige tidsenheten, stortingsperiode, kanskje er relativt lang for noen av de prosessene som studeres. Dette utgjør ikke et problem når det gjelder partienes programagenda fordi de er satt sammen med tanke på en stortingsperiode. Sammenhengen mellom partiagenda og politisk handling på Stortinget er derfor en prosess som trygt kan måles innenfor fireårsperioder. Derimot er sammenhengen mellom det som tas opp i media og f.eks. spørsmål i spørretimen en hurtigere prosess, fordi medias dagsorden er i kontinuerlig endring. Kanskje er det mulig at sporene av denne og andre raske prosesser forsvinner når vi måler samvariasjon innenfor fireårsperioder?

For å bøte på dette problemet, og generelt øke mengden av informasjon som kan trekkes ut av dataene benytter analysen tre forskjellige tidsenheter. For det første har vi som nevnt informasjon på periodenivå, hvilket utgjør grunnlaget for kjøringene med *stortingsperiode* som tidsenhet. Disse kjøringene er særlig egnet til å vurdere aktørenes innflytelse på langsiktig politikk. Videre har tre av variablene ( $m$ ,  $k$  og  $s$ ) verdier fra hvert år i analyseperioden. I tillegg kan også partivariabelen brukes årlig fordi den er en god operasjonalisering av partiagendaen både i 1., 2., 3. og 4. sesjon av en stortingsperiode. Velgervariabelen inkluderes også, til tross for at den sannsynligvis ikke er en like god operasjonalisering av velgernes dagsorden i 4. som i 1. sesjon.<sup>45</sup> Vi vil på grunnlag av dette supplere analysen med kjøringene hvor *stortingsperiode* (år) brukes som tidsenhet. Gjennom disse kjøringene får vi utnyttet de årlige dataene maksimalt. Kanskje kan vi dermed avsløre signifikante sammenhenger som

ikke fanges opp når en studerer fire år om gangen, samt undersøke aktørenes påvirkning på kortere politiske prioriteringer.

Den siste analysevariasjonen langs tidsdimensjonen baserer seg på en sammenligning av fire kjøringer, hvor den første har 1. sesjon i hver periode som tidsenhet og den andre har 2. sesjon i hver periode som tidsenhet osv. Fordelen med denne modellen (heretter kalt 1234-modellen) er at den viser hvordan de uavhengige variabelenes påvirkning endrer seg i løpet av stortingsperioden. Slik kan de årlige dataene brukes til å få fram at relasjonene mellom avhengig og uavhengige ikke er statiske innenfor stortingsperioden. Dette gir f.eks. grunnlag for å vurdere hvorvidt aktørenes innflytelse stiger eller synker i tilknytning til valgtidspunkt.

## IV Analyse

Før selve analysen tar vi opp tråden fra metoddelen og starter med å vise hvordan de mange perspektivene strukturerer oppbygningen av analysedelen. Vi har to forskjellige avhengige variabler, spørretimespørsmål og komiteenes merknader i budsjettinnstillingene, som begge måler den politiske dagsorden på Stortinget. Analyseoppbyggingen gjenspeiler denne todelingen. Første analysekapittel ser nærmere på representasjon og agendasetting i Stortingets *spørretime*, mens andre analysekapittel behandler samme emne i Stortingets *komiteer*. I begge kapitlene belyses representasjons- og agendasettingsrelasjoner fra flere ulike vinkler.

Datamatriksen gir gode muligheter for å variere romlig fokus, utover skiftet mellom ulike stortingsarenaer. Dette utnyttes først ved at alle partier vurderes samtidig. Denne *representasjons- og agendasettingsmodellen* blir å regne for oppgavens hovedmodell og behandler representasjon og agendasetting for det norske politiske system i tidsrommet 1985-2001. Hovedmodellen utgjør grunnlaget for konklusjoner omkring det første spørsmålet vi stilte innledningsvis: Hvem påvirker dagsorden i norsk offentlig politikk? Deretter "zoomes" det inn på hvordan hvert enkelt av de 6 partiene kommer ut i representasjons- og agendasettingsmodellen. Denne vinklingen, heretter kalt *partimodellen*, studerer forskjeller og likheter mellom hvordan partigruppenes politikk på Stortinget henger sammen med partiet

(utenfor Stortinget), media og partiets velgere. Partimodellen gir også anledning til å utdype resultatene fra hovedmodellen. Dette kan fortelle om de generelle trendene gjenspeiles på tvers av partier eller om hovedmodellens resultater i stedet skjuler interessante forskjeller langs partidimensjonen.

I tillegg har vi anledning til å studere hovedmodell og partimodell med opptil 3 forskjellige tidsenheter. I første omgang analyseres dataene i kjøring hvor stortingsperiode (4 år) er tidsenhet. Deretter studeres representasjon og agendasetting i modeller hvor stortings sesjon (1 år) er tidsenheten. Her utnyttes informasjon om politikk og mediebildet på sesjonsnivå for å kontrollere og utdype periodeanalysene, og eventuelt fange opp aktørenes korttidseffekter på politikken. For hovedmodellen foretar vi i tillegg fire kjøring hvor henholdsvis 1., 2., 3. og 4. sesjon i hver av de fire stortingsperiodene brukes som tidsenhet. Tanken er at relasjonene mellom variablene er dynamiske innenfor en periode, og vi vil prøve å finne eventuelle mønster i dynamikken.

Dette gir til sammen to kapitler, hvor hvert kapittel inneholder 5 perspektiv på oppgavens emne. På slutten av hvert kapittel oppsummeres de viktigste og mest interessante trekkene. Oppsummeringene, og analysekapitlene generelt, går ikke i dybden på tolkingen av resultatene. Dette blir i stedet behandlet mer samlende og utførlig i oppgavens konklusjonsdel.

Forventninger til resultatene er allerede presentert i kapittel 6. En del av dem repeteres kjapt i forkant av analysekjøringene og skal derfor ikke gjentas. I stedet skal vi kort forklare den praktiske siden av hypotesene, med tanke på hvordan resultatene leses i den kommende analysen. Helt enkelt ønsker oppgaven å bekrefte antakelser om at medias, partienes og velgernes dagsorden har innflytelse på politikken på Stortinget. Hvilke hypoteser gir dette seg utslag i? Vi forventer *signifikante* og *positive* sammenhenger, dvs at hver og en av de uavhengige variablene har en positiv effekt på Stortingets dagsorden. Eksempelvis antas det at når media skriver mer om miljøvern, så spør partigruppene på tinget også mer om miljøvern og deltar i flere fraksjonsmerknader om dette emnet. Nullhypotesene, som forhåpentligvis kan forkastes, for representasjons- og agendasettingsmodellen er dermed at det ikke eksisterer en signifikant og positiv sammenheng mellom hver av de uavhengige

variablene – parti, velgere og media – og den offentlige politikk, målt gjennom spørsmålsvariabelen og komitévariabelen.

I tillegg til en forventning om positive og signifikante sammenhenger, har vi også antakelser angående styrken på disse relasjonene. Hvor sterk er tilknytningen mellom den offentlige politikken og de enkelte fokus? Dvs hvor stor innflytelse har de ulike aktørene? Vurderingen av resultatene er ikke likefrem på dette punktet. Flere ulike momenter må sees i sammenheng for å vurdere styrken på sammenhengene. Først og fremst kan vi få gode antydninger på styrkeforhold gjennom å se på flere kjøring samlet. I så måte gir mange perspektiv og kjøring klare tolkningsfordeler. Dersom en variabel er signifikant og positiv i periode-, sesjons- og 1234-modellen peker dette i retning av sterk innflytelse, både i seg selv og relativt til eventuelle variabler som ikke har like mange positive resultater. Videre standardiseres variablenes koeffisienter for periode- og sesjonskjøringene. Dette er et greit uttrykk som kan brukes til å avgjøre styrkeforhold mellom de uavhengige variablene i én kjøring, samt til å se hvorvidt denne interne rangeringen skifter fra en analyse til en annen. Vi kan imidlertid ikke bruke de standardiserte resultatene til å sammenligne en variablenes styrke i to forskjellige analyser. Alt i alt vil det være helheten i inntrykkene, et generelt bilde dannet på grunnlag av ulike momenter i sammenheng, som ligger til grunn for konklusjoner omkring styrken på relasjoner i representasjons- og agendasettingsmodellen.

## **9 Representasjon og agendasetting i Stortingets spørretime**

I dette første kapittelet i analysedelen skal vi studere medias, partienes og velgernes forhold til det som skjer i Stortingets spørretime. Ved begynnelsen av hoved- og partimodell repeteres forventningene rundt påvirkning på denne delen av Stortingets arbeid. Her skal vi bare si at de ulike vinklingene gir anledning til å studere innflytelsesmønster i det norske politiske system generelt, og mer konkret om forskjeller mellom partier. I 9.3 avsluttes spørretimekapittelet med en oppsummering av de viktigste analyseresultatene.

## 9.1 Representasjons- og agendasettingsmodellen

Nedenfor behandles oppgavens hovedmodell og spørsmålet som stilles er hvordan partier, velgere og media påvirker den politiske dagsorden i Stortingets spørretime. Alle partier studeres samtidig og det er altså representasjon og agendasetting i norsk politikk generelt som undersøkes. Emnet belyses ved hjelp av tre forskjellige analyser, med tre forskjellige tidsenheter; stortingsperiode, stortingssesjon og 1., 2., 3. og 4. sesjon. Det forventes først og fremst at alle variablene påvirker. Mer konkret antar vi at partiet er den mest stabile og innflytelsesrike aktøren, mens hypotesene angående velger- og mediepåvirkning er åpne. Angående forskjeller mellom periode- og sesjonsanalysene så regner vi med at partiene er særlig sterke på lang sikt, mens medieinnflytelsen viser best igjen over kortere tidsrom. Hva gjelder 1234-analysen er målet å finne variasjoner i aktørenes påvirkning knyttet til valgtidspunkt, og da spesielt at medias påvirkning stiger når valget nærmer seg.

### 9.1.1 Hovedmodellen i periodeperspektiv

Tabell 9.1 Spørretimen i periodeperspektiv			
GLSE			
Variabel	Koeffisient	Standardisert koeff.	p-verdi
C	2.425595		0.0033
Parti	<b>6.767413**</b>	0.170	0.0425
Velgere	<b>0.238485***</b>	0.195	0.0010
Media	-0.004620	-0.004	0.4865
R2	0.289541		
Justert R2	0.281343		
DW verdi	2.146460		
N = i*j*k = 264			
P-verdi basert på enhalet test. Signifikant på *** 1%-nivå; ** 5%-nivå; * 10%-nivå			

Hvis vi tar hver enkelt av de uavhengige variablene for seg så er for det første sammenhengen mellom partivariabelen og spørsmålsvariabelen signifikant på 5%-nivå.<sup>46</sup> Koeffisienten har riktig fortegn og dermed kan nullhypotesen om ingen signifikant og positiv sammenheng forkastes. Koeffisienten eller stigningstallet forteller oss videre at en økning på 1% i antall ord om en sak i ett partis valgprogram gir 6.767 prosent flere spørsmål om denne saken fra

dette partiet i Stortingets spørretime.<sup>47</sup> Den politiske dagsorden i spørretimen påvirkes m.a.o. av partienes programfestede agenda.

Går vi videre til sammenhengen mellom velgervariabelen og den avhengige ser vi at også denne er signifikant. Den har også riktig fortegn og igjen kan nullhypotesen avvises. Sannsynligheten for at en riktig nullhypotese forkastes er i dette tilfellet under 1% ettersom p-verdien er mindre enn 0.01. Regresjonskoeffisienten for velgervariabelen er på 0.238. Dette innebærer at dersom 1% flere velgere fra ett parti plasserer en sak øverst på dagsorden så resulterer det i at politikerne fra dette partiet spør 0.238% flere spørsmål om akkurat denne saken i spørretimen.<sup>48</sup> Velgerne påvirker altså utformingen av offentlig politikk slik som vår representasjons- og agendasettingsmodell forventer. I favør velgerne kan det i tillegg nevnes at standardisering av koeffisientene viser at velgervariabelen har sterkest effekt på den avhengige med stigningstall på 0.195. Partieffekten på 0.170 er ikke særlig mye svakere. På periodenivå er allikevel velgerne den aktøren med størst innflytelse over spørretimens dagsorden.

Nullhypotesen for medievariabelen kan derimot ikke forkastes. Denne analysen av representasjons- og agendasettingsmodellen, med stortingsperiode som tidsenhet, støtter ikke en sammenheng mellom medias og spørretimens dagsorden. Må teorien bak denne typen medieeffekt avvises, eller kan modellen være feilspesifisert? I metoddelen ble det diskutert hvordan periodeanalysens lange tidsenhet (4 år) kan være et problem. Innflytelse fra media på spørretimen skjer i mange tilfeller i mye hurtigere tempo. Kanskje forsvinner sporene av en slik påvirkningsprosess når vi studerer fire år om gangen. Dersom vi studerer den i modeller hvor vi utnytter den årlige informasjon på variabelen, slik som i sesjonsanalysen nedenfor, forventer vi at medievariabelen er signifikant og positiv.

Totalt kan modellen bekrefte påvirkning fra de tradisjonelle politiske variablene, parti og velgere. Disse koeffisientene er signifikante på henholdsvis på 5% og 1% nivå. Allikevel stiller lav forklart varians (0.28) spørsmålsteget ved modellens evne til å beskrive dataene. Kun litt over en fjerdedel av variasjonen i spørretimespørsmål kan tilskrives variasjoner i de uavhengige variablene.

### 9.1.2 Hovedmodellen i sesjonsperspektiv

Tabell 9.2 Spørretimen i sesjonsperspektiv			
GLSE			
Variabel	Koeffisient	Standardisert koeff.	p-verdi
C	2.004583		0.0000
Parti	<b>3.848675***</b>	0.185	0.0007
Velgere	0.001278	0.002	0.4711
Media	<b>0.104918***</b>	0.148	0.0003
R <sup>2</sup>	0.629350		
Justert R <sup>2</sup>	0.628293		
DW verdi	1.654464		
N = i*j*k = 1056			
P-verdi basert på enhalet test. Signifikant på *** 1%-nivå; ** 5%-nivå; * 10%-nivå			

Resultatene i tabell 9.2<sup>49</sup> viser at en del endringer skjer når vi går fra periode til sesjon som tidsenhet. For det første ser vi at medievariabelen er signifikant på 1% nivå. Ettersom stigningstallet, 0.105, også er positivt gir analysen støtte til forventningene om at media påvirker spørretimens dagsorden.<sup>50</sup> Det ser ut til at forholdet mellom medias dagsorden og spørretimen er en annerledes prosess enn f.eks. forholdet mellom partienes dagsorden og spørretimen. Partienes programfestede meninger har en stabil effekt på partigruppens spørsmålsagenda på tinget. Denne påvirkningen er tilsynelatende sterk og får resultater for både lang- og kortsiktige politiske prioriteringer, dvs både på periode- og sesjonsnivå. Medias dagsorden endres, i motsetning til partienes, fra dag til dag. På dette punkt er den kompatibel med spørretimen som er åpen for kontinuerlig påvirkning på dagsorden. Resultatet synes å være at media har innflytelse på spørretimen over kortere tidsrom, men at mediepåvirkningen på spørretimens langsiktige dagsorden ikke er sterk nok til å vise igjen i periodeanalysen.

Mens medieeffekten først er synlig når vi tar for oss årlige svingninger gjelder det motsatte for velgerinnflytelsen. Den signifikante og positive sammenhengen fra periodeanalysen forsvinner, hvilket betyr at vi ikke lenger kan forkaste nullhypotesen for velgervariabelen. Som med medievariabelen stiller dette spørsmålstegn ved styrken eller stabiliteten på velgernes innflytelse, forskjellen er at det for velgernes del gir seg utslag i fravær av korttidseffekt på spørretimens dagsorden. Det synes som velgereffekten er mer langsiktig enn



medieeffekten, og at ingen av dem kan måle seg med partieffektens stabilitet på tvers av ulike tidshorisonter.

Når det gjelder styrkeforholdet mellom de uavhengige variablene er det partienes dagsorden som kommer best ut med en standardisert koeffisient på 0.185. Sammenlignet med periodeanalysen har partiet styrket seg relativt til de andre aktørene. Men den absolutte effekten (den ustandardiserte koeffisienten) er derimot nesten halvert, fra nesten 7 i periodeanalysen til 3.8 på sesjonsnivå. Medias innflytelse er noe svakere (0.148) enn partieffekten. På den andre siden har mediepåvirkningen som nevnt steget kraftig, fra ingen innflytelse i periodeanalysen til signifikant og positiv effekt i sesjonssammenheng. Forventningene angående rangeringen av aktørene innfris i større grad her. Partiet er den sterkeste aktøren, selv om medias økte innflytelse allikevel begrenser partienes absolutte effekt.

I likhet med periodeanalysen gir sesjonsanalysen grunnlag for å avvise to av tre nullhypoteser. Men denne gangen er det partikoeffisienten og mediekoeffisienten som er signifikante, begge på 1% nivå. Forklart varians ligger på rundt 63%, hvilket betyr at modellen er godt egnet til å forklare variasjonen i spørsmålsvariabelen. Dette utgjør dessuten en klar forbedring sammenlignet med periodemodellen. Det ser ut til at vi ved å inkludere årlige svingninger i politikk og nyhetsbilde gir en sterkere forklaring av hvordan den politiske dagsorden påvirkes av parti, media og velgere.

### 9.1.3 Hovedmodellen i 1234-perspektiv

<b>Tabell 9.3 Spørretimen i 1234-perspektiv</b>				
GLSE				
	Parti	Velgere	Media	R <sup>2</sup>
Sesjon 1	<b>5.438***</b>	<b>0.036*</b>	0.059	0.67
Sesjon 2	<b>5.531***</b>	<b>0.088***</b>	-0.004	0.70

Sesjon 3	<b>2.652*</b>	0.031	<b>0.083*</b>	0.69
Sesjon 4	<b>4.956***</b>	-0.031	<b>0.119**</b>	0.66
N = i*j*k = 265				
Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter. Signifikant på *** 1%-nivå; ** 5%-nivå; * 10%-nivå, basert på enhalet test.				

I tabell 9.3 gjengis resultatene fra fire analyser hvor henholdsvis 1., 2., 3. og 4. sesjon fra de fire stortingsperiodene mellom 1985 og 2001 er benyttet som tidsenhet. Som nevnt tidligere er denne modellen ment å vise hvordan variabelenes påvirkning endres i løpet av en stortingsperiode. Hvis vi først ser på partivariabelen bekreftes resultatene fra periode og sesjonsmodellen i denne analysen. Partiene har en positiv og signifikant effekt på spørretimens dagsorden gjennom hele stortingsperioden. Størrelsen på koeffisienten er stabilt høy, med unntak av en uforklarlig nedgang i 3. sesjon.

De to foregående analysene ga litt blandede svar på spørsmålene om velgernes og medias innflytelse. Mens periodeanalysen tydet på velgereffekt, ga sesjonsanalysen inntrykk av at media påvirket. Vi har så langt sett hvordan dette henger sammen med én del av tidsaspektet ved representasjon og agendasetting; aktørenes innflytelse på lang og kortere sikt. Denne analysen bidrar til å nyansere og utdype dette bildet ved å se på en annen del av tidsaspektet; dynamikken innenfor stortingsperioden. Resultatene bekrefter for det første antakelsen om en datert velgereffekt. Velgervariabelen er signifikant og positiv i de to første sesjonene, mens velgerne ikke ser ut til å ha innflytelse mot slutten av perioden. Velgereffekten fra periodeanalysen skriver seg altså fra første halvdel av stortingsperioden.

Videre er medievariabelen bare signifikant i de to siste sesjonene, og de positive resultatene fra sesjonsanalysen kan dermed først og fremst forklares av det som skjer mot slutten av stortingsperioden. I seg selv kan dette tolkes som dokumentasjon på at partigruppene lytter mer og mer til media når valget nærmer seg. Sett i sammenheng med valgervariabelen kan det tyde på et påvirkningsmønster hvor media "tar over" når velgernes dagsorden mister innflytelse eller utdateres. Kanskje er valgets dobbeltrolle i representasjon (Manin m.fl. 1999), mandat-respons og ansvarlighet, knyttet til både bestemte tidspunkt og aktører. Velgernes agenda er viktig umiddelbart etter valget, mens medias dagsorden får sterkere innflytelse når nytt valg nærmer seg.

Den forklarte varians er jevnt over høy og ligger rett under 70%. 1234-analysen styrkes også av mange signifikante og positive funn (8 av 12 variabler). Dessuten stemmer den overens med inntrykket fra periode- og sesjonsanalysen, hvilket tilsier at resultatene framstår som troverdige.

## 9.2 Partimodellen

I denne modellen analyseres vi ett parti om gangen for deretter å sammenligne alle resultatene. Spørsmålet er om det finnes interessante forskjeller eller likheter mellom hvordan partienes agenda i spørretimen er knyttet til partiprogrammene, velgerne og media. Er det f.eks. slik at innflytelse fra velgerne er sterkere i noen partier? Resultatene forstås også i sammenheng med hovedmodellen og gir muligheter til å se hva som ligger bak denne. Det kan f.eks. vurderes om den sterke partivariabelen er et fenomen som opptrer på tvers av alle partier, eller om den kan tilskrives ett sett av partier. På bakgrunn av diskusjonene i teoridelen er hypotesen at det eksisterer et høyre-venstre skille i hvordan partiene plasserer seg i representasjons- og agendasettingsmodellen. Dette gjelder i første omgang partienes tilknytning til velgere og partiorganisasjon. For medievariabelen er hypotesene åpne. Det benyttes to forskjellige tidsenheter, henholdsvis stortingsperiode og stortings sesjon.<sup>51</sup>

### 9.2.1 Partimodellen i periodeperspektiv

Tabell 9.4 Spørretimen i parti- og periodeperspektiv				
GLSE				
	Parti	Velgere	Media	R <sup>2</sup>
SV	<b>9.261**</b>	<b>0.301***</b>	-0.045	0.61
AP	<b>13.188*</b>	<b>0.247*</b>	0.034	0.33
SP	<b>15.363*</b>	-0.207	-0.101	0.43
KRF	3.329	0.028	<b>0.160*</b>	0.79
H	-1.836	0.008	<b>0.216*</b>	0.74
FRP	27.223	<b>0.936**</b>	-0.837	0.26

N = i\*j\*k = 44

Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter. Signifikant på *** 1%-nivå; ** 5%-nivå; * 10%-nivå, basert på enhaletest.
--

Ut fra resultatene i tabell 9.4<sup>52</sup> kan det identifiseres ett hovedtrekk når det gjelder representasjon og agendasetting i de forskjellige partiene. For det første er dette synlig på partivariabelen hvor det går et skille langs H – V aksene i norsk politikk. Hos SV og Ap (og Sp<sup>53</sup>) finner vi signifikante og positive sammenhenger mellom partienes programfestede meninger og dagsorden i spørretimen. I Frp, Høyre og KrF er det derimot ingen slik tilknytning. Resultatene stemmer i så måte overens med forventningen om at borgerlige partier og sosialistiske partier skiller seg fra hverandre med tanke på representasjon og agendasetting.

Videre ser vi at SV og Ap sin politikk påvirkes av de respektive partienes velgere. Dette kan også tolkes i tråd med et H – V skille. De tradisjonelle sosialistiske partiene står mot de tradisjonelle borgerlige partiene Senterpartiet, KrF og Høyre. I en slik sammenheng støtter resultatene forventningene om et skille mellom de gamle blokkene i norsk politikk. Forskjellen blir enda tydeligere når vi sammenligner de to viktigste partiene i dette toblokksystemet; Ap og Høyre. Mens Arbeiderpartiets politikk i spørretimen ser ut til å være påvirket av både parti og velgere, kan vi for Høyre ikke forkaste nullhypotesene verken for partivariabelen eller velgervariabelen. Forventningen om et skille mellom borgerlig og sosialistisk hva angår partigruppenes tilknytning til ekstern partiorganisasjon og velgere støttes dermed av analyseresultatene.

Blant de mindre dominerende trekk ved resultatene finner vi at medias dagsorden kun ser ut til å ha innflytelse i 2 partier, nemlig KrF og Høyre. Dette korresponderer med resultatene fra periodemodellen i 9.1, der vi ikke kunne forkaste nullhypotesen for medievariabelen. I tråd med hovedmodellen vil vi dermed forvente flere signifikante verdier når vi studerer samvariasjon på sesjonsnivå. Frps høye velgereffekt skiller seg dessuten ut. Stigningstallet tilsvarer en økning i antall spørretimespørsmål fra partigruppen om eksempelvis eldreomsorg på 0.94% når antall velgere som prioriterer denne saken stiger med 1%. Før vi uttaler oss endelig om dette, og de andre ovennevnte trekk, skal vi imidlertid se om funnene bekreftes i sesjonsanalysen.

## 9.2.2 Partimodellen i sesjonsperspektiv

Tabell 9.5 Spørretimen i parti- og sesjonsperspektiv					
GLSE eller OLS m/AR(1)					
	Parti	Velgere	Media	R <sup>2</sup>	DW
SV <sup>ols</sup>	-0.147	0.009	<b>0.115*</b>	0.60	2.52
AP	<b>6.152***</b>	<b>0.053*</b>	<b>0.108**</b>	0.69	1.78
SP	<b>7.353**</b>	0.036	0.084	0.68	2.34
KRF	2.124	-0.024	<b>0.174**</b>	0.48	2.13
H <sup>ols</sup>	3.010	-0.156**	<b>0.120*</b>	0.64	2.60
FRP <sup>ols</sup>	5.257	-0.532***	-0.053	0.60	2.40

N = 176 (165 for<sup>ols</sup>)

Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter.  
Signifikant på \*\*\* 1%-nivå; \*\* 5%-nivå; \* 10%-nivå, basert på enhalet test.

Tabell 9.5<sup>54</sup> presenterer resultatene fra partianalyser hvor stortings sesjon er benyttet som tidsenhet. Disse tallene gir på en del områder andre inntrykk enn periodeanalysen. Innledningsvis noterer vi at styrkeforholdet mellom variablene her er ganske annerledes. Media er signifikant for fire partier, partivariabelen for to og velgerne kun for Ap (ettersom de to andre signifikante velgerkoeffisientene har negativt fortegn). For media og velgere gjenspeiler dette noenlunde endringene vi så mellom periode og sesjonsanalysen i hovedmodellen. Medieffekten er sterkere når vi studerer kortere tidsrom, mens velgerpåvirkningen er størst i et lengre perspektiv.

Når det gjelder partieffekten var hovedmodellen positiv på både periode og sesjonsnivå. Substansielt kan vi slå fast at det først og fremst er Ap og Sp som ligger bak den tydelige partieffekten i politikken generelt, da det er disse som har signifikante og positive verdier i begge partianalysene. SV hadde også en signifikant og positiv partikoeffisient i periodeanalysen, men viser ikke noen partieffekt her. Noe av årsaken kan ligge i det metodiske. Færre enheter og mange kjøring vil i lengden gi mer sprik i resultatene. Testkjøring av 1234-analysen<sup>55</sup> på partinivå viser at SVs dagsorden, uttrykt i programmene, klart påvirker stortingsgruppens agenda i spørretimen i første halvdel av stortingsperioden. Også SV bidrar dermed til å gjøre partiene til en sentral påvirkningskilde bak utformingen av spørretimens politiske dagsorden.

Sett i forhold til forventningen om et høyre-venstre skille mellom partiene er funnene i sesjonsanalysen mindre entydige. Selv om vi som nevnt har indikasjoner på at SVs stortingsgruppe er orientert mot partiorganisasjonen, så kan vi i denne analysen ikke lenger forkaste nullhypotesen for SVs partivariabel og velgervariabel. På den andre siden finner gir analysen også støtte til deler av konklusjonen fra periodeperspektivet. Sammenligner vi Høyre og Ap kan vi for sistnevnte bekrefte forventning om påvirkning både fra parti og velgere. For Høyre finner vi derimot ingen partieffekt. Velgervariabelen er riktignok signifikant, men fordi koeffisienten er negativ kan ikke nullhypotesen om ingen positiv sammenheng mellom velgernes og spørretimens dagsorden forkastes. Således er både sesjons- og periodeperspektivet i tråd med hypotesen om at ulik opprinnelse og struktur fortsatt har betydning for de borgerlige og sosialistiske stortingsgruppenes bånd til parti og velgere.

Frps sterke velgereffekt fra periodeanalysen snus til en negativ sammenheng i sesjonsperspektivet. Dette bekreftes også i testkjøringer av 1234-analysen på partinivå. Partiet er dermed, alle partikjøringer sett under ett, det eneste som faller helt utenfor vår modell. Frps politiske prioriteringer i spørretimen kan ikke sies å være påvirket av verken parti, velgere eller media.

På bakgrunn av resultatene i tabell 9.5 ble 7 (av 18) nullhypotese forkastet. Ser vi sesjonsanalysen og periodeanalysen i sammenheng er det 5 (av 18) variabler som er signifikante og positive i begge kjøringene. Vi har allerede kommentert 3 av disse; Aps parti- og velgereffekt og Sps partieffekt. Avslutningsvis må vi også nevne at KrF og Høyres politikk i spørretimen påvirkes av medias dagsorden, uten at vi har en åpenbar forklaring på at nettopp disse to partiene slår ut på både sesjons- og periodenivå. Riktignok har vi ikke klart å finne tegn på at disse partienes velgere og partiorganisasjon påvirker stortingsgruppenes arbeid i spørretimen. Men av en slik uavhengighet følger det ikke logisk at gruppene orienterer seg mot media. Uansett så er det H og KrF som bidrar mest til den medieeffekt vi fant i hovedmodellen. Både her i partimodellen og i hovedmodellen er medieeffekten ustabil og sterkest i sesjonsanalysen. Hvis vi prøver å forklare labiliteten ut fra partinivå kan det se ut som SV og Ap ligger bak dette mønsteret. I periodeanalysen viser disse partiene ingen medieeffekt, mens det på sesjonsnivå synes klart at også SV og Aps dagsorden i spørretimen lar seg påvirke av mediebildet.

For denne analysen som helhet trekker det opp at partialanalysene i gjennomsnitt har en forklart varians på litt over 60%. Dette er en forbedring fra periodekjøringene hvor gjennomsnittlig halvparten av variasjonen i spørretimespørsmål lot seg forklare av partienes, velgernes og medias dagsorden. Periodeanalysen hadde 8, mot sesjonsanalysens 7, signifikante og positive verdier. Totalt sett er partimodellens kjøring jevnt over egnet til å beskrive dataene. I tillegg framstår resultatene som rimelige ettersom forventninger innfris og viktige inntrykk, som forskjellen mellom H og Ap, bekreftes fra begge perspektiv.

### 9.3 Oppsummering

I sum gir hovedmodellen et bilde som bekrefter forventningene om en sterkt partiorientert form for representasjon og agendasetting i Stortingets spørretime. Velgerne er riktignok den dominerende aktør i periodeanalysen, men totalt sett står partiet sterkest. Partivariabelen er signifikant og positiv i både periode- og sesjonsanalysen. I tillegg bekrefter 1234-analysen at partiinnflytelsen gjør seg gjeldende gjennom hele stortingsperioden. Parti er altså viktigst, etterfulgt av velgere og media som ikke skiller seg nevneverdig totalt sett.

Derimot identifiserer analysen interessante forskjeller mellom disse to aktørene langs tidsdimensjonen. Velgerne gjør seg gjeldende på lengre sikt, men forsvinner i sesjonsperspektiv. Akkurat det omvendte kan sies om medias påvirkning på spørretimens dagsorden. Tross ulik styrke og stabilitet lar dermed hver enkelt av variablenes effekt, kontrollert for de to andre, seg påvise.

1234-analysen utdyper forskjellen mellom velgere og media hva angår tidsaspektet ved representasjon og agendasetting. I denne analysen slår medias innflytelse først inn i siste halvdel av stortingsperioden, mens velgereffekten er signifikant og positiv i første halvdel. Vi finner dermed klare tegn på et mønster hvor innflytelse på spørretimens dagsorden følger en slags valgssyklus. Partipåvirkningen er konstant, velgerne har særlig innflytelse i etterkant av valget og media påvirker når nytt valg nærmer seg.

Analysens partimodell tydet på at det faktisk eksisterer et høyre-venstre skille i stortingsgruppenes tilknytning til parti og velgere. Dette var spesielt tydelig i periodeperspektiv, hvor SV og Aps politiske prioriteringer i spørretimen var påvirket av de

tradisjonelle representasjonsfokus. Høyre og KrFs parti- og velgerkoeffisienter var derimot ikke signifikante, hvilket tyder på svake bånd og større uavhengighet. Denne samme kontrasten ble identifisert i både sesjons- og periodeanalysen når vi holdt oss til å sammenligne de eneste "ekte" sosialistiske og borgerlige partiene, henholdsvis AP og Høyre.<sup>56</sup>

## **10 Representasjon og agendasetting i Stortingets komiteer**

I analysedelens andre kapittel undersøkes medias, partienes og velgernes forhold til arbeidet i Stortingets fagkomiteer. Strukturen i kapittelet er stort sett lik som i foregående, men innholdsmessig skiller det seg ved at det blir sammenlignet med resultatene fra spørretimekapittelet etter hvert som tilsvarende analyser kjøres med komitévariabelen. Etter at alle analysene er gjennomgått oppsummeres de viktigste trekkene i 10.4.

### **10.1 Representasjons- og agendasettingsmodellen**

Nedenfor behandles oppgavens hovedmodell hvor problemstillingen knytter seg til hvordan partier, velgere og media påvirker den politiske dagsorden i Stortingets komitéarbeid. Som i spørretimekapittelet antar vi at alle de tre uavhengige variablene påvirker, men at partiet er den mest stabile og innflytelsesrike aktøren. Fordi komiteene er preget av mindre åpenhet regner vi med at sammenhengene på denne arenaen ikke er like sterke som i spørretimen. Særlig antas dette å gå utover velgerinnflytelsen. Partiene bør i større grad takle overgangen fra spørretime til komité ettersom de er nært knyttet til aktiviteten på Stortinget gjennom sine respektive stortingsgrupper. Igjen belyses emnet ved hjelp av tre forskjellige analyser. Henholdsvis med stortingsperiode, stortings sesjon og 1., 2., 3. og 4. sesjon som tidsenhet. Når det gjelder forskjeller mellom aktørene langs tidsdimensjonen, antas det igjen at partiene er sterkest på lang sikt, media på kort sikt og at innflytelsesmønsteret er avhengig av avstand til valgtidspunkt.



### 10.1.1 Hovedmodellen i periodeperspektiv

Tabell 10.1 Komiteene i periodeperspektiv			
GLSE			
Variabel	Koeffisient	Standardisert koef.	p-verdi
C	0.756599		0.0041
Parti	<b>3.500114***</b>	0.256	0.0025
Velgere	-0.002885	-0.007	-0.4514
Media	<b>0.115944***</b>	0.240	0.0036
R <sup>2</sup>	0.461535		
Justert R <sup>2</sup>	0.455322		
D-W verdi	2.019937		
N = i*j*k = 264			
P-verdi basert på enhalet test.			
Signifikant på *** 1%-nivå; ** 5%-nivå; * 10%-nivå			

Tabell 10.1 viser resultatene fra en kjøring hvor stortingsperiode er tidsenhet og alle partier er analysert. I likhet med alle analysene i spørretimekapittelets hovedmodell gir tallene støtte til forventninger om partipåvirkning i offentlig politikk, denne gang med mindre enn 1% sannsynlighet for at vi avviser en korrekt nullhypotese. Ved en økning på 1% i antall ord om en sak i ett partis valgprogram stiger antallet merknader fra partiet om dette emnet med 3.5%. Analysen gir foreløpig ikke grunnlag for å si at tilknytningen mellom parti og den politisk dagsorden på Stortinget er svakere i denne delen av Stortingets arbeid. Den ustandardiserte partikoeffisienten er signifikant og positiv i begge sammenhenger, og partieffekten er dermed umulig å sammenligne. Derimot kan vi ut fra de standardiserte stigningstallene se en endring fra spørretime til komité. I spørretimen var partiet den nest viktigste påvirkningskilden etter velgerne. I komiteene er velgerne uten effekt, mens partiet er den av aktørene som har størst innflytelse, tett fulgt av media. På periodenivå ser det derfor ut som at partiene styrker seg relativt til velgerne i overgangen fra spørretime til komiteer. På den andre siden mister

partiene samtidig det klare overtaket på media. Selv om styrkeforholdet mellom aktørene endres, befester partiet totalt sett sin sterke innflytelse på den langsiktige utviklingen i Stortingets politisk dagsorden.

Tallene i tabell 10.1 gir ikke grunnlag for å forkaste nullhypotesen for velgervariabelen. Velgerne synes altså ikke å påvirke den dagsorden i stortingskomiteene. Dette er for så vidt i tråd med forventningen om svakere tilknytning mellom velgere og partigruppenes politiske prioriteringer i komiteene, sammenlignet med tilstanden i spørretimen. De standardiserte resultatene fra forrige kapitels periodeanalyse tydet på at velgerne hadde størst effekt på dagsorden i spørretimen. Velgereffekten forsvinner helt i komitésammenheng, noe som kanskje henger sammen med forskjellene mellom de to delene av stortingsarbeidet. Foreløpig, dvs på periodenivå, ser det allikevel ikke ut som at disse ulikhetene har vært av betydning for partiinnflytelsen. I teoridelen ble det diskutert hvorvidt strukturell posisjon, bl.a. i form av avstand til det politiske maktsentrum, er avgjørende for aktørens innflytelse. Partiene er gjennom sine partigrupper viktige aktører på Stortinget, mens velgernes forhold til parlamentet hovedsaklig er begrenset til valg. I perioden mellom valg er muligheten for kommunikasjon redusert, og avstanden mellom velgere og politikere er derfor stor. Funnene antyder at denne avstanden får avgjørende betydning når politikken lukkes, når vi går fra spørretime til komitéarbeid.

Medievariabelen er positiv og signifikant på 1%-nivå. Dette bekrefter forventningen om at nyhetsbildet påvirker den politiske dagsorden også i komiteene. Sammenligner vi med resultatene fra forrige kapittel er imidlertid resultatet noe uventet. Medieeffekten gjorde seg gjeldende over kortere tid, men var fraværende på periodenivå. I komiteene ser det ut som at media derimot har en langtidseffekt. Dette taler imot hypotesene, som forventet at komiteene skulle være mindre åpne for påvirkning også fra media. Det ser imidlertid ut som om gjennomsiktighet er av liten betydning for medias påvirkningskraft, ettersom analysen bekrefter en sammenheng mellom medias dagsorden og langsiktige prioriteringer i komitépolitikken.

Totalt sett viser modellen at den tradisjonelle partivariabelen og den utradisjonelle medievariabelen påvirker. Det andre tradisjonelle representasjonsfokus, velgerne, står uten tilknytning til komiteenes dagsorden. Standardisering av stigningstallene tilsier at partiene

bidrar mest til nivået på merknader i budsjettinnstillingene. Allikevel innebærer dette bare en begrenset tilslutning til antakelsen om at partiet er den aktøren med mest innflytelse. Dette fordi den standardiserte partieffekten på 0.256 kun er marginalt større enn medieeffekten på 0.240. Det er altså en kombinasjon av to tilnærmet like innflytelsesrike aktører som forklarer den politiske dagsorden i stortingskomiteene når vi analyserer sammenhenger fra periodeperspektivet. Forklart varians på 0.46 betyr at de to aktørene kan tilskrives litt under halvparten av variasjonen i budsjettmerknader. Vi kunne selvfølgelig ønsket at modellen beskrev dataene enda bedre, men to positive funn som begge er signifikante på 1%-nivå trekker i riktig retning.

### 10.1.2 Hovedmodellen i sesjonsperspektiv

Tabell 10.2 Komiteene i sesjonsperspektiv			
OLS m/AR(1)			
Variabel	Koeffisient	Standardisert. koeff.	p-verdi
C	1.863968		0.0000
Parti	<b>1.579312*</b>	0.110	0.0852
Velgere	0.013554	0.032	0.2189
Media	<b>0.114246***</b>	0.233	0.0000
AR(1)	0.820955		0.0000
R <sup>2</sup>	0.618245		
Justert R <sup>2</sup>	0.616695		
DW verdi	2.164568		
N = 990			
P-verdi basert på enhalet test.			
Signifikant på *** 1%-nivå; ** 5%-nivå; * 10%-nivå			

Resultatene fra sesjonsanalysen i tabell 10.2<sup>57</sup> støtter hovedinntrykket fra periodeanalysen ovenfor. Først og fremst fordi det er de samme variablene, parti og media, som har signifikante og positive koeffisienter. Dette styrker konklusjonen fra periodeanalysen hvor vi så at det var nettopp disse to aktørene som påvirket fagkomiteenes politiske dagsorden.

Som i spørretimen reduseres partieffekten kraftig når vi går fra periode til sesjon som tidsenhet. Stigningstallet for partivariabelen mer enn halveres og synker fra ca 3.8 til 1.6. Dette gjenspeiles også i de standardiserte tallene som viser at partieffekten er den sterkeste på periodenivå mens den i sesjonsanalysen tilsvarer halvparten av medieeffekten. Den absolutte

og relative partipåvirkningen er svakere over kortere tidsrom. Men det må allikevel understrekes at partienes dagsorden ser ut til å spille en rolle over både lang og kort tid. Partienes programfestede meninger påvirker både den politiske utviklingen over lengre tid, og kortere trender i offentlige politiske prioriteringer. Bildet av partiet som en viktig aktør opprettholdes dermed.

Medieeffekten er tilnærmet lik på sesjonsnivå i spørretime og komiteer. Som i periodeanalysen er det dermed ikke grunnlag for å hevde at medias innflytelse på den politiske dagsorden svekkes av steget fra spørretime til komiteene. Ser vi på de standardiserte koeffisientene synes det tvert om som at medias påvirkning er sterkere i komiteene. Med en standardisert effekt på 0.233 er medias bidrag til nivået på komitévariabelen over dobbelt så stort som partivariabelens (0.110). I spørretimen var styrkeforholdet mellom dem omvendt, med parti klart foran media. Dette taler til fordel for konklusjonen fra periodeanalysen, hvor vi fant at medievariabelen skilte seg fra parti og velgere ved at den styrket seg i komitésammenheng. Vi har vært inne på at velgerinnflytelsen er sårbar for politikken "lukking", mens partiene hevder seg i både spørretime og komitéarbeid grunnet nærhet til beslutningene. Media hevder seg også på begge arenaene, men mest i komiteene. Media opererer delvis i en annen sfære og påvirkes av andre forhold enn både velgere og parti. Men kanskje ligger forklaringen ikke bare i egenskaper ved media eller medias forhold til komiteer vs. spørretime. Noe av poenget ved analysen er nettopp at *samspillet* mellom tre aktører forklarer den offentlige politikken. Ser vi bort fra partiene, som er tettere knyttet til stortingsaktiviteten, er det i komitésammenheng bare media som står for den rent eksterne innflytelsen på den politiske agenda.

Vi har allerede nevnt at den standardiserte partieffekten er marginalt størst på periodenivå, mens media er klart sterkest på sesjonsnivå. Dette bekrefter for det første igjen medias sterke innflytelse på komitépolitikken. For det andre forteller det oss at skifte av analyseperspektiv fra periode til sesjon har, som i spørretimen, styrket medieeffekten. Denne gangen vises dette igjen relativt, dvs i forhold til effekten av de to andre aktørene. De ustandardiserte mediekoeffisientene er omtrent like, men de standardiserte tallene avslører at medias innflytelse vokser sammenlignet med partienes påvirkning. På sesjonsnivå er det derfor media som er den sterkeste og mest stabile påvirkningskilden i utformingen av fagkomiteenes dagsorden. Analysen gir dermed ytterligere støtte til påstanden om at media, i motsetning til

partiene, er mest effektive i påvirkning over kortere tid. Medias dagsorden endres kontinuerlig, mens partienes agenda er mer langsiktig og fastlagt for fire år gjennom valgprogrammene. Mediebildet fanger dermed opp uventede saker og kortere politiske trender. Men kanskje spiller også spranget fra spørretime til komité en rolle. I spørretimen var partipåvirkningen sterkere enn medieinnflytelsen også på sesjonsnivå. Forklaringen kan være at samarbeid og kompromiss gjør partilinjer mindre tydelige i komiteene (se partimodellen), og at båndene mellom stortingsgrupper og ekstern partiorganisasjon kanskje er løsere her. Det er dermed mer rom for innflytelse fra medias agenda.

Forklart varians ligger på 62%, hvilket betyr at modellen er godt egnet til å forklare variasjonen i komitévariabelen. Dette tilsvarer en forbedring på rundt 20% sammenlignet med periodemodellen. Ved å inkludere årlige svingninger i politikk og nyhetsbilde gis det altså en sterkere forklaring av hvordan den politiske dagsorden påvirkes av parti, media og velgere.

### 10.1.3 Hovedmodellen i 1234-perspektiv

<b>Tabell 10.3 Komiteene i 1234-perspektiv</b>				
GLSE				
	Parti	Velgere	Media	R <sup>2</sup>
Sesjon 1	<b>3.218***</b>	-0.000	<b>0.160***</b>	0.43
Sesjon 2	<b>4.225***</b>	-0.001	<b>0.084**</b>	0.40
Sesjon 3	<b>4.427***</b>	<b>0.030*</b>	<b>0.064**</b>	0.57
Sesjon 4	<b>2.960**</b>	-0.002	<b>0.127***</b>	0.36

N = i\*j\*k = 264

Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter.  
Signifikant på \*\*\* 1%-nivå; \*\* 5%-nivå; \* 10%-nivå, basert på enhalet test.

I tabell 10.3 presenteres resultatene fra fire analyser hvor henholdsvis 1., 2., 3. og 4. sesjon fra de fire stortingsperiodene mellom 1985 og 2001 er benyttet som tidsenhet. Tanken er å vise hvordan variabelenes påvirkning endres i løpet av en stortingsperiode. Hvis vi først ser på partivariabelen bekreftes resultatene fra periode og sesjonsmodellen i denne analysen. Partiene har en positiv og signifikant effekt på komitéarbeidet gjennom hele stortingsperioden. Størrelsen på koeffisienten er stabilt høy. Også medievariabelen gjenspeiler resultatene fra de foregående analysene med godkjent effekt i 4 av 4 sesjoner.

Analysen av representasjon og agendasetting i spørretimen fant også at partipåvirkningen var stabil og sterk gjennom hele stortingsperioden. Det mest interessante var allikevel et mønster som tydet på at media "tok over" når velgernes dagsorden mistet innflytelse mot slutten av stortingsperioden. En slik utvikling kan ikke spores her. I stedet finner vi et mønster hvor partieffekten er størst i midten av perioden (2. og 3. sesjon), mens medias innflytelse nettopp da er på sitt svakeste. Sett i sammenheng kan dette tyde på at partigruppene er mer åpne for mediepåvirkning i tiden nærmest valget, mens de i midten av perioden i større grad baserer seg på partienes dagsorden. I spørretimekapittelet spurte vi om det er slik at to av mekanismene for innflytelse på offentlig politikk, valg og forventningen om valg, er knyttet til henholdsvis velgere og media. I komitéssammenheng er velgerne "maktesløse". Media er derimot styrket, spesielt i første og siste sesjon. Medieeffekten er dobbelt så stor i 1. som i 2. sesjon, og dobbelt så stor i 4. som i 3. sesjon. Det ser ut som at medias innflytelse på komitépolitikken, nå som velgernes dagsorden mister kraft, kan knyttes til både valg og forventningen om valg.

Totalt sett er det både i spørretimen og komitéarbeidet spor etter valgsyklus i representasjons- og agendasettingsmønsteret. Samspillet bak syklene er noe ulikt på de to arenaene. I spørretimen var velgere og media knyttet til henholdsvis valg og forventningen om valg. I komiteene er det media og parti som tilsammen danner et mønster. Medias agenda er særlig innflytelsesrik både rett etter valg og rett før valg, mens partiene er på sitt sterkeste i midten av perioden.

Modellens forklarte varians ligger på i snitt på ca. 45%. Vi kunne ha håpet på noe sterkere forklaringssevne, men analysen styrkes på den andre siden av mange signifikante og positive koeffisienter (9 av 12). Det trekker også i positiv retning at resultatene er i tråd med viktige inntrykk fra periode- og sesjonsanalysen.

## **10.2 Partimodellen**

Som i spørretimekapittelet analyserer vi her ett parti om gangen for deretter å sammenligne alle resultatene. Fokus rettes mot forskjeller eller likheter i hvordan partienes agenda i stortingskomiteene er knyttet til partiprogrammene, velgerne og media. Resultatene tolkes også i sammenheng med hovedmodellen og gir muligheter til å se om f.eks. den sterke

medievariabelen er et tverrpolitisk fenomen. Tilsvarende analyse av spørretimen viste et høyre-venstre skille i hvordan partiene plasserer seg i representasjons- og agendasettingsmodellen. Venstresidens dagsorden ble påvirket av både parti og velgere, mens partiene "til høyre for Sp" var mer uavhengige av disse aktørene. I utgangspunktet forventes et slikt skille også i komiteene, selv om linjene kan være mindre tydelige ettersom komitèarbeidet preges av kompromiss og samarbeid på tvers av partier. Det benyttes to forskjellige tidsenheter, henholdsvis stortingsperiode og stortingssesjon.<sup>58</sup>

### 10.2.1 Partimodellen i periodeperspektiv

Tabell 10.4 Komiteene i parti- og periodeperspektiv				
GLSE				
	Parti	Velgere	Media	R <sup>2</sup>
SV	3.615	-0.003	0.121	0.51
AP	2.120	-0.025	<b>0.148*</b>	0.56
SP	<b>5.790*</b>	-0.026	0.056	0.51
KRF	2.409	-0.065	0.123	0.46
H	<b>4.580**</b>	0.097	0.049	0.42
FRP	<b>9.305**</b>	0.087	-0.032	0.42

N = i\*j\*k = 44

Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter.  
Signifikant på \*\*\* 1%-nivå; \*\* 5%-nivå; \* 10%-nivå, basert på enhalet test.

Resultatene i tabell 10.4<sup>59</sup> kan utdype noen av konklusjonene fra representasjons- og agendasettingsmodellen generelt. Først og fremst ser vi at den fraværende velgerinnflytelsen er et tverrpolitisk fenomen. Ingen av de seks partiene kan avvise nullhypotesen for velgervariabelen. Selv om 5 av 6 mediekoeffisienter er positive er det kun Ap som framviser en signifikant sammenheng mellom sin dagsorden i komiteene og medias agenda. Det er lite sannsynlig at bare ett parti kan forklare de sterke medietallene fra hovedmodellen og vi forventer dermed at medieeffekten gjør seg gjeldende for flere partier i sesjonsanalysen senere. Når det gjelder partieffekten er det Sp, Høyre og særlig Frp som bidrar til at den framstår som klar og noenlunde stabil i alle hovedmodellens analyser.

Totalt sett finner vi ingen støtte for hypotesen om et høyre-venstre skille hvor høyresiden er kjennetegnet av en friere og mer ubunden representasjonsstil. På partivariabelen ser det

tilsynelatende ut som om det eksisterer et høyre-venstre skille av omvendt karakter. Både Frp og Høyre påvirkes av partienes dagsorden i valgprogrammene, samtidig som verken SV eller Ap kan vise til noen signifikant partitilknytning. Sp har imidlertid også en godkjent partieffekt og det er dermed vanskelig å identifisere noe tydelig mønster langs høyre-venstre akse når det gjelder representasjon og agendasetting i stortingskomiteene.

### 10.2.2 Partimodellen i sesjonsperspektiv

Tabell 10.5 Komiteene i parti- og sesjonsperspektiv						
OLS m/AR(1)						
	Parti	Velgere	Media	AR(1)	R <sup>2</sup>	DW
SV	-0.376	0.003	<b>0.102*</b>	0.88***	0.68	2.24
AP	<b>4.443*</b>	0.016	<b>0.093*</b>	0.80***	0.58	2.14
SP	4.650	0.019	<b>0.119*</b>	0.76***	0.56	2.07
KRF	1.350	-0.003	<b>0.140**</b>	0.77***	0.56	2.10
H	-5.120***	0.037	0.053	0.96***	0.66	2.26
FRP	<b>9.344***</b>	0.022	0.072	0.80***	0.67	2.24

N = i\*j\*k = 165

Tabellen viser ustandardiserte koeffisienter.  
Signifikant på \*\*\* 1%-nivå; \*\* 5%-nivå; \* 10%-nivå, basert på enhalet test.

Tabell 10.5<sup>60</sup> presenterer resultatene fra partianalyser hvor stortings sesjon er benyttet som tidsenhet. Nok en gang forteller tallene at velgerne står uten direkte innflytelse på komiteenes dagsorden. Ser vi på medievariabelen skjer det samme som hele tiden har skjedd når vi går fra periode til sesjon som tidsenhet: medias påvirkning trer klarere fram og i hele 4 av 6 partier er media en signifikant påvirkningskilde i utformingen av gruppenes komitéagenda på sesjonsnivå. Det går tilsynelatende et høyre-venstre skille på medievariabelen, ettersom det kun er Frp og Høyre som ikke påvirkes av medias dagsorden. Allikevel må det ikke glemmes at Høyres medieeffekt var signifikant i spørretimen. Det kan være verdt å merke seg at i oppgavens til sammen 4 kjøring av partimodellen så er det kun for Frp at vi ikke finner en mediepåvirket form for representasjons- og agendasetting. Dette, og da spesielt de positive og signifikante medievariablene for Høyre og KrF i spørretimen, stiller spørsmålstegn ved om analysen skal sees i lys av medias eventuelle venstreorientering. Resultatet må heller forstås som et uttrykk for at det er i Frp at avstanden til medias dagsorden er størst. Det faktum at det knapt finnes en eneste journalist med Frp-tilknytning sannsynliggjør dette funnet (Allern



2001: 125-31). Det finnes altså ingen grunn til å påstå at dette partiet lar seg påvirke av det *generelle* nyhetsbildet. Det betyr ikke nødvendigvis at Frp ikke følger svingninger i *spesielle* medier eller saker.<sup>61</sup>

Sesjonsanalysens resultater på partivariabelen skiller seg fra periodeanalysen på en del områder. Blant annet er Sps partieffekt forsvunnet, mens Høyres opprinnelige positive koeffisient snus til en negativ. Ap, som ikke slo ut på periodenivå, er her signifikant. Totalt sett er inntrykket uklart og forventningene om høyre-venstre skille innfris ikke. På den andre siden underbygger denne uklarheten påstanden om at partilinjene er mindre tydelige i komiteene enn i spørretimen. Denne konklusjonen må allikevel utdypes. Det er ikke slik at stortingsgruppene ikke følger partipolitikken, noe hovedmodellens klare partieffekt også i komiteene viser. Samarbeid og kompromiss fører ikke til at partiene forlater sin politikk. Det som er mer sannsynlig er at de blir tvunget til å senke krav og "slipe kantene" for å få igjennom deler av sin politikk. Ofte er det slik at et parti gir støtte til et forslag som de syns er nest best fordi de ikke kan få gjennomslag for det beste. Dette gir rom for flere politiske kombinasjoner, hvorav noen går på tvers tradisjonelle skillelinjer. Dermed mister høyre-venstre aksens kraft når partigruppenes tilknytning til parti og velgere skal forklares.

Frp skiller seg fra de andre partienes uklare resultater på partivariabelen. Partiets stigningstall er signifikant, positivt og høyt i både periode- og sesjonsanalysen. 1% økning i antall ord om ett bestemt emne i Frps valgprogram resulterer i at stortingsgruppen deltar i 9.3% flere merknader om dette emnet. Forklaringen på et slikt klart resultat ligger sannsynligvis også her i at avstanden mellom Frp og de andre politiske partiene tidvis er nokså stor. Dette reflekteres i at partiet står alene i nesten halvparten (47%) av sine budsjettmerknader. Til sammenligning er Høyre alene i 16%, KrF i 2.5%, Sp i 4%, Ap i 10,5% og SV i 27%. Komitéarbeidets kjennetegn, som samarbeid og kompromissløsninger, er altså ikke like dekkende og like avgjørende for alle partier.

Analysen av komiteene fra sesjonsperspektiv trekkes opp en gjennomsnittlig forklart varians på rundt 60%. Dette er en forbedring fra periodekjøringene, hvor litt under halvparten av variasjonen i budsjettmerknader lot seg forklare av partienes, velgernes og medias dagsorden.

### 10.3 Oppsummering

Totalt sett kan vi si at hovedmodellen slo fast at både parti og media påvirker dagsorden i komiteenes behandling av budsjettinnstillinger. Begge disse aktørene har signifikante og positive koeffisienter både på periode- og sesjonsnivå. De har dermed betydning for den politiske utviklingen over lengre tid, og kortere trender i offentlige politiske prioriteringer. Partiet er marginalt sterkest på periodenivå, mens media er klart mest innflytelsesrik på sesjonsnivå. I sum har media mest å si for komiteenes agenda, selv om det ikke skiller mer enn at vi kan snakke om to tilnærmet like viktige påvirkningskilder. Oppgavens tredje uavhengige variabel, velgerne, står derimot uten innflytelse på den politiske dagsorden i stortingskomiteene. Verken periode- eller sesjonsanalysen tyder på at velgerne har noe å si for utformingen av komitépolitikken.

1234-analysen viser dessuten at parti og media også gjør seg gjeldende i alle stortings sesjonene. Det mest interessante funnet fra disse kjøringene er imidlertid at partieffekten er størst i de to midterste sesjonene, mens medias innflytelse er på sitt sterkeste i første og siste sesjon. Partigruppene baserer seg mest på partienes dagsorden i midten av stortingsperioden, og åpner seg i større grad for medieinnflytelse i etterkant og forkant av valg.

Partimodellen fant ikke støtte for et høyre-venstre skille i representasjons- og agendasettingsmønsteret i komiteene. Stortingsgruppenes tilknytning til sine respektive partier og velgergrupper speiler ikke forventningen om at venstresiden er nærmere bundet til disse aktørene. På den andre siden bekrefter de uklare partilinjene at arbeidsformen i komiteene har noe å si for hvilke former for representasjon og agendasetting analysen finner. Sammenlignet med spørretimen ser det ut som om mindre gjennomsiktighet og mer konsensuspreg gir løsere bånd utad, samtidig som betydningen av høyre-venstre akse reduseres. Videre tyder partimodellens resultater på at den fraværende velgerinnflytelsen ser ut til å være et tverrpolitisk fenomen. Ingen av de seks partiene kan avvise nullhypotesen for velgervariabelen. Uten at det egentlig kan knyttes til høyre-venstre dimensjonen var det ett parti som skilte seg ut i partimodellen, nemlig Frp. Det var kun dette partiet som hadde en signifikant og positiv partivariabel i både periode- og sesjonsanalysen. Det antydes dermed at Frp står litt på siden av de andre partiene politisk.<sup>62</sup> Samsvaret mellom partiets

stortingsgruppe og valgprogram trues derfor ikke, slik den generelle trenden er for de andre partiene, av komiteenes kompromissorienterte arbeidsform.

De tre aktørene reagerer forskjellig på overgangen fra spørretime til komitéarbeid. Velgerne mister innflytelse, partiet svekkes bare litt og media styrkes. Vi sammenligner ikke de to analysekapitlene ytterligere her, men tar i stedet tråden opp i konklusjonen nedenfor.

## **V Konklusjon**

### **11 Representasjon og agendasetting i Norge 1985-2001**

Denne oppgaven har anlagt et nytt perspektiv på både politisk representasjon og politisk agendasetting ved å teste partienes, velgernes og medias innflytelse på offentlig politikk i samme analyse. Et bredt utgangspunkt, med to ulike prosesser og tre teoriretninger, er fanget i en modell som etter teoretiske og operasjonelle avgrensninger har belyst de spørsmålene som ble stilt innledningsvis (se s. 5). Nedenfor går vi igjennom resultatene for å se hvilke svar analysen gir.

## 11.1 Hvem påvirker og hvor mye? Parti, velgere og media

Oppgavens hovedmål og motivasjon har vært å forklare det norske representative system, basert på hvordan samspillet av innflytelse fra parti, velgere og media påvirker den politiske dagsorden på Stortinget. Et av de klareste trekkene i analysen var i så måte den stabile og sterke partiinnflytelsen. Vi kan kort nevne at partieffekten ble bekreftet i både komiteer og spørretime, i alle sesjoner og over lange såvel som kortere intervall. Dette støtter opp under selve grunnlaget for den partibundne representasjonsmodellen. Partigruppene følger sine respektive partiers programfestede prioriteringer, og partiene lykkes dermed i stor grad å påvirke utformingen av den politiske dagsorden. I dette antydes det at representasjons- og agendasettingsprosessen i norsk politikk er elitepreget og styrt ovenfra. Dette forutsetter riktignok at partienes prioriteringer forstås som partielitens prioriteringer, slik som i den ansvarlige partimodellen (Esaiasson og Holmberg 1996: 4). I norsk sammenheng er det imidlertid innvendinger mot en slik tolkning. Heidar og Saglie innrømmer at partiledelsen er ledende i utformingen av partiprogrammene, men peker allikevel på at det organiseres "*en omfattende politisk dialog gjennom programarbeidet, der innspill fra alle kanter av landet blir lyttet til*" (2002: 217). Høy partiinnflytelse er derfor ikke tilstrekkelig til å konkludere med elitestyring. Allikevel sier prosessen bak programutformingen mest om *partienes interne* demokrati. Analysen i denne oppgaven støtter hypotesen om at partiet er den dominerende aktør, i "konkurransen" med velgere og media. Resultatene for velgervariabelen gir liten grunn til å betegne utformingen av *den politiske dagsorden på Stortinget* som folkestyrt. Det er partienes prioriteringer som får størst innflytelse, ikke velgernes meninger. Andre studier har også funnet at partiet er det viktigste fokus for de folkevalgte (Holmberg og Esaiasson 1988, Heidar 2000). Om de ikke er direkte sammenlignbare, så støtter våre funn uansett den partidominerte representasjonsforståelsen. Vi kan på et vis si at det som tidligere har blitt dokumentert gjennom studiet av politiske holdninger også holder stikk når vi undersøker politiske handlinger. Selv om partidominans oppsummerer det generelle inntrykket fra analysen finner vi også variasjon i partiinnflytelse avhengig av politisk arena, parti eller tid (se nedenfor).

Analysen var ikke entydig når det gjaldt velgernes betydning for den politiske agenda. Det mest interessante er kanskje at opinionen står uten innflytelse på komiteenes arbeid med budsjettinnstillingene. Til gjengjeld er velgernes preferanser like viktige som partienes i

utformingen av spørretimens langsiktige dagsorden, hvilket betyr at de på denne arenaen har relativt god innflytelse. Sett i forhold til forventninger og teori har vi dermed funn som trekker i "begge" retninger. Det velgerbundne mandat og den klare velgerinnflytelsen som er funnet i amerikanske opinion – politikk studier (Page og Shapiro 1983, Stimson m.fl. 1995) kan ikke, uten tilpasninger, overføres på den politiske virkelighet i Norge. De elementer av representasjonsteorien som omfatter velgerfokus, respons og folkelig kontroll speiles til en viss grad i spørretimen. Her synes det som om partigruppene ofte handler i takt med velgernes prioriteringer. I så måte kan vi delvis slutte opp om opinion - politikk kongruensen, t.o.m. når det kontrolleres for effekten av parti og media. Men svakheter ved teorien om det velgerbundne mandat (Eulau 1967, Wahlke 1971) bekreftes på den andre siden gjennom velgernes maktesløshet i forbindelse med komitéarbeidet. Det er i komiteene det meste av makten ligger (Hernes 1971: 68-69), og når det kommer til beslutninger på denne arenaen hevder velgerne seg dårlig. Det antydes dermed at strukturell posisjon er avgjørende, men at ressursmangel og avstand er særlig utslagsgivende i komiteer og ikke i spørretime (se mer 11.3). Demokrati – i betydningen folkestyre – hviler bl.a. på representativitet; at befolkningen høres og dermed indirekte deltar i samfunnsstyringen. Fra før er det dokumentert et misforhold gjennom studier av velgernes og politikernes meninger: *"Det er ikke sammenfall mellom velgernes og representantenes syn på sentrale samfunnsspørsmål"* (Østerud m.fl. 2003a: 83). Oppgaven gir støtte til dette misforholdet og viser at politisk handling preges av et underskudd på demokratisk representativitet.

Totalt sett bekreftet analysen forventningen om at media påvirker den politiske dagsorden. Selv om medieeffekten i sum ikke er like stabil som partieffekten, er den likeverdig i komiteene, sterk over kortere tidsrom og jevnt over tydeligere enn velgerinnflytelsen. Det generelle nyhetsbildet i Norge har altså betydning for hvilke saker som tas opp på Stortinget, til og med når det kontrolleres for effekten fra velgere og parti. Analysen støtter dermed hypoteser om medias politiske dagsordenfunksjon, samtidig som agendasettingens betydning relativt til den mer formelle representasjonsprosessen bekreftes. I et større perspektiv kan dette tolkes som del av en utvikling hvor det formelle folkestyrets reelle makt svekkes: *"Den mest sentrale endringen av maktforhold i Norge er at demokratiet, forstått som et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer, er i tilbakegang"* (Østerud m.fl. 2003b: 22). Denne oppgaven befinner seg i skjæringspunktet mellom representasjon og agendasetting, og har derfor gjort det mulig å undersøke det politiske demokratiet relativt til

en uformell og ikke-institusjonalisert innflytelse gjennom medias dagsordenfunksjon. Svaret tyder på at media har inntatt politikken og at velgerne skyves ut på sidelinjen.

I lys av de grove kategoriene basert på skillet mellom fokus og stil kan vi kort oppsummere analyseresultatene. Den politiske dagsorden er preget av stortingsgruppens sterke partitilknytning. Velgerinnflytelsen må karakteriseres som svak. Velgerne har noe å si, men i viktige sammenhenger er den folkelige innflytelse veldig lav. Selv om media ikke har like stor betydning som partiene er politikkens medietilknytning sterkere enn velgertilknypningen.

## **11.2 Er tid avgjørende? Kort- og langtidseffekter, sykler**

Også her kan det på partivariabelen identifiseres en klar tendens i analysen. Selv om partieffekten gjør seg gjeldende både på lang og kort sikt, er innflytelsen gjennomgående sterkere over lengre tidsrom. Partiet er sentralt i flere modeller for politisk representasjon (se 2.3), og kanskje i aller størst grad når det gjelder representasjon som politisk lederskap. En av de viktigste oppgaver i så måte er langsiktig politisk styring (Birch 1972). Partienes valgprogram baseres bl.a. på prinsippprogram, som gir langsiktige, ideologiske retningslinjer for politiske veivalg. Analysen bekrefter at dette gir resultater i form av sterk innflytelse på lengre linjer i den politisk dagsorden.<sup>63</sup>

Omtrent like framtrødende er den motsatte tendens for mediepåvirkningen. Medias dagsorden synes altså å ha størst og mest stabil effekt på kortere trender i den politiske dagsorden. Dette stemmer også overens med våre forventninger og kan forstås i lys av nyhetsbildets flyktige karakter (Waldahl 1999: 24). Medias dagsorden skifter hurtig, og det ser ut som dette har betydning for hvordan media påvirker den politiske dagsorden. Eksempelvis så vi at medievariabelen i spørretimen gikk fra ingen påvirkning på lang sikt til betydelig effekt på kort sikt.<sup>64</sup> Litt overraskende er det muligens at den langsiktige medieeffekten er relativt høy i komitéarbeidet, men også her hevder media seg relativt sett bedre på sesjonsnivå.

Velgerne hadde som nevnt tidligere kun innflytelse på prioriteringer i spørretimen. Videre var effekten stort sett begrenset til den politiske dagsorden over lengre tid. Dette tilsier at velgernes prioriteringer i forkant av valget representeres i den politiske utviklingen for stortingsperioden sett under ett. På den ene siden antydes det dermed god demokratisk

respons i spørretimen. På den andre siden er det ingen sammenheng mellom velgernes dagsorden og endringer i den politiske dagsorden på sesjonsnivå. Mangelen på korttidseffekt kan tolkes med utgangspunkt i kritikken av det velgerbundne mandat (se 2.2). Velgerne har en svakere strukturell posisjon, sammenlignet med parti og media, blant annet som et resultat av stor avstand til politikken sentrum og få ressurser til å påvirke utenom valg. Dette kan forklare svak korttidseffekt, men gir ikke tilstrekkelige grunner til å forvente totalt fravær av denne typen påvirkning. Vi må være oppmerksomme på at mulighetene for å si noe om respons mellom valgene er begrenset pga datatilgjengelighet.<sup>65</sup> Allikevel utdyper fraværet av korttidseffekt, tross langtidseffekt i spørretimen, det negative inntrykk av velgerrepresentativiteten i norsk politikk.

På spørsmålet om svingninger i representasjons- og agendasettingsmønsteret, i nærheten av valgtidspunktet, ga analysen to ulike svar. Den første syklusen fant sted i spørretimen. Her var partiinnflytelsen relativt stabil gjennom hele stortingsperioden, mens derimot velger- og medieeffekten varierte. Velgerne påvirket i første halvdel av perioden, mens medias innflytelse først slo inn i siste halvdel. Sett i sammenheng bekrefter det et mønster hvor disse to aktørenes innflytelse på offentlig politikk følger en slags valgcyklus. I etterkant av valget er det velgerne som har størst innflytelse, mens det i forkant av valget er media som påvirker Stortingets agenda. For det første antydes det at media "tar over" for velgerinnflytelsen utover i perioden. Amerikanske studier har vist hvordan politikere ofte tolker medieoppmerksomhet som et indirekte uttrykk for opinionens meninger (Linsky 1986). Vridningen mot media kan altså være et resultat av at partigruppene orienterer seg mot velgerne indirekte, gjennom media, fordi velgernes dagsorden fra valget går ut på dato.<sup>66</sup> Vi kan ikke gi svar på om dette er tilfellet, det viktigste i denne analysen er derimot at medieeffekten stiger i siste sesjon. I lys av teorier om valgcykler (Midtbø 1995) ser det ut som at stortingsgruppene styrker sin tilknytning til media fordi valget nærmer seg. Målet er i så tilfelle å sikre gjenvalg gjennom å lytte til medias prioriteringer.

En lignende syklus ble identifisert i komiteene. Her er velgerne uten påvirkning. I stedet er det tegn på et flo- og fjæremønster med parti og media i hovedrollene. Partieffekten er nemlig størst i de to midterste sesjonene, mens medias innflytelse er på sitt sterkeste i første og siste sesjon. Partigruppene baserer seg mest på partienes dagsorden i midten av stortingsperioden, og åpner seg i større grad for medieinnflytelse i etterkant og forkant av valg. Tilsammen gir

de to syklene grunnlag for å hevde at forventningen om valg har betydning for partienes, velgernes og medias gjennomslag i stortingspolitikken. Valgets dobbeltrolle i representasjonsprosessen, gjennom mandat-respons og ansvarlighet<sup>67</sup>, dokumenteres og knyttes til bestemte tidspunkt og aktører gjennom vår analyse. I spørretimen følges mandatet fra velgerne opp i første halvdel av stortingsperioden, men etter dette forsvinner den demokratiske respons. Når valg og valgkamp nærmer seg dreier fokus over på media, i både spørretime og komité. Håp om gjenvalg ser dermed ut til å manifestere seg i strategier hvor mediebildet er av sentral betydning. Dette kan stemme godt overens med påstander om en medialisert offentlighet (Østerud m.fl. 2003a). Alle tilpasser seg medias form for å slippe til i det aller viktigste forum for politisk kommunikasjon. Våre funn tyder på at partigruppene ikke bare tilpasser seg journalistikkens form, men også mediebildets innhold.

### **11.3 Er stortingsarena avgjørende? Spørretime vs. komiteer**

Ut fra ulike resultater i kapittel 9 og 10 gir analysen klar beskjed om at de tre aktørene reagerer meget forskjellig på overgangen fra spørretime til komitéarbeid. Noe er som forventet. Velgerne mister innflytelse, om enn i større grad enn forutsett. I teorien er det påpekt at velgerne er underordnet de valgte i forhold til ressurser og makt, og at de derfor ikke kan binde eller instruere de folkevalgte (Eulau 1967, Wahlke 1971). Vår analyse støtter kritikken, men går enda lenger i retning maktesløse velgere. F.eks. viser partimodellens resultater at den fraværende velgerinnflytelsen i komiteene er et tverrpolitisk fenomen som omfatter alle partiene.

Velgerne er ikke bare underordnet representantene, de har også et dårligere utgangspunkt for å øve innflytelse på offentlig politikk enn både parti og media. Dette bekreftes i sammenligningen av spørretime og komiteer. Parti og media påvirker i både komiteer og spørretime, mens velgernes dagsorden kun når opp i spørretimen. En av årsakene er at avstanden mellom velgere og offentlig politikk er større. Når strukturell maktposisjon er svekket gjennom bl.a. stor avstand og ressursvakheter er politikken åpenhet, slik som i spørreinstutttet, avgjørende. Åpenhet gir velgerne mulighet til å følge med, og legger samtidig press på partigruppene til å følge opp velgernes dagsorden. Dette bidrar til å sikre representativitet og velgerinnflytelse. I komiteene er forholdene annerledes. Kommunikasjonen ut er sjeldnere og ikke like lett tilgjengelig. Når gjennomsiktighet svekkes



blir avstanden til Stortinget enda mer utslagsgivende for velgernes innflytelse. Partiene er nærmere de politiske beslutningene og derfor bedre i stand til å takle at vilkårene for eksternt påvirkning forverres. Det må allikevel bemerkes at den kortsiktig medieinnflytelsen vokser relativt til partieffekten i spranget fra spørretime til komité. Sett i lys av at høyre-venstre linjen viskes ut i denne overgangen (se under 11.4), er det grunnlag for å påstå at også partienes bånd til stortingsgruppene svekkes noe i komitésammenheng.

Blant uventede resultater i spranget fra spørretime til komiteer er det at medias makt over den politiske dagsorden faktisk stiger. Media hevder seg i likhet med partiene på begge arenaer, men altså mest i komiteene. Ett av hovedtrekkene i komitésammenheng sammenlignet med spørretimen er som nevnt at velgerinnflytelsen forsvinner. En slik endring i samspillet mellom de tre aktørene er muligens av stor betydning for medieeffekten. Når velgerne ikke lenger når fram, blir det økt spillerom for andre aktører. Ser vi bort fra partiene, som er tettere knyttet til stortingsaktiviteten gjennom partigruppene, står media nå alene for den rent eksterne innflytelsen på den politiske agenda. Kanskje er det nettopp derfor at denne effekten styrkes. Vi har ikke identifisert trekk ved media eller komiteer som tilsier at media på denne måten "griper sjansen" når velgerne forsvinner.<sup>68</sup> Allikevel er det sannsynliggjort at media ikke påvirkes av at den generelle gjennomsiktigheten svekkes.

Konklusjonen er at komitéarbeidet domineres av parti og media, mens spørretimen påvirkes av alle aktørene. Vi har tidligere antydnet at delingen av den avhengige variabelen kan representere et skille mellom en beslutningsfunksjon (komiteer) og en kontrollfunksjon (spørretime). Dette er kanskje en litt grov parallell, ettersom det f.eks. ikke er tvil om at kontrollaspektet ved Stortingets arbeid også berøres av komiteene. Allikevel kan den tjene som en pekepinn på hvordan arbeidsoppgaver er relatert til innflytelsesmønstre. Hernes og Nergaard (1989) dro et skille mellom debatter og komiteer. De pekte på at ulike deler av Stortingets arbeid var preget av ulike arbeidsmåter, knyttet til henholdsvis enhetsdemokrati og motpartsdemokrati. I forlengelsen av en slik argumentasjon kan denne analysen bidra ved å understreke at ulike oppgaver og ulike arbeidsmåter også produserer ulike representasjons- og agendasettingsmønstre.

De ulike formene for representasjon og agendasetting i komiteer og spørretimen kan i tillegg belyses via representasjonsteoriens todelte røtter. Elitistiske og folkesuverene tradisjoner kan

med varierende styrke knyttes til de ulike arenaene. I spørretimen og kontrollarbeidet er det et større innslag av "representation from below" (Esaiasson og Holmberg 1996). Saker går, i alle fall i en del tilfeller, fra velgerne og opp til Stortinget. I komitéarbeid er velgernes dagsorden uten innvirkning, her er det parti og media som teller. Partiinnflytelse uten konkurrerende velgerpåvirkning er i tråd med "representation from above" (ibid.), hvilket betyr at politikken i større grad utformes på eliteplan. Til dette kan vi legge til at også andre aspekt ved skillet mellom komité og spørretime kan forklare et slikt skille. Komiteenes innstillinger er basert på regjeringens proposisjoner og meldinger, mens spørretimen er en åpning for stortingsrepresentantenes initiativ (Rasch og Rommetvedt 1999: 57-58). Det er ikke usannsynlig at også dette bidrar til at velgernes, partienes og medias innflytelse varierer på ulike arenaer.<sup>69</sup>

Forskjellene mellom komité og spørretime spiller også en rolle for hvordan partiene opptrer. Partimodellen behandles i neste delkapittel, men argumentasjonen ovenfor trekkes med og er avgjørende også for diskusjonen av partilinjer og høyre-venstre aksene.

#### **11.4 Er parti avgjørende? Høyre-venstre skille**

Konklusjonen angående hvorvidt partienes posisjon på den tradisjonelle høyre-venstre skalaen har betydning for velgernes og partienes påvirkning på stortingsgruppene er todelt. Igjen er arena avgjørende. Analysen av spørretimens dagsorden fant tegn på et høyre-venstre skille. Venstresiden, representert ved Ap og SV, er sterkere knyttet til parti og velgere enn H og KrF. På et generelt nivå antyder dette at høyre-venstre aksene har sterk effekt på norsk politikk. Denne dimensjonen ser ut til å være den nyttigste dersom en ønsker å forstå hvordan partiene lar seg påvirke av de tradisjonelle representasjonsfokus, velgere og partiorganisasjon.

På et mer konkret nivå kan resultatene tolkes i lys av fundamentet for Duvergers klassiske teori om massepartiets framtid (1990). Det kan se ut som at borgerlige og sosialistiske partiers forskjellige opprinnelse og struktur fortsatt har betydning for hvordan deres stortingsgrupper orienterer seg mot henholdsvis partiorganisasjon og velgere. I analysen representeres denne kontrasten av motsetningen mellom Ap og Høyre. Ap er knyttet til både velgere og parti, mens Høyres dagsorden i spørretimen framtrer som upåvirket av begge disse aktørene.

Oppgavens analyse av komitéarbeidet på partinivå fant derimot ikke støtte for et høyre-venstre skille i representasjons- og agendasettingsmønsteret. Vi kan derfor både gå imot og slutte opp om Holmbergs funn som tilsa at representantenes oppfatning av sin egen rolle ikke lenger var like sterkt knyttet til høyre-venstre linjen (1989: 11). Igjen er det den todelte avhengige variabel, stortingspolitikk i spørretime og komiteer, som er ansvarlig for konklusjonens schizofrene trekk. Det ser ut som forskjellene mellom de to arenaene ikke bare påvirker innflytelsesmønster generelt, men at også de enkelte partienes bånd til partiorganisasjon og velgere berøres. Komiteene er flere ganger betegnet som konsensusbyggende (Hernes og Nergaard 1985, Nordby 2000). Analysene i kapittel 9 og 10 gir tegn på at en slik konsensusfunksjon har betydning for den politiske dagsorden, først og fremst fordi den tydelige høyre-venstre linjen i spørretimen ikke gjenfinnes i komitéarbeidet. I komiteene tvinges partigruppene til samarbeid fordi beslutninger må tas og fordi det ofte mangler opplagte flertallskonstellasjoner. Partiene forlater ikke sin politikk, men senker kravene for å få til noe av det de ønsker. Resultatet er at veldig mange merknader støttes av flere partier. I tillegg går mange av disse partikombinasjonene på tvers av de tradisjonelle skillelinjene som i større grad kjennetegner spørretimen. Dermed forsvinner også høyre-venstre skillet som vi fant i spørretimen.

Manglende høyre-venstre skille i komiteene kan også ses som et uttrykk for at denne dimensjonen faktisk ikke er så dominerende på eliteplan som mange vil ha det til. Meningsanalyser av både representanter (Rasch 2003) og programmer (Moe 1997) antyder at høyre-venstre aksene er den avgjørende skillelinje på partinivå. Analysen bestrider for såvidt ikke dette, men kan tilføye en utdypning. Igjen må det understrekes at representantenes holdninger eller partienes programfestede meninger ikke nødvendigvis sier noe om reell politikk. Basert på analyse av det politiske arbeidet i komiteene vil vi derfor påpeke at skillelinjene ikke nødvendigvis har samme betydning for politiske holdninger som for politiske beslutninger. Riktignok fant vi at høyre-venstre dimensjonen sannsynligvis former partienes tilknytning til velgere og partiorganisasjon i spørretimen. Men som nevnt tidligere er det i komiteene at avgjørelser blir tatt, og her tyder ikke våre resultater på at plassering på en høyre-venstre skala er avgjørende for partienes tilknytning til diverse representasjonsfokus.

Spørretimen er i motsetning til komiteene kjennetegnet av mer konflikt, og partimotsetninger er en sentral drivkraft i politikken her (Blichner og Olsen 1986). Sammenholder vi dette med 11.3 ser vi at konfliktorientering, en av forutsetningene for Hernes og Nergaards motpartsdemokrati (1989: 220), preger det området av Stortinget som relativt sett er mest påvirket av den folkesuverene representasjonstradisjon eller "representation from below". På den andre siden står konsensusorientering, en av forutsetningene for Hernes og Nergaards enhetsdemokrati, sterkt i komiteene hvor "representation from above" bedre beskriver innflytelsen på den politiske dagsorden. Denne koblingen er løs og åpen for kritikk. Men den antyder uansett at folkelig kontroll svekkes, på bekostning av politisk styring ovenfra, når vi går fra mindre sentrale deler av Stortinget til selve "sentrum av politikkens sentrum". Denne utviklingen akkompagneres av en dreining mot konsensus og svakere representasjon av partipolitiske motsetninger på høyre-venstre dimensjonen.

# Appendiks

## 1 Stortingsarkivets tesaurus

1000	ARBEIDSLIV			
<b>1100</b>		<b>Syssetting</b>		
1200		Arbeidsmiljø		
1300		Arbeidsvilkår		
1310			Lønn	
1320			Ferie	
2000	ENERGI			
2100		Elektrisitet		
2110			Atomkraft	
2120			Vannkraft	
2121				Vassdragsregulering
2200		Olje		
2210			Oljeutvinning	
2220			Oljeomsetning	
2230			Den norske stats oljeselskap A/S	
<b>3000</b>	<b>FAMILIE</b>			
<b>3100</b>		<b>Barn</b>		
<b>3110</b>			<b>Barnehager</b>	
3120			Barnevern	
3200		Likestilling		
4000	FINANSER			
4100		Statsbudsjettet		
<b>4200</b>		<b>Skatter</b>		
4210			Skatteadministrasjon	
4220			Skatteavtaler	
<b>4230</b>			<b>Bedriftsbeskatning</b>	
<b>4240</b>			<b>Personbeskatning</b>	
<b>4250</b>			<b>Skattefradrag</b>	
4300		Avgifter		
4310			Merverdiavgift	
4320			Særaggifter	
4330			Toll	
4400		Priser		
4500		Kredittpolitikk		
4510			Statslån	
4520			Banker	
4521				Norges Bank
4522				Statsbanker
4600		Aksjer		
5000	FISKERIER			
5100		Fiskeomsetning		
5200		Fiskere		
5300		Havbruk		
5400		Fangst		
6000	FORSVAR			
6100		Forsvarsmateriell		
<b>6110</b>			<b>Atomvåpen</b>	
6200		Militært personell		
6300		NATO (militærtekniske spørsmål)		
7000	HANDEL			
7100		Varehandel		
7110			Forbrukersaker	
7200		Utenrikshandel		
<b>8000</b>	<b>HELSEVESEN</b>			
8100		Folkehelse		

<b>8200</b>		<b>Helseinstitusjoner</b>			
<b>8210</b>				<b>Sykehus</b>	
8300		Helsepersonell			
<b>8400</b>		<b>Svangerskap</b>			
8500		Funksjonshemmede			
9000	INDUSTRI				
9100		Industriutbygging			
9200		Bergverk			
9300		Verftsindustri			
9400		Statsbedrifter			
9410				Norsk Hydro A/S	
10000	DEN NORSKE KIRKE				
10100		Trossamfunn			
11000	KOMMUNIKASJON				
11100		Post			
11200		Telekommunikasjon		Televerket	
11210					
11300		Samferdsel			
11310				Jernbaner	
11320				Kystfart	
11330				Luftfart	
11400		Vegvesen			
11410				Vegtrafikk	
11420				Ferger	
11500		Reiselivsnæring			
12000	KULTUR				
12100		Kulturvern			
12200		Kunst			
12300		Bibliotek og litteratur			
12400		Massemedier			
12410				Kringkasting	
12411					Norsk Rikskringkasting
12500		Språk			
12600		Idrett			
12700		Ungdomsarbeid			
12800		Vitenskap			
13000	LANDBRUK				
13100		Jordbruk			
13200		Husdyrbruk			
13300		Landbruksprodukter			
13400		Skogbruk			
13500		Naturskader			
13600		Reindrift			
13700		Veterinærvesen			
14000	LOKALFORVALTNING				
14100		Fylker		Fylkeskommunenes økonomi	
14110					
14200		Kommuner		Kommunenes økonomi	
14210					
<b>14300</b>		<b>Distriktsutbygging</b>			
14400		Bygningsvesen		Boligbygging	
14410					Den norske stats
14411					
Husbank					
14500		Samer			
<b>15000</b>	MILJØVERN				
<b>15100</b>		<b>Naturvern</b>			
<b>15200</b>		<b>Forurensing</b>			
15300		Kartverk			
16000	RETTSVESEN				
16100		Domstoler			
16200		Sivillovgivning			
16300		Straffelovgivning			
16400		Politi og påtalemyndighet			
16410				Redningstjeneste	
16420				Lotteri og spill	

16500		Kriminalomsorg	
16510			Fengsler
16600		Personvern	
16700		Innvandrere	
16800		Sivilarbeidere	
16900		Sivilforsvar	
17000	SJØFART		
17100		Sjøfolk	
17200		Sikkerhet til sjøs	
17300		Havnevesen	
18000	SOSIALVESEN		
18100		Trygder	
18110			Barnetrygd
18120			Folketrygd
<b>18200</b>		<b>Eldreomsorg</b>	
18300		Forsikring	
18400		Alkohol	
18500		Narkotika	
19000	STATSFORFATNING		
19100		Grunnlov	
19200		Kongen	
19300		Regjering	
19400		Stortinget	
19410			Stortingets administrasjon
19420			Stortingets forretningsorden
19430			Stortingets ombudsmann for forvaltningen
19440			Klager til Stortinget
19450			Billighetserstatninger
19460			Riksrevisjon
19500		Valg	
19600		Politiske partier	
20000	STATSFORVALTNINGEN		
20100		Statsadministrasjonen	
20110			Departementene
20200		Statens personalpolitikk	
20300		Statseiendommer	
<b>21000</b>	UTDANNING		
<b>21100</b>		<b>Grunnskole</b>	
<b>21200</b>		<b>Videregående skole</b>	
<b>21300</b>		<b>Høgre utdanning</b>	
<b>21310</b>			<b>Høgskoler</b>
<b>21320</b>			<b>Universitet</b>
<b>21400</b>		<b>Spesialskoler</b>	
<b>21500</b>		<b>Privatskoler</b>	
21600		Voksenopplæring	
21700		Læremidler	
21800		Lærere	
21900		Studiefinansiering	
22000	UTENRIKSSAKER		
22100		Fredsarbeid	
<b>22110</b>			<b>Nedrustning</b>
22200		Internasjonal rett	
22210			Grensespørsmål
22220			Traktater
22230			Menneskerettigheter
22300		Internasjonalt samarbeid	
22310			FN
22311			FN-styrker
22320			Europarådet
<b>22330</b>			<b>NATO (politiske spørsmål)</b>
22340			Nordisk samarbeid
22350			Økonomisk samarbeid
22351			EFTA/EF
22360			Utviklingshjelp
22400		Polarområder	
22410			Svalbard

## 2 Kategoriserings skjema fra velgerundersøkelsen

Eksempel er hentet fra dokumentasjonen av 1993-undersøkelsen (Kiberg, Strømsnes, Vasstrand og Klarén 1999) og viser det skjema som intervjueren har brukt for å kategorisere respondentens svar på følgende spørsmål: "*La oss se tilbake på valget nå i høst. Kan du nevne en eller to saker som var spesielt viktige for din stemmegivning?*" Kategoriene ble ikke lest opp for respondenten.

ØKONOMI	<b>Sysselsetting</b> <b>Skatt</b> Sosial utjevning/fordeling Omfanget av offentlig sektor Industri/næringspolitikk Rentepolitikk (Andre) økonomiske spørsmål
HELSE/SOSIAL/FAMILIE	<b>Eldreomsorg</b> <b>Helsevesenet</b> Kontantstøtte <b>Barnehager</b> <b>Barne- og familiepolitikk</b> Trygder/trydemisbruk <b>Skole- og utdanningsspørsmål</b> (Andre) helse/sosiale spørsmål
MORAL/LIVSSYN	<b>Abortsak</b> Genforskning, bioteknologi Synet på samboerskap (Andre) moraske/religiøse spørsmål
UTENRIKS/SIKKERHET/FORSVAR	<b>Atomvåpen/nedrustning/NATO</b> Lov og orden (kriminalpolitikk) (Andre) forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål
	Norsk EF-medlemskap <b>Miljøvern</b> <b>Desentralisering/støtte til utkant-Norge</b> Jordbruks-/fiskeripolitikk Regjeringsspørsmålet Innvandrings/flyktningepolitikken
	Andre spørsmål Spesifiser Ingen saker spesielt viktige Vet ikke



### 3 Søkeuttrykk i NTBs tekstarkiv og partienes valgprogrammer

NTBs tekstarkiv er gjennom søkt via [Mediearkivet.no](http://mediearkivet.no) AS sitt arkiv på <http://atekst.mediearkivet.no/new/>. Søkene har vært avgrenset til norsk innenrikspolitikk (Område = Norge, Klasse = Ipol). Tidsrom for alle søkene ligger i perioden fra og med 1 / 10 - 1985 til og med 30 / 9 – 2001. Eksempelvis er stortingsperiode spesifisert som 1.10.1985-30.9.1989 osv, mens stortings sesjon er spesifisert som 1.10.1985-30.9.1986 osv.

24 valgprogram er gjennom søkt; fra SV, Ap, Sp, KrF, H og Frp for stortingsperiodene 85-89, 89-93, 93-97, 97-01.

Søkeuttrykk:

Syssetting/arbeidsledighet

\*syssetting\* eller \*arbeidsledighet\* eller \*syssetting\* eller \*arbeidsløshet\* eller \*arbeidsløyse\* eller \*arbeidsløysa\*

Skatt

\*skatt\*

Barnehager

\*barnehage\*

Helsevesen

\*helsevesen\* eller \*helsesektor\* eller \*helsetjenest\* eller \*helsetenest\*

Eldreomsorg

\*eldreomsorg\* eller \*eldrebu\* eller \*eldrebo\* eller \*eldreinst\* eller \*eldresent\* eller \*eldrehjem\* eller \*eldreheim\* eller \*eldrepol\*

Miljøvern

\*miljøvern\* eller \*naturvern\* eller \*forurens\* eller \*forurein\*

Utdanning

\*utdanning\* eller \*skole\* eller \*utdaning\* eller \*utdannelse\* eller \*universitet\* eller \*skule\*

Familie

\*familie\* eller \*barn\*

Atomvåpen/nedrustning/nato

\*atomvåpen\* eller \*nedrustning\* eller \*nedrusting\* eller nato\*

Distrikt

\*distriktspol\* eller \*distriktsutb\* eller \*utkantstø\* eller \*distriktsstø\*

Abort

\*abort\* eller \*svangerskapsav\*

## 4 Frekvensfordelinger på periodenivå

Sak: 1=Sysselsetting, 2=Skatt, 3=Eldre, 4=Helse, 5=Barn, 6=Familie, 7=Utdanning, 8=Abort, 9=Atomvåpen/nedrustning/NATO, 10=Miljø, 11=Distrikt

Alle partier samlet

Variabel	Periode	Sak1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Parti	85-89	194	289	159	108	67	508	803	6	161	107	50
Parti	89-93	120	247	167	122	95	555	1059	13	110	263	46
Parti	93-97	235	300	135	83	59	553	758	13	85	150	35
Parti	97-01	168	351	157	132	115	732	1226	36	127	137	36
Media	85-89	2466	6948	792	1416	1320	4410	6420	420	1548	2754	1560
Media	89-93	7320	6834	756	774	1242	7290	6330	426	1038	3360	1044
Media	93-97	3414	8034	1290	1962	1410	12900	10464	660	1356	2802	948
Media	97-01	2670	10140	1218	2544	3072	15162	14004	438	1692	5190	1308
Velgere	85-89	92	64	265	391	13	32	12	17	88	8	4
Velgere	89-93	221	73	187	132	8	66	22	18	3	305	13
Velgere	93-97	173	43	59	27	3	40	31	5	1	25	3
Velgere	97-01	52	64	249	148	11	127	95	8	2	56	33
Komité	85-89	1105	2603	347	792	659	814	1474	12	83	850	1013
Komité	89-93	2336	3972	159	904	117	626	2321	35	781	1213	986
Komité	93-97	490	2226	293	2104	345	1159	3835	188	65	1598	711
Komité	97-01	786	4613	491	3892	399	1376	3422	58	32	2191	1168
Spørretime	85-89	72	57	19	206	35	81	223	15	39	263	75
Spørretime	89-93	102	49	33	229	36	83	212	10	25	289	43
Spørretime	93-97	88	33	21	199	13	56	232	11	17	207	46
Spørretime	97-01	104	86	44	286	45	166	333	15	21	250	90

## Litteraturliste

Allern, Sigurd 2001: *Flokkdyr på Løvebakken. Søkelys på Stortingets presselosje og politikkers medierammer*. Oslo: Pax.

Achen, Christopher H. 1978: "Measuring representation", *American Journal of Political Science*, Vol. 22, No. 3., 475-510.

Asp, K 1983: "The struggle for agenda: Party agenda, media agenda and voter agenda in the 1979 Swedish election campaign", *Communication Research*, 10(3), 333-355.

Blichner, L. C. og J. P. Olsen 1986: *Spørsmål i Stortinget. Sikkerhetsventil i petroleumspolitikken*. Bergen: Universitetsforlaget.

Bohrnstedt, G. W. og D. Knoke 1994: *Statistics for social data analysis*. Itasca, Ill.: Peacock.

Bilstad, K. A. 1994: "Konfliktstruktur og partiavstand", i Heidar, K og L. Svåsand (red.): *Partiene i en brytningstid*. Oslo: Alma Mater.

Birch, A. H. 1972: *Representation*. London: Macmillan.

Bjørklund, T. 1976: *Forholdet mellom politikere og velgeres meninger og demokratiske innstilling : slik meningsmålinger tegner det*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bjørklund, T. 1991: "Election campaigns in postwar Norway (1945-1989): from party-controlled to media-driven campaigns", *Scandinavian political studies*, Vol. 14, no. 3, 279-302.

Brandenburg, H. 2003: "Agenda building. A time-series analysis of the changing issue priorities of parties and media during the 1997 general election campaign in the UK". *ISS rapport nr 65*, Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.

Burke, E. 1999: *Select works of Edmund Burke. A new imprint of the Payne edition*. Indianapolis, Ind.: Liberty Fund.

Carter, A. 1984: "Direkte aksjon og demokrati", i Hagtvedt, B. og W. M. Lafferty (red.): *Demokrati og demokratisering*. Oslo: Aschehoug.

Converse, P. E. og R. Pierce 1986: *Political representation in France*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Cook, F. L., Tyler, T. R., Goetz, E. G., Gordon, M.T., Protess, D., Leff, D.R. og H. L. Molotch 1983: "Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy", *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 47, No. 1., 16-35.

Dearing, J. W. og E. M. Rogers 1996: *Communication Concepts 6: Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Downs, A. 1957: *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.

Duverger, M. 1990: "Caucus and branch, cadre parties and mass parties", utdrag fra Duverger 1954 i P. Mair (red.): *The West European party system*. Oxford: Oxford University Press.

Eide, M. (red.) 2001: *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Edwards, G. C. og B. D. Wood 1999: "Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media", *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 2. , 327-344.

Eliassen, K. A. 1985: "Rekrutteringen til Stortinget og regjeringen 1945-1985", i Nordby, T. (red.): *Storting og regjering 1945-1985. Institusjoner – rekruttering*. Oslo: Kunnskapsforlaget.

Erikson, R. S. 1976: "The Relationship between Public Opinion and State Policy: A New Look Based on Some Forgotten Data", *American Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 1., 25-36.

Esaiasson, P. 1991: "120 years of Swedish election campaigns: a story of the rise and decline of political parties and the emergence of the mass media as power brokers", *Scandinavian political studies*, Vol. 14, no. 3, 261-278.

Esaiasson, P og K. Heidar 2000: "The Age of Representative Democracy", kapittel 1 i *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.

Esaiasson, P. og S. Holmberg 1996: *Representation from above: members of parliament and representative democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.

Eulau, H 1967: "Changing Views of Representation", i I. de Sola Pool (red.): *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Eulau, H og P. D. Karps 1978: "The puzzle of representation: specifying components of responsiveness", i Eulau, H. og J. C. Wahlke (m.fl.): *The politics of representation. Continuities in theory and research*. London: Sage publications.

Eulau, H, Wahlke, J.C., Buchanan W. og L. C. Ferguson 1978: "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke", i Eulau, H. og J. C. Wahlke (m.fl.): *The politics of representation. Continuities in theory and research*. London: Sage publications.

Funkhouser, G. R. 1973: "The Issues of the Sixties: An Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion", *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 37, No. 1., 62-75.

Greene, W. H. 1997: *Econometric analysis*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Heidar, K. 1988: *Partidemokrati på prøve: norske partieliter i demokratisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Heidar, K 2000: "Parliamentary Party Groups", kapittel 8 i *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- Heidar, K og J. Saglie (2002): *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Held, D. 1996: *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hellevik, O. 1969: *Stortinget - en sosial elite? En undersøkelse av sammenhengen mellom sosial bakgrunn og politisk karriere*. Oslo: Pax.
- Hellevik, O 1991: *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Hernes, G. 1971: *Interest, influence, and cooperation: a study of the Norwegian parliament*. Doktorgradsavhandling, Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Hernes, G. 1985: *Økonomisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Holmberg, S. 1989: "Political representation in Sweden", *Scandinavian political studies*, Vol. 12, no. 1, 1-36.
- Holmberg, S. og P. Esaiasson 1988: *De folkvalda*. Stockholm: Bonniers.
- Janoski, T. og L. W. Isaac 1994: "Introduction to time-series analysis", kapittel 2 i T. Janoski og A. M. Hicks (red.): *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, L. R. og R. Y. Shapiro 1994: "Studying Substantive Democracy (in Public Opinion, Institutions, and Policy Making)", *Political Science and Politics*, Vol. 27, No. 1., 9-17.
- Kiberg, D., Strømsnes, K., Vasstrand E. og K. Klarén 1999: "De norske valgundersøkelsene 1977, 1981, 1985, 1989, 1993 og 1997. Dokumentasjon og frekvenser", *NSD-rapport 117*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.
- Kingdon, J. W. 1995: *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins.
- Kleven, Ø. og T. M. Normann 2002: "Om valgundersøkelsene", *Samfunnsspeilet nr. 2, 2002*, <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200202/04/index.html>.
- Klingemann, H. D., Hofferbert R. I. og I. Budge 1994: *Parties, policies, and democracy*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Kaartvedt, A. 1984: "Drømmen om borgerlig samling. 1884 – 1918", 1. bind i Sejersted, F. (hovedred.): *Høyres historie*. Oslo: Cappelen.
- Leirvåg, A. 1997: *Om hundre dager er allting glemt. En analyse av medias betydning i forholdet mellom økonomi og oppslutningen om norske partier 1985-1996*. Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Linsky, M. 1986: *Impact: How the press affects federal policymaking*. New York: W.W. Norton.

- Listhaug, O. 2000: "Politisk deltaking og representasjon", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Årg. 41, nr 1, 85-94.
- Macdonald, S. E., Rabinowitz G. og O. Listhaug 1998: "On Attempting to Rehabilitate the Proximity Model: Sometimes the Patient Just Can't Be Helped", *The Journal of Politics*, Vol. 60, No. 3., 653-690.
- Maddala, G. S. 1992: *Introduction to econometrics*. New York: Macmillan.
- Manin, B., Przeworski, A. og S. C. Stokes (red.) 1999: *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mathiesen, Thomas 2002: *Makt og medier. En innføring i mediesosiologi*. Oslo: Pax Forlag.
- Matthews, D. R. og H. Valen 1999: *Parliamentary representation. The case of the Norwegian Storting*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- McCombs, M. E. og D. L. Shaw 1972: "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2., 176-187.
- Miller, W. E. og D. E. Stokes 1963: "Constituency Influence in Congress", *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 1., 45-56.
- Midtbø, T. 1995: *Økonomiske effekter av valg og regjeringsskifter*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Midtbø, T. 2000: "Et spørsmål om tid: Tidsserieanalyse som et verktøy i samfunnsvitenskapen", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Årg. 41, nr 1, 58-84.
- Moe, K. 1997: *Venstre-høgreskillelinja på veljar- og partinivå i norsk politikk, 1969-1993*. Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- McQuail, D. 1994: *Mass communication theory. An introduction*. London: Sage.
- Narud, H. M. og H. Valen (2000): "What Kind of Future and Why? Attitudes of Voters and Representatives", kapittel 15 i *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- Nelson, B. 1991: "Making an Issue of Child Abuse", i Protes, D. og M. McCombs (red.): *Agenda setting. Readings on media, public opinion, and policymaking*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Nordby, T. 2000: *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814 til 2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. 1984: "Representativitet og politisk organisering", i Berg, O. og A. Underdal (red.): *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.

Olsen, J. P. 1983: *Organized democracy. Political institutions in a welfare state. The case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.

Opedal, S. og H. Rommetvedt 2004: "Sykehus på Løvebakken. Stortingets rolle før og etter sykehusreformen", paper til den 12. nasjonale statsvitenskapelig konferanse, januar 2004, Tromsø.

Page, B. I. 1994: "Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy", *Political Science and Politics*, Vol. 27, No. 1., 25-29.

Page, B. I. 1996: "The Mass Media as Political Actors", *Political Science and Politics*, Vol. 29, No. 1., 20-24.

Page, B. I. og R. Y. Shapiro 1983: "Effects of Public Opinion on Policy", *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 1., 175-190.

Pennock, J. R. 1979: *Democratic Political Theory*. New Jersey: Princeton University Press.

Pennock, J. R. og J. W. Chapman (red.) 1968: *Representation*. New York: Atherton Press.

Pindyck, R. S. og D. L. Rubinfeld 1991: *Econometric models and economic forecasts*. New York: McGraw-Hill.

Pitkin, H. F. 1967: *The concept of representation*. Berkeley, Calif.: University of California.

Pitkin, H. F. 1968: "Commentary: The Paradox of Representation", i Pennock, J. R. og J. W. Chapman (red.): *Representation*. New York: Atherton Press.

Protess, D., Cook, F. L., Curtin, T. R., Gordon, M. T., Leff, D. R., McCombs, M. E. og P. Miller 1991: "The Impact of Investigative Reporting on Public Opinion and Policymaking: Targeting Toxic Waste", i Protess, D. og M. McCombs (red.): *Agenda setting. Readings on media, public opinion, and policymaking*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.

Protess, D. og M. McCombs (red.) 1991: *Agenda setting. Readings on media, public opinion, and policymaking*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.

Rasch, B. E. (red.) 1993a: *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rasch, B. E. 1993b: "Statsbudsjettets utgiftsside i Stortinget: symbolpolitikken hovedskanse", i Rasch, B. E. (red.): *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rasch, B. E. 2003: "Det politiske landskap", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Årg. 44, nr 1, 37-66.

Rasch, B. E. og H. Rommetvedt 1999: "Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning. Et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen", *Rapportserie Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*; nr 2, Oslo.

Register til Stortingsforhandlinger 130. tom 145. Ordentlige Storting

Rokkan, S. og H. Valen 1964: "Regional Contrasts in Norwegian Politics", i Allardt, E. og S. Rokkan: *Mass politics. Studies in political sociology*. New York: Free Press.

Rommetvedt, H. 1991: *Partiavstand og partikoalisjoner*. Doktoravhandling. Stavanger: Rogalandsforskning.

Rommetvedt, H. 1994: "Politisk representasjon – fra nominasjon til iverksetting", i Rasch, B. E. og K. Midgaard (red.): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rommetvedt, H. 2002: *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rommetvedt, H. 2003: *The rise of the Norwegian parliament*. London: Frank Cass.

Sartori, G. 1970: "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4., 1033-1053.

Sayrs, L. W. 1989: *Pooled time series analysis*. Iowa: Sage Publications.

Schumpeter, J. A. 1950: *Capitalism, socialism and democracy*. London: Unwin University Books.

Skog, O. J. 1998: *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

Sobolewski, M. 1968: "Electors and Representatives: A Contribution to the Theory of Representation", i Pennock, J. R. og J. W. Chapman (red.): *Representation*. New York: Atherton Press.

Stimson, J. A., Mackuen, M. B. og R. S. Erikson 1995: "Dynamic Representation", *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3., 543-565.

Stokes, D. E. 1968: "Political Parties in the Normative Theory of Representation", i Pennock, J. R. og J. W. Chapman (red.) *Representation*. New York: Atherton Press.

Svåsand, L. 1994a: "Fra mangfold til standardisering: Om utformingen av partienes organisasjoner", i Heidar, K og L. Svåsand (red.): *Partiene i en brytningstid*. Oslo: Alma Mater.

Svåsand, L. 1994b: "Partienes finansieringsmønster: Fra medlemmenes lommebøker til statsbudsjettet", i Heidar, K og L. Svåsand (red.): *Partiene i en brytningstid*. Oslo: Alma Mater.

Teigum, H. M. 1995: *Representasjon i en flerdimensjonal konfliktstruktur – en analyse av velgergrupper og stortingsgrupper i Kristelig Folkeparti og Senterpartiet*. Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.



Valen, H. og H. M. Narud 2003: "Det betingede partimandat. En modell for studiet av politisk representasjon", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Årg. 19, nr 2, 145-173.

Wahlke, J. C. 1971: "Policy demands and system support. The role of the represented", *British Journal of Political Science*, 1:271-290.

Weissberg, R. 1978: "Collective vs. Dyadic Representation in Congress", *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 2., 535-547.

Østerud, Ø 1996: *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Ø., Engelstad, F. og P. Selle 2003a: *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Østerud, Ø., Engelstad, F. og P. Selle 2003b: "Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen", *ISF Sammendrag 2003:3*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Aardal, B. (i samarbeid med H. Valen, H. M. Narud og F. Berglund) 1999a: *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-forlaget.

Aardal, B. 1999b: "Issue Voting and the Political Agenda: A Spiral of Silence?", i Narud, H. M. og T. Aalberg (red.): *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.

<http://www.ntb.no>

<http://www.stortinget.no/sporsmaal/sporsmaal.shtml>

<http://www.stortinget.no/sok/innstillinger.shtml>

<http://www.usconstitution.net/vdeclar.html>