

STABILITET OG FORANDRING

Da Poul Nyrup Rasmussen 10. marts 2000 udskrev folkeafstemningen om ØMU-forbeholdet var tilslutningen til ØMU'en og til den fælles valuta, euroen, allerede på vej nedad. I løbet af vinteren havde meningsmålingerne med forskellig styrke vist et flertal for dansk tilslutning, men i februar begyndte det at gå ned ad bakke, og ved afstemningen 28. september stemte kun 46,9 pct. af dem, der deltog i afstemningen, ja til ØMU'en. Efter valget steg støtten igen, således at der ved meningsmålinger i sommeren 2002 blev målt op mod 70 pct.s tilslutning til ØMU'en – et niveau der dog ikke holdt sig længe. Man får et indtryk af en befolkning, der ikke ved, hvad den vil, og hvis holdninger svinger mere eller mindre tilfældigt op og ned.

Dette indtryk er i god overensstemmelse med de teorier om holdninger og holdningsændringer, der i 1960'erne blev formuleret af den amerikanske politolog Phillip Converse (1964). Hans konklusion var, at almindelige mennesker slet ikke besad noget, der fortjente betegnelsen politiske holdninger. Efter hans opfattelse svarede folk blot ret tilfældigt på de spørgsmål, de fik præsenteret i meningsmålinger. Der var ikke nogen indre sammenhæng i de svar, de afgav, og svarene svingede helt tilfældigt, hvis den samme person flere gange fik stillet det samme spørgsmål. Dertil kom så, at de fleste mennesker manglede viden om de mest grundlæggende politiske forhold. Og uden en vis viden er det naturligvis også umuligt at have velbegrundede og strukturerede holdninger. Er denne beskrivelse af befolkningens holdninger dækkende, bliver det i og for sig meningsløst at foretage undersøgelser af f.eks. danskernes holdninger til brugerbetaling eller miljøbeskyttelse, for slet ikke at tale om ændringerne i disse holdninger. Og der sættes også spørgsmålstejn ved mulighederne for at få demokratiske institutioner til at fungere på tilfredsstillende vis.

Forskellige demokratiopfattelser tildeler borgerne en større eller mindre rolle i det politiske liv. For nogle har borgerne kun den opgave med mellemrum at vælge mellem forskellige politiske ledere. Andre kræver, at

befolkningen skal inddrages i beslutningsprocesserne, og at beslutningerne skal forberedes gennem en offentlig samtale, hvor synspunkter bliver prøvet mod hinanden. I det sidste tilfælde er det naturligvis en forudsætning, at borgerne har velforankrede holdninger, som kan bringes i spil i forbindelse med en sådan offentlig samtale. Converse' synspunkt har da heller ikke fået lov at stå uimodsagt, hverken i amerikansk eller dansk forskning. Således kaldte danske valgforskere bogen om folketingsvalget i 1998 *Vælgere med omtanke* (Andersen et al., 1999) for at signalere, at danske vælgere stemte ud fra grundige overvejelser, og at der var en god sammenhæng mellem deres partivalg og deres øvrige synspunkter. Tilsvarende har de to amerikanere Benjamin I. Page og Robert Y. Shapiro kaldt deres analyse af 50 års udvikling i amerikanernes politiske holdninger for *The Rational Public* (1992), den fornuftige offentlighed.

Men er befolkningens holdningsændringer i ØMU-spørgsmålet ikke en meget god demonstration af vægelsind og skiftende luner? Ikke nødvendigvis. Man kan jo have gode grunde til at skifte mening, og det kan ske efter fornuftige og grundige overvejelser. Da Jens Otto Krag i 1966 kommenterede dannelsen af det røde kabinet med, „at man har et standpunkt, indtil man tager et nyt“, blev det af mange opfattet som udtryk for kynisk holdningsløshed og for svigt af grundlæggende principper. Poul Hammerich kommenterer imidlertid i sin Danmarkskrønike begivenheden således: „Efter min mening er det ... et udtryk for Krag's allerbedste egenskaber: hans realisme og hans evne til at tænke længere end sine kolleger“ (1980: 268). Når Krag skiftede holdning, havde han altså ifølge Poul Hammerich gode grunde til det, og det var udtryk for en velovervejet reaktion på en forandret virkelighed. På samme måde vil der også ofte kunne være gode grunde til, at befolkningen skifter holdninger. Stabilitet og uforanderlighed er ikke udtryk for en højere fornuft, hvis verden ændrer sig, eller hvis vi får ny viden om forholdene.

FLERE FORMER FOR FORANDRING

Noget andet er så, at holdninger gennemgående er forholdsvis stabile, i hvert fald når vi ser på opinionen, dvs. på befolkningen under ét. Gentagne målinger af den samme holdning giver som regel forholdsvis ensartede resultater, også selvom der går betydelig tid imellem. Holdningsændringer i det omfang og inden for så kort en periode som dem, vi oplevede i forbindelse med ØMU'en, er usædvanlige. Ser vi på holdningerne til skatternes højde,

til miljøbeskyttelse eller for den sags skyld til integrationen af indvandrere og flygtninge, er stabiliteten langt større. Tager vi skatterne, var der f.eks. gennem 11 målinger fra 1999 til 2002 nogenlunde konstant nogle og fyrr pct. af de interviewede, der svarede, at skatterne burde sænkes, også selvom det ville føre til nedskæringer af velfærdsydelse. Her viste folkeopinionen sig at være overvældende stabil. Umiddelbart ser det således ud til, at folk på skatteområdet helt anderledes ved, hvad de vil.

Det interessante er imidlertid, at hvis vi i stedet for at interessere os for folkeopinionens eller befolkningsgennemsnittets bevægelse fra måling til måling og dermed for den kollektive eller aggregerede stabilitet følger den enkelte borger og dermed ser på den individuelle stabilitet, bliver resultaterne vendt på hovedet. Her viser det sig, at den individuelle stabilitet på alle spørgsmål, der vedrører EU, er meget høj, mens den er forholdsvis lav, hvad angår f.eks. skatter og miljø. Når de samme personer med nogle måneders mellemrum bliver spurgt om deres holdning til EU, vil de altså med meget stor sandsynlighed give det samme svar, mens de med en betydelig mindre sandsynlighed vil give det samme svar, når de får stillet et spørgsmål om skatter eller miljøbeskyttelse. Det viser sig altså, at folk er langt mere sikre og konsekvente i deres besvarelse af spørgsmål om EU end i deres besvarelse af spørgsmålene om skatter og miljøbeskyttelse. Alligevel måler vi de største opinionssvingninger i spørgsmålet om ØMU'en.

Forklaringen er, at stort set alle holdningsændringer vedrørende ØMU'en på samme tidspunkt er gået i samme retning – enten i mere positiv retning eller i mere negativ retning, fordi alle borgere i den mellemliggende periode har været udsat for de samme stærke og entydige påvirkninger. Omvendt har holdningsændringerne vedrørende skatterne og miljøet krydset frem og tilbage. Hver gang er der en forholdsvis stor gruppe, der har skiftet til venstre, og en tilsvarende stor gruppe, der har skiftet til højre. Forholdsvis stabile borgere kan således under visse omstændigheder efterlade et indtryk af bevægelse og usikkerhed, mens forholdsvis bevægelige borgere kan give et indtryk af stabilitet og omtanke.

Hvad er det, der sker? Hvornår flytter befolkningen sig, og hvornår forbliver den uforandret? Hvem er det, der ændrer holdninger, når holdningerne ændres? Hvorfor opfører forskellige spørgsmål sig så forskelligt? Og hvad betyder det?

HVORDAN ER HOLDNINGERNE BLEVET UNDERSØGT?

Emnet for denne bog er udviklingen i politiske holdninger i den danske befolkning. Det drejer sig for det første om de individuelle ændringer, dvs. om, hvor mange individer der skifter holdninger imellem to undersøgelser. Og så drejer det sig for det andet om ændringerne i folkeopinionen, der består af summen af alle de individuelle holdningsændringer, f.eks. om større eller mindre dele af befolkningen på forskellige tidspunkter støtter ØMU'en. Det sidste kan også kaldes de aggregerede ændringer. I begge tilfælde er spørgsmålet, hvor store ændringerne er, og i hvilken retning ændringerne går. I forlængelse heraf stilles for det tredje spørgsmålet, hvornår holdningerne ændrer sig og under hvilke omstændigheder. Hvad sker der f.eks. ved et folketingsvalg, eller hvis antallet af flygtninge vokser? Endelig vil der for det fjerde blive set på, hvem det er, der skifter holdning. Det er nemlig ikke sikkert, at hele befolkningen skifter holdning på samme tidspunkt eller skifter i samme retning. Nogle gange er de unge mere påvirkelige end de ældre, og andre gange er det omvendt. Nogle gange er det de mest politisk engagerede, der er mest bevægelige, og andre gange er det de mindst engagerede.

Udgangspunktet for analyserne er en opfattelse af, at det ikke er tilfældigt, hvornår og hvordan holdningerne ændrer sig. Som regel vil der være en fornuftig forklaring på stabiliteten og bevægeligheden. Opgaven er at finde mønstrene og forklaringerne.

Bogen bygger i hovedsagen på en undersøgelse af holdningsudviklingen fra maj 1999 til september 2002, hvor holdningerne på en række forskellige områder er målt hver fjerde måned. Alt i alt er der foretaget 11 små surveyundersøgelser med samme spørgeskema. Spørgsmålene er udvalgt, således at de dækker de fleste af de emner, som dansk politik drejer sig om i disse år.

Ideen har været, at man skulle spørge om holdningerne, allerede inden de begivenheder skete, som ville påvirke holdningerne. Der er således tale om noget, der minder om et naturligt eksperiment. Nogle begivenheder kan man forudse, f.eks. et folketingsvalg eller en broåbning, men de fleste af de begivenheder, som undersøgelsen viser, faktisk øver indflydelse på holdningerne, kunne man ikke have forudset. Det gælder f.eks. 11. september eller flygtningestrømmen fra Kosovo. Forskningsdesignet forudsætter altså, at man ved at spørge forholdsvis bredt, med en rimelig sandsynlighed vil have inddraget i hvert fald et vist antal holdningsdimensioner, som i den

undersøgte periode udsættes for påvirkninger. Det viste sig også at holde stik. Der skete i perioden fra foråret 1999 til efteråret 2002 tilstrækkeligt mange begivenheder, som havde relevans for de undersøgte holdninger, til at det har været muligt at foretage de planlagte analyser.

Foruden holdningsundersøgelserne er der for den samme periode blevet foretaget analyser af dagspressens dækning af de samme spørgsmål, som dækkes af spørgeskemaet. Der er f.eks. blevet set på, hvorledes avisernes dækning af ØMU'en udviklede sig, og på hvad de skrev om udliciteringer.

Det er udviklingen gennem disse næsten tre et halvt år, der står i centrum for analysen, og det er for denne periode, at de mest grundige og systematiske analyser kan foretages. I surveyundersøgelserne var indbygget et rullende panel, således at en tredjedel af interviewpersonerne blev udskiftet hver gang, og hver person deltog i tre efter hinanden følgende undersøgelser. På denne måde bliver det muligt at undersøge både den individuelle stabilitet og stabiliteten i folkeopinionen.

I tilgift foreligger der imidlertid for en række af spørgsmålene ældre undersøgelser, så det er muligt at følge holdningerne tilbage i tiden, nogle gange til 1993, andre gange til 1990 og enkelte gange endnu længere tilbage. Og endelig er holdningsundersøgelsen blevet gentaget i maj 2003. På en række områder er det således muligt at sige noget om ændringerne i opinionen over en forholdsvis lang periode.

Som nævnt er der ved udvælgelsen af spørgsmålene gjort forsøg på at favne så mange emner som muligt. Det drejer sig f.eks. om holdninger til indvandrere og flygtninge, EU, udenrigspolitik i øvrigt, velfærdsstaten, miljø, Øresundsbroen, lov og orden og ulandsstøtte. Der vil også blive set på, hvad der påvirker befolkningens viden om politiske forhold. Der er endvidere i undersøgelsen blevet anvendt flere forskellige af de spørgsmålsformater, som traditionelt anvendes i surveyforskningen. Jeg har ikke på forhånd haft nogen forestillinger om, at det ene spørgsmålsformat var mere velegnet end det andet. Hvor det har været muligt, er der imidlertid blevet anvendt spørgsmål, der også tidligere har været stillet i undersøgelser i Danmark. Herved er det nemlig blevet muligt at konstruere tidsserier, der går længere tilbage end til foråret 1999.

Det er ændringerne i den folkelige opinion, der står i centrum. Det skyldes, at det er dem, der er de politisk mest interessante. Det er ændringerne i folkeopinionen, der kan resultere i, at en regering falder, eller tilslutningen til en ny EU-traktat må opgives. Det er også opinionsændringerne, der

kan legitimere ny lovgivning på indvandrersområdet eller miljøområdet. Man kan endvidere med Page og Shapiro (1992) argumentere for, at det er opinionsændringerne og ikke de individuelle ændringer, der giver det mest retvise billede af, hvorledes holdningerne ændrer sig, fordi aggregeringen af de mange enkeltpersoners holdninger medfører, at de tilfældige udsving udligner hinanden. De analyser af de individuelle bevægelser, der foretages i denne bog, har således først og fremmest til formål at hjælpe os til at tolke de ændringer, som kan registreres i den aggregerede folkeopinion. Det betyder, at der kun i et begrænset antal analyser bliver gjort brug af hele den panelstruktur, som er lagt ind i undersøgelsen, og som giver mulighed for at følge den samme person over tre undersøgelsesomgange. Mere dybtgående analyser af den individuelle stabilitet må vente til senere publikationer.

Undersøgelsen er foretaget som et led i Magtudredningen og er en af flere forskellige undersøgelser, der fokuserer på meningsdannelsen i Danmark. Andre undersøgelser har beskæftiget sig med, hvordan politikerne og de offentlige myndigheder argumenterer for politiske indgreb (Vallgård, 2003; Borchorst, 2003), hvordan borgerne diskuterer politiske problemer som f.eks. trafikpolitik (Phillips & Schröder, 2004), hvad de mener om magt og demokrati i Danmark (Kristensen, 2003; Christensen, 2003), eller hvordan medierne redigerer nyhedsformidlingen (Lund, 2002). I bestræbelserne på at beskrive meningsdannelsen er der blevet anvendt flere forskellige undersøgelsesmetoder: kvalitative interviews, fokusgruppesamtaler, analyser af officielle dokumenter og aviser og endelig surveyundersøgelser. De forskellige metoder kan hver for sig give os en del af svaret på, hvorledes befolkningens holdninger bliver til, men ikke hele svaret. Tilsammen kan de mange undersøgelser tegne et mere fuldstændigt billede. I denne bog vil det være sammenstillingen af surveyundersøgelser og avisartikler, der bidrager med den væsentligste form for dokumentation.

Når vi som led i Magtudredningen har lavet flere forskellige undersøgelser af meningsdannelsen, er det ud fra den opfattelse, at en meget vigtig form for magt i det moderne samfund er magten over tanken eller definitionsmagten, som man også kalder det. Magt udøves altså gennem påvirkning af andre menneskers måde at tænke på, gennem påvirkningen af de forestillinger, de har om verden, og ved at få placeret problemer på den politiske dagsorden. Det er magten over tanken, der er emnet for denne bog.

BOGENS INDHOLD

Bogen har et dobbelt formål. For det første er det hensigten at fortælle nogle historier om, hvordan holdningerne på forskellige områder har udviklet sig på både kort og langt sigt. Hvad er der f.eks. sket med holdningerne til modtagelsen af nye flygtninge? Hvordan har vores holdninger til miljøbeskyttelse udviklet sig? Og hvorfor har udviklingen været som beskrevet?

Men bogen har også til formål at efterprøve de hypoteser om holdningsudvikling, som kan udledes af den hidtidige forskning på området. Bliver de bekræftet eller afkræftet? Har det været en hensigtsmæssig måde at anskue holdningsdannelsen på? Og hvor langt kan vi komme i retning af at præcisere de konkrete faktorer, som spiller en rolle ved holdningsdannelsen?

Bogens del 2 indeholder de kapitler, hvor de enkelte emner bliver skildret et for et, mens del 3 indeholder de kapitler, hvor der konkluderes på tværs af enkeltspørgsmål.

I del 2 er der først et kapitel, der handler om ændringerne i befolkningens opmærksomhed omkring politiske spørgsmål, dernæst en række kapitler om holdningsudviklingen – individuelt og aggregeret – hvad angår en række konkrete sagområder, eksempelvis indvandring, EU og velfærdsstaten, og til sidst et kapitel om udviklingen i befolkningens politiske viden. Del 3 vil indeholde kapitler om ændringerne i folkeopinionen, om de individuelle holdningsændringer, om hvem der ændrer holdninger, og om de undersøgte holdninger kan siges at være genuine.