

# MAGT OG DEMOKRATI I DANMARK

— HOVEDRESULTATER FRA  
MAGTUDREDNINGEN



LISE TOGEBY  
JØRGEN GOUL ANDERSEN  
PETER MUNK CHRISTIANSEN  
TORBEN BECK JØRGENSEN  
SIGNILD VALLGÅRDA

MAGT OG DEMOKRATI I DANMARK  
HOVEDRESULTATER FRA MAGTUDREDNINGEN

# MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby  
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen,  
Peter Munk Christiansen,  
Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård**

**MAGT OG DEMOKRATI I DANMARK  
HOVEDRESULTATER FRA MAGTUDREDNINGEN**



**AARHUS UNIVERSITETSFORLAG**

*Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kite Fennestad

Omslag: Kite Fennestad med foto af Ulla Holm Vincentsen

ISBN 87-7934-804-1

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

fax 89 42 53 80

[www.unipress.dk](http://www.unipress.dk)

# INDHOLD

## DEL I. INDLEDNING

- KAPITEL 1. En analyse af demokrati og magt i Danmark 11
- KAPITEL 2. Nationalstaten som brændpunkt? 21
- KAPITEL 3. De overordnede samfundsændringer 35

## DEL II. BORGERNE

- KAPITEL 4. Et levende demokrati?  
Politisk engagement, deltagelse og identitet 53
- KAPITEL 5. Nye skillelinjer, ulighed og medborgerskab 72
- KAPITEL 6. Elite og folk 92

## DEL III. INSTITUTIONER OG BESLUTNINGSPROCESSER

- KAPITEL 7. Folketinget  
– ingen over og ingen ved siden af 115
- KAPITEL 8. Den offentlige sektor  
– fra myndighedsstat til hverdagsstat 136
- KAPITEL 9. Det kommunale selvstyre under pres 157
- KAPITEL 10. Er partiernes rolle udspillet? 177
- KAPITEL 11. Organisationer og erhvervsliv 194
- KAPITEL 12. På mediernes betingelser 212
- KAPITEL 13. Institutionernes eget liv 230
- KAPITEL 14. Fællesskabet og den enkelte 248
- KAPITEL 15. De utålmodige beslutningstagere 268

DEL IV. DANMARK I EN GLOBALISERET VERDEN

- KAPITEL 16. Økonomisk globalisering 285
- KAPITEL 17. EU – suverænitets glidebane? 306
- KAPITEL 18. Internationaliseringen af den offentlige sektor 321
- KAPITEL 19. Indvandringens udfordringer 336
- KAPITEL 20. „Danske værdier“ 353

DEL V. KONKLUSION

- KAPITEL 21. Magt og demokrati ved overgangen til det 21. århundrede 365

LITTERATUR 406

## FORORD

Flere af vore kolleger har kommenteret på hele eller dele af denne bog. Vi takker for alle kommentarer. Ansvar for fejl og mangler er naturligvis vort. Også en tak til Annette Andersen, som har ydet et stort arbejde med at holde styr på manuskriptet i mange versioner. Endelig vil vi gerne benytte lejligheden til at sige en stor tak til Birgit Møller, som har ledet Magtudredningens sekretariat frem til sommeren 2003, hvor hun gik på barsel.

*Forfatterne*

september 2003



DEL I

**INDLEDNING**



## EN ANALYSE AF DEMOKRATI OG MAGT I DANMARK

I 1970'erne – og først og fremmest efter jordskredsvalget i 1973 – var det en udbredt opfattelse, at det danske demokrati var i krise (Svensson, 1996). Kriseoplevelsen blev klart udtalt af den konservative Erik Haunstrup Clemmensen under en debat i Folketinget i december 1974: „... hvis dette folke-ting ... fortsætter på samme måde, som vi har set det i størstedelen af den ét års periode, der nu er gået til ende, er jeg overbevist om, at folkestyret i dets nuværende form simpelthen ikke overlever udgangen af dette tiår“ (*Folketingstidende*, 1974-75, 1. samling: sp. 2892). En sådan kriseoplevelse kommer ikke længere til udtryk, hverken i Folketinget eller i den offentlige debat. Som det siges i beretningen fra det folketingsudvalg, der anbefalede gennemførelsen af en dansk magtudredning, forekommer det i dag ikke „velvalgt at tale om en krise for demokratiet som styreform“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 5).

Alligevel udtrykkes der i beretningen en betydelig bekymring over de senere års udvikling, der „opleves som et reelt tab af demokratisk indflydelse og dermed en reduktion af tiltroen til de demokratiske beslutningsprocessers styrke og relevans“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 5). De folkevalgte oplevede, at de som følge af internationaliseringen, decentralisering og dannelsen af statslige aktieselskaber var ved at tabe kontrollen med udviklingen. Og samtidig oplevede de befolkningen som vanskeligere at styre, idet folk stillede „krav om større selvstændig indflydelse på [deres] egen situation og muligheder“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 5). Alt i alt havde den politiske styring og kontrol fået vanskeligere vilkår. Nok var der ikke tale om en krise for folkestyret, men forestillingen var alligevel, at udviklingen gik i den forkerte retning.

Samtidig gælder det ifølge folketingsudvalget, at såvel vælgere som politikere „befinder sig i en situation, hvor det næppe fuldt ud er muligt at overskue konsekvenserne af den beskrevne udvikling, hvilket kan give sig udslag i misfornøjelse og frustration“ (*Beretning nr. 6*, 1997: 6). På denne baggrund besluttede Folketinget i 1997 at igangsætte en Magtudredning eller „En analyse af demokrati og magt i Danmark“, som det officielle navn er.

## DEN STILLEDE OPGAVE

Arbejdet med Magtudredningen blev overdraget en forskningsledelse bestående af fem uafhængige forskere, der gik i gang i begyndelsen af 1998. Alt i alt vil der, når projektet er helt færdigt, være udgivet ca. 50 bøger og 30 mindre bøger, de såkaldte skrifter.

Udgangspunktet for arbejdet har været den ovenfor omtalte beretning, der i marts 1997 blev afgivet af Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark. Beretningen indeholdt et idékatalog over spørgsmål, som Magtudredningen kunne beskæftige sig med, men beretningen fastslog, at det i sidste instans var forskerne, der skulle fastlægge de konkrete undersøgelsesspørgsmål. Forskningsledelsen har fortolket beretningen således, at vi har været bundet af de overordnede problemstillinger, som diskuteres i beretningen, men ikke af den konkrete liste over emner. Opgaven har derfor været at analysere det danske folkestyres tilstand ved overgangen til det 21. århundrede samt de ændringer, der er foregået i årene forud.

Den danske Magtudredning blev igangsat delvis efter forbillede fra de magtudredninger, der tidligere havde været gennemført i Norge i 1970'erne og i Sverige i 1980'erne. Offentligt finansierede magtudredninger er et særligt skandinavisk fænomen og ligger i Norge og Sverige inden for rammerne af en omfattende udredningstradition, som ikke kendes på samme måde i Danmark. Vi har derfor også ved udformningen af den danske Magtudredning skelet til de nordiske forbilleder. Til forskel fra disse har den danske Magtudredning dog også undersøgt Folketinget og de politiske partier. I Norge iværksatte man i 1998 en ny magtudredning, der har arbejdet parallelt med den danske og inden for nogenlunde samme formelle rammer. Den nye norske Magtudredning afslutter sit arbejde i efteråret 2003.

Den foreliggende bog er den danske Magtudrednings sammenfattende konklusion. Hensigten er at give et sammenhængende svar på spørgsmålet om folkestyrets tilstand ved overgangen til det 21. århundrede. Bogen bygger i hovedsagen, men ikke udelukkende, på de bøger og skrifter, som Magtudredningen har udsendt. Vi prøver på tværs af publikationer at sammenfatte hovedresultaterne fra de mange undersøgelser. Bogens målgruppe er Folketinget og den interesserede offentlighed i Danmark.

Vi har valgt at gøre ændringsperspektivet til bogens røde tråd. Spørgsmålet er, hvorledes de politiske institutioner og befolkningens politiske adfærd har ændret sig gennem sidste halvdel af det 20. århundrede. Det er i god overensstemmelse med folketingsudvalgets beretning, der netop tager udgangspunkt i, at folkestyret i disse år stilles over for nye udfordringer.

Som hovedregel beskriver vi udviklingen siden anden verdenskrig, men nogle gange går vi længere tilbage, og andre gange er tidsperspektivet kortere.

I det omfang, det er muligt, forsøger vi også at sammenligne udviklingen i Danmark med forholdene i andre lande. Det er en vanskeligere opgave end at beskrive udviklingen over tid, fordi der sjældent foreligger helt sammenlignelige oplysninger fra andre lande.

Hovedsigtet med *Magt og demokrati i Danmark* er at sammenfatte den eksisterende viden om folkestyrets udvikling i Danmark i sidste del af det 20. århundrede. Men vi konfronterer også udviklingen med normative forestillinger om en demokratisk styreform. Der er således på samme tid tale om en videnskabsbaseret fremstilling og om en bog, der lægger op til debat. Vi vil med bogen forsøge at besvare to sammenhængende spørgsmål, der hver har både et empirisk og et normativt aspekt:

- Hvordan er folkestyrets tilstand i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede, og i hvilket omfang lever det op til vore demokratiske idealer?
- Hvordan har folkestyret udviklet sig i sidste del af det 20. århundrede, og har udviklingen været til det bedre eller til det værre?

De empiriske dele af bogen handler om, hvordan magten er fordelt i Danmark, mens de normative aspekter handler om, i hvilket omfang denne fordeling af magten er i overensstemmelse med vore demokratiske idealer.

## MAGTENS FORDELING

Når vi taler om magtens fordeling, drejer det sig dels om forholdet mellem borgerne og andre politiske aktører, dels om relationen mellem de forskellige politiske institutioner. Set i et udviklingsperspektiv er der således tale om to forskellige problemstillinger. Den *første problemstilling* er, om der er sket ændringer i den enkelte borgers muligheder for at påvirke både samfundets overordnede beslutninger og de konkrete rammer om hans eller hendes eget liv. Den *anden problemstilling* er, om der er sket forskydninger af magten mellem forskellige institutioner: Mellem nationale og internationale institutioner, mellem politisk valgte organer og magtfulde interessegrupper, mellem regering og Folketing og mellem domstole og Folketing.

En besvarelse af de stillede spørgsmål forudsætter imidlertid, at vi først gør os klart, hvad vi vil forstå ved magt. Magtbegrebet hører til de mest

omdiskuterede begreber inden for samfundsvidenskaberne. Teoriudviklingen er gået i retningen af et stadigt mere omfattende magtbegreb, hvor nye sider af magten er blevet inddraget i analysen. De forskellige forfattere, der har bidraget til Magtudredningen, har arbejdet med det eller de magtbegreber, som de hver for sig har fundet mest hensigtsmæssigt (se i øvrigt Christiansen & Togeby, 2003a). I denne bog vil vi til gengæld inddrage de fleste af de former for magt, som har fundet anvendelse i de mange projekter. Som udgangspunkt kan vi opdele de anvendte magtbegreber i tre hovedtyper:

- magt som besiddelse eller ressource
- magt som en relation mellem aktører
- strukturel magt

*Magt som besiddelse eller ressource* er nok det magtbegreb, der oftest anvendes i dagligsproget. Det er dette begreb om magt, der ligger bag spørgsmålet om, „hvem der har magten?“ Her forestiller man sig, at magten er et objekt, som nogle besidder i store mængder, mens andre kun har begrænsede mængder. Derfor er det også muligt at sætte navne på de magtfulde personer. Men det er også det begreb om magt, der anvendes, når man interesserer sig for magtressourcernes betydning, f.eks. betydningen af økonomisk kapital, organisatorisk styrke eller faglig ekspertise. Her er tankegangen, at personer, der besidder mange penge, som har stærke organisationer i ryggen, eller som besidder en viden, som kun de færreste har del i, har forudsætningerne for at påvirke samfundets vigtige beslutninger. Det er endelig også dette magtbegreb, man anvender, når man interesserer sig for, hvem der er indehavere af samfundets magtpositioner: Hvem er det, der sidder på regeringsmagten, hvem er medlemmer af centrale nævn og udvalg, og hvem sidder i bestyrelsen for de store virksomheder?

Inden for hovedstrømmen af den politologiske forskning har dette magtbegreb i mange år været sat lidt i skammekrogen. Kritikken af ressourcebegrebet har først og fremmest påpeget, at ikke alle aktører nødvendigvis anvender de ressourcer, som de besidder. Spørgsmålet er altså, om ressourcerne rent faktisk bliver anvendt til at udøve magt. Alternativt har man talt om, at magt og indflydelse er begreber om *relationer mellem aktører*. Ifølge Robert A. Dahl (1957; 1958) øver A indflydelse over B, i det omfang A kan få B til at handle anderledes, end B ellers ville gøre. De involverede aktører kan være enkeltpersoner eller kollektive aktører som interesseorganisationer,

virksomheder eller stater. Også dette begreb om magt knytter sig tæt til almindelig sprogbrug.

Dahls definition af et relationelt magtbegreb er enkelt og entydigt, men vanskelighederne opstår, når man skal anvende det i praksis. Også forskere, der i øvrigt har fastholdt det relationelle magtbegreb, har fremhævet, at magtudøvelsen kan være skjult eller indirekte. Ofte er det slet ikke nødvendigt for den magtfulde, der måske besidder mange ressourcer, at gøre noget for at få andre til at følge sine ønsker. De andre aktører ved, at det kan få ubehagelige konsekvenser, hvis de ikke lever op til de magtfuldes ønsker, og de indretter sig derfor på forhånd efter dem. Magtudøvelsen kan også komme til udtryk i evnen til at sætte eller indskrænke den politiske dagsorden. Herved kan man holde sager ude fra den politiske dagsorden og forhindre, at de bliver gjort til genstand for offentlig debat eller formel beslutning (Bachrach & Baratz, 1962; Lukes, 1974). Samtidig har der været andre, der har påpeget det relationelle magtbegrebs begrænsninger over for fænomener som *strukturel magt*.

Forestillinger om strukturel magt optræder i flere forskellige versioner i magtforskningen. Man kan således tale om, at der knytter sig magt til *institutionelle strukturer* således at forstå, at forskellige sæt af regler og normer fremkalder forskellige konsekvenser. Eksempelvis viser det sig, at lande, der som Danmark administrerer arbejdsløshedsunderstøttelsen gennem fagforeningstilknyttede arbejdsløhedskasser, har en høj organisationsprocent og stærke fagforeninger sammenlignet med andre lande. På samme måde har det afgørende betydning for de enkelte partiers styrke, om man i et land har forholdstalsvalg, som vi har i Danmark, eller man har flertalsvalg i enkeltmandskredse, som man har i USA og England. Der er således indbygget strukturel magt i institutionerne.

Også det, man kalder idémagt, definitionsmagt eller magten over tanken, er en form for strukturel magt. I dette tilfælde har de begreber, vi bruger, og de argumenter, der opleves som legitime, betydning for, hvilke spørgsmål der defineres som politiske problemer, og hvilke politiske løsninger der overhovedet kommer på tale. *Definitions magten* er vigtig i vore dages samfund. Eksempelvis er ligestillingsargumenter vægtige og legitime argumenter i den politiske debat i Sverige, mens de ikke indgår i tilsvarende politiske debatter i Danmark, f.eks. om orlovsordninger (Borchorst, 1999; 2003; Dahlerup, 2002). Problempopfattelsen og debatklimaet er forskelligt i de to lande, og det er dermed også de politiske løsninger, der kommer på tale. Beslægtet med begrebet om definitionsmagt er det begreb om vanernes magt, som optræder hos antropologiske forskere (Sjørølev, 2003). I begge til-

fælde er der tale om magtstrukturer, som den enkelte ikke uden videre kan sætte sig ud over.

De fleste magtanalyser og specielt de klassiske politologiske analyser har beskæftiget sig med den form for magt, man kan kalde „magt over“, hvor udgangspunktet er en konflikt mellem interesser, hvor nogen eller noget har magt over andre ved at påvirke deres adfærd. I forlængelse af Michel Foucault (1979; 1982; 1988) bliver magt imidlertid af mange opfattet som „magt til“. Magtudøvelsen ansues eksempelvis som en proces, hvor det lykkes at få den styrede til at gøre den styrendes projekt til sit eget (Vallgård, 2003a). Interessen knytter sig her til det, der er blevet kaldt „magtens transformative kapacitet“ (jf. Hoff, 2003).

Skal man foretage en dækkende beskrivelse af magtforholdene og deres udvikling i det danske samfund, forudsætter det inddragelse af alle de forskellige former for magt, der er beskrevet ovenfor. Det er nødvendigt både at se på, hvilke aktører der besidder mange magtressourcer, hvilke aktører der i konkrete situationer er i stand til at påvirke andre aktørers adfærd, hvordan institutionerne sætter rammerne for de politiske aktørers adfærd, og hvorledes problemdefinitioner og politiske værdier sætter grænser for de mulige politiske løsninger. Det er imidlertid sjældent muligt at inddrage alle de forskellige magtbegreber i den samme fremstilling. I de enkelte kapitler i denne bog vil valget af magtbegreber derfor være mere snævert. I nogle kapitler vil der blive fokuseret på besiddelsen af ressourcer, i andre kapitler på evnen til at påvirke andre aktører, og i atter andre kapitler vil fokus være på den institutionelle magt eller definitionsmagten.

## DEMOKRATISKE IDEALER

For at vurdere demokratiets tilstand og udvikling forudsættes der en vis enighed om, hvad man skal forstå ved demokrati. I den danske debat har man traditionelt stillet to forskellige syn på demokratiet over for hinanden, nemlig opfattelsen af demokrati som *en metode*, der er knyttet til Alf Ross' navn (1946), og opfattelsen af demokrati som *en livsform* med samtalen som det centrale element, der tilskrives Hal Koch (1960/1945). Der har måske nok været en tendens til, at man i debatten har skærpet afstanden mellem de to synspunkter, men herved har man til gengæld demonstreret spændvidden i demokratibegrebet.

For Alf Ross er en stat demokratisk i det omfang, magten tilkommer folket gennem almindelig valgret og flertalsafstemninger. Idealet er en stats-



form, hvor de politiske funktioner med maksimal *intensitet*, *ekstensitet* og *effektivitet* udøves af folket. Intensiteten vedrører omfanget af den personkreds, der har valgret. Ekstensiteten vedrører, hvor mange spørgsmål befolkningen kan øve indflydelse på, og endelig vedrører effektiviteten befolkningens evne til at påvirke de endelige beslutninger (1946: 176ff.). For Ross er det afgørende, hvordan forfatningens regler for fordeling af indflydelse mellem borgere, repræsentanter og bureaukrater er udformet. Det handler således primært om rettigheder og kompetencer.

For Hal Koch er almindelig valgret og flertalsafstemninger ikke tilstrækkeligt til, at en beslutningsproces kan karakteriseres som demokratisk. Tværtimod kan en sådan ordning udvikle sig til et flertalsdiktatur. Han illustrerer det med et eksempel fra et sogneråd, hvor der er valgt repræsentanter for to forskellige partier, hvor det ene parti har fire mandater og det andet tre mandater. Flertalsgruppen kan i denne situation uden nogen hensyntagen til mindretalsgruppen hver gang stemme sine synspunkter igennem. For at fortjene betegnelsen demokrati må der ifølge Koch kræves, at der forud for afstemningen er foregået en offentlig samtale, hvor synspunkterne er blevet prøvet af mod hinanden, og hvor til sidst de bedste argumenter vinder. Ifølge Koch kan man slås sig til rette eller tale sig til rette, men kun den sidste form for konfliktløsning fortjener betegnelsen demokrati (Koch, 1960/1945: 14ff.). Hal Kochs synspunkter svarer meget godt til den demokratiforståelse, som i dag kaldes *deliberativt demokrati*, og som understreger nødvendigheden af en fri offentlig diskussion og meningsdannelse.

Andre demokratiteoretikere har lagt større vægt på befolkningens faktiske deltagelse i det politiske liv, dvs. på *brugen* af de demokratiske rettigheder. Det nytter ikke noget, at hele befolkningen har valgret, hvis mange ikke gør brug af denne valgret eller i øvrigt ikke er politisk aktive. Helt galt er det, hvis deltagelsen er meget skævt fordelt i samfundet, så kun de mest ressourcerstærke gør brug af deres demokratiske rettigheder. Ud fra dette deltagelsesdemokratiske synspunkt kræves det altså, at deltagelsen er både omfattende og ligeligt fordelt i befolkningen. Og forudsætningen herfor er så igen en nogenlunde ligelig fordeling af økonomiske, sociale og videnskabelige ressourcer (Pateman, 1970; Dahl, 1989).

Demokratiteorien har primært beskæftiget sig med de politiske beslutningers tilblivelse eller med de krav, man skal stille til beslutningsprocessen. Der er dog en fare for, at betoningen af disse krav kan blive for ensidig. Resultatet skal også være en effektiv opgaveløsning i overensstemmelse med de demokratisk vedtagne beslutninger. Som formuleret af den tyske polito-

log Fritz Scharpf er demokratisk legitimitet afhængig af, at de offentlige myndigheder besidder „kapacitet til at løse problemer, som kræver kollektive løsninger“ (1999: 11). Et demokratisk samfund kræver, at der også sker en effektiv opgaveløsning eller styring på grundlag af principper, hvor den endelige kompetence ligger hos folket. Som ovenfor omtalt indgik bekymringen for en aftagende styringsevne som et centralt led i Folketingsudvalgets begrundelse for at igangsætte er magtudredning.

Vi kan sammenfatte disse overvejelser om demokratiets indhold i fire idealer for et demokratisk samfund:

- *Lige politiske rettigheder*, baseret på almindelig valgret, flertalsafgørelser og mindretalsbeskyttelse.
- *Fri meningsdannelse*, som bygger på en åben og mangfoldig adgang til information.
- *Omfattende og lige deltagelse*, der igen forudsætter en forholdsvis stor lighed i økonomiske og sociale ressourcer.
- *Effektiv og ansvarlig styring*, dvs. at det offentlige evner at løse kollektive problemer på en acceptabel og effektiv måde i overensstemmelse med de politisk formulerede retningslinjer.

I de senere år er spørgsmålet om demokratiets tilstand ofte blevet formuleret lidt bredere som et spørgsmål om medborgerskab, dvs. om alle borgere indgår som fuldgyldige, ligeværdige og handledygtige medlemmer af samfundet (Goul Andersen, 2002f). Medborgerskabsbegrebet er hentet fra T.H. Marshall (1950) og har til demokratidiskussionen tilføjet en forstærket interesse for økonomiske og sociale ressourcer, der opfattes som en forudsætning for politisk lighed og autonomi. Derudover indgår der i medborgerskabstilgangen en selvstændig interesse for fællesskabets sammenhængskraft og borgernes værdier, orientering eller identitet. Spørgsmålet er, om borgerne er præget af tolerance og tillid i forhold til det politiske fællesskab og i forhold til andre medlemmer af dette fællesskab (Goul Andersen, 2002f). I flere af de undersøgelser, der er blevet foretaget inden for Magtudredningens rammer, har det været kvaliteten af medborgerskabet, der har været problemstillingen, ikke blot borgernes rettigheder og deltagelse. Vi vil derfor også formulere et femte ideal, hvorpå vi vil måle det danske samfund:

- Et samfund præget af tillid, tolerance og hensyn til fællesskabet.

Vi stiller i denne bog spørgsmålet, i hvilket omfang det politiske liv i Danmark lever op til disse fem ideelle krav, og om udviklingen er gået i retning af en større eller mindre opfyldelse af dem. Man kan opstille mange andre og givetvis rimelige idealer for det politiske liv. Eksempelvis er det vanskeligt at forestille sig et velfungerende demokratisk samfund uden en offentlig sektor, der lever op til idealer om retssikkerhed, innovationsevne og integritet (Beck Jørgensen, 2003b). Disse og lignende idealer har vi dog ikke defineret som demokratiske idealer, da vi ønsker at fastholde en enkel og klar opfattelse af demokrati. Alligevel vil en række således supplerende idealer blive inddraget i de følgende kapitler.

## BOGENS STRUKTUR

Vi har opdelt bogen i fem dele. Første del indeholder foruden dette indledningskapitel to kapitler om henholdsvis stat og samfund, der er tænkt som en ramme for resten af bogen. De næste dele indeholder Magtudredningens hovedresultater opdelt på tre hovedemner: „Borgerne“, „Institutioner og beslutninger“ og „Danmark i en globaliseret verden“. Endelig samles trådene i et sidste kapitel om „Det danske demokrati ved overgangen til det 21. århundrede“.

De to kapitler i bogens første del om stat og samfund skal som nævnt danne rammen for den samlede bog. Begge kapitler tager udgangspunkt i de forestillinger, som også ligger til grund for folketingsudvalgets beretning, nemlig at der inden for de senere år er sket fundamentale ændringer, hvad angår statens opbygning og de dybereliggende samfundstræk. De to kapitler har primært til formål at præsentere den diskussion, der i de seneste år er foregået blandt samfundsforskere vedrørende denne udvikling. Hensigten med kapitlerne er at præsentere de forskellige teoretiske positioner og begrebsdannelse, ikke at nå frem til det endelige svar på spørgsmålet om udviklingen.

I kapitel 2 diskuteres statens rolle og de ændringer, der inden for de senere år kan spores heri. Det er en udbredt opfattelse, at nationalstaten er blevet sat under pres. Såvel den økonomiske globalisering som den politiske europæisering bidrager til, at nationalstaten ikke længere opleves som den selvfølgelig ramme om det politiske liv. Nogle hævder, at nationalstaten gradvist er ved at miste betydning til fordel for på den ene side internationale organisationer og på den anden side det lokale selvstyre. Andre hævder, at staten trods internationalisering og decentralisering fortsat er den vigtigste politiske aktør.

I kapitel 3 gennemgås en række af de mere udbredte teorier om de „store samfundsændringer“. Det drejer sig om ændringer i a) økonomi og ejerforhold, b) teknologi og organisationer, c) kultur og d) politik. Der er blandt samfundsforskere nogenlunde enighed om, at vi bevæger os bort fra et industrisamfund præget af arbejdsdeling og hierarkisk organisering og hen imod en ny form for samfund, som synes karakteriseret af mere autonome, refleksive mennesker og af mere flade organisationsstrukturer.

I bogens slutkapitel opsamles bogens resultater på tværs af de øvrige kapitler, og der stilles spørgsmålet om demokratiets tilstand ved overgangen til det 21. århundrede og om udvikling gennem de seneste 25-50 år.

## NATIONALSTATEN SOM BRÆNDPUNKT?

I årenes løb er nationalstaten blevet en stadig mere omdiskuteret affære. Den er blevet erklæret for død, forældet, udråbt som årsag til krige og intolerance over for fremmede kulturer. Og nationalstaten er blevet besunget og efterstræbt af dem, der ikke har deres egen. Europæisering, globalisering og udviklingen af det internationale samfund har givet diskussionen om nationalstaten en særlig drejning. Nogle ser EU som dét, der skal overvinde nationalstaterne, andre ser modsat EU som fædrelandenes Europa. Nogle mener, at globaliseringen og internationale retsnormer hver på sin måde har agterudsejlet staten. Andre hævder, at staten fortsat er den vigtigste aktør på den internationale scene.

Hvorfor gøre så meget væsen ud af nationalstaten? Det er der to gode grunde til. Den ene er, at staten efter den traditionelle forståelse er et brændpunkt for politik og magt. Den anden grund er, at dette brændpunkt ikke er uforanderligt, og at vi kun kan forholde os til forandringerne, hvis vi kender udgangspunktet.

Som brændpunkt for politik og magt kan staten påvirke vort liv på mange måder. Udadtil erklærer stater krig, vogter grænser og på hinanden, og staters adfærd former det internationale liv afgørende. Inden for statens ramme kan der opbygges en identitet, som påvirker dybt og langt ud i samfundets finere kapillærer.

Nationalstaten kan sanses stærkt af det barn, der krydser en grænse. En almindelig tur til Sverige er i barndommens 1950'ere en magisk færd. Voksne i uniformer med sjove huer står ved bomme. På den anden side af disse er alt anderledes. Ikke dramatisk anderledes, men hele tiden lidt, som om verden er drejet ti eller 15 grader. Den svenske asfalt har en mere rødlig tone og får bilens dæk til at synge anderledes. Vejskiltene er gule og røde. Afstriberingen er gul, hvor den rettelig burde være hvid. For at det ikke skal være løgn, kører bilerne i den gale side. Lokomotiver er malet i fremmede farver og summer i stedet for at hvæse. Brødet dufter sødt, mange veje støver, der er

klipper, alle husene er røde. Mændene går med mærkelige kasketter, og penge og sodavandsflasker ser løjerlige ud. Og så taler folk så underligt. Det er fremmed, fascinerende og farligt.

Den voksne vil måske ikke sanse staten på den måde. Måske ligefrem finde det fjollet og i stedet pege på alle de små og store forskelle i de nationale regler vedrørende pension, ferie, arbejdsløshedsunderstøttelse, barsel, skatteforhold osv., som gør det så vanskeligt at være pendler og virksomhed i nutidens Øresundsregion.

Eller som det knapt og præcist er skrevet i forbindelse med gendannelse af de baltiske stater: „Nogle mennesker gik i seng i Sovjetunionen den ene dag og vågnede op i Estland den næste. Den slags gør en kolossal forskel“ (Hansen, 2002: 61).

Er staten et brændpunkt for politik og magt, er den også et brændpunkt for demokrati og retshåndhævelse, for demokrati og ret giver kun mening, hvor der udøves magt, og hvor der kan håndhæves sanktioner. I en magt- og demokratiudredning kommer man derfor ikke uden om staten. Skal vi tage temperaturen på det danske folkestyre ved indgangen til det 21. århundrede, må vi også forholde os til de forandringer – eller den stabilitet – der præger staten.

De institutioner, vi normalt beskæftiger os med, når vi vil studere folkestyret og dets vilkår, er i det store og hele vokset frem inden for statens grænser. De centrale politiske institutioner som Folketinget, centraladministrationen og hele den øvrige offentlige sektor er så klart afgrænset til og formet af den danske stat, at vi ikke tænker over det. Det samme gælder andre institutioner som eksempelvis de politiske partier, medierne og interesseorganisationerne. De er alle – når det kommer til stykket – orienteret mod staten som et brændpunkt for politik og magt. Derfor både følger og påvirker disse institutioner statens skæbne. Mister staten betydning som brændpunkt, må man søge andre steder hen.

Vi skal i dette kapitel præsentere staten og dens særlige variant, nationalstaten. Det gør vi, vel vidende at der findes en omfattende videnskabelig litteratur, som demonstrerer dybe uenigheder om, hvad staten er, og hvor den er på vej hen. En kender af statsbegrebet skriver ligeud om sin egen bog, *The Critique of the State*:

Denne bog er ikke endnu et forsøg på at erklære staten for forældet eller på at fejre dens overlevelse. For at skrive en god bog om sådan et emne må vi forudsætte, at vi netop har det, som vi mangler: nemlig en fundamental enighed om, hvad staten faktisk er (Bartelson, 2001: 2).

Ikke desto mindre må vi af praktiske grunde have en rimelig klar opfattelse af „stat“ og „nationalstat“, som vi kan diskutere op imod. Vor konstruktion af staten og nationalstaten er derfor *ikke* et indlæg i statens begrebshistorie. Det er *heller ikke* et forsøg på at beskrive klart og endegyldigt, hvad der karakteriserer staten Danmark eller en hvilken som helst anden stat. Det er et forsøg på at skabe en idealtypisk opfattelse, en standard, som vi kan holde virkeligheden op imod.

Først sammenligner vi meget jordnært staten med andre mere „almindelige“ organisationer. Dernæst præciserer vi, hvad vi vil forstå ved en stat og en nationalstat. En del af denne præcisering har definitionens karakter. En anden del bygger på faktisk forekommende typiske træk ved stater. En tredje del rummer de – især normative – forestillinger, som man kan tillægge staten. Til sidst præsenterer vi det „eksistentielle“ spørgsmål: Eksisterer staten så i bedste velgående, eller er den på retur, udfordret af forskellige udviklings-træk?

Det skal præciseres, at „stat“ optræder i to betydninger. „Stat“ kan for det første forstås som det folkeretlige subjekt – staten Danmark – der kan handle i forhold til andre stater, og som i sin totalitet er den lovlige myndighed indadtil. For det andet kan „stat“ forstås som det statslige apparat i modsætning til den kommunale forvaltning. I det følgende anvender vi „stat“ i den første betydning, medmindre andet angives.

**STATEN – OG ANDRE ORGANISATIONER AT LEVE I**  
Mennesket – også det frit handlende – fungerer i eller i forhold til en lang række forskellige organisationer. Nogle af de organisationer, vi møder gennem livet, omslutter os fuldstændigt, men kun i bestemte faser af vores liv som eksempelvis plejehjem. Andre opsluger os i bestemte situationer som eksempelvis hospitaler. Modsætningsvis deltager vi i nogle organisationer kun vedrørende helt præcist og snævert afgrænsede dele af vort liv som eksempelvis en badmintonklub eller et sangkor. I andre organisationer igen tilbringer vi de fleste af dagtimerne som eksempelvis en arbejdsplads, en skole eller en børnehave. I rigtigt mange organisationer befinder vi os kun i kortere perioder eller blot øjeblikke, eksempelvis når vi går på biblioteket eller køber ind.

Ingen af disse organisationer omslutter hele vort liv. De er der enten kun en del af dagen, døgnet rundt i kortere perioder, eller vedrører specifikt afgrænsede aspekter af vort liv. Mange af disse organisationer har i overve-

jende grad instrumentel betydning for os. De er nyttige, og det er så det. De prøver ikke nødvendigvis at fylde vort liv med mening, identitet og følelser. Men selvfølgelig hænder det, at sangkoret eller arbejdspladsen bliver det livgivende sted, der udvikler sig fra at være en formel organisation til en meningsbærende institution.

Mange organisationer kan vi i princippet vælge frit – eksempelvis arbejdsplads eller indkøbssted – men den *konkrete* valgfrihed vil i mange situationer være nul eller tæt på nul. Andre organisationer vælger vi ikke helt frit. Plejehjemmet kommer vi på af nødvendighed, og der er ikke frit valg mellem det ene og det andet plejehjem. Nogle organisationer bliver vi påtvunget, eksempelvis skattevæsenet – men for de flestes vedkommende kun et par gange om året.

Alle de nævnte organisationer kan nedlægges, fusioneres og flyttes rundt på geografisk. Børnehaven lukker eller indskrænker på grund af faldende børnetal, den lokale skole eller det lokale sygehus nedlægges, og aktiviteterne flytter til en centralskole eller et centralsygehus. Arbejdspladsen nedlægges på grund af dårlig økonomi, den flytter til områder med billigere arbejdskraft eller opretter filialer for at få adgang til lokale markeder. Kommunale organisationer som netop skoler og plejehjem kan dog ikke frit flytte, i hvert fald ikke uden for kommunegrænsen. På denne måde er de territorielt afgrænsede. Det er de fleste mennesker til gengæld ikke. De kan sove i en kommune, arbejde i en anden og synge i kor i en tredje.

Staten derimod er i sin totalitet en organisation, der omslutter det enkelte menneske på en mere absolut måde.

## HVAD VI VIL FORSTÅ VED EN STAT

I faglitteraturen er der mange opfattelser af, hvorledes staten skal defineres. Vi lader finurlighederne ligge og koncentrerer os om nogle grundlæggende træk, som vi for klarhedens skyld sætter på spidsen.

Staten er først og fremmest en *territorial* organisation. Den er bundet til et bestemt geografisk område. Der er noget udenfor – den internationale verden, andre stater – og noget indenfor. Ganske vist gælder det for mange organisationer, at de dækker et geografisk område. Virksomheder kan dele markedet op i forskellige områder, de kan prøve helt at erobre bestemte markeder, virksomhedens fysiske bestanddele – administrationsbygninger, fabriksanlæg – kan hegnes ind og bevogtes. Industrispionage og frygten for terrorisme kan begrunde dette. Men der er næppe andre organisationer,



hvor den fysiske grænse er så skarpt tegnet eller er så uflyttelig som statsgrænsen. Sat på spidsen: Stater flytter ikke. Hvor skulle de flytte hen?

Staten er en *inklusiv* organisation. De, der opholder sig inden for statens grænser, er enten fuldgyldige „medlemmer“ af staten, dvs. statsborgere, eller også er deres tilhørsforhold nøje reguleret og overvåget. Man er medlem af en stat helt og udelt. Ikke kun i fritiden eller arbejdstiden. Mens man i løbet af en hvilken som helst dag går ind og ud af den ene efter den anden organisation, opholder de fleste sig døgnet rundt inden for statens grænser. Man er der på heltid – ikke på deltid. At „deponere“ sit statsborgerskab („hvilende statsborgerskab“), mens man opholder sig i en anden stat, er ikke praksis. Man er heller ikke statsborger i flere stater på en gang. Dobbelt statsborgerskab hører ikke til det almindelige. Hermed er der også lagt op til, at statsborgerskabet har en nærmest eksistentiel betydning (Wind, 2002: 193). Som det er formuleret meget præcist:

.... statsborgerskab afspejler mere end en bopæl; det er en varig personlig status, som ikke opnås ved kortvarigt eller langvarigt ophold alene, og ikke ophører ved midlertidigt eller langvarigt fravær. I den henseende er den moderne stat ikke bare en territorial organisation, men en organisation baseret på medlemskab, en forening af statsborgere (Brubaker, 1992: 21; her citeret efter Wind, 2002: 193).

Staten er *multifunktionel*. Langt de fleste organisationer varetager blot én eller nogle få funktioner. Det gælder de fleste enkeltstående offentlige myndigheder, serviceorganisationer, private virksomheder, private foreninger osv. Staten er derimod multifunktionel og rummer mange delorganisationer, som er knyttet mere eller mindre direkte til staten. Næppe nogen stat er kommet til verden eller har overlevet særlig længe uden at have i det mindste et militær og et skattevæsen. Det er de første offentlige opgaver i stort set alle stater. Derudover har de fleste stater i forskellig rytme og forskelligt omfang taget sig af infrastruktur som veje, havne, kloakker, vand, gas, post, tele, jernbaner, lufthavne etc., efterhånden som den teknologiske udvikling skred frem. I nyere tid fylder omfordelings- og velfærdsfunktionerne mere. Det konkrete miks af funktioner varierer over tid og fra stat til stat, men i de fleste vestlige demokratier er staten blevet den ramme, inden for hvilken der skabes fælles vilkår. De vedrører tusindvis af små og store ting, fra standarder for elektriske komponenter til folkeskolens opdragelse til demokrati.

Staten er *selvbærende*. Denne egenskab kan komme til udtryk på mange

måder. Gennem tiden har der været både strategiske og økonomiske argumenter for, at staten bør være selvforsynende med fødevarer, metaller, energi mv. Igennem en periode i 1600- og 1700-tallet mente merkantilisterne således, at en stat skulle kunne sørge for sig selv. Hjælpemidlerne var bl.a. støtte til indenlandske „industrier“, toldmure, monopolstatus til særlige handelskompagnier og importforbud, og på den måde skulle det økonomiske rum gøres sammenfaldende med det politiske og administrative rum, dvs. staten. Med en senere tids åbne økonomiske grænser er forestillingen om den selv bærende stat mindre fremtrædende, men vi har stadig betalingsbalancen som udtryk for, om vi står i underskud eller overskud i forhold til udlandet.

Alle disse egenskaber hænger videre sammen med forestillingen om statens *suverænitet*. For mange er det den vigtigste egenskab ved staten, fordi det i sidste ende er det forhold, der definerer en stat. Suveræniteten indebærer, at andre stater anerkender en lovlige statsmyndigheds ret til at herske over territoriet på den måde, som denne myndighed selv vælger. Suverænitet har således både en ydre og en indre dimension. Man er herre i eget hus, fordi man har autonomi i forhold til andre stater. Og man er herre i sit eget hus, fordi ingen kan anfægte statens beføjelse til regulering og eneret til magtudøvelse. De legitime myndigheder har med andre ord monopol på at repræsentere territoriet udadtil og ret til at herske indadtil (Held m.fl., 1999: 37ff.).

Suveræniteten er på den måde knyttet til magt, og nogle vil netop definere staten som den samfundsorganisation, der har *monopol på legitim anvendelse af fysisk magt*. Heri ligger også, at staten ikke er samfundet. Staten kan adskilles fra samfundet, som så typisk opdeles i sektorer som marked, civilsamfund mv. (Klaudi Klausen & Hviid Nielsen, 1989; Klaudi Klausen, 2001: 96).

Statens indre organisering indeholder endvidere altid i et eller andet omfang hierarkiske og centralistiske træk, for at staten kan optræde som en enhed. For det er dét, folkeretten forudsætter: Staten er en aktør, der på den internationale bane fungerer som en enhed. På den anden side har selv nok så centraliserede stater typisk opdelt territoriet i en række mindre enheder (Smith, 1985). Enten er disse statens direkte forlængede arm (dekoncentrede myndigheder, eksempelvis statsamtmandene), eller også er de udstyret med egen afgrænset politisk myndighed (kommunalisering) og derfor mere indirekte og partielt styret af staten (i begrebets anden betydning: det statslige apparat).

## NATION OG NATIONALSTAT

Hvem er så denne „man“, som er herre i sit eget hus? I nyere tid – tiden efter den franske revolution – er „man“ i stigende grad blevet nationen. Nation kommer af „natio“, fødsel, hvorved der henvises til slægt, herkomst og folkeslag. Nation har haft forskellige konkrete betydninger. Under den franske revolution blev nation til forestillingen om det suveræne folk med lige rettigheder. Senere blev nation ensbetydende med et folkeslag med eget sprog og en særegen kultur, historie og livsform.

I dag, hvor nationalstaten er blevet så almindelig, snubler man sig ofte frem til, at en nation er folket i en bestemt stat, eller endog at en nation *er* en stat. Vi holder fast i her, at nationalstaten er en særlig statsform, hvor vi finder et territorielt sammenfald af stat og nation. Herved får vi et sammenfald af politiske, administrative og kulturelle rum (Beck Jørgensen & Klaudi Klausen, 2002).

Stat og nation kan få samme territorium på to måder. For det første kan man bygge en stat over nationen. Et eksempel er Tysklands samling i 1871. Her må man forestille sig det tyske folkeslag som noget, der er groet frem på en „naturlig“ måde med en langsomt udviklet samhørighedsfølelse med basis i fælles historiske rødder, erfaringer og erindringer og med et underliggende sprogligt og religiøst fællesskab. Hen over dette fællesskab bygges den tyske stat i løbet af 1800-tallet.

Når Saxo skriver om danernes bedrifter, gør han det givetvis mere med tanke på danerne som folkeslag end på den danske stat. Men nu var det jo en af magthaverne, der bad Saxo om at skrive om danernes bedrifter, og det leder frem til, at man for det andet også kan konstruere nationen. En stat kan søge at rendyrke eller opflaske nogle specifikke kulturelle træk, således at der inden for staten over tid udvikles en nation. Det vil ofte netop være et eliteprojekt at skabe et sådan forestillet fællesskab. Et eksempel er Frankrig, hvor man kan hævde, at først kom staten, og derefter søgte man at konstruere en nation.

Og endelig vil man sikkert i mange tilfælde kunne finde et mere intrikat samspil mellem den „lokale og naturlige“ udvikling og det konstruerede fællesskab. De fleste stater har ved det sene 1800-tals udbygning af infrastrukturen (jernbaner, post, telegrafi, færgedrift etc.) anvendt en sand velsignelse af nationalsymboler (flag, farver, navne på guder og konger, kroner, fabeldyr etc.). Det gælder ikke mindst DSB med det rød-hvide skorstensbånd på damplokomotiverne og statsbanefærgerne.

Nation er med andre ord ikke pr. definition knyttet til et bestemt territorium. Men i praksis stræber territorielt spredte nationer (eksempelvis jøder,

armeniere, kurdere, palæstinensere, samer) at få et „hjemland“, ligesom nationer i perifere områder af en stat („mindretal“) ofte stræber efter eget styre eller hjemmestyre (eksempelvis Færøerne og Grønland i rigsfællesskabet, baskere og cataloniere i Spanien, ungarske mindretal i nabolande til Ungarn etc.). I det hele taget er nationalstaten blevet det statsideal i den vestlige verden, som man stræber efter.

Flere nationer inden for én stat kan virke indenrigspolitisk splittende i modsætning til nationalstaten, hvor etniske og religiøse konflikter mere optræder som et udenrigspolitisk problem. Nationalstaten kan blive en ægte hjemstav, et folkehjem, stedet hvor man får mening og identitet. Risikoen er, at nationalstaten bliver inklusiv på en mere krævende og absolut måde end den stat, der rummer flere nationer, og at nationalstaten derved udvikler sig til et sted, hvor nationalisme og intolerance kan få legitimt afløb.

Nationalstaten er en i princippet enkel og praktisk statsform. Man undgår dobbelt- eller multidækning på mange politiske og administrative funktioner. Belgien er dog et eksempel på en moderne stat, der har sat dobbelt-dækningen i system, når mange offentlige funktioner skal have både vallonske og flamske udgaver. Men det er dyrt, og det er upraktisk for nu at se meget jordnært på det.

Eftersom begrebet om en nation er tæt knyttet til forestillingen om et folkeslags ret til at tage skæbnen i egen hånd, altså ret til egenart og til selvbestemmelse, kan vi nemt associere fra nationalstat til identitet og demokrati, fordi nationalstaten som nævnt er den statsform, hvor nationen „fylder staten“, dvs. har ret og rum til at forvalte sine egne anliggender.

Det har historisk fået en særlig dansk betydning. Den specifikke danske statsudvikling er interessant derved, at nationalstat og demokrati udvikles næsten simultant. Før napoleonskrigene var Danmark en del af den enevældige multinationale „helstat“, der ud over det nuværende rigsfællesskab bestod af Norge, hertugdømmerne, Island og oversøiske besiddelser som Dansk Vestindien. Inden for monarkiets grænser blev der talt færøsk, grønlandsk, islandsk, tysk, norsk, engelsk og dansk. Hen over midten af 1800-tallet forvandles enevælden og helstaten til demokrati og nationalstat, tidsmæssigt og til en vis grad idemæssigt overlappende. Herved skabes muligheden for, at man i Danmark kan opfatte en nærmest indre sammenhæng mellem demokrati og nationalstat. Den danske udvikling stod i modsætning til den tyske, hvor dannelsen af det tyske kejserrige over den tyske nation bestemt ikke var noget demokratiprojekt (Bjørn & Due-Nielsen, 2003: 259-263). Opfattes den specifikke danske udvikling som en slags naturlov, bliver *over-*

*nationale* organer nærmest automatisk farlige for demokratiet, fordi de er løsevne fra det nationale, der netop udgør demokratiets frugtbare jordbund.

#### STATEN SOM EN HISTORISK PARENTES?

Det enkle forhold, at forestillingen om den suveræne stat – og ikke mindst det nationalstatslige ideal – er af yngre dato, betyder naturligvis, at vi ikke har at gøre med uforanderlige fænomener. Der var en tid før nationalstaten, og der kan komme en tid efter nationalstaten. Nogle vil ligefrem betragte det nationalstatslige ideal som et overgangsfænomen, som en historisk parentes, og ikke som noget stabilt og naturligt i nogen absolut forstand (Knudsen, 2003b). Mere konkret må vi derfor spørge: Hvor meget „stat“ har vi så? Er staten ved at miste betydning? Eller er der tværtimod tale om, at nationalstaten holder fast eller oven i købet styrkes?

Her er der mange videnskabelige retninger og skoler. I den ene ende af spektret argumenteres der for, at økonomien har erobret magtens centrum og fortrængt staten. Staten har tabt, og autoritative beslutninger træffes mere i virtuelle og grænseoverskridende rum (Ohmae, 1995). I den anden ende argumenteres der for, at national politik fortsat har forrang, og at autoritative beslutninger som hidtil træffes i de store stater, der skaber spilleregler og normer for det internationale samfund – og for de små stater (Waltz, 2000). Specielt har „statspessimisterne“ i en periode boltret sig med mange bøger med sigende titler som *End of Sovereignty... Utopia, ....History, ....the Nation State, ....Geography, ....the National Economy* (Camillieri & Falk, 1992; Fest, 1993; Fukuyama, 1992; Guéhenno, 1995; O’Brian, 1992; Ohmae, 1995; Reich, 1993).

Imellem yderpunkterne finder vi alle dem, som ikke anser staten for uddød, men som mest er optaget af statens ændrede rolle (Cerny, 1999; Held m.fl., 1999; Hirst & Thompson, 1999; Sassen, 2000; Weiss, 1998). Vi skal ikke resumere denne diskussion eller tage stilling, men blot i det følgende eksemplificere tendenser, der trækker i forskellige retninger. Bogens senere analyser kommer derimod med mere dybdegående bidrag.

#### TERRITORIAL DYNAMIK: STATEN UTYDELIGGØRES

Det er indiskutabelt, at staten er udfordret af en række udviklingstræk. De udgør varierende aspekter af, hvad man samlet kunne kalde en territorial

dynamik (Beck Jørgensen & Klaudi Klausen, 2002), der udfordrer de nævnte forestillinger om den rigtige stat: territorialitet, inklusivitet, multifunktionalitet og suverænitet.

Ved siden af den økonomiske globalisering er et af de mest betydningsfulde eksempler på territorial dynamik fremvæksten af internationale og overnationale organisationer af mange slags. Fremvæksten af disse organisationer har ført til, at stater i højere grad skal følge bestemte globale normer og værdier, eksempelvis menneskerettighederne. Herved kan der i realiteten – på en stille måde – afgives eller overdrages suverænitet, og i et vist omfang erstattes rå magt med bløde normer i det internationale samfund (Matlary, 2001).

For Danmark er EU uden megen tvivl det mest prominente eksempel på territorial dynamik. En begrundelse er, at EU indebærer udlån af suverænitet på ubestemt tid, et udlån som langsomt udvides (Koch, 2002). Unikt for EU er også, at lovgivning ikke behøver gå gennem Folketinget for at blive lov i Danmark, at borgere kan anlægge sag mod deres egen regering ved EU-domstolen, og at EU-domstolens domme overtrumfer al national lovgivning (Wind, 2002). Endelig er det værd at notere sig, at mens langt de fleste internationale organisationer er funktionelt stærkt specialiserede som NATO og WTO, er EU ved at udvikle sig til en multifunktionel organisation.

EU og NATO er videre stærkt prægede af, at vi lever i efterdønningerne af den kolde krigs ophør, hvilket giver sig udtryk i de omfattende medlemsudvidelser, som ville have været helt utænkelige i slutningen af 1980'erne. Det er nok tidens mest spektakulære eksempel på territorial dynamik.

Samtidig sker der en række ændringer i statens indre organisering, som utydeliggør statens konturer. Mange vil hævde, at der er sket en multicentrering af staten, dvs. at den politiske magt ikke mere kan lokaliseres klart til bestemte politiske institutioner som Folketinget, amtsråd og kommunalbestyrelser. Vi kan videre pege på, at på få år er dele af den danske stat sat på aktier og solgt bort; fra en kongekronet tilværelse er klassiske etater kommet ud på internationale markeder. Flytninger af indkomster og profit over landegrænserne skaber pres for overnational skattekontrol. Den informationsteknologiske udvikling betyder samtidig, at det spiller en stadig mindre rolle, hvor et skattekontor ligger rent fysisk.

En tredje strøm af territoriale forandringer vedrører landets lokale og regionale udvikling. Amtskommunale og statslige grænser overskrides inden

for sygehusområdet i kølvandet på etableringen af frit sygehusvalg. Mange steder udvikles det tværkommunale samarbejde om mangeartede problemer. På Bornholm har man lagt kommunerne sammen. Og en strukturkommission ser på en revision af hele den kommunale og amtskommunale opdeling.

Den fysiske planlægning – herunder også forholdet mellem indenlandske regioner – har i mange år været en ren national opgave. Men nu begynder også andre at planlægge for det danske territorium. I EU sidder The Committee on Spatial Development og skaber visioner for udviklingen af det europæiske territorium. Vigtigt for dem er ikke så meget staterne som storbyerne. Det er i storbyerne, at udviklingsdynamoer koncentrerer, og konkurrencen mellem eksempelvis Hamburg, København og Stockholm er i det perspektiv vigtigere end forholdet mellem staterne (O.B. Jensen, 2002).

Endelig er der på mange måder opbrud i *national* Danmark. Et eksempel er markeringen af substansielle identiteter. Ligesom der indimellem høres om regional identitet i Bretagne, Toscana og Skåne, så markerer Færøerne og Grønland, at de netop ikke er en del af den danske nation, og derfor viser de en stigende interesse for selvstændighed. Et andet eksempel er indvandrer- og flygtningeproblematikken, der ikke alene har rejst spørgsmålet, om Danmark skal være en multikulturel stat, men også om Danmark faktisk allerede er en multikulturel stat. Et tredje eksempel er spørgsmålet om angliciseringen af det danske sprog, og den dertil hørende diskussion om, hvor meget rent dansk sprog der egentlig er.

Alt i alt kan der argumenteres for, at staten er inde i en udvikling, hvor den bliver mindre territorial, mindre inklusiv og mindre suveræn. Den taber også multifunktionalitet, i det omfang den mister funktioner til private aktører eller til udlandet.

#### DEN SEJE STAT

Betydelige interesser er knyttede til forandringer eller stabilitet i territoriale grænser. Disse flyttes derfor sjældent og kun i specielle situationer. Der skal være opbrud i gældende internationale magtbalancer. I løbet af 1900-tallet er der i Europa flyttet grænser i tre „klynger“: i forbindelse med første verdenskrig (ændring i internationalt system med flere stormagter, såkaldt multipolaritet), i forbindelse med anden verdenskrig (overgang til internationalt system med to supermagter, bipolaritet) og ved afslutningen på den kolde krig (overgang til system med én supermagt, unipolaritet). Norges

selvstændighed i 1905 er en undtagelse fra dette mønster. Endvidere sker grænseændringerne kun i frontzoner eller såkaldte nederlagszoner (Hansen, 2002).

De grundlæggende træk i staters indre organisering er typisk meget svære at forandre. De er i Danmark foreskrevet i grundloven, og ændringsprocedurerne er meget krævende. Selv om meget dog kan ændres ved politiske aftaler, er den institutionelle stabilitet stor. Det hænger bl.a. sammen med, at der er store interesser knyttede til bestemte former for organisering af staten. Men det hænger også sammen med, at Danmark ikke har oplevet voldelige statsomvæltninger. Danske regimeskift efter reformationen – eksempelvis overgangen til enevælde i 1660, statskuppet i 1784, overgangen til konstitutionelt monarki i 1849 og systemskiftet i 1901 – har haft karakter af relativt fredelige paladsrevolutioner. Derfor kan der bygges på en solid, ubrudt institutionel arv, som kan være tilsvarende svær at slippe af med.

Eksempelvis genfindes træk fra enevælden i det danske centralstyre. Enevældens totale ansvarliggørelse af lederen er således et organisatorisk træk, vi genfinder i det direkte ministerstyre (Foss Hansen, 1999: 72). Man har også i årevis diskuteret en udvidelse af offentlighed i forvaltningen, men med begrænsede ændringer til følge. Traditionen for dansk lukkethed går tilbage til enevælden, mens den svenske tradition for betydeligt større offentlighed går tilbage til den såkaldte frihedstid i 1700-tallet. Denne forskel skyldes næsten kun institutionel sejhed (Knudsen, 2003a).

Det er en sejhed, som støttes af statens territoriale bundethed og dens inklusive organisationsform. I realiteten er langt de fleste statsborgere åndeligt stavnsbundne. Kun de færreste får et så direkte, grundigt og retvisende kendskab til, hvorledes politik og demokrati er organiseret andre steder, at man forstår afvigelserne fra det normale (dvs. det hjemlige) til bunds og derfor er i stand til at overveje dem som reelle alternativer til den hjemlige måde at være „foregangsland“ på.

Også på andre måder viser staten sejhed. Stik mod hvad mange frygtede, har globaliseringen ikke ført til større ulighed i Danmark, og velfærdsstaten ser ikke ud til at være truet (Rasmussen & Andersen, 2002; Hirst & Thompson, 1999). En anden form for globalisering – indvandringen – ser heller ikke ud til at nedbryde staten. Tværtimod er der noget, der taler for, at indvandringen bliver struktureret inden for nationalstatens rammer. Indvandrerforeninger formes efter danske krav til foreningsvedtægter, indvandrerens politiske krav rettes fortrinsvis mod danske myndigheder og det danske samfund, og den kommunale valglovs almindelige udformning og tildeling



af valgret efter tre års ophold betyder, at indvandrere er godt repræsenteret i kommunalbestyrelser (Togeby, 2003).

Det er nærliggende at tro, at nationalstater er mere seje end blot „stater“. Nationalstaten har en stærkere inklusivitet, som skyldes monokulturens stærkere pres for konformitet: „Følge skik eller fly landet“. Således kan stater uden en klar kobling til en nation være mere labile. Eksempler finder vi i Afrika, hvor mange statsgrænser mere afspejler kolonitidens europæiske magtforhold end afrikanske folkeslags udbredelse. På den anden side kan det være svært at hævde, at multikulturelle stater som Schweiz og Canada er grundlæggende ustabile.

Endelig har vi et lille lokalt jerntæppe ned gennem Øresund. Års indsats og en bro har efterhånden ført til større integration især af kulturel og økonomisk karakter. Men den grundlæggende forskellighed i de danske og svenske regler vedrørende beskatning, understøttelse etc. er vanskelig at overvinde. Statens sejhed viser sig markant derved, at danskere, der er bosat i Sverige, men som arbejder i Danmark og betaler skat i Danmark, mister deres stemmeret til folketingsvalg. Der er heller ikke endnu opfundet det overnationale og forpligtende politiske organ, som kunne drive udviklingen videre. Problemerne i Sønderjylland med at etablere et regionsråd er sigende (Holst Jørgensen, 2002). Grænseoverskridende politiske organer kan føles som afgivelse af suveræniteten, som en trussel mod en national identitet, og tilhængerne kan stemples som naive eller som landsforrædere.

Stater og staten Danmark viser sig således på mange måder at være seje.

#### DEN DIFFERENTIEREDE STAT

Nutidens diskussion af magt og demokrati har på godt og ondt et bestemt arvegods med sig. For det første gjorde det moderne statssystem staten til et brændpunkt for politik og magt. For det andet blev Danmark i løbet af 1800-tallet omformet fra en multinational stat til en i næsten enestående grad homogen nationalstat. Og for det tredje blev demokratiet udviklet nogenlunde samtidig, og nationalstaten kan derfor fremstå som den naturlige ramme for demokratiet, inden for hvilken der skabes fælles vilkår. Dette er så meget desto mere vigtigt, fordi de politiske institutioner med den statslige centraladministration som en delvis undtagelse er udviklet inden for en nationalstatslig demokratisk ramme.

Denne selvfølgelige ramme – både det nationale og det statslige aspekt – ser vi udfordret i disse år. På en række punkter kan vi se, hvorledes staten –

billedlig talt – får uklare konturer, fordi dens enhedspræg og klare grænser udviskes. Men det er ikke ensbetydende med nogen opløsning. Staten kan vise sig at være en sej organisation, der muligvis omdannes og får skiftende betydninger, men som ikke giver slip på nogen grundlæggende træk. Det er her muligt – endog sandsynligt – at staten gennemgår en differentieret udvikling, således at staten på nogle områder undergår store forandringer i én retning, mens den på andre områder bevæger sig i en anden.

Det er en diskussion, som ikke kan tages uden også at se på de overordnede samfundsændringer. Ganske vist indebærer selve det at opbygge en stat med et statsapparat, at man i et vist omfang adskiller stat fra samfund. Men statens udvikling er påvirket af samfundets udvikling og vice versa, og selve adskillelsen mellem stat og samfund er i dag til diskussion.

## DE OVERORDNEDE SAMFUNDSÆNDRINGER

Ligesom vi ikke længere kan tage nationalstaten som indlysende udgangspunkt for at diskutere magt og demokrati, er der bred enighed om, at „samfundet“ har ændret sig grundlæggende – så meget, at mange vil tale om en helt ny samfundstype. Vi skal her bruge betegnelsen „informationssamfundet“ af mangel på bedre. Andre ville tale om det „postindustrielle samfund“, det „avancerede industrisamfund“, det „postmoderne samfund“, det „senmoderne samfund“ eller noget helt femte.

Selve betegnelsen er ikke afgørende. Det afgørende er påstanden om, at samfundet er grundlæggende ændret. Måske vil det set i bakspejlet om nogle årtier vise sig at være lidt af en overdrivelse. Begreber som „atomalderen“ fremkalder i dag et træk på smilebåndet, verden vrimler med malende beskrivelser af de „store samfundsændringer“, og de sikrer folk et levebrød som forfattere eller foredragsholdere, men har en kort levetid. Så der er grund til en vis skepsis. Men de seneste årtier byder på en så bred vifte af ganske vidtgående og relativt sammenhængende ændringer – teknologiske, organisatoriske og kulturelle – at man dårligt kan hævde, alt er som før. Ændringerne er næppe *helt* så revolutionerende som det brede sæt af samfundsændringer, der kendetegnede overgangen til det moderne samfund – industrisamfundet. Men det snerper derhenad. Og ændringerne påvirker betingelserne for demokrati og magtforhold i samfundet.

### FRA INDUSTRISAMFUND TIL INFORMATIONSSAMFUND

Der er som sagt uenighed om navngivningen. Det er ikke så underligt. Det er aldrig let at beskrive hele samfund. Eksempelvis er det ved nærmere eftersyn slet ikke let at definere, hvad et industrisamfund er. Man skal faktisk lede længe efter præcise definitioner. For det betød ikke et samfund, hvor de fleste er beskæftiget i industrien. I den forstand har Danmark aldrig været et

industriamfund. De klassiske sociologer stredes da også bravt om, hvilken betegnelse man skulle sætte på det moderne samfund, der voksede frem i 1800-tallet. Nogle lagde hovedvægten på de økonomiske ejerforhold og talte om *kapitalisme* (Marx), andre på teknologi og organisation og talte om *industriamfund* (Saint-Simon, Comte, Durkheim), mens atter andre lagde vægten på kulturen, herunder især fremherskende rationalitetsformer, og talte om *modernitet* eller rationalitet (Weber). Det er stadig disse tre samfundsdimensioner, man diskuterer i dag:

- Økonomi og ejerforhold
- Teknologi og organisation
- Kultur og rationalitetsformer

For Karl Marx var det samspillet mellem de to første dimensioner, der drev samfundsudviklingen. Prognosen var, at industriamfundets teknologi og organisation (tilsammen produktivkræfter) ville nødvendiggøre nye ejerforhold: Udfaldet ville være et socialistisk industriamfund. I dag er de fleste enige om, at udfaldet snarere blev en postindustriell kapitalisme – mens industrialismens krise og informationssamfundet tog livet af Sovjet-socialismen (Goul Andersen, 1990a; Castells, 1998).

Hvad blev der så af kapitalismen? Man kan måske sige, at det på den ene side er gået, som Marx forudså: Kapitalismen ville blive global (jf. kapitel 17), og den ville føre til stadig større kapitalkoncentration. På den anden side løb kapitalismen ikke ind i uovervindelige kriser og synes netop revitaliseret med overgangen fra industriamfund til informationssamfund. Og så er kapitalismen blevet en reguleret blandingsøkonomi. Men postkapitalisme er det ikke blevet til.

Faktisk var netop Danmark et land, der var langt fremme med en slags „tredje vej“ mellem kapitalisme og socialisme i form af andelsbevægelse, brugsforeninger, arbejderkooperationen, sparekasser, kreditforeninger, brugerejede forsyningsvirksomheder mv. Men der er ikke meget tilbage – hovedparten af de nævnte er fusioneret til gigantiske selskaber, omdannet til aktieselskaber eller nedlagt. Der blev en overgang talt om, at en form for „postkapitalisme“ kunne tage over: Først var der det dansk-svenske forsøg på at indføre ØD, der i begge lande led skibbrud. Så var der diskussionen om medarbejderejede virksomheder, der imidlertid heller ikke nåede langt.

Til gengæld har man fået meget store lønmodtagerfonde i form af ATP, Lønmodtagernes Dyrtdsfond og pensionskasser. Engang var der forventninger til,

at det ville gøre en forskel, når pensionskasserne kom til at besidde formuer svarende til en stor del af den samlede danske aktiekapital – eller mere. Men pensionskassernes investeringsmønster er blevet internationalt, og der er ikke udsigt til, at de vil opføre sig meget anderledes end som gode, professionelle formueforvaltere – muligvis lidt mere modtagelige for en etisk kodeks, men i øvrigt koncentrerede om *shareholder value*. Det kan være med til at modificere de oplevede interessemodsætninger mellem lønarbejde og kapital – såvel blandt medlemmer som blandt faglige ledere med sæde i pensionskassernes bestyrelser, men ellers er der ikke umiddelbart udsigt til større ændringer.

Det er på de to andre dimensioner – teknologi/organisation og kultur/rationalitetsformer – de store ændringer er sket. Og heri ligger det grundlæggende problem med navngivningen, for der findes ingen ord, der dækker begge dimensioner. Derfor bruges ord som „postindustriel“ eller „postmoderne“ ofte i flæng, selv om de strengt taget henviser til hver sin dimension.

Forskellen i terminologi skyldes også uenighed om, hvor skarpt bruddet med fortiden er. Nogle taler hellere om det „avancerede industrisamfund“, det „senmoderne“ samfund, eller „refleksiv modernitet“ for at signalere, at der først og fremmest er tale om en videreudvikling eller radikaliserings tendenser i samfundsudviklingen.

Endelig er der dem, der betragter ord, der begynder med „post-“ eller „sen-“ som en slags panikbegreber og foreslår at sætte mere præcis betegnelse på – såsom „informationssamfundet“, „netværkssamfundet“ (Castells, 1996), eller „risikosamfundet“ (Beck, 1986). „Videnssamfundet“ og „postfordisme“ er konkurrerende begreber, men det sidste henviser mere snævert til de økonomiske forhold – ejerforhold og teknologi/organisation (Goul Andersen, 1993b).

Vi har valgt *informationssamfundet* som den mindst ringe af disse betegnelser, fordi termen trods alt leder tanken hen på nogle af de ændringer, der er mest relevante for ændringerne i magtforhold og demokrati. Men det skal understreges, at begrebet dækker både teknologi/organisations-dimensionen og den kulturelle dimension.

Den største skavank ved begrebet informationssamfund er, at det kan forlede til at tro, at de teknologiske ændringer er bestemmende for samfundsudviklingen. Derfor skal det understreges, at stort set alle samfundsforskere i dag afviser en sådan *teknologisk determinisme*. Alle pointerer, at der netop er tale om et *samspil* mellem flere faktorer på flere forskellige dimensioner (Inglehart, 1997). De er indbyrdes forbundne, men ikke sådan, at man kan udpege én faktor som bestemmende for de andre. Og de behøver ikke *altid* at følges ad.

Der skal også advares mod en anden form for determinisme, som er endnu mere udbredt. Det er, hvad man kunne kalde „samfundsdeterminisme“: Opfattelsen af, at det er ændringer i samfundet, der styrer politikken. Så enkelt er det ikke. Politik gør en forskel, og politik styrer også samfundet. Eksempelvis behøver man blot se til et naboland som Tyskland for at finde en velfærdsstat, der er lige så dyr som den danske, men har en helt anden indretning – hvilket både påvirker befolkningens hele levevis og den forskellige måde, landenes økonomier fungerer på. Derfor kan det ikke stærkt nok understreges, at politikken rolle går langt ud over blot at tilpasse sig ændringer i det omgivende samfund. Også politik og samfund indgår i kompleks vekselvirkning.

Med disse forbehold skitseres i det følgende nogle af de tendenser, man taler om i litteraturen. Vi har forsøgt at sammenfatte de mange bidrag i to idealtyper: Industrisamfundet og informationssamfundet. *Idealtyper* er teoretiske konstruktioner, der *rendyrker* formodet vigtige træk i samfundsudviklingen – ikke beskrivelser af, hvordan samfundet *er*. Den virkelige verden er langt mere kompliceret og præget af både kontinuitet og forandring på én gang – på nogle områder kan udviklingsretningen nærmest være modsat. I streng forstand har der heller aldrig eksisteret noget industrisamfund – men vi bruger dog begrebet. Idealtyperne tjener som teoretiske hjælpemidler i udviklingen af hypoteser og fortolkning af resultater. De er sammenfattet i figur 3.1, 3.2 og 3.3 nedenfor.

## ÆNDRINGER I TEKNOLOGI OG ORGANISATION

I modsætning til begreberne landbrugssamfund og servicesamfund henviser begrebet industrisamfund ikke til en bestemt erhvervssektor. I hvert fald ikke i den teoretiske litteratur. Men efterhånden heller ikke i dagligsproget, hvor vi eksempelvis taler om både industrilandbrug og serviceindustri. Derfor er *industrialisme* måske en mere præcis betegnelse. Det afgørende er nemlig på den ene side *teknologi* og på den anden side *organisation*.

### TEKNOLOGI: FRA MEKANIK TIL MIKROELEKTRONIK OG IT

Når det gælder teknologi, er nøglebegrebet for industrisamfundet mekanik og mekanisering. I informationssamfundet er det først og fremmest mikroelektronik og informationsteknologi (IT), til dels også bioteknologi, der udgør basisteknologier.

**FIGUR 3.1.**

Industrisamfund og informationssamfund som idealtyper. Teknologi- og organisationsdimensionen

	INDUSTRISAMFUND	INFORMATIONSSAMFUND
Teknologi	Mekanik	IT, mikroelektronik
Organisation	Hierarki, taylorisme	Netværk
Kvalifikationskrav	Små (tendens til degradering af arbejdet)	Høje (autonomi, selvstændighed, omstillingsevne)
Social struktur	Forenkling (polarisering)	Differentiering
Centrale ressourcer	Kapital	Viden/innovation

På dette punkt er bruddet med fortiden entydigt: Den mikroelektroniske revolution har været et kvantespring og gennemsyrrer alle dele af samfundet. Ikke mindst den personlige computer og internettet har radikaliseret bruddene. Spørgsmålet er så, om det betyder andet og mere end større regnekraft og mere avancerede produkter til folket – og specielt om det har betydning for magt og demokrati.

Det første spørgsmål må klart besvares bekræftende, og listen er næsten uendelig. IT har i sig selv givet anledning til helt nye industrier og til nye virksomheder, der på få år er vokset frem til at være nogle af verdens største. IT har revolutioneret alle industrigrene, slået traditionelle produkter ud, overflødiggjort arbejdsfunktioner og skabt nye, accelereret automatisering, givet mulighed for nye organisationsformer mv. IT passer eksempelvis til netværk, distancearbejde, projektgrupper, flade hierarkier osv. Computerteknologien har revolutioneret krigsførelsen. Den personlige computer og internettet har revolutioneret kommunikation og informationssøgning og -udveksling. Sammen med medialiseringen og den stigende betydning af viden og innovation (se nedenfor) er det disse aspekter, der har givet anledning til begrebet informationssamfundet – som vi altså bruger som et bredere og mere omfattende paraplybegreb her.

#### ORGANISATION: FRA HIERARKISK SAMFUND TIL NETVÆRKSSAMFUND

Ud over de teknologiske ændringer sker der også store ændringer i hele samfundets organisation – idealtypisk formuleret: fra hierarkiske organisationsformer til mere flade og netværksprægede organisationsformer. Brud-

det sættes ikke sjældent i forbindelse med den teknologiske udvikling. Helt frem til 1980'erne troede computergiganterne, at udviklingen gik mod centralisering, mod nogle få, centrale supercomputere. I stedet kom pc og internet, der nærmest er blevet symboler på netværkssamfundet. Men organisationsformer afhænger også af andre faktorer, og ændringerne er ikke så entydige som de teknologiske. Derfor er de også mere omdiskuterede. Men ikke mindre vidtrækkende.

Nøgleordene for industrisamfundets organisationslogik er standardisering, arbejdsdeling og hierarki. Stordriftsfordele udnyttes ved, at arbejdsprocessen opsplittes i delfunktioner, så man maksimerer arbejdsdeling og specialisering. Det giver stor rutine og høj produktivitet – og det muliggør præcise forskrifter for, hvordan arbejdet skal udføres. Organisationen er ideelt en menneskelig maskine, styret fra oven gennem detaljerede regler og flittig kontrol, sådan som man kender det fra traditionel industriproduktion – beskrevet som *scientific management* eller taylorisme.

Organisationsformen i industriproduktionen finder sin parallel i idealtypen det rationelle bureaukrati med klare over-/underordningsforhold, upersonlige regler, klart definerede kompetenceområder og avancement efter kvalifikationer. Styrken er organisationens „præcision, stabilitet, disciplin og pålidelighed“ (Weber, 1983: 149) og dermed også forudsigelighed og ensartethed. Uanset om vi taler om industriproduktion eller rationelt bureaukrati, kan en hvilken som helst person i organisationen umiddelbart skiftes ud med en anden. Det er ofte betryggende: I den offentlige forvaltning er det ensbetydende med retssikkerhed og lighed for loven, på hospitalet er det ensbetydende med en korrekt behandling, uanset hvilken læge der behandler.

Med en tilsvarende bred pensel kan informationssamfundets modpunkt beskrives som flade, netværksprægede, fleksible organisationsformer. Sådanne organisationer er mindre detailstyrede, mere målstyrede. Krav til målopfyldelse kan være stramme. Men ordrer og detaljerede regler erstattes med større grad af selvbestemmelse. Værdier, der kommunikerer ud til de nederste led i organisationen, og/eller økonomiske tilskyndelser bliver vigtige supplerende styringsinstrumenter til at få organisationen til at danse i takt.

Ændringer i organisationsformer kan aldrig være entydige. Der vil altid være en mangfoldighed af typer, fordi organisationer skal tilgodese forskellige formål – retssikkerhed, forudsigelighed, fleksibilitet – eller politisk kompromisdannelse (Beck Jørgensen, 2003b). Når flade, netværksprægede organisationer set i et moderniseringsperspektiv alligevel antages at være mere



overlevelsedygtige inden for mange af samfundets sektorer, hænger det bl.a. sammen med udbredte behov for (a) større motivation og dermed større produktivitet, (b) større udnyttelse af medarbejdernes kreativitet og dermed evne til at nå det ekstraordinære frem for det rutineprægede samt (c) større fleksibilitet og omstillingsevne. Sådanne organisationsformer præger hele samfundet.

#### KVALIFIKATIONSKRAV OG VIDENSRESSOURCER

At et informationssamfund idealtypisk er karakteriseret ved stigende kvalifikationskrav, kræver ikke nærmere argumentation. Idealtypisk sker der endvidere en ændring i karakteren af de efterspurgte kvalifikationer – med større vægt på selvstændighed og omstillingsevne, social kompetence og samarbejdsevner.

Det går stik imod den idealtypiske beskrivelse af industrisamfundet, hvor industrialismens logik fører til arbejdets fremmedgørelse som følge af arbejdets degradering (Braverman, 1974). Forvandlingen af håndværkeren til ufaglært fabriksarbejder, af den betroede funktionær til flipproletar i endeløse kontorlandskaber, af butiksekspedienten til kassedame, er de traditionelle stereotyper. De fleste beskrivelser anerkender dog i større eller mindre grad den modgående tendens, der består i, at der opstår nye erhverv og stillingsgrupper med mere kvalificeret arbejde. I den forstand har der aldrig eksisteret et rendyrket industrisamfund. Tilsvarende kommer der nok heller aldrig til at eksistere et rendyrket informationssamfund. Men det er dog karakteristisk, at der i 2000 var to tredjedele af lønmodtagerne, der svarede, at det „indgår som del af deres arbejdsforpligtelse selv at gennemføre egne ideer og planlægge vigtige arbejdsopgaver“. I 1985 var andelen kun en tredjedel (Goul Andersen, 2003d). Tallene er illustrative for den hovedtendens, der beskrives i faglitteraturen (Kern & Schuman, 1984).

Er der relativ enighed om at se lønarbejdets opgradering som et lyspunkt ved informationssamfundet, er bekymringen til gengæld, at mange ikke kan honorere de større kvalifikationskrav. Informationssamfundet kan skabe et marginaliseringsproblem på arbejdsmarkedet, fordi efterspørgslen efter ufaglærte reduceres, og fordi de høje europæiske mindstelønninger hæmmer udviklingen af lavproduktive servicejob. Mange mener derfor, at ligheden kommer under pres – at valget står mellem lighed og beskæftigelse (Rasmussen & Andersen, 2002; Esping-Andersen, 2002). I det hele taget er det i dag mere den vidensbaserede økonomi end globaliseringen, der ses

som kilde til marginaliseringstrusler på arbejdsmarkedet (Rasmussen & Andersen, 2002). Nogle mener dog, at stigningen i kvalifikationskravene er overdrevet, og at der sker en kunstig øgning af de formelle krav, der skaber unødvendige barrierer.

En anden bekymring knytter sig til bagsiden af fleksibiliteten i form af vækst i atypisk beskæftigelse: Deltidsarbejde, midlertidige job etc. Kravet om fleksibilitet betyder, at det sociale ansvar, store virksomheder i mange lande tidligere påtog sig for udtjente medarbejdere, bliver sværere at opretholde (Gautié, 2002), og/eller at virksomhederne undlader at ansætte medarbejdere på fast kontrakt med de sociale rettigheder, der følger med. Her i landet går det måske lidt den modsatte vej: Danmark hører til gruppen af liberale lande med ringe jobbeskyttelse, men til gengæld påtager arbejdsgiverne sig stadig flere sociale forpligtelser (Martin, 2003). Desuden er det omstridt, i hvor høj grad væksten i atypiske ansættelsesformer stammer fra virksomhedernes arbejdskraftefterspørgsel eller den fra lønmodtagernes side ændrede efterspørgsel efter beskæftigelse, som kan ses som effekt af individualiseringen, jf. nedenfor.

Nogle forestiller sig, at informationssamfundet kan føre til stigende international konkurrence om en lille elite af nøglemedarbejdere, hvis aflønning helt kan sprænge traditionelle indkomstgrænser – på samme måde som nogle fodboldspilleres indkomster bryder alle kendte grænser. Det sætter i givet fald også ligheden under pres – men i den høje ende: Det er ud fra en sådan tankegang, nogle økonomer mener, marginalsatten for højtlønnede vil komme under pres, fordi denne elitearbejdskraft vil blive mere internationalt mobil (Andersen, 2002).

#### SOCIAL STRUKTUR

Under alle omstændigheder medfører informationssamfundet ændringer i den sociale struktur og i dertil hørende livsformer. Den traditionelle industriarbejder – og dermed ligestillede i andre erhverv – er en uddøende race, også inden for industrien. Den typiske lønmodtager i informationssamfundet er snarere det, Wright (1978) engang kaldte semi-autonom lønarbejder – en lønmodtager med ganske betydelig kontrol over egen arbejdsituation og med sin egen lille „kapital“ i form af personlige kvalifikationer. En sådan størrelse er lidt af en mellemting mellem de tidligere klasser: Selvstændighedstrang og en vis portion individualisme til fælles med den selvstændige, en vis portion karriereorientering til fælles med ansatte ledere, og

den grundlæggende afhængighed til fælles med de traditionelle lønarbejdere.

Det har været foreslået (Bell, 1973), at det postindustrielle samfund er et „meritokratisk“ samfund, kendetegnet ved betydelig økonomisk ulighed, der er en følge af ulighed i kvalifikationer – i stedet for tidligere tiders medfødte ulighed og ulighed i kapitalbesiddelse, som imidlertid gjorde det muligt for de besiddelsesløse og mindre privilegerede at gøre op med uligheden. Lægger vi til grund, at den semi-autonome lønarbejder med varierende grader af kvalifikationer er hovedfiguren i informationsamfundet, er der dog ingen grund til at forvente store ændringer i uligheden. Selv om radikale lighedsfordringer undermineres, vil det næppe skabe større accept af stor ulighed. Herudover vil det nu som tidligere være politik og magtforhold, der er afgørende, herunder de institutioner, som politiske aktører formår at opbygge med henblik på at øge eller mindske uligheden.

#### ÆNDRINGER I KULTUR OG RATIONALITETSFORMER M.V.

Som sagt henviser begrebet informationsamfund ikke kun til ændringer i teknologi og organisation, men også til ændringer i kultur og rationalitetsformer, samt i mediestruktur og kommunikation. Hertil kommer ændringer i betingelser for politisk meningsdannelse, som behandles sammen med diskussionen om konsekvenser for magt og demokrati. Listen kan forlænges, men ovenstående er de vigtigste i nærværende sammenhæng.

#### NYE RATIONALITETSFORMER

Industrisamfundet bygger grundlæggende på en filosofi om fremskridt som naturbeherskelse – en udviklingsoptimisme, der var styrende for den industrielle vækst helt frem til sidste tredjedel af det 20. århundrede. Det er denne, der fik nogle postmodernister til helt at undsige rationaliteten – og de allerfleste moderniseringsteoretikere til at påpege en fundamental krise for industrisamfundet (Kumar, 1980). For sideeffekterne i form af forurening og rovdrift på råstoffer antog mere og mere ødelæggende dimensioner.

Opgøret med industrisamfundets filosofi om naturbeherskelse er ikke slut, i nogle lande som USA er det endda ikke kommet særlig vidt, og i andre sker der midlertidige tilbageskridt. Men idealtypisk er udviklingen gået fra at ignorere problemet, over diskussioner om strømforhold og *end of pipe*-løs-

FIGUR 3.2.

Industrisamfund og informationssamfund som idealtyper. Kultur- og rationalitetsdimensionen

	INDUSTRISAMFUND	INFORMATIONSSAMFUND
Rationalitetsformer	Naturbeherskelse	Rene teknologier. Bæredygtighed
Individualisering	Individets frisætning	Hyper-individualisering
Refleksivitet: fornuftsaseret kritisk stillingtagen på basis af stadig ny information	Moderat	Radikal
Dominerende værdier	Materialisme	Postmaterialisme
Medier og kommunikation	Aviser og radio	Tv og internet

ninger (længere rør, som man kan se på de forskellige generationer af skorstene på fjernvarmeverkerne) mod udviklingen af rene teknologier. Den lineære sammenhæng mellem vækst og energiforbrug, og mellem vækst og forurening er brudt. Idealtypisk er informationssamfundet et samfund med renere teknologier og mere bæredygtig vækst. Denne udvikling er langtfra afsluttet – nogle vil sige, at den først lige er begyndt – men kurven er knækket.

#### KULTURELLE ÆNDRINGER OG VÆRDIÆNDRINGER

Man sonderer ofte mellem individualisering som en social proces og individualisme som værdi (Goul Andersen, 1998: 51-57). Individualiseringen – frisætningen af individet fra traditionelle fællesskaber – er en af sociologiens klassikere. Når det alligevel fremhæves som noget nyt, hænger det sammen med radikaliseringsen af denne tendens (Giddens, 1990; 1991) – hyper-individualiseringen, om man vil. Individer *fødes* principielt ikke længere ind i fællesskaber ud over familien, og de *kommer* ikke længere ind i fællesskaber; de *vælger* i udpræget grad fællesskaber – og evt. skiftende fællesskaber over livsforløbet. Fællesskaber dannes på basis af fælles værdier og interesser, ikke pr. automatik på grund af nabofællesskab eller for den sags skyld arbejdsfællesskab – og slet ikke på grund af de fællesskaber, man fødes ind i.

Det tager ikke nødvendigvis livet af de traditionelle fællesskaber. Eksempelvis lever familien videre, undertiden endda i bedste velgående. Men det ændrer ikke ved princippet, for idealtypisk skifter familien karakter til et

„rent forhold“ (Giddens, 1992), dvs. holdt sammen for dets egen skyld og ikke af ydre, eksempelvis økonomisk, nødvendighed. De traditionelle fællesskaber er så at sige ikke længere så traditionelle, at det gør noget.

Individualiseringen betyder idealtypisk også frihed til at vælge (og løbende revidere) sit eget livsprojekt. Det indebærer en „de-standardisering af livsforløbet“ (Naegele m.fl., 2003). Det standardiserede livsforløb: Uddannelse, overgang til beskæftigelse, lang erhvervsaktiv periode, efterfulgt af pensionering, nedbrydes. Eksempelvis således, at uddannelse starter sent, kombineres med erhvervsarbejde og strækkes – undertiden meget langt – frem i livsforløbet; eller således, at folk vælger omskoling til andet erhverv midt i livsforløbet, foretager forskellige kombinationer af erhvervs- og omsorgsarbejde over livsforløbet, holder sabbatperioder osv. Den danske velfærdsstat begrænser disse tendenser, sammenlignet med kontinentaleuropæiske lande – men de gør sig også gældende her, de kommer på tværs af administrative systemer og politiske mål, og de skaber nye sociale risici.

Individualisme som social orientering eller politisk værdi er et mangedimensionalt begreb, både begrebsligt og empirisk (Halman, 1996; Halman & Gevers, 1997). Man taler normalt om to hoveddimensioner: Den første er individualisme forstået som egoisme: Enhver er sin egen lykkes smed. Den er ikke nødvendigvis forbundet med informationssamfundet. Meritokratiske tendenser kan tale for en sådan udvikling, men behov for samarbejde og sociale kompetencer kan tale imod.

Den anden hoveddimension, autonomitrangen, er derimod snævert forbundet med informationssamfundet. Muligheden for selvbestemmelse og for at kunne vælge er logisk forbundet med både den kulturelle individualisering og med ændringerne i arbejdsprocesser og social struktur. Det er også en individualisme, der „stritter imod“ arbejderbevægelsens traditionelle kollektivismen. Men det er en individualisme, der udmærket kan være solidarisk.

#### REFLEKSIVITET

Refleksivitet, hvorved forstås fornuftsbaseret kritisk stillingtagen på basis af ny viden og information, er en grundlæggende del af moderniteten, som den har udviklet sig fra oplysningstiden og fremover. Det nye består i dens radikalisering. Industrisamfundet var stadig baseret på en forholdsvis mekanisk accept af autoritet og tradition. I et refleksivt samfund har normer, traditioner og autoriteter hårde vilkår. Autoriteter og regler accepteres ikke, fordi de er autoriteter og regler, men fordi de kan begrundes fornuftsmæssigt, fordi de kan

legitimeres. Traditioner, der ikke kan forholde sig kritisk til deres eget grundlag, ophører med at være traditioner, men ændrer sig til fundamentalismer – religiøs fundamentalisme, politisk fundamentalisme etc. (Giddens, 1990).

#### POSTMATERIALISME

Postmaterielle værdier er en af de mest udførligt analyserede værdiændringer i faglitteraturen (Inglehart, 1990; 1997). Postmaterielle værdier – vægt på selvrealisering, medbestemmelse og æstetiske værdier – forklares normalt med stigende velstand, der fører til en opprioritering af højere ordens behov, frem for materielle behov. Den faldende prioritering af materielle behov – relativt, vel at mærke: „Postmaterialister“ er netop dem med de gode bøffer i fryseren og den gode vin på hylderne – forklares også med faldende grænsenytte.

Sammenknytningen af værdier og økonomisk velstand er omdiskuteret. Men der er forholdsvis bred enighed om, at værdier som selvrealisering, medbestemmelse og æstetiske værdier får stigende prioritet. Når det gælder selvrealisering og medbestemmelse, går påstanden om sådanne værdiændringer også umiddelbart i spænd med påstanden om organisatoriske ændringer. Derimod passer Ingleharts forklaring af miljøbevidsthed som en slags „luksusfænomen“ nok bedre på naturfredningsbevægelsen i første halvdel af det 20. århundrede end på de globale og i sidste ende livstruende miljøproblemer, der er knyttet til det klassiske industrisamfund.

#### MEDIER OG KOMMUNIKATION

En mindst lige så væsentlig ændring, når det gælder den kulturelle dimension, er ændringerne i mediestruktur og -brug. Denne diskussion er ikke ny. Massekommunikation og dens potentialer har været omdiskuteret siden mellemkrigstiden – og ugleset for dens skyggesider, som diktatorer som Stalin, Mussolini og navnlig Hitler forstod at udnytte.

Der er dog en klar forskel mellem industrisamfundets medier: Aviser og radio – der i lande som Danmark var underlagt henholdsvis partierne og staten – og tv og internet. Ligesom først bogtrykket, senere aviserne, telegraf og telefon og til sidst radio gav tigerspring i mulighedsbetingelserne for politisk kommunikation, betyder informationsamfundet et nyt tigerspring – en radikaliserings af den komprimering af tid og rum, der hører moderniteten til.

Irak-krigen i 2003 var et glimrende eksempel: Man kunne følge krigen i frontlinjen *live* under indtagelse af aftenkaffen – og ved siden af krigen på slagmarken udkæmpedes krigen i lige så høj grad i medierne – kampen om folks hjerter: irakerne, de krigsførende landes befolkninger, de arabiske tilskuere og resten af verden.

Men medierne betyder også en forstærkning af politiske leders – og andre politiske aktørers – legitimeringsbehov. Evnen til at kunne definere problemer i medierne – eller få medierne til at viderebringe problemdefinitioner – bliver mere og mere afgørende i informationsfundet. Det er én blandt mange ændrede rammebetingelser for magt og demokrati.

#### ÆNDRERE RAMMEBETINGELSER FOR MAGT OG DEMOKRATI I INFORMATIONSSAMFUNDET

Disse ændrede rammebetingelser knytter sig til alle niveauer af de ovenfor omtalte ændringer: IT-revolutionen gør det lettere for borgere at danne netværk, herunder på tværs af landegrænser, og gør det muligt for almindelige borgere at fremskaffe snart sagt al tænkelig information *online*. Det kan bidrage til at skabe større jævnbyrdighed i magtressourcer mellem borgere og politikere, eller mellem eksperter/professionelle og almindelige mennesker, men det kan også bidrage til at skabe ny ulighed i deltagerressourcer – et „digitalt skel“ (Norris, 2001) mellem ressourcestærke og ressource svage – så den politiske ulighed forstærkes.

Skiftet fra et hierarkisk samfund til et netværkssamfund vedrører ikke kun virksomheder og arbejdsliv, men også den offentlige sektor og den politiske organisering i samfundet. I den udstrækning, samfundsudviklingen går fra hierarki til netværk, kan det alt andet lige bidrage til at skabe større indflydelses- og deltagermuligheder både på jobbet (medarbejderindflydelse) og i den offentlige sektor (brugerindflydelse). Samtidig vil hypotesen være, at nærdemokratisk indflydelse i informationsfundet mere udøves individuelt eller via uformelle netværk end via valgte repræsentanter (som eksempelvis samarbejdsudvalg, skolebestyrelser o.l. – der mere afspejler industrisamfundets organisationslogik). Et kendetegn ved netværksprægede organisationer er også, at magtdistancen er forholdsvis lav, og at leders legitimitet – og evne til at få ting gennemført – ikke bygger så meget på deres formelle position som på deres evne til at legitimere sig som en slags anførere.

Når det gælder folkelig politisk deltagelse i informationsfundet, er

FIGUR 3.3.

Industrisamfund og informationssamfund som idealtyper. Mulige konsekvenser for magt og demokrati

	INDUSTRISAMFUND	INFORMATIONSSAMFUND
Effekter af teknologi og organisation	Foreninger og hierarkiske organisationer	Fleksible, netværksbaserede deltagelsesformer. Flere påvirkningsmuligheder i hverdagen
Social struktur	Ledelse accepteres. Ledelse overlegen i vidensressourcer	Ledelse må legitimeres. Vidensmonopoler nedbrydes. Fare for digital opsplitning?
Individualisering	Kollektive ressourcer, klassemobilisering. Lighed i deltagelse	Større individuelle ressourcer. Fare for ulighed og/eller marginalisering?
Refleksivitet: fornufts-baseret kritisk stilling-tagen på basis af stadig ny information	Kollektiv deltagelse, medbestemmelse	Individuelle deltagelsesformer, valgmuligheder
Materialisme/postmaterialisme	Magt accepteres, tradition accepteres. Faste identiteter	Større krav til begrundelse, legitimeringstraditioner bliver fundamentalismer. Mere flydende og usikre identiteter
Politiske problemer	Materialisme	Postmaterialisme: vægt på deltagelse, medbestemmelse, selvrealisering, æstetiske værdier
Magtressourcer	“Eksisterer”	“Defineres”: definitions-magt/diskursiv magt/italesættelse bliver stadig vigtigere. Dels på grund af legitimeringsbehov, dels på grund af problemers ofte usikre karakter
	Økonomi, organisatorisk styrke, tvangsmagt	Økonomi, evne til at definere problemer

forventningen, at fleksible, netværksprægede deltagelsesformer afløser institutionaliserede og hierarkiske former som partier og interesseorganisationer – ikke på grund af mistillid, men ganske enkelt fordi fleksibel, ad hoc baseret deltagelse er mere effektiv og deltagelsen mere motiverende.

Individualisering og refleksivitet har betydning for den politiske identitetsdannelse. En umiddelbar politisk følge af individualiseringen er, at også valg af politiske fællesskaber – og valg af parti – i stigende grad vil ske på basis af fælles værdier, ikke på basis af fælles sociale karakteristika eller traditionelle sociale bånd. Også her er der tale om mere bevidste valg – hvilket



ikke udelukker, at disse valg kan være påvirket af folks sociale placering og de interaktioner, de indgår i.

Men individualisering betyder også valg af livsstil og identitet, der i sig selv kan have politiske implikationer. Mange sociologer har således talt om, at såkaldt livspolitik eller subpolitik bliver et vigtigt aspekt af politik. Det kan vedrøre diskussion af normer for, hvordan man bør leve, mulighed for selvudfoldelse eller faktiske begrænsninger herfor. Det kan komme til udtryk i såvel hverdagens „lille demokrati“ på arbejdspladsen som i umiddelbart private handlinger som forbrugsvalg: Hverdagsliv og politik smelter så at sige sammen.

Det kan også dreje sig om at definere sin egen identitet i en situation, hvor netop de mange valgmuligheder giver stor usikkerhed. Det har i mange år været beskrevet som navnlig et af ungdommens problemer. Hvem er jeg, og hvad skal jeg gøre? Det kan føre til en leg med skiftende eller blandede identiteter – eller det kan paradoksalt nok undertiden føre til valg af ekstreme, ikke-refleksive identiteter såsom politisk eller religiøs fundamentalisme, eller andre faste holdepunkter for unge med usikker identitet.

De politiske konsekvenser er bl.a., at der stilles stadig større krav til magtens legitimering. Alle politiske aktører må i en vis forstand kunne legitimeres sig for at fastholde politisk indflydelse. Viden og argumenter (evne til at skabe fælles forståelse) bliver mere vigtige ressourcer. Skal man fastholde den klassiske skelnen mellem magt og indflydelse, kan man sige, at indflydelse erstatter magt. Det er overtalelse, mere end det er trussel om sanktioner, der er det afgørende.

Som påpeget af Beck (1986) er der nok også en generel tendens til, at problemer ikke er så indlysende som tidligere. Beck nævner selv uoverskuelige miljøproblemer, men det kunne lige så vel være økonomiske sammenhænge. Ligesom den globale opvarmning er svær at forholde sig til, er det også svært at forholde sig til forsørgerbyrden i 2040 eller arbejdsmarkedets strukturproblemer – medmindre man formår at definere sådanne problemer, så de fremstår som enkle og entydige.

Forventningen vil således være, at både på grund af problemernes karakter, stigende refleksivitet og stigende formidling via medierne bliver diskursiv magt, eller definitionsmagt, stadig vigtigere i informationssamfundet. Det betyder også, at centrale magtressourcer – ud over de økonomiske ressourcer – bliver vidensmagt – og evne til kommunikation.

## INSTITUTIONELLE FORSKELLE

Moderniseringsteorier som de ovenstående har en stor skavank: De er forholdsvis blinde over for institutioner, her forstået både som organisationer og som regler og procedurer. Ved overgangen til industrisamfundet betød det eksempelvis meget i et land som Danmark, at der i forvejen var et lavsvæsen. Det kom til at danne udgangspunkt for organiseringen af de faglærte arbejdere og siden for de ufaglærte. Og ved overgangen til informations-samfundet er navnlig velfærdsstaten af afgørende betydning.

Ændringerne får ganske forskellige konsekvenser i eksempelvis USA og Storbritannien, Skandinavien og de kontinentaleuropæiske lande (Swank, 2001). Eksempelvis vil sandsynligheden for en digital opsplittning af samfundet afhænge af, om der i forvejen er stor eller ringe lighed. Ændringerne i efterspørgslen efter kvalifikationer kan i nogle lande føre til en stor udbredelse af lavtlønnede „junkjob“, i andre lande til stigende arbejdsløshed for ufaglærte, og i atter andre lande til øget beskæftigelse i den offentlige sektor og/eller forstærket uddannelses- og efteruddannelsesindsats. Tilsvarende er tendensen til de-standardisering af livsforløbet universel, men den slår eksempelvis mindre kraftigt igennem i de skandinaviske lande, hvor hele systemet er tilpasset – og fremmer – livslangt lønarbejde for både mænd og kvinder.

De institutionelle effekter rækker også ud over velfærdsstaten i snæver forstand. Der kan eksempelvis være vidt forskellige traditioner for nærdemokratisk indflydelse, for faglig organisering (hvor systemet for arbejdsløshedsforsikring er afgørende), eller vidt forskellige mediestrukturer fra land til land. Både når det gælder globaliseringen og overgangen til informations-samfundet, må effekterne altid vurderes i forhold til de institutionelle særtræk i det enkelte land.

DEL II

**BORGERNE**



## ET LEVENDE DEMOKRATI? POLITISK ENGAGEMENT, DELTAGELSE OG IDENTITET

*Sammenlignet med andre lande har Danmark stadig et blomstrende foreningsliv, men deltagelsen har forskudt sig i retning mod mere situationsbestemte og individualiserede deltagelsesformer, der i højere grad retter sig mod beslutningers iværksættelse og hverdagen for den enkelte. Det afspejler ikke faldende politisk engagement eller stigende afmagt over for de store spørgsmål, heller ikke stigende mistillid, men det betyder en svækkelse af forbindelsen mellem beslutningstagere og befolkning.*

Det danske demokrati var i det 20. århundrede stærkt præget af arbejder- og bondebevægelsens kollektive politiske mobilisering, der startede allerede i slutningen af det 19. århundrede og var med til at sikre en ret høj folkelig deltagelse og stærke forbindende kanaler mellem befolkning og ledere. Det gjaldt ikke mindst de politiske partier, der på toppen i 1947 organiserede 27 pct. af de stemmeberettigede – og dermed den politisk interesserede fortrap af de samfundsgrupper, partierne repræsenterede. Valgdeltagelsen nåede tidligt over 80 pct. og kulminerede i 1960'erne og 1970'erne tæt på de 90 pct. På grund af den kollektive mobilisering af resourcesvage samfundsgrupper i partier og foreninger var klasseforskellene i politisk deltagelse ret små (Jeppesen & Meyer, 1964; Goul Andersen, Buksti & Eliassen, 1980).

Nogenlunde samtidig med at industrisamfundet begyndte at gå på hæld, kom der opbrud i dette deltagelsesmønster (Svensson & Togeby, 1986). Partiernes medlemstal faldt, og ligesom i andre lande gik det særligt hårdt ud over arbejdernes partimedlemskab. Til gengæld mobiliserede nye græsrodsbevægelser i 1970'erne på en række nye emner, f.eks. miljø- og energipolitik, kvindefrigørelse eller solidaritet med den 3. verden. Også fagbevægelsen oplevede en mobiliseringsperiode med høj aktivitet, ikke mindst blandt unge, kvinder og offentligt ansatte, med kamp mod løndgreb og mod, hvad der blev opfattet som nedskæringer i velfærden.

Men mobiliseringen holdt ikke. Hverken for fagbevægelsen eller græsrodsbevægelsen. Efter fredsbevægelsen i begyndelsen af 1980'erne sygnede græsrødsbevægelserne hen. Fagbevægelsen ømmede sig over faldende deltagelse og så småt også over frafald af medlemmer. Den aktive bondebefolkning svandt yderligere ind. Partiernes medlemstal fortsatte nedad til fem pct. i 2000. I starten af 1990'erne var der også tegn på faldende valgdeltagelse. 1990'erne har kunnet ligne en form for passivt tilskuerdemokrati, hvor folk interesserer sig mere for andre ting end politik – og koncentrerer sig om det, der umiddelbart angår dem selv, hvis de endelig deltager.

Det er vel nogenlunde det billede, der har været fremherskende i offentligheden, og det kunne være fristende at kæde det sammen med den overordnede samfundsudvikling, f.eks. med individualiseringen eller med afmagtsfølelse som følge af politikkenes større kompleksitet i informations-samfundets, europæiseringens og globaliseringens tidsalder.

Men man kan også forestille sig, at informationssamfundet tværtimod har styrket det politiske engagement og orienteringen mod fælles interesser, og at det snarere er manglende udsigt til resultater, der ligger bag den faldende deltagelse i landspolitiske spørgsmål. Hvis der overhovedet er tale om faldende deltagelse. Kapitlet her sammenfatter undersøgelser, der enten måler deltagelsen „fra oven“ ved at se på foreningsliv og politiske bevægelser mv., eller „fra neden“ ved at se på den enkelte borgers politiske deltagelse:

- hvor høj er den politiske deltagelse, og er den faldende eller stigende?
- hvordan ser det ud sammenlignet med andre lande?
- bliver ulighederne i den politiske deltagelse større eller mindre?
- hvordan har deltagelsesmønstret ændret sig – og påvirker det demokratiets vilkår?

Men ét er borgernes deltagelse i politik og foreningsliv. Et andet er det noget bredere spørgsmål om, hvordan de som medborgere er en del af det politiske fællesskab (Goul Andersen, 2002f; Togeby, 2003). Det går videre end deltagelsen: Hvordan ser borgerne den politiske verden og deres egen rolle deri, hvordan forholder de sig til politik – og til andre medborgere – og i hvilken grad føler de, at de har kontrol over deres egen situation? Kapitlet her begrænser sig til nogle få aspekter:

- graden af politisk engagement og involvering,
- følelse af at kunne påvirke politik – „politisk effektivitetsfølelse“,

- følelse af mulighed for at kunne påvirke sin egen hverdag,
- orientering mod egeninteresse eller samfundsinteresser samt
- tillid til politikere og til andre medborgere.

## POLITISK DELTAGELSE ER MANGE TING

Samfundsforskningens syn på, hvad politisk deltagelse er, har ændret sig – delvist som afspejling af, at politik foregår på nye måder. Engang blev kun valgdeltagelse og deltagelse i politiske partier set som politisk deltagelse. I dag defineres politisk deltagelse normalt som alle handlinger, der søger at påvirke det endelige udfald af politik (Parry, Moyser & Day, 1992; Torcal, Teorell & Montero, 2002). Det sidste afspejler en stigende bevidsthed om implementering: Politikken skal ikke kun besluttes, den skal også føres ud i livet. Hvilken virkning f.eks. en folkeskolereform får, afhænger af opfølgningen i Undervisningsministeriet, i kommunerne, i lærernes organisationer, på den enkelte skole – og ikke mindst hos den enkelte lærer. Det udvider feltet for det politiske. For at handlinger skal defineres som politiske, må de dog vedrøre andet og mere end én selv – de skal sigte mod noget kollektivt. Denne afgrænsning efter hensigt følger vi også her, men den er ikke uproblematisk, og den er ikke skarp.

Desuden ligger megen deltagelse lige på grænsen. Der er navnlig fire grænsetilfælde. Det første er *medlemskab og deltagelse i foreninger* i almindelighed. Ikke kun miljøorganisationer, fagforeninger og andre foreninger, der kæmper for brede, kollektive interesser, har betydning for politik. Selv en idrætsforening vil ofte deltage i kampen om kommunens budget. I den forstand er den også politisk. Men medlemmer melder sig sjældent ind i en idrætsforening for at påvirke kollektive mål. Afgrænsningen afhænger således af, om man ser på konsekvensen af eller sigtet med handlinger.

De øvrige grænsetilfælde skyldes nye deltagesmønstre. Det gælder *økonomiske bidrag*: Nogle organisationer er rene støtteforeninger, i og med at medlemsaktiviteten stort set består i at betale kontingent. I pagt med tidsåndens travlhed og individualisme kan der også være borgere, der foretrækker et sådant „tegnebogsmedlemskab“ (Jordan & Maloney, 1997; Putnam, 2000). Modsat medlemskab i idrætsforeninger må økonomiske bidrag til foreninger, der primært søger at påvirke kollektive beslutninger, regnes som politisk deltagelse – men det er en yderst individualiseret form for deltagelse.

Det næste grænsetilfælde er *politisk forbrug*. Det omfatter både boykotaktioner og tilvalg i det daglige, f.eks. af økologiske produkter. Også disse handlinger må regnes som politiske, hvis de sigter mod at opnå et kollektivt

FIGUR 4.1.

Typologi af politiske deltagerformer

		KOLLEKTIV HANDLING	INDIVIDUEL HANDLING	
		Kollektivt sigte	Kollektivt sigte	Individuelt sigte
"INPUT- SIDEN": Påvirke reglers tilblivelse	Institutionel	Partideltagelse, deltagelse i for- eninger med poli- tisk sigte	Valgdeltagelse	
	Situations- bestemt	Deltagelse i græs- rodsaktioner, kontakt til medier, kontakt til politi- ker/embedsmand	Underskriftindsam- ling, økonomiske bidrag, læserbrev, kontakt til politi- ker/embedsmand	(Kontakt til politi- ker/embedsmand)
"OUTPUT- SIDEN": Påvirke forvaltning af regler	Institutionel	Brugerbestyrelser, samarbejdsudvalg		
	Situations- bestemt	"Lille demokrati"	Politisk forbrug, ("lille demokrati")	"Lille demokrati", (kontakt til politi- ker/embedsmand)

mål (Goul Andersen & Tobiasen, 2001: 12), hvorimod køb af økologiske produkter alene på grund af smagen eller sundheden i princippet ikke adskiller sig fra andet forbrug. Men netop fordi motiverne ofte er blandede, er grænsedragningen ikke skarp.

Det fjerde grænsetilfælde er det, man kalder *det lille demokrati* (Petersson, Westholm & Blomberg, 1989). Det henviser til brugerpåvirkning i offentlige institutioner samt til indflydelse på arbejdspladsen. Her tænkes ikke på deltagelse i institutionsbestyrelser eller samarbejdsudvalg. Deltagelsen omfatter alle handlinger, hvor folk alene eller sammen med andre forsøger at gøre noget for at ændre på forholdene, typisk ad hoc og gennem uformelle kanaler. Det kan enten være med henblik på egen situation eller på fleres vegne, eksempelvis via klasseråd i skolen. Når det gælder arbejdspladsen, er det en klassisk diskussion, i hvor høj grad denne deltagelse bør sidestilles med politisk deltagelse. Mange hævder, at arbejdet er så centralt i folks liv, at indflydelse her i sig selv har afgørende demokratisk betydning (Dahl, 1989), andre at det er vigtigt for demokratisk læring (Pateman, 1970). Desuden er det i sig selv væsentligt, at deltagelsen indebærer en styrkelse af medborgernes kontrol over deres egen situation i hverdagen. Endelig er det vigtigt at se, hvordan deltagelsesformer kan supplere og evt. erstatte hinanden i takt med, at samfundsudviklingen åbner nye muligheder. Både når vi taler om arbejde



og offentlig service, må den uformelle deltagelse ses som alternativ til institutionaliseret deltagelse via samarbejdsudvalg eller brugerbestyrelser.

Figur 4.1. grupperer forskellige deltagelsesformer ud fra de kriterier, vi har diskuteret indtil nu. Den politiske deltagelse kan rette sig mod „input“-siden af det politiske system, dvs. mod de politiske beslutninger i Folketinget eller byrådet, eller den kan rette sig mod „output“- eller implementeringssiden: Serviceydelser og lovenes forvaltning. Deltagelsen kan foregå under stærkt institutionaliserede former, som ved folketingsvalg og foreningsmedlemskab, eller den kan være uformel, situationsbestemt og dermed også enkeltsagsorienteret. Dernæst kan deltagelsen være kollektiv eller individuel – og den kan endelig have kollektivt eller individuelt sigte.

#### **STIGENDE ENGAGEMENT, MINDRE AFMAGTSFØLELSE**

Lige så vigtig som politisk deltagelse er det, at borgerne indgår i en levende politisk debat, og at de overhovedet er i stand til at deltage: Det forudsætter, at de er politisk engagerede, og at de er i stand til at overskue politikken – trods al kompleksitet. Her har moderniseringsoptimister forventet en mobilisering som følge af højere uddannelse og øget politisk information via medierne (Dalton, 1988: 23; Inglehart, 1990: 359), mens pessimister har forventet det modsatte og har set det bekræftet i det tilsyneladende fald i den kollektive politiske mobilisering.

Systematiske undersøgelser giver for Danmarks vedkommende optimisterne delvis ret. Tabel 4.1 viser udviklingen i politisk interesse, deltagelse i politiske diskussioner og oplevelse af, at politik er kompliceret, over en 30-årig periode.<sup>1</sup> Den politiske interesse har været stigende over tid.<sup>2</sup> Ikke så meget, som man kunne forvente ud fra det højere uddannelsesnivea, men stigning er der, og der er også en stigende politisk diskussionslyst. Sidst, men ikke mindst, føler borgerne i mindre grad end tidligere, at politik er uoverskuelig. Ganske vist svarer flertallet enig på spørgsmålet: „Undertiden er politik så indviklet, at folk som jeg ikke rigtigt kan forstå, hvad der foregår“ – spørgsmålet er „let“ at besvare bekræftende – men andelen, der erklærer sig „helt enig“, er faldet fra 52 til 29 pct., og andelen af uenige er fordoblet. Andre dataserier viser en lignende langtidstendens til større politisk kompetence (Goul Andersen, 2003d). Når det gælder vælgernes større selvtillid siden 1994, kan korttidsfaktorer måske også spille ind – f.eks. at (svære) økonomiske emner næsten er røget ud af den politiske dagsorden.

TABEL 4.1.

Politisk engagement: politisk interesse og diskussion om politik med venner samt oplevelse af politik som kompliceret, 1971-2001. Pct.

	1971	1979	1990	1994	1998	2001
Politisk interesse: meget eller noget <sup>1</sup>	59	62	63	63	72	70
Diskuteret politik med venner <sup>2</sup>	54	44	59	62	65	66
Politik indviklet: uenig eller neutral <sup>3</sup>	20	34	30	27	42	42
Antal svarpersoner (N)	1302	1914	974	2021	2001	2026

Anm.: Aldersafgrænsningen er 21 år i 1971, 18 år de øvrige år.

Kilde: Valgundersøgelserne (jf. Goul Andersen, 2003d).

1. "Vil De sige, at De er meget interesseret i politik, noget interesseret, kun lidt eller slet ikke interesseret i politik?"

2. "Har De i de sidste tre uger op til valget snakket om politik med ... nogle af Deres venner?"

3. "Undertiden er politik så indviklet, at folk som jeg ikke rigtigt kan forstå, hvad der foregår".

Til gengæld skal det stigende engagement ikke kun forklares med den generelle samfundsudvikling. Ikke alle lande kan udvise stigende interesse (van der Aarts & Wessel, 2002), og den politiske interesse i Danmark er den højeste i Europa. Eksempelvis viste en europæisk undersøgelse i 2000–2001, at andelen af politisk interesserede i Tyskland kun var 47 pct. og i Spanien kun 23 pct., mod 60 pct. i Danmark (Goul Andersen & Westholm, 2002). Andelen, der diskuterede politik, var 66 pct. i Danmark, mod 44 pct. i Tyskland og 36 pct. i Spanien. Kun de nordiske lande samt Holland og Schweiz kunne fremvise lignende interesse og diskussionslyst. Forskellen mellem landene er i øvrigt ret stabil (Gabriel & van Deth, 1995; Goul Andersen & Hoff, 2001: 24–27) – de nordiske lande skiller sig især ud ved en meget ringe andel, der „slet ikke“ er interesseret i politik. Det sidste skyldes formentlig både arven fra den kollektive mobilisering og de nordiske landes evne til at begrænse økonomisk fattigdom.

#### FORSKYDNINGER I DEN POLITISKE DELTAGELSE

Hvordan er det så gået med den politiske deltagelse? I det følgende inddrages både analyser, der bygger på spørgeskemaundersøgelser, og andre typer af undersøgelser for at tegne et nuanceret billede af udviklingen. Desuden undersøges sociale skævheder i deltagelsen. Allerede omkring 1980 kunne man se et nyt mønster i deltagelsen bryde frem, hvor de traditionelle bevægelser – partier, fagbevægelse, bondebevægelse, der i vid udstrækning havde været for de ressourcetsvage, blev udfordret af nye deltagelsesformer, bl.a.

græsrodsaktioner og individuel myndighedskontakt, der var kendetegnet ved langt større social ulighed (Goul Andersen m.fl., 1980). Den prognose syntes derfor nærliggende, at den sociale ulighed i deltagelsen ville blive større. Men som det vil fremgå, er det ikke så entydigt endda.

#### POLITISKE PARTIER, FORENINGER OG VALGDELTAGELSE

Foreningsformen er først og fremmest et barn af industrisamfundet, og derfor er det ikke så overraskende, at partierne er hårdt ramt af samfundsudviklingen. I Danmark er medlemstallet faldet fra pænt over 20 pct. af vælgerne frem til 1960'erne, til fem pct. i 2000. I andre lande er det gået samme vej – typisk fra et lavere udgangspunkt (se kapitel 10). Det er vigtigt, fordi det især er partierne, der giver mulighed for at påvirke den politik, der skal føres, fordi partierne repræsenterer et helhedssyn, og fordi partierne udgjorde det faste bindeled mellem den politiske elite og de vælgergrupper, de repræsenterede. I den forstand er der ikke noget, der kan erstatte partierne – heller ikke selv om det historisk måske har været meget oppefra og nedpåvirkning, der kendetegnede partierne.

Partierne havde også en klar overrepræsentation af lavtuddannede – arbejdere og bønder – og bidrog dermed til at udligne sociale skel i deltagelsen (Kristensen, 1980). Partiernes nedtur betyder i sig selv større sociale skel, og desuden er tilbagegangen langt større for arbejdere end for andre grupper. Partierne har i dag en lige så skæv social sammensætning som andre deltagelseskanaler – og så har de som de eneste ikke udlignet kønsskævheden – ca. to tredjedele af partimedlemmerne er mænd (jf. kapitel 10).

Det er også gået tilbage for fagbevægelsen – først blev den aktive deltagelse halveret i 1980'erne (Goul Andersen, 1993a), og i 1990'erne gav også lønmodtagernes faglige organisationsprocent efter, med et fald fra 86 pct. i 1990 til 82 pct. i 2000, stadig lidt over 1979-tallet på 80 pct. (Goul Andersen, 2003c). På grund af det danske system for arbejdsløshedsforsikring med frivilligt medlemskab af a-kasser (systemet findes også i Belgien, Sverige og Finland) er organisationsprocenten markant højere og tilbagegangen mindre end i de fleste andre lande – men til gengæld er der ret udbredt frustration og følelse af manglende indflydelse blandt medlemmerne (Jørgensen m.fl., 1993; Goul Andersen & Hoff, 2001: 93–113).

Det er ligeledes velkendt, at miljøorganisationerne er gået tilbage. Man kunne vente, at det ville gå tilbage for foreningslivet generelt, og en markant lavere deltagelse hos de unge kunne synes at bekræfte, at foreningerne er i

krise. Men analyser, hvor generationerne følges over livsforløbet, tyder dog på, at den lave foreningsdeltagelse blandt unge ikke kun er et generationsfænomen, men også et aldersfænomen, der udlignes over livsforløbet (Torpe, 2000). Og når det gælder foreningslivet som helhed, udlignes tilbagegangen for nogle foreninger af fremgang for andre. I særdeleshed pensionistorganisationer, men også mange andre foreninger har fremgang, og populært sagt klarer idrætsforeninger stadig konkurrencen med fitness-centrene.

Derfor kan man fortsat tale om „forenings-Danmark“. Næsten alle voksne danskere er medlem af mindst én forening; i 2000 står kun otte pct. helt udenfor, og gennemsnitligt er danskerne medlem af 3,2 foreninger (Goul Andersen, 2002d). I en lignende måling fra 1979 var der ti pct. uden medlemskab og et gennemsnit på 2,9 medlemskaber – og så omfattede 1979-undersøgelsen endda ikke personer over 70 år, hvoriblandt er væsentligt færre foreningsmedlemmer. Danmark tilhører da også sammen med de øvrige nordiske lande og Holland en eksklusiv gruppe af europæiske lande med ca. tre medlemskaber pr. indbygger (Goul Andersen, 2003c). Selv i Schweiz er tallet kun ca. to, i Tyskland godt ét, og i de fleste syd- og østeuropæiske lande langt under ét medlemskab pr. indbygger. Desuden er der sket en betydelig social udligning i foreningsdeltagelsen set under ét. Kønsforskellen i medlemskab er helt forsvundet, og mere overraskende er der også sket en indsnævring af klasse- og uddannelsesmæssige forskelle.

Forestillingen om, at aktiv foreningsdeltagelse falder, kan heller ikke bekræftes, jf. tabel 4.2. I 1998 var andelen af danskere, der var aktiv i mindst én forening, den samme som i 1979, nemlig 63 pct. Faldende aktivitet synes altså begrænset til fagforeningerne. Der er heller ikke udbredt „tegnebogs-medlemskab“ – i hvert fald ikke uden „rigtigt“ medlemskab: 43 pct. af danskerne har ydet økonomiske støttebidrag, men det er normalt til foreninger, de selv er medlem af, eller til humanitære organisationer. Når vi ser på *politiske* foreninger, er andelen af rene bidragsydere beskedne to pct. af befolkningen, ca. en tiendedel af medlemstallet. Derimod var der i 2000 43 pct. af danskerne, der angav at have ydet frivilligt ulønnet arbejde for en forening inden for det sidste år.

Oplysningerne om foreningslivets fortsatte vitalitet bekræftes også af undersøgelser af foreninger i lokalsamfundet (Torpe & Kjeldgaard, 2003). Således blev der i Aalborg registreret 2031 foreninger, hvilket var det næsthøjeste blandt seks tilsvarende mellemstore byer i Europa. Det viste sig også, at der stadig „fødes“ mange nye foreninger: En fjerdedel af samtlige foreninger i Aalborg var dannet inden for de seneste ti år.

TABEL 4.2.

Politisk deltagelse inden for sidste 12 måneder (18-69 år). Pct.

	1979 (18-70 ÅRIGE)	1990	2000 (1998) <sup>1</sup>
Valgdeltagelse (officiel)	85,6	82,8	87,1
Partimedlemskab (oplysninger fra partier)	8,0	6,5	5,0
Fagforeningsmedlemskab (kun lønmodtagere)	80	86	82
Aktiv foreningsdeltagelse <sup>2</sup>	63	-	(63)
Frivilligt ulønnet arbejde for forening	-	-	43
Aktiv deltagelse i græsrodsorganisation <sup>2</sup>	7	-	8
Deltagelse i græsrodsaktivitet, total (inkl. underskriftindsamling)	21	-	32
Kontaktet politiker eller embedsmand	-	-	25
Kontaktet medier	-	-	6
Forbrugerboykot	-	22	21
Tilvalg af produkter	-	-	45
Politisk forbrug i alt	-	-	47
Søgt at påvirke i daginstitution (kun forældre)	-	46	(47)
Søgt at påvirke i skole (kun forældre)	-	43	51
Søgt at påvirke i sundhedsvæsen (kun syge/pårørende)	-	15	21
Søgt at påvirke på arbejde (kun beskæftigede)	-	58	69

1. Tallene i parentes henviser til en tilsvarende undersøgelse (Demokrati fra neden) fra 1998. 2000-undersøgelsen er gennemført som del af et europæisk projekt og er sammenlignelig med de 12 andre lande i projektet, men ikke altid med tidligere danske undersøgelser. På disse punkter er der sammenlignelige oplysninger i 1998-undersøgelsen. Valgdeltagelse henviser til 2001-valget.

2. Tallet refererer til sidste tre år.

Endelig er også valgdeltagelsen ret stabil. I de fleste lande er valgdeltagelsen gået ned. I Danmark så man også et fald fra 1970'erne til 1980'erne. Men siden lavpunktet i 1990 er valgdeltagelsen steget valg for valg. Traditionelt har der været meget små sociale skel i valgdeltagelsen, men i 1980'erne så de ud til at være stigende med hensyn til klasse og uddannelse (Goul Andersen & Hoff, 2001). I 1990'erne ser det imidlertid ud til, at bl.a. Dansk Folkepartis mobilisering har været med til at trække valgdeltagelsen op (Nielsen & Risbjerg Thomsen, 2003) – hvilket sandsynligvis også har udlig-

net de sociale forskelle. Under alle omstændigheder er valg alene på grund af deltagelsens udbredelse den deltagelsesform, hvor de sociale forskelle er mindst.

Så vidt de formaliserede deltagelsesmuligheder på det politiske systems input-side. Til de formaliserede muligheder hører endvidere brugerbestyrelser og samarbejdsudvalg, som dog tæller så få personer, at det ikke er opgjort særskilt her (om valgdeltagelse til brugerbestyrelser, se kapitel 9). Det er de uformelle og situationsbestemte former, der springer i øjnene, når man ser ud over deltagelseslandskabet i dag.

#### GRÆSRODSDELTAGELSE OG KONTAKTER

Henvendelser til politikere og embedsmænd er den traditionelle, situationsbestemte deltagelsesform, der hænger sammen med deltagelse i partier og foreningsliv i øvrigt. Sådanne henvendelser sker ret hyppigt – også til politiske formål. Således har 14 pct. inden for de seneste 12 måneder kontakten en politiker og 20 pct. en embedsmand „for at forsøge at opnå forbedringer eller modvirke forringelser i samfundet“ – 25 pct. har gjort en af delene. Seks pct. har kontakten medier. Det dækker både over henvendelse som interesseret individ og som repræsentant for en forening, gruppe af borgere mv., men ikke sager, der udelukkende vedrører borgeren selv. Tallene er på niveau med de øvrige nordiske lande, Holland og Schweiz – men f.eks. dobbelt så høje som i Tyskland og flere gange højere end i Spanien og Portugal.

Det var først i 1970'erne, man begyndte at se græsrodsdeltagelse (aktioner mv.) som et særskilt fænomen (Sætren, 1978; Gundelach, 1980). Når det ikke blev opfattet sådan tidligere, skyldtes det bl.a., at det ofte var partier og fagforeninger, der stod bag. Da de fik eget navn, glemte man lidt aktionerne i 1950'erne, hvor mange af 1960'ernes aktivister også deltog – og betydningen af „baggrundsgrupper“ som igangsættere (Hein Rasmussen, 1997; 2002). Baggrundsgrupper var bl.a. Danmarks Kommunistiske Parti, hvis medlemmer havde partiet som livsform – og en iværksætterånd, som erhvervslivet måtte misunde – men også små kristne og radikale grupper, partier på venstrefløj, miljøer i fagbevægelsen mv.

*Helt* alternative til eksisterende organisationer var græsrodsbevægelserne altså ikke, men selvstændiggørelsen har været stigende. En optælling af aktioner over tid på basis af avisomtalen viser også, at der skete en eksplosion i 1960'erne. Til gengæld topper sådanne aktioner i slutningen af 1960'erne og i 1970'erne – med 1980'ernes fredsbevægelse som en sidste opblom-

string. Men så var det også slut. I 1990'erne lå niveauet for kollektive aktioner på niveau med 1950'erne (Mikkelsen, 2002a). Niveauet for denne type af aktioner samvarierer i øvrigt med internationale spændinger – mange aktioner har været rettet mod USA og dets udenrigspolitik (Mikkelsen, 2002b).

Interviewdata giver imidlertid et andet billede, jf. tabel 4.2. Også disse målinger bekræfter et fald i 1990'erne,<sup>3</sup> men aktionsdeltagelsen i 2000 var højere end i 1979 – målt på den samlede græsrodsdeltagelse (21 pct. i 1979 og 32 pct. i 2000) og nogenlunde den samme, når vi ser på den ret lille gruppe, der har været aktive i en græsrodsaktion. Afvigelsen i forhold til opgørelsen af kollektive aktioner skyldes nok en højere tærskel for avisomtale, kombineret med, at aktionsformerne er blevet „blødere“ og indholdet mere lokalt. Det støttes også indirekte af store ændringer i rekrutteringen: Græsrodsdeltagerne i 2000 er langt bredere sammensat end i 1979 – den store overrepræsentation af venstrefløjen, højtuddannede og unge er forsvundet. Græsrodsaktioner bruges i dag af alle. Græsrodsdeltagelse – i internationale undersøgelser ofte benævnt „politisk protest“ eller „ukonventionel adfærd“ – er heller ikke længere forbundet med politisk mistillid. Tilmed er der opstået en svag positiv sammenhæng mellem græsrodsdeltagelse og tillid til politikerne – også i de øvrige nordiske lande (Goul Andersen, 2002d).

Der er fortsat skævheder i græsrodsdeltagelsen med hensyn til uddannelse og klasse, men de er mindsket betydeligt, og det er med til at mindske effekten af ændringerne i deltagelsesformerne. Samtidig er det ligesom ved valgdeltagelsen i dag kvinderne, der deltager mest (33 pct. mod 27 pct. blandt mænd).

I øvrigt er græsrodsaktioner et af de få områder, hvor skandinaverne *ikke* skiller sig ud med høj deltagelse – og det har de aldrig gjort (Barnes, Kaase m.fl., 1979). Deltagelsen i Danmark er også mindre end i Norge og Sverige, og Danmark ligger klart under det europæiske gennemsnit for deltagelse i demonstrationer og aktionsgrupper, samt noget lavere end f.eks. Tyskland og Holland, når det gælder underskriftindsamlinger.

#### POLITISK FORBRUG OG INDIVIDUALISERING

Forbrugerboycot har traditionelt været opfattet som en særlig type græsrodsaktioner, men ses i dag som et selvstændigt politisk fænomen. Det er der både teoretiske og empiriske grunde til. Den teoretiske begrundelse er, at politisk forbrug med et paradoksalt udtryk er en „individualiseret kollektiv

aktion“ (Micheletti, 2003). Det bekræftes også empirisk af både danske og internationale undersøgelser, der viser stærk sammenhæng med to andre stærkt individualiserede og uforpligtende deltagelsesformer: underskriftindsamlinger og donering af økonomiske støttebeløb til foreninger og bevægelser (Goul Andersen & Tobiasen, 2001; Teorell, Sum & Tobiasen, 2003).

Endelig påkalder politisk forbrug sig interesse som en deltagelsesform, der i særlig grad passer til globaliseringen. Det giver en mulighed for at påvirke fremmede landes regeringer eller for at påvirke transnationale virksomheder i sager, der ligger uden for nationalstatens jurisdiktion, f.eks. sager om børnearbejde i den 3. verden. Der er da også en klar sammenhæng mellem politisk forbrug og global politisk orientering (Tobiasen, 2002).

Politisk forbrug nåede i Danmark et toppunkt i midten af 1990'erne, hvor der var store boykot-aktioner på grund af franske atomprøvesprængninger og Shells planer om dumpning af Brent Spar-boreplatformen i Nordatlanten. Deltagelsen er aldrig siden nået op på dette niveau. Men der er alligevel 47 pct., der inden for det sidste år har til- eller fravalgt varer af politiske grunde, jf. tabel 4.2. Det er samme niveau som i de øvrige nordiske lande og Schweiz – til sammenligning er andelen i Portugal fire pct. Man kan naturligvis spørge, om der virkelig er tale om *politiske* handlinger. Et stærkt indicium er dog, at politisk forbrug er den af alle deltagelsesformer, der er stærkest forbundet med politisk interesse. Politiske forbrugere er meget politisk engagerede mennesker – som må formodes at være bevidste om, hvad de gør.

Politisk forbrug praktiseres hyppigst blandt kvinder og blandt personer under 50 år – forskellene er dog beskedne. Til gengæld er politisk forbrug dobbelt så udbredt blandt højtuddannede som blandt ufaglærte; det er dog interessant, at alene uddannelse har effekt, mens indkomst ikke har selvstændig effekt – selv om politisk forbrug koster penge (Goul Andersen & Tobiasen, 2001).

#### DELTAGELSE I „DET LILLE DEMOKRATI“ : MEDBESTEMMELSE I HVERDAGEN

Den sidste form for deltagelse er uformel brugerdeltagelse i den offentlige sektor og indflydelse på arbejdspladsen. Det er ikke så afgørende, om vi bruger betegnelsen politisk deltagelse – det er under alle omstændigheder et vigtigt aspekt ved demokratiet, om den enkelte føler at have mulighed for at påvirke sin egen hverdag. Nogle har brugt udtrykket hverdagsmagere (Bang & Sørensen, 1999).



Brugerbestyrelser og anden formaliseret brugerindflydelse, gennemført som et led i demokratiseringen af den offentlige sektor (eller for at begrænse offentligt ansattes indflydelse!) er kun toppen af isbjerget, når vi taler brugerindflydelse. Den vigtigste påvirkningsmulighed er den uformelle, og disse muligheder bruges flittigt: Inden for en 12-måneders periode forsøger ca. halvdelen af forældrene at påvirke børnepasningen eller forhold på barnets skole, mens 21 pct. af de syge eller pårørende har søgt at påvirke i sundhedsvæsenet. Det repræsenterer for skolens og sundhedsvæsenets vedkommende en pæn stigning i løbet af 1990'erne.

Når det gælder skolen, er det også mere end i andre lande, bortset fra Norge. Selv Sverige ligger lidt lavere, og modpunktet er Tyskland, hvor kun 18 pct. af forældrene har søgt at påvirke skolen. På sundhedsområdet ligger Danmark derimod under middel. På ét punkt er Danmark i særklasse: Hele 69 pct. har søgt at påvirke forholdene på arbejdspladsen. Det er en pæn stigning fra 58 pct. i 1990. Norge, Sverige og Schweiz følger lige efter, mens andelen i Tyskland er så lav som 12 pct. (Goul Andersen & Rossteutscher, 2003). Ud over denne stigning i medbestemmelse på arbejdspladsen er der i øvrigt også sket en markant stigning i selvbestemmelse: I 1985 svarede hver tredje lønmodtager, at det „kræves af dem, at de gennemfører egne ideer og selv planlægger vigtige arbejdsopgaver“. I 2000 var det to ud af tre.

Givet de omfattende muligheder kan det ikke overraske, at danske forældre ligger helt i top, når det gælder *oplevede påvirkningsmuligheder* i skolen. Det samme gælder indflydelse på arbejdspladsen, mens de nordiske lande ligger lidt under Holland og Schweiz med hensyn til oplevelse af indflydelse på sundhedsvæsenet. Men med denne undtagelse må danskernes uformelle deltagelse og påvirkningsmuligheder betegnes som særdeles høj; navnlig er der meget få, der er utilfredse uden at føle sig i stand til at gøre noget. Det er svært at give sikre forklaringer på, at Danmark ligger så højt, men formentlig er det en kombination af institutionelle påvirkningsmuligheder og en anti-autoritær kultur – også stimuleret gennem opdragelsen i skolen – der spiller ind.

I modsætning til den skæve rekruttering af skolebestyrelsesmedlemmer (jf. kapitel 9) er de sociale forskelle i den uformelle brugerdeltagelse overraskende små, på skoleområdet endog helt fraværende. Måske skal man heller ikke bekymre sig så meget om skævhederne i bestyrelserne. Skolebestyrelserne møder ingen mistillid blandt ressourcetsvage forældre, som nærmest synes taknemmelige for, at nogen vil påtage sig rollen som „vagthund“ (jf. Goul Andersen, 2000).

Den folkelige politiske deltagelse har det ved nærmere eftersyn ikke så ringe endda, og set i sammenligning med andre lande er deltagelsen i de nordiske lande næsten overalt i top. Forskellen er særlig markant på de *traditionelle* deltagelsesformer, specielt foreningsmedlemskab, samt på den *nærdemokratiske* deltagelse, mens græsrodsdeltagelse ligger omkring eller under EU-gennemsnittet. Ud fra spredte undersøgelser kan det sluttes, at disse forskelle har været til stede ganske længe (Goul Andersen & Hoff, 2001).

Når det gælder de traditionelle sociale skel – i kapitel 5 ser vi på en række nye – er frygten for stigende ulighed i deltagelsen nok stort set gjort til skamme. I alt fald er det, der er tabt på uddannelse og klasse, vundet på køn. Men regnestykket er svært at gøre op, for det er ikke ensbenævnte størrelser. Det er partierne og fagforeningerne, der er problemet. På de øvrige områder er der sket en udligning, eller der er ganske enkelt en ringe ulighed. Men partideltagelsen og den faglige deltagelse er faldet stærkt – navnlig blandt arbejdere. Mere entydigt peger tallene på, at det, der er kaldt „arbejderbevægelsens århundrede“, i Danmark er mere end afsluttet – arbejderne er ikke så marginaliserede, og fagforeninger og parti overlever, men *forbindelsen* mellem arbejdere og arbejderbevægelse har det ualmindelig skidt, jf. også kapitel 5.

Vi kan ret entydigt afkræfte antagelsen om, at den politiske deltagelse samlet set er gået ned – og det politiske engagement og den politiske kompetence er tværtimod gået op. Til gengæld er der – selv om vi på nogle af de „nye“ områder mangler historiske data – mange tegn på, at den politiske deltagelse har forskudt sig:

- fra de formelle politiske kanaler (valg, partier, foreninger) til de uformelle og situationsbestemte (enkeltsager),
- fra inputsiden til outputsiden, dvs. fra handlinger, der retter sig mod de politiske beslutninger, til handlinger, der retter sig mod deres praktiske gennemførelse (implementering),
- fra kollektive handlinger (handler politisk sammen med andre) til individualiseret politisk deltagelse, samt
- fra sager med kollektivt sigte til sager, der angår den enkelte og hans/hendes familie.

Spørgsmålet er så, hvordan disse ændringer skal fortolkes.

## ENGAGEMENT I DET STORE – DELTAGELSE I DET SMÅ

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

Alt i alt ser det ud til, at den sidstnævnte hypotese har mest for sig. I hvert fald viser mange undersøgelser, at danskerne gennemsnitligt *interesseres* sig mere for politik på landsplan end for politik på lokalt niveau – mens det i flere lande forholder sig omvendt (Goul Andersen, 2003c). En del af den mest nærdemokratiske deltagelse – f.eks. forældrearbejde i skolen – påtager folk sig lige så meget af pligt som af interesse (Goul Andersen, 2000). Gennemsnitligt har folk også en anelse lettere ved at overskue politikken på Christiansborg end politik på kommunalt niveau, jf. kapitel 9. Men på institutionsniveau kan folk ikke alene overskue tingene, de ved også, hvordan de skal handle – og forventningen om lydhørhed er forholdsvis stor.

Samfundsudviklingen spiller dog også ind. Folks hovedbegrundelse for ikke at melde sig ind i et politisk parti er frygten for at blive „sat i bås“ – de foretrækker at tage stilling fra sag til sag. Andre faktorer er manglende partiidentifikation, lyst til at arbejde med konkrete lokale sager i stedet – og manglende tid. Først herefter følger oplevelsen af partiarbejde som kedeligt og manglende tro på indflydelsesmuligheder (Goul Andersen, 2003c). Når det gælder fagforeninger, er professionaliseringen nok med til at skabe en oplevelse af fagforeninger som meget svære at påvirke. Alt sammen trækker i retning af mere målrettede, fleksible og mindre forpligtende deltagelsesformer, koncentreret om enkeltsager.

Politikere har nok ofte tolket deltagelsesmønsteret med vægt på det nære som udtryk for, at det også primært var det nære, almindelige mennesker interesserede sig for. Det kan måske forklare problemet med at komme „i øjenhøjde“ med vælgerne. Øjensynligt sigtes der ofte for lavt – det ser ud til, at der i Christiansborg-kulturen ligger en tendens til at undervurdere vælgerne (Fadel, 2002: 104-105). Et eksempel var EU-afstemningen i 2000, hvor

ja-siden prioriterede argumenter om privatøkonomiske fordele, mens vælgerne interesserede sig for de nationale og europæiske perspektiver (Goul Andersen, 2003b). At så fjernt og abstrakt et emne som betalingsbalancen i 1988 stod øverst på vælgernes politiske dagsorden (Goul Andersen, 2003e), er også et stærkt tegn på, at borgerne ikke kun interesserer sig for „det nære“.

## EGENINTERESSER OG FÆLLESINTERESSER

Hvad der er sagt ovenfor, betyder også, at borgerne i *rollen som borgere* (f.eks. som vælgere) ikke orienterer sig så snævert efter egne interesser – heller ikke selv om de som brugere eller lønmodtagere kan kæmpe indædt for snævre sektorinteresser. Det er forskellige roller, som folk ret ubesværet kan gå ind og ud af. Der er faktisk heller ikke tegn på, at den mere individualiserede politiske deltagelse fremmer en mere egoistisk politisk orientering (Goul Andersen, 2000).

Deri ligger ikke, at egeninteresser er uden betydning. Men de kommer ofte i anden række. Det for øjeblikket bedste eksempel er, at de 40-59-årige, der ret entydigt er den alderskategori, der finansierer velfærdsstaten, er de mest positive over for offentlige udgifter og de mest afvisende over for skattelettelser (Goul Andersen, 2003e). Forklaringen er naturligvis, at denne generation er påvirket af et bestemt sæt af værdier – og dem er egeninteresserne ikke i stand til at slå ud.

Det er også karakteristisk, at offentligt og privat ansatte ser ret ens på offentlige udgiftsprioriteringer. Desuden er de største forskelle ikke, hvor interesser skiller, men hvor værdier (delvis som effekt af uddannelse) gør det: Offentligt ansatte er navnlig mere positivt stemt over for udgifter til flygtninge og indvandrere, ulandshjælp, kultur og kontanthjælpsmodtagere. På de tunge serviceområder med mange offentligt ansatte er der derimod næsten ingen forskel (Goul Andersen, 1998: 301-304). Derimod slår interesseforskelle markant igennem i synet på f.eks. udlicitering og skattelettelser, dvs. mod tiltag, der direkte opfattes som trusler mod job og arbejdsvilkår.

Det sidste er nok udslag af en generel asymmetri mellem forbedringer og forringelser – forringelser skaber stærkere reaktioner blandt borgerne. Nedsikringer og forringelser er der få grupper, der accepterer ensidigt at bære. Til gengæld er der villighed til at bære byrder, når det opleves som økonomisk nødvendigt, og når det sker solidarisk, jf. de såkaldte kriseundersøgelser af danskernes orientering under den økonomiske krise i 1980'erne og frem til 1994 (Petersen m.fl., 1987; Goul Andersen, 1994). Når den modsatte

opfattelse synes udbredt blandt politikere, skyldes det nok, at de mest møder borgerne som brugere, eller interesserepræsentanter, hvis opgave naturligvis er at forsvare særinteresser med næb og kløer. Men det er ikke nødvendigvis dækkende for almindelige borgeres reaktioner og fører let til en nedvurdering af vælgerne.

På ét punkt slår egeninteresser stærkt ud: For de høje indkomster. Indkomst betyder generelt ikke meget for holdningsdannelsen, men der går et ret skarpt skel ved husstandsindkomster omkring en million. Her gør skatten åbenbart så ondt, at egeninteressen slår markant igennem. Men bortset fra denne ydergruppe, og bortset fra (andre) „selvforsvarsreaktioner“, betyder egeninteresser i snæver, individuel forstand egentlig overraskende lidt for politisk holdningsdannelse i Danmark. Derimod har de kollektive, interessebetonede holdningsforskelle mellem arbejdere og funktionærer, lønmodtagere og selvstændige ikke ændret sig meget. Holdningsforskellene mellem mænd og kvinder er tilmed blevet større (Andersen & Goul Andersen, 2003a; 2003b).

## SOCIAL OG POLITISK TILLID

At der kan mobiliseres en offervilje, er ikke et rent dansk fænomen. Erfaringerne fra 1990'ernes europæiske krisepolitik er, at det er muligt at opnå folkelig accept af eksempelvis forringede pensioner, når det kan dokumenteres, at situationen er uholdbar, når politiske ledere forklarer sig, og når relevante interessegrupper bliver hørt (Bonoli, 2003). Eksemplerne inkluderer endog reformen i midten af 1990'erne af det katastrofale italienske pensionssystem, der allerede nu lægger beslag på næsten 15 pct. af BNP eller op mod tre gange så meget som det danske.

Italien er nævnt, fordi det anses for et af Europas mest uregerlige lande og dermed udgør et ekstremt eksempel. Landet er i modsætning til Danmark uregerligt, fordi det savner to afgørende elementer: Politisk og social tillid. Social tillid anses ofte for en vigtig parameter, fordi det er en forudsætning for at undgå „alles kamp mod alle“-situationer, hvor kollektivet taber, fordi alle fokuserer på egen gevinst frem for gevinsten ved at samarbejde. Men samarbejde forudsætter tillid. En sådan tillid eller social kapital anses derfor som vigtig for at skabe økonomisk fremgang (Putnam, 1993; Paldam & Svendsen, 2002).

Der er usikkert, hvad der skaber en sådan tillid. Nogle fremhæver frivillige organisationer (Putnam, 2000), andre fremhæver velfærdsstatens evne til at

skabe retfærdige institutioner (Rothstein, 2003). Men uanset, om forklaringen er det ene eller det andet, skulle man i Danmark forvente en høj social tillid. Det bliver også bekræftet. I en international undersøgelse omfattende ca. 30 lande (ISSP 1998) lå Danmark i topgruppen på både social tillid og politisk tillid. Politisk tillid går op og ned i takt med økonomiske og politiske konjunkturer, men der har ikke i Danmark som i mange andre lande været en vigende langtidstendens, og tilliden ligger i begyndelsen af 2000-årene på det hidtil højeste niveau, siden målingerne startede i 1971 (Goul Andersen, 2003c).

### ET GANSKE LEVENDE DEMOKRATI

Sammenholdt med demokratiske idealer lader den folkelige politiske deltagelse og borgernes forholden sig til politik en del tilbage at ønske. Det var ud fra en sådan sammenligning, den norske sociolog Willy Martinussen (1973) i sin tid lancerede udtrykket „fjerndemokratiet“. Set i et historisk og sammenlignende perspektiv er billedet til gengæld mere positivt. Der er ingen tegn på faldende politisk engagement og faldende deltagelse – tværtimod. Der er klare tegn på, at den politiske afmagtsfølelse, i hvert fald hvad egen kompetence angår, er aftagende, og det er også åbenbart, at danskerne føler en ret stor grad af selvbestemmelse/medindflydelse i hverdagen – på arbejdet og i offentlige serviceinstitutioner – lavest i sundhedsvæsenet, men også her med pil opad. Og generelt er ulighederne ikke blevet større.

Deltagelsen har ændret sig – fra det institutionaliserede, brede og kontinuerlige, til de mere uformelle, enkeltsagsorienterede og lejlighedsvis. Fra kollektive handlinger til mere individuelle politiske handlinger. Fra sager med kollektivt sigte til sager, der vedrører den enkelte. Det må naturligvis rejse spørgsmålet, om de ændrede deltagelsesmønstre afspejler eller fremmer egoistiske, snævre og partikularistiske orienteringer – om borgeren bliver til bruger for til sidst at ende som forbruger uden omtanke for helheden. Men ud fra de oplysninger, vi har om holdninger og holdningsdannelse, er der ikke meget, der tyder på det.

Navnlig ét træk kan dog vække bekymring. Deltagelsen forskyder sig væk fra at påvirke beslutninger og politiske beslutningstagere over mod at påvirke implementering af beslutninger og offentligt ansatte. Det kan i nogen grad ses som en refleks af bestræbelsen på at bringe „beslutninger ud til borgerne“. Men indflydelse på implementering af regler kan ikke erstatte indflydelse på tilblivelsen. Og dialog med offentligt ansatte kan ikke erstatte

dialog med politikere. Denne tovejskommunikation synes svækket. Ikke kun i de politiske partier, men også i fagforeningerne, hvor medlemmerne føler, de har ringe indflydelse.

Der har vel aldrig været megen „nedefra og op“-kommunikation i partier og interesseorganisationer. Det var nok heller ikke forventningen. Men en form for dialog var der. Det er der også i dag. Den foregår bare i højere grad på en slags imaginært plan via medierne – og til dels meningsmålinger. Men spørgsmålet er, om det er en tilfredsstillende erstatning. Og denne „kommunikation“ undergår en professionalisering, som i hvert fald ikke forstærker det folkelige element.

#### NOTER

- 1 Grundlaget er valgundersøgelserne, dels for at følge udviklingen over en længere periode, dels for at standardisere ved at dataindsamlingen er foregået på samme tidspunkt i den politiske cyklus.
- 2 En mindre del skyldes formentlig et stigende frafald i stikprøveundersøgelser (Holmberg, 2000b: 53). Men der er også en genuin stigning.
- 3 I 1990 rapporterede 47 pct. græsrodsaktivitet. Tallene er ikke sammenlignelige, fordi der i 1990 er spurgt om deltagelse inden for de sidste tre år, i 2000 om deltagelse inden for det sidste år. I 1979-undersøgelsen kan de to mål dog sammenlignes, og det viser sig, at forskellen mellem at spørge om de sidste tre år og det sidste år ikke giver nær den forskel, der er mellem 1990-tallet og 2000-tallet.

## NYE SKILLELINJER, ULIGHED OG MEDBORGERSKAB

*De politiske skillelinjer har ændret sig, og dermed visner også industrisamfundets kollektive politiske mobilisering, der gav betydelig lighed i deltagelsen trods ulighed i individuelle ressourcer. Velfærdsstaten har dog udlignet de individuelle ressourcer, og den økonomiske ulighed synes ikke øget de sidste par årtier. Udligningen forstærkes af ægteskabsinstitutionen, hvilket imidlertid hænger sammen med en kønsbestemt ulighed, som er mere accepteret i Danmark end i Norge og Sverige. Trods alvorlig udstødning blandt de svageste er marginaliserede på arbejdsmarkedet generelt forblevet mere integrerede som medborgere end i andre lande.*

Når den politiske deltagelse i Skandinavien har været høj og ret lige fordelt, hænger det som nævnt i kapitel 4 sammen med den stærke mobilisering af navnlig arbejdere og bønder. Mobiliseringen udgjorde en kollektiv ressource, som kunne *kompensere* for den individuelle ressourcefattigdom. Men den førte også til opbygningen af en velfærdsstat, der i næste omgang bidrog til at *udligne* den individuelle ressourcefattigdom og delvist overflødiggøre de kollektive ressourcer, bevægelserne havde udgjort.

Arbejdernes mobilisering er ikke specielt skandinavisk. Men styrken var speciel. Danmark og Sverige var de mest partipolitisk klasseopdelte samfund, ikke fordi klassekampen var specielt hård, men fordi der ikke var så mange andre modsætninger at dele sig efter. Det mest særegne for Skandinavien var dog den stærke politiske mobilisering af bønderne. Den er også en nøgle til forståelsen af den skandinaviske velfærdsmodel, som i lige så høj grad er bondebevægelsens fortjeneste som arbejderbevægelsens: Det var bønderne, der lagde de første og afgørende spor (Petersen, 1985; Baldwin, 1990), og bønderne indgik i de „rød-grønne“ alliancer i 1930'erne, der lagde grundstenen til efterkrigstidens udbygning (Esping-Andersen, 1990). Grundprincipperne om skattefinansiering og universalisme frem for bidragsfinansiering er i høj grad bøndernes værk.

Velfærdsstatens sociale rettigheder medvirkede sammen med lønudlig-



ningen til at sikre de økonomiske ressourcer og den autonomi, som gjorde det muligt at nærme sig idealet om fuldt medborgerskab (Marshall, 1950). Heri ligger, at alle har nogenlunde lige muligheder for som *borgere* at deltage i alle sider af samfundsliv og politik, trods en vis ulighed i adgangen til ressourcer, samt at borgerne har tillidsfulde, solidariske orienteringer til hinanden og til det politiske fællesskab. Fattigdom skaber ikke solidaritet, men manglende social tillid, egoisme, politisk mistillid og intolerance (Jenssen, 1993) – negationen af de borgerdyder, som medborgerskabsidealet bygger på.

Informationssamfundet og globaliseringen frygtes ofte at sætte disse idealer under pres, fordi den økonomiske ulighed vokser, eller fordi der opstår nye uligheder, som velfærdsstaten ikke kan hamle op med. Det er problemstillingen for kapitlet her, der falder i tre dele. For det første undersøges det, hvad der blev af bevægelsernes kollektive politiske mobilisering, og hvilke politiske skillelinjer der er trådt i stedet. Dernæst ses på vilkårene for via velfærdsstaten at opretholde den relative lighed i ressourcer, der almindeligvis ses som en forudsætning for fuldt medborgerskab; som en særlig side heraf belyses også de kønsmæssige aspekter. Endelig drøftes nye uligheder: Først og fremmest om marginaliseringsproblemer på arbejdsmarkedet fører til en opdeling i første- og andenklassens medborgere. Samt om IT skaber ny opsplittning mellem højt- og lavtuddannede. I forlængelse heraf diskuteres en udbredt forestilling om, at de nye politiske skel skal ses som udtryk for en slags afmagtsreaktion hos dem, der føler sig truet af informationssamfundet og globaliseringen, enten økonomisk eller ved, at de ikke formår at forholde sig til politikkenes stigende kompleksitet.

## ÆNDRINGER I DE POLITISKE SKILLELINJER

Et af de stærkeste indicier for, at samfundet har undergået grundlæggende forandringer, er de politiske skillelinjer, der har ændret sig i mange lande, men næppe nogetsteds så radikalt som i Danmark. Fra 1920'erne og frem til 1973, hvor Danmark gennemgik en forrygende økonomisk udvikling, fik vendt op og ned på klassestrukturen og opbyggede den moderne velfærdsstat, skete der egentlig intet *grundlæggende* nyt i politik (Damgaard, 1974) – kun nogle kort- og langsigtede forskydninger i partiernes styrke. Det forklarede Lipset & Rokkan (1967) med, at industrisamfundets grundlæggende modsætninger *var* mobiliseret – der var ganske enkelt ikke afgørende nye modsætninger at mobilisere på grundlag af.

Nationalstaterne var frem til 1960'erne præget af to hovedtyper af mod-

sætninger (Lipset & Rokkan, 1967): Dels de modsætninger, der opstod med den *industrielle revolution* – fremvæksten af det moderne industrisamfund, dels de modsætninger, der opstod med den *nationale revolution* – fremvæksten af den moderne nationalstat. Industrisamfundets konflikter, der normalt blev de dominerende og i Danmark enerådende, er primært *økonomiske* konflikter: Først og fremmest mellem arbejder og arbejdsgiver, i anden række mellem land og by. Selv om der kommer en stor funktionærgruppe til, ændrer det egentlig ikke ved selve *polariteten* mellem arbejdere og arbejdsgivere – der kommer bare en gruppe af Larsen'er til med en usikker placering (Goul Andersen, 1990b). Det politiske udtryk for denne konflikt er højre-venstredimensionen, som vi har vænnet os til at opfatte den: En socioøkonomisk konflikt om lighed og statslig regulering. Konflikten mellem land og by svinder efterhånden ind i takt med moderniseringen og urbaniseringen.

Konflikterne, der knyttede sig til den nationale revolution – der normalt kom før den industrielle revolution – var først og fremmest *værdikonflikter* og kan som sådan undertiden udgøre større trusler mod et samfunds sammenhængskraft: Det er lettere at lave kompromiser om penge end om værdier. Disse konflikter var af to slags: Konflikter mellem center og periferi (som vi stadig kender det fra Baskerlandet og i mere fredelig udgave fra Norge omkring sprog, religion mv.), og i nogle lande mellem kirken og den sekulære stat. I Danmark, der oprindeligt var en multinational stat, blev center-periferikonflikterne i øvrigt „løst“ ved, at periferien på den ene eller anden måde forlod riget: Norge i 1814, Slesvig-Holsten i 1864, Island i 1919/1944. Konflikten består stadig i forhold til Grønland og Færøerne.

Men kulturelle eller værdimæssige konflikter behøver ikke nødvendigvis at være knyttet til territoriet. Og det er ikke svært at forestille sig, at en post-industriell revolution (informationssamfundet) og en begyndende postnational revolution (europæisering, globalisering, multikulturalisme) vil føre til nye typer af konflikter – herunder, at værdikonflikter atter kan blive vigtige, måske endog dominerende i politik.

I Danmark er det faktisk allerede sket. Formelt er partierne stort set de samme, men de repræsenterer ikke de samme grupper og modsætninger som før. Vi taler stadig om højre og venstre, men begreberne har skiftet betydning.

Nærmere bestemt er der ved siden af den traditionelle højre-venstre dimension opstået en værdipolitisk dimension, der navnlig er bestemt af holdninger til indvandrere, ulandshjælp, lov og orden samt miljø.<sup>1</sup> Den værdipolitiske dimension daterer sig helt tilbage til ungdoms- og studenterop-

røret og dannelsen af det „ny venstre“ i 1960'erne og 1970'erne omkring bl.a. miljø og opgør med autoritære og hierarkiske strukturer. Men den har navnlig fået betydning med dannelsen af det „ny højre“ i 1990'erne (Borre, 1995; Goul Andersen & Bjørklund, 1990).

Derefter er det gået stærkt, bl.a. også fordi partiet Venstre har suppleret eller udskiftet dele af sin traditionelle økonomiske højreorientering med en værdipolitisk højreorientering. Ved 2001-valget havde værdipolitiske holdninger større betydning for både partivalget og folks selvplacering på en højre-venstreskala end de traditionelle højre-venstre-holdninger til lighed, statskontrol mv. (Borre, 2003a; Goul Andersen, 2003d). At også politisk identitet i form af højre-venstreplacering er så stærkt bestemt af værdipolitikken, tyder på, at det ikke kun er et korttidsfænomen.

Det har også vendt op og ned på de sociale skel i partivalget. I industrisamfundet stemte vælgerne hovedsagelig efter klasse, holdningerne kom i anden række. I et refleksivt informationsfund (jf. kapitel 3) stemmer vælgerne primært efter holdninger. Helt frem til 1990 var holdningsbestemt partivalg dog også i høj grad klassebestemt partivalg, for holdningerne til navnlig økonomisk lighed var og er stærkt forskellige mellem klasserne, og det var primært de traditionelle højre-venstreholdninger, der bestemte partivalget.

Men navnlig siden 1990 har vælgerne i stigende grad delt sig efter andre typer af holdninger, delvist fordi det er andre emner, der optager dem, først og fremmest indvandring og i nogen grad lov og orden mv. Navnlig opdagede mange arbejdere og lavtuddannede, at de godt nok lå nærmest Socialdemokratiet på de traditionelle højre-venstrespørgsmål, men langt fra Socialdemokratiet og ofte nærmere den „yderste højrefløj“ (og efterhånden også Venstre) på værdipolitikken. Hertil kom, at disse partier søgte nærmere midten på den traditionelle højre-venstredimension. Det var forudsigeligt, at flere arbejdere og lavtuddannede ville føle sig tiltrukket af de borgerlige partier, hvis det værdipolitiske kom til at veje tungere (Goul Andersen, 1993b: 84). Det skete i 1990'erne, da den politiske dagsorden skiftede. Og det tog mange efterhånden konsekvensen af.

Resultatet kan aflæses i tabel 5.1. De sociale mønstre i partivalget er vendt op og ned. Det er ret overvældende. Fra 1966 til 2001 gik de socialistiske partier sammenlagt tre procentpoint tilbage blandt funktionærer og selvstændige, mens tilslutningen blandt arbejdere blev halveret – fra 81 til 42 pct. De borgerlige partier (eksklusive midterpartierne) fik 14 pct. af arbejdernes stemmer i 1966, men 52 pct. i 2001 – mere end blandt funktionærerne. Det betyder, at partisystemets sociale grundlag er smuldret: Det mest rendyrkede

TABEL 5.1.

Partivalg opdelt efter uddannelse og stilling. Pct.

	ANDEL SOCIALISTISKE STEMME					BORGERLIGE (V,K,Z,O)	
	1966	1971	1979	1990	2001	1966	2001
Folkeskole, 7-9 år	57	54	52	56	40	34	55
Realeksamen, 10. klasse	32	33	43	46	36	53	57
Stud.eks., HF mv.	17	31	55	44	38	62	47
Arbejder	81	75	67	71	42	14	52
Funktionær	42	41	52	48	39	42	49
Selvstændig	14	9	13	13	11	73	83

arbejderparti er i dag Dansk Folkeparti, og Venstre havde i 2001 en væsentligt større andel af arbejdere i vælgerkorpset end partierne på venstrefløjen. Den laveste arbejderslutning af alle partier fik Det radikale Venstre, der ligger langt fra arbejderne både på den social- og værdipolitiske dimension (Andersen & Goul Andersen, 2003b).

Effekten af uddannelse har ændret sig tilsvarende. Uddannelse har dobbeltkarakter (jf. Bourdieu, 1986). På den ene side er uddannelse bestemmende for position på arbejdsmarkedet og dermed for livsmuligheder og interesse i omfordeling. På den anden side bærer uddannelse – navnlig gymnasiet og humanistisk/samfundsvidenskabeligt/socialt tonede uddannelser – også et sæt af værdier, der påvirker politisk adfærd. Derfor trækker uddannelse i dag i to retninger, klassemæssigt i én retning, værdimæssigt i en anden. Nettoresultatet er, at uddannelse var uden effekt på socialistisk stemmeafgivning i 2001, og at de borgerlige partiers stemmeandel var højest blandt lavtuddannede. Forskellen er koncentreret til højrefløjen, hvor Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet fik 18 pct. blandt lavtuddannede og otte pct. blandt dem med studentereksamen. Det sidste er i øvrigt over normalen. I 1998 var tallene henholdsvis 14 og fire pct.

Det samlede resultat er, at man i 1966 kunne forklare 37 pct. af variationen i socialistisk stemmeandel ud fra kendskab til en persons klasse og uddannelse – i 2001 var det 3,5 pct.

2001-valget er en illustration af, hvor langt politik i informationsfundet kan bevæge sig væk fra, hvad vi hidtil har kendt. Situationen i 2001 var dog ekstrem og står nok ikke til umiddelbar gentagelse. Bl.a. gik medierne øjensynligt i selvsving på udlændingspørgsmålet, som optog ca. 60 pct. af de poli-

tisk relevante nyhedsindslag under valgkampen 2001 (van der Brugge & Voss, 2003:61). Desuden fremstod regeringsalternativernes velfærdspolitik for valgperioden som temmelig ens. Uanset valgresultatet ved næstkommende valg vil de underliggende skillelinjer nok skvulpe lidt tilbage mod det traditionelle.

Ovenfor er der ikke sat spørgsmålstejn ved, hvor holdningerne kommer fra, og hvorfor værdidimensionen tillægges så stor betydning. At det har forbindelse med indvandringen, er åbenbart. Men i et bredere perspektiv er spørgsmålet bl.a., om det også har forbindelse med de mere omfattende omvæltninger, der angiveligt sker med informationsfundet, europæiseringen og globaliseringen (Betz, 1994; 2001): Forstærkede uligheder og marginalisering på arbejdsmarkedet, som velfærdsstaten har svært ved at udligne, „digital opsplnitning“ omkring informationsteknologien, og en uoverskuelig europæisering og globalisering. Det kan øge følelsen af at være truet eller marginaliseret af udviklingen. Reaktionen kan tilmed være kønsspecifik, så kvinderne klynger sig til velfærdsstaten og nationalstaten, mens mændene reagerer aggressivt mod dem, der opfattes som ansvarlige for udviklingen – politikerne og indvandrerne. Men holder præmisserne – øges disse uligheder, og oplever en række grupper marginalisering som medborgere?

#### MARKEDSULIGHED OG VELFÆRDSSTAT

I og med at politiske deltagemuligheder afhænger stærkt af socioøkonomiske ressourcer, er stor social ulighed ikke kun en social, men også en demokratisk udfordring (Verba, Schlozman & Brady, 1995). Princippet om, at alle borgeres interesser skal behandles lige, kan ikke realiseres, hvis bestemte grupper har svært ved at komme til orde (Verba, 2001). „Ulighedens onde cirkel“ (Martinussen, 1973; Verba, Nie & Kim, 1978: 2) beskriver, hvordan ulighed i socioøkonomiske ressourcer omsættes i lav deltagelse og indflydelse – og dermed kan resultere i endnu større ulighed i ressourcer, i værste fald en opsplnitning af samfundet i første- og andenklassens medborgere. Ikke overraskende er ulighed p.t. en hovedinteresse for demokrati-forskningen i USA, hvor den økonomiske ulighed har været stigende og valgdeltagelsen faldende, specielt blandt resourcesvage grupper (Schlozman, Brady & Verba, 1997; Putnam, 2000; Uslaner, 2001).

I Europa og især i Skandinavien bidrog den kollektive politiske mobilisering længe til at kompensere for individuel ressourcefattigdom, og da den svandt ind, havde velfærdsstaten afhjulpet den individuelle ressourcefattig-

dom. Men i de fleste lande er det et faktum, at den stigende økonomiske lighed, som ofte blev set som en iboende effekt af industrisamfundet (Wilensky, 1975), er brudt og afløst af stigende økonomisk ulighed (Förster, 2000).

Danmark er dog en undtagelse. Måling af ulighed er usikker, men der er enighed om, at Danmark fortsat er et af de lande, der har mindst økonomisk ulighed og fattigdom (Goul Andersen, 2003d). Ifølge de fleste opgørelser falder kun ca. fem pct. under fattigdomsgrænsen (ud fra det mest anvendte kriterium: 50 pct. af medianindkomsten<sup>2</sup>) – herunder en del studerende på kort visit som „fattige“. Desuden ser den økonomiske ulighed i Danmark *ikke* ud til at være øget. Uligheden blev formentlig lidt *mindre* i 1980'erne (Smeeding, 2001), lidt større fra 1995 til 2000 (Finansministeriet, 2002b: 44). Sidstnævnte ændring er dog mest beregningsteknisk, idet den især skyldes stigende lejeværdi af egen bolig (Finansministeriet, 2002b: 48): Når ejendomspriserne stiger, stiger også denne stipulerede indtægt, der er fastsat til en bestemt procent af ejendomsværdien. Tilbage står en særlig fremgang for den rigeste procent af befolkningen (Finansministeriet, 2002b: 41-42), som evt. kan vække magt- og fordelingspolitiske diskussioner, men ikke umiddelbart er demokratisk bekymrende. Det afgørende her er, om grupper af medborgere har så dårlige socioøkonomiske vilkår, at det udgør en barriere for deltagelses- og udfoldelsesmuligheder i samfundet.

Spørgsmålet, om ligheden lader sig opretholde, afhænger både af presset udefra i form af større markedsskabt ulighed og af velfærdsstatens kapacitet til at omfordele. Derfor er det vigtigt at kende omfordelingsmekanismen. Den universelle danske velfærdsmodel hører til de mest omfordelende og til de mest effektive med hensyn til at løfte folk over fattigdomsgrænsen (Hauser & Nolan, 2000; Förster, 2000: 151). Kontinentaleuropæiske velfærdsstater knytter sociale rettigheder stærkere sammen med beskæftigelse og har en tendens til at tabe de svageste på arbejdsmarkedet. Desuden sigter de egentlig mere mod tryghed end lighed, dvs. sikring af (ulige) indkomster ved bortfald af løn på grund af pension, ledighed osv. Ikke desto mindre er disse systemer normalt også stærkt omfordelende. Det skyldes, at de fleste europæiske velfærdsstater er en slags *folkeforsikringsssystemer*, der omfordeler „fra de 90 pct. rigeste til de 90 pct. fattigste“ (Øverbye, 1998; Barr, 2001). Modstykket er USA, hvor velfærdsstaten målrettet sigter mod de svageste, men hvor omfordelingen over velfærdsstaten er markant lavere end i Europa. UK og andre anglosaksiske lande har bevæget sig mod samme filosofi som USA – og med samme effekt (Förster, 2000; Goul Andersen, 2003d).

Det kan virke lidt kontraintuitivt (Green-Pedersen, 2003), men det er ved

nærmere omtanke logisk, at de velfærdsstater, der målretter ydelserne til de svageste, omfordeler mindst. Den afgørende forklaring er, at der omfordeles en mindre indkomstmasse (Rothstein, 1994). Opgørelser fra Det økonomiske Råd (2001: 127) og Finansministeriet (2000: 79; 2002b: 107) viser, at næsten enhver skattefinansieret ordning i Danmark omfordeler fra rig til fattig. Det skyldes finansieringen: Folk med høje indkomster betaler mest i kroner og øre – det forudsætter ikke engang progressiv beskatning.

Den anden mekanisme er, at det i et universelt system ikke kun er svage grupper, der stiller krav. Eksempelvis kan også velstillede danskere have forældre på offentligt finansierede plejehjem – og velstillede mennesker har større ressourcer til at stille krav. Svage grupper har sværere ved at blive hørt – og bliver lettere udsat for stigmatisering. Det er sådanne mekanismer, der er baggrunden for Titmuss' (1974) berømte udsagn om, at *welfare for the poor* altid ender med at blive *poor welfare*.

Hertil kommer, at målretning af ydelserne til de svage typisk indebærer en privatisering, hvor bedrestillede henvises til at købe sociale sikringer og service på markedet. Andelen af BNP brugt på private eller offentlige velfærdsydelser under ét er forbløffende ens i alle rige lande (Adema, 1999; 2002), det er *fordelingen* mellem de to, der varierer. Sat på spidsen vil borgere i et stærkt målrettet system prioritere skattelettelse højt, hvis de prioriterer (egen) velfærd – for at få råd til at betale den.

I den danske velfærdsstat forstærkes omfordelingen yderligere af to forhold: For det første er universalismeprincippet ofte gradbojet i målrettet retning. Der gives til alle, men mest til de svageste. For det andet er der høje mindsteydelser for overførselsindkomster, f.eks. dagpenge og pension (når man regner særregler som boligydelse med). Derfor er omfordelingseffekten ekstra stor, selv om gennemsnits- og maksimumydelserne er faldende – og på pensionsområdet lave efter europæisk målestok (West Pedersen, 1999; Korpi, 2002).<sup>3</sup>

Det danske velfærdssystem er til- eller utilsigtet indrettet på maksimal omfordeling. Til gengæld trækkes store vekslers på den øvre middelklasse. De er i de fleste lande sikret høj alderspension via deres skattebetaling, men må i Danmark betale til arbejdsmarkedspensioner eller anden privat forsikring oven i en indkomstskat (inkl. sociale bidrag), der er lavere end i flere nabolande for lav- og mellemindkomster, men usædvanligt hård for høje indkomster.

Støttet af anbefalinger fra „anglosaksisk tænkende“ internationale tænketanke er der kræfter i alle dele af det politiske spektrum, der taler for stærkere

målretning af ydelserne til „de svage“. Det kan være kontraproduktivt i forhold til lighedsmålsætningen, fordi det yderligere undergraver velfærdsstatens karakter af folkeforsikring. Hvis man går fra et solidarisk „fra os til os“-system til et altruistisk „fra os til dem“-system – fra folkeforsikring til fattigdomsbekæmpelse – er det ikke urealistisk at forestille sig et jøkkeløb væk fra ligheden. Det er inddragelsen af den bedre stillede del af middelklassen i fælles ordninger, der er hemmeligheden i de europæiske velfærdsstats omfordeling (Esping-Andersen, 1990), mere end „passion for lighed“ (Graubard, 1986). Ligheden er institutionelt betinget, og institutionerne kan være skrøbelige, selv om de ser stabile ud.

Ud fra en institutionel analyse må den danske velfærdsstats kapacitet til at udjævne markedsbestemt ulighed i ressourcer derfor betegnes som høj, men sårbar. Spørgsmålet er så, hvor stort ulighedspresset „udefra“ er. Globalisering og informationssamfund siges ofte at true ligheden dobbelt: Dels ved at forstærke de uligheder, der skabes på markedet, dels ved at hæmme velfærdsstatens mulighed for omfordeling på grund af international skattekonkurrence (se kapitel 16). Det er en udbredt antagelse, at udviklingen fører til en *trade off* mellem lighed og beskæftigelse – enten til større lønspredning eller til større arbejdsløshed for de lavtuddannede (OECD, 1994; Iversen & Wren, 1998; Esping-Andersen, 1999; 2002).

I Danmark har man dog indtil nu *ikke* set nogen generelt stigende ulighed i den primære indkomstfordeling – heller ikke mellem uddannelsesgrupper. Med undtagelse af kassedamer – hvoraf mange i dag er uddannelsessøgende – og topchefer, der ikke tæller meget i det samlede billede, er uligheden i erhvervsindkomst ikke øget. Målt på livsindkomster er forskellene endnu mindre: Højtlønnede har i ungdomsårene ofte meget små indkomster – evt. endda økonomisk fattigdom (Det økonomiske Råd, 2001: 160). Prisen for ringe lønspredning kunne så være stigende ledighed blandt lavtuddannede. Men trods spådomme om, at opsvinget ville gå forbi de lavtuddannede, har de ufaglærte haft den bedste beskæftigelsesudvikling siden 1994 (Goul Andersen, 2003d) – også fordi der i kraft af uddannelse og generationsudskiftning er blevet færre af dem. Om forøget uddannelse og servicebeskæftigelse i den offentlige sektor også fremover kan forhindre stigende markedsulighed, er uvist – men der er ikke umiddelbart tegn på det modsatte.

Stik mod en udbredt antagelse (Esping-Andersen, 2002) har kvinders erhvervsarbejde heller ikke cementeret eller øget uligheden på familieniiveau. Tværtimod udlignes disse forskelle yderligere, fordi mange lavtlønnede gifter sig „opad“, højtlønnede „nedad“. Hvis man i stedet for egenind-



komst ser på forskellige faggrupperes *husstandsindkomst* over livsforløbet, bliver forskellene derfor væsentligt mindre. For at tage de to ydergrupper i livsindkomststatistikken – kvindelig arbejder og læge: Den kvindelige arbejders disponible livsindkomst er kun 53 pct. af lægens, men når man tager hensyn til, at begge gifter sig, opnår den kvindelige arbejders husstand alligevel to tredjedele af lægens disponible husstandsindkomst (Det økonomiske Råd, 2001: 175). Forskellen kan mærkes, for de basale leveomkostninger er ikke så forskellige. Men det er ikke nogen afgrund, der skiller.

## K Ø N O G M E D B O R G E R S K A B

Set under en ligestillingsvinkel er det en ringe trøst, at lønforskelle udlignes på husstandsniveau, da en sådan betragtning bortdefinerer ligestillingsproblemer mellem kønnene. I sammenligning med de øvrige nordiske lande har man i Danmark en langt stærkere opfattelse af, at ligestillingsproblemerne stort set er løst (Dahlerup, 2002; Borchorst, Christensen & Siim, 2002). I virkelighedens verden er forholdet modsat: Ligestillingsproblemerne er størst i Danmark. Årsagsforholdet er nemlig ikke, at problembevidstheden afspejler problemerne, men snarere, at indsatsen mod ligestillingsproblemerne afspejler bevidstheden om dem.

Således er ligestillingspolitikken i Sverige i stigende grad defineret som et strukturelt samfundsproblem, hvilket på den ene side er institutionaliseret i bl.a. en skrappe ligestillingslov, på den anden side har fået næsten alle partier til at erklære sig som „feministiske“. I Danmark har der snarere været tale om en nedadgående spiral af manglende institutionalisering, manglende definition af kønsulighed som problem og manglende politisk interesse herfor (Dahlerup, 2002).

Der er fortsatte ligestillingsproblemer i det danske samfund, og det er – set under en medborgerskabssynsvinkel – et brud på princippet om lige de facto rettigheder for alle medborgere. Hvad forskel i lønninger angår, er ligestillingen mellem kønnene stort set ikke forbedret de seneste 25 år (Pedersen & Deding, 2000). Kvinder får ca. 20 pct. mindre end mænd. Det er ikke ren diskrimination alt sammen. En vis del skyldes, at der er flere kvinder i den offentlige sektor. Inden for den offentlige sektor var løngabet i 1996 ca. 12 pct., i den private sektor 17 pct. Inden for den offentlige sektor kan en del forklares med stilling, uddannelse mv., og en del af resten kan statistisk set „forklares“ med større fravær. Inden for den private sektor kan kun en mindre del forklares på denne vis.

Nu afhænger den uforklarede rest af, hvor findelt man måler stilling, arbejdsfunktion og -indsats (uddannelse, erfaring, fravær mv.) – men i nogen grad bliver det en strid om kejsereens skæg, i hvor høj grad lønforskellen kan forklares eller ej. For forskelle i uddannelse, stilling og indsats kan ikke kun ses som resultat af fuldstændigt frivillige valg. Dilemmaet mellem hensynet til job og familie er et strukturelt samfundsproblem. Hertil kommer decide-rede barrierer i adgangen til jobpositioner. At der kun er én pct. kvinder i erhvervslivets elite, tre pct. i direktionen og syv pct. blandt ledende medarbejdere (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 146-147), må ses som udtryk for alvorlige barrierer. At der kun er 6, 14 og 19 pct. kvinder blandt henholdsvis topeliten, eliten og akademiske chefer (lønramme 37 og derover) i centraladministrationen, viser, at problemet ikke er begrænset til den private sektor – selv om det er *lidt* mindre, og selv om det trods alt går fremad i den offentlige sektor (Christiansen, Møller & Togeby, 2001; Nexø Jensen, 2002).

Kønsuligheden drejer sig ikke kun om advancement og indkomst på arbejdsmarkedet. Med arbejdsmarkedspensionerne føres uligheden videre i pensionisttilværelsen, hvor den endog forstærkes. Kvinder har nemlig større „risiko“ for at leve længe og har derfor interesse i at dele risiko med mændene, der lever kortere og derfor har udsigt til større årlige pensionsudbetalinger, mens kvindernes opsparing skal række længere. Fordi arbejdsmarkedet er stærkt kønsopdelt, giver arbejdsmarkedspensionerne en forringet risikodeling mellem kønnene – kvinderne bliver straffet for længere levealder. Bortset fra dem, der er så heldige at være medlem af en mandsdomineret pensionskasse. Den store gevinst scorer kvindelige ingeniører, mens de store tabere er mandlige sygeplejersker, der overtager kvindernes lave årlige pensionsudbetalinger, formentlig uden at det forbedrer deres overlevelseschancer.

Uligheden mellem kønnene manifesterer sig også i marginaliseringen på arbejdsmarkedet. Kvinderne udgjorde i 2002 ca. 58 pct. af de længerevarende ledige, ca. 56 pct. af førtidspensionisterne (mændene var dog i flertal blandt dem, der fik højeste førtidspension), over to tredjedele af modtagerne af overgangsydelse, 54 pct. af efterlønsmodtagerne osv. (Goul Andersen, Bendix Jensen & Albrekt Larsen, 2003; *Statistisk tiårsoversigt*, 2002; [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)). Det betyder også, at næsten enhver stramning af vilkårene for de ledige og for tilbagetrækning i særlig grad rammer kvinder.

Man ser en stigende polarisering mellem kønnene, når det gælder holdningen til velfærdsstaten (Andersen & Goul Andersen, 2003a). Endnu i 1970'erne var kønsforskellen lille eller helt fraværende, undtagen på enkelte

områder (omsorgsopgaver mv.). Men i dag er forskellen generel – og på flere punkter meget stor: Eksempelvis foretrækker et pænt flertal af mændene skattelettelse frem for forbedringer af den offentlige service, mens et endnu større flertal af kvinderne foretrækker serviceforbedringer. Også holdninger til økonomisk lighed viser større og større forskel mellem kønnene. I hvert fald på det psykologiske plan ser man en polarisering mellem mændene i rollen som de „stærke“, der mener at kunne klare sig uden velfærdsstaten, og kvinderne i rollen som de „svage“, der bakker op om den. Partipolitisk modsvares det af en efterhånden ret stabil forskel i stemmeandelen på de borgerlige partier (ekskl. midterpartier) på hen ved ti procentpoint.

På ét punkt er ligheden mellem kønnene øget ganske radikalt: Politisk engagement og politisk deltagelse. Kvinders valgdeltagelse er i dag i overkanten af mændenes. Både medlemskab og deltagelse i foreningslivet har taget et stort skridt fremad, så kønsforskellen helt er forsvundet – dog sidder mændene fortsat på en større andel af tillidsposterne end i de øvrige nordiske lande. Kønsforskellen i græsrodsdeltagelse er vendt, så kvinderne nu er de mest aktive, og det samme gælder politisk forbrug. Også på institutionsniveau er kvinders deltagelse højest. Kun på ét punkt er der fortsat stor ulighed: De politiske partier. Her er kvinders andel ikke alene meget ringe – den viser heller ikke tegn på at øges.

For blot 20–25 år siden var kvinder væsentligt mindre politisk engagerede og aktive end mænd, og kønsforskellen i holdninger og partivalg næsten fraværende, undtagen på snævert afgrænsede områder. Så meget desto mere problematisk er det, at kvinder fortsat er væsentligt svagere repræsenteret end mænd i besluttende forsamlinger. Flest er der i Folketinget, nemlig 38 pct., mens der kun er 27 pct. kvinder i kommunalbestyrelserne, 28 pct. af regeringens medlemmer er kvinder, og 10 pct. af borgmestrene. Underrepræsentationen af kvinder er i sig selv et demokratisk problem, uanset hvor meget det betyder for indholdet af de politiske beslutninger. Men med de nuværende store holdningsforskelle betyder det, at underrepræsentationen af kvinder i højere grad end tidligere fører til andre beslutninger, end en ligelig repræsentation af kvinder ville gøre.

Skarpt formuleret kan man måske sige, at kvinder bliver holdt ude – i dag også holdningsmæssigt. Det synes i nogen grad at bidrage til at grave grøfter i forhold til det politiske system. Både således, at kvinder i højere grad foretrækker politisk arbejde uden om de etablerede institutioner (A.D. Christensen, 2003). Og således, at den politiske mistillid er større blandt kvinder end blandt mænd. I 2001 mente kun 46 pct. af kvinderne, at „man kan alm-

indeligvis stole på, at vore politiske ledere træffer de rigtige beslutninger for samfundet“; blandt mændene har 58 pct. tillid. I 1979 var der ingen forskel i mænds og kvinders politiske tillid (kilde: valgundersøgelserne).

Det er måske ganske betegnende, at denne „stille utilfredshed“ ligesom den manglende ligestilling ikke rigtigt påkalder sig offentlighedens opmærksomhed i dag. For 20–30 år siden var der stor offentlig fokus på kønsforskelle i politiske interesser og holdninger, selv om forskellene nøgternt bedømt var ret små. I dag er det lige omvendt. Man ser heller ikke meget til kvindeoprør. Men der ulmer i det skjulte en ikke helt ringe utilfredshed.

### INFORMATIONSTEKNOLOGI OG NY ULIGHED

En usikker faktor, når det gælder den fremtidige udvikling i ligheden, er den ny informationsteknologi. Specielt internettet rummer muligheder for nedbrydning af ekspertmonopoler på viden og udligning af vidensressourcer mellem politikere, eksperter og almindelige mennesker. Til gengæld har frygten været en stigende „digital opsplitning“ (Norris, 2001) mellem ressourcestærke og resourcesvage borgere.

Der er mindst to trin involveret her. Det første er udbredelsen af pc og internetadgang, som man længe troede ville være forbeholdt de bedrestillede. Men billiggørelsen betyder, at dette trin er ved at være overvundet: I de nordiske lande, der sammen med USA har den største udbredelse, kan man se, at både pc og internetadgang bliver hvermandseje. Andelen af 16–74-årige med pc i hjemmet voksede fra 15 pct. i 1990 til 73 pct. i 2002, og andelen med internetadgang er voksede fra fem pct. i 1996 til 60 pct. i 2002; blandt de resterende har mange adgang til internettet på arbejde. Det er navnlig blandt de ældre, det halter med udbredelsen (Goul Andersen, 2003d). Med så stor udbredelse kan de sociale skævheder, der tilbagestår, næsten karakteriseres som restproblemer. Demokratiseringen af adgangen til pc og internet er gået hurtigere end udbredelsen af telefonen og fjernsynet i sin tid.

Det andet trin er brugen af internet til politisk kommunikation og informationstilegnelse. Her er situationen mere usikker. Data giver kun et øjebliksbillede af en situation, der hastigt forandres, og det er selv i 2003 svært at pejle trenden. Men et godt gæt vil være, at uligheden i brugen af internettet – bortset fra en generationseffekt – stort set vil følge uligheden i informationstilegnelse på andre områder, dvs. hverken mindske eller forstærke de sociale uligheder, der allerede eksisterer.

Til gengæld rummer internettet store muligheder for nedbrydning af

ekspertmonopoler på viden. Det gælder både borgeres forhold til offentlige myndigheder og brugeres forhold til det offentlige serviceapparat, herunder ikke mindst sundhedsvæsenet. Det vakte opsigt – og hos nogle bekymring – da sundhedsportalen [www.netdokter.dk](http://www.netdokter.dk) lynhurtigt fik masser af besøgende. Faren turde være til at overse, men det er kun børnehaveklasse for dem, der ønsker at gå videre på de internationale hjemmesider. Det sidste er for de ressourcestærke, men selv samfundets svageste kan udnytte internettets potentialer. Et eksempel er, at man i Landsorganisationen af Arbejdsledige, der først og fremmest retter sig mod kontanthjælpsmodtagere, af sparehensyn kommunikerer mest muligt via internettet, hvor man har opbygget en stor og velbesøgt hjemmeside ([www.ladk.dk](http://www.ladk.dk)) med et væld af informationer om sociale rettigheder mv. for kontanthjælpsmodtagere. Formentlig vil IT-revolutionen hverken mindske eller øge den sociale ulighed i deltagelsesressourcer mellem borgerne, men den kan dårligt undgå at påvirke magtforholdet mellem borgere og myndigheder, fordi den giver borgerne flere ressourcer.

## MARGINALISERING OG UDS T Ø D N I N G

### MARGINALISEREDE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Hjemmesiden for kontanthjælpsmodtagere er et eksempel på, at marginaliserede på arbejdsmarkedet ikke altid er *helt* uden ressourcer. Men marginalisering på arbejdsmarkedet har med rette været set som en af de største udfordringer for medborgerskabet. Arbejde er en central ressource for deltagelse i samfundslivet. Ydermere kan ledige opleve, at der føjes spot til skade i form af stigmatisering – hvilket kan være forstærket som en (ikke helt utilsigtet) sideeffekt af arbejdsmarkeds- og socialpolitikens store vægt på inddragelse på arbejdsmarkedet.

Omvendt skal man dog ikke forveksle marginalisering på arbejdsmarkedet og marginalisering i samfundet. Det er også et spørgsmål om definitionsmagt. I 1990'ernes politiske diskurs kom „marginalisering på arbejdsmarkedet“ næsten til at betyde marginalisering slet og ret – og vice versa. Tilsvarende kom det, der tidligere blev kaldt social sikring, ofte til at blive omtalt som „passiv forsørgelse“. Det var et led i et opgør om strategier mod ledigheden, men det retoriske symbolsprog nåede langt ud i samfundet og efterlod en syndflod af myter, stereotyper og klichéer om de marginaliserede på arbejdsmarkedet.

Opgøret havde flere aspekter, men et af dem var opgøret mellem en social-liberal og en kommunitær strategi (jf. også kapitel 14). Ifølge den første tankegang er det afgørende at styrke individets ressourcer for at styrke dets autonomi (Rothstein, 1994: 38-70). Sociale ydelser er ikke passiviserende, men snarere aktiverende, fordi det giver individet ressourcer til at handle ansvarligt i forhold til sin egen situation og som medborger i samfundet, lyder argumentet. Frygten for, at det alligevel ikke var tilfældet (fastholdelse på grund af fattigdomsfælder, forsørgerkultur mv.) førte i 1990'erne til en genoplivning af kommunitære forestillinger om, at staten aktivt skal sikre individets integration, herunder også i normativ forstand. Fra det social-liberale synspunkt er betænkeligheden, at det kan indebære paternalisme og umyndiggørelse, der samtidig kan virke imod hensigten.

Hvordan en sådan umyndiggørelse kan foregå, belyses af Carstens (2002), der i casestudier beskriver, hvorledes det kommunitære syn på sociale klienter skaber umyndiggørende interaktion med en i øvrigt velmenende sagsbehandler. Vægten på normalisering og tilpasning til fælles normer og værdier kan undertiden være kontraproduktiv med henblik på at få klienterne tilbage til arbejdsmarkedet, fordi modreaktioner kan være krævende, genstridig, besværlig eller endog voldelig adfærd. Eller en rent udvortes tilpasning til det sprog og den adfærd, systemet forventer – tilegnelse af rollen som medgørlig klient, frem for den tilsigtede selvansvarliggørelse (Mik-Meyer, 2002; Elm Larsen, Mortensen & Frølund Thomsen, 2002). Sådanne reaktioner er ikke nødvendigvis typiske i kvantitativ forstand, men kan være en påmindelse om potentielle omkostninger ved det kommunitære ønske om at ville „lægge livet til rette“ (Hirdman, 1989; Vallgård, 2003b).

Når det gælder det bredere spørgsmål om, i hvilken grad marginaliserede på arbejdsmarkedet også bliver marginaliserede som medborgere, kom stereotype billeder af svage grupper en overgang til at tegne helheden. „Almindelige“ længerevarende ledige er gennemgående ikke så marginaliserede i samfundet. Eksempelvis viste en landsdækkende repræsentativ undersøgelse fra 1999 af længerevarende ledige, at der fortsat var ca. 60 pct. af de gifte/samlevende, der boede i ejerbolig (Goul Andersen, Bendix Jensen & Albrekt Larsen, 2003: 123). Det største oplevede problem var den økonomiske knaphed og usikkerhed, der til gengæld var udbredt, selv om de ledige forsøgte at opretholde en mest mulig normal tilværelse. Det var også den økonomiske utryghed, der havde størst indflydelse på de lediges livskvalitet og trivsel – mere end ledighed som sådan (Goul Andersen, 2003d). Undersøgelsen viste også, at selv længerevarende ledighed (over seks måneder) *ikke*

typisk fører til social isolation, men snarere til lidt hyppigere omgang med venner og bekendte – der falder igen, når folk vender tilbage til arbejde. Europæiske data peger i samme retning (Paugam & Russell, 2000).

Danmark er fortsat i en særstilling i Nordeuropa, når det gælder lediges integration i samfundet og afværgelse af fattigdom (Gallie & Paugam, 2000; Carle & Julkunen, 1997; Ervasti, 2002). Det hænger sammen med høje mindsteydelser, der i øvrigt ikke synes at skabe større problemer med fastholdelse i ledighed.<sup>4</sup> Der er langt til det billede af ledige som afmægtige, apatiske, isolerede og uden struktur på hverdagen, som undertiden har floreret i offentligheden, og som har sit ophav i undersøgelser af ledige i 1930'erne (Jahoda, Lazarsfeld & Zeisel, 1933). Ledige, der kommer i arbejde, oplever typisk en stor forbedring i økonomi, trivsel og selvtillid (Goul Andersen, 2002c), men de fleste længerevarende ledige kan „mestre“ situationen (Halvorsen, 1994), ligesom de kan mestre andre belastninger, vel at mærke forudsat de har økonomiske ressourcer (Goul Andersen, 2003d).

Når det gælder deltagelse i politik og samfundsliv, er de ledige og førtidspensionisterne mindre aktive og ressourcestærke end befolkningen som helhed. De har lavere politisk engagement, selvtillid og deltagelse end beskæftigede. Det er i sig selv vigtigt, fordi det betyder, at de som gruppe har sværere ved at forsvare deres interesser (jf. Schlozman & Verba, 1979). Men en stor del af forskellen skyldes de lediges sociale sammensætning og helbredstilstand, og størstedelen af den forskel, der er tilbage, skyldes de lediges *økonomiske* situation og økonomiske problemer, ikke ledigheden *som sådan* (Goul Andersen, 2003a, d). Antagelsen om, at marginalisering på arbejdsmarkedet mere eller mindre automatisk fører til marginalisering i samfundet, kan ikke bekræftes.

#### DE SOCIALT UDSKUDTE

At den typiske ledige klarer sig nogenlunde, skal dog ikke overskygge, at der også er en stor gruppe, der er mere eller mindre sat uden for det normale samfundsliv. Det er denne gruppe, man undertiden betegner de „socialt udstødte“. Gruppen er svær at afgrænse. Begrebet bruges normalt om samtidig forarmelse på flere områder, evt. med tillægsbetingelser om fysisk adskillelse og udvikling af en særlig kultur (Vlemminckx & Berghman, 2001; Littlewood & Herkommer, 1999; Jordan, 1996). Arbejdsløshedsghettoer med en særlig arbejdsløshedskultur, som man bl.a. kender fra UK og USA, er svære at få øje på i Danmark (Bjørn, 2003: 24-26, 36-38), og samtidig margi-

naliserings på flere områder er sjælden. Men grænserne er flydende. Et yderpunkt er de hjemløse. Allerede hjemløshed er svær at definere (Børner (1997) anfører en halv snes mulige definitioner), men hovedskønnet er ca. 10.000, heraf 1500-2000 på herberg, 600-1000 på gaden, 6000-9000 tilfældigt overnattende hos venner og bekendte (Brandt, 2000). Flertallet er mænd: Mens kvinder er mest udsatte for sociale problemer (ledighed, nedslidning osv.), er mænd langt mest udsat for social udstødning. For de hjemløse er der sjældent nogen vej til arbejdsmarkedet – men en høj overgang til førtidspension – og en høj dødelighed (Stax, 1999).

Hjemløshed er normalt hverken et arbejdsmarkedsproblem, boligproblem eller fattigdomsproblem i snæver forstand (Fridberg, 1992) – derimod handler det ofte om misbrugsproblemer og/eller svære psykiske problemer, der så at sige skaber et dobbelt udstødningsproblem: Udstødning fra arbejdsmarkedet – og fra behandlingssystemerne. Det er blandt andet i den sammenhæng, man diskuterer væresteder (Hansen, 1996; Elm Larsen & Schultz, 2001), narko på recept mv. for i det mindste at opnå en *harm reduction*.

Opgørelser over socialt udstødte i bredere forstand varierer endnu mere – fra 12-13.000 (Fridberg, 1992) til 50-60.000 (CASA, citeret i Børner, 1997). Grænsetilfælde findes navnlig blandt de ca. 70.000 kontanthjælpsmodtagere med „andre problemer end ledighed“, en gruppe, der ikke er skrumpet meget, trods faldende ledighed. „Andre problemer end ledighed“ er defineret ved, at folk ikke er tilmeldt AF. Derfor tæller kategorien også en stor gruppe danskere og ikke mindst indvandrere, der blot ikke er skønnet „arbejdsmarkedsparate“ (Bach & Harsløf, 2001). Hertil kommer grupper med helbredsproblemer samt ikke så få med psykiske problemer eller misbrugsproblemer. Det er ikke mindst blandt disse grupper, grænsetilfældene skal findes. Men også *generelt* er der temmelig stor forskel mellem dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Selv blandt dem, der står til rådighed, finder man en ganske stor minoritet af ensomme og isolerede. De økonomiske problemer er generelt store for kontanthjælpsmodtagere, og de må i tillæg føle sig udsat for social stemping eller stigmatisering.

Andre grænsetilfælde skal findes blandt de godt 250.000 førtidspensionister. Langt hovedparten er almindelige danskere med dårligt helbred. To tredjedele er over 50 år (Clement, 2001), og det store flertal har alene helbred, handicap eller psykisk lidelse som problem. Det er f.eks. medvirkende til, at alkoholforbruget blandt førtidspensionister gennemsnitligt er omkring det halve af den øvrige befolknings, og andelen, der slet ikke nyder alkohol, mindst dobbelt så høj. Men også blandt førtidspensionister findes der grup-



per som dem, der i 1990'erne fik tildelt førtidspension på social indikation og nok en overgang kom til at misfarve billedet af hele gruppen i offentligheden. Førtidspensionisterne har i lighed med kontanthjælpsmodtagerne generelt meget lav deltagelse, både når det gælder valg (Elklit m.fl., 2000) og andre former for aktivitet uden for hjemmet – derimod ikke fritidsaktiviteter i hjemmet (Goul Andersen, 2003d; Clement, 2001).<sup>5</sup> Generelt er førtidspensionister ressourcetsvage, ikke udstødte. Men nogle er.

Social udstødning er en „skraldeeffekt“, der oftest er relateret til dårlig opvækst, tidlige misbrugsproblemer, samt svigt i behandlingssystemer. Det kædes ikke sjældent sammen med arbejdsløshed eller med fattigdom. Begge dele er dog lidt problematiske. For der er ikke uden videre tale om et arbejdsmarkedspolitisk problem (Juul, 1992: 25), og problemet kendes også i lande med fuld beskæftigelse. Der er heller ikke tale om problemer, der uden videre kan løses gennem større bevillinger. Til gengæld er økonomiske ressourcer afgørende for, at problemet *trods alt* ikke er større, end det er.

#### ULIGHED, MARGINALISERING OG NYE POLITISKE MODSÆTNINGER

Diskussionen om marginalisering og nye politiske skel kædes ofte sammen. Radikale højrepartier i mange europæiske lande rekrutterer relativt ressourcetsvage vælgere. Det har bidraget til udbredelsen af en globaliserings- og marginaliseringsforestilling, som ser årsagen til ændrede politiske skel i det forhold, at store befolkningsgrupper enten føler sig truet af marginalisering eller ikke magter at forholde sig til globalisering, europæisering, ny teknologi og multikulturalisme (Betz, 1994). De orienterer sig mod fortiden – det kendte og det trygge – og reagerer med fremmedhad og mistillid. Marginaliseringsfrygt, fremtidspessimisme, fremmedfjendtlighed, europæiserings- og globaliseringsangst, nationalisme, politisk mistillid og følelse af afmagt går angiveligt op i en højere enhed hos underprivilegerede og truede grupper i befolkningen.

Præmisserne synes dog at halte i det danske tilfælde. Uligheden og den politiske afmagt er ikke vokset (jf. kapitel 4). Uligheden i deltagelsen er heller ikke, og de fleste oplever en høj og stigende indflydelse på egen hverdag. 76 pct. var enige i, at „gennemgående er jeg ganske optimistisk med hensyn til, hvordan det vil gå med Danmark og danskerne i fremtiden“, og kun 18 pct. af vælgerne i 2001 mente, at Danmark så vidt muligt skulle lade være med at blande sig i politiske konflikter, der ikke berører os selv. Kun den sti-

gende andel, der er stolt over at være dansker (Gundelach, 2002b), kan (muligvis) læses som en bekræftelse.

Sammenhængene halter også: Der er ikke større fremmedfjendtlighed blandt de marginaliserede, end hvad der følger af uddannelsesprofilen. Langvarigt ledige på kontanthjælp er kendetegnet ved lidt større *egoistisk* individualisme og lavere social tillid end dagpengemodtagere og beskæftigede – men det bekræfter blot, at social tillid og solidaritet er overskudsfenomener; derimod har de ikke mere autoritære holdninger (Bendix Jensen & Clement, 2003). Sammenhængen mellem EU-holdninger og fremmedfjendtlighed er blevet målbar, men ikke stærk. Sammenhængen mellem fremtidspessimisme og fremmedfjendtlighed eller isolationisme er ligeledes svag og stort set en effekt af uddannelse (Goul Andersen, 2003a). Heller ikke brug af IT har nævneværdig effekt. Som generel samfundsfortælling har globaliserings- og marginaliseringssceneriet således ikke så meget for sig.

#### LIGHED, INSTITUTIONER OG POLITIK

Samfundets politiske skillelinjer har ændret sig, og den kollektive politiske mobilisering af ressourcetsvage samfundsgrupper er næsten forsvundet. Men det har indtil videre ikke efterladt et samfund af stigende økonomisk og politisk ulighed og udbredt marginalisering. Trods en social udstødning, der nok er blevet mere synlig i gadebilledet, er det generelt set gået uventet godt med at undgå tiltagende uligheder i globaliseringens og informationsfundets tidsalder, hvor man kunne vente, at presset på uligheden var stigende. Marginaliseringen af de „almindelige ledige“ synes heller ikke så udbredt, som man kunne frygte.

Der er nok en tendens til at lægge for stor vægt på de økonomiske determinanter i omgivelserne, når man skal forklare udviklingen i social og politisk ulighed. At der foregår betydelige teknologiske og økonomiske forandringer, som skaber et pres i retning mod større ulighed, lader sig næppe bestride. Men man kan diskutere, i hvor høj grad dette er nyt. Og navnlig kan man hæfte sig ved de politiske og institutionelle determinanter for uligheden, frem for det pres, der kommer „udefra“. Til syvende og sidst er det nok i politisk kontrollérbare faktorer, man skal finde hovedforklaringerne på udviklingen i såvel den økonomiske som politiske ulighed. Det gælder f.eks. universelle velfærdsordninger og et forholdsvis fintmasket socialt sikkerhedsnet, aktiv indsats for at sikre alle adgang til arbejdsmarkedet, mulighed for efteruddannelse, adgang til ny teknologi osv. Indtil videre synes sådanne

faktorer nogenlunde at have dækket op for de ulighedstendenser, der tales så meget om, og prognosen vil være, at det også er evnen og viljen til at bevare og forny sådanne institutioner, der vil være udslagsgivende fremover. Til gengæld er det ingenlunde en præmis, der kan tages for givet.

#### NOTER

- 1 Forholdet mellem modsætninger og politiske skillelinjer er ikke mekanisk, men afhænger af politiske artikuleringer (Lipset & Rokkan, 1967; Laclau & Mouffe, 1985). I Danmark blev miljøet i 1970'erne delvist „erobret“ af venstrefløjen og Socialdemokratiet og kædet sammen med kritik af erhvervsliv og kapitalisme, så miljø i Danmark både indgår i en traditionel højre-venstre dimension og en værdipolitisk (jf. Goul Andersen, 1990a; 1990b; Borre & Goul Andersen, 1997; Borre, 2003a).
- 2 Det mål, der benyttes, er „median equivalent disposable income“. Medianindkomsten er den indkomst, der ligger lige i midten af fordelingen og dermed deler befolkningen i to lige store halvdele. Ækvivaleret indkomst er den disponible indkomst korrigeret for husstandsstørrelse og -sammensætning. Der er stordriftsfordele ved at være flere personer i en husstand.
- 3 Det sidste betyder også, at Danmarks placering er mere gennemsnitlig, hvis man som foreslået af EU hæver fattigdomsgrænsen fra 50 til 60 pct. af medianindkomsten. Danske pensionister ligger ifølge de fleste internationale oversigter tæt på bunden i EU og tæt på fattigdomsgrænsen, også selv om man regner private pensioner med. Disse beregninger tager dog ikke altid højde for særegenerne for pensionister (f.eks. boligydelse), som de facto er en del af det danske basispensionssystem.
- 4 Langtidsledigheden i Danmark er lav, set i europæisk sammenhæng, og en panelundersøgelse 1994-1999 viste ingen målbar sammenhæng mellem styrken af økonomiske incitamentter og chancen for at komme i arbejde, hverken på et, to, tre eller fem års sigt. Er der en incitamenteffekt, må den være ophævet af en lige så stærk ressourceeffekt i modsat retning (Bach, 1999; Albrekt Larsen, 2003).
- 5 Der er en klar forskel til efterlønsmodtagerne: Selv om deres tilbagetrækning ikke altid er så frivillig endda – og indkomsten lav – er denne gruppe på ingen måde marginaliserede som medborgere (Goul Andersen, 2003d; Jensen, 2003).

## ELITE OG FOLK

*Diskussionen om modsætninger mellem folket og eliterne dækker over mange forskellige problemstillinger. Der er ikke én sammenhængende magtelite, men der sker en professionalisering af partier og foreninger, og eksperter i offentlig politik får stor betydning som idéleverandører, undertiden på en måde, der udgrænser befolkningen. Der er stor afstand mellem de rige og uddannede på den ene side og befolkningen på den anden side, når det gælder holdninger til indvandring og EU, og mellem de rige og befolkningen, når det gælder skatterne. Befolkningen oplever til gengæld ikke afstanden til politikerne som voldsom stor, og den oplevede afstand 1994-2001 er skrumpet – delvis ved, at politikerne har nærmet sig vælgerne.*

Modsætningsforholdet mellem folket og eliterne er et klassisk tema. Men det er ikke noget enkelt tema, for det er vidt forskelligt, hvad der ses som problemet – hvis der er et problem – og det er vidt forskelligt, hvem der ses som „eliten“. Når der postuleres stigende holdningspolarisering mellem eliten og den almindelige befolkning, refererer eliten ofte til de fem-ti pct. højstuddannede – til andre tider refererer begrebet til samfundets absolutte top eller grupper herindenfor – eller undertiden til en sammenspist gruppe, der går på tværs af de forskellige sektorer og er de reelle magthavere i samfundet.

Sidstnævnte type af forestillinger er blevet sjældnere, men fik lidt vitaminer i 1997 med diskussionen om de såkaldte VL-grupper – nogle ret eksklusive, andre mere ydmyge – hvor topledere (optaget efter anbefaling) mødes til uformel komsammen (Halskov, 2002). Og der var Færø Bank- og Hafnia-sagerne i 1993 (Faber, 2002), hvor samspillet mellem Den Danske Bank, Finanstilsynet og regeringen blev mistænkeliggjort. Men det er undtagelsen. Derimod har der – undertiden med en vis troværdighed – været talt om bykonger og magteliter på lokalt plan (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 229).

Andre og mindre vidtrækkende forestillinger om magteliter er til gengæld udbredte. Det kan dreje sig om magtkoncentration i erhvervslivet, om ekspertvælde, embedsmandsvælde mv. Om „over-Danmark og under-Danmark“. Eller det kan dreje sig om afstanden mellem borgerne og de politiske beslutningstagere. Sidstnævnte diskussion dukker med stor sikkerhed op, hver gang der er EU-afstemning, men har også præget diskussionen om flytninge og indvandrere, ligesom den fik ekstra næring med efterlønsindgrebet i 1998 (Loftager, 1999). Interessant nok ser det dog ud til, at forestillingen om en modsætning mellem folket og eliten trives endnu mere blandt politikerne på Christiansborg end blandt almindelige danskere (Fadel, 2002; Niels Nørgaard Kristensen, 2003). Og undertiden kan man ligefrem se politikere gå i spidsen for et opgør med eliterne, som i Fogh Rasmussens opgør med „smagsdommere“ i nytårstalen 2002.

Som eksemplerne antyder, har elitediskussionen det med at sammenblende mange forskellige elitebegreber og mange forskellige typer af modsætninger. Vi skal her i kapitlet forsøge at skille dem lidt ad, idet vi skelner mellem følgende problemstillinger:

- Er der i stigende grad en sammenhængende magtelite, der sidder med den reelle magt i samfundet, og hvem består den i givet fald af?
- Betyder politikens professionalisering, at eksperterne tager magten?
- Er der en holdningsmæssig polarisering mellem de højtuddannede og andre danskere – eller mellem de velstillede og den øvrige befolkning?
- Øges afstanden i holdninger mellem politiske beslutningstagere og almindelige mennesker?

De to første spørgsmål handler først og fremmest om magtkoncentration, det næste om polarisering i befolkningen, og det sidste om forbindelseslinjer, repræsentativitet eller dialog. Et særskilt – og vigtigt – spørgsmål vedrører magtkoncentration i erhvervslivet og den økonomiske elites indflydelse. Det behandles i kapitel 11.

## EN SAMMENHÆNGENDE MAGTELITE?

Forestillinger om en sammenhængende magtelite, der sidder på den reelle magt i samfundet, findes i mange varianter. Den mest berømte blev formuleret af den amerikanske sociolog C. Wright Mills (1956/2000), som påstod, at magten i det amerikanske samfund reelt var koncentreret i de 2–300 stør-

ste virksomheder, statsadministrationen og militærets top – dem, der kan „træffe beslutninger af stor rækkevidde for samfundet“ – mens folkevalgte politikere var henvist til „magtens mellemniveau“ (Mills, 1956/2000: 4-7). Eliten er først og fremmest bundet sammen af fælles interesser og holdninger, men det understøttes af jobcirkulation fra én søjle til en anden, og medlemmerne af eliten kender (og anerkender) hinanden via sociale netværk (skoler og universiteter, selskaber, giftermål osv.). Oversat til nutidige danske forhold skulle militæret måske udskiftes med medier eller organisationer, og til netværksforbindelserne skulle måske regnes konferencer, VL-grupper mv.

Mills' bog var svagt dokumenteret, men har overlevet som klassiker, fordi dens postulat om en næsten konspiratorisk magtkoncentration bag den demokratiske facade er æggende og provokerende. Men er det en myte, eller findes der en slags „magtens indercirkel“ af meget magtfulde personer (mænd), som er afhængige af hinanden, i vid udstrækning kender hinanden og koordinerer deres handlinger? Er der udviklingstendenser i den retning? Disse spørgsmål er udødelige.

Det er måske, fordi de ikke er nemme at besvare. Forsøgene kan gå to veje: Den ene er elitestudier, der direkte undersøger samfundets elite – dens rekruttering, karriereforløb, netværk og evt. holdninger. Den anden er at undersøge indflydelse i konkrete beslutningsprocesser. I en meget berømt studie med vægt på beslutningsprocesser, fandt Dahl (1961) ikke belæg for tesen om en herskende elite. Der var eliter, men der var flere af dem, de var adskilte, og de var i indbyrdes konkurrence – hvis de overhovedet blandede sig, hvad de ofte ikke gjorde. Dahl har i anden sammenhæng tilføjet, at den økonomiske elite heller ikke *behøvede* at blande sig så meget. Ligesom politikere altid skeler til, hvad vælgerne kunne finde på, hvis de bliver trådt over tærne (for de har et mobiliseringsberedskab), skeler de også til erhvervslivet (for virksomhederne kan „stemme med fødderne“ og flytte deres investeringer andetsteds hen).

Magtudredningens eliteundersøgelse (Christiansen, Møller & Togeby, 2001) tager primært sigte på 1999-elitens rekruttering, karriereforløb/cirkulation samt formelle netværk, men herudfra kan man også slutte en del om andre emner. Undersøgelsen bygger på biografierne for 1540 personer med 1771 topposter inden for samfundets centrale institutioner: politik, forvaltning, retsvæsen, organisationer, erhvervsliv, medier, videnskab og kultur. Resultaterne er derefter sammenlignet med tilsvarende opgørelser for 1932 og 1963.

Hovedresultatet er, at eliten både er blevet mere åben og mere opdelt, specielt efter 1963. Åbenheden gælder dog ikke for kvinder, der er svagt repræsenteret overalt undtagen i politik. I erhvervslivets top er kvindernes andel kun én pct., i de øvrige grupper er andelen lav, om end stigende. Elitens åbenhed med hensyn til social baggrund er målt ved egen og faders uddannelse samt faders optagelse i *Blå Bog*. Det viser sig, at en overraskende stor del af den danske elite ikke har akademisk uddannelse – næsten samme andel som i 1963 (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 223). Når det gælder familiebaggrund, er rekrutteringen blevet mindre eksklusiv. Det gælder navnlig erhverveliten, der også synes klart mere åben end i de øvrige nordiske lande, specielt Finland og Norge (jf. Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 215–221; Guldbrandsen m.fl., 2002: 79).

Samtidig synes eliten at være ganske opsplittet – også mere end tidligere. Det er i Danmark forholdsvis sjældent, elitepersoner i karriereforløbet skifter mellem offentlig og privat sektor, og netværksforbindelser i form af medlemskab af offentlige organer, A/S-bestyrelser eller politiske tillidshverv er aftagende. Med hensyn til offentlige organer afspejler det også, at korporatismen er gået tilbage (Christiansen & Nørgaard, 2003a). Det samme gælder i endnu højere grad medlemskab af ledelsen for frivillige organisationer (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 226–233). Der kan være relativt stærke netværk *inden for* de enkelte eliter såsom folketingspolitikere, embedsmændene og den økonomiske elite – for sidstnævnte sporer en netværksanalyse også en „indecirkel“ (jf. kapitel 11) – men ikke i særlig høj grad på tværs. I hvert fald ikke hvad formelle netværk angår, og formodentlig heller ikke når det gælder uformelle.

Den politiske elite på landsplan (folketingsmedlemmer, regering mv.) skiller sig ud ved at være temmelig åben – trods en tendens til klandannelse (politiske familier) – og ved at være stadig mere svagt integreret i netværk med andre eliter. Denne marginalisering af de folkevalgte – hvis man skal bruge en spidsformulering – kunne umiddelbart læses som en bekræftelse af eliteteorien, der henfører valgte politikere til magtens mellemniveau (Mills, 1956/2000). Men da de folkevalgte næppe har mistet indflydelse på politiske beslutninger (jf. kapitel 7), bidrager tallene mere til yderligere at svække indtrykket af én sammenhængende magtelite. Hvis sådanne magteliter forekommer, skal de snarere findes på lokalt plan, hvor også toppolitikere er velintegrerede i de øvrige eliter (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 240). Til gengæld kan den politiske elites svage integration i andre elitenetværk ses som udtryk for svækkede berøringsflader med samfundet og dermed evt.

som kilde til forstærkede modsætninger mellem folket og den politiske elite – „politikeren vokser fra såvel eliten som folket“ (Christiansen, Møller & Tøgeby, 2001: 243).

Selv uden oplysninger om uformelle kontakter og holdningsdannelse er det på baggrund af disse oplysninger svært at forestille sig noget, der blot ligner en sammenhængende magtelite på nationalt plan. Tværtimod er eliten blevet mere fragmenteret. Der er færre netværk imellem de enkelte eliter end tidligere og øjensynligt også svagere relationer til det øvrige samfund (Christiansen, Møller & Tøgeby, 2001: 246). Fraværet af en sammenhængende magtelite udelukker ikke, at man kan tale om opsplitning mellem elite og folk. Men i den sammenhæng er det typisk lidt andre eliter, man taler om.

## PROFESSIONALISERING

Det næste niveau i elitediskussionen drejer sig ikke om topposterne og ikke om eliterne generelt, men derimod om tendensen til professionalisering af det politiske liv i bredeste forstand og herunder – i den negative udlægning – ekspertvælde. Det er en diskussion med talrige facetter.

### FORENINGSLIVETS OG POLITIKKENS PROFESSIONALISERING

Med foreningslivets og politikens professionalisering tænkes dels på, at tilidshverv bliver en profession – mere eller mindre en livstidskarriere – dels på ansættelsen af professionelle. Diskussionen er ikke ny. Allerede Robert Michels (1911) mente, at der i alle organisationer over en vis størrelse udvikler sig oligarki (fåmandsvælde) på grund af udviklingen af professionelle bureaukratier, selvstændiggørelse af ledelsen og målforskydning i retning af at varetage organisationens behov for overlevelse og vækst, frem for medlemmernes. Ansatte eksperter er kun det sidste led i professionaliseringen, hvor anekdoten siger, at økonomen i fagforeningen ofte snakker bedre med økonomen i arbejdsgiverforeningen og i ministeriet end med sin egen leder, for slet ikke at tale om medlemmerne.

Forholdet er tvetydigt: Ansættelsen af eksperter er på den ene side et led i oprustningen af foreninger til bedre at kunne gøre sig gældende over for omgivelserne eller levere bedre service for medlemmerne. Men det kan på den anden side også bidrage til at selvstændiggøre ledelsen og overflodiggøre input fra medlemmerne. Sat på spidsen ville partier og bevægelser ofte have det nemmest, hvis medlemmerne nøjedes med at betale kontin-



gent – og i USA er der tendenser i den retning (Putnam, 2000). I danske foreninger, inklusive partierne, regnes medlemsaktivitet fortsat for en dyd (Bille, 2003a). Men i partierne kniber det med medlemstallet, og i fagforeningerne (som traditionelt har været den vigtigste folkelige bevægelse) kniber det med aktiviteten. Og kun en tredjedel betegner deres muligheder for at påvirke fagforeningen som gode – et tal, der har ligget stabilt i 1990'erne (Jørgensen m.fl., 1993; Torpe, 2000: 106; Goul Andersen, 2003c). Der klæber et meget negativt image til fagforeningerne: Næsten ingen andre foreninger oplever en tilsvarende utilfredshed med medlemsindflydelsen.

Det er der mange forklaringer på, bl.a. den begrænsede frivillighed i medlemskabet. Men det er nærliggende også at se professionaliseringen som en del af forklaringen. Fagforeningerne er styrket udadtil, men forbindelseslinjen til medlemmerne er svækket, og der er en – i alt fald diffus – følelse af ikke at være repræsenteret. Dermed er professionaliseringen nok også medvirkende til, at deltagelsen forskyder sig mod områder, hvor medlemmerne føler, deres aktivitet giver større effekt, f.eks. deltagelse på den enkelte arbejdsplads.

#### DEN OFFENTLIGE SEKTORS PROFESSIONALISERING PÅ GAMLE OG NYE MÅDER

Djøficering er en særlig professionaliseringsdiskussion, der har været aktuel samtidig med Magtudredningen. Betegnelsen er næppe langtidsholdbar, men det er nogle af diskussionerne. Begrebet bruges i flere betydninger. I snæver forstand henviser det til DJØF-medlemmers overtagelse af ledelsespositioner i den offentlige sektor fra andre faggrupper, det være sig læger eller andre. Diskussionen afspejler rivaliseringen mellem professioner, og det var netop i den forbindelse, udtrykket blev lanceret. I denne version er antagelsen om djøficering dog forholdsvis let at tilbagevise: Offentlige leders ledelsespraksis afhænger ikke af deres uddannelse, men af deres position (Dahler-Larsen & Ejersbo, 2003).

Når diskussionen blev ret omfattende og fik appel selv i den brede befolkning (Niels Nørgaard Kristensen, 2003) skyldes det dog nok, at djøficering for mange betød noget helt andet: Nemlig indførelse af nye styringsredskaber i den offentlige sektor, som navnlig djøf'ere har været bærere af. Som sådan kan djøficering nærmest oversættes med „New Public Management“ – et begreb, hvis rækkevidde defineres meget forskelligt. En fælles-

nævner er dog brugen af markedsinspirerede styringsformer i den offentlige sektor – en tilnærmelse til serviceproduktion på markedsvilkår. I den forstand refererer djøficering ikke til en bestemt faggruppe, men til en bestemt styringsfilosofi, som mange grupper af offentligt ansatte opfatter som en utidig indskrænkning af deres autonomi og (ikke helt uden grund) som et middel til besparelser (jf. kapitel 9). Diskussionens brede appel viste en udbredt fremmedgørelse og følelse af elitær fjernstyring, som djøf’erne blev eksponenter for, naturligvis især blandt offentligt ansatte, men også blandt brugere og sågar almindelige borgere. New Public Management er samtidig et eksempel på en politik, der er udviklet i temmelig lukkede (internationale) ekspertnetværk som en respons på oplevede fælles problemer med styrbarheden af den offentlige serviceproduktion.

Den gamle professionsmagt er det til gengæld gået tilbage for, både internt i den offentlige sektor og i forhold til brugerne. Når djøficering blev formuleret som et problem, skyldtes det bl.a., at den lægefaglige profession har følt et tab af kontrol til en anden profession – de professionelle administratorer. Professioner som den lægefaglige har ellers traditionelt været set som den stærke part: Dels opad, i forhold til politiske beslutningstagere, som kunne føle det svært at styre professionerne økonomisk, dels nedad, i forhold til brugere, som måtte indordne sig under den systemmagt, professionerne repræsenterede. Det sidste har brugerbestyrelser, øget informationsadgang, nye klageinstanser, brud på vidensmonopoler og manglende autoritetstro mv. fået modificeret. I hvert fald på de områder, hvor professionerne møder ressourcestærke brugere – på andre områder som f.eks. i den sociale sektor kan relationen være anderledes asymmetrisk (Järvinen, Elm Larsen & Mortensen, 2002).

#### **IDÉLEVERANDØRER :**

#### **DEN OFFENTLIGE POLITIKS ELITER**

Politisk beslutningstagen er en sær verden, der på den ene side præges af enkeltager, der pludseligt opstår, og større reformer, der besluttet over stok og sten uden den store berigelse af foreliggende viden – og på den anden side langsigtede skift i problemopfattelser og paradigmer, der tværtimod tyder på idéers tiltagende betydning i politik. Det er karakteristisk, at Dahl (1961), der først blev berømt på kritikken af teorien om den herskende elite, sluttede karrieren med at advare mod, hvad han så som informationsfundets store demokratiske udfordring, nemlig at *policy eliter* får for stor magt

(Dahl, 1989). Med denne term henviser Dahl til den voksende gruppe af eksperter i offentlig politik – i ministerier og andre offentlige apparater, i interesseorganisationer og politiske partier, i tænketanke, forskningsinstitutioner mv.

Eksperter i offentlig politik er ikke en gruppe, der varetager egne gruppeinteresser. De fleste er hyret til at varetage organisationsinteresser, partiinteresser, eller hvad deres ministerium anser for samfundets interesser. Nogle er mere eller mindre uafhængige og optaget af, hvad *de selv* oplever som samfundets interesser. Men alle er med til at formulere de begreber og den forestillingsverden, som politiske aktører handler inden for. De besidder en type af ressourcer, der er særligt vigtige i informationsfundet, nemlig faglig viden og evne til at definere „problemer“ og dermed også foreslå eller indkredse mulige løsninger (Nielsen & Pedersen, 1989).

Denne *definitions*magt kan formulere arbejdsløshed som et spørgsmål om manglende efterspørgsel efter arbejdskraft – eller som et spørgsmål om *mismatch* mellem løn og kvalifikationer og tvivlsomme incitament til at arbejde (Goul Andersen, 2003f). Den kan formulere lønforskelle mellem mænd og kvinder som et grundlæggende strukturproblem – eller som en effekt af kvinders individuelle valg mellem prioritering af arbejde og familie (Dahlerup, 2002). Den kan referere til indvandrere som ofre for diskrimination – eller som potentielle misbrugere, der fristes til at udnytte de sociale sikringer frem for at udbyde sin arbejdskraft til de job og den løn, der nu kan opnås. Den kan referere til pensionister som en udsat gruppe, der må tages særlige sociale hensyn til – eller som en gruppe, der er lige så uensartet som alle andre, og et potentielt forsørgerbyrdeproblem. Den kan tale om hjemmehjælp som omsorg for ældre, eller som „offentlig serviceproduktion“ – der lægger op til markedslignende styringsinstrumenter a la New Public Management (Rold Andersen, 1984; 1999). Og den kan referere til velfærdsstaten som en kollektiv forsikringsordning eller som en instans, der skal sørge for dem, der ikke kan klare sig selv.

Den offentlige politiks eliter bidrager således ikke kun til at sætte emner på dagsordenen, men også – og mere skjult – til at definere de perspektiver og begreber, virkeligheden ses med. Det sker ved at tale om *problemer*, om hvad der er „hensigtsmæssigt“ eller „nødvendigt“, derimod ikke så ofte om *interesser*. Det kan bidrage til at øge orienteringen mod fællesskabet, men kan også definere interesser ud af politik og være udgrænsende i forhold til almindelige borgere, enten fordi de ikke forstår diskursen, eller fordi deres ønsker kommer på tværs.

Den offentlige politiks eliter gør sig først og fremmest gældende som idéleverandører til politiske beslutningstagere, men undertiden også direkte over for offentligheden. Et aspekt af det sidste er den stigende brug af eksperter i medierne. I Albæk, Christiansen og Togeby (2002) er det undersøgt, hvorledes forskere optræder i de tre største landsdækkende aviser inden for en periode på én måned i årene 1961 og derefter hvert tiende år frem til 2001. Antallet af artikler, hvori der indgår forskere, er syvdoblet fra 64 i 1961 til 441 i 2001. Det afspejler dog også, at aviserne er blevet tykkere, så målt i forhold til antal artikler er der „kun“ tale om godt og vel en tredobling (Albæk, Christiansen & Togeby, 2002: 29-30). Specielt samfundsvidenskabelige forskere er i vælten. Deres andel af ekspertudsagnene er steget fra 13 pct. i 1961 til 45-46 pct. i 1991 og 2001. Juristerne har klaret sig dårligst – deres andel af samfundsforskernes udsagn er faldet fra knap 50 pct. til 25 pct., mens resten er nogenlunde ligeligt fordelt mellem økonomer, politologer og andre (Albæk, Christiansen & Togeby, 2002: 38-39). Mens naturvidenskabelige forskere i betydelig grad udtaler sig om egen og andres forskning (forskningsformidling), bruges samfundsvidenskabelige forskere og efterhånden også humanister i dag hovedsageligt til alt muligt andet. Henvi- sning til egen og andres forskning omfatter kun 20-25 pct. Resten er hovedsagelig kommentarer – til begivenheder, politiske beslutninger, økonomiske rapporter mv. (Albæk, Christiansen & Togeby, 2002: 48).

Det er givet, at der i denne praksis, som følge af forskernes egen adfærd, avisens opsætning, eller begge dele, kan være en blanding af forskningsmæssige og stærkt normative elementer – og *helt* værdifri forskning er som bekendt ikke mulig. Det indebærer en fare for, at forskere får en privilegeret rolle til at fremme personlige politiske præferencer, som egentlig ikke tilkommer dem. Der kan også ske en selektion i medierne, f.eks. således, at journalister og redaktører kan prioritere de udsagn, der bakker op om artiklens *vinkel* – eller måske ligefrem sådan, at der sker en politisk farvet udvælgelse. Samtidig kan der ske en delegitimering af forskningsbaserede udsagn, hvis forskere træder for meget ud af forskerrollen for at fremme egne politiske anbefalinger – eller misbruges af journalister med en på forhånd skrevet drejebog (*Politiken*, 12.7.2003).<sup>1</sup>

Når vi taler om den offentlige politiks eliter, er det vigtigste dog påvirkning af „eliteopinionen“ hos politiske beslutningstagere. Det er denne påvirkning, Dahl (1989) advarer imod, også fordi han finder ekspertviden snæver. Dahl frygter, at folkevalgte kan blive så befængt med ekspertviden, at deres dømmekraft forringes – hvilket dog må afbalanceres mod omkost-

ningerne ved at træffe beslutninger på basis af uvidenhed (jf. kapitel 15). Under alle omstændigheder kan ekspertindflydelse bidrage til polarisering mellem politikere og befolkning.

Som modforanstaltninger foreslår Dahl at *udbrede* ekspertviden, så flere får del i den; at *modvirke* ekspertviden, ved at ikke-eksperter får større muligheder for at komme til orde; samt at *mangfoldiggøre* ekspertviden, så man får en større *pluralisme*: Bekæmpe eksperter med eksperter, så at sige. Men hvor stor en rolle spiller sådanne eksperter i offentlig politik? Er der ekspert-pluralisme? I hvor høj grad påvirkes politikerne, og fjerner det politikerne fra vælgerne? Vi må her nøjes med et par illustrative eksempler.

Et eksempel på, at eksperter slår stærkt igennem, har man i arbejdsmarkedspolitikken. Her er startskuddet forholdsvis entydigt med Det økonomiske Råds rapport i 1988 om strukturproblemer på arbejdsmarkedet, der i 1989 blev fulgt op af regeringens *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*. Det satte scenen for en fuldstændig omdefinering af de økonomiske problemer. Hvad der i 1970'erne havde været et spørgsmål om at stimulere beskæftigelsen og i 1980'erne et spørgsmål om at forbedre konkurrenceevnen og øge eksporten, indtil arbejdsløsheden var væk, blev nærmest med ét slag et spørgsmål om at sikre større lønmæssig og anden fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Man kunne efter den nye filosofi populært sagt hverken forbruge eller eksportere sig ud af krisen, fordi ledigheden var strukturel, dvs. det ville overhovedet ikke være muligt at nå under en ledighed af en vis størrelse (strukturledigheden). En forøget efterspørgsel, der bragte ledigheden under strukturledigheden, ville i stedet udløse accelererende løninflation og dermed ødelægge konkurrenceevnen (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003; Torfing, 1999; 2001). Kun strukturreformer kunne afhjælpe ledigheden.

Dette paradigmeskifte blev forbløffende hurtigt accepteret af alle relevante aktører – regering og opposition, arbejdsmarkedets parter – længe inden OECD i 1994 kanoniserede dette paradigmeskifte med *The OECD Jobs Study*. På længere sigt er det gået den vej i de fleste lande. Men hvorfor gik det så hurtigt i Danmark? Både før og efter 1988/89 har regeringer ofte ladet hånt om Det økonomiske Råds anbefalinger. Forklaringen synes snarere at være idéers *betingede* indflydelse. Regeringen var af politiske grunde på udkig efter initiativer, der kunne „genskabe ånden fra 1982“. Og paradigmet blev bredt accepteret, fordi alle relevante aktører kunne formulere deres interesser inden for rammerne af det nye paradigme. Arbejdsgiverne kunne kræve stramninger af dagpengene og lavere mindstebetaling (tilpasse

mindstelønnen til kvalifikationerne), mens fagforeningerne kunne kræve forstærket uddannelses- og aktiveringsindsats (tilpasse kvalifikationerne til mindstelønnen). Samme muligheder havde de politiske partier. Endelig blev paradigmet givetvis også accepteret, fordi det gav mening til den forringede konkurrenceevne i 1986 og store lønstigninger i 1987 (Goul Andersen, 1993b: 295–301; Torfing, 2003).

De løsninger, der fulgte med det nye paradigme, stødte umiddelbart på folkelig skepsis. Den dominerende holdning i befolkningen indtil midten af 1990'erne var, at man måtte deles om det arbejde, der var. Blandt andet fik århusianske skraldemænd megen medieomtale på et forslag hertil. Men efterhånden som arbejdsløsheden faldt, svandt sådanne holdninger ind (Borre & Goul Andersen, 1997).

Det er næppe nogen overdrivelse at sige, at strukturparadigmet gennem 1990'erne fik hegemonisk status på eliteniveau i Danmark. Det blev f.eks. også institutionaliseret i form af fast overvågning af strukturproblemer i finansredegørelserne. Som alle andre paradigmer peger det på en bred vifte af mulige strategier. Andre strategier lukkes ude – eller ignoreres. Andre politiske aktører lærer bevidst eller ubevidst at formulere sig inden for paradigmets rammer, f.eks. i termer af incitament. Men paradigmet dikterer ikke politikken helt. Det højest prioriterede indgreb, der følger af strukturparadigmet, er – som det eksplicit blev fremhævet af OECD (1994) – sænkning af mindstelønnen. Men det er regeringer veget bort fra i næsten alle lande, herunder Danmark, også fordi det er dybt upopulært i befolkningen. Politikerne har i sidste instans fat i den lange ende.

På det skattepolitiske område har ekspertdiskursen i højere grad fjernet politikerne fra vælgerne. For vælgerne er fordelingspolitisk retfærdighed og forudsigelighed vigtige parametre. Er vælgerne optaget af marginals-katten, skyldes det oplevet uretfærdighed, næppe bekymringer over økonomiske forvriddningstab. Lejeværdi af egen bolig kom vælgerne aldrig til at forstå – hverken ejere eller lejere. Det sidste har politiske beslutningstagere været fuldt på det rene med – til gengæld har man næppe ænset, at vælgerflertallet i alle partier gennem flere år har foretrukket lavere moms og afgifter frem for lavere indkomstskat (Goul Andersen, 2003a). På dette punkt har ekspertdiskurser formentlig bidraget til at forringe dialogen mellem vælgere og politiske beslutningstagere. Ekspertviden kan bidrage til at kvalificere beslutninger, men kan også bidrage til at gøre *nødvendighedsargumenter* til den eneste gyldige form for argumentation og dermed udgrænse *retfærdighedsargumenter* fra den offentlige debat. Det er naturligvis ikke noget nyt, at politi-

kere legitimerer interesser som nødvendighed, men eksperter kan forstærke en sådan tendens til at sløre det *politiske* indhold i den politiske debat for almindelige mennesker.

#### DEN SOCIALE ELITE OG BEFOLKNINGEN

Det næste niveau i elitediskussionen er spørgsmålet, om der udvikler sig en stigende afstand mellem den sociale elite og befolkningen – eller mellem „over-Danmark“ og „under-Danmark“, blandt andet om emner som EU, indvandring, lov og orden mv. Her bliver eliten almindeligvis meget bredt defineret – den sociale elite er dem med høje indkomster og/eller høj uddannelse. Men hvor meget afviger den sociale elite egentlig holdningsmæssigt fra befolkningen som helhed? Og hvordan? Vi skal i det følgende give et overblik ud fra Valgundersøgelsen 2001 (Goul Andersen & Borre, 2003).

Det er som antydnet rimeligt at sondre mellem henholdsvis den uddannelsesmæssige elite (operationaliseret som lang videregående uddannelse, i kombination med studentereksamen) og indkomsteliten (operationaliseret ved egen årsindkomst over 600.000 kr.). Den sidste gruppe er mere eksklusiv end den første: 2,7 pct. af svarpersonerne angiver indkomst over 600.000, mens 9,7 pct. angiver lang videregående uddannelse.<sup>2</sup> De to grupper er i øvrigt kun delvist overlappende: 14 pct. af uddannelseseliten tilhører indkomsteliten, mens 52 pct. af indkomsteliten tilhører uddannelseseliten.

Indkomsteliten skiller sig markant ud på fordelingspolitiske spørgsmål, jf. tabel 6.1. Ikke kun ved afvisning af yderligere indkomstudligning, men særlig markant med ønske om skattelettelser. Desuden har 37 pct. skat på den politiske dagsorden, mod 15 pct. af samtlige. Indkomsteliten er også ret utilbøjelig til at støtte øgede udgifter til sociale formål og miljø. Indkomsteliten er kort sagt i offensiven for en mindre offentlig sektor, og afvigelsen i forhold til befolkningen er markant. Uddannelseseliten afviger lidt i samme retning, men ikke udtalt. Den største afvigelse for uddannelseseliten findes på spørgsmål vedrørende indvandring. Næsten ingen højtuddannede opfatter indvandrere som en trussel, mens det i varierende grad gælder op mod halvdelen af befolkningen som helhed – og væsentligt flere blandt de lavestuddannede. Tilsvarende afvigelser finder man på andre spørgsmål vedrørende etnisk konflikt – samt i mindre grad på spørgsmål om kulturudgifter og ulandshjælp. Også indkomsteliten afviger (trods borgerligt partivalg) markant i synet på indvandring – ikke mindst som effekt af uddannelse.

TABEL 6.1.

Holdninger til politiske spørgsmål. Opinionsbalancer<sup>1</sup> for velfærd, etnisk tolerance, europæisk identitet, politisk selvtilid, social og politisk tillid

	INDKOMSTELITE	HELE BEFOLKNINGEN	UDDANNELSESELITE	INDKOMSTELITE MINUS BEFOLKNING	UDDANNELSESELITE MINUS BEFOLKNING
Uændret (-) eller mere indkomstudligning (+)	-52	+5	-19	-57	-24
Skattelettelser (-) eller mere velfærd (+)	-65	+6	-8	-71	-14
Off. udgifter folkepension ned (-) eller op (+)	+15	+45	+24	-30	-21
Off. udgifter sundhedsvæsen ned (-) eller op (+)	+37	+68	+52	-31	-16
Off. udgifter miljø ned (-) eller op (+)	-13	+4	+2	-17	-2
Off. udgifter kultur ned (-) eller op (+)	-20	-32	-14	+12	+18
Off. udgifter ulandshjælp ned (-) eller op (+)	-17	-33	-3	+16	+30
Indvandring trussel (-) mod dansk egenart eller ej (+)	+48	+5	+57	+43	+52
Dansk (-) eller europæisk identitet (+)	+13	-24	+5	+37	+29
Status quo (-) eller flere flertalsbeslutn. i EU (+)	+11	-53	-22	+64	+31
Holde sig ude (-) eller deltage i internationale konflikter (+)	+85	+59	+75	+26	+16
Mistillid til politikerne (-) eller tillid (+)	+57	+32	+51	+25	+19
Social tillid (+) eller ej (-)	+11	-20	+15	+31	+35
Opgivet (-) eller ikke opgivet at følge med i EU (+)	+67	-7	+54	+74	+61
Politik kompliceret (-) eller ej (+)	+48	-29	+26	+77	+55
Skat på politiske dagsorden (pct.)	37	15	18	22	3
Meget interesseret i politik (pct.)	43	22	39	+21	+17

1. Opinionsbalancen trækker procentandelen, der vælger det ene svaralternativ (f.eks. helt eller delvis enig) fra den procentandel, der vælger det andet (f.eks. helt eller delvis uenig). Opinionsbalancen kan således variere fra -100 til +100. Et tal tæt på nul viser, at andelen af enige og uenige er nogenlunde lige store, altså at folk er meget delt. Eksempel: I det øverste spørgsmål skal svarpersonen vælge, om han eller hun er mest enig med A, der siger, at indkomsterne bør udlignes yderligere, eller med B, der siger, at indkomstudjævningen er gået langt nok. Tallet +5 for hele befolkningen fremkommer således: 48 pct. er mest enig med A, 43 pct. er mest enig med B. Overvægten, der går ind for udligning, er således +5 procentpoint. Ni pct. kunne ikke tage stilling.



Også syn på EU og globalisering skiller eliten ud. Både hos indkomsteliten og uddannelseseliten føler flertallet sig lige så meget som europæere, som de føler sig som danske, og hos indkomsteliten støtter flertallet en videregående europæisk integration. Det altovervejende flertal i begge grene af den sociale elite mener også, at Danmark skal blande sig i internationale konflikter – men her er der i dag også markant opbakning i befolkningen. Befolkningens holdninger er i øvrigt også i markant grad i drift, når det gælder europæisk identitet (jf. kapitel 17). Men navnlig i forhold til indkomsteliten er der fortsat en stor afstand til befolkningen, når det gælder synet på europæisk integration.

Er den sociale elites og den almindelige befolknings holdninger så to forskellige verdener? Svaret må nærmest være både ja og nej. Der er noget nær konsensus i indkomsteliten om skattelettelse, og der er noget nær konsensus i hele den sociale elite om ikke at se indvandring som nogen trussel. På begge disse spørgsmål er afstanden til befolkningen stor, men befolkningen er dog stærkt delt. I befolkningen er der ret bred enighed om at bevare status quo i europapolitikken, mens den sociale elite er delt. Indkomsteliten og uddannelseseliten afviger begge betydeligt fra befolkningen, men typisk på forskellige områder. Kun i synet på indvandring kan man tale om en klar konvergens i retning af elitekonsensus om holdninger, som der bestemt ikke er konsensus om i den almindelige befolkning.

#### **MODSÆTNINGER MELLEM BEFOLKNING OG POLITISK ELITE**

Det er ikke nødvendigvis noget ideal, at politikerne skal afspejle vælgerne holdninger. Politikerne er i en lidt underlig rolle. Hvis de ikke følger vælgerne holdninger, beskyldes de for at handle hen over hovedet på borgerne. Og hvis de gør det, er de populistiske og følgagtige. Forventningen til politikere er også, at de skal være ledere. Og ledere skal gerne være mere visionære, turde gå foran, om nødvendigt gå ud og overbevise vælgerne om, at de tager fejl – og stå til regnskab på valgdagen.

Lige fra den ældste generation af eliteteorier, der bifaldt magteliter som naturens orden og tog afstand fra demokratiet (Pareto, 1901/2000; Mosca, 1883/1939) var den dominerende opfattelse, at flertallet af vælgere egentlig manglede den mest elementære politiske kompetence (Converse, 1964). Det var baggrunden for en demokratisk doktrin om konkurrencedemokrati (Schumpeter, 1942/1976), som fandt det uundgåeligt og ønskværdigt, at en politisk elite styrer. Der skal bare være konkurrerende eliter, som kan stå til

regnskab over for vælgerne på valgdagen. Ellers var det ikke noget ideal, at borgerne prøvede at „styre fra bagsædet“, eller at politikerne lyttede til dem: „Lad dem styre som forstå det“, som der står på Stubbekøbing Rådhus.

I dag er ambitionerne for borgernes rolle dog større. De fleste vil kunne tilslutte sig en forestilling om, at politikere på den ene side skal lede – og have mod til at træffe upopulære beslutninger – men på den anden side også være i dialog med befolkningen og f.eks. forsøge at skabe tilslutning til eller i det mindste forståelse for deres beslutninger (Lewin, 1971). Netop fraværet af ethvert forsøg på at skabe en sådan forståelse, kombineret med et politisk løftebrud, skabte voldsomme vælgerreaktioner i 1998 på den socialdemokratiske ledede regering indgreb i efterlønsordningen (Loftager, 1999).

Fra vælgeradfærdsforskningen ved vi også, at vælgerne har fået stigende konsistens i holdningerne, og at de stemmer mere ud fra disse holdninger (Andersen m.fl., 1999, jf. også kapitel 5). Omvendt kan vælgerne dog undertiden overtales til at ændre holdning. De politiske partier og deres ledere er særdeles vigtige meningsdannere. Endelig har vælgere også evnen til at glemme – eller evt. efterfølgende bifalde beslutninger. Men vælgerne følger ikke automatisk lederne – og i Danmark vil man næppe i samme grad som Sverige kunne sige, at den politiske elites vilje næsten altid føres igennem til sidst, så der i en vis forstand er tale om „repræsentation fra oven“ (Esaiasson & Holmberg, 1996).

Kunsten for politiske ledere er som minimum at vide, hvornår de er på kollisionskurs med vælgerne og har et forklaringsbehov. Da Poul Nyrup Rasmussen lod Socialdemokratiet danne regering sammen med de Radikale, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti i 1993, var han formentlig ikke opmærksom på, at han derved fik et forklaringsbehov i forhold til sine vælgere, fordi den ny regering så at sige trak Socialdemokratiet „for langt“ mod venstre på emner som indvandring, lov og orden mv. – på det, der i kapitel 5 blev kaldt den værdipolitiske højre-venstredimension. Men det skete nærmest øjeblikkeligt – det var ved 1994-valget, det store skred skete i traditionelle socialdemokratiske vælgergruppers identifikation med partiet (Borre, 2003b).

Når politikere er på kollisionskurs med deres vælgere i vigtige spørgsmål, har de flere valgmuligheder: De kan prøve at overtale vælgerne og evt. sætte al prestige ind på dét, eller de kan prøve at tilpasse sig vælgerne. Eller de kan evt. bruge mere taktiske tricks som at tale om noget andet, foretage rent symbolske tilpasninger eller beskrive politiske konkurrenter som ekstreme (Borre & Goul Andersen, 1999).

I det følgende undersøges det mere systematisk, i hvor høj grad politikerne på Christiansborg set under ét kan siges at være holdningsmæssigt repræsentative for vælgerne, om overensstemmelsen er blevet større eller mindre, og om det er vælgerne, der lader sig overbevise af politikerne, eller politikerne, der tilpasser sig vælgerne.

Normalt foretages sådanne målinger af repræsentation ved at stille de samme spørgsmål til politikere og befolkning og så sammenligne holdningerne. Faren herved kan imidlertid være, at vælgere og politikere opfatter spørgsmålene forskelligt. Eksempelvis kan elitepersoner opfatte vælgerspørgsmål som meget firkantede – mens vælgerne kan opfatte de spørgsmål, der giver mening for eliten, som meget komplicerede. Derfor er det ikke altid givet, man måler det samme ved at stille samme spørgsmål.

Alternativet her er udelukkende at spørge vælgerne, dvs. at måle vælgerens *oplevelse* af at være repræsenteret. I valgundersøgelserne 1994–2001 er svarpersonerne således bedt om at placere sig selv på en skala fra 1 til 5 på en række områder. Dernæst skulle svarpersonen placere samtlige partier på samme skala. Vi har her ændret skalaen, så den går fra -100 til +100. Eksempelvis får man score -100, hvis man mener, Danmark skal tage imod langt færre flygtninge, -50, hvis svaret er noget færre, 0, hvis man ønsker status quo, +50, hvis man går ind for at tage imod lidt flere, og +100, hvis man mener, landet sagtens kan tage imod mange flere.

Herudfra kan man så beregne gennemsnitsplaceringen for Folketinget – sådan som vælgerne ser det – ved at veje partiernes placering med deres mandattal. Det kan så sammenholdes med gennemsnitsplaceringen for samtlige vælgere. Man kan så se, hvor der er de største afvigelser, og hvordan de har udviklet sig over tid. Resultaterne for 1994–2001 er vist i tabel 6.2. Undersøgelsen omfatter et spørgsmål om offentlige udgifter, et om EU, samt tre spørgsmål om værdipolitiske emner – hvor der i 1990'erne har været tydelig konflikt mellem politikerne og vælgerne på de fire sidste.

En konklusion kan drages forholdsvis klart: Folketinget er – dels i kraft af mandatforskydninger, dels i kraft af ændringer i vælgernes eller partiernes (oplevede) placering – gradvist blevet mere repræsentativt fra 1994 til 2001, set med vælgernes øjne. Den største tilnærmelse finder man på flygtningepolitikken, hvor det (i hvert fald set med vælgernes øjne) meget entydigt er Folketinget, der har bevæget sig derhen, hvor vælgerne er. Vælgernes selvplacering er forholdsvis konstant, men partierne under ét har i vælgernes øjne bevæget sig langt i retning mod vælgernes holdninger, så afvigelsen er reduceret fra 23 til kun syv point.

TABEL 6.2.

Folketingets samlede (oplevede) placering og borgernes gennemsnitlige placering på forskellige politiske søgninger, 1994-2001. Skala fra -100 til +100

	FLYGTNINGEPOLITIK (+100=TAGE IMOD MANGE FLERE FLYGTNINGE)			RETSPOLITIK (+100=FOREBYGGELSE OG HUMAN BEHANDLING AF FORBRYDERE)		
	1994	1998	2001	1994	1998	2001
Alle vælgere selvplacering	-29	-34	-35	-17	-18	-27
Alle partier i Folketinget (vejlet)	-6	-15	-28	-7	-8	-18
Forskel	23	19	7	10	10	9
	MILJØPOLITIK (+100=MEST GRØNNE)					
	1994	1998	2001	1994	1998	2001
Alle vælgere	+32	+27	+18	+4	+5	+13
Alle partier i Folketinget (vejlet)	+12	+13	+4	+37	+38	+38
Forskel	20	14	14	33	33	25
	OFFENTLIGE UDGIFTER (+100=OFF. INDTÆGTER OG UDGIFTER MÅ SÆTTES KRAFTIGT I VEJRET)					
	1994	1998	2001	1994	1998	2001
Alle vælgere	-10	-6	-12	18	15	12
Alle partier i Folketinget (vejlet)	-8	-7	-15			
Forskel	-2	+1	+3			
	GENNEMSNIET AF NUMERISKE AFVIGELSER <sup>1</sup>					
	1994	1998	2001	1994	1998	2001
Alle vælgere	-10	-6	-12	18	15	12
Alle partier i Folketinget (vejlet)	-8	-7	-15			
Forskel	-2	+1	+3			

Anm.: Tallet for alle partier/Folketinget er beregnet ud fra vælgernes placering for hvert enkelt parti, vejlet med mandattallet (ud af 175).

1. Det ville være misvisende at opføre gennemsnittal for partierne, da det er de numeriske forskelle, vi beregner gennemsnittet af.

På retspolitikken område, hvor vælgerne skulle placere sig mellem forebyggelse og human behandling i det ene yderpunkt og lov og orden med hårdere straffe i det andet, er der sket en højredrejning blandt vælgerne fra 1994 til 2001 (dog er vælgerne ikke de rabiate lov- og ordentilhængere, de indimellem fremstilles som). Partierne har imidlertid bevæget sig i samme retning, så forskellen er konstant (men moderat). Også her er det så at sige politikerne, der følger vælgerne.

På EU-området er det modsat. Her er det politikerne, der (ifølge vælgerne) står fast, og vælgerne, der gradvist tilpasser sig. Nu som tidligere er det dog på dette område, man finder størst afvigelse mellem vælgere og politikere.

Når det gælder miljøpolitikken, har vælgerne bevæget sig markant væk fra den grønne pol ind mod midten.<sup>3</sup> Det samme har i vælgerne øjne politikerne. Også andre holdningsspørgsmål viser i øvrigt, at vælgerne blev væsentligt mindre „grønne“ fra 1994 til 2001. Det samme skete med Folketinget og de fleste partier – Socialdemokratiet bevægede sig dog i modsat retning og fik en mere „grøn“ profil i 2001.

Endelig er der i hele perioden ret god overensstemmelse på det traditionelle højre-venstre spørgsmål om de offentlige udgifter; først lå politikerne en spids til venstre for vælgerne, dernæst en spids til højre. Alt sammen ifølge vælgerne vurdering.

Alt i alt ser det ud til, at der på de her målte områder – der tæller flere af de „kritiske“ emner fra 1990'erne, men ikke enkeltspørgsmål som efterlønnen – er blevet en bedre og bedre overensstemmelse mellem vælgere og politikere, set fra *vælgerne* synspunkt. Igen set fra samme synsvinkel ser det ud til, at det er Folketinget, der bevæger sig mest. I 2001 skete det i høj grad ved mandatmæssige forskydninger. I 1998 var der mere tale om, at partierne (ikke utilsigtet) havde fået et ændret image – Socialdemokratiet f.eks. på spørgsmålet om indvandring med indsættelsen af Thorkild Simonsen som indenrigsminister. I EU-sagen er det ifølge vælgerne partierne, der står fast. Umiddelbart må man i øvrigt sige, at vælgerne bedømme af, hvad der flytter sig, virker ganske ædruelig.

Tallene tyder på, at der alligevel foregår en form for „imaginær dialog“ mellem vælgere og politikere på Christiansborg. Forbindelsen via partiorganisationerne er svækket (jf. kapitel 4 og kapitel 10). Men der er måder at kompensere for dette – bl.a. læses og tolkes (og købes!) meningsmålinger flittigt af partierne, nogle gange overfladisk og selvbedragende, andre gange meget professionelt. Måden, hvorpå politikerne efterhånden bringer sig i

bedre overensstemmelse med vælgerne, er ikke altid nogen politisk-æstetisk nydelse, endsi­ge i overensstemmelse med idealer for politisk lederskab. Men den foregår, og det er trods usikre forbindelseslinjer mellem politikere og befolkning nok alligevel rimeligt at tale om en lav distance. Det er muligt, politikere må ty til meningsmålinger for at kende deres vælgere. Men det gør de så.

## DE MANGE ELITER OG DE MANGE ELITEDISKUSSIONER

Diskussionen om elite og folk er ofte præget af uklarhed, fordi mange forskellige diskussioner rodes sammen. Det er både forskelligt, hvem der ses som eliten, og hvad der ses som problemet. Den klassiske forestilling om en sammenhængende magtelite kan afvises, i hvert fald på landsplan. Tværtimod sker der en fragmentering, og det kan hverken VL-grupper eller andet rette op på. Derimod kan der være stærke netværk inden for enkelte sektorer.

Professionaliseringen af det politiske liv rummer et andet sæt af elitediskussioner. Der er professionaliseringen af partier og foreninger og dermed sammenhængende magtkoncentration i toppen. Den diskussion bygger i det mindste på den realitet, at der *sker* en professionalisering, og at medlemmer ofte kan *føle* det som en elitedannelse. Nogenlunde det samme kan siges om ledelsesprofessionalisering i den offentlige sektor, hvor det kritiske element næppe er, *hvem* der styrer, men *hvordan* der styres. Omvendt kan professionerne i den offentlige sektor se deres magt udhulet både opad og nedad – i forhold til brugerne.

En særlig diskussion vedrører eksperter­ers magt, dels i forhold til offentligheden, dels i forhold til politiske beslutningstagere. Samfundsforskeres rolle i medierne som kommentatorer har været i eksplosiv vækst. Eksperter­ers rolle med hensyn til at levere politiske problemdefinitioner spiller en stadig mere synlig rolle i politik. Politikere og interesserepræsentanter har dog et urinstinkt for, hvornår deres interesser kommer i klemme og dermed en stærk evne til at sige fra over for definitions­magten. Alligevel kan for ensidig vægt på ekspertopfattelser bringe politikerne væk fra vælgerne. For den åbne debat kan det at bekæmpe eksperter med eksperter og eksperter med læg viden blive en vigtig demokratisk udfordring fremover. Eksperimenter i form af folkehøringer (Fishkin-høringer), som det skete i Odense i 2000, er én blandt mange muligheder (Normann Andersen & Hansen, 2002).

En anden eliteproblematik er diskussionen om en stigende opsplitning mellem et over-Danmark og et under-Danmark, navnlig efter uddannelse og indkomst. Her taler vi om en meget bred elite – og måske ikke altid om et særlig bredt defineret folk. Selv om værdier knyttet til uddannelse i høj grad skiller i politik, bliver modstillingen dog let for stereotyp. Forestillingen om en stor opsplitning, når det gælder indvandrerspørgsmål, kan bekræftes – det er et af de få steder, hvor der er næsten konsensus i såvel uddannelses- som indkomsteliten. Noget lignende kan siges om EU – og for skattepolitikens vedkommende om indkomsteliten over for folket. Men det er dog højest en forenet elite over for et *delt* folk.

Et sidste klassisk aspekt er forholdet mellem vælgerne og politikerne, hvor mindre ambitiøse idealer om konkurrencedemokrati og folkets ikke-indblanding efterhånden afløses af idealer om større dialog eller „deliberation“, ikke mindst i en tid, hvor partiers og til dels foreningers rolle som forbindelseskanal er svækket. Selv om politiske ledere står mere direkte over for „massen“ uden forbindende kanaler, skal man ikke undervurdere evnen til koordination: Forsøg på mere systematiske opgørelser viser i hvert fald, at vælgerne ikke oplever så stor forskel – og at afstanden aktuelt synes aftaget siden første halvdel af 1990'erne.

## NOTER

- 1 Nogle ekspertudsagn falder lidt udenfor. Når valgforskere kommenterer den seneste meningsmåling, eller humanister kommenterer udviklingen i kultur og samfund, er det mest et krydderi og bidrag til underholdningsværdien. Desuden passer det ind i nyhedsrutinen – det er en billig vej for journalisten til at peppe en artikel lidt op (jf. Lund, 2002). Det politisk interessante er kommentarerne til aktuelle samfundsproblemer, og specielt dem, der indeholder eks- eller implicite problemdefinitioner og evt. anbefalinger. Der er også normer for, hvem der *har adgang* til at fremsætte sådanne synspunkter. Formentlig er humanisters adgang ganske begrænset.
- 2 Der er antagelig gået lidt „inflation“ i brugen af kategorien „LangVideregående Uddannelse“ (fem år eller mere) – men der konstateres ingen afvigelser i forhold til andre datasæt, hvor kategorien er brugt mere restriktivt.

- 3 På miljøpolitikken er der et måleproblem derved, at man er blevet bedt om at placere sig mellem den mest „grønne“ og den mindst „grønne“ politik. „Grønt“ er i sig selv værdiladet og fører til, at vælgerne placerer sig selv og de partier, de synes om, nærmere den grønne pol. Men udviklingen over tid er pålidelig nok.



DEL III

**INSTITUTIONER OG  
BESLUTNINGSPROCESSER**



## FOLKETINGET – INGEN OVER OG INGEN VED SIDEN AF

*Folketingets formelle kompetencer er gennem de seneste 30 år blevet beskåret som følge af decentraliseringen til kommuner og amter, dannelsen af statslige selskaber og – mest markant – som følge af afgivelsen af kompetencer til EU. Lidt mere end en tredjedel af al lovgivning er i dag efterlevelse af eller tilpasning til EU-regler. Folketingets samspil med andre aktører har udviklet sig forskelligt, alt efter hvem man ser på. Folketinget har fået større indflydelse på lovgivningsprocessen, og kapaciteten til at kontrollere regeringen er steget. Det gælder dog ikke EU-lovgivningen. Folketingets styrkede rolle i lovgivningsprocessen har gjort Folketinget langt mere interessant for interesseorganisationerne. Endelig er samspillet med medierne præget af, at politikerne i stigende grad må agere på mediernes præmisser.*

En af begrundelserne for Magtudredningen var bekymringen for, at magten var ved at glide Folketinget af hænde. Beretningen fra det folketingsudvalg, der drøftede en dansk Magtudredning, pegede på, at kompetencer var blevet flyttet fra nationale til overnationale myndigheder og fra nationale til regionale og lokale myndigheder, ligesom den hæftede sig ved de ændrede vilkår for nationale folkevalgte forsamlinger. Fra de folkevalgtes perspektiv opleves udviklingen „... som et reelt tab af demokratisk indflydelse og dermed en reduktion af tiltroen til de demokratiske beslutningsprocessers styrke og relevans“ (*Beretning nr. 6, 1997: 5*).

I dette kapitel undersøger vi, om denne opfattelse af et svækket Folketing har noget på sig. Især i perioden efter 1970'ernes begyndelse kan der være grund til at tro, at vilkårene for Folketingets virke har ændret sig. Det gamle partisystem brød sammen med jordskredsvalget i 1973. Nye politiske spørgsmål optog i stigende grad vælgerne. Danmark var midt i en stærk udbygning og omlægning af den offentlige sektor, hvilket endte med at placere de fleste borgerrettede serviceopgaver i kommunalt og amtligt regi. Danmark blev medlem af EF i januar 1973, ligesom en række andre internationale politiske, økonomiske og sociale forhold har ændret sig i perioden. Spørgsmålet er

altså, om udviklingen efter 1970'ernes begyndelse har svækket Folketingets „styrke og relevans“.

Vi diskuterer først, hvordan Folketingets formelle kompetencer har udviklet sig i perioden, derefter ser vi på Folketingets samspil med en række andre aktører.

## **ER FOLKETINGETS FORMELLE KOMPETENCER SVÆKKET?**

Skal Folketinget have „styrke og relevans“, må det have såvel formelle som reelle kompetencer til at træffe beslutninger af væsentlig betydning. Folketinget er et langt stykke hen ad vejen selv herre over sine formelle kompetencer. Folketinget kan selv afgøre, hvordan den offentlige sektors opgaver fordeles på forskellige nationale politiske og administrative niveauer, ligesom det selv er herre over, i hvilket omfang statslige driftsopgaver skal flyttes over i privatretligt regi. I forhold til domstolene er Folketinget ikke på samme måde herre over grænserne for dets kompetencer. Til gengæld er det Folketinget selv, der bestemmer, i hvilket omfang det vil overføre nationale kompetencer til overnationale organer – dog sådan at befolkningen skal inddrages gennem en folkeafstemning, når mindre end fem sjettedele af Folketinget stemmer for suverænitetsafgivelse.

## **DECENTRALISERING**

Danmark har en meget decentraliseret offentlig sektor sammenlignet med næsten alle andre vestlige lande (Mouritzen, 1999). Det er en konsekvens af tre forhold efter 1970. For det første er en stor del af væksten i den offentlige servicesektor sket på områder, som i forvejen var placeret i kommunerne. For det andet er en lang række opgaver flyttet fra staten til amter og kommuner. Det gælder eksempelvis den gamle særfororg, de statslige gymnasier og tilkendelsen af førtidspension. Endelig – for det tredje – er en række af de helt nye opgaver, som den offentlige sektor tager sig af, blevet placeret i kommuner og amter. Det gælder eksempelvis tilsynet med indsatsen over for det ydre miljø. Det præger således den offentlige sektors arkitektur, at opgaverne forholdsvist konsekvent er placeret på det laveste politisk-administrative niveau, som kan drive opgaven forsvarligt.

Decentraliseringen har haft ganske store konsekvenser for Folketinget. Man kan næsten tale om en konsekvent dødsforagt i fordelingen af de bor-

gervendte opgaver uden for Folketingets direkte kontrol. De kommunale serviceopgaver er dem, som vælgerne tillægger størst betydning. Eksempelvis har sundheds- og især sygehusvæsenet gennem 1990'erne hørt til de områder, befolkningen har interesseret sig mest for (Togeby, 2004), men også skolerne, ældreplejen og børnepasningen har vælgernes store interesse. Samtidig er Folketingets lyst til at blande sig i disse områder steget. I perioden 1980-1995 var hospitalerne det enkeltområde inden for den offentlige servicesektor, som politikerne på Christiansborg stillede flest spørgsmål om – til trods for at sygehusområdet gennem mange år har været det område, hvor staten har haft færrest instrumenter til at påvirke amternes adfærd (Christensen, 2000: 397).

Gennem 1990'erne – og især i den sidste halvdel – er der imidlertid adskillige forhold, der peger i retning af en vis recentralisering. Kompetencer er overført fra kommunerne til staten, eksempelvis de mindre kommuners selskabsligning og kontrollen med levnedsmidler, og Folketinget har gennemført en stærkere styring af nogle af de store velfærdsområder, eksempelvis sygehusene, grundskolerne og de sociale serviceområder. Selv om der har været bevægelser begge veje, har nettobevægelsen siden 1970 været i Folketingets disfavør.

#### STATSLIGE SELSKABSDANNELSER

Det er også tilfældet, hvad angår de områder, hvor statslige driftsopgaver organiseres i privatretligt regi (jf. Damgaard, 2003: 70-73). Udviklingen er gået i retning af, at en del gamle statslige virksomheder er gjort til aktieselskaber og senere solgt. Det gælder eksempelvis Statsanstalten for Livsfor sikring, Postgiroen og det nuværende TDC. Andre er gjort til helt eller delvist statsligt ejede aktieselskaber, eksempelvis Post Danmark A/S og Statens Lufthavne A/S. Endelig findes der en type virksomhed, som kaldes „selvstændig offentlig virksomhed“, som eksempelvis DSB og Post Danmark indtil sidstnævntes omdannelse til aktieselskab. Efter selskabsdannelsen gælder de traditionelle offentligretlige regler, dvs. offentlighedslov, forvaltningslov mv. ikke længere, hvorfor Folketingets kontrolmuligheder er svækket.

Til gengæld institutionaliseres andre kontrolmuligheder. Det gælder markedets konkurrence, som skal sikre høj effektivitet, og aktieselskabslovgivningens regler, som skal sikre, at oplysninger om selskabet er tilgængelig for offentligheden (Christiansen, 1996b; Christensen, 1999) samt typisk den statslige regulering, der følger i kølvandet på selskabsdannelsen, og som skal

sikre statsligt tilsyn med de pågældende virksomheder, hvor der ofte er tendens til monopoldannelser – i øvrigt ofte sådan, at tilsynet er uafhængigt af konkrete instruktioner fra Folketing og minister (Greve, 2002).

Alt i alt har Folketinget dog på disse områder mindre indsyn med de gamle statslige virksomheder end tidligere. Sikringen af samfundsmæssige hensyn sker via andre institutioner end den direkte demokratiske kontrol.

#### NATIONALE OG OVERNATIONALE DOMSTOLE

De danske domstole har traditionelt ikke spillet nogen fremtrædende politisk rolle – modsat eksempelvis den tyske forfatningsdomstol (Nielsen, 2001: 160ff.) og især den amerikanske højesteret (Porsdam, 2002). Helt fra 1849-grundloven var der betydelig politisk skepsis over for muligheden for, at domstolene skulle kunne prøve lovenes overensstemmelse med grundloven, og endnu i forbindelse med 1953-grundlovens tilblivelse var socialdemokrater og radikale skeptiske over for prøvelsesretten (J.P. Christensen, 2003: 16). Domstolene har i kraft af deres almindelige virksomhed haft en vis – men ikke særlig fremtrædende – retsskabende rolle, men de var i mange år tilbageholdende i prøvelsen af lovgivningens overensstemmelse med grundloven.

Gennem de senere år har Højesteret imidlertid tiltaget sig en rolle, som har forrykket balancen mellem de tre statsmagter. I 1996 tillod retten således 11 borgere at få prøvet, om Maastricht-traktaten var i overensstemmelse med grundloven, skønt de 11 sagsøgere ikke havde den særlige individuelle interesse i spørgsmålet, som er et normalt krav for at være søgsmålsberettiget. Højesteret fandt i 1998 ikke, at traktaten stred mod grundloven. Tvindloven fandt Højesteret derimod grundlovsstridig. Loven bestemte, at det tilskud, som en række skoler var berettiget til, ikke kunne ydes til skoler, der var tilknyttet Tvind. Højesteret fandt, at loven stred mod grundlovens § 3, 3. pkt. om, at domstolene har den dømmende magt. Kort fortalt mente Højesteret ikke, at lovgivningsmagten kunne træffe en afgørelse om at undtage en række skoler fra tilskud, fordi man derved reelt afsagde en dom (J.P. Christensen, 2003; Nielsen, 2001: 153ff.; M. Østergaard-Nielsen, 2002).

Spørgsmålet er, om Højesterets afgørelser har større konsekvenser for Folketingets virke og kompetencer. Jens Peter Christensen finder, at der er

tegn på, at vi fremover kan forvente en friere grundlovsfortolkning fra Højesterets side, end den der hidtil har været traditionen, og at Højesteret i sin prøvelse af loves grundlovmæssighed vil være mindre tilbagehol-

dende end tidligere, i hvert fald når talen er om bestemmelser, der sigter på beskyttelse af de politiske frihedsrettigheder og beskyttelse af mindretal mod flertallets overgreb (2003: 27).

Man må antage, at det vil indebære, at regering og Folketing vil være mere opmærksomme end tidligere på, at Højesteret kan være villig til at tilside-sætte Folketingets lovgivning. Det samme gælder juristerne i Justitsministeriet, som oprindeligt fandt, at Tvind-loven ikke var i strid med grundloven.

I den diskussion, der opstod efter Tvind-dommen, udtalte daværende højesteretspræsident Niels Pontoppidan, at de internationale domstole bevæger sig i retning af en friere fortolkningsstil, som også vil smitte af på de nationale domstole (J.P. Christensen, 2003: 19). Denne udvikling kan få ganske betydelige konsekvenser. Danmark har tilsluttet sig FN's Menneskerettigheds erklæring og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I 1992 blev sidstnævnte, som vi tiltrådte i 1953, gjort til en del af dansk ret.

Ud fra et statsretsligt synspunkt kan Folketinget vedtage love, som er i strid med Menneskerettighedskonventionen, men i praksis har man tilstræbt at undgå en sådan konflikt. Imidlertid indebærer Menneskerettighedsdomstolens domsafsigelser en kontinuerlig ændring af gældende ret analogt til den rolle, som højesteret spiller i USA. Gorm Toftegaard Nielsen (2001: 175) finder, at det er tvivlsomt, om den danske Højesteret vil afsige en dom, der strider mod Menneskerettighedskonventionen, hvis der skulle være konflikt mellem denne og dansk lovgivning. Menneskerettighedsdomstolens kompetence kan derved komme til at få forrang for Folketingets lovgivning. Gorm Toftegaard Nielsen (1999: 176ff.) påpeger, at internationaliseringen ikke blot indebærer, at nationale parlamenter må afgive suverænitet som lovgivere, men at den kontinuerligt retsskabende praksis kan indebære større retsikkerhed, og at væsentlige politiske beslutninger i realiteten kan blive lagt i hænderne på dommere ved internationale domstole.

Da Danmark i 1953 tiltrådte Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, var baggrunden, at vi gerne „ville være med til at hjælpe de andre lande, som havde problemer med at respektere menneskerettighederne“ (Nielsen, 2001: 170). Det var ikke Danmark, der havde problemer. Erfaringerne fra 1930'erne og 1940'erne havde vist, at det havde andre europæiske lande. Med tiden har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid udviklet en retspraksis, som kan være med til at svække Folketingets selvbestemmelse.

Man taler ofte om et demokratisk underskud forbundet med de nationale kompetencer, der er overført til EU. Der er flere argumenter for et sådant (T. Pedersen, 2002: 23-24): Der er ikke det samme politiske fællesskab knyttet til EU, som man kender det fra nationale politiske fællesskaber, EU-systemet er svært gennemskueligt, Ministerrådet er som lovgiver ikke direkte ansvarlig over for vælgerne, og magtdivisionen er mangelfuld, fordi Ministerrådet både er lovgivende og udøvende.

Det spørgsmål, vi stiller her, er imidlertid ikke karakteren af det demokratiske underskud, men konsekvenserne for Folketinget af de successive overførsler af kompetencer til EU. Ud over selve tiltrædelsen i 1973 er der overført kompetencer til EU gennem den Europæiske Fællesakt (1986), Edinburgh-aftalen (1993) og Amsterdam-traktaten (1998).

Afgivelsen af suverænitet indebærer, at retten til at træffe en række nærmere definerede beslutninger overføres til EU's besluttende organer. Det sker hyppigst gennem udstedelse af direktiver og forordninger. Forordninger har umiddelbart retsvirkning for borgere og myndigheder i Danmark og skal således ikke omsættes til dansk lovgivning. Derimod sker det, at dansk lovgivning skal ændres som følge af en EU-forordning. Den danske regering er forpligtet til at påse, at direktiver implementeres i Danmark. Det sker gennem såvel lovgivning som gennem udstedelsen af administrative regler i henhold til lovgivning. En del af Folketingets lovgivning er derfor en direkte konsekvens af EU-bestemmelser.

Men Folketinget er også på anden måde bundet ved, at den i en række henseender ikke står frit i valget af løsninger på et givet problem. Eksempelvis må dansk lovgivning, der indebærer tilskud til erhvervslivet, anmeldes til Kommissionen, der kan gribe ind, hvis den finder, at lovgivningen strider mod reglerne for erhvervsstøtte. I disse tilfælde må Folketinget tilpasse sin lovgivning til eksisterende EU-regler.

Spørgsmålet er, i hvilket omfang Folketingets lovgivning er bundet af EU-samarbejdet. I den politiske debat er det indimellem blevet hævdet, at størstedelen af Folketingets lovgivning er en konsekvens af EU's bindinger på Danmark. En indikation for omfanget af EU's påvirkning af Folketingets arbejde findes i tabel 7.1.<sup>1</sup> En fordeling af EU-påvirkningen på forskellige ministerier findes i tabel 17.1. I den første række i tabel 7.1 ses andelen af love, som er en direkte konsekvens af EU-regler, og hvor Folketinget altså i princippet er tvunget til at indrette lovgivningen på nærmere angivne måder. Effekterne var beskedne i begyndelsen af 1980'erne, mens 14 pct. af



TABEL 7.1.

Andel vedtagne love med international reference i folketingsårene 1981/82, 1991/92 og 2000/01. Pct.

	1981/82	1991/92	2000/01
Efterlevelse af EU-direktiver mv. <sup>1</sup>	3	14	12
Tilpasning til EU-regulering <sup>2</sup>	11	17	25
Efterlevelse af eller tilpasning til øvrige internationale krav <sup>3</sup>	3	1	5
Ingen international reference	83	68	58
I alt	100	100	100
Antal vedtagne love	159	236	215

1. Love, som implementerer EU-direktiver, eller som skyldes tilpasninger af dansk lovgivning med henvisning til forordninger mv. En lov er registreret i denne kategori, også når kun en del af loven vedrører EU-regulering.

2. Dækker lovgivning, der tilpasser dansk lovgivning inden for allerede implementerede direktiver mv., tilpasning til EU-regler, selv om der ikke er et de jure krav herom samt tilfælde, hvor dansk lovgivning må tage hensyn til gældende EU-regler.

3. Dækker lovgivning, hvor der henvises til anden overnational regulering end EU-regulering, uanset om der er tale om efterlevelse af forpligtelser eller blot ønske om tilpasning til overnationale regler.

Folketingets lovgivning ti år senere var en direkte konsekvens af EU-regulering.

Der er tillige en pænt stigende andel af lovene, som tilpasses EU-regulering. Fra 11 pct. i 1981/82 til 25 pct. af alle love i 2000/01. Denne kategori er lidt mere blandet, men udtrykker tilfælde, hvor Folketinget ikke er forpligtet til at ændre dansk lovgivning på en bestemt måde, men hvor det er forpligtet til at tage hensyn til EU-regler, hvis det i øvrigt ændrer lovgivningen, eller hvor Folketinget har ønsket at tilnærme danske regler til EU-reglerne. I løbet af de 20 år, som tabellen dækker, er Folketingets arbejde altså blevet stadig mere påvirket af EU-samarbejdet. Dets kompetencer er blevet indskrænket. Og antagelig har EU også en betydelig – men svært identificerbar – indflydelse på Folketingets arbejde på områder, hvor lovgivningen ikke direkte er en konsekvens af EU-regulering, men hvor EU-retlige konsekvenser alligevel indtænkes i lovgivningen. Indskrænkningen af Folketingets kompetencer er i øvrigt ikke alene en konsekvens af EU-samarbejdet. Det følger også af andre internationale aftaler, som Danmark har tilsluttet sig. Indflydelsen er dog her væsentligt mindre end EU-lovgivningen. Endelig indebærer EU-medlemskabet også, at Danmark er formelt

forpligtet til at rette sig efter domme fra Europa-Domstolen (Nedergaard, 2001: 303).

Man kan overveje, om Folketinget uden EU ville have beholdt de kompetencer, der er overført til EU. Det er næppe i alle henseender tilfældet. For det første har antagelig de fleste landes nationale lovgivning i stigende omfang reference til overnationale forpligtelser. EU-reguleringen har eksempelvis betydelig indflydelse på det norske Stortings lovgivning, men den norske regering og det norske Storting er i modsætning til det danske Folketing stort set uden indflydelse på EU-reguleringen. I perioden 1981-1985 var én pct. af det norske Stortings love en konsekvens af tilpasninger til internationale forpligtelser. I perioden 1994 til 1999 gjaldt det 15 pct. af alle love, hvoraf halvdelen skyldes Norges forpligtelser i henhold til EØS-aftalen (Statskonsult, 2000: 31ff.). For det andet kan den overnationale regulering bidrage til at sikre, at kollektiver af lande tilsammen har større handlemuligheder, end de ville have haft uden fælles reguleringer, herunder i håndteringen af de problemer, som skabes af den økonomiske globalisering.

Sammenfattende er det altså klart, at Folketingets formelle kompetencer er blevet svækket gennem de seneste 30 år. Mest markant i forhold til EU. Den formelle kompetence, som er afgivet i kraft af privatisering og statslig selskabsdannelse, synes beskeden sammenlignet med decentraliseringen til kommunerne og afgivelse af suverænitet til EU.

#### **FOLKETINGETS SAMSPIL MED ANDRE AKTØRER**

„Ingen over og ingen ved siden af Folketinget“, krævede Viggo Hørup under forfatningskampen i den sidste fjerdedel af det 19. århundrede. Det var langt fra realiteterne dengang, fordi kongen vedblev at udnævne regeringen uden hensyn til Folketingets sammensætning. Med parlamentarismens indførelse i 1901 styrkedes Folketingets stilling, fordi regeringen ikke kunne blive siddende mod dets vilje. Men det var og er stadig regeringen, der forbereder langt de fleste af de lovforslag, som Folketinget vedtager, og det er regeringen, der fører Folketingets love ud i livet. Der er også andre aktører, som påvirker Folketingets mulighed for at fungere som folkestyrets fornemste repræsentant. Det gælder EU, interesseorganisationerne og medierne. Det er ingenlunde et trivielt spørgsmål, i hvilket omfang Folketinget kan hamle op med disse aktører.

Folketinget har groft sagt to hovedopgaver i samspillet med regeringen. Det skal vedtage love, og det skal kontrollere regeringens og ministrenes embedsførelse. I folkestyrets første år var der ikke forfærdelig stor forskel på antallet af rigsdagsmedlemmer og antallet af embedsmænd i centraladministrationen. I 1850 var der i alt 184 embedsmænd (Stjernqvist, 1948: 149ff.), og endnu i 1913 var der eksempelvis kun 14 embedsmænd i Indenrigsministeriets departement (Kaarsted, 1985: 14). Folketingets lovgivnings- og kontrolopgaver har antagelig været overskuelige. Man kan spørge, hvordan Folketinget har tilpasset sig den voldsomme vækst i de statslige opgavers mængde og kompleksitet, herunder samspillet med regeringen, der råder over mange tusinde akademisk uddannede medarbejdere med specialviden om hvert deres område.

Folketingsmedlemmerne vurderer – formentlig ganske realistisk – at det er regeringen og dens embedsmænd, der har størst indflydelse på udformningen af lovgivningen. Kun få af Folketingets medlemmer vurderer, at partierne har den største indflydelse på lovgivningen. Lovforberedelsen forudsætter specialviden, som Folketinget ikke råder over. Heller ikke hvad angår initiativ, spiller Folketinget nogen særlig fremtrædende rolle sammenlignet med regering og embedsmænd. Endog medier og interesseorganisationer vurderes til at spille en større rolle for lovgivningsinitiativer end Folketinget selv (Damgaard, 2003: 122-123).

Den store og fortsatte regeringsdominans i lovforberedelsen dækker dog over ganske betydelige ændringer i Folketingets rolle. Det er veldokumenteret, at etableringen af stående udvalg i 1972 har givet Folketinget mulighed for større specialisering i forbindelse med lovbehandlingen (Damgaard, 1977; 2003; Jensen, 1995). Før 1972 nedsattes ad hoc-udvalg til at behandle de enkelte lovforslag. De stående udvalgs såkaldte *almindelige del*, som ikke er knyttet til lovarbejdet, jf. nedenfor, giver medlemmerne gode muligheder for at få indsigt i det arbejde, der foregår på et eller flere ministres område og dermed også muligheder for bedre at sætte sig ind i lovarbejdet. Antallet af ansatte i Folketinget er fordoblet fra begyndelsen af 1970'erne, således at det i dag beskæftiger knapt 400 ansatte ([www.ft.dk](http://www.ft.dk)). Antallet af akademikere i ikke-chefstillinger er steget fra ni i 1970 til lidt mere end 50 i slutningen af 1990'erne (*Betænkning 1354*). Hertil skal lægges partigruppernes egne ansatte, jf. kapitel 10. Folketingets kapacitet til at matche regering og centraladministration er altså vokset betydeligt.

I den samme periode er ministrene begyndt at anvende færre lovforberedende kommissioner. Det afspejler, at ministre og Folketing er mindre villi-

ge til at acceptere lovforslag, som kun giver få muligheder for politiske forhandlinger. Til gengæld er skriftlig høring blevet en næsten universel norm i slutningen af 1990'erne. Det giver ikke blot myndigheder, interesseorganisationer og eksperter mulighed for at kommentere lovgivningen inden den politiske lovbehandling. Det er også en mulighed for, at Folketinget – især oppositionen – kan få gransket lovforslagene af andre end ministrenes embedsmænd (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5). Vurderet i det perspektiv er eksperter og interesseorganisationer en slags agenter for Folketingets opposition, som giver information, som kan bruges i de politiske forhandlinger med regeringen.

Selv om regeringen fortsat har de bedste kort på hånden i lovgivningsprocessen, er Folketingets rolle i lovbehandlingen styrket siden begyndelsen af 1970'erne.

„Det, der er det gale for nogen politikeres vedkommende, det er, at de tror, at de skal lovgive“, har Folketingets tidligere formand, Erling Olsen (1994), engang sagt. Damgaard (2001: 89f.) har med henvisning til den franske politolog Jean Blondel rejst det samme spørgsmål, nemlig om lovgivning overhovedet er Folketingets primære opgave. Ganske vist betegnes parlamentets rolle i den klassiske tredeling af magten som lovgiverens, men parlamenternes rolle har også været at „begrænse eller forhindre statsmagtens vilkårlighed og undertrykkelsesmuligheder“ (p. 90). Ud fra denne betragtning er det en af Folketingets væsentligste opgaver at „rejse konkrete og lokale spørgsmål, kunne kritisere administrative afgørelser, kunne henlede offentlighedens opmærksomhed på vigtige anliggender og kunne foreslå væsentlige omlægninger af den førte politik“ (p. 90).

Man kan skelne mellem forskellige typer af kontrolinstrumenter (jf. Damgaard, 2001: 94). (1) Muligheden for at gøre parlamentarisk ansvar gældende, (2) de parlamentariske procedurer, (3) Folketingets kontrol gennem udvalgene, (4) brug af kontrolorganer som eksempelvis Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen og særlige undersøgelsesorganer, samt (5) brugen af nyhedsmedier. Disse kontrolinstrumenter diskuteres i det følgende, idet dog Folketingets forhold til medierne diskuteres i et selvstændigt afsnit nedenfor.

Muligheden for at gøre parlamentarisk ansvar gældende har formelt ikke ændret sig i den betragtede 30-års periode. Det grundlæggende princip er parlamentarismen, hvorefter en regering eller en minister ikke kan blive sidende imod Folketingets udtrykte ønske. Regeringen har et parallelt magtmiddel i statsministerens ret til at udskrive nyvalg på et hvilket som helst

tidspunkt, han finder det opportunt. Det kan få Folketingets opposition til nøje at overveje, hvordan den bruger sin kompetence til at afskedige regeringen. Kun tre gange er en regering trådt tilbage efter et mistillidsvotum (Holstein-Ledeborg i 1909, Knud Kristensen i 1947 og Poul Hartling i 1975), og muligheden for at udtrykke sin mistillid over for en enkelt minister har aldrig været brugt. Ikke desto mindre giver princippet Folketinget en betydelig magt over for regeringen. Et antal ministre er trådt tilbage, fordi der har været rejst kritik af deres embedsførelse, og i nogle tilfælde ville Folketinget utvivlsomt have udtalt sin mistillid, om ministrene ikke havde reageret forinden (J.P. Christensen, 1997: 523ff.). Tilsvarende er regeringer trådt tilbage, fordi de har tabt en afstemning i Folketinget.

Magtrelationerne mellem regering og Folketing er derfor ikke uafhængige af, om regeringen uden problemer kan tælle til 90. For så vidt som en flertalsregering – i Danmarks vil det altid være en koalitionsregering – kan holde styr på egne tropper, vil den sidde sikkert i forhold til det mindretal, som oppositionen udgør. Siden 1971 har Danmark kun haft én flertalsregering – Regeringen Nyrop Rasmussen 1993–94 – og den havde det snævrere mulige flertal. I den største del af perioden har Folketinget kunnet hente styrke i, at det indimellem har været muligt at samle flertal uden om regeringen. Før Poul Schlüters regeringer ville et sådant alternativt flertal have udløst nyvalg eller regeringens afgang. Med Schlüter ændredes den parlamentariske praksis, hvorefter de borgerlige regeringer valgte at blive siddende selv efter at være blevet stemt ned i salen – og det skete faktisk ved hver 12. afstemning (jf. Damgaard, 2003: 98). Mindretalsregeringer står generelt svagere over for Folketinget end flertalsregeringer, men de nye parlamentariske normer giver regeringen noget af styrken tilbage.

De såkaldte parlamentariske procedurer dækker over muligheden for, at medlemmer af Folketinget kan stille mundtlige eller skriftlige spørgsmål til ministrene (§ 20-spørgsmål), anmode om en forespørgsel, der indebærer en egentlig debat om et nærmere afgrænset emne, stille spørgsmål til ministrene i den såkaldte spørgetime eller fremsætte forslag til beslutning.

Som det fremgår af tabel 7.2, er der i den betragtede periode sket en ganske voldsom stigning i især de skriftlige og mundtlige spørgsmål, som er tidoblet. Men også antallet af forespørgsler er steget betragteligt. Udviklingen er udtryk for en betydelig forøgelse af aktivitetsniveauet i Folketinget. Man kan spørge, om ikke disse aktiviteter – især spørgsmålene – har passeret den grænse, hvor den marginale nytte er begrænset eller nul. Stigningen i 1990'erne falder sammen med forhøjelsen af partistøtten, hvoraf en del bru-

TABEL 7.2.

Antal forespørgsler og spørgsmål i Folketinget, 1972/73-200/01

	1972/73	1978/79	1984/85	1990/91	1996/97	2000/01
Spørgsmål i salen (§ 20)	354	1519	1750	1180	3454	4027
Forespørgsler	6	32	27	38	70	70
Beslutningsforslag fremsat af medlemmer af Folketinget	22	107	130	104	139	192

Kilde: *Folketingstidende. Årbog og Registre* (diverse år).

ges til sekretariatsbistand til folketingsmedlemmerne. Måske er stigningen i antallet af spørgsmål derfor mere en effekt af de mange akademikere, der er ansat i partigrupperne, end af en forøget spørgelyst hos Folketingets medlemmer. En mulig forklaring er også, at Folketingets medlemmer mener at kunne bringe sig i øjenhøjde med vælgerne ved at stille spørgsmål, som de modtager fra partimedlemmer og andre vælgere. Ser man på spørgsmålene (se [www.ft.dk](http://www.ft.dk)) forekommer en del af dem i hvert fald kun at have meget begrænset offentlig interesse.

Mens man kan være i tvivl om, hvor effektivt Folketinget kan udøve sin kontrolfunktion gennem § 20-spørgsmål, giver udvalgsarbejdet gode muligheder for at følge ministerens administration gennem den *almindelige del*. Denne står i modsætning til den *specielle del*, hvor arbejdet er koncentreret om de lovforslag, der aktuelt er under behandling. Den almindelige del giver mulighed for, at udvalgets medlemmer, der ofte har opnået en betydelig viden om det pågældende område, kan kontrollere den eller de ministre, der har det pågældende udvalgs område som ressort. Nogle udvalg har tradition for, at de ret tæt følger med i ministerens forvaltning. På grund af den meget brede bemyndigelseslovgivning på miljøområdet blev det allerede i 1973/74 aftalt, at Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg skulle forhåndsorienteres om administrativt fastsatte forskrifter, vejledninger mv. Udvalget har derfor en god position for at følge med i miljøministerens administration (Christiansen, 1996a: 40ff.).

Siden etableringen af de stående udvalg i 1972 er der sket en betydelig udvidelse af udvalgenes aktiviteter, jf. tabel 7.3. Der holdes ganske vist ikke flere møder end tidligere, men der har i 1990'erne været en pæn stigning i antallet af samråd, hvor ministeren personligt møder op i et udvalg. Der stilles også mange spørgsmål i udvalgene, men her er aktivitetsudvidelsen sket i

TABEL 7.3.

Aktiviteter i Folketingets stående udvalg, 1972/73-2000/01

	1972/73	1978/79	1984/85	1990/91	1996/97	2000/01
Udvalgsmøder	774	590	668	623	617	556
Samråd	476	356	413	547	772	772
Skriftlige spørgsmål	2811	4683	6463	7200	8556	8304
Skriftlige samråds- spørgsmål	678	700	434	472	689	638
Udvalgsbilag	5092	6949	9380	15051	21181	22927

Kilde: *Folketingstidende. Årbog og Registre* (diverse år).

1970'erne og 1980'erne. Den store vækst i antallet af bilag er i vidt omfang udtryk for, at ministrene forsyner udvalgene med stadig mere skriftligt materiale.

Det er ikke i udvalgene, de centrale politiske beslutninger træffes. De træffes i partigrupperne (H. Jensen, 2002). Men udvalgene har en vigtig funktion som arena for partiernes udveksling af synspunkter og – mest relevant i denne sammenhæng – som platform for, at oppositionen kan kigge ministrene i kortene.

Endelig er der de særlige kontrolorganer, hvor vi alene vil opholde os kort ved de ad hoc-undersøgelsesorganer, som Folketinget har mulighed for at nedsætte til undersøgelse af ministres eller embedsmænds mulige ansvarsdragende handlinger.<sup>2</sup> Dette sker typisk i forlængelse af brugen af de parlamentariske procedurer og kontrollen gennem udvalgene. Jens Peter Christensen (1997: 521ff.) har undersøgt, om de hyppige kommissionsdomstole og dommerundersøgelser, som nogen har hævdet, er udtryk for, at det er blevet sværere for Folketinget at gøre et ansvar gældende over for ministre eller embedsmænd. Christensen finder ikke belæg for denne påstand. Intet tyder på, at Folketingets mulighed for at gøre ansvar gældende over for en minister er blevet mindre med tiden. Derimod finder han en klar tendens til, at det politiske ansvar er blevet retliggjort, således at „... det politiske ansvar udøves efter en retlig skabelon“ (p. 534).

En særlig interesse har været rettet mod ministrenes pligt til at tale sandt over for Folketinget. Jens Peter Christensen (1997: 359ff.) konkluderer på baggrund af sin gennemgang af de mange kommissionsdomstole og dommerundersøgelser, at det „mest gennemgående tema i de foreliggende sager har været spørgsmålet om ministerens sandhedspflicht“ (p. 359). Når Tamilsa-

gen fik så alvorlige konsekvenser for statsminister Poul Schlüter, var det ikke på grund af hans rolle i sagens substans – der spillede han faktisk ingen rolle – men alene fordi undersøgelsesretten fandt, at han havde afgivet misvisende og urigtige oplysninger over for Folketinget. Skatteminister Anders Fogh Rasmussen var ganske vist direkte blandet ind i sagen om den såkaldte kreative bogføring. Hovedanken mod ham var imidlertid ikke så meget den substantielle sag som det forhold, at han til Folketinget afgav oplysninger, som af kommissionsdomstolen blev anset for urigtige, fejlbehæftede eller uklare (p. 360). Skatteministeren valgte at træde tilbage som minister, fordi han risikerede at blive mødt med et mistillidsvotum.

Dette kunne en række ministre, der var involveret i den såkaldte dagpen gesag, ikke. Sagen vedrørte hjemmelen til at udbetale refusion af dagpenge på forskud, hvorved a-kasserne fik en renteindtægt. Blandt andet arbejdsminister Svend Auken blev kritiseret for at have undladt at give Folketinget fyldestgørende oplysninger (pp. 205–210). Da resultatet af kommissionsdomstolens arbejde forelå, var der imidlertid kommet en borgerlig regering til.

Ministrene har pligt til at give Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger, og Folketinget er parat til at sanktionere brud på denne pligt. Den samme pligt har i øvrigt også de særlige ministerrådgivere, som for tiden kaldes spindoktorer. Det blev hårdt kritiseret, da finansminister Thor Pedersens særlige rådgiver udtalte sig i strid med sandheden i spørgsmålet vedrørende ministerens overholdelse af bopælspligten. Der er næppe tvivl om, at Folketinget vil gøre meget for at undgå, at de særlige rådgivere kommer til at besværliggøre dets muligheder for at holde ministrene ansvarlige for deres handlinger.

Sammenfattende peger de seneste 30 års samspil mellem Folketing og regering næsten entydigt i retning af, at Folketinget har styrket sin position over for regeringen. Det skyldes ikke kun, at vi i denne periode overvejende har haft mindretalsregeringer – et forhold, der altid vil styrke Folketinget – det skyldes også, at Folketingets organisatoriske kapacitet til at matche regeringen er styrket.

#### FOLKETINGETS PLACERING I EU'S LOVGIVNINGSPROCES

Netop medlemskabet af EU udgør den største institutionelle udfordring for Folketinget i nyere tid. Ved tiltrædelsen til EF i 1973 afgav Folketinget noget af den suverænitet som lovgiver, som i en traditionel nationalstatslig kon-



tekst tilkommer det nationale parlament. Og med tiden er suverænitetstildelingen øget. Som vi så ovenfor (jf. tabel 7.1), har EU med tiden fået en stigende og har i dag meget stor betydning for Folketingets arbejde. Mere end en tredjedel af Folketingets love er direkte eller indirekte påvirket af EU, og i rundt regnet hver ottende lov indgår der elementer, hvor Danmark er forpligtet til at efterleve EU-lovgivning. Det var derfor allerede før Danmarks indtræden i EU et væsentligt diskussionspunkt, hvordan Folketinget skulle placeres i forhold til EU-beslutningsprocessen. Selv om Europaparlamentet med tiden har fået visse lovgivende beføjelser, er Rådet fortsat den centrale myndighed i EU's lovgivningsproces. Rådet har imidlertid ingen direkte demokratisk legitimitet, fordi det er sammensat af de nationale regeringer. Spørgsmålet er derfor, hvorledes Folketinget kan få indflydelse på regeldannelsen på EU-niveau.

Den danske løsning, som ved sin etablering var unik i EU-samarbejdet, var etablering af Europaudvalget (som indtil 1994 hed Markedsudvalget) – i øvrigt samtidig med dannelsen af Folketingets stående udvalg – som regeringen skal rådføre sig med i „markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning“ (Nedergaard, 2002: 148). Udvalget kan tilkendegive, hvis der er flertal mod regeringens oplæg. I så fald må den pågældende minister forhandle, indtil der kan opnås enighed om et oplæg, som regeringen kan gå videre til forhandlinger i Rådet med. I modsætning til Folketingets almindelige fagudvalg, har Europaudvalget i praksis kompetence til at godkende regeringens oplæg. Derfor tælles udvalgets medlemmer i forhold til det antal pladser, som partierne har i Folketinget og ikke i udvalget (Jensen, 2003). Den danske europapolitik formuleres altså med et direkte demokratisk mandat og med mulighed for at gøre et ansvar gældende over for ministeren, om denne skulle gå uden for det mandat, han eller hun er udstyret med fra Europaudvalget.

Komparativt bedømmes det danske Folketing med Europaudvalgets stærke beføjelser at have den stærkeste position blandt EU-medlemsstaternes parlamenter (Holzacker, 2002). Den tidligere unikke danske parlamentariske kontrol med regeringens EU-politik er dog ikke så unik mere. Efter dansk forbillede har også Sverige og Finland institutionaliseret en stærk parlamentskontrol med regeringernes EU-politik, en kontrol som på mange måder ligner den danske (Hegelund, 2002).

Europaudvalgets centrale position i forhold til regeringens EU-politik er i en vis forstand også udvalgets problem. Det er det stående udvalg, der årligt holder flest møder (44 i folketingsåret 2000/01), det har flest samråd med

ministre (175), og det modtager flest bilag fra ministrene (2.163) ([www.ft.dk](http://www.ft.dk)). Papirerne til udvalget kommer ofte sent, der er mange dagsordenspunkter til møderne, der er længere end møderne i de øvrige stående udvalg (Jensen, 2003; Mouritzen, 2003a). Grænsen for udvalgets kapacitet til at håndtere de store sagsmængder er nået, og det drøftes indimellem, om EU-sagerne bedre kunne integreres i Folketingets fagudvalg, hvor man har en vis indsigt i de substantielle emner, som drøftes i det meget bredt dækkende Europaudvalg. Mouritzen (2003a) finder, at udvalgets reelle kompetence med tiden er så undermineret, at det er på tide at flytte kompetencen til at udstyre ministrene med mandater til forhandlinger i Rådet til fagudvalgene.

Samarbejdet i EU er en betydelig udfordring for Folketinget. Den betydelige kompetence, som Folketinget af egen vilje har overført til EU, indebærer pr. definition, at det har mindre kontrol med udstedelsen af retsakter på disse områder. Europaudvalget har været en komparativt set effektiv måde at sikre sig parlamentarisk indseende med og kontrol over regeringens EU-politik – selv om der kan være tvivl om, hvorvidt den store sagsmængde fortsat muliggør effektiv kontrol.

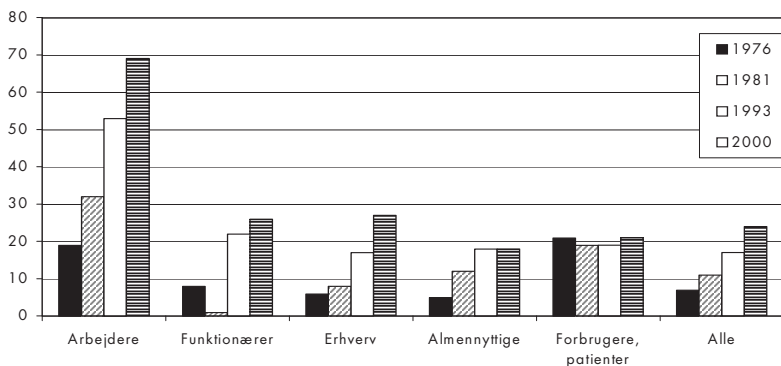
#### ORGANISEREDE INTERESSER

De fire gamle partier, Socialdemokratiet, de radikale, Venstre og de konservative havde traditionelt tætte forbindelser til hver sine klasseorganisationer. Det havde i mange år betydelige konsekvenser for partiernes adfærd i Folketinget. De konservative har traditionelt forsvaret byerhvervenes interesser, Venstre landbrugets og Socialdemokratiet fagbevægelsens. De tætte bånd mellem partier og organisationer gav imidlertid ikke nødvendigvis Folketinget en stærk placering i forhold til organisationerne. Organisationerne havde tætte forbindelser til partigrupperne – mange af partigruppernes medlemmer var rekrutteret fra byerhvervene, landbruget og fagbevægelsen – og en væsentlig del af organisationernes centrale politiske placering var et resultat af stærke korporative bånd mellem organisationerne og centraladministrationen. Faktisk ser det ud, som om Folketinget i de første årtier efter anden verdenskrig fik en relativt svag placering i samspillet mellem organisationer, forvaltning og Folketing (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 85ff.).

Derfor var der ret få kontakter mellem organisationerne og Folketingets medlemmer, partigrupper og udvalg i midten af 1970'erne, jf. figur 7.1. Men kontakterne blev forøget betragteligt i årene efter 1970'ernes midte. Para-

FIGUR 7.1.

Andel organisationer med mindst månedlige kontakter til Folketinget, udvalgte år 1976-2000. Pct.



Kilde: Christiansen & Nørgaard (2003a).

doksalt nok skete det samtidig med, at bindingerne mellem de gamle klasseorganisationer og partierne blev svækket. De formelle bånd mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen er brudt, og størstedelen af arbejderne stemmer på borgerlige partier, jf. også kapitel 4. Landbrugerne udgør kun en lille del af Venstres vælgere, der overvejende kommer fra byerhvervene, og de dage er for længst ovre, hvor det gav mening at se de radikale som repræsentanter for husmændene. De interesse-mæssige bindinger på partierne er så utydelige som aldrig før (F. Christiansen, 2003), og kontakterne mellem interesseorganisationerne og Folketingets medlemmer går i dag langt mere på tværs af partiskel end tidligere. Organisationerne har rettet deres opmærksomhed mod Folketinget, og Folketingets medlemmer har kontakter med et ganske bredt udsnit af landets mere end 2000 landsdækkende interesseorganisationer (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 194).

Det øgede samspil mellem Folketinget og interesseorganisationerne er ikke kun en konsekvens af mindre klare forbindelser mellem organisationer og partier. Det er også en konsekvens af de svage mindretalsregeringer efter valget i 1973, Folketingets stigende kapacitet til at gøre sig gældende i lovforberedelsen samt de mindre velinstitutionaliserede relationer mellem centraladministrationen og organisationerne, jf. kapitel 11.

Når Folketingets medlemmer møder mange flere repræsentanter fra organisationerne end tidligere, er det ikke, fordi organisationerne har fået større indflydelse. Det er snarere, fordi Folketinget har fået det. I erkendelse af, at

Folketinget har fået større kontrol over dele af lovgivningsprocessen, er organisationerne begyndt at interessere sig mere for Folketinget. Og det er en gensidig proces. Folketinget er ikke kun genstand for forsøg på påvirkning fra interesseorganisationernes side. Folketingets medlemmer – især oppositionen – bruger også organisationerne i samspillet med regeringen. Organisationerne leverer informationer, som indgår i det politiske spil mellem regering og opposition. Som det er vist i kapitel 11, har Folketingets medlemmer da også skiftet syn på organisationernes rolle i perioden fra 1980 til 2000. De har nogenlunde samme vurdering af samspillet positive sider, men de er langt mindre bekymrede for de negative sider i dag end for 20-25 år siden. Ikke meget tyder på, at interesseorganisationerne har svækket Folketinget gennem de seneste årtier.

#### MEDIERNE

Omvendt er der enighed om, at medierne spiller en større politisk rolle i dag end tidligere. Det er, som beskrevet i kapitel 12, resultatet af en længerevarende udvikling, hvor de politiske partiers evne til at være bindeled mellem borgere og politikere er svækket. Langt færre af vælgerne er medlemmer af et politisk parti, og relationerne mellem klasse og partivalg er langt svagere end tidligere. Kontakten mellem politikere og vælgere sker derfor i større grad gennem medierne, og derfor foregår kampen om vælgerne også i vidt omfang gennem dem. Og medierne er i nogenlunde samme periode – dvs. i efterkrigstiden – blevet løsrevet fra partierne. Medierne er blevet en væsentlig, selvstændig og aktiv politisk aktør.

Det har ganske store konsekvenser for Folketinget og dets partier og medlemmer. Medierne refererer ikke længere loyalt partiernes synspunkter – de forholder sig i stedet kritisk til dem. Partierne – og specielt oppositionens – må kæmpe om lydhørhed i medierne. Det er nemmere for regeringens ministre at få spalteplads i de skrevne og tid i de elektroniske medier (Lund, 2002: 94). De må til gengæld være parate til at håndtere et indimellem massivt mediepres om stort og småt. De må også leve med en meget uforudsigelig mediedagsorden. Derfor har de også efterhånden alle sammen ansat medierådgivere.

Også de enkelte folketingsmedlemmer kæmper om plads i medierne (Hougaard, 2002). Siden 1960'ernes begyndelse er der sket betydelige ændringer i rekrutteringen til Folketinget. Medlemmerne rekrutteres sjældnere som resultatet af lang og tro tjeneste i partierne og deres bagland, færre

har haft toppositioner i andre dele af samfundet, før de blev medlemmer af Folketinget, og medlemmerne er gennemgående yngre, når de vælges første gang. Rekrutteringen til Folketinget sker i dag gennem mindre velinstituerede kanaler end for 40 år siden (Christiansen, Møller & Tøgeby, 2001: 40ff.). Selv om meget tyder på, at konkurrencen om at komme i Folketinget er blevet mindre, er konkurrencen om stemmer gennem medierne antagelig øget. Medvirkende til at øge konkurrencen gennem medierne er givetvis også, at partiforeningernes medlemmer med tiden er kommet til at spille en større rolle ved udvælgelse og opstilling af kandidater, hvor tidligere partiforeningernes bestyrelser spillede den vigtigste rolle (Christiansen, Møller & Tøgeby, 2001: 46). En konsekvens kan være, at personer, der er vant til og dygtige til at håndtere medierne, klarer sig bedre end kandidater, der ikke er.

Den vigtigste konsekvens af medieudviklingen er nok, at politikerne i stigende grad agerer på mediernes præmisser, hvilket indebærer, at medierne former den politiske kommunikations struktur og form. Politikerne lærer at kommunikere på måder, der tilfredsstillir mediernes krav. Det indebærer ofte, at de politiske budskaber indrettes, så de tilfredsstillir kravene om at være enkle, konkrete, konfliktorienterede og personificerede (jf. kapitel 12).

#### ET FOLKETING MED „STYRKE OG RELEVANS“?

Indledningsvis stillede vi spørgsmålet, om Folketinget har mistet „styrke og relevans“. Spørgsmålet kan ikke besvares med et klart ja eller nej. Vi har på den ene side vist, at en række kompetencer – med Folketingets egen tilslutning – er blevet overført til amter og kommuner, til statslige aktieselskaber og til EU, ligesom Højesteret for første gang nogensinde i 1999 brugte sin kompetence til at kende en lov i strid med grundloven og derfor ugyldig. En meget stor del af de offentlige ydelser, som borgerne kommer i kontakt med, er placeret på amtsligt og kommunalt niveau – under ledelse af demokratisk valgte forsamlinger. I de senere år har staten dog i stigende grad grebet ind i den kommunale opgavevaretagelse. Hvad angår selskabsdannelser, er de fleste opgaver fortsat statslige, men med færre muligheder for, at Folketinget kan gribe ind. Og EU-medlemskabet har haft betydelige konsekvenser for Folketingets kompetencer, der er blevet reduceret i takt med afgivelsen af suverænitæt til EU. Konsekvenserne af den mere aktive rolle, som nationale og internationale domstole forventes at komme til at spille i fremtiden, er endnu ukendte, men i spørgsmål som borgernes rettigheder kan udviklingen i de kommende år vise sig betydelig.

På den anden side har vi vist, at Folketinget i dets samspil med andre aktører – regering, EU, interesseorganisationer og medier – ganske dygtigt har tilpasset sig de ændringer, som er sket gennem de seneste årtier. Det gælder samspillet med regeringen om lovgivning og kontrol med regering og ministre. Samspillet med regeringen om EU-lovgivningen er en betydelig udfordring, som det danske Folketing har løst med at etablere sig en komparativt set stærk position i udformningen af den nationale EU-politik. Folketinget har gennem de seneste 25 år fået en stærkere position i forhold til interesseorganisationerne, som tidligere var tæt integreret i centraladministrationens beslutningsstruktur, uden at Folketinget spillede nogen betydelig rolle. Det gør det i dag.

I forhold til medierne synes Folketingets medlemmer at have accepteret, at den politiske kommunikation foregår på mediernes præmisser. De er måske tvunget hertil for at få deres budskaber igennem, men de synes også at acceptere disse præmisser.

Noget kan tyde på, at der er et stigende misforhold mellem Folketingets styringsambitioner og dets kapacitet til at løse en række opgaver. Genstand for kollektiv opgaveløsning er ofte problemer, hvortil der ikke findes klare løsninger (jf. Rüdiger, 2003). Forurening, børn, der vokser op i socialt belastede hjem, og integration af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet har til fælles, at der langt fra findes entydige løsninger. I takt med at den offentlige opgaveportefølje har spredt sig til løsningen af stadig flere svært løsbare problemer, risikerer fornemmelsen af politisk magtesløshed at skærme for, at der samtidig er flere politisk definerede problemer, der bliver løst. Jo mere fintmaskede de politiske løsninger tilstræber at være, desto mere risikerer de at tage sig ud som mangel på problemløsningskapacitet. Man kan sige, at Folketinget iscenesætter sig selv til at kunne løse problemer, som det faktisk ikke kan løse. De mange spørgsmål fra Folketingets medlemmer om forhold, som kun i begrænset omfang kan have offentlighedens interesse, og som hverken Folketing eller ministre rigtig kan gøre noget ved, bidrager til forståelsen af, at der ikke er grænser for, hvad Folketingets medlemmer kan og vil gribe ind i og dermed til oplevelsen af politisk magtesløshed.

## NOTER

- 1 Opgørelsen gælder samtlige vedtagne love i folketingsårene 1981/82, 1991/92 og 2000/01. Kodningen er foretaget på baggrund af de oplysninger, der fremgår af ministerens skriftlige eller mundtlige fremsættelse af loven samt af bemærkningerne til de fremsatte lovforslag. Ved efterlevelse af EU-direktiver mv. forstås, at en lov helt eller delvist gennemfører et EU-direktiv eller tilpasser dansk lovgivning med henvisning til en EU-forordning. En lov er registreret i kategorien efterlevelse, selv om kun en del af loven er udtryk for efterlevelse af EU-regulering. Ved tilpasning forstås, (1) at loven tilpasser allerede eksisterende danske love inden for eksisterende direktiver, (2) at der i lovens forarbejder henvises til ønske om tilpasning af dansk lovgivning til EU-regler, men hvor det ikke er krævet af EU, samt (3) at dansk lovgivning ikke gennemfører eller tilpasser sig EU-regler, men at der tages hensyn til gældende EU-regler på området. Efterlevelse af eller tilpasning til øvrige internationale krav dækker tilfælde, hvor der i forarbejderne henvises til andre internationale forpligtelser end EU i lovens forarbejder som begrundelse for lovgivningens gennemførelse.

Opgørelsen er en indikator på EU's indflydelse på dansk lovgivning. Der knytter sig dog en række problemer hertil: (1) Antallet af love siger ikke i sig selv noget om påvirkningen af samfundet. (2) Opgørelsen medtager kun lovgivning og ikke den EU-påvirkning, der finder sted gennem administrativt fastsatte forskrifter, som det eksempelvis hyppigt er tilfældet på arbejdsmarkedsområdet (Nørgaard, 1997: 282ff.). (3) I en række tilfælde indgår utvivlsomt de mulige EU-retlige konsekvenser ved udformningen af den nationale lovgivning, som ikke registreres i lovens forarbejder. (4) I forlængelse heraf er den indflydelse fra EU, som består i, at danske beslutningstageres opfattelser af problemer og løsninger formes af samspejlet med politikere og embedsmænd fra EU og de andre medlemslande, svært målelig og er kun medtaget i det omfang, det har givet sig udtryk i eksplicitte overvejelser ved lovens fremsættelse eller i lovens bemærkninger. På trods af disse mulige validitetsproblemer finder vi opgørelsen anvendelig som en grov indikator for EU's indflydelse på Folketingets lovgivning.

- 2 Vi henviser til Damgaard (2003: 115ff.) og C.P. Nielsen (2003) for en diskussion af Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen.

## DEN OFFENTLIGE SEKTOR – FRA MYNDIGHEDSSTAT TIL HVERDAGSSTAT

*Den offentlige sektor voksede dramatisk i opgaver, personale og budgetter i efterkrigstiden. Undervejs aflagde den i vid udstrækning sin klassiske bureaukratiske ham. Hierarki og regler er blødt op og suppleret med decentrale styreformer, den livsvarigt ansatte tjenestemand er erstattet af mere flyvske overenskomstansatte, og ledelse og organisering følger i det hele taget en generel managementdiskurs, som vi finder den i private virksomheder. Mange offentlige organisationer er kommet i øjenhøjde med brugeren. Som et resultat af denne forandringsproces har offentlige organisationer skiftet karakter. Myndighed er blevet tilsat management, hierarki har fået følgeskab af netværk, og offentlige ydelser og offentlige rammer spiller en så stor rolle i almindelige menneskers liv, at vi kan sige, at den offentlige sektor har bevæget sig fra en myndighedsstat til en hverdagsstat.*

Den lokale borger, der trådte ind i det gamle rådhus i Maribo for hundrede år siden, har kunnet fundere over den inskription, der var sat ind i muren over døren: „Retfærdighed højner et folk“. Den slags skriver man ikke på offentlige bygninger i dag. I dag ligner de fleste nyere offentlige administrationsbygninger en bank, et forsikringskontor eller salgsafdelingen i et bilfirma. Dette stilskifte er symptomatisk for den offentlige sektors udvikling. Fra at være en ophøjet autoritet, der var hævet over borgeren, er det offentlige blevet mere almindeligt. Fra at være en myndighedsstat er det offentlige blevet en hverdagsstat. Bragt på kort form kan man med den tyske sociolog Max Webers ord sige, at den offentlige sektor er „afførtryllet“ eller „afmystificeret“.

I dette kapitel ser vi nærmere på, hvorledes den offentlige sektor har udviklet sig i efterkrigstiden. Netop i denne periode gennemgår den offentlige sektor en voldsom forandring. Det skyldes, at den offentlige sektor i den periode vokser så stærkt og påtager sig et så bredt spektrum af almindelige opgaver for almindelige mennesker. Der er mange facetter i denne udvikling. Vi lægger især vægt på den offentlige sektors styring og forholdet til brugerne.



Den offentlige sektor har stor betydning for demokratiets funktion og legitimitet. Det skyldes to forhold. Den kan på afgørende vis gribe ind i den enkelte borgers tilværelse. Den kan tvangsfjerne børn, gennemtvunge anholdelse og foretage svære operationer. I den slags situationer har vi ret til at forvente saglighed, upartiskhed og faglig dygtighed, for går det galt, går det rigtig galt. For det andet er den enkelte borger meget hyppigere i kontakt med offentlige institutioner end med demokratiets repræsentanter: politikerne. Det gælder ikke mindst i den moderne stats institutionelle mangfoldighed. Fungerer mødet mellem borger og forvaltning ikke godt, kan det få negative afsmittende konsekvenser for demokratiets legitimitet (Rothstein, 2003).

## VOKSEVÆRK OG BRYDNINGER

### VÆKSTEN

Et af de vigtigste og mest synlige træk ved den offentlige sektors udvikling i efterkrigstiden er dens vækst – i budgetter, personale, opgaver og organisatoriske enheder. Nogle få tal viser dette. De offentlige udgifters andel af BNP (faktorpriser) er i efterkrigstiden steget fra ca. 20 pct. til omkring 60 pct. i 2000. Antallet af beskæftigede personer i det offentlige er steget fra omkring 150.000 efter krigen til knap 840.000 i dag (Christoffersen, 2000). Giv offentligt ansatte uniform på, og gadebilledet og pendlertogene vil mærkbart skifte karakter.

Der er mange teorier om, hvorfor de offentlige udgifter vokser, og der var en kolossal vækst i disse teorier i 1970'erne (se eksempelvis Tarchys, 1975). Der er ingen tvivl om, at mange meget forskellige forhold er med til at forklare væksten. Væksten fra sidst i 1950'erne og op gennem 1960'erne afspejler flere forhold som eksempelvis en almindelig økonomisk vækst i samfundet, kvindernes stigende erhvervsfrekvens, stigende uddannelsessøgning, pres på infrastrukturen etc. (Christoffersen, 2000). Det øgede volumen afspejler med andre ord i høj grad forhold, der ligger uden for den offentlige sektor, men efterhånden som den offentlige sektor voksede, blev det tydeligt, at institutionelle træk ved den offentlige sektors opbygning selv var en medvirkende årsag til væksten (Kristensen, 1987).

Væksten er ikke jævnt fordelt over tid. Det er i perioden fra sidst i 1950'erne til begyndelsen af 1980'erne, at væksten er kraftigst, og det er i 1970'erne, at den opleves som mest ukontrollabel. Vi kan således se efter-

krigstidens udvikling som en intens vækst over 25 år fra et lavt niveau (med svag vækst) til et højt niveau (også med svag vækst). Denne intense vækst er på mange måder med til at sætte scenen for den offentlige sektors videre udvikling.

#### FRA STYRINGSOPTIMISME TIL STYRINGSSVIGT

Den kraftige udbygning skabte hurtigt styringsproblemer. De viste sig måske ikke lige med det samme, men lå i svøb og voksede, mens de ventede på opmærksomhed. Den fik de så småt fra begyndelsen af 1970'erne. Der var to typer problemer. Det ene var direkte knyttet til væksten. Den var tilsyneladende mere eller mindre umulig at tøjle. Det andet problem var at få det hastigt voksende apparat til overhovedet at hænge sammen. De to problemer var tæt forbundne, for det var i stigende grad i kommunerne, at penge blev brugt, og altså blev statens styring af kommunerne tematiseret. I første omgang var svarene på sin vis både styringsoptimistiske og traditionelle, al den stund man blev inden for en hierarkisk styringstankegang. Planlægning i alle afskygninger blev kodeordet: Sektorplaner, udbygningsplaner, investeringsplaner, perspektivplaner, fysisk planlægning mv., og i staten arbejdede Finansministeriet med udvikling af rammesystemet, der skulle styrke den centrale styring af udgifterne.

Men det hjalp ikke meget på væksten. Måske snarere tværtimod, for hvad man tog med den ene hånd, gav man med den anden. Vælgerne så gerne flere konkrete offentlige aktiviteter, men demonstrerede samtidig en vis skepsis over politikernes evne til at forvalte betroede midler fornuftigt, og det satte politikerne i noget af et beslutningsdilemma (Kristensen, 1980; Beck Jørgensen, 1981). Det var en overgangsperiode fuld af modsætninger og gennem 1970'erne tillige med dårlige konjunkturer. Erling Olsen (S) kom til at indfange denne stemning, da han som finanspolitisk ordfører anbefalede forslaget til finanslov for 1975/76, der udviste et betragteligt underskud ikke mindst på grund af arbejdsløsheden og stigende renteudgifter, med den motivering, at det var et unormalt budget, der skulle sikre borgerne en normal tilværelse i en unormal tid. Få år senere kunne en embedsmand i den årlige budgetredogørelse skrive den diskrete, men dog sylespidse kritik, der den gang vakte berettiget opsigt: „Det hævdes ofte, at den offentlige sektor er ustyrlig. I teknisk forstand er dette ikke korrekt ... Det, der med historiens øjne kan betvivles, er styrbarheden i politisk forstand ...“ (Finansministeriet, 1980: 217–218).

Der var også vanskeligheder med at få det hele til at hænge sammen. Forskningen kunne i stigende omfang pege på styringsvigt, eller som det også blev udmøntet: Implementeringsvigt, dvs. det forhold, at den faktiske gennemførelse af politiske beslutninger kunne afvige en del fra de oprindelige politiske intentioner. Årsagerne kunne være mange. Det kunne være tekniske vanskeligheder med at få en langstrakt styringskæde til at fungere, uløste politiske konflikter i selve beslutningen, som fik lov til at „leve videre“, eller det kunne være „modstyring“ nedefra (Winter, 2001). Er ledelse mulig, blev der spurgt (Larsen, 1985)?

#### VÆKST UDEN VELFÆRD?

Et andet problem, mindre måleligt og veldokumenteret, var, at vækst i serviceydelser ikke altid førte til tilfredse borgere. Forventningerne til, hvad den offentlige sektor burde tage sig af, steg formentlig nogle gange hurtigere end udbygningen af sektoren. Samtidig kunne vækst i service af flere grunde også opleves som vækst i offentlig magt, indblanding og bedrevidenhed. Dels følges forbrug af offentlige ydelser ofte af kontrol med, om de rette får ydelserne på de rette vilkår. Dels må borgeren typisk acceptere den fagkundskab, det offentlige stiller op med. Dels kan det offentliges „frontarbejdere“ eller „markarbejdere“ være mere eller mindre imødekommende over for borgerne gennem anvendelsen af forskellige afværgemekanismer (Winter, 2001: 78-109).

Endelig kunne der være tvivl om, hvem det offentlige egentlig „holdt med“. Retsstatens adelsmærke er, at borgeren beskyttes *mod* staten, velfærdsstaten betyder, at borgeren beskyttes *ved* staten (Dalberg-Larsen, 1984). Sagt på en anden måde: Den offentlige magt er trådt i den gode sags tjeneste. Men var den så det? Var de to former blandet sammen på en forvirrende måde? Under alle omstændigheder melder der sig synspunkter om introduktion af egentlige retskrav på offentlige serviceydelser for at beskytte borgeren (Henrichsen, 2003). Man kan også spørge, om det ikke ofte var således, at borgeren *ved* staten blev beskyttet *mod* sig selv og sin egen usunde levevis (se også kapitel 14).

En tvivl om velfærden slår derfor følgeskab med væksten i velfærd. Vi kan aflæse den i en række tidstypiske skønlitterære værker (Beck Jørgensen, 1986). Den svenske forfatter Jersild spidder det moderne storhospital, hvor overlægerne ikke er optagede af at sætte patienten i centrum, men derimod af de tre store P'er: Penge, Personale og Plads. I Danmark skriver Herdis

Møllehave og Henning Mortensen bøger, der tematiserer skuffelse efter bistandslovens ikrafttrædelse i 1976, hvor klienter udvikler strategisk adfærd, og socialrådgiveren ikke lykkes med at gøre det gode. Martha Christensen skildrer, hvad moderne „pædagogisk rigtige“ behandlingshjem kan gøre ved børn. Henrik Stangerup hudfletter den stat, der holder gang i kadrer af hjælpere, hvis væsentligste funktion er at fratage borgerne ansvaret for deres eget liv. Det er en litteratur, der skildrer dét, der egentlig skulle være godt, men som af en eller grund blev skidt. Det kan være svært at afgøre, hvor stort problemet egentlig var; om det var fænomenet eller bevidstheden om fænomenet, der ændrede sig? Men under alle omstændigheder må man konkludere, at en tematisering var der.

Den politiske reaktion på væksten i offentligt velfærd, opkrævede skatte-kroner og papirnussere, udeblev ikke. Fremskridtspartiet med Mogens Glistrup i spidsen samlede reaktionen op. At det udelukkende blev et parti ude på højrefløjen, der vejrede stemningen, kan egentlig undre. Men det afspejler måske netop en tid med nogen forvirring om, hvad det offentlige var på vej til at udvikle sig til.

#### **KURSSKIFTE: EN NY TIDS MODERNISERET STAT**

Et vendepunkt indtrådte i begyndelsen af 1980'erne. Årsagerne var nok flere, men én var i hvert fald, at den økonomiske nedtur som følge af 1970'ernes energikriser satte vækstens problemer på spidsen, og at både politikere og embedsmænd var ved at være møre af at træde dansen på kanten af den økonomiske afgrund. Den borgerlige firkloverregering, der trådte til i 1982, lagde ud med et moderniseringsprogram for den offentlige sektors udvikling. Dette program og dets utallige større og mindre efterfølgere under forskellige navne markerede et kursskifte (Bentzon, 1988a; 1988b).

Stilen var markant anderledes: mindre betænkning, mere kampagne. Der blev endda udgivet noget så poppet som en „moderniseringsavis“. Indholdsmæssigt introduceres der andre vinkler på den offentlige sektors udvikling. *Brugeren* af offentlige ydelser skal sættes i centrum. *Ledere* skal gøre en forskel og ikke blot være marionetter, der er ophængt i træde fra samarbejdsudvalg, centrale overenskomster og ministeriel regulering. *Personalet* skal være velmotiveret og kunne se en mening i arbejdet. Det offentlige skal ikke være så optaget af at kontrollere, om alting går korrekt til, men skal fokusere på *resultater*.

Fra den oprindelige introduktion og gennem 1980'erne og 1990'erne tales der mere og mere om „nye styreformer“ ud fra en erkendelse af, at den offentlige sektors klassiske styremåde – hierarki og regler – i stigende omfang lider af overbelastning (Christensen, 1990; Christiansen, 1998). Det siges meget direkte i Finansministeriets redegørelse *Nyt syn på den offentlige sektor*:

Traditionelt har den offentlige sektor været indrettet ud fra forestillingen om, at politikerne fra oven kan overskue og styre den offentlige sektor i alle dens enkeltheder. Denne forudsætning er ikke længere til stede, og fornyelsen af den offentlige sektor må ses i lyset heraf ... Styrelsen kan ikke længere bygge på hierarki og centralistiske løsninger (Finansministeriet, 1993: 6-7).

Ser vi videre på de forvaltningspolitiske redegørelser, pjecer mv. både fra Finansministeriet og Kommunernes Landsforening, der kommer i 1980'erne og 1990'erne, er indtrykket klart, at myndighedspræget, de store planlægningssystemer og den bureaukratiske kontrol er på vej ud af den måde, der tænkes styring på (Pedersen, 1996; Lond, 1999; Sørensen, 2002).

På vej ind var i stedet en række alternativer (se Finansministeriet, 1996). Opblødning af hierarki fremmes ved incitamenter til selvstyring (eksempelvis præstationsfremmende lønsystemer), værdibaseret ledelse (i stedet for regelstyring), dialogbaseret ledelse og mål- og resultatstyring, bl.a. sat i system gennem kontraktstyring. Den mere radikale løsning – erstatning af hierarki – sker på en række højst forskellige måder. En måde viser sig ved indførelse af markedslignende mekanismer som brugerbetaling og nye budgetteringsmetoder som taxameterstyring, ved udlicitering af offentlige opgaver og omdannelse af offentlige organisationer til selskaber mv. En anden mere dialogpræget måde viser sig ved etablering af brugerdemokrati og gennem lokal forsøgsvirksomhed for at skabe ny viden at styre efter.

Med væksten i baghovedet var det centralt at få udbygget bevillingssystemet, således at alle offentlige udgifter så vidt muligt blev styret af centralt fastlagte rammer (Beck Jørgensen & Mouritzen, 2001: 28-37). Inden for disse rammer skulle der så kunne disponeres mere frit.

Styringstrenden bygger på en bestemt opfattelse af den offentlige sektor, nemlig at den kan reduceres til en række enkeltstående organisationer, og at styringen af disse må skræddersys. Det siges også klart i *Nyt syn på den offentlige sektor*:

(Det centrale mål) ... være de offentlige institutioner, hvis ledere og medarbejdere skal levere de ydelser og den kvalitet, som borgerne og erhvervsliv skal have. Det kræver, at den politiske styring af den offentlige sektor skræddersys til de opgaver, den enkelte institution har (Finansministeriet, 1993: 7).

Et nøgleprincip i denne styring var det såkaldte „armslængde-princip“, dvs. at skabe afstand mellem en styrende forvaltning og den udførende institution, således at den producerende institution fik større frihed til at disponere, men under ansvar over for udstukne rammer (Christiansen, 1996b). Decentralisering blev derfor diskuteret og gennemført i en række forskellige varianter, ofte decentralisering til konkrete virksomhedsområder såsom skoler, daginstitutioner, statslige museer mv. I den internationale litteratur blev fænomenet også kendt som „autonomisering“ (Kickert & Beck Jørgensen, 1995).

Kært barn fik flere navne. De første „fristyrelser“ – inspireret af frikommuneforsøgene – så dagens lys i begyndelsen af 1990'erne og blev videreført af socialdemokratiske regeringer gennem 1990'erne under navnet „kontraktstyrelser“. Fra at være et ad hoc præget styringsinstrument blev kontrakterne efterhånden udviklet til at indeholde et skarpere fokus på mål og resultatkrav, og i staten skete der en markant udvikling fra syv styrelser på kontrakt i 1992 til 84 styrelser i 2000 ([www.oes.dk](http://www.oes.dk)). Udvikling af virksomhedsregnskaber er helt i tråd med denne udvikling. Også i kommunerne blev kontraktstyring og målstyring ganske udbredt (Schultz Eeg, 2002: 199; Rieper m.fl., 2000: 179).

En skarpere måde at skabe armslængde på får man ved selskabsdannelse og udlicitering. De mest fremskredne forandringer finder vi i staten med de mange omdannelser til statsaktieselskaber med efterfølgende salg af aktier. Gennem 1990'erne blev der dannet mindst 14 nye statsaktieselskaber, som eksempelvis Københavns Lufthavne, Girobank og Sund & Bælt Holding. Flere er blevet privatiseret helt eller delvist, som eksempelvis Teledanmark. Ved udgangen af 1990'erne var det samlede provenu ved salg af aktier i Nyrup-regeringens tid omkring 36 mia. kr. (Greve, 2000). Beløbets størrelse tyder også på, at det ikke kun var armslængden, der motiverede disse betydelige omlægninger (Christiansen, 1999b).

Udliciteringen er derimod ikke nævneværdigt øget. Udliciteringsgraden har været ganske stabil i flere år. I kommunerne udgør den 10-12 pct. af driftsopgaverne, mens den i staten typisk ligger på 19-20 pct. (Ejersbo &

Greve, 2002: 25-26). Hvad er så udliciteret? Det er fortsat for det meste ret enkle ydelser som rengøring, madudbringning og tekniske opgaver. Kun få kommuner har udliciteret inden for velfærdsområdet (Udliciteringsrådet, 2002).

Armslængdeprincippet – uanset dets konkrete udformning – kræver en central viden om, hvad der sker „derude“. Nås politiske mål? Opfyldes kontrakten? Et karakteristisk svar på dette problem blev evalueringer, som både i stat og kommuner kom til at fylde mere og mere i den administrative verden i løbet af 1990'erne. Den internationale evalueringebølge slog ind over Danmark (Albæk & Rieper, 2002; Dahler-Larsen, 2003).

Samlet kan vi sige, at troen på og viljen til at udøve hierarkisk styring blev kraftigt nedtonet. Det betød samtidig, at forestillingen om statens enhed blev opgivet. Dermed åbnedes der op for andre og mere skræddersyede styreformere. Alt i alt synes den vertikale styring i den offentlige sektor at være væsentligt omformet med vægt på at skabe større handlefrihed i den enkelte offentlige organisation.

#### PERSONALET: FRA EMBEDE TIL ARBEJDE

Indtil 1969 hed det i tjenestemandsløven, at „Som statens tjenestemand anses enhver, der *varigt og som livsgerning* har ansættelse i en i lov om normering og klassificering af stillinger omhandlet lov“ (vor kursivering). Tjenestemandssystemet indeholdt således en loyalitetsforpligtelse, og strejker blev ikke anset som et legitimt middel for at få bedre vilkår. Loyalitetsforpligtelsen blev modsvaret af beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse.

Af flere grunde var tjenestemandssystemet allerede i begyndelsen af 1980'erne om ikke under afvikling så dog på vej til en langt mere beskedent plads. Væksten i den offentlige sektor betød en vidtstrakt ansættelse af fagspecialister til alle de nye velfærdsjob med det forudsigelige resultat, at den traditionelle embedsmand relativt set var på retur. Tjenestemandssystemet blev også anset som stift, ligesom forestillingen om det „varige“ og om „livsgerningen“ var blevet umoderne. Overenskomstansættelsen blev i løbet af 1970'erne i stat og kommuner den vigtigste ansættelsesform.

Sat på spidsen blev *troskaben* og forestillingen om at *tjene* det offentlige afløst af strejkeret, forhandlingsfonde, stærke personaleorganisationer og af en mere jordnær forestilling om det at arbejde i den offentlige sektor: „Fra embede til arbejde“ som udviklingen så træffende er sammenfattet af Finn Bruun (2000). På den måde almindeliggøres det offentlige personale.

Denne almindeliggørelse betyder en åbning over for omverdenen. Konkret bliver det offentlige personale på godt og ondt i højere grad præget af forskellige strømninger inden for management- og organisationsteori verdenen. Således bliver mange offentlige arbejdspladser gennem 1980'erne påvirket af organisationskulturølgen. Den amerikanske bestseller *In Search of Excellence* (Peters & Waterman, 1982) skyllede ind over det offentlige, og selv centraladministrationens akademiserede ø-kultur blev berørt. Ministeriet, den lokale skatteforvaltning eller sygehusledelsen måtte på virksomhedskonference for at diskutere mål og mission, og personalet blev til medarbejdere, der skulle have samtaler og karriereplanlægning.

#### LEDELSE

Med det fokus, der kom på den enkelte organisations eller enheds resultater, måtte ledelse næsten nødvendigvis blive et centralt led i udviklingen af den offentlige sektor. Vi kan finde to tendenser her. For det første måtte offentlige ledere have plads til at lede. Udvikling af nye styreformer handler netop også om at skabe den plads. For det andet måtte de offentlige ledere uddannes til at lede bedre.

Forestillingen om den gode leder ændrer dermed karakter. Fra at være en gammeldags „anciennitetschef“, dvs. noget man kan forælde sig til, hvis man er en god fuldmægtig, bliver lederen til den moderne administrative leder, der gennem kurser og særlige uddannelser har kvalificeret sig specielt til at udøve ledelse.

Karakteristisk for tiden starter Danmarks Forvaltningshøjskole i 1982 den otte uger lange lederuddannelse for topledere i stat, amter og kommuner med inspiration og konkret medvirken fra det private Dansk Management Center. Senere udvikles særlige masteruddannelser i Public Administration, Public Policy og Public Management, og her og gennem *networking* lærer den moderne leder at håndtere „the brave new world of „New Public Management““ (Bruun, 1997; Klaudi Klausen, 2001). I denne verden er vigtige ingredienser effektivitet, vægten på det forretningsmæssige og driftsmæssige, investeringer i ny teknologi, ikke mindst IT, strategisk scanning af omgivelserne, *benchmarking*, *coaching*, *balanced scorecard*, *business excellence* etc.

Udviklingen af en ny professionel ledertype har givet anledning til kritik (Dahler-Larsen & Ejersbo, 2003). Udtrykket „djøficering“ er her udmøntet for at sætte navn på en udvikling, hvor professionelle administrative ledere, der ikke har en faguddannelse som læge, lærer, bibliotekar, forsker eller in-



geniør, overtager lederposterne på sygehuse, museer og universiteter og lader økonomi, organisation og personalepolitik fortrænge det egentlige – selve substansen. Etiketten tematiserer således en konflikt mellem det faglige og den generelle administrative ledelse. Det er på ingen måde nogen ny konflikt. Især på områder med tunge professioner og stærke værdiforestillinger vedrørende kultur, liv, sandhed og tro har det altid været et kildent punkt, om „fagets tjenere“ – kunstnere, læger, forskere og præster – eller de som har forstand på realia – politik og økonomi – skal bestemme. „Djøficerings“ antyder, at pendulet er svinget bort fra den faglige styring.

#### BRUGEREN OPDAGES

Forholdet til borgeren er en anden og måske meget mere væsentlig del af kursskiftet. I retsstaten er individet en abstrakt statsborger, der er udstyret med rettigheder. I velfærdsstaten er borgeren i højere grad en klient med behov for hjælp. Men hvis kursskiftet også skulle gøre op med eksempelvis hospitalers og behandlingshjemms „klientgørelse“ og myndigheders talen ned til folk, måtte der findes på et nyt ord. I en periode blev der talt om kunder i butikken, og der blev oprettet rådhusbutikker. I det lange løb blev det dog det mere neutrale „bruger“, der tog over.

Groft sagt tog udviklingen tre veje (som ikke står i et bestemt kronologisk forhold til hinanden): a) bedre og mere ligeværdig behandling inden for de bestående rammer, b) udvikling af selvforvaltende borgere og c) introduktion af markedsmekanismer eller markedslignende mekanismer. De tre veje fremgår af figur 8.1 (se også Bogason, 2001 for eksempler på lokale former).

Fra at være en undersåt skal borgeren behandles ordentligt og med respekt. Der skal ikke tales ned og paragrafagtigt til brugeren, men venligt og forståeligt. Den første inspiration hertil kom fra den privatudviklede servicemanagement teori (Normann, 1986). Daværende indenrigsminister Britta Schall Holberg skabte nogen opstandelse i centraladministrationen, da hun krævede, at en ministeriel skrivelse affattet af en embedsmand skulle afsluttes med et „Med venlig hilsen“ til erstatning af den klassiske formular: „PMV – EB“, dvs. „På ministerens vegne – efter bemyndigelse“. Det var i sig selv en lille sag, men symptomatisk for stilskiftet – og for hvad man var oppe imod, hvis man ville gå mod traditionerne.

De typiske eksempler inden for *servicestaten* er bedre information, almindeliggørelse af det offentlige sprog, således at de fleste skulle kunne forstå offentlige skrivelser (som således blev til breve), indretning af offentlige

FIGUR 8.1.

Tre former for brugerindflydelse

Egenskaber	TYPE		
	Servicestaten	Selvforvaltningsstaten	Supermarkedsstaten
Offentlige organisationers rolle	Lytte til klientbehov, klargøre muligheder	Støtte, skabe rammer, realisere brugerens ønsker	Tage bestik af efterspørgsel
Borgerens rolle	Lære konstruktiv klientrolle, tydeliggøre behov, tage ansvar for sig selv	Selvforvalte, tage ansvar for produktionen af serviceydelser, tage ansvar for helheden	Købe eller lade være
Normativt grundlag	Yde service, professionel hjælp	Selvudvikling, demokratisk skoling, ansvarliggørelse	Produktivitet, afdækning af sande præferencer
Organisatorisk kontekst	Professionen, professionelle netværk, uddannelsesinstitutioner, søsterorganisationer	Ideelle organisationer, brugerorganisationer	Konkurrenter, forbrugerorganisationer
Styreformer	Professionalisering, dialog	Rammer, selvregulering	Konkurrence

lokaler (venteværelser, opholdsrum, servicebutikker) på en dagligdags og hyggelig måde, udarbejdelse af servicedeclarationer for at tydeliggøre, hvad brugerne kan forvente, anvendelse af brugerundersøgelser og brugerpaneler for at afklare brugerens behov og indførelse af kontrakter, behandlingsplaner og udviklingsplaner mellem bruger og forvaltning for at afklare de gensidige forventninger. Mere generelt kunne formålet formuleres som større ligestyrelighed mellem bruger og det offentlige (se eksempelvis Finansministeriet, 1994).

Mens brugeren inden for servicestaten skal hjælpes til at tage ansvar for sig selv, er kendetegnet ved *selvforvaltningsstaten*, at brugeren også skal tage ansvar for helheden og for selve ydelsesproduktionen og altså ikke kun sig selv. Det bedste eksempel er udviklingen af brugerdemokratiet. I løbet af 1990'erne er der lovgivet om og oprettet adskillige slags brugerbestyrelser og brugerråd, eksempelvis skolebestyrelser, daginstitutionsbestyrelser, brugerudvalg i biblioteker, ældreråd og handicapråd. Lokalråd, inddragelse af frivillige organisationer og samarbejde med brugerorganisationer bør også nævnes. Det er i selvforvaltningsstaten, at brugeren for alvor kan blive til medborger.

Erfaringerne er blandede, alene fordi disse organer har forskellige kompetencer og er blevet budt mere eller mindre velkommen af den „normale“ forvaltning. At være brugerrepræsentant kan også være relativt krævende, og det er mest et job for ressourcerstærke brugere. Eksempelvis er der en overrepræsentation af lavtuddannede, unge og personer uden for arbejdsmarkedet blandt de brugere, der *ikke* ved, at der findes en brugerbestyrelse. På den anden side kan det fungere, hvis der er et levende uformelt liv uden om brugerbestyrelserne, og så kan de komme til at ligge i forlængelse af en tradition for foreningsliv og lokalt engagement (se kapitel 4; Floris & Bidsted, 1996; Goul Andersen, 2000; Hoff, 1993; Indenrigsministeriet, 1998).

I forhold til servicestaten er selvforvaltningsstaten grænseoverskridende. Det samme kan man sige om *supermarkedsstaten*, men på en helt anden måde. Her er brugeren blevet til den individuelle forbruger eller kunde. Hovedsigtet udtrykkes klart allerede i titlerne til forvaltningspolitiske publikationer som *Valg af velfærd – konkurrence med frit valg for borgerne* (Finansministeriet, 1992) og *Bedre velfærd – flere valg* (Kommunernes Landsforening, 1999).

Meningen er, at brugeren skal kunne stemme med fødderne og på den måde gøre sin indflydelse gældende på en mærkbar måde. Et eksempel er brugerbetaling, eventuelt i forbindelse med opdeling af offentlige ydelser i kerneydelser og tilvalgsydelser. En anden og nok mere udbredt mekanisme er at skabe frit valg mellem forskellige offentlige institutioner ved ophævelse af distrikter. Fritvalgsordninger findes inden for skolesektoren og sygehussektoren.

## FRA BUREAUKRATI TIL EN NY MODEL?

Der er nogle karakteristiske træk ved kursskiftet, som gør det nærliggende at tolke forandringerne som en systematisk – men ikke nødvendigvis tilsigtet – underminering af det klassiske bureaukrati-ideal, som den tyske sociolog Max Weber udmøntede det tidligt i 1900-tallet (Weber, 1922/1971). I det weberske bureaukrati er embedsmanden præget af saglighed og neutralitet, og han sagsbehandler og træffer afgørelser efter generelle regler. Han vier sit liv og loyalitet til den myndighed, han er ansat i. Han er ansat på heltid med en anciennitetsbestemt løn og pension. Myndigheden er opbygget efter klare hierarkiske principper, der sikrer ansvarlighed og koordinerer den specialisering, som gør sagkundskab og effektivitet mulig. Og han er en han.

Denne model har været et ideal for organiseringen af den enkelte administrative enhed i forbindelse med myndighedsudøvelse. Den er også blevet set

som et naturligt valg i et repræsentativt demokrati, når man vil sikre, at de politiske ordrer effektivt og sagligt føres ud i livet. Og det er denne model, man kan anvende som skabelon for statens overordnede arkitektur, når man vil sikre centralmagten og statens enhed. I så fald anvendes lokal statsforvaltning, der utvetydigt er hierarkisk underordnet de centrale myndigheder.

Man kan diskutere, om denne model nogensinde har været realiseret i sin rene form, men det er uden megen diskussion den model, som den danske offentlige sektor har tilnærmet sig over en meget lang periode, fra enevældens opbygning af den juridisk prægede centraladministration og amtmændene som kongens tro lokale tjenere over udviklingen af retsstaten og indførelse af tjenestemandssystemet (Knudsen & Tamm, 2000a; 2000b). Tættest på idealet har dansk forvaltning formentlig været i første halvdel af det 20. århundrede (Knudsen, 2000). Under alle omstændigheder er det denne model, som den beskrevne udvikling systematisk udtynder. Efter alt at dømme er udviklingen ikke specielt dansk. Vi finder de samme forandringstendenser i en række andre vestlige lande (Peters & Wright, 1996; Rhodes, 2000).

Men mens det er relativt uproblematisk at se en bevægelse væk fra det klassiske bureaukrati, er det ulig sværere at se, om vi nærmer os en ny model, men ud fra de beskrevne forandringstendenser vil vi præsentere tre modeller af den ny offentlige sektor.

#### FRA STORE ENHEDSORGANISATIONER TIL VIRKSOMHEDER

I den ene model fremhæves det forhold, at den offentlige sektor fra at bestå af store sammenhængende systemer, hvor den enkelte offentlige organisation har stærkt begrænset autonomi, er omformet, således at den består af en mangfoldighed af selvstændige organisatoriske enheder. Disse har en klar identitet, der er formuleret i vision, mission og værdigrundlag, og har derfor også klare grænser i forhold til omverdenen. Der er opbygget en selvstændig intern styrings- og ledelseskapa- citet, der fokuserer på organisationens mål og dens resultater, og som bygger på resultatorienterede informations- og kontrolsystemer som eksempelvis virksomhedsregnskaber. Der er i et vist omfang konkurrence i forhold til andre organisationer, og forholdet til brugerne er – hvis ikke markedsbaseret – bevidstgjort gennem en række brugerrelaterede mekanismer. Det essentielle i den model er, at der er skabt handlekraftige organisationer (Brunsson & Sahlin-Andersson, 1998). Sty- ring er efter denne model noget, der finder sted i forbindelse med produktion og forbrug af offentlige ydelser, og tankegangen fører frem til at opfatte

territoriet – kommunen, amtskommunen eller den statslige kreds – primært som et rum for produktion og forbrug. Metaforen er „virksomhed“. Denne tankegang – New Public Management – har i en længere periode været OECD’s foretrukne fortælling om udviklingen, både som den burde forløbe, og som den faktisk har forløbet (Premfors, 1996).

#### FRA GOVERNMENT TIL GOVERNANCE

Den anden model fremhæver, at offentlige forvaltninger og institutioner ikke mere er bygget ind i klare hierarkiske autoritetsrelationer, men i stedet opererer i forskellige interorganisatoriske netværk (Bogason, 2001: 10). Det typiske slagord er her „Fra Government til Governance“. *Governance* gøres synonymt med netværksstyring, som mere præcist er kendetegnet ved a) en fragmenteret og lagdelt offentlig sektor, der bedst kan betegnes som en løst koblet mangfoldighed af netværk af relativt autonome aktører, b) en institutionalisering af tætte netværksrelationer mellem offentlige og private aktører og c) en hierarkisk styring af netværk gennem udøvelsen af forskellige former for meta-styring (Sørensen, 2002: 61). Her udgør politiske organer en af mange aktører.

I *governance*-modellen er der i højere grad accent på relationer og samspil mellem forskellige organisationer, på forhandlinger og „diplomatisk“ aktivitet mere end på produktion og forbrug, og territoriet – kommunen, amtskommunen eller en statslig kreds – får karakter af et politisk rum.

Mens virksomhedsmodellen – New Public Management – mest er fremhævet af praktikere og har et vist neo-liberalt tilsnit med vægten på styremåder kendte fra den private sektor, er *governance*-modellen i højere grad dyrket i forskerkredse (Kooiman, 1993; Kickert, 1997; Rhodes, 1997). Begge modeller peger på vigtige træk ved den moderne offentlige sektor. De finder også støtte i en landsdækkende survey, der viser, at de vigtigste forandringer i offentlige organisationers eksterne relationer de sidste 10 år netop er øget kompetence i forhold til overordnede myndigheder og øget deltagelse i eksterne netværk (Beck Jørgensen & Vrangbæk, 2003).

#### FRA MYNDIGHEDSSTAT TIL HVERDAGSSTAT

Både i virksomhedsmodellen og i *governance*-modellen er der lagt vægt på ikke-hierarkiske relationer mellem den offentlige organisation og overordnede myndigheder på den ene side og brugerne på den anden side. Det gæl-

der også i den tredje model, men nu forskyder vi trykket hen på forholdet mellem stat og samfund, mellem det offentlige og det „private liv“, og så får vi et træk frem, som ikke er indeholdt i de to første modeller: En offentlig sektor, der på flere måder er blevet til hverdag for de fleste.

For det første spiller størrelsen en afgørende rolle. Noget, der fylder så meget, hvad enten vi måler det som andel af BNP, antal ansatte, skattetryk eller noget fjerde, må være et så almindeligt forekommende fænomen, at det ikke kan være noget specielt.

For det andet er det offentlige fysisk spredt ud. Den store vækst er fortrinsvis sket lokalt, og det betyder, at det offentlige fysisk ikke klumper sig sammen i større byer eller i „offentlige funktionscentre“. Det offentlige er spredt ud i et relativt tyndt lag.

For det tredje betyder bredden i opgaverne, at det offentlige er noget, man hyppigt kommer i berøring med. Mere afgørende er det utvivlsomt, at kontakten ikke kun sker i specielle situationer, men netop også i almindelige situationer. Sagt på en anden måde: Det offentlige er der ikke kun, når skaden er sket, når noget er gået forkert, men også forinden for at forebygge og for at hjælpe borgeren til at leve dét rigtige liv, der gør, at skaden ikke sker. Det offentlige er heller ikke kun til stede for at afbøde risici og reducere risici, men også for at gøre hverdagen praktisk, behagelig og udfordrende.

For det fjerde svarer det at arbejde i det offentlige på nogle punkter til at arbejde et hvilket som helst andet sted. Den særlige aura, der var omkring dét at være tjenestemand, er på retur. Arbejdet har erstattet embedet. Ledelse og organisering følger en diskurs, der meget ligner den private sektors. Der ISO-certificeres, coaches og sparreres som i den private sektor, og når offentlige organisationer udformer værdigrundlag, har de en tydelig tendens til at fremhæve de samme værdier, som private organisationer fremhæver (Riis-Hansen & Simonsen, 2003).

For det femte er meget myndighed erstattet af faglighed. Et væsentligt udviklingstræk er professionaliseringen af den offentlige sektor (Sehested, 1996). Det kan aflæses direkte i væksten i beskæftigelse af alle slags hel- og halvprofessionelle som fysioterapeuter, ergoterapeuter, sygeplejersker, bibliotekarer, socialrådgivere, diætister, afspændingspædagoger, bioanalytikere, audiologiassistenter, marinbiologer etc. Når man i konkrete offentlige organisationer på gulvniveau aflæser de værdier, der bliver varetaget, ser man værdier, der i høj grad kan henføres til faglig og uddannelsesmæssig baggrund (Lindermann & Beck Jørgensen, 2003).

For det sjette er meget gjort for at få det offentlige i øjenhøjde med brugerne. Lokaleindretning, måden at skrive på og servicedeclarationer trækker i retning af en mere åben og uhøjtidelig dialog mellem to ligeværdige parter. Måden at „bygge offentligt“ på i dag trækker i samme retning, som eksemplet i kapitlets start viste.

Bragt på kort form kan man sige, at det offentlige har udviklet sig fra at være noget specielt, der træder frem i forhold til baggrunden, til at blive så almindeligt, at det snarere danner baggrunden. Det offentlige udgør et almindeligt livsvilkår, et mulighedsrum, som indgår i det almindelige menneskes planlægning af hverdagen. På den måde er det offentlige mere et livsformsbidrag, som alle ønsker, end det er udtryk for, at nogle har fået deres særinteresser igennem (Goul Andersen, 1988). I sin karakter er det offentlige mere en almindelighed end en myndighed.

Det betyder selvsagt ikke, at den offentlige sektor er overgået til idylproduktion. Almindelighed kan i realiteten være camouflage for myndighed, og nærhed og øjenhøjde kan føre til en kontrol, som kan opleves som langt mere påtrængende end en formaljuridisk kontrol fra en fjern myndighed. Samfundets marginaliserede – de svage brugere – risikerer at møde det offentlige i lukkede rum, som man først når efter at have passeret flere fysiske og psykiske kontroller. Her træder man ind i en tussmørkezone, der er præget af afhængighed og magt- og statusforskelle mellem marginaliseret og systemrepræsentant, og hvor der udøves forskellige former for mikromagt, som det kan være svært at beskytte sig mod (Elm Larsen, Mortensen & Frølund Thomsen, 2002).

#### **USAMTIDIGE TRÆK VED DEN OFFENTLIGE SEKTOR: SPOR FRA ENEVÆLDE OG RETSSTAT?**

Selv om de fortolkninger af virkeligheden, som de tre modeller præsenterer, har meget for sig, er myndighedsstaten ikke helt bortvisnet. Når vi gransker, hvilke værdier offentlige ledere finder vigtige, fremkommer nemlig et afvigende billede (Vrangbæk, 2003). Blandt offentlige lederes vigtigste værdier finder vi disse fire: a) et generelt ansvar over for samfundet og det almene vel, b) offentligt indseende, c) retssikkerhed og d) uafhængige professionelle standarder. Der er visse variationer i, hvorledes lederne prioriterer disse og andre værdier alt efter administrativt niveau og sektortilhørsforhold, men det generelle indtryk er stor ensartethed, en generel offentlig etos.

Ser vi ikke på de enkelte værdier hver for sig, men prøver at se dem sammen, så danner der sig et helhedsindtryk af en offentlig sektor, der har sin egen indre identitet og egne standarder. Lavest prioriterede værdi er meget karakteristisk hensynet til den offentlige opinion. Det ser også ud til, at man orienterer sig generelt ud mod samfundet – mere end nedad mod borgerne eller opad mod politikerne, omend det skal nævnes, at værdier som politisk styrbarhed og brugerorientering også spiller en klar rolle. Denne fortolkning finder støtte, når vi ser nærmere på, hvilke motivationsfaktorer offentlige ledere mener er vigtige for det offentlige personale. Her er konklusionen, at en klassisk kaldsetik er vigtigere end hierarki, løn og karriere. Det svarer helt til en tidligere dansk undersøgelse (Beck Jørgensen & Nexø Jensen, 1992) og til flere amerikanske undersøgelser (Rainey, 1997). Ny Løn og andre ledelsesinstrumenter fra den private sektor går derfor muligvis fejl af det offentlige personale.

I forhold til virksomhedsmodel, *governance*-model og hverdagsstaten har vi fat i et usamtidigt træk ved den offentlige sektor. Sætter vi sagen på spidsen, synes det sammenfattende ideal således at være et klassisk embedsmands- og myndighedsideal: Man er hævet over andre for at kunne tjene andre (Beck Jørgensen, 2003b). Ser man på, hvor disse værdier kan komme fra, får man samme indtryk af usamtidighed, for der kan være tale om spor fra den oplyste enevælde og fra den klassiske retsstat. Man kan også med inspiration fra Max Webers (1920/1972) klassiske analyse *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd* spørge, om vi ser spor fra en nordeuropæisk protestantisk kaldsetik.

Hvor alvorligt skal vi nu tage disse værdier? Er der tale om et forskønnet selvportræt? Eller har vi fat i et institutionelt bevidsthedslag i den offentlige sektor, som måske ikke virker i det daglige, men som kaldes frem i særlige tilspidsede situationer? Vi kan ikke svare endegyldigt på disse spørgsmål. Antager vi ikke desto mindre, at der er noget om snakken, er spørgsmålet: Hvilken betydning har en sådan generel offentlig etos?

Det er muligt, at den generelle offentlige etos lægger en dæmper på ren dyrkningen af både virksomhedsmodellen, *governance*-modellen og hverdagsstaten. Der er eksempelvis mere myndighed i hverdagsstaten, end man umiddelbart skulle tro.

Dernæst er det nærliggende at relatere den offentlige etos til forhold som tillid til det offentlige og forekomsten af korrupsion. Borgernes tillid til offentlige institutioner, ikke mindst retsvæsenet og politiet, er højere end til Folketinget og dagspressen, ligesom der er større tillid til offentligt ansatte generelt end til eksempelvis fagforeningsledere og journalister. Tilliden til



offentlige institutioner i Danmark ligger også i toppen sammenlignet med andre lande (Finansministeriet, 1998).

Den danske offentlige sektor får samme topplacering, når vi ser på fraværet af korruption. I 2002 *Corruption Perceptions Index* fra Transparency International ligger Finland i spidsen efterfulgt af Danmark som nummer to. De nordiske lande ligger alle i toppen, mens korruptionsramte lande skal findes i syd-, central- og østeuropa, herunder den tidligere sovjetblok.

Betydningen af fravær af korruption skal ikke underdrives. Selv om årsagssammenhænge ikke er helt sikre, ser fravær af korruption ud til at hænge sammen med andre forhold som høj grad af social tillid, stabilt demokrati og økonomisk lighed (Rothstein, 2003).

Det, der så er spørgsmålet, er, om der er en sammenhæng mellem den generelle offentlige etos på den ene side og den høje grad af tillid og fraværet af korruption på den anden side? Hvis det er tilfældet, må man overveje, om virksomhedsmodellen, *governance*-modellen og hverdagsstaten rummer træk, der kan nedbryde den generelle offentlige etos, i stedet for som før at spørge om den offentlige etos lægger en dæmper på udviklingen af de tre modeller. Således er det næppe altid klart, hvor grænsen går mellem netværk og nepotisme, og udlicitering skaber situationer, hvor store kontrakter over flere år står på spil, hvilket igen skaber koncentreret interesse i at bruge mange slags midler for at få en kontrakt hjem. Det er også et åbent spørgsmål, om moderne *human resource management* er i færd med at erstatte klassisk kaldsetik med løn- og rettighedsfiksering.

## HVEM STYREDE DEN OFFENTLIGE SEKTORS UDVIKLING?

Det nemme svar er, at i sidste ende er udviklingen i den offentlige sektor et resultat af politiske beslutninger. Det er vel et korrekt, men ret uinteressant svar. Det er klart, at vi kan se en politisk hånd bag udviklingen. Poul Sørensens hånd ses bag kommunalreformen i dens sidste fase og Henning Christophersens bag moderniseringsprogrammet. I kapitel 9 nævnes Socialdemokratiets interesse i opbygning af en velfærdsstat og Venstres interesse i, at denne opbygning skete kommunalt. Den første Schlüter-regerings udgiftspolitik i begyndelsen af 1980'erne var et indlysende anderledes forsøg på at få styr på væksten, den første Nyrup-regering markerede i *Nyt syn på den offentlige sektor* afstandtagen til hierarki og opprioritering af bløde styreformere, og Fogh-regeringen spillede ud med at flytte ressourcer fra administra-

tive funktioner til det, der gavner borgerne direkte, og med at lægge afstand til eksperter og smagsdommere.

Men bag disse markeringer ligger der et administrativt forarbejde, ofte sat i værk af den tidligere regering og på administrationens anbefaling. Finansministeriet var inden Schlüter-regeringerne meget langt med arbejdet på den ny budgetreform, der skulle gøre en udgiftsstyring mere effektiv. Den borgerlige regering overtog dette arbejde og førte det videre til beslutning. En vigtig brik i omlægningen af forvaltningens styring af underliggende organisationer i Nyrup-perioden var kontraktstyring. Forarbejdet var imidlertid allerede gjort under den borgerlige regering, men da hed kontraktstyrerler fristyrerler. Ligeså var der forarbejder til oprydning blandt råd og nævn, inden Fogh-regeringen blev dannet.

Neden under de politiske lynnedsrag ligger der derfor en betydelig kontinuitet. Disse få observationer passer godt ind i det generelle billede, vi har af politikernes interesse i at påvirke, hvorledes den offentlige sektor skal styres og organiseres. Den interesse er ikke særlig stor i Danmark og normalt af pragmatisk natur. Her afviger vi en del både fra Norge og Sverige (Knudsen, 1995: 336–349). Pragmatismen fører til, at forvaltningspolitikken ofte er uprincipiel med karakter af kampagne og frivillighed (under pres). Nogle gange kan forvaltningspolitikken slå over i pragmatismens modsætning: De abstrakte, verdensfjerne principper (Beck Jørgensen, 1994).

Det betyder alt i alt, at forvaltningspolitikken styringssignaler er utydelige, og at en række andre faktorer end politiske præferencer kan blive bestemmende for udviklingen. Det vil føre for vidt her at give en oversigt over de faktorer, der ved siden af de politiske signaler former sektorens udvikling (se Kristensen, 1987; Antonsen, Greve & Beck Jørgensen, 2000), men vi skal give nogle få eksempler.

Det er indlysende, at den institutionelle arv former udviklingen. Danmark har to relativt klare spor, som udviklingen kan følge: Enevældens tradition for centralt organiseret og juridisk orienteret forvaltning og den grundtvigianske tradition for folkelig lokalforvaltning. I efterkrigstiden er det klart, at den grundtvigianske tradition har stået stærkest, selv om den store bekymring samtidig har været, om store kommuner netop slog folkeligheden i stykker. Men det er samtidig klart, at det andet spor – det centralistiske – på ingen måde er aflivet. Kommunale områder som levnedsmiddelkontrol og selskabsligningen er centraliseret, og statens styring af kommunerne er på nogle områder styrket (kapitel 9). Men udviklingen har givet en markant anden balance, og den politiske indflydelse på udviklingen kan mest ligge i

at tippe balancen til den ene eller anden side. Det andet eksempel på, hvorledes den institutionelle arv kan forme sektorens udvikling, er spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen. Her har Danmark tilbage fra enevælden en helt anderledes retlig tilgang til problemstillingen end Sverige, hvor offentlighedsspørgsmålet voksede frem i en demokratikontekst i 1700-tallets frihedstid (Knudsen, 2003b).

Forandringer kan slå igennem på en ganske anderledes måde. Visse dele af det offentlige er indrettet således, at nye behov relativt let og uden egentlige politiske beslutninger slår igennem. Friskoleordningen er et godt eksempel på et forvaltningssystem, der kan absorbere store forandringer, samtidig med at det er robust i sine grundtræk. Friskoler kan, når givne betingelser er opfyldt, oprettes med offentlig støtte af en forældrekræds. Det er en særdeles fleksibel organisationsform, som da også har tjent mange formål gennem tiden, eksempelvis en bedre skoledækning i tyndt befolkede områder og oprettelse af skoler med en særlig religiøs holdning i 1800-tallet (det sidste med en nutidig renæssance), skoler med en særlig pædagogisk holdning, lilleskoler som modvægt til de store centralskoler og skoler med en politisk baggrund i nyere tid. Gennem 1980'erne kunne man også prise systemet, fordi det kunne ses som et markedssystem. Forandringer i et system som friskoleordningen sker ikke så meget ved, at en given skole skifter den normative orientering ud, hvilket er en smertefuld proces, men at den går nedenunder og hjem, og en ny åbner i stedet. Det normale billede er, at der årligt nedlægges to-tre friskoler og oprettes otte-ti nye (Lundgren, 1999).

Endelig er den offentlige sektors udvikling mange gange præget af, hvilke modeller og diskussioner man kan finde i andre lande (Foss Hansen, 2000). Eksempelvis har man adskillige gange i de danske jernbaners 150 år lange historie diskuteret nye måder at styre banerne på. I hvert eneste tilfælde har der været henvisninger til de fornuftige erfaringer, man har gjort sig andre steder (Haarder & Lyk-Jensen, 2000). Internationaliseringen af den offentlige sektor betyder videre, at der opstår dynamiske kræfter på tværs af statsgrænserne (kapitel 18).

Men vi kan også vende problemstillingen om: Hvad har udviklingen i den offentlige sektor så betydet for politikerne? Et svar er, at politikerne er trængt tilbage. Efter kommunalreformen og senere nedlæggelser af lægmandsorganer er politikerne blevet betydeligt færre, samtidig med at de er oppe mod meget mere: Mere komplekse opgaver, større professionel tyngde og et organisatorisk apparat, der er til for at skabe stabilitet og for systematisk

at favorisere de værdier, som de er til for at værne om – eksempelvis faglige værdier, brugerorientering og retssikkerhed.

Et andet svar er, at politikerne ikke er trængt tilbage, men at deres rolle har skiftet karakter. De er i efterkrigstiden for alvor blevet driftsherrer. Den direkte betydning af dette er, at en betydelig del af deres opmærksomhed og tid på den ene side må gå med at reagere på apparatets dagsorden, at holde igen og at vogte økonomien og på den anden side at opfange eller reagere på helt konkrete ting, som er gået galt.

Et tredje svar er, at folkets styre af forvaltningen har forandret sig. Der er skabt en stærkere „bund-styring“. Med indførelse af brugerdemokratiet er der skabt en stor mængde nye politiske rum. Disse rum er lokale, knyttede til en funktion i modsætning til den traditionelle territoriale repræsentationsmåde, de har ingen eller kun ringe kobling til de politiske partier, og de kan derfor i konkrete situationer optræde som de almindelige (parti)politiske organers konkurrenter. Alt i alt kunne man hævde, at som brugere har folket fået større indflydelse, men gennem partierne muligvis mindre.

## DET KOMMUNALE SELVSTYRE UNDER PRES

*Med tiden har kommuner og amter fået den ikke altid taknemmelige opgave at være hovedansvarlige for den offentlige serviceproduktion. Det har i perioder givet anledning til betydelige styrbarhedsproblemer. Gennem de senere år er rammerne for den kommunale og amtskommunale økonomi blevet strammet, ligesom der er en stærkere statslig styring af den indholdsmæssige side af kommunernes og amternes aktiviteter. Mens den kommunale styreform giver anledning til problemer med at sikre ansvarsplacering og kontrol, giver den stærke lokale organisering af den offentlige sektor mulighed for en relativt høj folkelig deltagelse.*

Bekymringen for, at decentraliseringen af opgaver til kommuner og amter ville øge Folketingets styringsproblemer, var ét af de forhold, der var medvirkende til beslutningen om at gennemføre en Magtudredning, jf. kapitel 1. Man frygtede, at man ved at lægge så mange opgaver ud til selvstyrende enheder samtidig havde skabt grundlaget for betydelige styringsproblemer. Men er denne bekymring berettiget, og giver decentraliseringen i øvrigt grund til bekymring på folkestyrets vegne?

Inddelingsreformen i 1970, der reducerede antallet af kommuner fra mere end 1000 til 275, gjorde det muligt for kommunerne at varetage væsentligt flere opgaver end tidligere. Med tiden fik de kommunale politikere hermed kontrol over broderparten af den offentlige servicesektor og over nogle af de reguleringsopgaver som eksempelvis tilsynet med det ydre miljø, som også er en væsentlig del af det offentliges opgaver. Samtidig har Folketinget – og staten i øvrigt – et berettiget ønske om en vis styring af den store kommunale sektor, fordi de kommunale aktiviteter tilsammen har betydelige økonomiske og politiske konsekvenser for det samlede skattetryk, for finanspolitikken mv. Med dette udgangspunkt vedrører den første af kapitlets problemstillinger den kommunale sektors udbygning og samspillet mellem stat og kommuner.

Når kommunerne har så central en placering i dansk politik, bliver det et vigtigt spørgsmål for vurderingen af demokratiets tilstand, hvordan kommunerne styres, og hvordan kompetencefordelingen er mellem politiske og administrative myndigheder i kommunerne. Hvor stor en rolle spiller de folkevalgte i kommunalbestyrelser og amtsråd, og hvor meget betyder den politiske sammensætning for den måde, hvorpå opgaverne drives? Sikrer den kommunale styreform en effektiv og ansvarlig løsning af de kommunale opgaver? Det er kapitlets andet sæt af problemstillinger.

Når vi stiller spørgsmålet om decentraliseringens demokratiske konsekvenser, må det i sidste instans blive et spørgsmål om borgernes muligheder for at øve indflydelse gennem det kommunale selvstyre. Giver det kommunale demokrati borgerne muligheder for på effektiv vis at øve indflydelse på alle de opgaver, der af Folketinget er blevet lagt ud til kommunerne, dvs. indflydelse på børnepasningen, folkeskolen, ældreomsorgen, sundhedsvæsenet, byudviklingen, trafikken osv.? Kapitlets tredje problemstilling er derfor borgernes orientering imod og brug af de handlemuligheder, der står åbne for dem i kommunen. I denne forbindelse stilles også spørgsmålet, hvilken rolle det spiller for demokratiet, at vi har politiske valg ikke blot til Folketinget, men også til kommunalbestyrelser og til en mangfoldighed af brugerbestyrelser.

## DE USTYRLIGE KOMMUNER?

Der har altid været en dobbelthed forbundet med kommunestyret. På den ene side er det en del af den offentlige forvaltning og derfor underlagt Folketinget. På den anden side er kommunalbestyrelser og amtsråd folkevalgte organer, som må stå til ansvar over for vælgerne. Kommunernes særstilling inden for den offentlige forvaltning fremhæves også i grundloven, hvis § 82 – stort set uændret siden 1849-grundloven – bestemmer, at „Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov“. Bestemmelsen er så rummelig, at omfanget af det kommunale selvstyre i meget vidt omfang kan formes af Folketinget.

Såvel det kommunale selvstyre som den statslige styring har rødder tilbage til tiden før 1849-grundloven (Bundsgaard, 2000). Statslige embedsmænd – primært præsterne – spillede en væsentlig rolle i de fattigkommissioner og skolekommissioner, som oprettedes i begyndelsen af det 19. århundrede. Der skete en vis demokratisering i årene op til Junigrundloven, men de folkevalgte råd blev fortsat opfattet som den statslige forvaltnings forlængede

arm. I 1867 og 1868 indfries 1849-grundlovens løfte om, at kommunernes ret til selvstyre „vil blive ordnet ved Lov“. Siden har balancen mellem statslig styring og selvstyre flyttet sig flere gange.

Eksempelvis var der fra 1930'erne og frem en vis centralisering inden for politi og arrestvæsen, byudvikling og veje, og staten overtog i de følgende årtier en stigende del af finansieringen af de offentlige udgifter (Mikkelsen, 1991: 14). Det spor kunne man med en udbygget statslig lokalforvaltning have fortsat ad efter anden verdenskrig, hvor det efterhånden blev klart, at en meget stor del af de ca. 1300 sognekommuner var for små til at klare en del af deres opgaver (Strøm, 1991). Man kunne også have valgt en større inddragelse af private organisationer. Men det blev det kommunale spor, der sejrede – så meget, at den samlede offentlige arkitektur blev ændret betydeligt.

Det var vigtige beslutninger, der blev truffet med den kommunale inddelingsreform, der trådte i kraft i 1970, og som blev fulgt op med reformer af opgaver og finansiering. Men man tog sig også god tid. En kommunallovskommission blev nedsat i 1958 og barslede i 1966 med en betænkning, der nøje vurderede en række af de komplicerede forhold, som ændringer i den kommunale og amtskommunale inddeling og i fordelingen af opgaver og finansieringen heraf giver anledning til. Kommissionens arbejde blev blandt andet fulgt op af arbejder i Kommunalreformkommissionen, Opgave- og byrdefordelingsudvalget, Refusionsudvalget, ligesom den forestående decentralisering måtte koordineres med de tanker, der var på vej i Socialreformkommissionen, hvis nedsættelse i 1964 oprindeligt ikke havde noget med kommunalreformen at gøre (Mikkelsen, 1991; Ingvarsen, 1991).

Kommunalreformen var velforberedt, men den var også næsten uhørt kompliceret, fordi den berørte så store dele af den velfærds„stat“, som fra 1960 flyttede Danmark fra at have en offentlig sektor under gennemsnittet af OECD-landene – målt på udgifterne – til 20 år senere at være skudt forbi alle andre lande end Sverige og Holland. Og den største del af den voksende servicesektor blev efterhånden samlet hos kommuner og amter.

Inddelingsreformens reduktion fra de ca. 1300 sognekommuner, 87 bykommuner og 25 amter til 275 kommuner og 14 amter betød, at der blev skabt en ny struktur, der kunne absorbere væksten. Væksten i den offentlige service skete efter 1970 i kommuner og amter. Den personalemæssige udvidelse fandt udelukkende sted i kommuner og amter, mens personaletallet i staten var konstant (Bruun, 2000: 198).

Mange hensyn spillede ind i forbindelse med kommunalreformen. Socialdemokratiet fik forbedret mulighederne for en hurtigt udbygget velfærds-

stat, og Venstre fik en decentral løsning, som partiet historisk har haft en præference for (Knudsen, 1993; Villadsen, 2000). Taberen var – i hvert fald set ud fra et politisk-taktisk synspunkt – de konservative, hvis leder Poul Sørensen lidt paradoksalt stod i spidsen for inddelingsreformen, og som mistede en række borgmesterposter, fordi forstæderne til de store byer blev en del af de nye bykommuner, der overvejende fik socialdemokratisk styre (Pallesen, 2003; se også kapitel 13).

Der var også stærke – men modstridende – bureaukratiske interesser involveret. Lidt firkantet kan man sige, at de økonomiske ministre og ministerier så muligheden for bedre økonomisk styring ved decentraliseringen, der kunne give stærkere incitamenter til prioriteringen mellem forskellige udgiftsønsker, mens sektorministerierne ikke ønskede at afgive den magt, som den stærke statslige økonomiske styring i form af refusionsordninger og statslige normeringer tillagde fagministerierne. Det blev de økonomiske ministerier, der vandt, og i årene efter 1970 skete der en gradvis omlægning af de mange sindrige refusionsordninger til generelle tilskud – bloktilskud – som gav kommunerne friere dispositionsrettigheder (Pallesen, 2003). Kompetence og ansvar skulle følges ad. Samtidig blev der gennemført en gradvis overflytning af opgaver fra staten til kommunerne, som med tiden ganske pænt tilpassede opgavefordelingen til et princip om, at opgaverne skulle løses så tæt på borgerne som muligt.

De økonomiske ministerier vandt nok slaget om principperne for den økonomiske styring af kommunerne – men de fik også skabt et barn, som med tiden ville gå sine egne veje. På basis af de tre eksisterende kommunale organisationer dannedes Kommunernes Landsforening (KL), som efterhånden blev en særdeles stærk varetager af de kommunale interesser (Blom-Hansen, 2002). Også Amtsrådsforeningen er en vigtig interesseorganisation for amterne, men den har ikke nær samme styrke og politiske gennemslagskraft som KL (Christiansen, 1999a). KL's styrke beror dels på, at medlemmerne – alle kommuner med undtagelse af Københavns og Frederiksberg Kommuner – varetager et meget bredt spekter af borgernære opgaver, dels på evnen til at være „kommunernes parti“, uanset hvem der har formandsposten. Formanden er altid socialdemokrat eller venstremand, og næstformanden tilhører det parti af de to, der ikke har formandskabet. Og formandskabet er udadtil altid kommunernes repræsentant, uanset hvem der sidder i regering. Dertil kommer, at KL har undgået at involvere sig i sager, som kan spille kommunerne ud mod hinanden, eksempelvis når det drejer sig om de mellemkommunale udligningsordninger, som firkantet sagt flytter store



pengesummer fra de rige til de fattigere kommuner (Christensen, Christiansen & Ibsen, 1999: 146f.; Christiansen, 1999a: 148; Blom-Hansen, 2002: 82ff.), og som indebærer, at den ene kommunes gevinst er den andens tab.

KL har behændigt sikret sig nye opgaver. Den stærke kommunale interessevaretagelse var eksempelvis baggrunden for, at kommunerne fik en mere fremtrædende position i tilsynet med det ydre miljø end i de fleste andre vestlige lande (Christiansen, 1996a), og de har i mange tilfælde sikret sig favorable finansielle vilkår (Christensen m.fl., 1999: 133-134).

Den stærke vækst i de kommunale udgifter op gennem 1970'erne blev imidlertid i stigende grad anset for at være et betydeligt økonomisk styringsproblem. Den økonomiske krise ændrede vilkårene for den økonomiske politik, og forsøgene på at styre de kommunale udgifter via økonomiske rammer viste sig lidet effektive (Hansen, Kjærsgaard & Røsted, 1988). Kommunerne blev opfattet som ustyrlige.

Fra slutningen af 1970'erne indledtes en stærkere økonomisk samordning, og de borgerlige regeringer i 1980'erne holdt en fast snor i de kommunale udgifter – indimellem med betydelige politiske konflikter til følge. Tøjlen blev slækket i de første år under Nyrup Rasmussens regeringer, men strammet igen i slutningen af 1990'erne. I alle årene har budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne spillet en betydelig rolle for styringen af de kommunale udgifter. De årlige kommuneøkonomiaftaler har fastlagt udgifts- eller indtægtsrammer for den samlede kommunale sektor. De er et resultat af forhandlinger mellem regeringens økonomiske ministre og de kommunale parter og foregår uden den store medvirken af Folketinget. Forhandlingerne starter altid i det sene forår – gerne med erklæringer om de betydelige vanskeligheder, som dette års aftale vil byde på – men disse overkommes som regel, når Folketinget er sendt på ferie, og et par ugers forhandlinger har skabt et kompromis, som efterfølgende bekræftes i Folketingets Finansudvalg.

Og hvad er så effekten af den økonomiske samordning? Man kan hæfte sig ved, at kommunerne i de færreste år overholder de aftalte økonomiske rammer (Blom-Hansen, 1996: 286ff.; Christensen m.fl., 1999: 134f.). De kommunale udskrivningsprocenter bevæger sig kun én vej – opad. Ikke meget hvert år, men dog så meget, at den kommunale skatteprocent set over en årrække er hoppet ganske betydeligt. I 1979, hvor det statsligt kommunale budgetsamarbejde intensiveredes, var den samlede gennemsnitlige kommunale og amtskommunale skatteprocent 23,5, mens den var 32,5 i 2001. Omvendt kan man som Jens Blom-Hansen (1998: 24ff.) hæfte sig ved, at det

danske aftalesystem i perioden 1980-1997 sikrede en strammere kommunal udgiftsstyring end i Sverige og Norge. Den økonomiske styring af kommunerne er altså en relativ succes.

Men staten kan have andre interesser end at styre de kommunale udgifter. Dette var nok hovedfokus for den statslige styring i 1980'erne, men i løbet af 1990'erne rettede de statslige styringsinteresser sig i stigende grad også mod den indholdsmæssige side af det kommunale virke. De socialdemokratiske ledede regeringer begyndte i aftalerne med kommunerne at inkludere hensigtserklæringer om udviklingen på de store kommunale udgiftsområder: sygehuse, daginstitutioner, skoler, ældreområdet mv. (Christensen m.fl., 1999: 131ff.).

Også Folketinget blev i stigende grad interesseret i udviklingen på de store borgervendte serviceområder. Staten har traditionelt kun haft få instrumenter til at påvirke amternes drift af sygehusene. Alligevel har Folketingets interesse for sygehusvæsenet været betydelig. Den voksede stærkt, umiddelbart efter at politikerne med kommunalreformen havde lagt ansvaret over på amterne (Vallgård, 1992: 216ff.), og i perioden 1980-1995 var sygehusene det enkeltområde, der havde folketingsmedlemmernes største interesse (Christensen, 2000: 397). Ved 2001-valget var det også det vigtigste enkeltspørgsmål på vælgernes dagsorden næst efter indvandringen. Faktisk har staten også øget styringen af sygehusområdet gennem de senere år. Det er sket såvel gennem bløde hensigtserklæringer som gennem økonomiske incitamenter – den såkaldte Løkke-pose, opkaldt efter indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen, på 1,5 mia. kr. er et eksempel – og lovgivning, eksempelvis i form af behandlingsgaranti. Den reelle kontrol over sygehusområdets økonomi er i nogen grad flyttet til staten. Staten har også øget styringen af primærkommunerne. Børnepasning og folkeskolen er eksempler på områder, hvor regering og Folketinget har strammet den statslige regulering. På socialområdet er *Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område* (LBK nr. 807 af 26. sept. 2002) et udtryk for en opstramning af lovkravene til den kommunale sagsbehandling og en styrkelse af borgernes rettigheder. Folketinget udstyrer altså i stigende omfang borgerne med rettigheder, som kommunerne skal honorere. Endelig hører det med til billedet af udviklingen i 1990'erne, at der er flyttet opgaver fra kommunerne til staten. Det gælder eksempelvis skatteligningen af de store virksomheder, hvor store kommuner efter aftale dog kan udføre ligningen, og det gælder levnedsmiddelkontrollen, hvis statslige element er blevet styrket. Det store centraliserings-decentraliseringspendul begyndte at svinge den anden vej i 1990'erne.

Bekræfter udviklingen så Folketingets bekymring for de styringsproblemer, som decentraliseringen giver anledning til? Svaret er overvejende et nej. Danmark har fortsat en stor og meget decentraliseret offentlig sektor. Den kan fortsat give anledning til styringsproblemer på såvel det skatte- og udgiftspolitiske område som på de enkelte sektorområder. Men udviklingen synes de seneste 20 år forholdsvis entydigt at være gået i retning af en inddæmning af disse styringsproblemer og på nogle områder faktisk en stigende statslig styring.

#### D E N K O M M U N A L E S T Y R E F O R M

Den danske kommunale styreform – det vil sige forholdet mellem den politiske ledelse og forvaltningen – har i sine grundprincipper været uændret gennem mange år trods betydelige ændringer i de kommunale opgavers mængde, kompleksitet og omkostninger. Sagt lidt firkantet har den statslige forvaltning rødder tilbage til tiden, før den blev ledet af politikere med et demokratisk mandat. Embedsmændene kom før politikerne. I kommunerne er det omvendt. Her kom politikerne før forvaltningen – i hvert fald når man ser på sognekommunerne – selv om statslige embedsmænd, herunder sognepræsterne, også spillede en betydelig rolle i forvaltningen af fattigvæsenet i det 19. århundrede (Mouritzen, 2001; Bundsgaard, 2000). Vi skal ikke længere tilbage end til lige før inddelingsreformen i 1970 for at finde mange sognekommuner, der ikke havde mere end et par ansatte i forvaltningen. I dag er rådhusene store, professionelle organisationer med mange ansatte, og kommunerne er blevet store arbejdsgivere. En typisk dansk kommune har 600 ansatte – de store mange flere, eksempelvis har Århus Kommune mere end 25.000 ansatte. Tillige varetager kommunerne i dag opgaver, hvis kompleksitet er voldsomt forøget sammenlignet med tiden før kommunalreformen.

Styreformen er stort set den samme som tidligere. Kommunalbestyrelsen har den endelige kompetence i alle sager, den „umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender“ er delegeret til udvalgene, og borgmesteren har „den øverste daglige ledelse af kommunens administration“ (*Lov om kommunernes styrelse*, LBK nr. 629 af 29. juni 2001), men ikke mange selvstændige formelle beføjelser. Alle andre kommuner end Århus er karakteriseret ved udvalgsstyre, idet de fire tidligere magistratsstyrede kommuner i København, Frederiksberg, Odense og Aalborg er overgået til en mellemform, der kommer udvalgsstyret nærmest.

Skal man vurdere fordele og ulemper ved den dominerende udvalgsstyreform, kan man indledningsvist hæfte sig ved en betydelig tradition for konsensus i de danske kommuner. På nationalt plan har vi gennem det meste af efterkrigsperioden haft mindretalsregeringer og meget ofte koalitionsregeringer. Der findes ikke eksempler på regeringer, der har været „for store“ i den forstand, at de har haft deltagelse af partier, som ikke var nødvendige for at sikre regeringen flertal i Folketinget (Skjæveland, 2003). Det gælder ikke kommunerne. Mogens N. Pedersen (1997: 320ff.) har på basis af konstitueringerne efter valget i 1993 beregnet, at i 20 pct. af kommunerne blev borgmesteren valgt med et tilnærmelsesvist mindste antal stemmer, mens 25 pct. af borgmestrene blev valgt med alle stemmer. De resterende borgmestre blev valgt med en opbakning herimellem. Selv om der efter hvert kommunalvalg foregår artige ting i forbindelse med konstitueringen (jf. Pedersen, 1997), må frasen om *det samarbejdende folkestyre* siges at have særlig mening i den kommunale verden. Ofte er også de ideologiske og partimæssige forskelle mindre fremtrædende i den kommunale verden end blandt Christiansborgs partier.

Det konsensusprægede samarbejde kan delvist forklares med, at man ikke har traditionel parlamentarisme i kommunerne. Ved konstitueringen umiddelbart efter valget fordeles såvel borgmesterposten som de øvrige indflydelsesrige politiske poster. Står man uden for konstitueringen, kan man have svært ved at sikre sig gode poster. Og borgmesteren kan ikke væltes efter konstitueringen. Det var i hvert fald opfattelsen, indtil Farum-sagen dukkede op. Glemte var kommunestyrelseslovens bestemmelse om, at „ved grov eller gentagen vægring med hensyn til udførelsen af de i stk. 1 nævnte opgaver kan kommunalbestyrelsen udpege et af sine medlemmer til at fungere som formand ... indtil videre“ (§ 66 stk. 2), og en kommunalforsker kunne i 1997 skrive, at „En gang valgt kan man i en fireårig periode hverken styrtes eller selv vælge at træde tilbage“ (Pedersen, 1997: 310).

Udvalgsstyret indebærer, at der ikke er noget skarpt skel mellem politikere og administration. Udvalgene er – med betydelige forskelle mellem kommunerne – dybt involveret i den daglige forvaltning i kommunerne, og de er derfor også ofte involveret i sagsbehandlingen. Det ville næppe være et holdbart system, hvis ikke kommunerne ofte var præget af betydelig konsensus, fordi der ville være uendelige muligheder for at politisere enkeltsager.

Udvalgsstyret indebærer et stort politisk lægmandselement i den kommunale forvaltning, altså en meget politikernær forvaltning af kommunens anliggender. Det er ud fra en demokratisk betragtning i sig selv et gode, men

det er ikke uden problemer. Poul Erik Mouritzen (2001) har peget på to forhold ved det dominerende udvalgsstyre, som trækker den anden vej.

For det første kan det være vanskeligt at vurdere, hvem der egentlig har ansvaret for en given politik. Er det borgmesteren, er det byrådet, eller er det udvalget, der må stå til ansvar for en beslutning eller udvikling? Uklarheden i den kommunale struktur kan gøre det vanskeligt for vælgerne at holde de relevante politikere ansvarlige. Her er den statslige styreform langt mere klar: Regeringen er med ministrene som entydige politiske chefer for hvert deres ministerium ansvarlig for den førte politik.

For det andet kan det være vanskeligt at sikre en tilstrækkelig kontrol med de politiske beslutninger. Den magtadskillelse, som vi kender fra staten, gælder ikke i den kommunale verden. Der er svært for kommunalbestyrelsen som „lovgivende“ magt at kontrollere den „udøvende“, når den selv er en del heraf.

Man kan også stille spørgsmålet, hvor politisk effektivt udvalgsstyret kan varetage sine opgaver. Politikerne involveres i administrative spørgsmål, som de ikke har noget professionelt kendskab til, og udvalgene kommer nemt til at fungere som repræsentanter for de forvaltninger, som de er ansvarlige for. Politikerne risikerer at blive lige så sektoriserede som forvaltningerne.

Gennem de senere år har man fra KL's og Finansministeriets side tilstræbt en politikerrolle, som tilsiger adskillelse mellem politiske og administrative sager, mellem enkeltsager og principalsager (Berg, 2000: 89). Det lyder umiddelbart tillokkende, at politikerne skal tage sig af det principielle og udstikke retningslinjer for forvaltningen. Problemet er, at denne forestilling kun passer dårligt til kommunalpolitikernes forestilling om egen rolle. Hertil kommer, at det i den virkelige verden ikke er så nemt at adskille politik og forvaltning. Det kan se fint ud på papiret, men det kan passe dårligt med virkeligheden. Den kommunale politikerrolle har næppe endnu fundet en form, der er tilpasset såvel den ændrede virkelighed i den kommunale opgaveporteføljes størrelse og kompleksitet som de kommunale politikeres egne ønsker.

Man kan stille spørgsmålet, hvor stor en forskel det kommunale selvstyre egentlig gør for den kommunale service. Det har Thomas Pallesen (2003) undersøgt under overskriften, *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*.

Vælger man at besvare spørgsmålet med udgangspunkt i, hvor stor en forskel det gør, hvor borgerne sætter deres kryds på valgdagen, er svaret en kende nedslående. Det betyder noget, om man har en socialdemokrat eller en venstremand som borgmester – men egentlig ikke så meget. På trods af de

ret store frihedsgrader i tilrettelæggelsen af den kommunale opgavevaretagelse er der beherskede variationer, når man ser på de økonomiske prioriteringer. Og de forskelle der er, lader sig i de færreste tilfælde forklare med byrådenes politiske sammensætning. Endelig er de politisk betingede forskelle, der så findes, med tiden blevet mindre snarere end større.

Det er der flere forklaringer på. Én er, at staten i en række tilfælde ganske stærkt normerer den kommunale og amtskommunale opgavevaretagelse. Eksempelvis er gymnasierne stramt reguleret af staten. Amterne kan således ikke bestemme, hvor mange gymnasieelever de vil oprette pladser til, ligesom der er ganske detaljerede regler om fag og timetal. Nogle gange kan man endda høre repræsentanter for amterne betegne sig selv som viceværter på gymnasieområdet. Staten lægger altså på en række områder begrænsninger på det kommunale selvstyre.

En anden forklaring er, at den kommunale sektors ansatte søger at realisere deres interesser over for såvel de enkelte kommuner og amter som på tværs af dem. Lærerne har stærke interesser knyttet til forbruget af lærerløn-timer og søger at skabe begrænset variation mellem kommunerne. De faglige organisationer har gode muligheder for at forfølge disse interesser. De danske kommunalt og amtskommunalt ansatte har en meget høj organisationsgrad. Gennem de kollektive overenskomster aftales en lang række løn- og ansættelsesforhold, som binder på tværs af amter og kommuner, og gennem tillidsmandssystemet har de offentligt ansattes fagforeninger indflydelse på en række driftsbeslutninger. Det stærkt organiserede danske arbejdsmarked og det kollektive aftalesystem udgør derfor også en begrænsning på det faktiske kommunale selvstyre.

En tredje forklaring er, at vælgerne i nogen grad har fælles opfattelser af de kommunale driftsområder på tværs af kommunerne. Eksempelvis finder de fleste vælgere, at amterne skal bruge flere penge på sundhedsvæsenet og kommunerne på hjemmehjælp, men at kommunerne bruger for mange penge på veje og kultur. Vælgernes præferencer smitter af på de kommunale prioriteringer.

Ole Gregersen (2000) har undersøgt en lignende problemstilling, men her med organisatoriske strukturer som det, der skal forklares. I løbet af 1970'erne skulle kommunerne håndtere den voksende arbejdsløshed. Fra 1973 til 1993 etablerede stort set alle kommuner et beskæftigelsessekretariat. Man kunne forvente, at det især ville være de socialdemokratiske styrede kommuner, der tidligt tog organisatorisk hånd om arbejdsløsheden. Det var imidlertid ikke tilfældet. Etableringen af arbejdsløshedssekretariater falder i

to perioder. I den første periode forklares deres oprettelse bedst ved imitation, det vil sige ved, at kommunerne efterligner en anden kommune i samme amt. I den anden periode forklares hastigheden af denne organisatoriske nydannelse bedst ved ledighedens størrelse. Byrådenes politiske observans er i begge perioder uden større betydning.

At der kun er begrænset partipolitisk variation mellem kommunerne, frakender ikke det kommunale selvstyre berettigelse. For det første er der trods alt på nogle områder variation mellem kommunerne afhængigt af byrådenes partipolitiske sammensætning. For det andet træffes beslutningerne tættere på borgerne, end hvis de kommunale opgaver var statsligt organiserede. Som vi viser nedenfor, indebærer den kommunale politiske struktur mulighederne for en ganske høj lokal borgerdeltagelse.

Når variationen i de kommunale opgaveløsninger er begrænset, er det udtryk for den tidligere omtalte kommunale konsensus. Men den synes at række videre end til et samarbejdende folkestyre i byrådene. I studier af eliter har man traditionelt interesseret sig for de problemer, der kan opstå, når forskellige elitegrupper bliver for tæt sammenhængende. Man risikerer magteliter, der kan koordinere fælles interesser på tværs af samfundets forskellige sektorer. På det statslige niveau synes dette problem ikke fremtrædende (Christiansen, Møller & Togeby, 2001). De forskellige danske elitegrupper er kun i begrænset omfang vævet sammen gennem formelle netværk, og sammenvævningen er blevet mindre over tid, jf. også kapitel 6. Der er dog nogle få undtagelser fra denne generelle konklusion. En af dem er, at den kommunale verden synes at være præget af magteliter, hvor enkeltpersoner – borgmestrene – binder de forskellige sektorer sammen på tværs. Hvor ministre kun yderst sjældent beklæder poster uden for det politiske liv, mens de er ministre, er borgmestrene karakteriseret ved at have poster i såvel den righoldige organisationsverden som i erhvervslivet. Den kommunale politiske top er den del af det danske samfund, der kommer nærmest på at være en magtelite, der giver mulighed for at koordinere beslutninger på tværs af forskellige sektorer. Det betragtes normalt ikke som demokratisk sundt. Såvel Farum-sagen som personalepolitikken i Randers Kommune (Særmærk-Thomsen, 2002) viser, at forholdene kan udvikle sig temmelig skævt, når det er svært at udfordre en kommunal magtelite.

Den kommunale styreform indebærer, at det kan være vanskeligt at placere ansvaret for de kommunale beslutninger, ligesom kontrollen hermed vanskeliggøres af fraværet af „magtdeling“ i kommunerne. I samme retning peger tendensen til dannelse af magteliter i den kommunale verden.

## DET LEVENDE KOMMUNALE DEMOKRATI

De seneste årtier har været karakteriseret ved en omfattende decentralisering, fra Folketinget til kommunalbestyrelserne og fra kommunalbestyrelserne til bruger- og borgerråd af mange slags. Det overordnede princip har været at placere beslutningskompetencen så tæt på borgerne som muligt og at give alle borgere og brugere mulighed for indflydelse på de forhold, der vedrører dem. Spørgsmålet er nu, om denne decentralisering også har medført, at befolkningen er blevet inddraget i de politiske beslutningsprocesser.

## BORGERNES ORIENTERING MOD KOMMUNALPOLITIK

Den decentrale varetagelse af offentlige opgaver skal sikre, at opgavevaretagelsen kan blive tilpasset lokale behov, og at lokalbefolkningen kan få større indflydelse på, hvordan opgaverne løses. Der er derfor grund til at spørge, hvor stor befolkningens interesse er for de spørgsmål, der er blevet lagt ud til kommunerne, og om de oplever, at de kan øve indflydelse på beslutningerne. I den forbindelse kan man også spørge, hvordan orienteringen imod kommunalpolitikken er sammenlignet med orienteringen mod det, der foregår i Folketinget eller i EU.

Som det fremgår af tabel 9.1, er der nogle meget karakteristiske forskelle i den måde, hvorpå befolkningen orienterer sig imod de tre forskellige politikniveauer. Her er først og fremmest forskellene mellem det kommunale og nationale niveau interessant. Den politiske interesse er primært rettet imod Folketinget, og det er folketingspolitikken, man oftest diskuterer. Interessen for kommunalpolitikken er mindre. Til gengæld har befolkningen nogenlunde lige let eller lige svært ved at følge med i kommunalpolitik og folketingspolitik. Endelig skifter kommunalpolitikken og folketingspolitikken plads, hvad angår de oplevede muligheder for at øve indflydelse på beslutningerne. Der er også langt flere, der oplever, at de har gode muligheder for at komme til orde over for kommunalpolitikkerne end over for folketingspolitikkerne. Når folk ikke deltager så meget i landspolitik (og på overnationalt niveau), hænger det nok sammen med en slags kalkule af, hvad der kan betale sig. Det er ikke kun størrelsesfaktoren, der spiller ind, men også følelse af at kunne overskue, følelse af at kunne handle, og/eller følelse af lydhørhed. De indgår nærmest i et kumulativt mønster: På europæisk niveau kniber det allerede med at overskue tingene. På nationalt plan er forståelse ikke et større problem, men det kan knibe med at finde ud af, hvad



TABEL 9.1.

Borgernes orientering mod kommunalpolitik sammenlignet med folketingspolitik og EU-politik. Pct.

	KOMMUNALPOLITIK	FOLKETINGSPOLITIK	EU-POLITIK
INTERESSE I POLITIK			
Meget interesseret	13	22	10
Noget interesseret	44	46	36
Kun lidt interesseret	33	24	38
Slet ikke interesseret	10	8	16
Ved ikke	0	0	0
I alt	100	100	100
LET ELLER SVÆRT AT FØLGE MED			
Let	42	43	17
Mellem	36	41	45
Svært	18	14	35
Ved ikke	4	2	3
I alt	100	100	100
LET ELLER SVÆRT AT FINDE UD AF, HVORDAN MAN SKAL PÅVIRKE BESLUTNINGERNE			
Let	38	18	9
Mellem	31	31	20
Svært	27	45	63
Ved ikke	4	6	8
I alt	100	100	100
HVORDAN OPLEVES MULIGHEDERNE FOR AT KOMME TIL ORDE OVER FOR			
	Medlemmer af kommunalbestyrelsen	Medlemmer af Folketinget	
Meget gode	14	5	
Ret gode	42	20	
Ret dårlige	23	33	
Meget dårlige	4	19	
Ved ikke	17	23	
I alt	100	100	

Kilder: Medborgerundersøgelsen, 2000 (de tre første dele af tabellen) og Demokrati fra neden, 1998 (Goul Andersen, Torpe & Andersen, 2000) (sidste del af tabellen).

man skal gøre for at påvirke. På kommunalt plan er det sidste sjældent et problem, men forventningen om lydhørhed er ikke altid så stor.

Sammenlignet med andre lande er det karakteristisk, at den politiske interesse i Danmark er forholdsvis høj, men også at den først og fremmest knytter sig til det nationale niveau: det er den nationale politik, sådan som vi får den præsenteret i de landsdækkende medier, som fanger interessen. Alligevel oplever de fleste, at de har bedre muligheder for at øve indflydelse i kommunen eller i lokalsamfundet. Den enkelte borgers oplevelse af egen kompetence stiger, jo nærmere beslutningerne bliver taget på borgerne. I den forstand må man sige, at decentraliseringen har været et demokratisk fremskridt.

#### DELTAGELSEN I LOKAL- OG KOMMUNALPOLITIK

Spørgsmålet er imidlertid, om borgerne også deltager i de forskellige aktiviteter, der tilbyder dem indflydelse på beslutningerne. I undersøgelsen *Demokrati for neden* fra 1998, har man spurgt om befolkningens deltagelse i en række af de mange aktivitetsmuligheder, der står åbne i lokalsamfundet, dvs. at deltage i møder, at kontakte pressen eller myndighederne, og at deltage i underskriftsindsamlinger og demonstrationer. Der er også blevet spurgt om tillidshverv i lokalsamfundet.

Tabel 9.2 viser, at der er tale om en betydelig aktivitet, men at der på den anden side også er mange borgere, der ikke deltager. 27 pct. har inden for det seneste år deltaget i et eller flere møder, hvor der er blevet diskuteret lokal- eller kommunalpolitiske spørgsmål. Og 44 pct. har på en eller anden måde været aktiv med henblik på at påvirke forholdene i kommunen gennem møder, personlige kontakter eller græsrodsaktiviteter. Men over halvdelen af befolkningen har altså ikke deltaget i sådanne aktiviteter. Det er vanskeligt helt præcist at angive, hvorledes deltagelsen har udviklet sig over tid, men de forhåndenværende oplysninger peger i retning af, at deltagelsen specielt gennem 1990'erne er vokset noget. Også i denne henseende ser decentraliseringen ud til at have haft en positiv demokratisk effekt (Andersen, 2000).

Dertil kommer, at ikke alle borgere har deltaget lige meget. Størst deltagelse møder man blandt de selvstændige og de højere funktionærer og blandt de midaldrende, mens man møder den mindste deltagelse blandt ufaglærte og faglærte arbejdere og blandt de unge. Mænd deltager også en smule mere end kvinder, men disse forskelle er ikke store. De sociale skævheder i deltagelsen ser ud til nogenlunde at svare til de skævheder, man i dag

TABEL 9.2.

Lokal politisk deltagelse. Andel, der har deltaget inden for de sidste 12 måneder

	PCT.
<b>MØDEAKTIVITET</b>	
Deltaget i borgermøder om lokal- eller kommunalpolitiske spørgsmål	12
Deltaget i vælgermøder op til kommunalvalget i 1997	12
Deltaget i møder om lokal- eller kommunalpolitiske spørgsmål inden for en af de foreninger, man er medlem af	14
Deltaget i møder om lokal- og kommunalpolitiske spørgsmål arrangeret af et ældrecenter, en uddannelsesinstitution eller anden offentlig inst. i kommunen	14
Deltaget i mindst et af disse møder	27
<b>KONTAKTER</b>	
Kontaktet pressen eller skrevet læserbreve og lignende om forhold i lokalområdet eller kommunen	8
Henvendt sig skriftligt eller mundtligt til en kommunal embedsmand eller til en lokalpolitiker i kommunen for at gøre indsigelser eller fremkomme med synspunkter på en sag	22
<b>LOKALE AKTIVITETER</b>	
Deltaget i underskriftsindsamlinger vedrørende forhold i lokalområdet eller kommunen	13
Deltaget i demonstrationer vedrørende forhold i lokalområdet eller kommunen	3
Haft lokalt offentligt tillidshverv, f.eks. været medlem af kommunalbestyrelse, skolebestyrelse, ældreråd eller andet	11
Deltaget i mindst en af alle de nævnte aktiviteter	44

Kilde: Demokrati fra neden, 1998 (Goul Andersen, Torpe &amp; Andersen, 2000).

kender fra andre former for politisk deltagelse (Andersen, 2000). Forøgelsen af den lokalpolitiske deltagelse ser således hverken ud til at have øget eller mindsket den sociale skævhed i deltagelsen.

Uanset at forøgelsen af deltagelsesmulighederne på lokalt og kommunalt plan ser ud til at have øget borgernes deltagelse i lokalområdet, halter valgdeltagelsen til kommunalvalgene til stadighed bagefter valgdeltagelsen til folketingsvalgene (tabel 9.3). Valgdeltagelsen ved det kombinerede kommunal- og folketingsvalg i 2001 var 87 pct., mens valgdeltagelsen ved det forudgående folketingsvalg i 1998 var 85 pct. og ved det forudgående kommunalvalg i 1997 70 pct. Endnu lavere ligger dog valgdeltagelsen til EU-parlamentet. Disse forskelle i valgdeltagelsen mellem de tre former for valg

har været konstante over en lang årrække. Det er først og fremmest de unge aldersgrupper, der stemmer sjældnere ved valg til kommunalbestyrelserne end til Folketinget. Forklaringen på disse forskelle skal formodentlig findes i den ovenfor beskrevne større interesse for landspolitik end for kommunal- og EU-politik. Sammenlignet med andre lande i Europa ligger valgdeltagelsen til kommunalvalgene i Danmark dog meget højt. En del af forklaringen er formodentlig, at danske kommuner faktisk varetager meget væsentlige opgaver, og at valgene derfor også har en stor betydning (Goul Andersen, 1993a; Mouritzen, 1997; Elklit m.fl., 2000).

Endnu lavere end valgdeltagelsen til kommunalvalgene er imidlertid valgdeltagelsen til de andre repræsentative organer, der er oprettet på kommunalt eller lokalt niveau. Af undersøgelsen *Demokrati fra nedan* fremgik det, at 46 pct. af de valgberettigede havde stemt til valgene til bestyrelsen i deres barns børneinstitution, 24 pct. havde stemt til skolebestyrelsesvalget og 25 pct. til ældrerådsvalgene (Goul Andersen, 2000). Og surveyundersøgelser plejer ikke at underdrive deltagelsen. Oplysningerne fra det sidste ældrerådvalg i 2001 tyder imidlertid på, at valgdeltagelsen hertil er stigende, formodentlig i takt med at ældrerådernes indflydelse er steget. Og endelig fremgår det af oplysningerne om valgene til integrationsrådene i 2001 og 2002, at valgdeltagelsen her er endnu lavere (Togeby, 2003: kap. 9). Under alle omstændigheder må man nok konstatere, at valgene til disse forskellige repræsentative organer er skuffende lav. I det omfang befolkningen søger indflydelse uden for det traditionelle politiske system, gør de det ved uformelle kontakter og ikke gennem de repræsentative organer, jf. kapitel 4. De mange nye repræsentative organer synes således kun i begrænset omfang at have bidraget til at øge befolkningens indflydelse på beslutningerne.

Valgdeltagelsen er den form for politisk aktivitet, hvor de sociale forskelle er mindst. Det gælder først og fremmest folketingsvalgene, men også kommunalvalgene. Valgdeltagelsen varierer dog med alderen og med den sociale integration i lokalsamfundet. Den laveste valgdeltagelse finder man blandt ugifte, kontanthjælpsmodtagere og personer, der har boet kort tid i kommunen (Mouritzen, 1997; Elklit m.fl., 2000). Men forskellene er ikke store. Større sociale forskelle finder man i valgdeltagelsen til bestyrelserne på børneinstitutions- og skoleområdet. Her er det de veluddannede forældre, der primært deltager i valgene og bliver valgt (Goul Andersen, 2000). Forskellene svarer her nogenlunde til de forskelle, man i øvrigt finder ved politisk deltagelse, hvorimod forskellene i deltagelsen i det, der er blevet kaldt det lil-

TABEL 9.3.

Andel, der har deltaget i valg til kommunalbestyrelser og andre repræsentative organer blandt de valgberettigede til de enkelte organer

	PCT.
Valg til kommunalbestyrelsen, 1997	70
Valg til daginstitutionsbestyrelse	46
Valg til skolebestyrelse	24
Valg til ældreråd	25

Kilde: Demokrati fra neden, 1998 (Goul Andersen, Torpe & Andersen, 2000).

le demokrati, dvs. indflydelsen på de forhold, der vedrører en selv eller ens familie, er betydeligt mindre (jf. kapitel 4). Også dette sætter spørgsmålstejn ved de demokratiske gevinster, der er opnået gennem det formelle brugerdemokrati.

Forholdet er altså det paradoksale, at borgernes oplevelse af indflydelse og handleevne stiger, jo nærmere vi kommer til deres egen dagligdag, mens omvendt interessen for og deltagelsen i det repræsentative demokrati falder, jo mere vi fjerner os fra Christiansborgpolitikken. Andre former for deltagelse opleves åbenbart som mere relevante.

#### PARTIER OG VALG: LANDSPOLITIK ELLER LOKALPOLITIK?

Der fremkommer ofte historier om, at partierne har vanskeligt ved at skaffe kandidater, som vil opstille til kommunalvalgene. Antallet af opstillede kandidater er da også faldet fra valg til valg, nemlig fra 24.199 kandidater i 1974, hvor antallet toppede, til 16.914 kandidater i 2001. Antallet af opstillede lister er også blevet mindre, fra 2.763 lister i 1974 til 2.120 lister i 2001. Men der er stadigvæk opstillet langt flere kandidater, end der skal vælges, nemlig i 2001 3,6 gange så mange kandidater som mandater. Det svarer i øvrigt til forholdet mellem kandidater og mandater ved valgene forud for kommunesammenlægningen i 1970 (Buch, 2001; Danmarks Statistik, 2002). Kommunesammenlægningerne resulterede i mange nye lokale lister, der repræsenterede de gamle sognekommuner. Disse lister er gradvist ved at forsvinde. Noget kan således tyde på, at de faldende antal opstillede kandidater først og fremmest er et udtryk for en langsom tilpasning til den ændrede kommunale struktur (Elklit & Buch Jensen, 1995).

En anden del af forklaringen er naturligvis, at en del af de mindre politiske

partier, som er repræsenteret i Folketinget, men som har få vælgere og endnu færre medlemmer, har vanskeligt ved at finde motivation og ressourcer til at opstille i alle kommuner. Det har blandt andet noget at gøre med den kommunale valglov, der skaber en reel spærregrense, som ligger betydeligt over Folketingets. Spærregrensen varierer med det samlede antal mandater i kommunalbestyrelsen og med antallet af opstillede lister. Som en tommelfingerregel gælder, at hvis kommunalbestyrelsen har 25 medlemmer, skal der mindst fire pct. af stemmerne til for at blive valgt ind i kommunalbestyrelsen. Og har kommunalbestyrelsen kun 15 medlemmer, skal der mere end seks pct. af stemmerne til (Elklit, 1997). Selv med muligheden for valgforbund mellem beslægtede partier giver det i nogle kommuner for nogle af de små partier næsten ikke mening at opstille til kommunalvalgene, idet de ikke har nogen realistisk chance for at komme over denne reelle spærregrense. På samme måde giver det knap mening for vælgerne at stemme på dem. Derfor ser man da også, at de mindre partier kun opstiller i et begrænset antal kommuner. Det er også navnlig sådanne partier, der indimellem har problemer med at finde kandidater at opstille.

Ikke alle Folketingets partier opstiller således i alle kommuner. Til gengæld har man ved kommunalvalgene ofte særlige lokale lister, som kun opstiller til kommunalvalgene. Kommunalreformen i 1970 medførte, at det kommunale partisystem kom til at minde mere om det nationale partisystem end tidligere. Ved det sidste valg inden kommunalreformen i 1966 blev 42 pct. af mandaterne vundet af lokale lister. Ved valget i 1970 var det kun 17 pct., og siden 1989 har andelen svinget omkring ni pct. (Buch Jensen, 2000: 50; Danmarks Statistik, 2002). Man taler om, at der er sket en politisering af kommunalpolitikken. Men fordelingen på de landsdækkende partier er en anden end ved folketingsvalgene. Der er gennemgående en overrepræsentation af Socialdemokratiet, Venstre og de konservative og en underrepræsentation af de resterende partier (Buch Jensen, 2000: 56).

Lokallisterne er af mange slags. Den traditionelle lokalliste er en politisk liste, der opstiller under et stednavn – Nørre Nebel og Lydum lokalliste, Blovstrødlisten eller Grønborg Sogneliste – som dækker en større eller mindre del af en kommunes samlede geografiske område. Disse lister udgjorde i 1970 over halvdelen af det samlede antal lokallister, men deres andel er siden faldet. Den anden store gruppe af lokallister er de borgerlige fælleslister, som nogenlunde konstant har udgjort en fjerdedel af alle lokallister. Endelig er der siden 1970 vokset en ny type lokallister frem, nemlig diverse tværsozialistiske og alternative lister, som f.eks. miljølister, beboerlister etc. Nye lokal-

lister opstår ofte i protest mod kommunens beslutninger på et givet område – nedlæggelsen af en skole f.eks. – og nogle har kun en kort levetid. Andre repræsenterer stadigvæk de gamle sogneopdelinger og har en betydelig stabilitet (Buch Jensen, 1997).

Når valgresultatet ved kommunalvalgene afviger fra resultaterne fra folketingsvalgene, har det mange forklaringer. Den ene er som allerede nævnt, at ikke alle partier opstiller i alle kommuner, og at de små partier har vanskeligere ved at blive repræsenteret ved et kommunalvalg end ved et folketingsvalg. En anden væsentlig forklaring er antallet og styrken af lokallisterne. Men derudover har andre rent lokale forhold som særlige politiske problemer eller borgmestercandidaternes person også betydning. Forskellene i valgresultaterne ved de to valg udgør i sig selv en begrundelse for opretholdelsen af det kommunale demokrati.

I 2001, da de to valg foregik på samme dag, kunne man i nogle kommuner iagttage ganske betydelige forskelle i partiernes tilslutning ved valgene. Jørgen Elklit har analyseret den såkaldte „splitvoting“ og er nået frem til, at omkring en tredjedel af alle vælgere stemte på to forskellige partier ved kommunal- og folketingsvalgene i 2001. Samtidig viser analyserne, at der er stor variation fra kommune til kommune, og at der er nogle kommuner, hvor en meget stor andel af vælgerne har stemt forskelligt ved de to valg. Vælgerne har således udmærket været i stand til at adskille de kommunalpolitiske konflikter fra de landspolitiske. Jørgen Elklits kommentar til disse resultater er, at de „til overmål demonstrerer, at de mange bekymringer på vælgernes og det lokale demokratis vegne, som kom frem i dagene og ugerne før 20. november, viste sig ikke at holde stik“ (2002:98).

## STYRBARHED, STYREFORM OG DEMOKRATI

Vi rejste indledningsvist tre spørgsmål, den kommunale sektors styrbarhed, karakteren af den kommunale styreform samt spørgsmålet om borgernes demokratiske deltagelse i de kommunale anliggender.

Kommunerne er den store driftsherre på de offentlige serviceområder. Det er langtfra nogen taknemmelig opgave, fordi den offentlige servicesektor er vanskeligt styrbar. I perioder har det kommunale forbrug da også ligget langt over de statslige ønsker. Samtidig kunne Folketinget frygte, at de relativt frie rammer for den kommunale opgavevaretagelse ville give borgerne større forskelle i servicetilbud, end Christiansborg var villig til at acceptere. Såvel den økonomiske som den indholdsmæssige styring af den

kommunale sektor er derfor også øget op gennem 1990'erne. De ustyrlige kommuner synes efterhånden at være kørt i ret stramme tøjler – i hvert fald strammere end tidligere.

Den kommunale styreform indebærer, at de kommunale politikere er stærkt involverede i de kommunale driftsopgaver. Med den størrelse og kompleksitet, som den kommunale opgavevaretagelse med tiden har fået, er det ikke uproblematisk, fordi det kan vanskeliggøre ansvarsplacering og kontrol med den kommunale virksomhed. Samtidig slår de politiske forskelle mellem kommunerne kun i begrænset omfang igennem i de kommunale prioriteringer. At kommunerne synes at være det rette sted, hvis man vil lede efter magteliter, er ikke en direkte konsekvens af styreformen. Snarere er det en konsekvens af en udbredt tradition for kommunal konsensus, hvor problemer takles på pragmatisk – men ikke altid gennemskuelig – vis.

Hvad angår befolkningens inddragelse i de kommunale politiske beslutninger, varierer vurderingen efter, hvilke sider af decentraliseringen vi interesserer os for. Det kommunale demokrati må i store træk vurderes positivt. Ganske vist er interessen for kommunalpolitik og deltagelsen i kommunalvalgene lavere end ved folketingsvalgene, men deltagelsen er alligevel forholdsvis høj og den sociale skævhed er lille. Hertil kommer, at borgerne generelt synes at opleve større handlemuligheder i forhold til kommunalpolitikken end i forhold til landspolitikken. Og endelig kan de kommunalpolitiske konflikter være andre end de landspolitiske, og de har mulighed for at komme selvstændigt til udtryk ved valgene til kommunalbestyrelserne.

Mindre positiv er vurderingen af de andre formelle, repræsentative organer, der er oprettet i kommunerne. Valgdeltagelsen er gennemgående lille og formodentlig faldende, og den sociale skævhed i deltagelsen er større end ved valgene til f.eks. kommunalbestyrelserne. Til gengæld er der tegn på, at den uformelle deltagelse i lokalområderne er vokset i de senere år, både når det drejer sig om at øve indflydelse på de beslutninger, der vedrører lokalområdet, og når det drejer sig om de beslutninger, der vedrører den enkelte borger eller dennes familie. De fleste borgere mener også, at de har gode muligheder for at påvirke beslutningerne, når der er nødvendigt.

Alt i alt synes de senere års udvidelse af deltagelsesmulighederne at have øget befolkningens deltagelse og kompetence, og de sociale skævheder synes hverken øget eller svækket. Sammenlignet med andre lande er den lokal- og kommunalpolitiske deltagelse i Danmark høj. Hermed er imidlertid ikke sagt, at den ikke kunne være højere.



## ER PARTIERNES ROLLE UDSPILLET?

*Det er en udbredt opfattelse, at de politiske partiers rolle er udspillet. Deres medlemstal er faldet betydeligt, men der synes i de senere år at være sket en stabilisering med i underkanten af fem pct. af vælgerne. Partiernes medlemmer ligner til forveksling de medlemmer, som partierne havde tidligere, dog er der blevet færre arbejdere. Partierne magter fortsat at trække vælgerne til stemmeurnerne, rekruttere kandidater til valgene og strukturere arbejdet i Folketinget. Men de store klassebaserede massepartiers tid er forbi. Hermed er den politiske deltagelse også blevet socialt mere skæv. Der synes at være skabt en ny ligevægt med færre medlemmer, men stadigvæk fungerende partiorganisationer. Udviklingen er ikke uden bekymrende træk, men der er intet, der peger i retning af partiernes snarlige død.*

Titlen på Torben Kroghs fem år gamle debatbog, *Farvel til partierne* (1998), udtrykker meget klart det syn på partiernes situation, der er udbredt blandt de fleste politiske iagttagere. Partierne har siden begyndelsen af 1950'erne været i et frit fald, der vil ende med, at vi snart kommer til at sige farvel til partierne. Lige så sigende er titlen på det svenske Demokratiråds rapport fra 2000, *Demokrati utan partier?* (Petersson m.fl., 2000). I Danmark bygger denne pessimistiske vurdering af partierne hovedsagelig på to forhold, nemlig for det første på den voldsomme reduktion i antallet af partimedlemmer efter anden verdenskrig. Og for det andet på de store ændringer af partisystemet, der fulgte efter jordskredsvalget i 1973, hvor de fire gamle partier mistede lige ved en tredjedel af deres stemmer, og hvor antallet af partier i Folketinget voksede fra fem til ti. Påstanden er således, at i hvert fald den traditionelle danske partimodel, der byggede på store folkelige medlemspartier, er en saga blot.

Dette kapitel stiller spørgsmålet om partiernes tilstand: Er det rigtigt, at partiernes rolle er ved at være udspillet? Bevæger vi os i retning af et demokrati uden partier eller i det mindste i retning af partier uden medlemmer? Og hvem har så til gengæld overtaget partiernes opgaver?

## DE STORE MEDLEMSORGANISATIONERS TRADITIONELLE OPGAVER

Demokratiseringen af det politiske liv gik hånd i hånd med fremvæksten af de politiske partier. I Rigsdagen sluttede medlemmerne sig sammen i grupper af ligesindede, og ude i landet blev der oprettet støttekomiteer for de enkelte kandidater. Allerede i slutningen af det 19. århundrede begyndte opbygningen af de medlemspartier eller „massepartier“, der i dag betragtes som den klassiske danske partimodel. Det karakteristiske for massepartierne er, at de er forankret i stærke sociale bevægelser, f.eks. bevægelser for bønder, arbejdere eller byselvstændige.

Man plejer at sige, at massepartierne varetager i hvert fald fem opgaver eller funktioner, der er af central betydning i et demokratisk samfund (jf. Pedersen, 1989): a) De kanaliserer ønsker og krav fra vælgerne til de politiske beslutningstagere, b) de mobiliserer, socialiserer og informerer vælgerne, c) de rekrutterer kandidater til politiske valg, d) de artikulerer og aggregerer krav til sammenhængende politiske programmer og daglig politik, og e) de strukturerer valgene, arbejdet i Folketinget og kontrollen med regeringen.

Spørgsmålet er så, om partierne i dag fortsat er i stand til at varetage disse traditionelle partiopgaver, eller om andre har overtaget dem. Man kan også forestille sig, at nogle af opgaverne i dag kun varetages ufuldstændigt med en svækkelse af det politiske demokrati til følge.

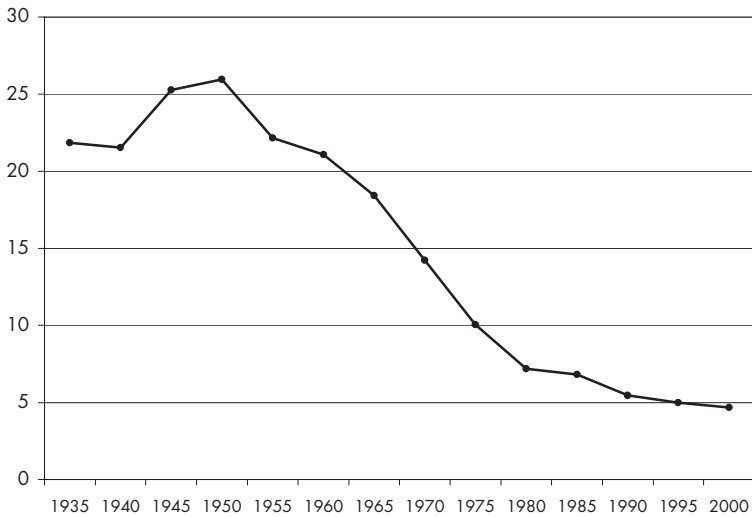
## DET FALDENDE MEDLEMSTAL

De danske partier havde efter anden verdenskrig en usædvanlig høj organisationsprocent. Det samlede antal partimedlemmer er imidlertid faldet fra 650.000 i begyndelsen af 1950'erne til 190.000 medlemmer i 2002. Sagt på en anden måde organiserede partierne i begyndelsen af 1950'erne over 25 pct. af vælgerne mod små fem pct. i dag. Som det fremgår af figur 10.1, var faldet i medlemstallet meget omfattende fra begyndelsen af 1950'erne til begyndelsen af 1980'erne, hvorefter hastigheden er aftaget. Det er først og fremmest de gamle klassepartier, Socialdemokratiet, Venstre og de konservative, der har mistet medlemmer, mens de nye partier, inklusive SF, aldrig har haft mange. Der ser imidlertid ud til, at der i løbet af 1990'erne er sket en stabilisering omkring fem pct. af vælgerne (Bille, 2003a).

Tilsvarende fald i medlemstallene kender man i de øvrige lande i Europa, hvor man har haft store massepartier. I Sverige og Norge er det sket senere

FIGUR 10.1

Partiernes organisationsprocent: medlemstal/vælgertal, 1935-2000



Kilde: Bille (2003a: 13).

end i Danmark, og udviklingen har derfor også i de seneste år været mere dramatisk. I Norge, hvor partierne i 2000 tilsammen havde 228.000 medlemmer, har de gennem 1990'erne mistet omkring 200.000 medlemmer (Heidar & Saglie, 2002). I Sverige, hvor partierne i 1999 havde omkring 400.000 medlemmer, har nedgangen i 1990'erne været endnu større (Pettersson m.fl., 2000). Tilsyneladende er der endnu ikke indtrådt nogen stabilisering af medlemsskaren i Norge og Sverige.

Ud over det faldende medlemstal kan også partimedlemmernes aldersfordeling skabe bekymringer for partiernes fremtid. Partimedlemmerne har en meget høj gennemsnitsalder. Der er mange i pensionsalderen og kun få i de unge generationer (Bille, 2003b). Man kan derfor frygte, at medlemstallet vil falde yderligere i takt med, at de ældre medlemmer dør. Imidlertid er det ikke noget nyt fænomen, at partimedlemmernes gennemsnitsalder er høj. Også for tredive år siden var det vanskeligt for partierne at rekruttere unge mennesker. Men det ser ud til at være blevet sværere. Til gengæld er det sådan i alle generationer, at efterhånden som folk bliver ældre, er der også flere, der melder sig ind i partierne (Goul Andersen & Hoff, 2001; Goul Andersen, 2003c). Man kan derfor ikke på grundlag af aldersfordelingen slutte, at medlemstallet vil fortsætte med at falde.

Der er nemlig stadigvæk folk, der melder sig ind i partierne. Af undersøgelsen af partiernes medlemmer i 2000 fremgår det, at lige ved halvdelen af de nuværende medlemmer er blevet meldt ind i løbet af 1990'erne og 15 procent inden for de seneste par år (Elklit, 2003b). I befolkningsundersøgelserne er der også stadigvæk en del, der fortæller, at de overvejer at melde sig ind i et parti (Goul Andersen, 2003c). Forskellen til de såkaldte gode gamle dage er antagelig, at medlemmerne nu er blevet mere mobile, de melder sig ud og ind på samme måde, som de melder sig ind og ud af andre foreninger. Lever medlemskabet ikke op til forventningerne, vender man sin interesse mod noget andet.

#### **PARTIERNES MEDLEMMER**

Når man skal vurdere betydning af medlemsnedgangen, er et vigtigt spørgsmål, om det er de aktive eller de passive medlemmer, der forlader partiet. Er det primært de passive medlemmer, er konsekvenserne næppe så store, som hvis det er de aktive. Sammenligner man aktivitetsniveauet i de undersøgelser, der er gennemført siden 1971, må man konkludere, at relationen mellem aktive og passive medlemmer er forholdsvis stabil, idet omkring halvdelen af medlemmerne deltager i møder i partiet (Goul Andersen & Hoff, 2001; Goul Andersen, 2003c).

Magtudredningens undersøgelse af partiernes medlemmer fra 2000 fortæller os mere detaljeret, hvordan medlemmerne bidrager til partiernes daglige liv (Pedersen & Hansen, 2003). Alt efter temperament kan man kalde aktiviteten høj eller lav. Eksempelvis har 40 pct. deltaget i valgarrangementer, 30 pct. har uddelt valgmateriale, og 20 pct. har hængt valgplakater op, og en meget stor del har opfordret andre folk til at stemme på partiet. Medlemmerne synes således i høj grad at virke som ambassadører for partierne blandt andre borgere (jf. Scarrow, 1996). Det er næppe rigtigt, som nogen hævder, at partierne ville kunne klare sig lige så godt uden medlemmer.

Når partiernes faldende medlemstal ud fra en demokratisk synsvinkel kan forekomme foruroligende, skyldes det, at partierne mister legitimitet i takt med, at de mister medlemmer (jf. Elklit, 2003b). Specielt vil dette være tilfældet, hvis medlemmernes repræsentativitet samtidig mindskes. Man kan sondre mellem den sociale og den holdningsmæssige repræsentativitet. Den holdningsmæssige repræsentativitet er vel nok den vigtigste, men det er også vigtigt, at partimedlemmerne i betydeligt omfang afspejler vælgerens sociale sammensætning. Her viser undersøgelsen af partimedlemmer meget

klart, at der er betydelige afvigelser mellem vælgernes og medlemmernes sociale sammensætning. Underrepræsenteret er kvinderne, de unge og arbejderne, overrepræsenteret er til gengæld mændene, de midaldrende, de højere funktionærer, de selvstændige og pensionisterne (Bille, 2003b). Derimod er der ingen underrepræsentation af de etniske minoriteter, hvilket mange måske umiddelbart ville tro (Hermansen m.fl., 2003).

Det mest overraskende er nok kønssammensætningen. Både befolkningsundersøgelserne og undersøgelsen af partimedlemmerne viser, at lige netop en tredjedel af partimedlemmerne er kvinder (Pedersen & Hansen, 2003). Det er et mindre fald i forhold til tidligere undersøgelser, og denne udvikling er sket i en periode, hvor kvinder ellers har fået en langt stærkere samfundsmæssig placering. I dag er kvinderepræsentationen i Folketinget faktisk bedre end kvinderepræsentationen blandt partiernes medlemmer. Kvinderne er også dårligere repræsenteret i danske partier end i norske og svenske (Pettersson m.fl., 2000; Heidar & Saglie, 2002). Derimod er der ikke stor forskel på de mandlige og kvindelige partimedlemmers arbejdsindsats i partiet. Når kvinderne først er blevet medlem af et parti, indgår de på nogenlunde lige fod i partiarbejdet (K. Pedersen, 2002).

Til forskel fra andre lande har partierne i de nordiske lande altid haft en forholdsvis bred social sammensætning. Arbejderne og de kortuddannede har snarere været over- end underrepræsenteret (Rokkan, 1970). Således fremgik det af den første danske vælgerundersøgelse fra 1971, at folk med studentereksamen var klart underrepræsenteret blandt partiernes medlemmer. Det var et resultat af partiernes forankring i stærke sociale bevægelser. Sådan er det ikke længere. Mens den partimæssige organisering af de kortuddannede er faldet jævnt gennem de seneste 30 år, har de højtuddannedes organisationsgrad været nogenlunde uændret. Befolkningsundersøgelserne og medlemsundersøgelserne giver lidt forskellige resultater (Goul Andersen, 2003c; Pedersen & Hansen, 2003), men den sikreste konklusion er nok, at vi i dag har nået et punkt, hvor de uddannelsesmæssige forskelle stort set er udlignet. Til gengæld er alle undersøgelserne enige om, at der er blevet relativt færre arbejdere i partierne, således at både faglærte og ufaglærte arbejdere i dag hører til de partimæssigt dårligst organiserede grupper. Udviklingen har været den samme i Norge og Sverige (Pettersson m.fl., 2000; Heidar & Saglie, 2002). På længere sigt må dette antages også at øge de uddannelsesmæssige forskelle.

Samtidig viser medlemsundersøgelsen meget tydeligt, at de højtuddannede er mere aktive end de lavtuddannede (Pedersen & Hansen, 2003). Sådan

var det også tidligere, men her blev de højtuddannedes forholdsvis større aktivitet opvejet af deres forholdsvis mindre andel. Sådan er det ikke længe-  
re. Udviklingen er gået i retning af flere højtuddannede i befolkningen, en lavere organisationsgrad blandt de kortuddannede og et fortsat højere akti-  
vitetsniveau blandt de højtuddannede medlemmer.

Alt i alt må man konstatere, at den sociale repræsentativitet er blevet svæk-  
ket gennem de seneste 30 år, specielt hvis man interesserer sig for de aktive  
partimedlemmer. Der er færre unge, kvinder og arbejdere. Ændringerne er  
ikke store, men de har bidraget til at øge den sociale skævhed.

Diskussionen om partiernes faldende medlemstal handler imidlertid nok  
så meget om partiernes holdningsmæssige repræsentativitet. I hvilket  
omfang afspejler medlemmerne, og specielt de aktive partimedlemmer, parti-  
ernes vælgere? Og hvilken betydning har det faldende medlemstal haft  
herfor? Ofte antages det, at partimedlemmerne er mere radikale eller ideo-  
logiske end både vælgere og folketingsmedlemmer (May, 1973). Man kan  
frygte, at det synkende medlemstal øger denne skævhed, således at det kun  
er de rene i troen, der bliver tilbage. Er dette tilfældet, vil det yderligere  
bidrage til at mindske partiernes legitimitet.

Ved at sammenligne medlemsundersøgelsens data med en samtidig  
befolkningsundersøgelse har Hans Jørgen Nielsen (2003) på data fra 2000  
afprøvet hypotesen om, at partimedlemmerne er mere ideologiske end væl-  
gerne. Hovedkonklusionen er, at der er noget om snakken, men det gælder  
først og fremmest partierne på venstre og højre fløj, hvorimod forskellen  
mellem vælgere, de passive medlemmer og de aktive medlemmer kun er  
marginal, når vi kigger på de store partier i midten af partispektret. Alt i alt er  
partimedlemmernes holdningsmæssige repræsentativitet forholdsvis god –  
det gælder også vedrørende EU. Vi har ikke tilsvarende undersøgelser fra tid-  
ligere år, men gentager man undersøgelsen af holdningsrepræsentativiteten  
på vælgerundersøgelsen fra 1971, bliver resultatet i store træk det samme for  
de store partiers vedkommende. Generelt er der ikke store forskelle på hold-  
ninger blandt partimedlemmerne og de ikke-organiserede vælgere (se  
også Goul Andersen & Hoff, 2001). Der synes således ikke at være sket store  
ændringer med hensyn til medlemmernes holdningsrepræsentativitet gen-  
nem de seneste 30 år. Tilsvarende viser undersøgelser fra Sverige, at med-  
lemmernes holdningsrepræsentativitet ikke er blevet påvirket af medlems-  
faldet i 1990'erne (Pettersson m.fl., 2000).

Trods det store fald i medlemstallet i sidste halvdel af det 20. århundrede,  
ligner partiernes medlemmer i forbløffende grad sig selv. Det gælder aktivi-

tetsniveauet, den sociale repræsentativitet og den holdningsmæssige repræsentativitet. Den mest iøjnefaldende ændring er, at der er langt færre arbejdere blandt medlemmerne, end der var tidligere.

#### **PARTIORGANISATIONEN**

Når man taler om, at det traditionelle medlemsparti er under pres, drejer det sig ikke blot om det faldende medlemstal, men også om, at partierne ved samme lejlighed er blevet mere topstyrede og professionaliserede. Opfattelsen er, at medlemmerne ikke mere spiller den rolle i partiernes liv, som de gjorde tidligere. Opgaverne er blevet overtaget af professionelle partifunktionærer uden nogen demokratisk legitimitet og uden kontakt til de menige medlemmer. Partierne er heller ikke længere finansieret af bidrag fra medlemmerne, men af statslig partistøtte. Partierne fungerer derfor ikke længere som bindeled mellem borgerne og den politiske ledelse, men er blevet et redskab i hænderne på en lille partielite (jf. Katz & Mair, 1995).

Der er jo ingen tvivl om, at medlemmernes betydning for partiernes økonomi er faldet markant siden indførelsen i 1987 af den direkte offentlige støtte til de politiske partiers landsorganisationer og især siden forhøjelsen i 1995 af tilskuddene til både landsorganisationerne og folketingsgrupperne. Eksempelvis udgjorde de socialdemokratiske medlemmers bidrag i form af medlemskontingent og frivillige donationer i 1961 omkring to tredjedele af partiets samlede indtægter, mens andelen i 1999 var syv pct. En tilsvarende udvikling har fundet sted for de øvrige partier (Bille, 2003a).

Også relationerne mellem partierne og interesseorganisationerne er svækket. Da det moderne danske partisystem blev grundlagt i tiden før første verdenskrig, var der tætte relationer mellem partier og organisationer. Det gjaldt ikke kun Socialdemokratiets relationer til fagbevægelsen og Venstres relationer til landbrugsorganisationerne, men også Det konservative Folkepartis relationer til erhvervsorganisationerne og Det radikale Venstres relationer til husmandsbevægelsen. De stærke bånd kom til udtryk i regler om gensidig repræsentation, i økonomisk støtte og i personsammenfald. Endnu i 1960'erne var disse bånd forholdsvis intakte, mens de i dag er under hurtig afvikling. Såvel Socialdemokratiet som Venstre og de konservative modtager stadigvæk en betydelig økonomisk støtte fra organisationerne, men beløbene er hastigt faldende (F. Christiansen, 2003). At båndene er svækket, er en yderligere understregning af, at partierne har mistet deres karakter af klassebevægelser.

Til gengæld er de centrale partiorganisationer vokset i størrelse. Den offentlige partistøtte har dels kompenseret for de faldende medlemsindtægter, dels muliggjort en udvidelse af antallet af partifunktionærer både i partiorganisationen og i tilknytning til folketingsgruppen. Antallet af partifunktionærer er steget fra omkring 50 fuldtidsansatte i 1960 til over 200 i 1990 og til ca. 330 i 2001 (Bille, 1997; nye oplysninger fra partisekretariaterne). Antallet af partifunktionærer er således vokset i takt med, at medlemstallet er faldet, og det må naturligvis alt andet lige forskyde opgaver og indflydelse fra de menige medlemmer til de ansatte partifunktionærer. Nogle går så langt som til at sige, at medlemmerne hermed er blevet næsten overflødige.

Når man alligevel ikke uden videre kan skrive under på, at de menige medlemmers indflydelse er svækket, skyldes det, at de politiske partier altid har været topstyrede, også i de tider, hvor partierne havde masser af medlemmer. Robert Michels (1911/1968) formulerede den jernhårde oligarkilov, hvorefter ledere altid vil monopolisere magten, på grundlag af forholdene i det tyske socialdemokrati i tiden forud for første verdenskrig. Forskellen fra de gode gamle dage er måske, at medlemmerne i dag er mere ressourcerstærke end tidligere og derfor bedre kan matche partiledelsen, og at medlemmerne i øvrigt ikke længere finder sig i, at beslutningerne bliver taget hen over hovedet på dem.

Det er vanskeligt at give et klart svar på, hvordan de interne magtforhold i partierne har ændret sig. Men vi kan prøve at se på udviklingen på enkelte områder. Stort set alle danske partier fastholder, at det er de lokale partiformeninger, der har kompetencen til at opstille kandidater til valg – det gælder også til folketingsvalg. Den centrale partiledelse har sjældent spillet nogen rolle af betydning. I nogle partier har partiledelsen vetoret over for mulige kandidater, men ledelsen har sjældent kunnet påprakte en kreds en kandidat, den ikke ønskede. Undtagelsen er Dansk Folkeparti, hvor partiledelsen suverænt bestemmer, hvem der skal opstilles. Faktisk er vurderingen, at den centrale partiledelses indflydelse på nomineringen i de senere år yderligere er mindsket. Samtidig har imidlertid også bestyrelserne i de lokale partiformeninger fået mindre at skulle have sagt (M.N. Pedersen, 2002). Flere partier har indført, at kandidaterne udpeges gennem urafstemninger mellem medlemmerne. Dette betyder så igen, at organisatorisk indsats og lokalpolitisk arbejde belønnes, når der skal opstilles folketingskandidater (jf. Christiansen, Møller & Togeby, 2001).

Der findes ingen grundigere analyser af de interne beslutningsprocesser i de danske partier og slet ingen af ændringerne over tid, men Lars Bille



(1997) har set på udviklingen i de formelle indflydelsesrelationer siden 1960. Om de fire gamle partier viser han, at ændringerne peger mere i retning af en øget medlemsrepræsentation på landsmøde- og kongresniveau end på det modsatte. Hvad valg af partileder angår, har medlemmernes indflydelse altid været indirekte i flere led, men er der sket ændringer, er de menige medlemmers indflydelse også her øget. Lars Billes konklusion er således, at selv om de fleste danske partier i dag er topstyrede, er der intet, der tyder på, at det med tiden er blevet værre, snarere tværtimod.

Det samme er formodentlig konklusionen, når man ser på relationen mellem medlemsorganisationen og folketingsgruppen. De to venstrefløjspartier opretholder fortsat, at partiorganisationen har kompetence i forhold til folketingsgruppens stillingtagen både til konkrete lovforslag og til samarbejde med andre partier. Men det generelle mønster er, at det er folketingsgruppen, der såvel formelt som reelt er ansvarlig for den daglige politik. Men sådan var det også, da medlemstallet i 1950'erne var på sit højeste.

Konklusionerne var formentlig blevet nogle andre, hvis man var gået endnu længere tilbage i tid. Medlemsindflydelsen i de danske partier var formentlig større i begyndelsen af det tyvende århundrede, da de store klassepartier konsolideredes, end den er i slutningen af århundredet. Men disse ændringer er sket for mange år siden.

Vel står det ikke så godt til med medlemsdemokratiet i de danske partier, som det kunne, men hvis der gennem de seneste 50 år er sket ændringer, er det snarere til det bedre end til det værre. Partierne er topstyrede, men nok mindre end i medlemspartiernes storhedstid. Når der er en udbredt forestilling om det modsatte, skyldes det nok, at vi har en tendens til at idealisere fortiden, og at kravene til medbestemmelse i dag er større end tidligere.

## FORHOLDET TIL VÆLGERNE

Er partierne i alvorlig krise, og er partisystemet i forfald, må det også vise sig i partiernes relationer til deres vælgere. Spørgsmålet er derfor, hvilke ændringer der er sket i vælgernes adfærd og i deres holdninger til de politiske partier.

De nordiske lande har traditionelt hørt til de lande, der havde den højeste valgdeltagelse ved nationale valg. Meget tyder imidlertid på, at valgdeltagelsen i de nordiske lande er for nedadgående, specielt i 1990'erne. I Sverige, hvor valgdeltagelsen ofte har været over 90 pct., faldt den ved valget i 1998 til 81 pct., og i 2002 til 80 pct. I Norge har valgdeltagelsen i 1990'erne ligget

under 80 pct., og deltagelsen i Finland er endnu lavere. Her er Danmark imidlertid undtagelsen. Siden valget i 1990, hvor kun 82 pct. af vælgerne stemte, er valgdeltagelsen steget ved hvert følgende valg, og i 2001 stemte 87 pct. af de valgberettigede til folketingsvalget.

Tilsvarende resultater fremkommer, når vi ser på andre indikatorer for relationen mellem vælgere og partier. I 1970'erne var der færre i Danmark end i de andre skandinaviske lande, der identificerede sig med et politisk parti. Til gengæld har andelen i Danmark været nogenlunde konstant siden da, mens den i de andre lande er mindsket betydeligt (Goul Andersen & Hoff, 2001). Valget i 1973 resulterede i en hidtil uset bevægelighed, idet 40 pct. af vælgerne skiftede parti, og der blev flyttet rundt på omkring 30 pct. af mandaterne. Siden er bevægeligheden blevet mindre, men den er stadig større end før jordskredsvalget. Samtidig er vælgernes bevægelighed i de andre nordiske lande steget til i hvert fald samme niveau som i Danmark. Ved folketingsvalget i 1998 skiftede omkring 30 pct. af vælgerne parti og i 2001 omkring 34 pct. Men en del skiftede mellem nærtbeslægtede partier (Goul Andersen & Hoff, 2001; H.J. Nielsen, 2002; Nielsen & Thomsen, 2003). Vælgere er således mere bevægelige, men ikke ligefrem flyvske.

Endelig viser det sig, at partivalget i Danmark har mistet sin tidligere stærke forankring i sociale klasser. Det er en udvikling, der først og fremmest har taget fart i 1990'erne. Socialdemokratiet er gået stærkt tilbage blandt faglærte og ufaglærte arbejdere. Og Venstre har fået en stor tilgang fra arbejdere og funktionærer, således at landmændene kun udgør en lille del af partiets vælgere (jf. kapitel 5). Til gengæld er der skabt en betydelig sammenhæng mellem partivalg og ideologi. Og disse tendenser er stærkest i de unge generationer og svagere i de ældre. Alt i alt er relationen mellem erhvervsgrupper og partier svækket, men partierne er stadigvæk i stand til at strukturere valget og trække vælgerne til stemmeurnerne.

Man kan på denne baggrund spørge, om partierne er begyndt at orientere sig direkte mod vælgerne og ikke længere bruger medlemsorganisationerne som mellemlid. Det er således en del af teorien om de store massepartiers forfald, at medlemmerne er blevet overflødige, og at partiledelsen i stigende grad henvender sig direkte til vælgerne, bl.a. fordi det er dem, der danner grundlaget for tilskuddene fra staten. Der er træk i den danske udvikling, der peger i den retning. Mens mange partier tidligere anvendte partiliste og dermed havde god kontrol over, hvem der blev valgt til Folketinget, er sideordnet opstilling gennem årene blevet stadig mere udbredt. Konsekvensen heraf er, at de personlige stemmer bliver afgørende for, hvilke kandidater der bliver

valgt. Men det betyder så igen, at det ikke længere er partiforeningerne, men vælgerne, der afgør, hvem af et partis kandidater der skal sidde i Folketinget.

Der er nok også visse tegn på, at partierne forsøger at kommunikere direkte med vælgerne uden om partiforeningerne og medlemmerne. Eksempler herpå er de folkehøringer, som SR-regeringen benyttede sig af i perioden forud for valget i 2001. Et andet eksempel er partiernes brug af IT, som nogle partier ønsker at bruge som en kommunikationskanal ikke blot til medlemmerne, men til alle borgere i landet (Löfgren, 2003). Men stærke er disse tendenser ikke. Således er man ikke i Danmark begyndt at give vælgerne valget i forbindelse med afstemninger om opstilling af kandidater. Det stærkeste tegn på denne udvikling er måske i virkeligheden partiernes stigende brug af meningsmålinger og fokusgrupper – hvor der efter sigende lægges mange penge.

#### REPRÆSENTANTER OG REPRÆSENTATION

Man behøver ikke repræsentere et parti for at blive valgt ind i Folketinget, men i nyere tid er det kun Jacob Haugaard, der er blevet valgt uden at gøre det. Partierne har altså en vigtig opgave i at organisere valgene og organisere politikdannelse og flertalsdannelse i Folketinget. Spørgsmålet er, om de ændrede partier varetager disse opgaver lige så godt som de traditionelle massepartier.

Mens nogle af de mindre partier har vanskeligt ved at skaffe tilstrækkeligt med kandidater til kommunalvalgene, synes der ikke at være problemer med at skaffe kandidater til folketingsvalgene. Men måske er kvaliteten af kandidaterne aftaget? Udviklingen fra folkestyrets fødsel og frem til 1960'erne gik i retning af stigende professionalisering af Folketingets medlemmer og en større institutionalisering af rekrutteringsprocessen. De nyvalgte medlemmers forudgående erfaring blev stadig mere omfattende. De havde erfaring fra kommunalpolitik, fra flere valgkampe og fra organisationsarbejde (Pedersen, 1977). I de senere år har de nyvalgte folketingsmedlemmer været yngre, og deres politiske erfaring har været mindre. Det ser ud til, at konkurrencen om posterne er aftagende. At være folketingsmedlem er ved at blive en karriere på lige fod med andre erhvervskarrierer, ikke noget man forbereder sig til gennem et halvt liv (Christiansen, Møller & Togeby, 2001).

Endvidere synes partierne også i de fleste spørgsmål at kunne sikre, at vælgerens synspunkter bliver repræsenteret i Folketinget. Med EU-spørgsmålet som en markant undtagelse afspejler folketingsmedlemmerne tilsammen

meget godt vælgernes holdninger. De største forskelle mellem vælgere og folketingsmedlemmer optræder i forbindelse med EU og modtagelse af flygtninge, hvorimod der ingen større forskel er i holdningen til velfærdsstaten (Goul Andersen, 1999; Holmberg, 2000a).

Endelig synes der ikke at være sket nogen svækkelse af partiernes evne til at strukturere flertalsdannelsen i Folketinget. Partidisciplinen er så høj som nogen sinde (Skjæveland, 2001), og flertalsdannelsen og regeringsdannelsen foregår mellem holdningsmæssigt nært beslægtede partier (Skjæveland, 2003). Efter 1970'ernes mere turbulente parlamentariske forhold med hyppige valg og skiftende regeringskonstellationer og efter 1980'ernes alternative flertal har vi siden begyndelsen af 1990'erne haft mere forudsigelige parlamentariske forhold. Og fortsat hentes langt de fleste ministre blandt Folketingets medlemmer. Faktisk har der aldrig været så få ministre uden parlamentarisk erfaring som i de seneste årtier (*Betænkning 1354*, 1998:62f.). Meget tyder også på, at den øgede ressourcetilførsel til Folketinget har forbedret folketingsmedlemmernes og dermed også partiernes muligheder for kontrol med regeringens handlinger (Damgaard, 2003; jf. kapitel 6).

Alt i alt ser det ikke ud til, at der er sket nogen større svækkelse af partiernes evne til at rekruttere kandidater, strukturere valgene og kontrollere regeringen.

#### EN ÆNDRET PARTITYPE?

Man kan ikke længere sige, at de danske partier er inde i et frit fald. Medlemstallet har stabiliseret sig, ganske vist på et efter danske forhold forholdsvis lavt niveau, nemlig omkring fem pct. Partiernes medlemmer ligner til forveksling de medlemmer, som partierne havde for 30 år siden – hvilket blandt andet vil sige, at der er få unge og få kvinder. Der er dog sket den ændring, at der relativt set er færre arbejdere end tidligere. Partierne har ikke længere den klare forbindelse til de store klassebaserede sociale bevægelser, som de havde tidligere, men rekrutterer snarere medlemmer og vælgere på grundlag af holdninger og ideologi. Vælgerne stemmer i betydeligt omfang ved valgene, men de er mere bevægelige og mindre loyale over for partierne end tidligere. Alle partier er i dag afhængige af den offentlige partistøtte, mens medlemskontingenterne og medlemmernes arbejdsindsats spiller en mindre rolle end tidligere.

Det ser også ud til, at tilfredsheden med partierne har stabiliseret sig på et forholdsvis højt niveau. Her har vi ikke ældre surveydata, men en undersø-

TABEL 10.1.

Vælgeres og medlemmers syn på partierne. Procentdifferencer<sup>1</sup>

HVORDAN SYNES DU, PARTIERNE FUNKERER, NÅR DET DREJER SIG OM ...	DANMARK, 2000		NORGE, 2001		SVERIGE, 2000	
	Medl.	Ikke- medl.	Medl.	Ikke- medl.	Medl.	Ikke- medl.
<b>Partiorganisationerne:</b>						
At skabe fællesskab mellem medlemmerne	+12	-11	+9	+3	+9	-15
At værdsætte medlemmernes frivillige indsats	+35	15	+10	-3	-6	-20
At give medlemmerne indflydelse på partiets politik	+25	-9	-13	-20	-26	-44
<b>Partiernes rolle i samfundet:</b>						
At styrke folkestyret	+35	+25	+3	-12	+10	-14
At få besat samfundets tillidspos- ter med de rette personer	-7	-8	-20	-31	-22	-42
At tage nye spørgsmål op i sam- fundsdebatten	+4	0	+6	+3	+3	-16
At tage ansvaret for svære og langsigtede beslutninger	-20	-42	-21	-36	-14	-44
At føre borgernes krav og ønsker frem	+2	-18	-16	-42	+3	-40
Gennemsnit	+11	-6	-5	-17	-5	-29
N	57	871	199	1286	127	1339

1. Tabellen viser differencen mellem den procentandel, der svarede "meget godt" eller "godt" og dem, der svarede "dårligt" eller "meget dårligt". Procentdifferencerne kan variere mellem -100 og +100.

Kilder: Danmark: Magtudredningens Opinionsundersøgelse, januar 2000 (18-70 år); Norge: Heidar & Saglie (2002) (18 år og ældre); Sverige: Petersson m.fl. (2000) (15-80 år).

gelse fra 2000 viser (tabel 10.1), at sammenlignet med Norge og Sverige er vurderingen af partierne i Danmark forholdsvis positiv (Petersson m.fl., 2000; Heidar & Saglie, 2002). Specielt er de danske partimedlemmers større tilfredshed med medlemskabet iøjnefaldende. Et stort flertal mener således, at de som partimedlemmer får indflydelse på partiets politik. Størst kritik formuleres af partiernes evne til at tage ansvaret for svære og langsigtede beslutninger. Men både medlemmer og ikke-medlemmer er enige om, at partierne bidrager positivt til folkestyret. Set i lyset af den megen tale om partiernes krise, får de danske partier overraskende positive vidnesbyrd fra

såvel medlemmer som vælgere. Alt i alt synes partiernes legitimitet ikke at være så ringe.

Hermed følger imidlertid ikke, at alt er godt. Partierne har tydeligvis vanskeligere ved at udføre nogle af de ovenfor omtalte traditionelle opgaver end andre. Og akilleshælen er det lave antal medlemmer, der bevirker, at partierne har vanskeligt ved at fungere som bindeled mellem befolkningen og den politiske ledelse. Med få medlemmer har partierne vanskeligt ved at bidrage til meningsdannelsen, mobiliseringen og informationsspredningen i befolkningen, ligesom de har vanskeligt ved at kanalisere krav og ønsker fra befolkningen videre til Folketing og regering. Svækkelsen af partiorganisationerne bidrager hermed også til at skabe større uddannelsesmæssige skel i befolkningen. Det var nemlig karakteristisk for de store medlemspartier, at de modvirkede den uddannelsesmæssige skævhed, der i øvrigt præger politisk deltagelse, ved at organisere de i øvrigt ressourcetsvage grupper.

Derimod ser partierne ikke ud til at have større problemer med at rekruttere kandidater til politiske valg, med at få vælgerne til stemmeboksene eller med at strukturere flertalsdannelsen og den parlamentariske kontrol i Folketinget.

Den bedste tolkning af disse mange forskellige resultater er, at de store klassebaserede massepartiers tid er forbi. Men partierne synes at have nærmet sig en ny ligevægtstilstand. Medlemspartierne er ikke afskaffet og ser ikke ud til at blive det, men de har meget færre medlemmer end tidligere, og medlemmernes rolle er mere begrænset. Samtidig er partierne blevet afhængige af professionelle ansatte og økonomiske tilskud fra staten.

I nogle henseender svarer denne beskrivelse af de danske partier til Richard S. Katz og Peter Mairs (1995) beskrivelse af en ny partitype, kartelpartiet. Karakteristisk for kartelpartierne er foruden svækkelsen af medlemsorganisationerne og afhængigheden af staten en aftagende konkurrence mellem partierne og et samarbejde om varetagelsen af fælles interesser. Så vidt er det imidlertid endnu ikke kommet med de danske partier, og der er heller ikke tegn på, at vi kommer det. Man kan ikke hævde, at konkurrencen mellem de danske partier er svækket, og heller ikke, at medlemsorganisationerne har udspillet deres rolle. Snarere er der tale om en stærkt modificeret eller en svækket version af det gamle masseparti. Den samme konklusion drager Knut Heidar og Jo Saglie (2002) vedrørende de norske partier, og de taler i stedet for om et „netværksparti“.

Det er endvidere i dag klart, at faldende medlemstal ikke er et særligt dansk problem. Problemerne startede tidligere i Danmark, men kendeteg-

ner i dag alle de nordiske lande. Til gengæld er der noget, der tyder på, at de danske partier er mere stabiliserede end partierne i Norge og Sverige.

#### ALTERNATIVER TIL PARTIERNE

I 1970'erne og 1980'erne troede man, at partiernes opgaver i betydeligt omfang var blevet overtaget af de nye sociale bevægelser: kvindebevægelsen, miljøbevægelsen og fredsbevægelsen. Her var de unge, og her var aktiviteten.

Det viste sig ikke at slå til. Også de nye sociale bevægelser er i dag svækkede. Græsrodsaktiviteterne er tilsyneladende kommet for at blive, men de er ikke længere knyttet til de nye sociale bevægelser. De er blevet en del af det almindelige deltagelsesrepertoire i dansk politik. De nye sociale bevægelser kulminerede i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, men alligevel viser medborgerundersøgelserne, at befolkningens deltagelse i græsrodsaktiviteter steg betydeligt fra 1979 til 1990, og at den trods en vis nedgang i 2000 stadigvæk har et større omfang end i 1979. Samtidig er deltagelsen blevet bredt ud til flere aldersgrupper og flere sociale grupper. Græsrodsaktiviteterne anvendes i dag af løse ad hoc-grupper, der mobiliserer i forbindelse med konkrete krav som placering af forurenende virksomheder eller nedlæggelse af skoler (Goul Andersen, 2002d; 2003c). 1970'ernes nye sociale bevægelser synes nogenlunde lige så svækkede som de tidligere klassebevægelser. Det er således snarere de forholdsvis snævre enkeltsagsorganisationer, der har overtaget nogle af partiernes opgaver med at fungere som bindeled mellem befolkningen og den politiske ledelse.

Andre dele af denne kanalfunktion er overtaget af omnibusaviserne og de elektroniske medier. Politikerne bruger medierne til at kommunikere med vælgerne, og de organiserede interesser bruger medierne til at sende budskaber til politikerne. En tilsvarende funktion har det voksende antal meningsmålinger.

Samtidig er der skabt øgede muligheder for, at borgerne direkte kan øve indflydelse på beslutningerne uden at behøve partiernes hjælp. Folkeafstemninger og brugen af personlig stemmeafgivning giver mulighed for direkte indflydelse uden om partierne. Det samme gør brugerbestyrelser i børneinstitutioner, skoler, biblioteker og plejehjem.

Måske er den afgørende ændring, at mange mennesker i dag ikke mener at have brug for partierne for at finde ud af, hvad de skal mene, og hvornår de skal handle. Det kan de godt selv finde ud af. I så fald er partierne svæk-

ket, ikke fordi andre har overtaget deres opgaver, men fordi der ikke længere er den samme efterspørgsel efter at få disse opgaver varetaget.

#### FREMTIDENS PARTIER

For 10–20 år siden var spørgsmålet, hvorfor specielt de danske partier klarede sig så dårligt. Det samme var jo ikke tilfældet i de andre nordiske lande. Sådan kan spørgsmålet ikke længere formuleres. Tværtimod må man i dag konstatere, at medlemsnedgangen er et generelt fænomen blandt partier i Europa (Pennings & Lane, 1998). Spørgsmålet er derfor ikke længere, hvorfor de danske partier mister medlemmer, men hvorfor alle lande i Europa har oplevet en tilbagegang for de tidligere så stærke partiorganisationer.

Den bedste forklaring synes at være, at Danmark sammen med mange andre lande er ved at udvikle sig bort fra et traditionelt industrisamfund, som var præget af velorganiserede sociale klasser, i retning af et informationssamfund, som bygger på individualiserede og refleksive mennesker, der ikke har brug for partiorganisationerne som trygge rammer for deres politiske adfærd. Informationssamfundets menneske ønsker selv at tage stilling og ønsker ikke at være bundet af hele den pakke af standpunkter, som partierne tilbyder. Det er ikke længere nødvendigt for det enkelte individ at identificere sig med et bestemt fællesskab eller en bestemt gruppe. Vi kan identificere os med mange forskellige grupper (jf. Niels Nørgaard Kristensen, 2003; A.D. Christensen, 2003). Resultatet er blevet, at vælgerne tilknytning til bestemte partier er blevet mindre, bevægeligheden er blevet større, men partierne fungerer stadigvæk som pejlemærker for den politiske stilningtagen.

Hermed er ikke sagt, at vi er endt i et postmoderne partiflimmer, hvor vælgerne skifter parti, som vinden blæser. Vælgerne skifter primært mellem beslægtede partier, og der er en god sammenhæng mellem holdninger og partivalg. Vælgerne tilknytning til bestemte politiske partier er blevet svækket, loyaliteten er ikke længere livslang, men partierne er stadigvæk i stand til at strukturere valgene og regeringsdannelsen i Danmark. Og der er intet, der tyder på, at partierne i denne henseende er blevet svækket. Der er således ingen grund til at forvente, at vi skal leve med et demokrati uden partier.

Der er heller ingen grund til at forvente, at vi skal leve med partier uden medlemmer. De store klassebaserede massepartiers tid synes at være forbi, men hermed har vi ikke sagt farvel til partiernes medlemsorganisationer. Partiorganisationer, der organiserer fem pct. af vælgerne, kan stadigvæk spil-



le en væsentlig rolle ved rekrutteringen af politikere og i forbindelse med valgkampe. Partiorganisationerne udgør også fortsat en forbindelseskanal mellem befolkning og politikere, også selvom den er sandet noget til. I nogle lande har partierne faktisk aldrig haft flere medlemmer, end de har i Danmark i dag. Rollen er en anden og mindre end i medlemsorganisationernes storhedstid, men den skal ikke undervurderes. Det gælder dog først og fremmest de store gamle partier. Nogle af de små partier har så få medlemmer, at deres indsats må være begrænset.

Men det har naturligvis konsekvenser – også for demokratiets vilkår – at partiorganisationerne mister medlemmer, og at de gamle klassebaserede organisationer smuldrer. Først og fremmest må man forvente, at der oftere vil opstå kommunikationsbrist mellem befolkning og politikere, fordi partiernes evne til at informere og mobilisere befolkningen er svækket, og fordi partiernes evne til at kanalisere synspunkter fra befolkningen til politikerne er reduceret. Man må derfor også forvente, at der oftere vil opstå situationer, hvor befolkningens og den politiske elites holdninger afviger fra hinanden, sådan som det skete i forbindelse med efterlønsagen og som det gentagne gange er sket i forbindelse med EU.

Videre har partierne mistet legitimitet, i takt med at de har mistet medlemmer. Med mellemrum sættes der derfor også spørgsmålstegn ved det rimelige i, at partierne har monopol på at opstille kandidater til valg. Og der er også delte meninger om det rimelige i de store statstilskud til partierne.

Endelig ser det ud til, at de uddannelsesbaserede forskelle i politisk deltagelse øges. Partiorganisationerne har haft en betydelig del af æren for, at den politiske deltagelse i de skandinaviske lande var socialt mindre skæv end andre steder. Med de store partiorganisationers svækkelse nærmer vi os situationen i mange andre lande, hvor den politiske deltagelse er bestemt af sociale og uddannelsesmæssige ressourcer. Den politiske ulighed er således blevet større.

## ORGANISATIONER OG ERHVERVSLIV

*Interesseorganisationer spiller en betydelig politisk rolle, når lovgivningen skal udformes og administreres, men mens organisationerne fortsat inddrages i forvaltningen af lovgivningen gennem råd, udvalg og nævn, sker det sjældnere, at de inddrages i forberedelsen af lovgivningen gennem lovforberedende kommissioner. Til gengæld har de flere uformelle kontakter med embedsmænd og politikere end tidligere. Organisationernes indflydelse på lovforberedelsen er mindre gennemskuelig i dag end for 25 år siden, og det er i stigende grad de store organisationer, der har et bredt kontaktnet til politikere og embedsmænd. Der er større ulighed i organisationsinddragelsen end tidligere.*

*I kraft af en stærk organisering af dansk erhvervsliv formidles en meget stor del af virksomhedernes politiske indflydelse gennem arbejdsgiver- og brancheorganisationer. Virksomhederne er imidlertid også selv politiske aktører. I en række brancher er der sket en stærk koncentration af den økonomiske magt, og en række af de helt store virksomheder har lige så mange kontakter som nogle af erhvervsorganisationerne. De meget store virksomheder er også politiske aktører, men det er svært præcist at afgøre, om de har mere eller mindre politisk indflydelse end tidligere.*

De politiske beslutninger formes ikke kun af vælgere, partier, forvaltning og folkevalgte organer. Andre aktører spiller også en væsentlig rolle. I dette kapitel belyser vi, hvilken politisk rolle to sådanne aktører – interesseorganisationerne og virksomhederne – spiller. Det kræver ikke nogen nærmere begrundelse at fokusere på interesseorganisationerne som politiske aktører. Det hører til det liberale demokratis hovedprincipper, at borgerne har ret til at danne foreninger „i ethvert lovligt øjemed“, som det er formuleret i den danske grundlovs § 78. Sådanne foreninger har naturligvis ret til at gøre deres interesser gældende over for myndighederne – hvad de da også har gjort gennem det meste af det 20. århundrede. Det er ikke illegitimt, at virksomhederne søger at påvirke de politiske beslutninger, men de har ikke

samme naturlige plads som organisationerne, fordi deres interesser som udgangspunkt er snævrere. Kontrol over penge og arbejdspladser kan dog gøre virksomhederne til betydningsfulde politiske aktører.

Kapitlets problemstilling er, hvordan interesseorganisationernes og virksomhedernes forhold til det parlamentariske demokratis institutioner har udviklet sig de seneste 25 år. Står organisationerne stærkere eller svagere placeret i forhold til den politiske og administrative beslutningsproces? Og gør virksomhederne?

## ORGANISATIONERNE

Interesseorganisationerne har haft en væsentlig plads i formuleringen og implementeringen af offentlig politik gennem næsten hele det 20. århundrede (Christiansen & Nørgaard, 2003a). Allerede før første verdenskrig var der tradition for at forberede og implementere politiske beslutninger i udvalg, som havde organisationerne som medlemmer, og det var helt almindeligt, at organisationerne også på andre måder blev inddraget i centraladministrationens forberedelse af lovgivningen.

I det omfang bestemte organisationer systematisk inddrages i de politiske og administrative beslutningers tilblivelse og administration, taler man om *korporatisme*. Den indebærer, at de velorganiserede grupper – ofte de økonomiske interesser på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden – får en privilegeret position i forbindelse med lovgivningens tilblivelse og dens administration, fordi den systematiske inddragelse giver dem særlig adgang til at påvirke politiske og administrative beslutninger.

Samspelet mellem centraladministrationen og interesseorganisationerne er i det 20. århundredes første halvdel historien om en gradvis opbygning af en korporatisme, som er meget stærk i de første årtier efter anden verdenskrig, men som på nogle områder forandres og svækkes i århundredets sidste fjerdedel.

De undersøgelser, vi refererer til i det følgende, har primært kortlagt interesseorganisationernes medlemskab af udvalg, omfanget af kontakter med embedsmænd og politikere, organisationernes inddragelse i lovforberedelsen mv. Det indebærer, at det ikke direkte er organisationernes indflydelse, vi studerer, men primært deres positioner i forhold til politiske og administrative beslutningstagere. Man kan ikke direkte slutte fra position til indflydelse, men der er i de fleste tilfælde en ganske tæt sammenhæng (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003c).

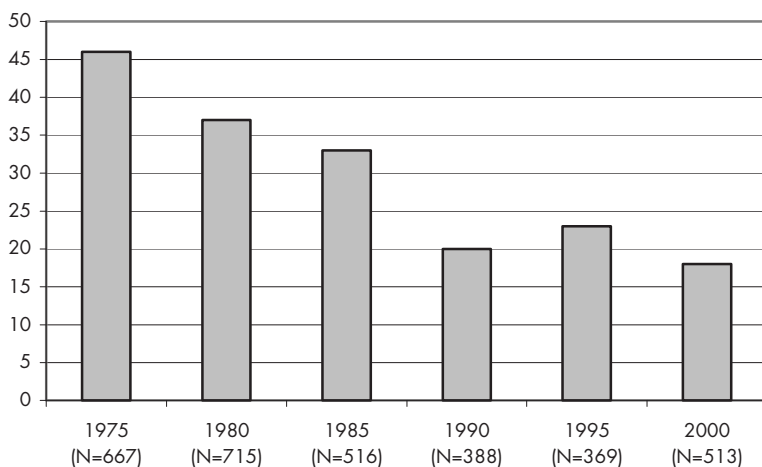
Politikerne i Folketinget – især venstremænd og socialdemokrater – var i begyndelsen af det 20. århundrede stærkt mistroiske over for de ofte højreorienterede embedsmænd. Det var en af begrundelserne for, at mange udvalg, råd, nævn og kommissioner havde politikere som medlemmer. Så kunne politikerne kontrollere embedsværket, og de kunne alliere sig med organisationerne. Men med styrkelsen af forbindelserne mellem organisationer og centraladministration i løbet af 1930'erne og 1940'erne tabte politikerne indflydelse (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 3 og 4). I korporatismens gyldne periode fra engang i 1950'erne til slutningen af 1960'erne syntes organisationer og forvaltning at have skabt sig så stærke alliancer, at politikerne på en række områder var svagt placeret i den politiske beslutningsproces. I begyndelsen af 1960'erne blev eksempelvis halvdelen af alle landbrugslove forberedt i udvalg under ministeriet, og organisationerne var på den ene eller anden måde inddraget i den administrative forberedelse af samtlige love (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 69). Der var – og er – naturligvis også områder som eksempelvis udenrigspolitikken og den økonomiske politik, hvor organisationerne aldrig har spillet en særlig stor rolle. Men på de erhvervspolitiske områder og efterhånden også inden for en række offentlige serviceområder havde og har organisationerne særdeles stærke positioner i den politiske beslutningsproces.

Vi kan skelne mellem korporatisme i beslutningsfasen, hvor organisationerne inddrages systematisk i forberedelsen af de politiske beslutninger, og korporatisme i forvaltningsfasen, hvor organisationerne inddrages i administrationen af lovgivningen. Fra midten af 1970'erne ændres især nogle væsentlige træk ved beslutningskorporatismen.

Vi har flere indikationer på denne udvikling. Hvor mere end en tredjedel af Folketingets love i 1960'erne blev forberedt i udvalg under de forskellige ministerier, gjaldt det samme kun en femtedel af lovene i slutningen af 1990'erne (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 4–5). Det smitter også af på sammensætningen af udvalgene, som er en af kerneinstitutionerne for organisationernes inddragelse i den politiske og administrative beslutningsproces. Som vist i figur 11.1 falder andelen af alle udvalg (hvis antal er vist i parentes), der har beslutningsforberedelse som hovedformål, fra næsten 50 pct. i 1975 til under 20 pct. i 2000. I samme periode stiger andelen af udvalg, som fortrinsvist varetager administrative opgaver, så de nu udgør omkring 40 pct. af alle udvalg (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 101). De resterende ca. 40 pct. har overvejende rådgivende opgaver.

FIGUR 11.1.

Andel udvalg mv. med beslutningsforberedelse som hovedfunktion, 1975-2000. Pct.



Kilde: Christiansen & Nørgaard (2003a).

Vi kan også illustrere udviklingen med eksempler fra nogle sagområder. I dag forekommer det hyppigere end tidligere, at væsentlige arbejdsmarkeds-politiske beslutninger træffes uden særlig tæt inddragelse af LO og DA, som er de to helt dominerende organisationer i Beskæftigelsesministeriets omgi-velser. Det gælder eksempelvis dele af 1990'ernes aktive arbejdsmarkeds-politik (Nørgaard, 1999: 55-56). Det gælder også i forbindelse med en reform i 1999 af den administrative opbygning på arbejdsmiljøområdet. I protest mod at reformen styrkede ministerens position på bekostning af arbejds-markedets parter og i øvrigt var forberedt uden inddragelse af organisatio-nerne, forlod Dansk Arbejdsgiverforening Arbejdsmiljørådet, som er det øverste korporative organ på området (Nørgaard, 1999: 45). Efter en periode vendte arbejdsgiverne dog tilbage som medlemmer af rådet.

Er der tegn på, at arbejdsmarkedets parter ikke altid er med i formulerin-gen af nye initiativer, lever partstyret til gengæld i bedste velgående i admini-strationen af arbejdsmarkedspolitikken. På trods af styrkelsen af ministerens position er arbejdsmiljøreguleringen fortsat kendetegnet ved meget stærke positioner for LO og DA; disse to organisationer er som medlemmer af Landsarbejdsrådet væsentlige aktører i administrationen af arbejdsmarkeds-politikken; de enkelte fagforbund er fortsat dybt integreret i forvaltningen af arbejdsløshedsunderstøttelsen gennem a-kasserne; og LO og DA er fortsat

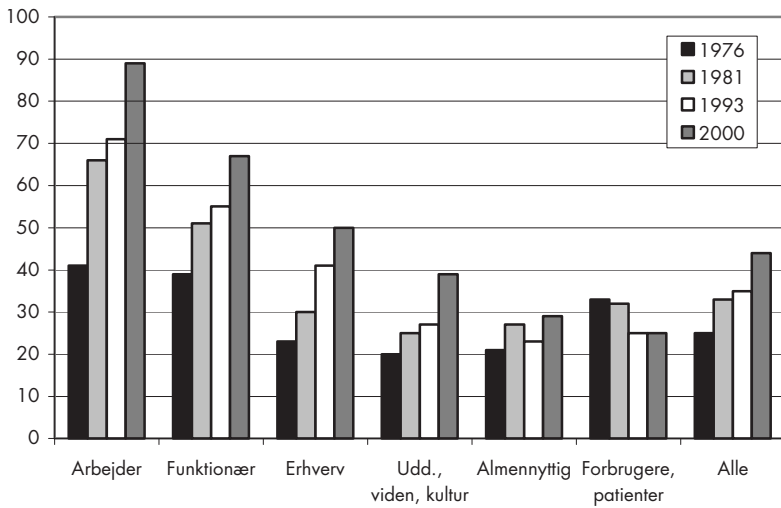
involveret i styringen af erhvervsuddannelserne (jf. Nørgaard, 1999: 46ff.). Forvaltningskorporatismen spiller fortsat en væsentlig rolle i arbejdsmarkedspolitikken.

I Erhvervsministeriet forekom det for blot få år siden ikke helt sjældent, at organisationerne selv var med til at formulere lovteksten, ja i nogle tilfælde blev der indgået „forlig“ mellem to interesseorganisationer, der så kunne tilbyde ministeren løsningen på et politisk problem. Et eksempel er det forlig om lukkeloven, som HK og arbejdsgiverorganisationen Dansk Handel og Service indgik i 1993. Ministeren fik at vide, at der ikke kunne flyttes noget som helst i aftalen mellem de to interesseorganisationer. Det fandt ministeren var et dårligt udgangspunkt for forhandlingerne i Folketinget i en sag, der traditionelt skiller vandene i Tinget. Resultatet var da også, at lukkeloven måtte revideres ad flere omgange og under noget kaotiske beslutningsforløb. Forløbet var medvirkende til, at Erhvervsministeriet besluttede at lade udarbejdelsen af lovtekster foregå uden organisationernes medvirken. Organisationerne inddrages altså ikke på samme systematiske måde i lovforberedelsen i Erhvervsministeriet som tidligere (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5). Til gengæld har Erhvervsministeriet i dag lige så mange udvalg med organisationer som medlemmer, der varetager administrative opgaver, som det havde i 1960'erne og 1970'erne. Mens beslutningskorporatismen er kommet under pres, trives forvaltningskorporatismen i Erhvervsministeriet i bedste velgående.

Når vi hævder, at forvaltningskorporatismen er usvækket, refererer vi til, at der ikke på samme måde som med beslutningskorporatismen er sket større ændringer i organisationernes disfavør. Målt på antallet af udvalg, der som hovedopgave varetager forvaltningsopgaver, er forvaltningskorporatismen faktisk mere udbredt i 2000 end i 1980 (det er ikke muligt at sammenligne tallene for forvaltningskorporatismen før og efter 1980). I 2000 var der 197 administrerende udvalg, hvoraf 131 havde medlemmer fra en eller flere interesseorganisationer. I 1980 var der 155 administrerende udvalg, hvoraf 107 – nogenlunde samme andel som i 2000 – havde en eller flere organisationer som medlem. Forvaltningskorporatismen indebærer, at organisationerne bliver en integreret del af den offentlige forvaltning, hvor de er med til at træffe administrative afgørelser. Organisationerne er i øvrigt i denne periode kommet til at dele møder med flere og flere eksperter. 37 pct. af de administrerende udvalg havde eksperter som medlemmer i 1980. I 2000 gjaldt det 61 pct. af de administrerende udvalg. Det er ikke opgjort, i hvilket omfang VK-regeringens nedlæggelse af udvalg i 2002 har haft konsekvenser

FIGUR 11.2

Andel organisationer med mindst månedlige kontakter til centraladministrationen, 1976, 1981, 1993 og 2000. Pct.



Kilde: Christiansen & Nørgaard (2003a).

for antallet af administrerende udvalg eller for ekspertrepræsentationen heri.

Man kunne umiddelbart tro, at den mindske beslutningskorporatisme indebærer, at organisationernes mulighed for at få indflydelse på forberedelsen af lovgivningen er mindre, end den har været. Det er ikke nødvendigvis tilfældet. Organisationerne har nemlig i den samme periode fået væsentligt flere kontakter med centraladministrationen. Figur 11.2 viser, at for organisationerne under et er der sket knap en fordobling af andelen af alle landsdækkende organisationer, som mindst har månedlige kontakter med centraladministrationen. Og som vi viste i kapitel 7, har mange flere organisationer fået meget hyppigere kontakter med Folketingets medlemmer – og de lægger meget større vægt på disse kontakter i dag end tidligere.

Hvilke organisationer er det så, der især har mange kontakter med centraladministrationen og Folketinget? Antagelig har det altid været sådan, at de store og ressourcerstærke organisationer har haft de bedste muligheder for tætte kontakter med embedsmænd og politikere. Organisationer med mange medlemmer har formentlig nemmere ved at opnå lydhørhed end medlemssvage organisationer, og de rige organisationer har bedre råd til at

etablere kontakter med centraladministrationens embedsmænd og med politikere.

Men betyder ressourcer mere eller mindre i dag end tidligere for muligheden for at skabe mange kontakter med politikere og embedsmænd, og hvilke ressourcer er egentlig afgørende? Det viser sig, at muligheden for at blive tæt integreret i Slotsholmens beslutningsprocesser i dag er mere afhængig af medlemsmæssige og økonomiske ressourcer end i midten af 1970'erne. Især organisationer med mange medlemmer og store indtægter har hyppige kontakter med mange forskellige myndigheder. Sådan var det i 1976, men det er endnu mere udpræget i dag (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 7).

Sammenligner man ikke over tid, men mellem kontakter med forvaltningen og kontakter med Folketinget, viser det sig, at ressourcer spiller en større rolle for de politiske kontakter end for kontakterne til centraladministrationen. Det er især de medlems- og pengेरige organisationer, der har mange politiske kontakter. Og disse organisationer er især lønmodtagernes og erhvervenes organisationer. De udgør tilsammen 41 pct. af de organisationer, der indgår i den undersøgelse, som analysen er gennemført på grundlag af. Men lønmodtager- og erhvervsorganisationer udgør 68 pct. af de organisationer, der har allerflest kontakter med Folketingets medlemmer. En simpel forklaring er antagelig, at der er grænser for, hvor mange kontakter Folketingets medlemmer kan opretholde med organisationerne. I deres prioriteringer lægger de så vægten på de store og rige organisationer. Og nogle af organisationerne er meget rige. Efter et forsigtigt skøn råder alene landets fagforeninger årligt over mere end ti mia. kr. Også nogle af erhvervsorganisationerne er rige, men antagelig fattigere end fagforbundene.

Den udvikling hen mod en svækket beslutningskorporatisme, som vi har beskrevet ovenfor, er ikke et rent dansk fænomen. Den norske udvikling er ganske parallel til den danske. Også her har udvalgsinstitutionen generelt mistet betydning, og der er skabt et stigende antal uformelle kontakter mellem organisationer og centraladministration (Christiansen & Rommetvedt, 1999). Den svenske korporatisme har ikke været organiseret på samme måde som i Danmark og Norge, og den har traditionelt været mere formaliseret. Men også i Sverige har man oplevet en svækkelse af den traditionelle korporatisme. Således var organisationerne indtil 1992 formelt repræsenteret i styrelsen af de svenske centraladministrative forvaltningsorganer – de svenske *ambetsverk* – der nærmest svarer til danske styrelser, men som er uafhængige af konkrete instrukser fra ministerierne. Denne repræsentation ophørte efter en rigsdagsbeslutning, der i øvrigt blev truffet efter, at den



svenske arbejdsgiverforening besluttede at udtræde af styrelsen af ämbetsverken (Rothstein & Bergström, 1999).<sup>1</sup> Nogen større forandring af organisationernes rolle i det svenske komitevæsen – en slags pendant til den danske tradition for beslutningsforberedelse i udvalg – har imidlertid ikke fundet sted (Hermansson m.fl., 1999).

#### NYE SPILLERE PÅ BANEN

Traditionelt har erhvervenes og lønmodtagernes organisationer været mest integrerede i den politiske og administrative beslutningsproces. Hertil kommer enkelte andre typer af organisationer, der har spillet en væsentlig rolle inden for en eller flere sektorområder, eksempelvis de kommunale organisationer (Blom-Hansen, 2002) eller organisationer på boligområdet. Selv om der er sket markante ændringer i organisationslandskabet for såvel lønmodtagere som arbejdsgivere, er der intet, der tyder på, at erhvervs- og lønmodtagerorganisationernes samspil med forvaltning og politikere er svækket (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 7). De to toporganisationer, LO og DA, er nok svækkede i forhold til deres medlemsorganisationer, men de er fortsat privilegerede samspilspartnere på deres klassiske område, arbejdsmarkedspolitikken.

Men også andre typer af organisationer er med tiden kommet til at spille en betydelig politisk rolle. Det gælder eksempelvis miljøorganisationerne.

Da den første miljøbeskyttelseslov – som trådte i kraft i 1974 – skulle forberedes, skete det i et meget tæt samspil med kommunernes og erhvervenes organisationer. Miljøorganisationerne – som der heller ikke var så mange af – sad ikke med ved forhandlingsbordet i Ministeriet for Forurening. Og ministeren, Jens Kampmann, lagde slet ikke skjul på det, da han d. 25. januar 1973 fremsatte *Forslag til lov om miljøbeskyttelse* for Folketinget:

Jeg vil dog gerne understrege, at lovforslaget i den nu foreliggende skikkelse også er præget af de meget indgående drøftelser med erhvervsorganisationerne og de kommunale organisationer... Regeringen har lagt megen vægt på, at der for den endelige stillingtagen i folketinget blev udfoldet store bestræbelser for at tilvejebringe den bredest mulige tilslutning til forslaget om en miljøreform fra de interesserede organisationer (*Folketingstidende, tillæg A, 1972-1973: 2850-2851*).

Det ville en miljøminister næppe slippe godt af sted med i dag, hvor en lang række miljøorganisationer har opnået nem adgang til Miljøministeriet

(Christiansen, 1999c). Miljøpolitikken præges i dag af større pluralisme end tidligere, hvad angår inddragelse af interesseorganisationer. Og i hvert fald frem til regeringsskiftet i 2001 var miljøorganisationerne ikke blot nødvendige onder, som ministeriet måtte lære at leve med. De blev i mange tilfælde brugt af ministeriet for at fremme fælles interesser for ministeriet og organisationerne (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 96).

Men det er ikke alle steder, nye organisationer får mulighed for at blive tæt integreret i ministeriernes beslutningsprocesser. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ligesom Miljøministeriet oplevet en stor vækst i antallet af organisationer med interesse i ministeriets område. Der eksisterer i dag mere end 150 landsdækkende patientorganisationer. De fleste af dem er nydannede og meget små, og deres virksomhed er ofte lige så meget rettet mod at varetage serviceopgaver for medlemmerne som at varetage medlemmernes interesser over for beslutningstagerne. I modsætning til Miljøministeriet har Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke i synderligt omfang integreret organisationerne i ministeriets beslutningsprocesser. Det kan være, fordi patientorganisationerne i større omfang retter deres interesser mod amterne, men antagelig spiller det også en rolle, at ministeriet ikke finder, at de kan bruges til at fremme ministeriets egne interesser.

#### ET ÆNDRET BYTTEFORHOLD MELLEMYNDIGHEDER OG ORGANISATIONER?

Inddragelsen af organisationerne i et samspil med politikere og embedsmænd er en gensidig relation. Organisationerne bidrager med information og legitimitet, ligesom de forpligtes på de resultater, som de forhandler sig frem til med myndighederne. Det indebærer, at de også får indflydelse på de politiske beslutninger. Alle parter har noget ud af samspillet. Selv om der er sket opbrud i den traditionelle beslutningskorporatisme, står det ikke embedsmænd og ministre frit for at vælge, om de i givne situationer vil inddrage organisationer eller ej. Formelt set gør det i de fleste tilfælde, men organisationerne har de facto muligheder for at sanktionere regeringens og Folketingets beslutninger. De kan eksempelvis mobilisere medlemmerne og pressen, arrangere demonstrationer eller trække sig ud af samarbejdet med forvaltning og minister. De kan også indgå alliancer med andre organisationer for at opnå en større effekt. I kølvandet på efterlønsreformen, hvis hovedelementer blev besluttet *over night* som led i finanslovsforhandlingerne i november 1998, mobiliseredes dele af fagbevægelsen i protest over forliget. Regeringen blev

da også straffet hårdt for at gennemføre en reform, der indebar forringelser af efterlønnen (Ræbild & Spangsberg, 2000). Der er med andre ord tilskyndelser til at tage organisationerne alvorligt – også når beslutningstagerne hellere vil negligere dem. Det tætte samspil byder på både fordele og ulemper.

Hvordan har dette bytteforhold så udviklet sig gennem de seneste 25 år? Som vi har set ovenfor, tyder meget på, at ministre og embedsværket i dag er mere indstillet på at bruge de frihedsgrader, som de har, når de skal vurdere, om, hvordan og hvornår de vil inddrage organisationerne i givne beslutninger. Nogle beslutninger er de mindre tilbøjelige til at inddrage organisationerne i. Det gælder f.eks., når de offentlige udgifter skal reduceres (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 169f.). Det er nemmere at blive enige om fordelingen af en større kage, hvor der kan blive mere til alle, end at fordele en kage, der er mindre, end den plejer at være. Så bliver der mindst én taber. Hvis organisationerne inddrages i forberedelsen af beslutningerne, har de gode muligheder for at mobilisere til modstand. Resultatet kan nemt blive, at de ønskede besparelser ikke kan realiseres. Hvis organisationerne ikke inddrages i beslutningsforberedelsen, har de mulighed for at mobilisere til efterfølgende modstand – og så er det heller ikke sikkert, at besparelserne gennemføres. Det blev de i tilfældet med efterlønnen, men regeringen betalte også en høj pris. Med udsigt til fortsatte stramme økonomiske prioriteringer i overskuelig fremtid, er det et dilemma, som er højst nærværende for de politiske beslutningstagerne: Der bliver som regel ballade, hvad enten organisationerne tages med på råd eller ej. I dag vælger ministre og embedsmænd ofte at undlade inddragelse af organisationerne, når der skal skæres ned. Når politikerne vil gennemføre beslutninger, som antaster velorganiserede gruppers interesser, er organisationerne ikke med- men modspillere. Og er der tale om interesser, som politikerne normalt lægger øre til, har organisationerne gode muligheder for at forhindre politikerne i at træffe sådanne beslutninger.

Man kunne tro, at politikerne i takt med fremkomsten af nye organisationer på stadig flere områder vil se stadig mere skeptisk på organisationernes politiske rolle. Det er ikke tilfældet. Tabel 11.1 viser, hvorledes Folketingets medlemmer ser på fordele og ulemper ved samspillet med organisationerne i 1980 og 2000. Den helt store forskel er, at det i dag kun er meget få af Folketingets medlemmer, der tillægger ulemperne stor betydning. Kun spores der frygt for, at de ikke-organiseredes interesser bliver dårligere varetaget, men også denne frygt er væsentligt mindre end i 1980. Det generelle billede er, at vurderingen af fordelene ikke har flyttet sig så meget. Til gengæld vurderes ulemperne som langt mindre.

TABEL 11.1.

Folketingsmedlemmernes vurdering af fordele og ulemper ved kontakten til organisationerne, 1980 og 2000. Andel, der angiver, at den pågældende fordel/ulempe "betyder meget". Pct.

	1980	2001
FORDELE		
1. I et demokratisk samfund er det nødvendigt at lytte til de berørte interesser	58	62
2. Giver information, som man ellers vanskeligt kan skaffe sig	42	51
3. Sparer tid og arbejdskraft med hensyn til forberedelse, indhentning af information etc.	23	25
4. Sikrer, at de trufne beslutninger kan gennemføres politisk	16	11
5. Sikrer et godt forhold til de grupper, beslutningerne vedrører, forebygger kritik	23	13
ULEMPER		
1. Undergraver Folketingets suverænitæt	16	2
2. Man bliver for afhængig af organisationernes information	13	3
3. Giver kortsigtede løsninger, hindrer reform og fornyelse	22	5
4. Giver for stor indflydelse til særinteresser	20	5
5. Favoriserer de stærkest organiserede interesser på bekostning af de ikke-organiserede	31	11
Antal medlemmer	96-101	113-115

Kilde: Christiansen & Nørgaard (2003a: 191).

#### DET ER UMULIGT UDEN – OG SVÆRT MED

Konklusionen på spørgsmålet om udviklingen i interesseorganisationernes politiske rolle er, at organisationerne gennem de seneste 25–30 år ikke synes at have fået større indflydelse eller generelt har gjort det vanskeligere for ministre og Folketing at varetage de opgaver, som formidles gennem det repræsentative demokratis institutioner. Denne konklusion gælder dog ikke de beslutninger, som indebærer omprioriteringer og nedskæringer. Her er organisationerne mindre værdsatte samarbejdspartnere, end når institutioner skal bygges op og ressourcer deles ud.

Organisationerne *har* fortsat stor indflydelse på lovgivningens tilblivelse og administration, og der er fortsat tilfælde, hvor organisationerne kan gøre livet besværligt for ministre, centraladministration og Folketing. Til gengæld er ministre og centraladministration blevet mere bevidste om de negative konsekvenser af den tætte og institutionaliserede inddragelse af organisatio-

nerne, og de gør jævnligt brug af muligheden for at holde dem på arms afstand, når lovgivningen skal forberedes. Alligevel har organisationerne fortsat muligheder for at mobilisere til modstand mod et lovforslag eller anden beslutning, som træder deres interesser for nær. Derfor må beslutningstagerne nøje overveje, hvordan de vil forholde sig til væsentlige organiserede interesser på et område.

Vi finder ikke på samme måde ændringer i organisationernes inddragelse i forvaltningen af de eksisterende politiske beslutninger. Organisationerne er fortsat stærkt integrerede i de administrative rutiner på en række områder, hvor man har valgt at delegerer forvaltningen til råd og nævn.

Man kan spørge, om de mange flere kontakter mellem organisationer, forvaltning og politikere i Danmark er et tegn på større uigennemskuelighed af de politiske og administrative beslutningsprocesser. Svaret er ikke helt klart. På den ene side kommer flere organisationer til orde i dag end tidligere; det meget lukkede samspil mellem organisationer og centraladministration har fået stadig sværere vilkår, ikke mindst fordi Folketinget spiller en større rolle; der gennemføres stort set formel høring af alle lovforslag; og der er langt større adgang til information – blandt andet via internettet – end tidligere. På den anden side kan det være sværere at identificere de fora, hvor de væsentlige beslutninger træffes. Det har nok altid været svært – også da organisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces var stærkest. Det var ikke nødvendigvis i de mange udvalg, som beskæftigede sig med forberedelse af de politiske beslutninger, at beslutningerne blev truffet. Alligevel må man nok konkludere, at de mere komplekse institutionelle rammer for den politiske beslutningsproces ikke har gjort det nemmere at identificere de væsentligste beslutningsfora.

#### **SPILLER VIRKSOMHEDERNE EN POLITISK ROLLE?**

Dansk erhvervsliv er særdeles velorganiseret, og virksomhederne har god adgang til at påvirke de politiske beslutninger gennem deres respektive interesseorganisationer i kraft af de stærke normer for inddragelse af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces. Af de 82 organisationer, der har flest kontakter med politikere og embedsmænd er de 39 erhvervsorganisationer (Christiansen og Nørgaard, 2003a: 148).

Alligevel er ikke alt sagt om virksomhedernes politiske indflydelse, når man har kortlagt deres organisationers adfærd. Virksomhederne kan opnå indflydelse på de politiske beslutninger ad andre veje. Det kan ske direkte

over for Folketingets medlemmer eller partier, eller det kan ske ved, at de inddrages i den administrative lovforberedelse, som finder sted i centraladministrationen. I Norge finder Espeli (2003: 259), at de store virksomheder anvender en individuel strategi, når de finder det hensigtsmæssigt. Og det kan nogle gange være svært at skelne mellem virksomheders og organisationers strategier, når virksomheder, som er dominerende inden for en branche, har magt til at formulere en organisations politik efter deres eget ønske. Mejeriforeningens bestyrelse har et absolut flertal udpeget af et enkelt medlem, Arla Foods, fordi dette medlem kontrollerer langt den største del af den danske mejerisektor.

Der findes både historiske og aktuelle eksempler på store virksomheders politiske indflydelse. Østasiatisk Kompagnis stifter og ejer, etatsråd H.N. Andersen, spillede i en længere årrække en betydelig politisk rolle (Lange, 1986; 1988). Et spektakulært eksempel er, at H.N. Andersen ydede rådgivning til Christian X, da denne i påsken 1920 afskedigede ministeriet Zahle (Kaarsted, 1973: 157-165). I dag tillægges A.P. Møller Gruppen, som er Danmarks suverænt største virksomhed, ofte betydelig politisk indflydelse. Der findes ingen systematiske undersøgelser af virksomhedens politiske adfærd, men der er eksempler på, at den har fået indrettet lovgivningen efter sine egne ønsker, eksempelvis vedrørende de krav, som årsregnskabsloven stiller til rederierne (Christiansen & Nørgaard, 2003b).

#### STIGENDE ØKONOMISK KONCENTRATION

Traditionelt har dansk erhvervsliv ikke været kendetegnet ved eksistensen af store virksomheder. Ofte har fraværet heraf været beklaget, fordi erhvervslivet har manglet erhvervslokomotiver. Billedet har imidlertid ændret sig noget. På en række områder er der sket en voldsom koncentration af erhvervsvirksomheder gennem de seneste årtier. De mange små fødevarerforarbejdende virksomheder inden for mejeri- og slagterisektoren, som fandtes for ikke mange år siden, er i dag fusioneret til Arla Foods og Danish Crown, der selv i international sammenhæng er pænt store virksomheder. På detailhandelsområdet har FDB slået sig sammen med de norske og svenske søsterorganisationer til Coop Norden. Med Dansk Supermarked har Danmark fået en privatejet storkoncern inden for detailhandelen. Og ser vi på Danmarks største virksomhed – A.P. Møller Mærsk – har den i dag en omsætning, inklusive udenlandsomsætning, der svarer til ti pct. af det danske BNP. Med samme beregningsmetode har de ti største danske virksomheder

en omsætning svarende til en tredjedel af BNP.<sup>2</sup> Forestillingen om fraværet af store virksomheder i dansk erhvervsliv har ikke helt så meget på sig, som den havde tidligere. Alligevel er de fleste store danske virksomheder små sammenlignet med virksomhederne i de fleste andre lande i den vestlige verden (Thomsen, Pedersen & Strandkov, 2002: 57).

Til forestillingerne om de danske virksomheder hører også, at de er forbundet med hinanden via overlappende medlemskaber af bestyrelser. Ikke mindst Helge Andersens bøger, *Hvem ejer Danmark?* (Andersen, 1970; Andersen & Weber, 1985) var med til at fremme billedet af den indspiste ledelse af danske virksomheder. Har det så noget på sig? Både nej og ja. Tager man de ca. 400 største danske virksomheder med i alt lidt mere end 2000 bestyrelsesposter, viser det sig, at kun 13 pct. af bestyrelsesmedlemmerne har mere end én bestyrelsespost. Og de fleste af disse har kun to (Thomsen, Pedersen & Strandkov, 2002: 61–63). Det er ikke så forskelligt fra Norge, hvor det også er relativt få bestyrelsesmedlemmer i de store virksomheder, der har mere end et bestyrelsesmedlemskab (Grønmo & Løyning, 2003: 119ff.).

Fokuserer man på bestyrelsesformænd og administrerende direktører i de knapt 200 største danske virksomheder, kommer man imidlertid til et lidt andet resultat. Der viser sig at være en kerne af personer – 75 i alt – som udgør et integreret netværk med overlappende bestyrelsesposter (Schøtt, 2003). Om man kan tale om indspisthed, er en smagssag, men i hvert fald er der tale om en gruppe mennesker, som har betydelig økonomisk magt, og som har tætte forbindelser i kraft af bestyrelsesmedlemskaber. En norsk undersøgelse konkluderer, at det faktisk giver indflydelse at være en del af et netværk gennem overlappende bestyrelsesposter (Grønmo & Løyning, 2003: 103ff.).

#### POLITISK MAGT?

Men har de – og den øvrige erhvervselite – også politisk magt? Man kan først bemærke sig, at der på eliteplan kun er forholdsvis få overlappende medlemskaber mellem erhvervslivets og de politiske og administrative eliter (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: kap. 11). På tværs af elitegrupperne er der altså målt på denne måde ikke tegn på udtalt sammenspisthed, og over tid er den faktisk blevet mindre. Ser vi på de direkte kontakter mellem virksomheder og myndigheder, viser en spørgeskemaundersøgelse til de 500 største danske virksomheder, at der er en arbejdsdeling mellem virksomhederne

derne og deres organisationer. Mens organisationerne flittigt kontakter de myndigheder, der er generelt regeludstedende, dvs. Folketinget og ministeriernes departementer, har virksomhederne hyppigere kontakter med de sagsbehandlende myndigheder, dvs. de statslige styrelser og kommuner og amter. Det synes at være udtryk for en naturlig arbejdsdeling i et samfund, hvor der er en stærk tradition for kollektiv organisering af interessevaretagelsen. Organisationerne er primært koncentreret om regelskabelsen, virksomhederne om regelanvendelsen.

Det viser sig imidlertid også, at de allerstørste virksomheder (omsætning > 5 mia. kr.) har lige så mange kontakter til offentlige myndigheder som en gennemsnitlig erhvervsorganisation (Christiansen & Nørgaard, 2003b). Nogle af virksomhederne er altså aktive i forhold til såvel administrative som politiske myndigheder. Og på nogle af de områder, hvor der er sket en stærk koncentration, især inden for den fødevarerforarbejdende industri, er kollektive indflydelsesstrategier erstattet af individuelle – ikke mindst fordi det er vanskeligt at skelne mellem den kollektive og den individuelle adfærd, når en enkelt virksomhed er helt dominerende (Christiansen & Nørgaard, 2003a:97).

Det viser sig også, at de allerstørste virksomheder er aktive med hensyn til alle de måder, hvorpå de kan øve politisk indflydelse, når man sammenligner med de lidt mindre blandt de største 500 danske virksomheder. De har ikke blot de fleste kontakter til myndighederne, det er også dem, der har flest kontakter gennem deres interesseorganisation, de koordinerer hyppigst deres kontakter med andre virksomheder, de optræder flittigst i medierne, og de helt store virksomheder er de eneste, der har et nævneværdigt forbrug af til bestemte lejligheder hyrede lobbyister (Christiansen & Nørgaard, 2003b: kap. 4).

De store danske virksomheder har altså i noget omfang adgang til de fora, hvor der træffes politiske beslutninger. Giver det dem også politisk indflydelse? Det har de utvivlsomt i en række små og indimellem større tilfælde (Christiansen, 1993: kap. 5). Kontakterne er i mange tilfælde helt uproblematisk. Løsninger af eksempelvis miljø- og arbejdsmiljøproblemer er ofte teknisk komplicerede og kræver derfor forhandlinger mellem virksomhed og myndighed. Det er imidlertid ikke helt klart, hvor grænsen går mellem nødvendige tekniske forhandlinger og forhandlinger, der indebærer, at nogle virksomheder stilles bedre end andre. Vibeke Lehmann Nielsen har vist, at tilsynet med virksomhederne er afhængigt af virksomhedens ejer og størrelse. Der er således en tendens til, at de store virksomheder og de offentligt



ejede virksomheder favoriseres i dette samspil (Nielsen, 2002). Virksomhedernes ressourcer i form af ejerskab og størrelse har konsekvenser for, hvor hårdt myndighederne griber ind over for virksomhederne.

Men der er også grænser for de store virksomheders politiske indflydelse. Det viser forløbet af revisionerne af konkurrencelovgivningen i 1990'erne (Boje & Kallestrup, 2003). Selv om erhvervslivets interesser overvejende blev varetaget af erhvervenes organisationer, giver det mening at tale om virksomheders indflydelse, fordi de store og de små virksomheder har meget forskellige interesser i konkurrencelovgivningens effektivitet. Selv om de bekender sig til økonomisk liberalisme, har de store virksomheder altid foretrukket en lempelig frem for en skrap konkurrencelovgivning. Trods alvorlig modstand fra det store erhvervsliv blev der i 1997 gennemført en principiel ændring af den danske konkurrencelovgivning fra det såkaldte kontrolprincip til det såkaldte forbudsprincip, hvorefter konkurrencebegrænsende aftaler er ulovlige, medmindre de opnår tilladelse. Dansk lovgivning blev hermed bragt i overensstemmelse med principperne for EU's konkurrencelovgivning. Senere er 1997-lovgivningen blevet strammet yderligere, ligesom håndhævelsen af lovgivningen er strammere end før. Også de store virksomheder taber væsentlige politiske slagsmål.

Danske virksomheder har ikke haft tradition for at varetage et stort socialt ansvar. Forklaringen er antagelig den enkle, at den store offentlige sektor og det deraf følgende høje skattetryk har bevirket en forholdsvis skarp opdeling i virksomhedernes og det offentliges opgaver. Alligevel har virksomhederne gennem de senere år fået pålagt eller har påtaget sig forskellige sociale opgaver, navnlig hvad angår beskæftigelse af marginaliserede på arbejdsmarkedet. I modsætning til de britiske erfaringer ser udviklingen i Danmark ud til at få positive og blivende effekter. Cathie Jo Martin (2003) finder, at de relativt succesrige danske resultater er en konsekvens af erhvervslivets stærke organisering og af de erfaringer, samspillet med offentlige myndigheder gennem korporative strukturer har givet dem.

Folketingsmedlemmernes vurdering er ikke noget sandhedsbevis på virksomhedernes politiske indflydelse. Virksomhederne kan have indflydelse, uden at Folketingets medlemmer opdager det. Ikke desto mindre er medlemmerne informerede iagttagere. Og spørger man dem, finder langt de fleste, at Folketinget har større politisk magt end de store virksomheder (Christiansen & Nørgaard, 2003b). Troen herpå er endda blevet en anelse styrket fra 1980 til 2001. Fløjene – særligt venstrefløjen – er de mest skeptiske. Især i 1980 var venstrefløjen overbevist om, at virksomhederne havde

stor politisk indflydelse. Der kan være tale om en ideologisk markering, men det kan der også for de partier, der ikke er på fløjene, og som har en meget stor tiltro til Folketingets politiske magt, når man sammenligner med virksomhederne.

Vi kan ikke konkludere særlig skarpt, hverken hvad angår virksomhedernes aktuelle politiske indflydelse eller udviklingen heri.

På den ene side er dansk erhvervsliv stærkt kollektivt organiseret. Det indebærer, at der er tilskyndelser til, at virksomhederne går via deres interesseorganisation, når de skal have løst små eller store politiske problemer. I andre lande – eksempelvis USA – er erhvervslivet mindre stærkt kollektivt organiseret, hvilket tilskynder til individuelle forsøg på at løse politiske problemer. Det viser sig da også, som nævnt ovenfor, at der faktisk er en arbejdsdeling mellem de danske virksomheders kollektive og individuelle strategier.

På den anden side har de store danske virksomheder politiske kontakter til politiske beslutningstagere. De kan være et naturligt led i virksomhedens opgavevaretagelse i et samfund, hvor erhvervslivet er ganske stærkt reguleret, og hvor denne regulering indebærer forhandlinger mellem virksomheder og myndigheder. Det indebærer dog samtidig, at virksomhederne har muligheder for politisk indflydelse. Virksomhedernes politiske indflydelse i relation til erhvervsreguleringen er antagelig forstærket gennem de senere år, i hvert fald i de brancher – som fødevarerindustrien – hvor der er sket en voldsom koncentration af virksomhederne. Når enkelte virksomheder bliver helt dominerende, giver det mindre mening at skelne mellem kollektiv og individuel adfærd. Er en enkelt virksomhed dominerende i en brancheorganisation, vil virksomheden antagelig have gode muligheder for at påvirke organisationens strategi over for myndighederne. Vi har også set, at virksomhederne spiller en stigende rolle som samspilspartnere i Landbrugsministeriet, hvor organisationerne tidligere havde monopol på at repræsentere erhvervenes interesser.

## **POLITIK OG PRIVATE INTERESSER**

Interesseorganisationer og virksomheder er medspillere og modspillere i forhold til de politiske beslutningstagere. De er medspillere, fordi de bidrager til at løse politiske problemer. Man kan vanskeligt forestille sig en ny folkeskolelov gennemført uden velvilligt samarbejde fra Danmarks Lærerforening, og en erhvervs politik, der ikke kan trække på et samarbejde med

Dansk Industri, vil have dårlige kår. Tilsvarende har det danske samfund gavn af, at danske søfartsmyndigheder arbejder sammen med A.P. Møller om søfartspolitikken. Men organisationer og virksomheder er også modspillere. Danmarks Lærerforening vil naturligvis skele til lærernes interesser, hvis de skulle komme i konflikt med elevernes og forældrenes. Tilsvarende gælder Dansk Industri og A.P. Møller. Det er derfor væsentligt, at samspillet mellem organisationer og virksomheder på den ene side og myndighederne på den anden foregår på en måde, så man sikrer en balance mellem hensynet til organiserede private interesser på den ene side og bredere samfundsinteresser og uorganiserede interesser på den anden. Hvad angår organisationerne, er der ikke noget, der tyder på, at denne balance er skubbet i organisationernes favør gennem de seneste tre årtier. Hvad angår virksomhederne, er svaret mindre klart, fordi vi har svagere data, hvad angår udviklingen over tid. Erhvervslivets strukturudvikling peger i hvert fald i nogle brancher mod en større koncentration, som kan give enkelte virksomheder en betydelig økonomisk og i nogle tilfælde også politisk magt. Omvendt har erhvervslivet fortsat en stærk kollektiv interessevaretagelse gennem erhvervsorganisationerne. Noget sikkert om udviklingen i erhvervslivets politiske indflydelse kan vi dog ikke sige.

#### NOTER

- 1 Også den norske arbejdsgiverforening, NHO, overvejede på et tidspunkt at trække sig ud af det formaliserede samarbejde med staten. Begrundelsen var, at deltagelsen i de mange udvalg var stærkt ressourcekrævende. NHO valgte imidlertid at forblive inden for det formaliserede samarbejde (Espeli, 2003).
- 2 Da netop en del af omsætningen er udenlandsk omsætning, skal man være varsom med sammenligningen med det danske BNP.

## PÅ MEDIERNES BETINGELSER

*Medierne spiller i dag en større rolle som forbindelsesled mellem befolkningen og den politiske ledelse, end de gjorde tidligere. Medierne har en betydelig indflydelse på både befolkningens dagsorden, befolkningens holdninger, den politiske kommunikation og de politiske beslutninger. Men deres magt kan også overdrives. Ofte udgør de blot en arena for andre aktører. Det vigtigste er formodentlig mediestrukturen og de generelle nyhedskriterier. Der synes således at ske en medialisering af politikken, som indebærer, at politikere og organisationer indretter sig efter først og fremmest det elektroniske nyhedsmedies adgangs- og formkrav.*

Der er bred enighed i såvel befolkningen som blandt beslutningstagerne om, at medier og journalister har alt for stor politisk indflydelse (Lund, 2000: 213; Damgaard, 2003). Det er også en udbredt opfattelse, at det er noget forholdsvis nyt, at medierne har så stor magt, og at det først og fremmest er en følge af fjernsynets udvikling. Påstanden er altså, at vi i tiden efter anden verdenskrig har bevæget os i retning af et mediedrevet samfund.

Påstanden om mediernes øgede magt optræder i to versioner. Det er for det første en påstand om samfundets stigende medialisering, forstået på den måde, at medierne sætter rammerne for politikken. Kommunikationen mellem borgere, politikere og interessegrupper foregår gennem medierne. Mediernes struktur, nyhedskriterier, døgnrytme og præsentation af stoffet kommer dermed til at bestemme, hvordan det politiske liv foregår. Herigenem fastlægges den politiske dagsorden og i et vist omfang også vore holdninger og meninger. I dette tilfælde knytter interessen sig altså til medierne som arena for politikken.

For det andet er det en påstand om, at nyhedsformidlingen har ændret karakter fra en objektivt beskrivende journalistik, der formidlede de politiske magthaveres synspunkter, til en selvstændig, aggressiv, manipulerende journalistik, der på egen hånd sætter spørgsmål på den politiske dagsorden, skaber skurke og ofre, tabere og vindere, mens befolkning og magthavere

står magtesløse tilbage. Det er således journalisterne, der bestemmer den politiske dagsorden, befolkningens holdninger og indholdet af den førte politik. Her knytter interessen sig til medierne eller journalisterne som selvstændigt handlende politiske aktører.

Dette kapitel ser på, hvor meget hold der er i disse påstande om mediernes øgede magt.

#### MEDIERNES ÆNDRERE POLITISKE ROLLE

Både politologer og medieforskere peger på, at mediernes rolle som forbindelsesled mellem borgere og politikere er øget siden anden verdenskrig. Opfattelsen bygger dels på, at partierne har sværere ved at varetage denne rolle end tidligere, dels på ændringerne af den politiske nyhedsformidling.

Som vist i kapitel 10 har de politiske partier på grund af deres faldende medlemstal i dag langt vanskeligere ved at fungere som bindeled mellem befolkning og politikere, end de havde tidligere. Politikernes kontakt med befolkningen går ikke længere gennem partiorganisationerne, men gennem massemedierne. Det er herigennem, politikerne får kendskab til befolkningens ønsker og krav, og det er herigennem, de kan fortælle befolkningen om det danske samfunds problemer og om, hvordan de ønsker at løse dem. Det er også gennem medierne, at græsrodsorganisationer og interesseorganisationer kommunikerer med både befolkningen og de politiske beslutningstagere. Vel findes der stadigvæk tætte bånd mellem partier og organisationer, men båndene er løsnede, og megen kontakt foregår med medierne som mellemmand eller bindeled.

Det fremgår da også af de interviewundersøgelser, der er foretaget af Folketingets medlemmer i 1980 og 2000, at politikerne tillægger både de skrevne og de elektroniske medier en stor og stigende betydning. Det fremgår ligeledes, at politikerne i dag oftere optræder i såvel nationale som lokale medier, end de gjorde for blot 20 år siden (Damgaard, 2003). Moderne politikere er meget bevidste om, at de er nødt til at optræde i medierne, hvis de vil nå deres vælgere (Hougaard, 2002).

Nok så stor betydning har imidlertid de samtidige ændringer i nyhedsmediet haft. Medieforskerne er enige om, at den politiske kommunikation har udviklet sig gennem tre måske fire faser. Fra partipressen over omnibuspressen til medierne som selvstændige politiske aktører (Hjarvard, 1999b; Lund, 1999; Pedersen m.fl., 2000). Begrebsdannelsen varierer, men konklusionerne er i store træk de samme. Massemedierne eller pressen var oprindeligt

nært knyttet til de politiske partier. Hvert parti havde sine aviser, hvis væsentligste opgave var at formidle partiets synspunkter til medlemmer og tilhængere. Efterhånden frigjorde pressen sig fra partierne, målgruppen blev bredere, og det samme gjorde de anvendte kilder. Denne udvikling blev forstærket af radioens og tv's stigende udbredelse. Idealet blev, at medierne skulle være neutrale kanaler for kommunikationen mellem magthavere og borgere. Endelig er der i en tredje fase sket en yderligere selvstændiggørelse af medierne. Idealet er ikke længere den neutrale beskrivelse af vigtige politiske begivenheder, men medierne som den fjerde statsmagt, der er borgerens advokat over for magthaverne. Stig Hjarvard (1999b) har peget på, at den kritiske tv-journalistik i de seneste år yderligere har udviklet sig i retning af en mere fortolkende tilgang til det politiske. Snarere end „kun“ at kritisere bidrager medierne i stigende grad med en stadig fortolkning af begivenhederne: Hvor fører disse begivenheder os nu hen i morgen?

Det betyder ikke, at der er frit slag for den enkelte journalists private politiske synspunkter. Tværtimod er det i forlængelse af Timothy Cooks (1998) analyser den almindelige opfattelse, at nyhedsformidlingen er blevet mere ensartet, idet den er bestemt af de krav til den politiske nyhed, der udspringer af nyhedsinstitutionen. Det er i store træk de samme nyhedskriterier, der lægges til grund i alle aviser og på alle tv-kanaler, og nyhederne præsenteres på nogenlunde samme måde i alle medier. Når man taler om, at medierne er blevet selvstændiggjort, er det altså ikke den enkelte journalist, men medierne som nyhedsinstitution. Medierne følger deres egen logik, der ikke er afhængig af ønsker hos politikere eller offentlige myndigheder.

De klassiske kriterier for en god nyhed – som alle journalister har indlært – er, at den skal være aktuel, vedrøre et væsentligt problem, være forbundet med konflikt – gerne mellem konkrete personer – læserne skal have mulighed for at identificere sig med de personer eller sager, som nyheden handler om, og der skal gerne være noget usædvanligt eller overraskende ved fænomenet. Jo bedre en nyhed opfylder disse kriterier, jo større er chancen for, at den bliver prioriteret (Kramhøft, 2000). Af og til hævdes det også, at negative historier giver bedre nyheder end positive historier (Waldahl, 1999).

Kombinationen af mediernes større betydning som bindeled mellem vælgere og politikere og medieinstitutionens selvstændiggørelse har haft som resultat, at andre politiske aktører har oprustet på medieområdet. Det er en daglig kamp for partierne og for den enkelte politiker at komme i medierne. Alle partier har ansat særlige medierådgivere eller informationsmedarbejdere, der har til opgave at sørge for, at partiet og dets ledere kommer frem med

deres budskaber på den mest slagkraftige måde. Det samme har alle ministerier og de store interesseorganisationer (*Betænkning 1320*, 1996: 388ff.; Esmark & Kjær, 2000).

Det er således forholdsvis veldokumenteret, at medierne spiller en stigende rolle som bindeled mellem befolkningen og de politiske aktører, og at de øvrige aktører i stigende grad tillægger medierne politisk betydning. Dette kan danne udgangspunkt for at spørge, hvor stor betydning medierne i dag har for dagsordenfastsættelsen, meningsdannelsen og de politiske beslutninger i det danske samfund.

### SÆTTER MEDIERNE BEFOLKNINGENS DAGSORDEN?

Medieforskningen var i mange år af den opfattelse, at mediedækningens væsentligste effekt var, at den kunne sætte et spørgsmål på befolkningens dagsorden. Medierne kunne ikke bestemme, hvad folk skulle mene, men de kunne bestemme, hvad de skulle mene noget om. Medierne øgede befolkningens opmærksomhed om netop de emner, de behandlede. Dette er kaldt mediernes dagsordensættende funktion (Cohen, 1963; McCombs & Shaw, 1972; Siune, 1991).

Karen Siune (1991) har gennemført meget omfattende analyser af mediernes betydning for befolkningens opmærksomhed om EF-spørgsmålet i perioden fra 1972 til 1991. Konklusionen er klar. Mediernes almindelige nyhedsdækning vedrørende EF var ikke i stand til at sætte spørgsmålet på befolkningens dagsorden, men det lykkedes, når medierne forstærkede indsatsen f.eks. i forbindelse med folkeafstemninger eller direkte valg til EF-parlamentet. Også analyser fra perioden 1999–2002 viser, at EU-spørgsmålet bevæger sig op og ned på befolkningens dagsorden i takt med, om der foregår store, mediedækkede begivenheder. Til dagligt er opmærksomheden om EU forholdsvis lille, men den steg voldsomt i forbindelse med folkeafstemningen om euroen i september 2000 for derefter meget hurtigt at falde igen. Også valget til EU-parlamentet i juni 1999 gav en vis opmærksomhed (Lund, 2002; de Vreese, 2003; Togeby, 2004).

Der findes mange andre eksempler på, at store begivenheder giver en omfattende mediedækning og en stor opmærksomhed i befolkningen. 11. september 2001 medførte kortvarigt en stærkt forøget interesse for udenrigspolitiske problemer, og det samme gjorde formodentlig krigen i Irak. I de senere år har opmærksomheden om flygtninge- og indvandrerspørgsmålet næsten konstant ligget øverst på befolkningens dagsorden (Togeby,

2004), men sådan var det ikke tidligere. Detaljerede analyser af udviklingen i befolkningens opmærksomhed i midten af 1980'erne viser imidlertid, at opmærksomheden steg voldsomt i efteråret 1986 i forbindelse med den store stigning i antallet af asylansøgere – et spørgsmål der fik en meget omfattende behandling i medierne. Da antallet af asylansøgere derefter blev reduceret, mindskedes også mediernes omtale og befolkningens opmærksomhed (Tonsgaard, 1989).

Karakteristisk for alle de nævnte eksempler er, at medierne blot har formidlet information til befolkningen om væsentlige begivenheder. Det er ikke mediernes ansvar, at netop disse spørgsmål kommer på dagsordenen. Alligevel må man give medierne en væsentlig del af æren for skiftet i befolkningens opmærksomhed. Emner som euroen eller antallet af asylansøgere ville befolkningen kun have få informationer om, hvis det ikke var for medierne. Der er tale om spørgsmål, som få har personlige erfaringer med, og hvor vores viden og opmærksomhed er afhængig af, at nogen fortæller os om det. Og det gør i dag massemedierne. Derudover kan medierne naturligvis fremstille sagerne mere eller mindre skræmmende og dermed bidrage til, at spørgsmålene kommer mere eller mindre højt op på befolkningens dagsorden.

Der findes imidlertid også eksempler på spørgsmål, der både er på mediernes og befolkningens dagsorden, og som i egentlig forstand er skabt af medierne. Anker Brink Lund (2002) sonderer i sin analyse af nyhedsstrømmen i uge 46 i 1999 mellem fokusjournalistik og rutinepolitik. Det karakteristiske for fokusjournalistikken eller kampagnejournalistikken er, at det lykkes enkelte journalister at sætte en bestemt sag, som de selv har gravet op, på først mediernes og derefter befolkningens dagsorden. I den undersøgte nyhedsuge lykkedes det for en fjernsynsudsendelse om de riges skattefiduser, og det lykkedes for den journalistiske dækning af den såkaldte Dandy-sag. Uden journalisterne selvstændige indsats havde der ikke været nogen offentlig opmærksomhed om disse sager. En tilsvarende selvstændig dagsordensættende funktion havde medierne i forbindelse med den såkaldte Rushdie-sag, hvor selve sagen udviklede sig til at blive et spørgsmål om statsministerens dårlige håndtering af medierne (Pedersen & Kjær, 2000). Det bedste eksempel fra de seneste år på en medieskabt sag er antagelig *B. T.s* artikler om forholdene i Farum og om Peter Brixtofte. Set i sammenhæng med den store mængde af nyhedsformidling er disse sager få og som oftest små.

Det meste af nyhedsformidlingen tilhører det, som Anker Brink Lund (2002) kalder rutinejournalistikken. Her fungerer massemedierne som et



kollektiv, der på grundlag af institutionaliserede normer for, hvad der må betragtes som en nyhed, redigerer i nyhedsstrømmen og vælger til og fra blandt den uendelige mængde af potentielle nyheder. I praksis består den redigerende dagsordensættende magt i at fravælge nyheder. Nyhedsinstitutionen beslutter rutinemæssigt og kollektivt, hvilke hændelser og udspil der skal gøres til en politisk sag eller overhovedet omtales. Herunder bestemmer den, hvem der skal have mulighed for at udtale sig, hvor meget og i hvilken sammenhæng. Resultatet bliver en meget stor ensartethed i nyhedsformidlingen på tværs af aviser og på tværs af medietyper. Man fik en god illustration heraf den dag, da alle de tre store landsdækkende aviser, *Berlingske Tidende*, *Jyllands-Posten* og *Politiken* på forsiden havde det samme billede af amerikanske soldater, der havde sat sig godt til rette i møblelementet i et af Saddams paladser, og hvor aviserne efterfølgende gav helt den samme begrundelse for deres valg af billede (*Politiken*, 9.3.2003). Den mest alvorlige konsekvens er måske alle de historier, vi aldrig får fortalt. Den mangelfulde daglige EU-dækning er et godt eksempel herpå.

Forklaringen på denne store ensartethed er for det første de fælles indlærte nyhedskriterier. Medierne fortæller os først og fremmest noget om „konkrete hændelsesforløb, navngivne interessenter og specifikke handlinger med konsekvenser for et anonymt ‘os’“ (Lund, 2002: 169). Men forklaringen er også, at i rutinejournalistikken er mediefolkene hinandens bedste kilder:

Når morgenvagten møder på Radioavisen, er nattens telegrammer fra Ritzaus Bureau og de landsdækkende morgenaviser obligatorisk læsning. Herfra hentes inspiration til indslag, hvor dagbladenes kilder ringes op igen, så de kan gentage deres synspunkter med egne ord. Radioavisen er til gengæld pligtlytning for journalister i lokalaviserne og på tv-nyhederne, der herfra henter inspiration til at bearbejde de samme emner i lyd og billede – ofte med nye vinkler (Lund, 2002: 187).

Nogle gange går medierne i kollektivt selvsving. Man taler også om journalistikkens lemmingeffekt, hvor alle medier løber i samme retning og præsenterer stadig nye historier om det samme emne (Lund, 2000). Eksempler på denne tendens var i den undersøgte nyhedsuge fra 1999 den massive dækning af sagen om Thorsen og Trads og opfølgningerne på Jørgen Estrups og Peter Duetofts påstande om en skandaløs sagsbehandling i Udlændingestyrelsen. Et tredje eksempel er mediernes kollektive selvsving i sagen om omskæring af somaliske piger (*Politiken*, 2.2.2003; 23.2.2003). Men lemmingagtige amokløb hører dog til undtagelserne (Lund, 2002).

Konsekvenserne af den store ensartethed i nyhedsformidlingen bliver blandt andet, at der som regel er en meget stor overensstemmelse mellem mediernes og borgernes dagsorden. I den undersøgte nyhedsuge i 1999 betød det, at otte af de ti sager, der var øverst på mediernes dagsorden, også var blandt de ti sager, som befolkningen var mest optaget af. De to eneste sager, der ikke kom på befolkningens dagsorden, vedrørte de danske EU-forbehold og det politiforlig, der blev indgået som led i finanslovsforhandlingerne (Lund, 2002: 34f.). Mediernes dagsorden bliver således afspejlet i befolkningens dagsorden. Kun to af sagerne på befolkningens dagsorden var imidlertid et resultat af journalisternes selvstændige opgravning af sager. De resterende var et resultat af den rutinemæssige og professionelle redigering af det indkomne nyhedsstof. Det er således sjældent den enkelte journalist, der øver indflydelse på befolkningens politiske dagsorden, men mediernes rutinemæssige udvælgelse og vinkling af historierne.

For at en sag kan komme på befolkningens dagsorden, forudsætter det en vis viden om den pågældende sag. En omfattende mediedækning øger da også befolkningens viden om de dækkede emner. Magtudredningens analyse af befolkningens holdningsdannelse giver et godt eksempel herpå. Interviewundersøgelsen, der er blevet gentaget ti gange med fire måneders mellemrum, indeholdt foruden holdningsspørgsmål også en række spørgsmål, der skulle måle befolkningens politiske viden. På de fleste spørgsmål viste hver ny måling et nogenlunde ensartet vidensniveau. Undtagelsen er et spørgsmål om, hvorvidt Østrig er medlem af EU. I de første undersøgelsesomgang var der ikke særligt mange, der svarede rigtigt på dette spørgsmål, til trods for at valgmulighederne blot var „ja“ eller „nej“. Således gav kun 48 pct. det rigtige svar i januar 2000. Men ved målingen i maj 2000 er andelen rigtige svar pludselig steget til 77 pct. Forklaringen er naturligvis, at man i foråret 2000 havde en stor mediedækning af den såkaldte Østrigsag, hvor de øvrige EU-lande indførte sanktioner imod den nye østrigske regering. Herefter havde folk en meget klar viden om, at Østrig var medlem af EU. Men den således forøgede viden havde ikke bidt sig mere fast, end at andelen rigtige svar derefter faldt fra undersøgelse til undersøgelse, og i september 2002 var kommet ned på 58 pct. og i maj 2003 på 44 pct. (Togeby, 2004). Dette svarer meget godt til resultaterne fra undersøgelserne af udviklingen i befolkningens viden under valgkampagnen forud for Maastricht-afstemningen i 1992 (Siune, Svensson & Tonsgaard, 1992: kap. 5). Så i hvert fald på kort sigt giver medierne os informationer og viden, hvilket også har betydning for holdningsdannelsen.

## PÅVIRKER MEDIERNE BEFOLKNINGENS HOLDNINGER?

Mens medieforskningen i lang tid mente, at medierne kun havde indflydelse på befolkningens dagsorden, ikke på deres holdninger og meninger, er synspunktet i dag, at medierne via påvirkningen af dagsordenen, forøgelsen af informationsniveauet og vinklingen af sagerne også påvirker meningsdannelsen. Man taler da om dagsordenfastsættelsens andet niveau (de Vreese, 2003).

Analysen af holdningsudviklingen over længere perioder viser imidlertid meget tydeligt, at man på de fleste områder møder en overraskende høj holdningsstabilitet (Togeby, 2004). Holdninger bevæger sig op og ned fra måling til måling, men forbliver for det meste på nogenlunde samme niveau. Det gælder eksempelvis holdningen til modtagelse af flygtninge. Dette taler imod, at medierne har en mere grundlæggende indflydelse på befolkningens holdninger. Disse har snarere deres oprindelse tidligt i barndom og ungdom.

Til gengæld ser de kortsigtede svingninger i befolkningens holdninger til at have sammenhæng med mediernes behandling af konkrete spørgsmål. Det ser ud til, at store skift i mediernes opmærksomhed om et givet spørgsmål med stor sandsynlighed vil give en kortvarig ændring i befolkningens holdninger. Hvilken retning ændringerne vil tage, er afhængig af den konkrete vinkling af historien. Det er i denne forbindelse interessant, at de to største holdningsudsving i henholdsvis positiv og negativ retning i befolkningens holdning til modtagelse af flygtninge er sket, hvor Danmark har modtaget meget store grupper af flygtninge. De mest negative holdninger blev målt i efteråret 1986, hvor flygtningetallet steg måned for måned, og hvor politikere og medier var enige om, at flygtningestrømmen var ved at være ude af kontrol. Omvendt er de mest positive holdninger blevet målt i foråret 1999, da Danmark modtog store grupper af flygtninge fra Kosovo, og hvor der var enighed om, at man måtte gøre noget for at hjælpe disse uskyldigt forfulgte mennesker. Problemdefinitionerne var i de to tilfælde afgørende forskellige. I ingen af tilfældene varede de stærke udsving i holdningerne dog ved, idet holdningerne hurtigt – dvs. på mindre end et halvt år – nærmede sig et gennemsnitligt niveau. Men de konkrete begivenheder, politikernes ageren, mediernes massive dækning og historierne vinkling havde tilsammen en kortvarig effekt på holdningerne.

Der findes også eksempler på langsigtede og gradvise holdningsændringer. Det mest udprægede eksempel fra Danmark er ændringerne i befolk-

ningens holdninger til ligestilling mellem kønnene, hvor der fra midten af 1960'erne til midten af 1980'erne skete et holdningsskift, som har holdt sig siden (Togeby, 1994). Det er næppe medierne, der har æren for dette holdningsskift, men snarere stigningen i kvinders uddannelses- og erhvervsarbejde, men medierne spillede alligevel en rolle ved at formidle de nye idealer.

Et eksempel fra 1990'erne er holdningerne til racistiske eller nazistiske gruppers aktiviteter, hvor befolkningen med årene er blevet mere restriktiv (Togeby, 2004). Forklaringen på disse ændrede holdninger er formodentlig de drypvise historier om nazisternes konfrontationer med andre grupper. Racistiske grupper er ikke noget, folk almindeligvis har personlige erfaringer med. Mediehistorierne med deres klart negative vinkling af historierne er derfor næsten den eneste mulige kilde til holdningsændringerne. Og vi ved fra udenlandske undersøgelser, at medierne generelt har større effekt på de områder, hvor folk ikke besidder egne erfaringer (Waldahl, 1999).

Når medierne kan have dels kortsigtet, dels mere langsigtet indflydelse på holdningerne, skyldes det en kombination af stigende opmærksomhed på et emne og den konkrete vinkling af de historier, der har skabt opmærksomheden. Man taler i medieforskningen om, at medierne foretager en *framing* eller vinkling af nyhedsstoffet, hvorved forstås mediernes præsentation af et sagsforløb: Hvad er det for sider af sagen, der lægges vægt på, hvori består konflikten, hvem er skurke, og hvem er helte? Man kan også sige, at medierne tilbyder os en tolkningsnøgle, der hjælper os til at forstå de begivenheder, der har fundet sted. Når denne vinkling får så stor betydning, skyldes det, at de mange forskellige medier har en tendens til at vælge den samme vinkling af den samme historie. I situationer, hvor en sag er højt på mediernes dagsorden, og hvor der er en klar og entydig vinkling af historien, vil der blive i hvert fald en kortvarig påvirkning af befolkningens holdninger, fordi også læserne og seerne vil koncentrere opmærksomheden om de sider af historien, som fremhæves af nyhedsmedierne (deVreese, 2003; jf. Zaller, 1992).

Eksempelvis har flere undersøgelser vist, at EU-dækningen som oftest har en negativ vinkling og dermed også en negativ indvirkning på befolkningens holdninger (Norris, 2000; deVreese, 2003; Togeby, 2004). Vi ved også, at medierne ofte har en fokusering på konflikter og på strategiske magtkampe, hvilket skulle fremkalde et mere kynisk syn på politik (deVreese, 2003). Mange historier præsenteres med forkærlighed som „den lille mand over for systemet“, hvilket skulle skabe en populistisk opfattelse af politik (Hjarvard, 1999b).

Anker Brink Lund (2002) hævder, at der også af og til opstår en modsatrettet effekt, hvor befolkningen reagerer modsat den vinkling af historierne, som har været dominerende i medierne. Som eksempel herpå nævner han, at mediernes meget politisk korrekte fremstilling af historierne om Udlændingestyrelsens behandling af asylsager i efteråret 1999 fremkaldte en „modmagt“ eller en negativ reaktion i dele af befolkningen, hvilket kom til udtryk i indvandrerne negative læserbreve og måske medvirkede til, at Dansk Folkeparti gik så stærkt frem i meningsmålingerne netop i efteråret 1999. Omvendt er der fremført det synspunkt, at den meget negative indvandrerdebat i sommeren og efteråret 1997 endte med at give bagslag, således at Dansk Folkeparti slet ikke fik de stemmer ved valget i januar 1998, som man havde forventet på grundlag af meningsmålingerne midt på efteråret (Bjørklund & Goul Andersen, 2002; *B. T.*, 18.8.2002). Begge eksempler illustrerer, at befolkningen ikke er passive modtagere af mediernes budskaber, men bearbejder dem aktivt på baggrund af den viden og de værdier, som hver enkelt i øvrigt besidder. Men indflydelse har medierne.

At medierne i hvert fald på kort sigt har en effekt på befolkningens holdninger, betyder ikke nødvendigvis, at medierne bevidst søger at påvirke holdningerne. Dette findes der dog også eksempler på, f.eks. *Jyllands-Postens* historier om flygtningenes bistands snyd forud for valget i 2001. Men som oftest foregår denne magtudøvelse bag om journalisternes ryg ved deres brug af de indlærte nyhedskriterier og rutinemæssige vinklinger af historierne. Det er medierne som en anonym nyhedsinstitution mere end konkrete journalister, der har denne indflydelse på holdningerne.

#### **PÅ VIRKER MEDIERNE PARTIERNES OG FOLKETINGETS BESLUTNINGER?**

Man kan dernæst spørge, om medierne også påvirker politikerne og dermed de beslutninger, der bliver taget i Folketinget og kommunalbestyrelser. Det er vanskeligt at lave en systematisk analyse af dette spørgsmål. Vi må derfor nøjes med at bygge konklusionerne på spredte casestudier og sammenfatte på tværs heraf.

Der er næppe nogen tvivl om, at man indimellem oplever, at mediehistorier og også enkelte journalisters solohistorier får politiske konsekvenser. Alle de tre eksempler på fokusjournalistik, som Anker Brink Lund (2002) analyserer i den såkaldte nyhedsuge i 1999, fik politiske konsekvenser. Historien om de riges skattefiduser resulterede i en ændring af skattelovene.

Historien om Dandy resulterede i skærpede regler for udformning af samarbejdskontrakter mellem universiteterne og private virksomheder. Og historien om A.P. Møller og Riffelsyndikatet udløste en særbevilling til udforskning af erhvervslivets rolle under den tyske besættelse. Det bedste eksempel fra den senere tid er vel igen *B. T.*s mange artikler om forholdene i Farum, som resulterede i, at borgmesteren måtte gå af, og Indenrigsministeriet måtte gribe ind over for kommunen. Et andet ofte nævnt eksempel er de døde hummere i tv-avisen, der resulterede i en vandmiljøplan til 10-12 mia. kr. Disse eksempler betyder imidlertid ikke, at journalisterne blot er i stand til at styre historien og fremkalde et ønsket resultat. Ofte optræder der helt uforudsete bivirkninger, der går i en anden retning end forudset (Lund, 2002: 74).

I de nævnte tilfælde udløste mediehistorierne konkrete handlinger, fordi de gjorde opmærksom på huller i eksisterende regler, men de ændrede formentlig ikke partiernes principielle holdninger til de rejste spørgsmål. Ofte sker der blot det, at politikerne griber de sager, som kan støtte de synspunkter og holdninger, som de har i forvejen. Et eksempel herpå er forløbet omkring voldspakken i efteråret og vinteren 1996-97 (Laursen, 2001). I løbet af efteråret forekom der en række ualmindeligt modbydelige tilfælde af vold med dødelig udgang. Sagerne blev fyldigt omtalt i pressen, som formidlede et indtryk af et stigende voldsproblem, og sagerne tiltrak sig også betydelig opmærksomhed i Folketinget. I januar 1997 fremsatte justitsminister Frank Jensen så den såkaldte „voldspakke“, der indeholdt stramminger af strafferammen for voldsforbrydelser. Men når man går ind i en nærmere analyse af folketingspolitikernes ageren, fremgår det, at de fleste partier blot anvendte voldssagerne til at fremme de synspunkter på kriminalitetsbekæmpelsen, som de i øvrigt stod for. Voldssagerne og den store mediebevågenhed øgede altså Folketingets opmærksomhed omkring voldskriminaliteten, men ændrede ikke politikernes standpunkter.

Herfra var der dog en enkelt undtagelse, nemlig Socialdemokratiet, som pludselig udtalte sig langt mere positivt over for at straffe, end det plejede at gøre. Medierne formidlede den opfattelse, at volden var stigende, og at befolkningen var bekymret, og det fik den socialdemokratiske ledelse til at skifte holdning. Voldssagerne og mediernes formidling af dem skabte således både en beslutningsanledning og et holdningsskift i det store regeringsparti. Hermed blev slutresultatet også en opstramning af lovgivningen.

Alt i alt kan man konkludere, at der findes eksempler på, at medierne har haft direkte indflydelse på indholdet af de politiske beslutninger. Det har

været tilfældet, hvor medierne har opgravet sager om svig og forsømmelse fra de offentlige myndigheders side, og hvor påvisningen af fejlene har medført korrektion af reglerne på området. Der er også eksempler på, at medieopmærksomheden har øget politikernes opmærksomhed omkring et givet spørgsmål og dermed fremkaldt en beslutningsanledning. Og endelig er der eksempler på, at partier har skiftet holdning for at tækkes folkeopinionen. Men eksemplerne er formodentlig forholdsvis få. Det er sjældent, at det er muligt at påvise denne form for direkte effekter.

Medierne er imidlertid også i stand til at øge eller mindske konkrete personers eller partiers troværdighed og autoritet og dermed på lang sigt at påvirke deres muligheder for at handle politisk. Af Ove Kaj Pedersens og Peter Kjærs (2000) skildring af mediestormen i forbindelse med Rushdie-sagen i efteråret 1996 fremgår det meget klart, at det samlede forløb af sagen bidrog til at svække Poul Nyrup Rasmussens troværdighed og til at så tvivl om hans lederevner. Disse forestillinger kunne man bygge videre på i forbindelse med efterlønsagen to år senere. En tilsvarende gradvis underminering af en politikers troværdighed er formodentlig sket i 2002-03 i forlængelse af sagerne om Thor Pedersen. Men det er et særsyn, at sager får en sådan styrke og et sådan voldsomt forløb som Rushdie-sagen eller Thor Pedersen-sagerne.

## MEDIALISERINGEN AF DEN POLITISKE KOMMUNIKATION

Stig Hjarvard (1999a) hævder, at mediernes største magt ligger i deres påvirkning af den politiske kommunikations struktur og form. Det er altså ikke nyhedshistoriernes konkrete indhold, der har den største effekt, men det forhold, at politikerne tilskyndes til at agere på mediernes præmisser og først og fremmest på de elektroniske mediers (Hjarvard, 1999a: 37). Dette er blevet kaldt medialiseringen af politikken (Asp, 1986; Waldahl, 1999).

For det første er det i dag medierne selv, der styrer, hvem der får adgang til medierne, hvornår de får adgang, og hvilke dele af deres budskab der bliver viderebragt til læsere og seere. Politikerne har derfor måttet indrette sig efter mediernes døgnrytme (Waldahl, 1999). Med de elektroniske medier er der nyheder døgnet rundt, og der er ikke megen tid til omtanke og forberedelse, når en ny sag kommer på dagsordenen. Politikerne har også måttet indrette sig efter tv-mediets kortere og kortere indslag og interviewklip. Den dygtige politiker kan tale i *soundbites*, der kan formidle et klart budskab i et ti-sekun-

ders klip. Samtidig favoriserer medierne toppolitikerne og regeringens medlemmer (Lund, 2002; Hougaard, 2002). Det er en daglig kamp for et menigt folketingsmedlem at skaffe sig taletid i tv eller i de landsdækkende aviser. Politikerne tvinges derfor også til at medtænke journalisternes nyhedskriterier: Hvorledes skal historien skæres for at give taletid i de dominerende medier? Medietække bliver vigtig, og hermed favoriseres en bestemt politikertype.

For en ekspert kan adgangskravet være, at vedkommende bekræfter den vinkling af historien, som journalisten allerede har besluttet sig for. Denne mekanisme er skarpt blevet kritiseret af Morten Kjærum: „Mange journalister ringer ikke for at få en vurdering, men for at få et bestemt svar. Og hvis ikke jeg siger, at det, de spørger om, er på kant med konventionerne, ja så bruger de ikke mit citat“. Morten Kjærum går så langt, at han taler om censur af kilderne: „Jeg kan ikke se andet, end at det ord, der bedst beskriver denne proces, er: censur. Kilderne bliver censureret, ganske enkelt“ (*Politiken*, 12.7.2003).

For det andet har medierne indflydelse på karakteren af de nyheder, vi modtager. Ragnar Waldahl (1999) hævder således, at medialiseringen påvirker den politiske kommunikation ved at forenkle, konkretisere, intensivere, polarisere og personificere nyhederne (jf. også Hernes, 1978; Hjarvard, 1995; 1999b).

At medierne forenkler, indebærer, at sager, som kan reduceres til korte, enkle hovedpunkter, favoriseres på bekostning af sager, som kræver indgående redegørelser. At medierne konkretiserer, indebærer fokusering på afgrænsede hændelser, som kan afbildes og beskrives i et enkelt sprog. Konsekvensen bliver, at specielle forhold får forrang for det almene og principielle. At medierne intensiverer og polariserer, indebærer favorisering af tilspidsede situationer med markante aktører, der står over for hinanden i klart definerede positioner på bekostning af rutinepolitikken. Samtidig favoriseres skråsikre, enkle og utvetydige standpunkter på bekostning af usikre, søgende og kompromisprægede. Også dette illustreres af de ovenfor citerede udtalelser af Morten Kjærum. Spændingsniveauet øges, og der skabes et billede af politik som en kamp mellem gale hunde.

Endelig indebærer mediernes personificering, at både konkrete sager og principielle spørgsmål præsenteres som persons spørgsmål. Det gælder både, når historien vinkles som den lille mand over for systemet, og når det drejer sig om en personkonflikt mellem to politikere. Herved rettes opmærksomheden mod politikerens person i stedet for mod sagen. Så taler man om, at der gås efter manden i stedet for bolden.



Hovedkonklusionen er, at medierne i betydeligt omfang er kommet til at bestemme den politiske kommunikations form. Medierne udgør rammen for den politiske offentlighed, og de politikere, som ønsker at få vælgerne i tale, må tilpasse sig mediernes krav og anvende mediernes egne strategier for at vække mediernes interesse (Waldahl, 1999). Hvilke mere omfattende konsekvenser dette har for det politiske liv, ved vi imidlertid ikke meget om (Hjarvard, 1995). Men det er et rimeligt gæt, at det går ud over kvaliteten af den politiske proces og dermed også over kvaliteten af de politiske beslutninger:

Faren er, at mediernes egenlogik kommer til at skabe en virkelighedsskildring, der slet ikke harmonerer med den politiske verdens realiteter; og at medierne i kraft af deres magt kommer til at tvinge politikere og borgere til at tænke og handle som om den medieskabte virkelighed var reel (Hjarvard, 1995: 22-23).

Herfra skal man dog ikke slutte, at politikerne eller andre politiske aktører er viljeløse ofre for mediernes manipulationer. Tværtimod er politikerne villige medspillere, der efter bedste evne forsøger at udnytte mediernes muligheder. Medierne sætter betingelserne, men politikerne udfylder dem.

#### **MEDIERNE OG DEN POLITISKE OFFENTLIGHED**

Fortalere for et deliberativt syn på demokrati, som Jørn Loftager (2004), fremhæver, at valg og afstemninger ikke er tilstrækkelige for at karakterisere et politisk system som demokratisk – en omfattende og fri offentlig debat er også nødvendig. På grundlag heraf kan man formulere det krav til medieinstitutionen, at den skal være uafhængig af særinteresser, at den skal åbne spalterne eller kanalerne for flere forskellige og modstridende synspunkter, og at den skal give plads for en grundig argumentation.

I lyset af disse krav beskrives medieudviklingen ofte som en forfaldshistorie, præget af stigende ensretning og faldende kvalitet, jf. beskrivelsen ovenfor af medialiseringen af politikken. Over for denne forfaldsmyte står forestillingen om medierne som den fjerde statsmagt, hvor medierne „er den instans, der på borgernes vegne kritisk overvåger den lovgivende, udøvende og dømmende magt“ (Hjarvard, 1999a: 36). Hvor den første myte er mest udbredt blandt medieforskere og politikere, er den anden myte mest udbredt blandt journalister og mediefolk.

Når der siges, at der i løbet af det 20. århundrede er sket en gradvis selvstændiggørelse af den politiske journalistik, tænkes der på uafhængighed af både de politiske partier og ejerne. Der findes flere historier om, hvorledes formelle magtpositioner tidligere kunne bruges til at påvirke den redaktionelle praksis (Mortensen, 1975; Bison, 1978). Og også i dag forekommer der formodentlig selvcensur. Alligevel konkluderer Anker Brink Lund i sine analyser af nyhedsugen i 1999, at „casestudierne tyder på, at den tid er forbi, hvor ejerskab og politisk position pr. definition giver privilegier i relation til nyhedsformidlingen“ (2002: 189). I alle de tre analyserede eksempler på fokusjournalistik i nyhedsugen tabte den økonomisk set mest ressourcestærke part således kampen om mediernes sympati (Lund, 2002: 84). At rederiet A.P. Møller efterfølgende solgte sine aktier i det Berlingske Officin, ser han snarere som udtryk for afmagt end magt.

At politisk pression fra ejernes eller de politiske partiers side ikke kun er noget, der hører fortiden til, har udviklingen omkring Danmarks Radios nyhedsformidling i forsommeren 2003 imidlertid demonstreret. Bestyrelsen for DR har krævet en radikal ændring af nyhedsformidlingens organisering, angiveligt for at „sikre mangfoldigheden og forebygge risikoen for, at DR's samlede nyhedsformidling ensrettes og/eller koordineres“. Reelt betyder det, at bestyrelsen ønsker at bremse den efter dens mening tendentiøse og venstreorienterede dækning af kontroversielle politiske emner (*Weekendavisen*, 13.-19.6.2003).

Af og til hævdes det, at journalisterne til gengæld for en aftagende afhængighed af ejerne i stigende grad er blevet afhængige af deres kilder, det være sig professionelle eksperter (Lund, 1999: 134) eller politikere. Den gode Christiansborg-journalist har sine egne personlige kilder. Der etableres et afhængighedsforhold mellem konkrete politikere og konkrete journalister, som bygger på tillid, fortrolighed og kildebeskyttelse:

Hvor journalisternes primære interesse går på at få adgang til informationer med sigte på at kunne bringe en god historie, er politikernes interesse i at afgive informationer knyttet til ønsket om at blive profileret i tv og radio eller kaste lys på andre politikeres handlinger. Det afgørende er, at journalister og politikere indgår i et afhængighedsforhold til hinanden. For at såvel journalister som politikere kan få tilgodeset deres interesser, må de have kontakt til hinanden – parterne er nødsaget til at samarbejde (Kjær, 2002: 125).

Samtidig er kilderne blevet professionaliseret. Der har i de senere år været en betydelig vækst i brugen af professionelle informationsmedarbejdere hos

både partier, interesseorganisationer og offentlige myndigheder. Samtidig er de professionelle kilder blevet mere opsøgende i deres forsøg på at sælge historier til medierne. Historierne lægges til rette, så de passer bedst muligt til mediernes nyhedskriterier. Centralt placerede informationsmedarbejdere eller spindoktorer vil ofte have en fortid som politiske journalister. Der vil således også ofte være nære personlige relationer mellem informationsmedarbejdere og journalister. Dette kan medvirke til at kompromittere journalisternes uafhængighed (Nete Nørgaard Kristensen, 2003; Østergaard-Nielsen, 2003).

Alt i alt er konklusionen dog almindeligvis, at uafhængigheden er blevet større, end den var i både partipressens og tv-monopolets tid. På denne baggrund må man spørge, om den øgede selvstændighed og uafhængighed samtidig har gjort medierne mere pluralistiske. De fleste medieforskere mener, at det har den ikke nødvendigvis. Mange hævder, at de selvstændiggjorte medier samtidig er blevet mere ens (Cook, 1998; Lund, 2002). Mediestrukturen påtvinger journalisterne fælles nyhedskriterier, hvilket resulterer i en ensartet nyhedsformidling på tværs af medietyper, på tværs af aviser eller kanaler og på tværs af de enkelte journalister. Nyhedsformidlingen følger de professionelle normer, som er indlært på journalistuddannelsen. Og samtidig er medierne hinandens bedste kilder. Resultatet bliver, at det er de samme historier eller samme type af historier, der bringes i alle medier, og de samme historier, som forbliver glemt.

Man kan dog ikke heraf slutte, at pluralismen er mindsket. Line Horn (2002) har foretaget en sammenligning af mangfoldigheden i danske dagblade i 1967 og i 2001 (jf. Loftager, 2004) og konkluderer, at uanset aviserne i 2001 dækkede færre forskellige emner både i den enkelte avis og på tværs af aviser, er dækningen af den enkelte historie mere mangfoldig end i 1967. Der inddrages flere forskellige kilder og flere forskellige aspekter af den samme sag, ligesom der anvendes flere forskellige vinkler. Er der sket en ændring, er pluralismen nok lidt større i 2001 end i 1967.

Hermed er ikke sagt, at pluralismen er stor, men der er intet, der tyder på, at udviklingen er gået i retning af en meget større ensartethed. Måske er sagen, at de fælles nyhedskriterier også presser journalisterne i retning af at anvende flere kilder og at finde nye vinkler for ikke at gentage kollegaens historie.

Et væsentligt spørgsmål i forbindelse med en diskussion om mediernes betydning for den politiske offentlighed er, hvordan borgerne modtager mediernes budskaber. Louise Phillips og Kim Schrøder (2004: kap. 5) har i deres undersøgelse af medialiseringen af politik analyseret, hvorledes bor-

gerne bruger medierne til at tilegne sig information om samfundets indretning. De viser, at selv om der er forskel på den måde, hvorpå den veluddannede og den mindre veluddannede del af befolkningen bruger medierne, er begge grupper generelt velorienterede om, hvad der foregår politisk og kulturelt i samfundet, og formår at forholde sig kritisk til den medieskabte virkelighed. Den prægnante konklusion på deres analyse er, at de to public service-kanalers programmer, og her specielt nyheds- og aktualitetsudbudet, bidrager til

den fortsatte eksistens af et fælles diskursivt rum, hvor vi danskere kan italesætte vores nødvendige diskussion med hinanden om, hvordan vi vil indrette det danske samfund og forme dets interne forhold og dets relationer til det nærmere og fjernere internationale samfund (Phillips & Schröder, 2004: kap. 5).

Alt i alt er konklusionen, at det ikke står så ringe til med den politiske nyhedsformidling, som de værste kritikere vil gøre det til, men at situationen heller ikke er uden bekymrende træk. Medierne har selvstændiggjort sig i forhold til politiske partier og ejere, men til gengæld er der måske skabt en ny afhængighed til kilderne. Nyhedsformidlingen i de forskellige medier minder meget om hinanden, fordi alle anvender de samme nyhedskriterier, og alle bruger hinanden som kilder. Men ensartetheden ser alligevel ikke ud til at være blevet større end i 1960'erne. Og endelig synes borgerne at være i stand til kritisk at vurdere de informationer, de modtager.

Det er således ikke grundlag for at tale om en forfaldshistorie. Snarere kan man sige, at medialiseringen har flyttet noget af magten til at påvirke opinionen fra de politiske partier til et netværk af medier, politikere, andre kilder og publikum. Dette skaber nye problemer for det politiske demokrati, men sammenlignet med tidligere tiders nyhedsformidling, er der måske alligevel tale om et fremskridt i mulighederne for informeret politisk debat, granskning af politiske processer osv. (Hjarvard, 1995: 23-24)

#### **MEDIERNE SOM ARENA ELLER SOM AKTØRER : MEDIERNES MAGT**

Journalister opfatter gennemgående deres virksomhed som upolitisk. De gør jo blot deres arbejde og anvender de professionelle regler for nyhedsformidling. Under alle omstændigheder udøver de ikke nogen form for magt (Lund, 2002: 19, 167). Andre opfatter journalisterne som uansvarlige mani-

pulatorer, der fører politik på grundlag af enkeltsager, og som i det lange løb bidrager til at underminere det repræsentative demokrati (se f.eks. Jøved, 1999).

Ovenstående gennemgang tyder på, at ingen af dem har ret. Medierne har en betydelig indflydelse på både befolkningens dagsorden, befolkningens holdninger, den politiske kommunikation og de politiske beslutninger. Men deres magt kan også overdrives – og ofte er de, som ordet lyder – blot medier for andre politiske aktører. Medierne udgør den arena, hvori de politiske kampe mellem andre aktører udkæmpes. Politikerne er sjældent blot mediernes ofre. Som oftest er de bevidste medspillere i kampen om opmærksomheden.

Det vigtigste synes ikke at være journalisternes bevidste forsøg på at påvirke opinionen gennem lancering af enkeltsager. Når de prøver, er de sjældent i stand til at styre historien, og resultatet kan blive et helt andet end forudset. Og det er ikke kampagnejournalistikken, der dominerer billedet. Men indimellem kommer enkeltsager til at spille en central rolle. Farum-sagen er vel det mest prominente eksempel fra de senere år, men der er også andre. Og disse enkeltsager har en tendens til at blive stående i erindringen.

Den største betydning har formodentlig mediestrukturen og de generelle nyhedskriterier. I denne forbindelse er det vigtigste måske, at der er meget stof, der aldrig kommer i aviserne. Vores billede af verden er beskåret i flere omgange af journalister, der professionelt blot gør deres arbejde, men som fravælger nyheder, og som vinkler nyheder for os (Lund, 2002). Det er også væsentligt, at der synes at ske en medialisering af politikken, hvor politikere og organisationer indretter sig efter først og fremmest det elektroniske nyhedsmedies adgangs- og formkrav.

Der er næppe nogen tvivl om, at medierne som en selvstændig samfundsinstitution spiller en større rolle som forbindelsesled mellem befolkningen og den politiske ledelse, end den gjorde tidligere. Der er næppe heller tvivl om, at mediestrukturen og nyhedskriterierne har stor betydning for, hvad vi hører noget om, og for historierne vinkling. Og fordi medierne spiller en større rolle som forbindelsesled, bliver også nyhedskriterierne, nyhedsbearbejdelsen og de rutinemæssige vinklinger af større betydning. Men det er en overdrivelse at hævde, at medierne har taget magten.

## INSTITUTIONERNES EGET LIV

*Det politiske liv er i vidt omfang struktureret af institutioner, som er normer og regler, der påvirker beslutningstageres og borgeres handlinger. Institutionelle valg har ofte langvarige effekter, fordi folk indretter sig efter institutionerne, fordi nogen har interesse i at opretholde dem, og fordi de påvirker den måde, vi opfatter bestemte forhold på. Nutidens institutionelle valg har store konsekvenser for fremtidens samfund. Det er derfor vigtigt at beskæftige sig med, hvorfor de politiske institutioner ser ud, som de gør.*

Allerede i 1907 blev der i Danmark skabt en administrativ struktur for arbejdsløshedsunderstøttelsen, hvor administrationen foregik gennem a-kasser, som var tilknyttet fagforeningerne. Det har senere vist sig, at de lande – foruden Danmark var det Sverige, Finland og Belgien – der valgte denne såkaldte Ghent-model, fik og bevarede en høj organisationsprocent på arbejdsmarkedet (Rothstein, 1992; Lange & Scruggs, 2002; Christiansen & Togeby, 2003b). Og med en høj organisationsprocent har det siden været svært at ændre organiseringen af arbejdsløshedsunderstøttelsen, fordi fagforeningerne har en åbenbar interesse i at opretholde den tætte tilknytning til a-kasserne. Tilsvarende høje organisationsprocenter finder man ikke i lande, der oprindeligt valgte andre modeller for organiseringen af arbejdsløshedsunderstøttelsen.

De grundlæggende valg, som træffes, når et område af samfundslivet gøres til genstand for institutionsdannelse, har konsekvenser mange år frem i tiden. Institutioner tilskynder nemlig ofte til adfærd, som bidrager til at opretholde de grundlæggende træk ved de pågældende institutioner. Derfor har også nutidens institutionelle valg konsekvenser for fremtidens samfund.

Ved institutioner forstås kollektivt delte og accepterede sæt af regler og normer, som påvirker menneskers handlinger. Institutioner kan være formelle, eksempelvis valglovens regler om mandatfordelingen. De kan også være uformelle, eksempelvis de normer, der knytter sig til, hvilke interesse-

organisationer der inddrages i forbindelse med den administrative lovforberedelse, og hvordan og hvornår.

De normer og regler, der er indeholdt i samfundets institutioner, har betydning for, hvilke strategier politiske aktører anvender med henblik på at opnå deres mål. De institutionelle regler medfører, at nogle handlinger forekommer mere formålstjenlige end andre. Blandt andet inden for forskningen i sociale bevægelser taler man om den politiske mulighedsstruktur, som har betydning for, om kollektive aktører overhovedet handler, og i givet fald for hvordan de handler. Sker der en mobilisering omkring bestemte interesser, eller gør der ikke? Den politiske mulighedsstruktur er af Sidney Tarrow defineret som de „vedvarende og stabile, men ikke nødvendigvis formelle sider af de politiske omgivelser, der ... indeholder incitament til kollektiv handling“ (1994: 85). Eksempelvis har man forklaret de sociale bevægelses forskellige styrke i Danmark og Sverige i 1970'erne med, at der i Sverige eksisterede stærke og handlekraftige politiske partier, der hurtigt sørgede for at få de nye sager inkorporeret i det eksisterende korporative system, mens de på det tidspunkt svagere danske partier gav rum for fremvæksten af nye, folkelige bevægelser (Rubart, 1985; Togeby, 1989). Den politiske mulighedsstruktur i Danmark var med andre ord mere åben for nye bevægelser end den svenske. Begrebet om den politiske mulighedsstruktur er i de senere år også blevet anvendt til at forklare de etniske minoriteters forskelligartede politiske adfærd i forskellige lande (Koopmans & Statham, 2000a; 2000b; Togeby, 2003). I begge tilfælde sætter de formelle og uformelle institutioner rammer for den politiske adfærd.

Institutionerne får deres eget liv. Når de først en gang er etableret, har de omfattende konsekvenser, og de er ofte ganske resistente over for forandring.

Et vigtigt spørgsmål bliver derfor, hvordan institutionerne er blevet til, og hvorfor de har fået den udformning, som de har. Nogle gange skabes institutioner som et resultat af forhandlinger, kompromiser og bevidste politiske valg fra lovgivers side. Det gælder f.eks. organiseringen af arbejdsløshedsunderstøttelsen eller udformningen af valgloven. Indimellem tilsidesættes endog egne, snævre interesser, som det var tilfældet med den kommunale inddelingsreform i 1970. Andre gange skabes de som et resultat af konflikt og forhandling mellem private parter, hvilket f.eks. var tilfældet med konstruktionen af aftalemodellen på det danske arbejdsmarked. Sådanne institutioner etableres dog ofte i „hierarkiets skygge“ (jf. Scharpf, 1997: 197ff.), dvs. under den forudsætning, at politikerne vil gribe ind, såfremt parterne ikke selv kan

finde en løsning, som er politisk acceptabel. Men nogle gange udvikler væsentlige politiske institutioner sig, uden at politikerne har mange muligheder for at gribe ind.

Vi gennemgår i dette kapitel fire forskellige eksempler på politiske institutioner, hvis opbygning har væsentlige konsekvenser for de involverede aktørers politiske adfærd og for de videre politiske resultater. Vi demonstrerer dette ved at sammenligne forskellige institutionelle løsninger af den samme opgave, f.eks. forskellige udformninger af valgloven i forskellige lande eller forskellige medieinstitutioner i forskellige tidsperioder. Med udgangspunkt heri diskuterer vi, hvad der kan forklare, at institutionerne i forskellige lande eller til forskellige tider har fået den udformning, de har. De fire eksempler, der gennemgås nedenfor, er valgsystemet, det kommunale selvstyre, medborgerskabsregimet og medieinstitutionen.

#### VALGSYSTEMET

Det er velkendt, at forskellige principper for udformningen af valgsystemet har massive konsekvenser for sammensætningen af parlamentet. Flertalsvalg i enkeltmandskredse, som man kender det i Storbritannien, favoriserer de store partier. Det skyldes ikke blot fordelingsreglens favorisering af de store partier, men også at vælgerne på et tidspunkt ophører med at støtte de partier, som kun har små chancer for at få deres kandidater valgt. Resultatet bliver ofte, at et enkelt parti kan danne en flertalsregering. Det har igen massive konsekvenser for den førte politik, fordi regeringspartiet ikke behøver at indgå forlig med andre partier. Eksempelvis er det relativt nemt at gennemføre reformer og lave dem om igen. I Storbritannien så vi for år tilbage, at dele af erhvervslivet blev nationaliseret, når Labour var ved magten, og privatiseret, når de konservative besatte premierministerposten.

Mens flertalsvalg i enkeltmandskredse giver en god geografisk repræsentation samt få partier i parlamentet, resulterer forholdstalsvalg i flere partier samt en langt bedre repræsentation af partierne i forhold til deres tilslutning i befolkningen, afhængigt af hvor høje minimumskrav der stilles til repræsentation. I Danmark er kravene til repræsentation komparativt set lave (Lijphart, 1994; Elklit, 2003a), hvilket giver mulighed for repræsentation af mange partier i Folketinget. Det har vi da også haft siden jordskredsvalget i 1973, hvor antallet af partier fordobledes fra fem til ti. Siden da har mellem otte og ti partier opnået repræsentation ved hvert valg. Forholdstalsvalg minimerer også chancen for, at et enkelt parti får flertal i parlamentet. Siden



forholdstalsvalgmåden blev indført i Danmark med grundlovsændringen i 1915 – og brugt første gang i 1918 – har ét parti da heller ikke opnået absolut flertal i Folketinget. Tilligemed har vi i det meste af efterkrigsperioden haft mindretalsregeringer, nogle af dem meget svage, og nogle af dem med op til fire partier i en koalition.

Indførelsen af forholdstalsvalgmåden i 1915 var et resultat af især de konservatives kamp mod flertalsvalg i enkeltmandskredse, der favoriserede Venstre. Kompromiset indebar en forholdstalsvalgmåde, der imidlertid fortsat favoriserede Venstre gennem fordelingen af tillægsmandaterne. Denne favorisering blev afskaffet i 1920 efter et kompromis mellem de konservative, de radikale og Socialdemokratiet, hvorefter vi fik en fordeling af tillægsmandater, som kommer tæt på det, vi kender i dag (Elklit, 1988; Rasmussen, 1978: 91ff.; Thomsen, 1984). I dag er valgmåden ikke til diskussion, selv om de store partier – med flertal i Folketinget – kunne vinde mandater ved en ændring. Forklaringen er antagelig, at forholdstalsvalgmåden nu har vundet hævd og af de fleste opfattes som ret og rimelig. Partiernes – antagelig også befolkningens – præferencer afspejler dermed institutionelle valg, der er truffet for snart 100 år siden.

Det er ikke kun valget mellem forholdstalsvalg og flertalsvalg i enkeltmandskredse, der påvirker mandatfordelingen. Det gør også den nærmere udformning af reglerne for mandatfordelingen. Ved folketingsvalg fordeles kredsmandaterne efter den modificerede Sainte-Laguë-metode, der indebærer en forholdsmæssig fordeling af mandater, som kommer tæt på fordelingen af stemmer i kredsen. Hertil kommer tillægsmandaterne, som betyder, at partier, der er kommet over en afspærregrænserne, får deres proportionale andel af mandaterne i hele landet.

Ved fordelingen af mandater ved de kommunale og amtskommunale valg anvender man imidlertid den d'Hondtske metode, der favoriserer de store partier, hvilket i praksis vil sige de to store kommune-partier, Socialdemokratiet og Venstre. Teknisk set består forskellen mellem Sainte-Laguës og den d'Hondtske metode i afstanden mellem de divisorer, som stemmetallene divideres med, når mandater skal fordeles. En lille afstand mellem divisorerne favoriserer rent matematisk de store partier. Ved kommunalvalget i 1993 fik Venstre i Farum Kommune ti ud af 15 mandater, selv om partiet kun fik lidt mere end halvdelen af stemmerne. Så grel er favoriseringen af de store partier sjældent, men den er der (Elklit, 1997: 17, 24).

Mens det ikke har været overvejet seriøst, om Danmark skulle skifte tilbage til flertalsvalg i enkeltmandskredse igen, indgik det i 1970'erne og

1980'ernes diskussion om de mange regeringer, der havde svært ved at etablere duelige flertal, om man skulle ændre andre dele af valgsystemet. Forhøjelsen af spærregrænsen var én mulighed, ændringer af mandatfordelingsmetoden en anden. I begge tilfælde var sigtet at styrke de store og svække (eventuelt eliminere) de små partier.

At sådanne ændringer kan have betydelige effekter, viser beregninger af, hvordan den danske mandatfordeling ville have været efter 1998-valget, såfremt Danmark havde haft regler, som svarer til de norske og de finske. Efter det norske valgsystem – som på mange måder ligner det danske, men fordeler væsentligt færre tillægsmandater – ville Socialdemokratiet have fået fem og Venstre seks mandater flere. Til gengæld ville den radikale gruppe være reduceret til to MF'ere og Kristeligt Folkeparti til en enkelt. Da Enhedslisten efter de norske regler slet ikke ville være blevet repræsenteret i Folketinget, ville Venstres leder Uffe Ellemann-Jensen efter al sandsynlighed være blevet statsminister (Poulsen & Mikkelsen, 1999: 380, 393) – i hvert fald under den antagelse, at vælgerne havde stemt på samme måde under andre regler. Ændringer af valgsystemet kan altså, selv under bibeholdelse af forholdstalsvalgmåden, hurtigt få betydelige konsekvenser.

Mens effekterne af forholdstalsvalgmåden og valget af metode ved fordeling af kandidater på de forskellige partier og lister er nogenlunde kendte, men alligevel kan give overraskende resultater, har valglovens regler om personlig stemmeafgivning haft konsekvenser, der ikke var forudsete. I Danmark har den personlige stemmeafgivning større betydning end i Sverige. Det styrker vælgernes indflydelse på, hvem der bliver valgt, og det giver partiforeningerne incitamenter til at stille personer op, som de tror vil tiltrække vælgernes stemmer. Det giver imidlertid også minoriteter gode muligheder for at blive valgt ind i kommunalbestyrelserne – specielt på de store partiers lister, hvor man ikke behøver at få særlig mange personlige stemmer for at blive valgt.

Ved valget i 2001 skulle der i eksempelvis Århus Kommune kun 315 personlige stemmer til for at blive valgt på Socialdemokratiets liste og 191 personlige stemmer for at blive valgt på Venstres. En af konsekvenserne er blevet, at de etniske minoriteter faktisk er overrepræsenteret i byrådene i flere af de indvandrerriige kommuner. Det er vanskeligt at finde sammenlignelige tal for Sverige, men noget kunne tyde på, at de etniske minoriteter opnår en bedre repræsentation under de danske end under de svenske valgeregler (Togeby, 2003: kap. 8). Gode muligheder for repræsentation giver større politisk mobilisering blandt de relevante minoriteter, hvorfor minoriteternes

valgdeltagelse i Danmark da også er højere end i Sverige. I Århus var der ved sidste valg mulighed for at stemme på flere tyrkiske kandidater. Valgdeltagelsen blandt tyrkerne var 75 pct. Blandt tyrkerne i Odense, hvor der ikke var opstillet tyrkiske kandidater, var valgdeltagelsen 50 pct. Man må forvente, at den politiske mobilisering af tyrkerne kan befordre en bedre integration også på andre områder end valgdeltagelse.

Selv om forholdstalsvalgmåden er blevet til som et resultat af en interessekonflikt, er der formentlig få – eller ingen – der i dag anfægter, at det er et retfærdigt system, når man skal fordele kandidater. Institutioner er således også med til at forme vore forestillinger om, hvad gode institutioner er. Dette udelukker ikke, at man for at løse opståede problemer kan overveje at ændre detaljer i den måde, hvorpå mandaterne fordeles, sådan som man f.eks. gjorde på baggrund af de svage regeringer i 1970'erne og 1980'erne.

#### DET KOMMUNALE SELVSTYRE

Den danske offentlige sektor hører ikke blot til de relativt største i verden, den hører også til blandt de mest decentraliserede. Især er den store offentlige servicesektor for størstedelens vedkommende et kommunalt og amtsligt anliggende. Det er et resultat af de reformer i kommunernes inddeling, opgaver og finansiering, som er gennemført fra 1970 og helt op i 1990'erne.

Man taler ofte om kommunalreformen i ental og hæfter årstallet 1970 herved. Det er kun berettiget, for så vidt angår inddelingsreformen, der med ét slag reducerede antallet af amter fra 25 til 14 og antallet af kommuner fra over 1000 til 275. Inddelingsreformen var baseret på flere principper. *Bæredygtighed* blev operationaliseret ved, at primærkommunerne mindst skulle være så store, at de selv kunne drive en centralskole og amtskommunerne så store, at de selv kunne drive et centralsygehus. *Én by – én kommune* skulle sikre mod nogle af de problemer, der opstod ved, at den skattedygtige middelklasse flyttede ud i byernes parcelhuskvarterer i forstæderne, som typisk var selvstændige kommuner, og efterlod bykerne tilbage med de store byproblemer og et reduceret skattegrundlag. Kun i hovedstadsområdet kunne princippet om én by – én kommune ikke realiseres og er heller ikke trods gentagne forsøg blevet det efterfølgende.

Inddelingsreformen var fundamentet for den udvikling, der over de næste tre årtier langsomt forandrede den offentlige sektors arkitektur, så stort set hele væksten i den offentlige sektor er sket på det decentrale niveau. Med de nye kommuner og amter fik man tilstrækkeligt store kommuner til, at de

kunne klare den væsentlige forøgelse af deres opgaver, som blev dem til del fra 1970 og fremefter. Den gennemsnitlige kommunistørrelse er i Danmark 18.800 indbyggere, og nok så væsentligt har kun syv pct. af kommunerne mindre end 5.000 indbyggere. Det har til sammenligning 57 pct. af de norske og 95 pct. af de franske kommuner (Mouritzen, 1999: 41). Inddelingsreformen skabte grundlaget for to andre kommunalreformer; opgavefordelingsreformen og byrdefordelingsreformen.

Den første har langsomt, men sikkert, placeret en meget stor del af den offentlige servicesektor under kommuner og amter. Nogle opgaver er blevet overført fra staten – eksempelvis de psykiatriske hospitaler, de statslige gymnasier og kompetencen til at tilkende førtidspension – mens andre er nye og et resultat af den betydelige vækst i de offentlige opgaver siden 1970 – eksempelvis tilsynet med det ydre miljø, et tilsyn som stort set ikke fandtes i 1970. Med den stærkt kommunaliserede offentlige opgavestruktur er også fulgt en byrdefordelingsreform, der primært vedrørte finansieringen af de kommunale udgifter. Kommuner og amter har selv retten til at udskrive skatter. I takt med den stigende opgaveportefølje er de kommunale skatteprocenter da også langsomt, men sikkert krøbet i vejret. På finansieringsområdet har man imidlertid aldrig taget den fulde konsekvens af det kommunale selvstyre. Staten har altid medfinansieret en del af den kommunale opgavevaretagelse. Til gengæld er den statslige medfinansiering ændret fra overvejende at være baseret på refusion af de udgifter, som kommunerne afholdt på bestemte områder, til overvejende at bestå af generelle bloktilskud, som levner kommunerne frihed til inden for lovgivningens rammer at prioritere deres opgavevaretagelse (Pallesen, 2003).

Kommunalreformer er ingen enkel politisk kunst. Mens kommunale inddelingsreformer er gennemført i Danmark, Norge og Sverige, har det vist sig umuligt at ændre den kommunale inddeling i eksempelvis de sydeuropæiske lande. Med et gennemsnitligt antal indbyggere på 1600 er det vanskeligt at forestille sig, at de franske kommuner kan varetage større opgaver. Og de er tilsyneladende umulige at lave større.

Skal man forklare, hvorfor man i Danmark kunne få gennemført en kommunalreform, der må bedømmes som ganske vellykket, er det inddelingsreformen, man må koncentrere sig om. Den var grundlaget for reformerne af opgaver og finansiering. Tillige byder den på lidt af et mysterium. Mens det ikke volder de helt store problemer at forklare opgave- og byrdefordelingsreformerne som et resultat af en stærk koalition bestående af de økonomiske ministre og de nye kommunale organisationer, er det ingen-

lunde klart, hvordan man kan forklare den nye inddeling af kommunerne i 1970 (Pallesen, 2003).

Et forhold er, at færre kommuner resulterer i færre borgmestre/sognerådsformænd og færre kommunalpolitikere, og at de mange små sognekommuner skulle slås sammen i *storkommuner*, som var datidens udtryk for de nye kommuner (Strøm, 1991). Det kan vække lokal modstand, men den vil kunne overvindes fra centralt hold. Et andet forhold er, at den gennemførte reform faktisk fik markante forudsigelige fordelingsmæssige konsekvenser for de politiske partiers kommunalpolitiske styrke og for en del af deres vælgers skattebetaling (Pallesen, 2003; Bruun, 2002). Og blandt de centrale beslutningstagere var der nogen, der måtte forudse, at deres parti ville tabe ved reformen.

I mange af de større byer var det nemlig sådan, at bykernekommunerne var socialdemokratiske og havde et relativt beskedent skattegrundlag, mens de hastigt voksende forstæder havde borgerligt – ofte konservativt – styre og i øvrigt et stort skattegrundlag og relativt lave skatteprocenter. Ved dannelse af kommunerne i de store byer Aalborg, Århus, Esbjerg, Odense mv. var en helt forudsigelig konsekvens, at de konservative ville miste mange borgmester- og byrådsposter. Tilligemed ville forstadens middelklasseborgere skulle dele storbyernes problemer og måtte forudse stigende skatter.

Den konservative partiformand, Poul Sørensen, som var indenrigsminister under VKR-regeringen og dermed den, som skulle få det store inddelingspuslespil til at gå op, har da givetvis også gjort sig en del overvejelser om konsekvenserne af *én by – én kommune* princippet (Pallesen, 2003). Ikke mindst i forbindelse med én af de konkrete beslutninger, som skulle hjælpe med til at få kabalen til at gå op, nemlig sammenlægningen af den lille Guldager Kommune med Esbjerg. Guldager, hvis borgmester var partifælle med Poul Sørensen og medlem af Kommunalreformkommissionen, der havde til opgave at komme med forslag til en ny kommunal inddeling, ønskede ikke at blive en del af Esbjerg Kommune. Alligevel besluttede Poul Sørensen, at han ville støtte forslaget om indlemmelse af Guldager kommune i den nye storkommune, som flertallet i Kommunalreformkommissionen havde foreslået. Med inddelingsreformen forsvandt da også forudsigeligt mange af de konservativt styrede kommuner.

Hvad der bevægede Poul Sørensen, er der ingen, der ved (Pallesen, 2003). Nogen snæver partipolitisk kalkule kan ikke have været motivet, medmindre han da gættede forkert. Den mulighed står tilbage, at han ganske enkelt har ment, at det var den rigtige løsning. Hvis de nye store kommuner skulle

kunne klare deres opgaver, måtte man løse de problemer, der opstod, hvis sammenhængende bysamfund var delt i flere kommuner. Så måtte de snævre hensyn til eget parti vige.

Det tog lang tid at forberede kommunalreformerne. De 12 år fra nedsættelsen af Kommunallovskommissionen i 1958 til gennemførelse af inddelingsreformen, indebar, hvad der kan synes som en uendelighed af overvejelser, analyser, kompromiser mv. Til gengæld viste resultatet sig bæredygtigt. Sammenligner man situationen i slutningen af 1950'erne med situationen i dag, er der ganske klare paralleller. Det er ikke i dag lysende klart, hvad der egentlig er problemet – og det var det heller ikke i slutningen af 1950'erne. Er problemet, at amterne er dårlige sygehusejere, at de små kommuner er for små, eller at opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner er problematisk? Der er også områder, hvor situationen i 1950'ernes slutning er ganske forskellig fra i dag. Den politiske tålmodighed, som bar 12 års reformarbejde, synes erstattet af et ønske om hurtige resultater.

#### **MEDBORGERSKABSREGIMER**

Umiddelbart skulle man forvente, at når tyrkiske bønder fra den anatolske højslette kom til Europa som fremmedarbejdere, ville de opføre sig nogenlunde på samme måde, uanset om de bosatte sig i Sverige, Danmark eller Tyskland. Men sådan forholder det sig ikke. Tværtimod synes indvandrergruppernes adfærd at variere efter, hvilket land de bosætter sig i – og det gælder både erhvervsaktiviteten og den politiske aktivitet. Samtidig viser det sig, at indvandrergrupperne i et givet land opfører sig ret ens, uanset hvilken etnisk baggrund de har (Hjarnø, 1988; Ireland, 1994; Koopmans & Statham, 2000b). Den konkrete adfærd synes at være bestemt af de muligheder, som modtagerlandets institutioner byder på.

Man taler om, at der i Europa eksisterer forskellige medborgerskabsregimer eller mulighedsstrukturer, som vedrører, hvor åbent eller lukket et land er over for at integrere nye grupper. Ruud Koopmans og Paul Statham (2000a; 2000b) argumenterer for, at to forskellige dimensioner er af betydning for omfanget og arten af politisk aktivitet. Den første dimension vedrører det formelle grundlag for statsborgerskabet, dvs. hvor let eller svært det er at få statsborgerskab, og hvor mange rettigheder man tildeler udenlandske statsborgere. Den anden dimension vedrører de kulturelle krav, der knytter sig til statsborgerskabet og i det hele taget til opholdet i landet. Det drejer sig f.eks. om modersmålsundervisning, påklædningskrav (brug af tørklæde) og

mulighederne for at oprette islamiske institutioner. De to yderpunkter er her assimilation og pluralisme. Konkrete lande kan derefter karakteriseres i forhold til de to dimensioner, og man kan for hvert land beskrive, hvorledes det på forskellige tidspunkter bevæger sig i dette todimensionale rum.

Koopmans og Stathams overordnede hypotese er, at jo mere åbent et medborgerskabsregime er over for at give indvandrerne politisk indflydelse, jo oftere vil aktiviteten være rettet mod modtagerlandets politiske institutioner, jo oftere vil den vedrøre spørgsmål om integrationen i modtagerlandet, og jo oftere vil det være helt almindelige og fredelige politiske aktivitetsformer, der bliver taget i anvendelse i den politiske kamp. Er derimod indflydelseskanalerne i modtagerlandet blokerede, vil den politiske aktivitet ofte være rettet mod hjemlandet og regelmæssigt antage voldelige former.

En komparativ analyse af indvandrernes politiske aktiviteter i forskellige lande i Europa har vist, at forholdene i Tyskland og Schweiz ligner hinanden meget, og at de til gengæld adskiller sig fra forholdene i Holland, England og Frankrig, hvor Frankrig dog også i nogen grad adskiller sig fra de to andre lande. Tyskland og Schweiz har bevaret det gamle fremmedarbejdersystem, hvor det er meget vanskeligt at få statsborgerskab, og hvor udenlandske statsborgere, bortset fra EU-borgere, heller ikke har fået tildelt politiske rettigheder f.eks. i form af kommunal valgret. Til gengæld har man været meget åben over for både fremmedarbejdernes transnationale relationer til hjemlandet og deres medbragte kultur. Indvandrernes politiske aktiviteter har derfor i betydeligt omfang været rettet mod hjemlandet, mens de sjældent har omfattet forhold i modtagerlandet. Samtidig er der en tendens til, at aktiviteterne primært har karakter af demonstrationer eller af mere eller mindre voldelige konfrontationer.

Modstykket hertil er England og Holland, hvor de formelle rettigheder er forholdsvis omfattende, og hvor der ikke stilles store krav om kulturel assimilation. Her er aktiviteterne mere konventionelle og fredelige, de vedrører primært integrationen i modtagerlandet, og de er rettet mod myndighederne i henholdsvis England og Holland. I Frankrig er det forholdsvis let at få statsborgerskab, men dette er til gengæld fulgt af meget stærke assimilationskrav, ligesom man altid har været forholdsvis restriktiv over for udenlandske statsborgeres politiske aktivitet. På denne baggrund er de politiske aktiviteter i Frankrig mere konfliktfyldte end i Holland og England (Koopmans & Statham, 2000b; Koopmans m.fl., 2003).

Det viser sig, at de etniske minoriteters politiske aktiviteter i Danmark i

mange henseende minder om aktiviteterne i Holland og England. Også i Danmark anvendes der som hovedregel konventionelle og fredelige aktivitetsformer, og de politiske aktiviteter er rettet mod de danske myndigheder og ikke mod myndighederne i hjemlandene, ligesom de formulerede krav i alt overvejende grad vedrører integrationsproblemer i det danske samfund (Togeby, 2003: kap. 7). Sammenligner vi medborgerskabsregimet i Danmark med regimerne i de andre lande, er det karakteristisk, at det hidtil ikke har været uoverstigeligt vanskeligt at få dansk statsborgerskab, samtidig med at de udenlandske statsborgere gennem den kommunale valgret har muligheder for at øve indflydelse på beslutningerne. De formelle indflydelsesmuligheder er således forholdsvis gode. Assimilationskravene i Danmark er på den anden side væsentligt stærkere end i Holland og England. Det sidste kan evt. forklare, at integrationskonflikterne i Danmark i stigende omfang vedrører kulturelle spørgsmål.

Det er endvidere karakteristisk for Danmark, at de politisk aktive organisationer primært er paraplyorganisationer, som repræsenterer alle de etniske minoriteter i Danmark, mens der ikke optræder så mange organisationer, som repræsenterer specifikke etniske grupper. Herved adskiller Danmark sig både fra de to fremmedarbejderlande, Tyskland og Schweiz, og fra lande som Holland og Sverige, som har opbygget offentlige korporative institutioner med repræsentation for navngivne etniske grupper (Koopmans m.fl., 2003; Togeby, 2003: kap. 10). I begge disse typer af lande formuleres de politiske krav først og fremmest på vegne af nationale grupper som jugoslavere, tyrkere eller marokkanere. Samtidig er de nævnte paraplyorganisationer i Danmark forholdsvis svage og uden reel politisk indflydelse, mens de nationalt afgrænsede organisationer i Holland og Sverige forekommer stærkere og med mere indflydelse. Til gengæld hævdes inkorporeringen af indvandrersorganisationerne i det korporative system i Sverige at have haft som konsekvens, at indvandrerne i Sverige kun er svagt mobiliserede og har svage samarbejdsrelationer på tværs af etniske grupper (Schierup, 1993).

Konklusionen er således, at der er stor forskel på indvandrerne politiske aktiviteter i forskellige lande, og at disse forskelle hænger sammen med de handlemuligheder, som det enkelte land tilbyder indvandrerne.

Når det i princippet er de samme problemer, man har skullet løse, kan man undre sig over, at der er så stor forskel på de institutioner, man i forskellige europæiske lande har opbygget med henblik på at integrere indvandrere. Men det viser sig, at de løsninger, der er anvendt, hænger nøje sammen med landenes politiske traditioner. I de lande, der traditionelt har tildelt



statsborgerskab på grundlag af forældrenes statsborgerskab, er det i dag forholdsvist vanskeligt for indvandrere at blive naturaliseret, hvorimod det i de lande, der traditionelt har tildelt statsborgerskab på grundlag af fødestedet, eller som har en kolonial historie, gennemgående er lettere at få statsborgerskab. I Holland, England og Frankrig synes de koloniale rødder således at have spillet en væsentlig rolle for medborgerskabsregimernes udformning.

Det viser sig også, at man i alle lande har anvendt de konfliktløsningsmekanismer eller institutioner, som man kendte fra andre områder, når man skulle integrere indvandrere. I Sverige, der har en lang tradition for korporatisme, har man også opbygget korporative strukturer til inddragelse af indvandrerorganisationerne, og der gives betydelig økonomisk støtte til disse organisationer. Det har også spillet en rolle, hvordan den traditionelle fordeling mellem stat og marked har været i de forskellige modtagerlande. Her står Englands „liberale“ velfærdsmodel over for de skandinaviske landes „universelle“ model. I betydeligt omfang har man i de forskellige lande blot videreført kendte reguleringstraditioner (Soysal, 1994).

Men i nogle lande har man også på et tidspunkt bevidst besluttet at lave nye og anderledes retningslinjer for integrationen. Det klareste eksempel er Sverige, der i 1975 på baggrund af et omfattende udredningsarbejde besluttede at gennemføre nye principper for integrationen, som i modsætning til den tidligere assimilationspolitik skulle bygge på „lighed, valgfrihed og samvirke“. På den baggrund erklærede en senere indvandrerminister, at „Sverige er på vej til at blive et multikulturelt samfund, og at dette må ses som en positiv udvikling“ (Borevi, 1998: 168).

Så klare ændringer af kursen er en sjældenhed, men i mange lande har man under indtryk af de seneste års erfaringer foretaget revisioner, der gradvist drejer udviklingen i en ny retning: I Tyskland er man under indtryk af det store antal permanent bosatte indvandrere, som ikke har kunnet opnå tysk statsborgerskab, begyndt at lette kravene hertil. I Holland, hvor man i en periode var gået meget langt i retning af at tildele etniske minoriteter særrettigheder, er man igen begyndt at indskrænke dem, fordi man frygtede så stor forskellighed, at fællesskabet ville opløses (Koopmans & Statham, 2000a). Og endelig har man i Danmark efter regeringsskiftet i november 2001 strammet reglerne for at få opholdstilladelse og for erhvervelse af dansk statsborgerskab, og man har beskåret de kulturelle særrettigheder.

Landene i Europa bevæger sig således hele tiden i forhold til hinanden på de to medborgerskabsdimensioner. På nogle områder bevæger de sig imod hinanden; de konvergerer, men ikke på alle. Der er stadigvæk tydelige spor af

gamle institutionelle traditioner, men også klare nedslag af bevidste forsøg på at ændre kursen. Formålet med ændringerne har sjældent været at øge eller mindske den politiske aktivitet. Som oftest har det været andre sider af integrationen, der har stået i centrum. Men de ovenfor refererede analyser af medborgerskabsregimernes konsekvenser for den politiske aktivitet fortæller os, at vi i det mindste som bieffekter også må forvente ændringer i den politiske integration.

## M E D I E R N E

Den amerikanske politolog Timothy E. Cook (1998) har beskrevet de moderne medier som en selvstændig politisk institution, dvs. som bestående af kollektivt accepterede regler og normer for menneskelig handling. Argumentet er, at nyhedsformidlingen, uanset om der er tale om aviser, radio eller tv, synes at følge ensartede regler og normer, og således også får et ensartet præg. Samtidig har udviklingen i medieinstitutionen selvstændiggjort medierne fra de andre politiske institutioner og gjort dem til en selvstændig politisk aktør (jf. kapitel 12).

Der sondres almindeligvis mellem tre delvist overlappende faser i massemediernes udvikling i Danmark. Den første fase er partipressens tid, hvor hvert parti havde sin lokale avis. I den anden fase blev partiaviserne afløst af alsidige omnibusaviser, mens Statsradiofonien/Danmarks Radio havde monopol på at udsende radio og tv. I den tredje – den nuværende – fase har vi fået nogle stadig mere selvstændiggjorte medier, og radio- og tv-monopolet er blevet ophævet. I forlængelse af Cook kan man opfatte de tre faser som tre forskellige medieinstitutioner, der har afløst hinanden. De kollektivt accepterede regler og normer for nyhedsformidling har skiftet fra periode til periode. Journalistikken har derfor også haft forskellig form og indhold i de tre perioder, og den har haft forskelligartede effekter på det politiske liv.

Partipressen voksede frem sammen med de store massepartier. Da den var på sit højeste, var der i alle større byer fire aviser, der repræsenterede henholdsvis Venstre, Socialdemokratiet, de konservative og Det radikale Venstre. Forventningerne til partipressens journalister var først og fremmest, at de loyalt formidlede politiske budskaber fra de folkevalgte ledere til et publikum af allerede overbeviste tilhængere (Lund, 1999). Firebladssystemet havde sin storhedstid i første halvdel af det 20. århundrede og gik fra 1940'erne gradvist i opløsning, i takt med at de små aviser gik ind. Der skete en voldsom reduktion af antallet af dagblade. Således var der i 1945 123 dagblade,

mens der i 1972 var 52 tilbage og i 2001 29. Samtidig udviklede den tidligere partipresse sig til omnibusaviser (Thomsen, 1972).

Tiden efter anden verdenskrig var præget af de store omnibusaviser og af Danmarks Radios monopol på den elektroniske nyhedsformidling. *Politiken* havde siden 1905 anvendt omnibuskonceptet, og det blev gradvist overtaget af de andre dagblade. Omnibusaviserne var ikke partipolitiske kamporganer, selv om de kunne have mere tilknytning til nogle partier end til andre, men var skrevet for alle og med henblik på at blive solgt på et marked. Redaktionen fik større uafhængighed og åbnede for alternative synsvinkler og opsøgende journalistik. Omnibuskonceptets gennemslag forstærkedes af, at Statsradiofonien – senere Danmarks Radio – i 1926 fik eneret på produktion af radio og siden tv. Danmarks Radio var ledet af et politisk sammensat Radoråd og byggede på princippet om public service, hvilket blev tolket som alsidighed og politisk neutralitet. Dertil kom, at tv oprindeligt havde forbud mod at bringe egentlige nyhedsudsendelser. Først i 1965 fik TV-avisen sin redaktionelle frihed. Gradvist blev journalistikken mere kritisk og mere professionaliseret, men idealet var længe den objektive formidling af sandheden og virkeligheden. Medierne skulle i princippet dække alle væsentlige aspekter af samfundet og lade alle interesser komme til orde (Lund, 1999; Hjarvard, 1999a).

Lidt efter lidt blev idealet om den objektivt beskrivende journalistik afløst af et ideal om medierne som den fjerde statsmagt, der på borgernes vegne skulle kontrollere de folkevalgte repræsentanter og statsapparatet. Aviserne selvstændiggjorde sig i forhold til ikke blot partierne, men også ejerne, og Danmarks Radio blev frigjort fra den tidligere partipolitiske styring. Det afgørende skridt i denne forbindelse var ophævelsen af Danmarks Radios monopol i 1988 og oprettelsen af TV2 og siden af flere rent kommercielle kanaler. Hvor programvirksomheden tidligere havde været afsenderstyret, dvs. tog udgangspunkt i, hvad politikere og myndigheder fandt vigtigt at oplyse borgerne om, blev den i stigende grad markeds- og modtagerstyret, dvs. tog udgangspunkt i, hvad publikum faktisk ønskede at høre og se (Hjarvard, 1999a: 33-34). Nu skulle også radio og tv sælge sig på et frit marked. Danmarks Radio havde stadigvæk en public service forpligtelse, men den blev fortolket noget anderledes end tidligere, nu også som en forpligtelse til at være borgernes advokat over for magthaverne.

Man kan så spørge, hvordan de institutionelle ændringer er sket. Kun i begrænset omfang har det været tale om bevidste politiske indgreb, hvor igennem institutionen er ændret. I hovedsagen har udviklingen været drevet

frem af teknologiske ændringer, kravene fra markedet og professionaliseringen af journalistikken. Overgangen fra partipressen til de mere alsidigt formidlende omnibusaviser var først og fremmest et resultat af stigende omkostninger ved avisproduktionen og af den voksende udbredelse af de elektroniske medier. På samme måde har den teknologiske udvikling for de elektroniske medier sammen med den skærpede konkurrence om læsere og seere haft afgørende betydning for fremvæksten af den nuværende kritiske og selvstændiggjorte medieinstitution, som til forveksling ligner de medieinstitutioner, der findes i andre vesteuropæiske lande.

Men bevidste politiske valg har også spillet en rolle. Formålet med at give Statsradiofonien monopol på først radioproduktionen og siden tv-udsendelserne var at sikre en alsidig, men også politisk neutral nyhedsformidling. Og de bindinger, der indtil 1964-65 var på nyhedsformidlingens karakter i radio og tv, havde til formål at forhindre, at de elektroniske medier blev konkurrenter til dagspressen. Gennem en lang periode blev resultatet da også som ønsket af partier og dagblade. Gennem monoopolet og den stramme styring af programpolitikken lykkedes det formodentlig at forsinke den udvikling i retning af en mere aggressiv og politiserende journalistik, som man allerede kendte fra andre lande, og som hurtigt vandt frem efter opgivelsen af monoopolet. Formålet med at ophæve monoopolet i 1988 var at skabe øget konkurrence mellem de forskellige medier, men også at give plads for en større variation i medieudbuddet og større valgfrihed for borgerne. Og konkurrencen blev da også øget, men ikke nødvendigvis variationen og valgfriheden.

Når man taler om, at medierne udgør en selvstændig institution, menes der hermed blandt andet, at alle medier redigeres efter de samme overordnede principper, at det er de samme nyhedskriterier, der tages i anvendelse i alle aviser og af alle tv-kanaler. Og i hvert fald i dag er det i meget høj grad de elektroniske medier, der sætter normerne for, hvorledes nyhedsformidlingen foregår. Man taler om, at samfundet medialiseres, det vil sige, at også de andre politiske aktører indretter sig efter de krav til nyhedsformidlingen, som medierne – især fjernsynet – stiller. Resultatet er altså blevet en forholdsvis ensartet nyhedsformidling på fjernsynets præmisser (jf. kapitel 12). En række medieforskere hævder ligefrem, at ensartetheden er øget som et resultat af konkurrencen og professionaliseringen (Cook, 1998; Lund, 2002).

Samtidig er resultatet blevet en nyhedsformidling, der mere end tidligere forenkler, konkretiserer, polariserer og personificerer de politiske nyheder (Waldahl, 1999). Skiftet i nyhedsformidlingens karakter lader sig nok klare

aflæse af tv's nyhedsudsendelser. Jörgen Westerståhl (1992) har foretaget en sammenlignende analyse af TV-avisens udsendelser i 1965/66 og 1990/91. Og forskellene er store. For det første fylder det eksplicit politiske stof betydeligt mere i begyndelsen af 1990'erne end i 1960'erne. Dernæst er behandlingen af stoffet langt mere kritisk over for politikere og andre magthavere end tidligere, og det gælder først og fremmest for de eksplicit politiske indslag. Og ifølge Westerståhl er journalistikken ikke blot kritisk over for magthaverne, men ofte formålsløst konfronterende og negativ. Samtidig handler historierne i begyndelsen af 1990'erne i betydelig højere grad om selve det politiske spil og i mindre grad om indholdet af de politiske beslutninger. Politik gøres til et spørgsmål om personlig rivalisering. Og Westerståhl (1992) mener, at det er rimeligt at forvente, at dette skift i nyhedsformidlingens form og indhold har bidraget til at øge den politiske mistillid i befolkningen.

De tre forskellige medieinstitutioner giver tre forskellige former for nyhedsformidling, hvilket igen har en betydelig indflydelse på indholdet og formen for politisk kommunikation i det danske samfund. Medieinstitutionerne er defineret dels ved formelle strukturer som ejerforholdene og konkurrencesituationen, dels af uformelle strukturer som de alment accepterede nyhedskriterier og forestillingerne om journalistrollen. Skiftet fra den ene medieinstitution til den anden er ikke på dette område sket som resultat af en overordnet plan, men som et resultat af mange små beslutninger over en længere årrække. Det betyder ikke, at magtfulde aktører har afholdt sig fra forsøg på at styre medieinstitutionen, men snarere, at ingen aktører har haft ressourcer til at sætte egne interesser igennem.

#### PÅ TVÆRS AF INSTITUTIONER

På hver sin måde har de fire eksempler illustreret, at de institutionelle rammer har betydning for de politiske aktørers adfærd og dermed også for de fordelingsmæssige beslutninger, der bliver taget. Institutionerne udstikker muligheder og opstiller begrænsninger. Institutionerne udgør den mulighedsstruktur, inden for hvilken borgere, politikere, journalister og administratorer handler. Ændres institutionerne, ændres også adfærden og de fordelingsmæssige konsekvenser. Konsekvenserne kan ofte være meget omfattende og flerleddede. De mangfoldige konsekvenser af de små detaljer i den danske valglov er et godt eksempel herpå. Nogle gange har disse konsekvenser været forudset eller ligefrem ønsket af de aktører, der oprindeligt udfor-

mede institutionerne, mens der andre gange er tale om uforudsete bieffekter af regler, hvis hovedformål har været et helt andet, som f.eks. valglovens betydning for mobiliseringen af indvandrerne (jf. også J.G. Christensen, 2003b).

Når institutioner en gang er etableret, får de ofte langvarige effekter og er vanskelige at ændre. Det skyldes blandt andet, at folk indretter sig efter de incitamenter, som institutionen indeholder. Det skyldes endvidere, at de fleste institutioner har fordelingsmæssige konsekvenser, og at der derfor vil være personer eller grupper, der har interesse i at bevare den en gang oprettede institution, som f.eks. fagforeninger, der har interesser i at bevare den organisatoriske forbindelse til a-kasserne. Men det skyldes også, at nogle regler og normer efter nogen tid forekommer så selvindlysende rigtige, at det er vanskeligt overhovedet at forestille sig, at de kan ændres, som det f.eks. vanskeligt lader sig tænke, at Danmark skulle afskaffe forholdstalsvalgmåden og erstatte den med flertalsvalg i enkeltmandskredse eller hæve grænsen for repræsentation i Folketinget til fem pct. af stemmerne. Selve det forhold, at institutionen eksisterer, giver dens grundlæggende principper en magt over tanken, som det kan være vanskeligt at bryde.

Når nye institutioner skal etableres, er det også lettest at anvende de organisatoriske principper, som man kender andre steder fra, f.eks. korporative principper i lande, der i forvejen har stærke korporative strukturer. En decentraliseret forvaltning i lande, der i forvejen er meget decentraliserede. På denne måde opretholdes de institutionelle forskelle mellem landene, også selv om det er de samme problemer, der skal løses, også selv om det foregår inden for rammerne af den Europæiske Union.

Der er således i meget stort omfang tale om såkaldt stiafhængighed, hvor nye beslutninger og nye institutioner følger i sporene af allerede eksisterende. Men af og til ændres kursen. Nogle gange er der tale om en *grand plan*, hvor nye organisatoriske principper bevidst erstatter de tidligere. Det er f.eks. tilfældet, når man fra statens side bevidst vælger at privatisere en række af de tidligere statsvirksomheder og ophæver andres monopolstilling, hvor et af de konkrete eksempler var ophævelsen af Danmarks Radios monopol på radio og tv-formidling. Andre gange er der tale om mange små beslutninger, som tilsammen efterhånden ændrer kursen, som da partipressen som et resultat af bladdøden blev afløst af omnibusaviserne.

Når nye institutioner skal etableres eller gamle ændres, vil resultatet ofte afspejle de magtfulde aktørers interesser. Ofte vil institutionsopbygningen være et resultat af konflikter og forhandlinger, hvor de ressourcestærke aktø-

rer trækker det længste strå. Men ikke alle beslutninger om institutionsopbygning kan forklares på denne måde. Kommunalreformen i 1970 var et eksempel på, at nogle politikere af hensyn til et påtrængende problem med åbne øjne tilsluttede sig en inddelingsreform, der måtte forventes at stille deres eget parti ringere end den eksisterende ordning. Der er også eksempler på, at der gennemføres reformer, der først og fremmest er motiveret af, at tilsvarende reformer er gennemført i andre lande eller i andre kommuner. Indimellem dukker der institutionelle moder op, som resulterer i nogenlunde ensartede reformer i mange lande på samme tidspunkter. Da Sverige havde givet indvandrerne valgret til de kommunale valg i 1977, fulgte Danmark og Norge hurtigt efter. Der blev gennemført inddelingsreformer i alle de tre Skandinaviske lande på nogenlunde samme tidspunkt. Men uanset motiverne får institutionerne fordelingsmæssige konsekvenser i lang tid fremover.

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

## FÆLLESSKABET OG DEN ENKELTE

*I de seneste årtier har man inden for sundheds- og socialområdet kunnet iagttage en tilsyneladende modsætningsfuld udvikling, hvor politikere og myndigheder vil bestemme både mere og mindre over den enkelte borgers liv. Der bliver talt mere om autonomi, og valgfriheden øges. Samtidig udstedes stadig flere påbud og regler om, hvordan borgerne skal opføre sig. De borgere, der ikke forvalter deres frihed, som myndigheder og politikere finder rigtigt, bliver genstand for en mere aktiv styring, end de „ansvarlige“. Begrundelserne for denne magtudøvelse er ændret i løbet af det 20. århundrede. Politiske initiativer begrundes i dag oftere med, at de vil gavne den enkelte borger, og sjældnere med, at de vil gavne fællesskabet.*

Forholdet mellem fællesskabet og det enkelte individ har i hvert fald to politiske dimensioner. Den ene handler om definitionsretten: Hvem skal definere det gode liv? Skal fællesskabet, dvs. staten eller „samfundet“, eller skal den enkelte? Dette fører videre til spørgsmålet om, hvor store indgreb i den enkeltes liv, man fra det offentlige side vil acceptere. Den anden dimension handler om, hvorvidt politikere og borgere primært skal agere til gavn for fællesskabet eller for at skabe et godt liv for den enkelte borger.

Begge disse sider af forholdet mellem individ og fællesskab er blevet tematiseret, når politikere og offentlige myndigheder har villet regulere borgernes adfærd på det sociale og sundhedsmæssige område. I dette kapitel vil vi først se på, hvorledes politikere og myndigheder på dette område forsøger at styre borgernes tilværelse i retning af et bedre liv, og derefter på, hvorledes disse indgreb bliver begrundet. Vi starter med at beskrive udviklingen i velfærdsstatens institutioner.



## VELFÆRDSSTATENS INSTITUTIONER SOM RAMMER OM MENNESKERS LIV

I løbet af det 20. århundrede har danske politikere, i lighed med politikere i andre vesteuropæiske lande, været med til at skabe en velfærdsstat,<sup>1</sup> som foruden at sikre indkomst til dem, som ikke har indkomst fra arbejde, består af en række offentlige institutioner,<sup>2</sup> der danner rammer om borgernes liv fra vugge til grav, fra fødeafdeling til plejehjem. Velfærdsstaten er på den ene side med til at sikre borgerne flere muligheder for at realisere deres egne livsprojekter og er på den anden side med til at påvirke deres valg af livsprojekter.

Ved at opbygge offentlige institutioner får politikerne muligheder for at skabe rammer om borgernes liv. Samme mulighed har de, når de bestemmer omfanget af overførselsindkomster og ydelser og knytter vilkår til at modtage dem. Nogle ydelser forudsætter en bestemt adfærd, eksempelvis at man er medlem af en a-kasse, er arbejdssøgende, deltager i særlige aktiviteter eller tager et bestemt antal eksaminer. Andre forudsætter, at man har en bestemt alder.

Visse institutioner er direkte oprettet med henblik på at forme borgernes egenskaber og ønsker, eksempelvis skolen og sundhedsplejerskeordningen. Andre, som eksempelvis daginstitutioner og sygehuse, giver mulighed for det. Inden for mange offentlige institutioner findes udtalte mål om at påvirke ved at forme borgernes holdninger og adfærd. Det gælder især de institutioner, der har med børn at gøre.

Flere borgere tilbringer stadig mere tid i offentlige institutioner eller er i kontakt med dem, ikke mindst børn og unge (Coninck-Smith & Sandin, 2004). De fleste småbørn er i daginstitutioner en stor del af deres vågne tid. Undervisningspligten er blevet udvidet, og stort set alle børn tilbringer tid i offentligt kontrollerede skoler og for de yngre skolebørns vedkommende også tid i fritidsinstitutioner. De unge uddanner sig længere. Næsten alle voksne borgere kommer på et eller andet tidspunkt i kontakt med sundhedsvæsen, sociale myndigheder eller politi. Dog fylder nogle institutioner i dag mindre i borgernes liv end tidligere. Færre unge mænd skal aftjene deres værnepligt. Antallet af sengepladser på de psykiatriske sygehuse er halveret i de sidste tyve år, men de er dog for manges vedkommende erstattet af andre former af institutioner. De offentlige institutioner er til stede i mange sider af folks liv, men det er ikke en totalitær tilstedeværelse. De fleste af kontakterne med institutionerne er frivillige. Undervisnings- og værnepligten er undtagelser, ligesom visse tvangsforanstaltninger inden for social- og sundhedsvæsenet og selvfølgelig kriminalforsorgen.

Antallet af ansatte på institutionerne er vokset markant og ofte mere end antallet af kontakter eller brugere. Det indebærer muligheder for mere overvågning og påvirkning. Der ansættes stadig flere lærere pr. elev, sygehusansatte pr. patient osv. De offentligt ansatte, der har det som deres hovedopgave at vejlede og retlede borgerne, som erhvervsvejledere, skolepsykologer, patientvejledere, socialrådgivere og familievejledere, er ligeledes blevet flere. Andre, som lærere og læger, får tillagt flere vejledningsopgaver.

De offentlige institutioner kan kaldes den synlige stat (jf. Christensen, 1991). Mindre umiddelbart iagttagelig er den styring af borgerne, som sker gennem det stigende antal regler for vores færden i trafikken, for børneopdragelse, sortering af affald, adfærd på arbejdspladserne, forbrug mv. Denne regulering kan antage flere former, oplysning, påbud, forbud og afgifter. Udviklingen går dog ikke udelukkende i retning af øget regulering. I dag er der eksempelvis ingen, der forhindrer borgerne i at gå til dans Langfredag eller at købe pornoblade.

Alt i alt foregår en stadig større del af borgernes liv inden for rammer, som er direkte eller indirekte underlagt politiske beslutninger. Hermed er der som sagt sket en betydelig vækst i politikernes muligheder for at styre eller påvirke. Spørgsmålet i det følgende er, hvordan denne styring kan karakteriseres. Hvilke budskaber sender politikerne til borgerne?

## MAGTUDØVELSENS PARADOKS

To modsatrettede tendenser har præget politikeres og myndigheders forhold til borgerne i de seneste årtier, i hvert fald inden for social- og sundhedsområdet. Den ene er, at politikere og myndigheder kommer med stadig flere påbud om, hvordan borgerne bør opføre sig. Den anden er, at der i stigende grad udtales respekt for borgernes autonomi, valgfrihed og integritet. Hvordan kommer disse modsatrettede tendenser til udtryk, og hvad afspejler de?

## AUTONOMI, VALGFRIHED OG RESPEKT FOR DEN ENKELTE

I løbet af de sidste årtier af det 20. århundrede har man kunnet iagttage en bevægelse, der tilsyneladende peger mod mindre styring, mod øget respekt for den enkeltes autonomi og integritet og imod udvidet ret til selv at vælge. „Det offentlige skal ikke styre vores liv“ (Regeringen, 2002: 57). Borgerne betragtes eller bliver i det mindste omtalt som selvstændige individer. Det bliver ligefrem formuleret som et mål for myndighederne at

styrke individernes evne til selv at bestemme, mestre og bruge deres ressourcer.

Dette kommer især til udtryk ved, at borgerne får mulighed for og opfordres til at vælge inden for det udbud af ydelser, den offentlige sektor stiller til deres rådighed. Her forventes borgerne at kunne vælge og at tage stilling til forhold, som tidligere var givne, dvs. besluttede af andre. Valgfriheden udvides, eksempelvis gennem frit sygehusvalg, frit skolevalg, frit valg af hjemmehjælp, telefon- og elselskab, mulighed for at sammensætte sin uddannelse efter eget valg. Eleverne skal tage ansvar for egen læring, og allerede i 5. klasse modtager de vejledning med henblik på deres fremtidige erhvervsvalg. I sundhedsvæsenet bliver patienter i højere grad inddraget i beslutninger om, hvilken behandling de skal have. Patienterne skal informeres og samtykke, før en undersøgelse eller behandling kan iværksættes. Det samme gælder deltagelse i medicinske forsøg, som tidligere kunne gennemføres uden deltagernes viden og godkendelse. I forbindelse med sygdomsforebyggelse og sundhedsfremme fremføres samme idealer. I retningslinjerne for svangreundersøgelserne fra 1985 hed det, at den gravide burde have „større valgmulighed og større medindflydelse“ (*Retningslinier*, 1985: 37). Det blev yderligere præciseret 13 år senere: „Kvinden skal sikres mulighed for at træffe reelle valg om undersøgelsestilbud, fødested/måde, behandlingsformer, omsorg og anvendelse af teknologi“ (*Svangreomsorg*, 1998: 16).

Et andet udtryk for det politiske ønske om, at borgerne selv skal træffe valg og beslutninger om deres liv, er oprettelsen af brugerbestyrelser i skoler og daginstitutioner, på biblioteker og plejehjem og oprettelse af råd for særlige befolkningsgrupper, eksempelvis ældreråd og integrationsråd. Der bliver arrangeret høringer i forbindelse med lokalplaner, og somme tider arrangeres borgermøder i forbindelse med større beslutninger om lokale forhold.

Parallelt med politikeres og myndigheders større styringsmuligheder, synes der således at være skabt en betragtelig udvidelse af den enkelte borgers muligheder for at påvirke forhold, der vedrører hendes eller hans liv. Borgerne får mulighed for og forventes også at vælge og tage ansvar. Man kan med den engelske sociolog Nikolas Rose sige, at „moderne mennesker ikke kun har ‘frihed til at vælge’, men er forpligtet til at være frie, til at forstå og forme deres liv i form af valg“ (Rose, 1999: 87) (jf. også kapitel 3).

For at borgerne skal kunne leve op til forventningerne om selvstændighed, må man ofte forbedre deres evner til at foretage valg. I social- og sundhedspolitikken tales om at give borgerne handlekompetencer, at støtte deres

valg, at skabe støttende miljøer osv. I retningslinjerne for sundhedsordningerne for børn fra 1995 hed det, at „sundhedsplejersken tager sit udgangspunkt i familiens/barnets ressourcer, understøtter dem og medvirker til at udvikle familiens evne til selv at mestre udfordringer og vanskeligheder forbundet med det at have børn“ (*Forebyggende sundhedsordninger*, 1995: 27). Det drejer sig dog sjældent om at give borgerne magt over eget liv i al uforpligtethed. Magten skal bruges – eller forventes brugt – fornuftigt, dvs. til det, som politikerne ønsker, eksempelvis til en sundhedsgavnlig adfærd. „Formålet med undervisningen er at udvikle en sund adfærd og handlekompetence i forhold til sundhed hos eleverne“ (Regeringen, 1999: 79). Man skal støtte borgerne til de rigtige valg og skabe miljøer, som understøtter den ønskede adfærd.

Mere magt over eget liv og flere valgmuligheder er derfor ikke det eneste (eller måske ikke engang det vigtigste) mål for politikken. Det er også et middel til at opnå en bestemt adfærd, dvs. et middel til styring af borgerne. Det fører over til den anden udvikling, der kan ses i politikernes forhold til borgerne.

#### STYRING AF FLERE BORGERE OG PÅ FLERE OMRÅDER

Samtidig med den reelle eller deklarerede styrkelse af borgernes autonomi kan man iagttage, at politikere og myndigheder på flere områder i stigende omfang søger at forme borgerne og at påvirke deres adfærd, holdninger og egenskaber for at hjælpe dem med at tilrettelægge deres liv på en måde, som man finder hensigtsmæssig. Styringsambitionerne omfatter stadig flere grupper af borgere og flere områder. Tilbuddene om vejledning kommer fra den ovenfor nævnte voksende gruppe af professionelle, som vejleder borgerne på baggrund af mere eller mindre klare politisk/administrative retningslinjer.

I den sociale sektor intensiveres indsatsen over for klienterne. Arbejdsformidlingen og de sociale myndigheder har i dag ansvar for, at der udarbejdes individuelle handlingsplaner for klienterne, hvor man i 1980'erne koncentrerede sig om, at de fik de fornødne økonomiske ressourcer. Bistandsmodtagerne sendes i aktiveringsprogrammer, uddannelse mv. med henblik på at ændre adfærd, så de kan forsørge sig selv eller i det mindste yde noget for pengene. Det skal ske i en dialog med klienten og ud fra dennes ønsker. Klienten får således på visse områder større indflydelse end tidligere. Det er dog ikke alle ønsker, som er acceptable. Målet er, at klienten skal blive selvforsør-

gende. Inden for sundhedsvæsenet er man begyndt at arbejde med den såkaldt motiverende samtale (Dansk selskab for almen medicin, 2001). Målet med samtalen er oftest fastlagt på forhånd, f.eks. at få patienten til at holde op med at ryge. Målet søges opnået ved at tage udgangspunkt i patientens egne ønsker og søge at få dem ændret i en mere hensigtsmæssig retning.

Flere mennesker bliver genstand for styringen. Det er ikke kun barnet, den gravide eller bistandsmodtageren, men hele vedkommendes familie, som skal vej- og retledes. Socialdemokraten Kristian Albertsen sagde i forbindelse med Folketingets behandling af bistandsloven i 1973, at det „er bl.a. et spørgsmål om i den lokale bistand og betjening af borgerne at leve op til det bærende princip i loven: at se på klienten som et led i en familie eller i et fællesskab“ (*Folketingstidende*, 1972-1973: sp. 3460; se Rüdiger, 2003). I Retningslinier for svangreprofylaksen hed det i 1985, at den skulle omfatte „hele familiens velfærd“ (*Retningslinier*, 1985: 6). Og om sundhedsplejersker hed det allerede i 1970, at deres arbejde „fra hovedsageligt at være koncentreret om barnet udvidedes til barnets familie og dennes daglige livsvilkår“ (*Sundhedsplejerskeinstitutionen*, 1970: 44).

En markant udvidelse af det offentlige vejledning af borgerne skete med indførelsen af forebyggende hjemmebesøg hos ældre. Det skete i 1995 stort set uden diskussion i Folketinget. Ved folketingsdebatten om indførelse af sundhedsplejersker i 1936 blev grænserne for det offentlige rolle diskuteret. Politikerne var dengang uenige om, hvorvidt det offentlige kunne tillade sig at opsøge borgeren i eget hjem, selv om det kun var et tilbud. At dette slet ikke blev diskuteret i 1995, kan ses som et udtryk for, at opfattelsen af, hvor grænserne for det offentlige ansvar og forpligtelser går, er ændret siden 1930'erne.

Stadig flere områder inddrages i styringsbestræbelserne. Børneopdragelse, bilkørsel, kost, affaldshåndtering, rygevaner, valg af studier og erhverv, løsning af personlige konflikter mv. bliver genstand for offentlig regulering eller tilbud om vej- eller retledning. Myndighederne skal eksempelvis i dag sørge for borgernes sociale netværk. Sundhedspersonalet skal „bruge sundhedspædagogiske metoder, der stimulerer til brug af eksisterende netværk og til dannelse af nye netværk“ (*Svangreomsorg*, 1998: 17). I forbindelse med indlæggelse på sygehus udspørges patienterne om deres ryge- og drikkevaner. Hvis personalet finder ud af, at folk ryger, eller at drikkevanerne ikke lever op til Sundhedsstyrelsens normer, tilbyder visse sygehuse såkaldte forebyggelsessamtaler, hvor rygere og drankere kan få henvisning til afvænningsråderum, borgerne har, og som ikke er genstand for det offentlige

omsorg og forsøg på at lægge livet til rette, er blevet stadig mindre. Man kan således sige, at autonomien er blevet reduceret, samtidig med at den prises.

#### STYRING GENNEM PÅBUD OG TVANG

Bestræbelserne på at styre borgernes adfærd sker også i form af stadig flere påbud og appellerer til borgernes lydighed og autoritetstro, dvs. til helt andre egenskaber end dem, det autonome individ skal være i besiddelse af. Det er ikke nyt, at myndighederne kommer med påbud. Det skete også for 50 år siden. Det nye er, at de omfatter flere områder, og at budskaberne delvis er andre. Omfanget af påbud og forbud gør det svært at opretholde forestillingen om, at Danmark er frihedens hjemsted på jorden.

For at tage nogle eksempler på råd og påbud fra Sundhedsstyrelsen: „Dyrk mindst en halv times motion om dagen“, „Højst 14/21 genstande om ugen“, „Seks stykker frugt og grønt om dagen“, „Lige fra barnet er født, skal I tale med det“, „Drik ikke alkohol, når du er gravid“, „Kvit tobakken“. Påbuddene handler ikke kun om, hvad folk skal gøre, men også om, hvad de skal føle og tænke: „Betragt måltidet som en rar måde at være sammen på.“ Og de handler om, hvordan de skal håndtere eventuelle konflikter. Småbørnsforældre bliver opfordret til at „giv(e) tid og plads til at få talt om problemerne i hverdagen“.

Myndighederne søger undertiden samtidig at appellere til forskellige, ikke helt forenelige, egenskaber. Både til lydighed og til selvstændig stillingtagen, nogle gange i samme budskab. „Læg uret væk! Det er ikke nødvendigt at bruge faste ammetider til fuldbårne raske børn. Mærk hvordan det er bedst for jer begge“ (*Barn i vente*, 1990: 65). Her bliver det formuleret som et påbud til mødrene, at de skal bedømme situationen selv. En valgmulighed frarådes dog, nemlig at amme på bestemte tider, uret skal ikke bruges. De voksende styringsambitioner fremgår af Sundhedsstyrelsens oplysningsmateriale, som uddeles til vordende og nybagte forældre. Hvor det i begyndelsen af 1970'erne bestod af en lille pjece på 64 sider, blev der fra 1990'erne uddelt to bøger, som havde dobbelt så stort format og tilsammen var på 279 sider (*Sunde børn*, 1988; *Barn i vente*, 1990).

Borgernes adfærd søges også styret gennem afgifter. De kan være indført for at sikre statskassen flere indtægter, men bliver også brugt til at påvirke folks adfærd. Det gælder afgifter på sukker, alkohol og tobak, og det gælder de såkaldte grønne afgifter på benzin, vand og affaldshåndtering.

En endnu mere direkte styring af borgernes adfærd ser man i trafikken,

eksempelvis når man ved lov og trussel om bødeforlæg påbyder brug af sikkerhedsseler og motorcykelhjelme. Politikerne stod her over for valget mellem at forlade sig på, at borgerne handlede ansvarligt eller at udstede påbud. De valgte det sidste (Rüdiger, 2003). Ved indførelsen af lov om tvungen brug af sikkerhedsseler i 1975 blev modsætningen mellem statens paternalistiske rolle og ansvarlige borgeres autonomi fremhævet. En leder-skribent skrev, at loven var „et led i den for- og omsorg, som staten på andre områder pakker folk ind i, som passiviserer dem og berøver dem sansen for betydningen af det personlige ansvar“ (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 12.3.1975). Hilmar Baunsgaard fra Det radikale Venstre fandt, at det var formynderisk, dvs. i modsætning til frihed og autonomi. Det var vigtigt at sikre de andre trafikanter, men at lave lovbestemmelser, „der dikterer den enkelte, hvad der er nødvendigt, af hensyn til hans egen sikkerhed, det er formynderi“ (*Folketingstidende*, 1974-75: sp. 6028-29; se Rüdiger, 2003). Der har således til tider været diskussion om, på hvilke områder det var politikernes opgave at lægge livet til rette for borgerne, og om hvor grænserne for omsorgen gik.

Endelig anvendes der i en række situationer også decideret tvang. Tvangsforanstaltninger og trusler om tvang er ikke forenelige med respekten for den enkeltes valgfrihed. Ved tvang forstås her påbud, hvortil der er knyttet sanktioner i form af straf eller andre foranstaltninger. Tvang appellerer til lydighed og angst for sanktioner, dvs. reaktionsmønstre, som ligger langt fra den selvstændighed, autonomien forudsætter. Samtidig med den stadig stærkere fremhævelse af respekten for den enkelte fastholdes således muligheden for at bruge tvang over for borgerne. Det sker ofte for at beskytte andre borgere. Tvang adskiller sig fra de styringsmetoder, som ellers omtales i kapitlet ved, at den kun tages i brug over for dem, der ikke handler som ønsket, men truslen om tvang virker sandsynligvis over for de fleste borgere, så de tilpasser deres adfærd i ønsket retning. Udviklingen er dog ikke entydig, hvad angår tvangsansværelsen. Visse tvangsforanstaltninger er afskaffet, eksempelvis tvangssterilisation og tvungen koppevaccination (Koch, 2000; Vallgård, 2003b). Andre er stadig i brug, eksempelvis tvangsfikseringer, tvangssindlæg-gelse af sindssyge og tvangsfjernelser af børn. Disse typer af indgreb synes ikke at være i aftagende, eksempelvis er antallet af tvangsfjernede børn steget fra et årligt gennemsnit på 740 i årene 1977-81 og 743 i 1987-91 til 1233 i årene 1997-2001 (*Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*).<sup>3</sup> Samlet set er der formentlig sket en reduktion i brugen af tvang, men den er slet ikke forsvundet.

Omfanget af den eksplicitte styring på et givet politisk felt afhænger naturligvis ikke kun af politikernes styringsambitioner, men også af borger-

nes adfærd. I dag er opdragelse til renlighed ikke så påkrævet, fordi det snarere af de fleste ses som uæstetisk og ulækkert. Man kan sige, at normen om renlighed i et vist omfang er internaliseret. Til gengæld er børns og unges respekt for lærere som autoriteter betydeligt mindre end for 50 år siden. Det indebærer, at der skal mere udtalte regler til som fraværspcenter i gymnasiet og organiseret samarbejde med forældrene om de uvorne unger for at opnå nærvær og ro i klasserne. Både fordi børnene og de unge ikke lader sig styre, og fordi man heller ikke ønsker at styre dem med samme disciplinære midler som tidligere.

#### ER FRIHED FOR DE ANSVARLIGE BLOT?

Det forhold, at autonomi og valgfrihed forudsætter ansvarlighed, kommer tydeligt til udtryk i den måde, hvorpå man behandler de borgere, som ikke udviser den rette adfærd. For det første forsøger myndighederne at styrke deres evner til at træffe de rigtige valg, altså deres handlekompetencer. For det andet bruges andre former for styring end over for de ansvarlige borgere.

Ønsket om at lade folk få indflydelse på deres eget liv støder sammen med ønsket om, at borgerne skal udvise en bestemt adfærd, fordi nogle borgeres ønsker ikke går i en retning, som politikerne anser for hensigtsmæssig. Som det hedder i regeringens sundhedsprogram fra 2002: „Udsatte gruppers forestillinger om livskvalitet og et godt liv kan udfordre gængse normer og værdier i samfundet“ (Regeringen, 2002). Her tænkes formentlig bl.a. på deres indstilling til arbejde og alkoholforbrug. Det gør det mindre tillokkende at forlade sig på borgernes egne ressourcer og valg, når man ved, at de vil vælge „forkert“.

Den intensiverede styring eller vej- og retledning af de svage grupper viser sig i den såkaldte behovstilpasning. Ordninger, som tidligere var ens for alle, eksempelvis helbredsundersøgelser af børn og gravide, gives nu efter behov, sådan at de svage grupper kan få mere vejledning. I begyndelsen af 1970'erne blev det foreslået, at jordemoder- og sundhedsplejerskebesøg og skolelægens indsats skulle ske efter behov. „Navnlig socialt vanskeligt stillede hjem“ (*Sundhedsplejerskeinstitutionen*, 1970: 26) skulle gives en ekstra indsats. Skolelægerne skulle i højere grad beskæftige sig med „de særligt truede børn“ (*Betænkning 591*, 1970: 7). En forudsætning for denne behovsbestemte indsats var, at myndighederne fik viden om borgerne. Eksempelvis skulle de blandt de gravide kvinder kunne „udskille de, der har mange ressourcer og de, der har få“ (*Retningslinier*, 1985: 21). Differentieringen forudsætter imid-



lertid mere overvågning af alle for at kunne identificere dem, der skal være genstand for en særlig og mere intensiv styring.

Opsporing og opsøgende tiltag over for de svage og udsatte for at hjælpe og retlede dem omtales hyppigt i både social- og sundhedspolitikken. Over for marginaliserede og svage grupper, som desuden ofte er afhængige af offentlige kasser, tillader politikerne sig således en betydelig stærkere indblanding og direkte styring. ITV-avisen 25. maj 2003 svarede Bertel Haarder på spørgsmålet om, hvorvidt der var grænser for, hvor meget det offentlige bør blande sig i en families liv, at det var der ikke. „Når man beder om penge, så skal der kunne stilles krav til gengæld.“ Anledningen var, at man ville genindføre tidligere tiders mulkt eller bøder til forældrene, hvis børnene pjækker fra skole. Til forskel fra tidligere er det dog nu ikke alle, kun bistandsklienter, der kan få denne straf.

#### HVAD ER DE MODSÆTNINGSFYLDTE STYRINGSMETODER UDTRYK FOR?

I de sidste årtier har der således været mere af det hele: Udtalt respekt for den enkelte og styrkelse af autonomi på den ene side og forsøg på formning af adfærd og holdninger gennem regulering, påbud, oplysning og til tider tvang på den anden. Borgerne skal selv forme deres eget liv og samtidig „parere ordre“. Politikere og myndigheder ønsker både suveræne borgere og borgere, som de kan bestemme over. Den øgede valgfrihed ledsages af en øget indsats for at informere og påvirke valget. De to tilgange er ikke nye som politiske ambitioner, men de er begge blevet mere udtalte. I 1950'erne appellerede man både til folks ansvarlighed og deres lydighed, men dengang var hverken respekten for den enkeltes autonomi eller ambitionen om at forme holdninger og adfærd så udtalte som i århundredets sidste årtier.

De to modsatrettede tendenser kan siges at svare til to principper for statens ageren, autonomiprincippet og det kommunitære princip. Ifølge autonomiprincippet skal den enkelte borger selv suverænt kunne bestemme, hvordan hendes/hans liv skal leves, så længe det ikke begrænser andre. Ifølge det kommunitære princip kan og bør fællesskabet, eksempelvis repræsenteret ved staten, opstille normer for den ønskede adfærd i et givet samfund. Det sidste kan også ses som en paternalistisk form for styring. En del af styringen sker således ud fra en forestilling om, at fællesskabet skal afgøre, hvad borgeren skal, og hvad der er bedst for hende eller ham. Det sker ved, at det regulerer, kommer med påbud og forbud og nogle gange tvinger folk til en

bestemt adfærd. Paternalismen kan både være udtryk for manglende tillid til, at borgerne kan sørge for sig selv, og for et ønske om at gøre det godt for dem. Den paternalistiske omsorg er, ifølge den svenske historiker Jan Sundin, udtryk for den opfattelse, at nogle bedre end andre kan afgøre, hvad det gode liv bør være, og at disse har både ret og pligt til at bruge deres viden (1994).

De to politiske idealer fungerer således parallelt og giver sig udslag i tilsyneladende uforenelige styringsmetoder. Magten udøves både ved at appellere til borgernes selvstændighed og ansvarlighed og til deres lydighed og autoritetstro.

Man kan spørge, hvorfor vi ikke registrerer modsætningerne mere i det daglige. Det kan være, fordi de to forskellige måder at styre på er gensidigt afhængige. Autonomi og valgfrihed forudsætter oplyste og ansvarlige borgere, som forvalter deres autonomi og frihed på en fornuftig måde. Styring på en sådan måde, at man får folk til selv at vælge den rette adfærd ved at appellere til deres ansvarlighed eller lydighed, kan med Michel Foucaults ord kaldes *governmentality* (Foucault, 1988: 19). Det indebærer, at mennesker styres til at styre sig selv. Fordi magtudøvelsen sker ved at formå mennesker til selv at vælge det, man som styrende ønsker, at de skal vælge, indebærer denne styring „ikke at man ødelægger deres evne til at handle, men at man anerkender den og bruger den til sine egne formål“ (Rose, 1999: 4). Når myndighederne søger at styrke folks autonomi, kan det derfor ses som et led i en styringsbestræbelse, og ikke (kun) som et mål i sig selv. At det forholder sig sådan, fremgår både af, at man søger at give folk handlekompetencer med henblik på en bestemt adfærd, og af at de mennesker, der ikke forvalter deres autonomi som ønsket, bliver genstand for andre mere direkte styringsbestræbelser.

Spørgsmålet er herefter, hvordan politikerne begrundede de mange tiltag for at forme borgerens liv.

#### FÆLLESSKABETS VEL ELLER DET GODE LIV. ÆNDRINGER I MAGTUDØVELSENS BEGRUNDELSER

I 1930'erne og 1940'erne var det mere almindeligt, at politikere argumenterede for, at et nyt sundhedspolitisk initiativ ville styrke et givet fællesskab som staten, samfundet, nationen, folket eller slægten, endog de fremtidige slægter, end at de argumenterede for, at det ville skabe et godt liv for den enkelte borger her og nu. Som statsminister Stauning sagde, så skulle politi-

kere og borgere handle, så det blev „til gavn og glæde for Land og Folk“ (*Den store Sundhedsudstilling*, 1939: 5). I dag vil en politiker oftest vælge at begrunde sine forslag med, at de vil forbedre vilkårene for den enkelte borger. Selv i 1970'erne spillede samfundshensynet en større rolle, end det gør i dag. Dagens politikere adskiller sig ikke fra deres forgængere ved, at den enkeltes velfærd bruges som argument for en politik, det skete også før, men at hensyn til fællesskabet stort set er forsvundet som begrundelse. „Det handler snarere om, at alle skal have mest muligt ud af livet“, hed det i Regeringens folkesundhedsprogram fra 1999. Statsræsonen er gledet ud. En undtagelse fra denne udvikling er hensynet til den offentlige økonomi; det kan stadig bruges som begrundelse. Om politikerne har andre bevæggrunde end dem, de fremfører, er ikke så relevant i denne sammenhæng, hvor det handler om at identificere, hvad der bliver anset for legitime, acceptable og overbevisende begrundelser.

Ændringen ses både i de argumenter, politikerne bruger i debatten, og i de argumenter, myndigheder bruger over for borgerne, når de vil have dem til at ændre adfærd. Begrundelserne kan placeres på en skala fra ønsket om at gavne fællesskabet til ønsket om at skabe et godt liv for den enkelte, og appellerne til borgerne går fra henvisninger til samfundssind til henvisninger til egeninteresse.

#### DEN POLITISKE DEBAT

Når politikere både til højre og venstre i Rigsdagen i mellemkrigstiden skulle argumentere for deres forslag, var samfundshensynet næsten altid det vigtigste. Da justitsminister Steincke fremsatte lovforslaget om socialreformen i 1930–31, sagde han, at han håbede, at den „blev til lige Gavn for de hæderlige Trængende og for Samfundets rolige Udvikling på et forsvarligt Grundlag med vort fælles Fædrelands indre Styrkelse og Befolkningens kulturelle Højnelse som det endelige Mål“ (*Folketingstidende*, 1930–31: sp. 875; se Rüdiger, 2003: 60). Reformen skulle således gavne både de ansvarlige blandt de fattige og samfundet, fædrelandet og befolkningen. De samfundsmæssige hensyn var Steinckes væsentligste argument for reformen.

Samfundshensynet var også i spil i debatten om konsekvenserne af mellemkrigstidens lave fødselstal. Antallet fødte pr. kvinde var i løbet af 30 år, fra 1900 til 1930, faldet fra fire til to. Der blev talt om befolkningskrise, og man bekymrede sig for, om der ville være mennesker nok i den arbejdsføre alder til at forsørge de gamle. Der var også en udbredt bekymring for

befolkningens kvalitet. Man frygtede, at den ligefrem blev forringet, fordi for mange af dem, der satte børn i verden, var mennesker med dårlige arveanlæg, og fordi den faldende spædbørnsdødelighed medførte, at flere svage individer overlevede. Politikerne betonedede på denne baggrund ofte nødvendigheden af at forbedre befolkningens størrelse og kvalitet.

K.K. Steincke udtalte om befolkningskvaliteten allerede i 1920, at hensynet til samfundets interesser var det afgørende. Derfor kunne man indføre „forebyggende Foranstaltninger og Indgreb i den personlige Frihed med eller uden den paagældendes Vilje ud fra Samfundshensyn“ (Steincke, 1920; se Koch, 1996: 57). Han hævdede videre, at beskyttelsen af befolkningskvaliteten var så alvorlig en sag, at hensyn hertil måtte gå forud for enkeltpersoner (Koch, 1996: 78). Her accepterede man ligefrem, at et indgreb kunne skade den enkelte, hvis det gavnede samfundet.

Et middel til at øge befolkningens størrelse var ansættelse af sundhedsplejersker. Politikerne forventede, at disse gennem overvågning og vejledning af forældrene kunne bidrage til at reducere spædbørnsdødeligheden. Opgaven var ifølge Gunnar Fog-Petersen fra de radikale „en Folkeinteresse, et fælles Samfundsanliggende, og derfor var det egentlig rimeligt, at Staten tog hele Omkostningen derved“ (*Rigsdagstidende*, Landstingets forhandlinger 1936: sp. 79). Det var således især, fordi samfundet ville få gavn af, at færre spædbørn døde, at det var en politisk opgave at gøre noget ved dødeligheden.

Samfundshensynet stod ikke altid i modsætning til den enkeltes interesser. De to hensyn kunne ofte forenes. Det konservative landstingsmedlem Lisbeth Hindsgaul sagde om indførelsen af sundhedsplejersker, at det „ikke alene (var) et befolkningsmæssigt Spørgsmaal ... at det her ogsaa rent menneskeligt er en Opgave, som Samfundet ikke længere kan lade ligge uden virkeligt Forsøg af ophjælpende Karakter“ (*Rigsdagstidende*, Landstingets forhandlinger 1936: sp. 71). Det befolkningsmæssige hensyn var i hendes forståelse ikke det samme som menneskelig omsorg, men de to kunne forenes. Som begrundelse for indførelse af skolelæger blev fremført, at deres fornemste opgave var „at skabe en sundere og mere intelligent, en lykkeligere og værdifuldere Efterslægt“ (Larsen, 1931). Det vil sige, at de skulle sikre Danmarks fremtid, og samtidig skabe lykkelige borgere. Politikerne så ofte ingen modsætning mellem de fælles interesser og den individuelle interesse: Eftersom samfundet bestod af individer, måtte det, der gavner den enkelte, også gavne samfundet og omvendt.

Sikringen af, at udgifterne fra statskassen og de kommunale kasser ikke

voksende meget, kan også betegnes som en slags fælles interesse. Hensynet hertil blev ofte nævnt som begrundelse for forskellige initiativer i mellemkrigstiden. Helbredsundersøgelserne ville, mente flere politikere, ikke kun sikre en raskere efterslægt, men også påføre det offentlige færre udgifter. Marius Jensen, Venstre, udtalte, at sundhedsplejerskernes arbejde „kunde føre til mindre Udgifter for Kommunerne, naar det drejer sig om Hjælp til syge Børn i trængende Hjem“ (*Folketingstidende*, 1937: sp. 4623). En væsentlig begrundelse for at indføre sterilisation af åndssvage var, at det ville forhindre fødsel af borgere, der ville ligge de offentlige kasser til last.

Samlet set dominerede de begrundelser, som handlede om, at fællesskabet eller en fællesinteresse ville gavnnes af et politisk tiltag. Borgerne var dog ikke kun til for statens eller samfundets skyld, staten var også til for borgernes.

Ved slutningen af det 20. århundrede er hensynet til fælles interesser som befolkningens, nationens eller samfundets vel gledet i baggrunden. Det er den enkelte borgers velfærd, som i det mindste på det social- og sundhedspolitiske område bliver fremført som den vigtigste begrundelse for politiske tiltag. Ifølge Mogens Rüdiger (2003) er „samfundet“ ikke længere et argument i den socialpolitiske debat efter 1945. Også i forhold til eksempelvis de psykisk syge bliver ønsket om, at reguleringen skulle beskytte samfundet mod individet, tonet betragteligt ned.

I 1973 udtalte socialdemokraten Kristian Albertsen, at det var sikringen af borgernes velfærd og trivsel, der var målet med bistandsloven. „Borgeren i det danske samfund bør kunne føle sig tryk og helst kunne trives. Hvor problemer opstår og tilbageslag konstateres, må fællesskabet træde til“ (*Folketingstidende*, 1972-1973: sp. 3464). Albertsen efterlyste på den ene side en markant styrkelse af individet i forhold til det offentlige og var på den anden side tæt på at formulere en grænseløs statslig forpligtelse til at løse trygheds- og trivselsproblemer for den enkelte (Rüdiger, 2003). Fællesskabet var således til for den enkelte. Det, der engang hed fattiglov, og som hovedsagelig skulle løse et problem for samfundet, blev i 1933 til en sociallov, i 1973 til en bistandslov og fra 1998 til lov om social service. Med denne sidste formulering antydes, at myndighederne er til for at yde service til borgerne, som om de var kunder i en butik. Talen om borgerne som forbrugere signalerer også, at de offentlige ydelser er til for at skabe gode liv for borgerne, give dem det, de ønsker, snarere end at sikre samfundets vel, sammenhængskraft eller en anden fælles interesse. Pligterne over for samfundet bliver færre, og der er stort set kun rettigheder tilbage.

Helt var de fælles interesser dog ikke forsvundet som begrundelser. Soci-

aldemokratiet motiverede i sit arbejdsprogram fra 1992 indsatsen for befolkningens sundhed både med, at den var et middel til at opnå et bedre samfund, og at den skabte gode liv for borgerne, og at „et aktivt og demokratisk samfund er helt afhængigt af velfungerende mennesker“ (*På menneskets vilkår*, 1992: 69.)

Hensynet til den enkeltes valgfrihed blev fremført som begrundelse for indførelse af fosterdiagnostik i 1970'erne for at undgå fødsel af uønskede børn (Koch, 1996: 2, 242), hvorimod det i 1930'erne var hensyn til samfundet, der begrundede tvangssterilisationer for at opnå det samme. Når man netop på dette område i mellemkrigstiden, men ikke i 1990'erne, kunne argumentere med samfundshensyn, hang det dog også sammen med, at de arvelige lidelser, man forholdt sig til i 1920'erne og 1930'erne, var knyttet til socialt marginaliserede grupper, åndssvage, alkoholikere, vagabonder mv., mens det i forbindelse med fosterdiagnostikken var den „almindelige“ befolkning, som blev berørt. De grupper, som kunne blive udsat for indgreb på grund af uønskede arveanlæg i 1930'erne, udgjorde en trussel mod de øvrige borgere, på samme måde som smitsomt syge, der kunne udsætte andre for sygdom. Den tvang, man længe havde brugt over for disse grupper, var begrundet i samfundsinteresser, ikke i hensyn til de syge.

Det socialdemokratisk-radikale folkesundhedsprogram fra 1999 var stort set blottet for argumenter for en øget indsats for folkesundheden. Henvisninger til den relativt lave middellevetid var hyppige, men det blev ikke eksplicit sagt, hvorfor det var et problem, at den var lavere end i andre lande. Formodentlig har national prestige og måske også bekymring for en „svækkelse“ af nationen spillet ind, ud over ønsket om at skabe gode liv for borgerne – middellevetiden blev set som en international konkurrenceparameter. Den markante reaktion, som erkendelsen af den langsomme udvikling i danskernes middellevetid gav anledning til, viser, at det nationale selvbillede var blevet rystet, i hvert fald hos politikere. De få steder, hvor initiativer begrundedes i programmet fra 1999, blev der sagt, at det både handlede om at sikre den enkelte borger et godt liv og om at få økonomisk udbytte: „Der er store helbredsmæssige og økonomiske gevinster ved rygestop – både for den enkelte og for samfundet.“

Den eneste fællesinteresse, der konsekvent er blevet fastholdt gennem hele århundredet, er hensynet til de offentlige kasser. Det konservative folketingsmedlem Henriette Kjær udtrykte i debatten om folkesundhedsprogrammet i 2000 håb om, at indsatsen ville føre til både gode liv og store besparelser: „Det vil give den enkelte borger bedre livskvalitet og forhåbent-

lig et længere liv, og samtidig tror jeg, det vil spare samfundet for enorme summer i udgifter til hospitalsindlæggelser og medicin“ (*Folketingstidende*, 1999-2000: 3290). I 2002 skrev den borgerlige regering om de folkesygdomme, den ville forebygge: „Det er sygdomme, der har store menneskelige omkostninger, og samtidig koster milliarder for det danske sundheds- og socialvæsen“ (Regeringen, 2002: 32). De økonomiske overvejelser kan nogle gange give samfunds- eller statsinteressen forrang. Når det diskuteredes, om rygerne koster samfundet mere end ikke-rygerne, kan det se ud, som om borgerne kun bliver set som en udgift og ikke som et mål for statens aktiviteter.

Endnu i 1980'erne kunne de økonomiske interesser i at begrænse de offentlige udgifters størrelse begrunde, at individets frihed måtte tilsidesættes. Den borgerlige regering skrev i sit forebyggelsesprogram fra 1989, at den enkelte måtte acceptere begrænsninger i friheden: „Den enkelte må i et vist omfang acceptere regler og begrænsninger på områder, hvor konsekvenserne ikke blot rammer den enkelte, men også hviler tungt på fællesskabet“ (Regeringen, 1989). Det betød, at adfærd, der belastede fællesskabet, skulle begrænses. Dette var dog undtagelsen. Det almindelige var, at foranstaltninger begrundedes med, at de ville skabe gode liv for de enkelte borgere.

Økonomiske argumenter har dog ikke altid været gangbare. Inden for sundhedssektoren har der været stor modstand mod at anlægge økonomiske betragtninger, hvilket bl.a. kritikken af djøficeringen af sundhedsvæsenet var udtryk for. Da fosterdiagnostikken blev indført i 1970'erne, var det væsentligste argument dog, at den kunne spare penge (Koch, 1994). At den sparede lidelser og gav forældrene valgmuligheder blev anset for sekundære gevinster. De økonomiske argumenter er senere blevet nedtonet eller ligefrem afvist i forbindelse med fosterdiagnostikken (Koch, 2003).

I visse situationer indgår samfundshensynet dog centralt i argumentationen på samme måde som i 1930'erne, nemlig når det gælder indgreb over for marginaliserede grupper som rockere og indvandrere. Samfundshensynet dukkede således op i forbindelse med den såkaldte rockerlov fra 1996, hvor nogle borgeres rettigheder blev tilsidesat af hensyn til den øvrige befolkning, idet deres ret til at købe og benytte ejendomme blev begrænset. Det samme gjaldt de lovændringer, der blev vedtaget med henblik på terrorbekæmpelse, og den ændring af retsplejeloven fra 2003, der tillod brug af civile agenter mv. i efterforskningen af grov kriminalitet. Her blev retssikkerheden og beskyttelsen af den enkelte borgers integritet reduceret af hensyn til fællesskabet. Som vist ovenfor kan også svage borgeres, f.eks. bistandsklienters, ret-

tigheder til frit at forme deres liv reduceres af hensyn til fællesskabet. Det samme gælder indvandrere og flygtninge. Begrænsningerne i deres handlemfrihed begrundes ofte med hensynet til fællesskabet. Ændringerne i politikens begrundelse i retning af mere at handle om den enkeltes velfærd, gælder tilsyneladende især for de tiltag, som har betydning for de såkaldt almindelige borgere.

I det omfang der i dag refereres til et fællesskab, er det imidlertid defineret anderledes end tidligere. Henvisningen sker i dag i højere grad til et samfund, som kan sikre borgernes velfærd, end til en fælles sag som fædrelandet eller nationen.

#### ARGUMENTER FOR AT FÅ BORGERNE TIL AT ÆNDRE ADFÆRD: SAMFUNDSSIND ELLER EGENNYTTE

Ændringerne i politikens begrundelse ses også i de budskaber, der rettes direkte til borgerne enten fra politikere eller, oftere, fra myndigheder med henblik på at få borgerne til at ændre adfærd.

I 1930'erne mente politikerne tilsyneladende, at appeller til borgernes samfundssind ville have effekt. Det kunne være hensynet til de kommende slægter: „Dog vigtigst af alt er Spørgsmaalet om, hvordan Slægtens Sundhed sikres, hvad vi kan gøre for, at de Slægter, som følger efter vor, bliver endnu sundere“ (*Den store Sundhedsudstilling*, 1939: 21). I en bog, som blev udgivet i 1942 af den socialdemokratiske organisation Arbejdernes Oplysningsforbund, stod, at man ville skabe „en stærkere og sundere Slægt, og det er jo det, der i Virkeligheden er det egentlige Maal for alle Bestræbelser“ (Johansson, 1942: 177). Her menes mere med slægt end familie, begrebet dækker snarere folket eller befolkningen. Begrebet „vort folk“ blev også brugt: „Det er enhver Pligt at gøre en Indsats for at bevare vort Folks Sundhed, der er det bedste Aktiv i en usikker Verden“ (Roholm, 1944), hed det i en pjece fra 1944 om smitsomme sygdomme; den blev trykt i 570.000 eksemplarer.

Myndighederne forventede tilsyneladende, at borgerne ville handle som foreskrevet, når der blev appelleret til borgernes omsorg for deres by og deres land, til en ansvarsfølelse over for fællesskabet. I en husstandsomdelt pjece fra 1946 hed det, at „vi er nødt til at gøre Dem klart, at De paatager Dem et personligt Ansvar ved ikke at lade Dem undersøge – et Ansvar ikke alene over for Dem selv, Deres Familie og Omgangskreds, men ogsaa over for Deres By og Deres Land“ (*Bekæmp Tuberkulosen*, 1946). Man forudsatte således, at der var en ansvarsfølelse over for fællesskabet.



I dag er det egennyttens, myndighederne oftest appellerer til, hvis man til egennyttens også regner omsorg for egne børn. Det siges, at det er en god idé at dyrke motion, fordi „man får det bedre både med sig selv og andre“ (Sundhedsstyrelsen, 1997), eller at lade være med at ryge, fordi „kvinder, som har røget i mange år, ser ældre ud end kvinder, der ikke har røget“ (*Graviditet og rygning*). Der er mange budskaber i sundhedsoplysningen om, hvilke sygdomme man risikerer at få, hvis man ikke lader være med at ryge, spise usundt og være fysisk inaktiv. Derimod står der ikke noget om, at man har ansvar eller forpligtelser over for samfundet, de offentlige kasser, landet eller befolkningen.

Hensynet til de nærmeste omgivelser inddrages dog, når politikerne søger at få folk til at ændre adfærd. Borgerne bliver opfordret til at udvise en sundhedsgavnlig adfærd, fordi den kan have betydning for andre, dels ved direkte at påvirke andres sundhed, eksempelvis gennem at udsætte dem for passiv rygning, dels ved at det bliver lettere at udvise sund adfærd, hvis alle gjorde det. Den socialdemokratisk-radikale regering talte for, at borgerne ikke kun skulle undlade at skade deres medmennesker, men at de også havde medansvar for disses sundhed. I Folkesundhedsprogrammet fra 1999 hed det, „at sundhedsundervisningen giver eleverne en bedre baggrund for at handle for at fremme egen og andres sundhed“ (Regeringen, 1999: 77). Den borgerlige regering var i 2002 inde på samme tankegang: „Men vi må være klar over, at vores valg har konsekvenser for os selv og kan påvirke andre – i positiv eller negativ retning“ (Regeringen, 2002: 6). Politikerne appellerede på den måde både til det autonome individ, som havde egen „velfærd“ som mål, og til et socialt ansvarligt individ. Ansvarligheden forventedes dog især udvist over for de mennesker, som man kom i direkte kontakt med, ikke over for hele befolkningen, slægten eller samfundet.

#### HVAD BETYDER DEN ÆNDREDE ARGUMENTATION?

Den beskrevne udvikling, hvor fællesskabets interesser bliver mindre vigtige som argument i den politiske debat, bygger først og fremmest på eksempler fra det sundheds- og socialpolitiske område. Det er ikke sikkert, at man finder en lige så tydelig udvikling inden for andre sagområder. Alligevel er der grund til at se på implikationer af den ændrede argumentation.

For det første kan man spørge, om modstillingen mellem fællesskabet eller samfundet på den ene side og individet på den anden side giver mening. Fællesskabet består af individer, og stort set ingen individer lever uden for

fællesskaber. Individ og fællesskab forudsætter således hinanden. Politikernes forskellige begrundelser kan være udtryk for forskellige opfattelser af individet, hvor man enten ser individet som et socialt væsen, som en del af et eller flere fællesskaber, og hvor der derfor er sammenfald mellem fællesskabets og den enkeltes interesser, eller hvor man ser den enkelte som isoleret. Når der i dag næsten kun argumenteres for hensyn til individets velfærd, kan det være udtryk for en bagvedliggende forestilling om, at samfundets velfærd er summen af de enkelte borgeres velfærd og altså ikke en modsætning, men måske nok udtryk for et mere atomiseret syn på individerne. I visse situationer kan forestillingen om sammenfald af interesser og ønsker dog ikke opretholdes, som når der sker indskrænkninger i den enkeltes handle- og bevægelsesfrihed. Når det handler om indgreb over for marginaliserede grupper, lader det til, at fællesskabets interesser har stor legitimitet som begrundelse også i dag.

Hvis det er en reel modsætning, kan man spørge, om den ændrede måde at argumentere på er udtryk for, at sammenhængskraften, fællesskabsfølelsen, i samfundet er svækket, og om politikerne er med til at forstærke udviklingen gennem deres retorik. Eller om der kun er tale om en ændret sprogbrug, som ikke nødvendigvis er udtryk for en anderledes holdning til fællesskabet. Vil det gå så galt, at borgerne bliver som mågerne i den norske sanger Odd Børretzens sang „Jeg hater måker“? De slås om maden, så den falder i vandet og synker, og ingen af dem får glæde af den. „Kort sagt: Måker ejer ikke samfundssind.“ De mister derfor i sidste ende de goder, de kunne opnå ved at prioritere fællesskabet højere, men måger er jo ikke mennesker. Man kan også spørge, om det gør noget, at holdningerne tilsyneladende er ændret. Kan demokrati og andre samfundsfunktioner fungere lige så godt ud fra egennytte som ud fra samfundssind?

## **INDIVIDET ELLER FÆLLESSKABET?**

Dette kapitel har fokuseret på forholdet mellem den enkelte borger og fællesskabet. Med hensyn til retten til at definere det gode liv og bestemme, hvordan borgerne skal opføre sig, kan man se en tilsyneladende paradoksals udvikling hen imod, at politikerne giver borgerne større muligheder for at bestemme og samtidig i stigende omfang søger at påvirke valgene. Begge fænomener kan i sidste ende ses som styringsmekanismer. Det viser sig bl.a. ved, at når borgerne ikke forvalter friheden og autonomien som tilsigtet, det vil sige handler ansvarligt, bliver andre styringsformer taget i brug. Den

beskrevne udvikling kan imidlertid også ses ud fra en helt anden og mere positiv vinkel, nemlig som udtryk for den omsorgsfulde stats virke. Politikerne handler ud fra omsorg for borgerne med henblik på at skabe så gode vilkår for dem som muligt. Der er heller ingen grund til at tro, at de fleste borgere er imod, at meget bliver lagt til rette i deres liv. Men der er selvfølgelig altid både for politikere og borgere et spørgsmål om, hvornår omsorgen bliver til utidig indblanding og formynderisk, og hvornår friheden bliver usolidarisk og udtryk for svigt.

Vi har inden for social- og sundhedsområdet iagttaget en udvikling væk fra fremhævelse af fælles interesser både i den politiske debat og i myndighedernes henvendelser til borgerne. Spørgsmålet er her, om politikerne ved så ofte at appellere til egeninteresse i stedet for til samfundssind er med til at undergrave det fællesskab, som er grundlaget for omsorgen.

## NOTER

- 1 Hvornår man kan tale om en velfærdsstat i Danmark er til diskussion. Uanset om man lægger vægt på de offentlige ydelser i form af skoler, sygehuse o.l. eller i form af økonomiske overførsler som fattig- eller bistandshjælp, pensioner og sygedagpenge, har de deres forløbere i det 18. og 19. århundrede, men de fik først større omfang i løbet af det 20. århundrede.
- 2 Her bruges institutioner som i dagligsproget om de synlige institutioner, dvs. om dem, som findes i bestemte bygninger.
- 3 Stigningen skyldes ikke en vækst i antallet af børn og unge, tværtimod. I 1980 var der 1,24 millioner børn og unge under 17 år, i 1990 var der 1,02, og i 1999 var der 1,08 (*Statistisk Årbog*, 1999).

## DE UTÅLMODIGE BESLUTNINGSTAGERE

*Mange politiske beslutninger er reaktioner på enkeltsager, ikke sjældent lovgives der på sektorområder via finansloven, ofte besluttet lovgivningen som en del af større lovpakker, og hastigheden i den politiske beslutningsproces er høj. Politiske beslutninger træffes under vilkår præget af et stort pres på den politiske dagsorden; den politiske kommunikation er stærkt præget af medialisering; og som led i den stadige reproduktion af vælgergrundlaget springer politikerne velvilligt med på den hurtige beslutningsmølle. Omvendt er lovgivning i „pakker“ et bevidst forsøg på at koble offentligheden fra. Konsekvenserne kan være lovgivning, der er dårligt forberedt, og politiske debatter, der ikke giver tid til, at offentligheden inddrages.*

Den 6. februar 2001 var 25-årsdagen for den danske lov om ligeløn. I den anledning foreslog LO's næstformand, Tine Aurvig Brøndum, i en kronik i *Aktuelt*, at barselsorlov for fædre blev udvidet til 3,5 måneder, som ikke skulle kunne anvendes af mødre. Der var ikke mange reaktioner på forslaget, og mindre end to uger efter afviste Venstres politiske ordfører, Ulla Tørnæs, i *Kristeligt Dagblad* at udvide barselsorloven med henvisning til behovet for arbejdskraft. En forlængelse af barselsorloven havde været diskuteret, siden orloven var blevet forlænget til 26 uger i 1997, men den var ikke højt placeret på den politiske dagsorden, og der tegnede sig ikke noget politisk flertal for forslaget. Situationen ændrede sig helt den 8. marts – mindre end tre uger efter Ulla Tørnæs' afvisning. *Politiken* bragte på forsiden et interview med Venstres formand, Anders Fogh Rasmussen. Intervieweren foreholdt oppositionens leder, at han i en debatbog året forinden havde udtalt, at barselsorloven skulle forlænges til et år. Det valgte han at stå ved, antagelig fordi han derved også kunne genere regeringen. Medieomtalen var betydelig, og med ét rykkede spørgsmålet om barselsorlovens længde fra en lidt søvrig placering blandt mange andre spørgsmål op til et højt politiseret spørgsmål, som SR-regeringen måtte forholde sig til. To måneder efter interviewet med

Anders Fogh Rasmussen var der nemlig flertal uden om regeringen for en forlængelse af barselsorloven, og 12 måneder – og et regeringsskifte – senere var den udvidede orlov vedtaget af Folketinget (Borchorst, 2002: 101ff.).

Beslutningsprocessen om den forlængede barselsorlov var synligt præget af medierne og timingen af sagen. Det var *Politikens* interview med oppositionslederen og det folketingsvalg, som skulle komme inden for et år, som fik sagen til at flytte sig fra et mindre til et stort politisk spørgsmål. Placeringen af forsidehistorien på kvindernes internationale kampdag synes ikke afgørende for sagens forløb, men er nok et lille ekstra krydderi.

Det er nærliggende at forestille sig, at mediernes ændrede rolle har konsekvenser for den måde, hvorpå de politiske beslutninger træffes. Men der er også andre ændringer i de politiske institutioner, som kan have konsekvenser for de politiske beslutningers forløb. Fortiden sætter sine dybe spor i nutidens beslutninger, men der sker også forandringer i den politiske og administrative beslutningsproces' betingelser, som præger beslutningernes form og indhold. Det er disse forandringer og deres konsekvenser, som er i fokus i dette kapitel.

Påstanden er, at den politiske beslutningsproces i stigende grad er et resultat af politiseringen af enkeltsager, af lovgivning i pakker og af en større hastighed i den politiske beslutningsproces.

Kapitlet har i nogen grad en impressionistisk karakter. Vi har ikke for alle de omtalte aspekter systematiske undersøgelser, der viser, hvordan den politiske beslutningsproces har ændret karakter, men vi peger på en række træk, der kan tolkes i den retning, ligesom vi bruger eksempler til at illustrere udviklingen.

Påstanden er ikke, at man for 25 eller 35 år siden kun traf politiske beslutninger, som var et resultat af grundige undersøgelser af et givet problems nøjere beskaffenhed, af valg mellem de omhyggeligt undersøgte mulige måder, hvorpå problemet kunne løses, og af fastholdelse af den politiske opmærksomhed fra problemidentifikation til implementering. I det hele taget skal man ikke tro, at ret mange vigtige politiske beslutninger har været eller bliver truffet på baggrund af sådanne *rationelle* processer. Påstanden er heller ikke, at man i dag kun træffer politiske beslutninger som et resultat af kaotiske beslutningsprocesser, båret af kortsigtet tænkende politikere, der drives rundt i manegen af pressen. Påstanden er, at man i dag oftere finder træk af den flygtige, hastige og utålmodige beslutningsproces end tidligere.

Første led i argumentationen er at pege på nogle af de forandrede træk, som kendetegner den politiske beslutningsproces. Dernæst diskuterer vi, hvorledes en række institutionelle ændringer har befordret denne udvikling.

## DEN PRESSEDE POLITISKE BESLUTNINGSPROCES

Man kan skelne mellem forskellige typer dagsorden. Bredt kan man tale om *den politiske dagsorden*, som består af de emner, som beslutningstagere, eksperter, interesseorganisationer, medier og befolkning drøfter med henblik på at påvirke de politiske beslutninger. *Beslutningsdagsordenen* er den del af disse emner, som beslutningstagere – det vil her sige embedsmænd, ministre og Folketing – beskæftiger sig med (Kingdon, 1984; Borchorst, 2002). Der er til enhver tid et utal af sager på den politiske dagsorden. Forskellige aktører kæmper for at få deres sager optaget på beslutningsdagsordenen, men der er grænser for, hvor mange sager embedsmænd og politikere kan håndtere ad gangen. Derfor er der konstant pres på beslutningstagernes opmærksomhed og kapacitet.

### DE MANGE ENKELTSAGER

Der træffes hver dag tusindvis af beslutninger i den offentlige sektor. Langt de fleste af dem kommer aldrig til offentlighedens kendskab. De vedrører den offentlige sektors drift, eller de er afgørelser af borgeres eller virksomheders sager. De foregår inden for rutinepolitikens rammer, hvor et veldefineret antal aktører træffer beslutninger, der er ganske forudsigelige, når man kender deres præmisser. Skattemyndighederne træffer afgørelser om borgernes skattemæssige slutopgørelser, børn indskrives i daginstitutioner, flygtninge tilkendes asylstatus, eller de får afslag på deres ansøgning om asyl.

Det sker også, at der brydes med de vante beslutningsgange. Sager kommer i medierne, antallet af aktører vokser, og de mennesker, der normalt har monopol på at træffe de pågældende beslutninger, har ikke længere kontrol over beslutningsprocessen. De vante institutionelle rammer sprænges (jf. Baumgartner & Jones, 1993). Derfor ender sådanne beslutningsforløb også ofte med beslutninger, som er uforudsigelige – i hvert fald anderledes, end man ville forudsige på baggrund af et forhåndskendskab til sagens karakter, de relevante aktører og de kendte spilleregler for sager af den type. Cohen, March og Olsen (1972) satte endda med *skraldespandsmodellen* en fængende, men ikke særlig præcis, etikette på denne type forløb, hvor *aktører, problemer og løsninger* normalt flyder i ret uafhængige strømme, som indimellem kobles sammen som et resultat af *anledninger*.

En række sager, hvor de vante institutionelle rammer sprænges, er allerede veldokumenterede. I en sag om dryssende karlitlofter blev det århusianske byråd presset af medier, eksperter og bekymrede forældre til en løsning på

karlitpladeproblemet, en løsning som var både dyr og dårlig (Riiskjær, 1988). I sagen om hiv-smittede blødere, der fik tilkendt erstatning, selv om der ikke var begået myndighedsfejl, der berettigede hertil, blev ikke blot politikerne, men også pressen løbet over ende (Albæk, 1999). I 1986-87 fik det *grønne flertal* uden om den daværende borgerlige regering under en kaotisk beslutningsproces sat vandmiljøet på dagsordenen og en mange milliarder kroner dyr plan på det offentliges, virksomhedernes og borgernes budgetter (Andersen & Hansen, 1991).

Så klare eksempler på beslutningsprocesser, der kommer ud af kontrol for beslutningstagerne, fordrer en særlig kombination af presse, timing, problemets karakter (miljø, børn, sundhed) og kalkulerende aktører. De er derfor relativt sjældne.

Men det sker ikke så sjældent, at politikerne handler på baggrund af sager, hvis kerne er problemer med den herskende tingenes tilstand, herunder eksisterende reglers urimelighed. Med afsæt heri omformer typisk oppositionen sagen til et spørgsmål, der som minimum kræver en ministers indgreb og ofte også, at det pågældende regelgrundlag laves om.

En af de nyheder, der kom frem i den nyhedsuge i november 1999, som Anker Brink Lund (2002: kap. 3) har undersøgt, var en dokumentarudsendelse, som DR viste på tv i den bedste sendetid, *De riges paradis?* Udsendelsen dokumenterede en række eksempler på rige mennesker, som levede i strandvejsvillæer og kørte i store Mercedeser, som overvejende blev finansieret af skattevæsenet. I første omgang afviste skatteministeren, at der skulle være behov for ændringer af lovgivningen, men efter nogen tids diskussion besluttes det at ændre reglerne. Et halvt år senere vedtager Folketinget ændringer af lovgivningen, som siden hen kritiseres af bilforhandlerne for at omhandle en misundelsesafgift, fordi indgrebet havde videre konsekvenser end blot at få stoppet, hvad der forekom som en urimelig, men lovlig skattefidus.

Midt under Socialdemokratiets kongres i september 1996 affyrer nogle rockere en panserværnsgranat mod en anden gruppe rockeres tilhørssted. Om Birthe Rønn Hornbech (1997: 98ff.) har ret i, at den efterfølgende vedtagelse af *Lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme* – den såkaldte rockerlov – var et udtryk for statsministerens ønske om at vise handlekraft, ved vi ikke noget om. Men allerede den 1. oktober – ved Folketingets åbning – annoncerer regeringen et indgreb mod rockerne. 15. oktober er loven vedtaget og stadfæstet.

Flygtninge og indvandrere synes at være et godt område for at ændre

eksisterende regler med udgangspunkt i enkeltsager. Adamsen (1998: 48ff.) beretter om Ali, som angiveligt skulle have tre koner og modtage kr. 631.724 i bistandshjælp. *Ekstra Bladet* brugte sagen som anledning til en større kampagne rettet mod flygtninge og indvandrere. Undervejs i sagen måtte indenrigsminister Karen Jespersen love, at noget sådant ikke måtte kunne ske igen.

I foråret 1992 vedtog Folketinget en lov, der gav opholdstilladelse til statsløse palæstinensere, der havde opholdt sig mere end 12 måneder i Danmark. Baggrunden var, at en gruppe palæstinensere, som havde fået afslag på deres ansøgning om opholdstilladelse, og som justitsministeren ikke ville bevilge opholdstilladelse af humanitære grunde, havde besat dele af Blågårds Kirke på Nørrebro. Loven gjaldt kun den nævnte gruppe og ikke andre flygtninge, som havde opholdt sig i Danmark gennem en lige så lang periode. Sagen gav anledning til en større debat om *særlove* (Hornbech, 1997; Clausen, 2002; Rüdiger, 2003).

I efteråret 2002 og foråret 2003 behandlede Folketinget et beslutningsforslag, henholdsvis et lovforslag om forbud mod omskæring af piger. Debatten var stormfuld, og mange forslag, herunder til hvordan kommunerne skulle kontrollere, at omskæring ikke havde fundet sted, blev sat i søen. Undervejs kom det dog frem, at der ikke var dokumenterede eksempler på piger, som var blevet omskåret efter ankomsten til Danmark (Socialministeriet, 2003: 20; *Weekendavisen*, 31. I. 2003).

Også spørgsmål, der vedrører den offentlige servicesektor, synes velegnede som udgangspunkt for beslutningsforløb, der med afsæt i enkeltsager afføder beslutninger, som skal tage højde for problemer i de eksisterende regler. Der er utallige eksempler herpå. Et af dem er den kampagne, som *Jyllands-Posten* indledte 2. juledag 1999 om beboernes forhold på plejehjemmene. Historien om, at de gamles bleer på et plejehjem i Odder angiveligt blev vendt, når beboerne kun havde tisset i dem, var til at forstå. Og den var medvirkende til, at Folketinget i maj 2001 vedtog regler om skærpet tilsyn med plejehjem.

#### LOVGIVNING I PAKKER

Det er antagelig ikke kun kynisme, der får danske regeringer til i stigende grad at inkludere substantiel lovgivning som en del af finanslovsforligene. Men kynisme spiller nok en rolle. I 1990'erne er finansloven blevet brugt som anledning til at gennemføre en række reformer, som regeringen af en eller anden grund ikke har villet indgå separate aftaler om. Mest berømt er



finanslovsforliget for finansåret 1999, hvor regeringen og en del af oppositionen indgik en aftale om en reform af efterlønsordningen, som efterfølgende fik alvorlige konsekvenser for Socialdemokratiet (Ræbild & Spangsborg, 2001). Efterlønsforliget var nok et ekstremt eksempel på en reform gennemført som en del af et finanslovsforlig, men der er faktisk i 1990'erne sket en markant ændring af finanslovsforligenes indhold.

Finanslovsforlig må naturligvis indebære ændringer i forhold til det eksisterende budget. Finansloven er et væsentligt instrument for enhver regering. Traditionelt har finansloven også indebåret ændringer af de ikke-lovbundne udgifter og justeringer i de lovbundne udgifter, eksempelvis ved ændringer af forskellige satser. Det nye er, at finanslovsforligene indebærer væsentligt stærkere indgreb i lovgivningen på en række områder.

Jørn Loftager (2004) har undersøgt, i hvilket omfang finanslovsforligene siden 1970'ernes begyndelse har indebåret større reformer. Han skelner mellem 1., 2. og 3. ordens-reformer, hvor førstnævnte alene indebærer, at der sker ændringer i økonomiske satser, 2. ordens-reformer indebærer, at der sker ændringer i såvel satser som de anvendte instrumenter, mens 3. ordens-reformer indebærer ændringer i satser, instrumenter og mål. I 1970'erne er der kun registreret ét år, 1974, hvor der er gennemført mere end en 1. ordens-ændring som led i et finanslovsforlig. Det drejede sig om en tvungen opsparing. Det samme gælder for 1980'erne, hvor finanslovsforliget for 1983 indebar indførelsen af en afgift på pensionsfondenes renteindtægter, den såkaldte realrenteskat. I modsætning hertil har syv ud af ti finanslovsforlig i 1990'erne indebåret 2. ordens- eller 3. ordens-reformer – det sidstnævnte dog kun et enkelt år, 1999 (efterlønsreformen). Kun finanslovene for 1990, 1991 og 1994 har ikke indebåret større reformer.

Tendensen til at lovgive i pakker findes også uden for finansloven. I forbindelse med en anden undersøgelse har Christiansen & Nørgaard (2003a: 230-233) i en række udvalgte år fra 1913-1999 for bestemte ministerområder undersøgt samtlige vedtagne love. Mens der i hele århundredet er mange eksempler på, at lovgivning på ét område afføder tekniske ændringer i anden lovgivning, er det et nyt fænomen, at love af substantiel karakter er en del af større pakker. Men her rækker den nye tendens tilbage til 1960'ernes slutning. Mens kun 17 ud af 186 undersøgte love i perioden 1913-1963 er substantielle love, som er en del af en større pakke, gælder det samme for 110 ud af 266 love i perioden 1967-1999. Tilbøjeligheden til at klumpe forskellige elementer sammen i lovpakker er altså ikke ganske ny, men dog overvejende noget, vi har set inden for de seneste 30-35 år.

Det er ikke umuligt, at tilbøjeligheden til at behandle love i større pakker hænger sammen med en stigende vægt på synlighed og hurtige resultater. I hvert fald er efterløns sagen et eksempel på en beslutning, der nok gennem nogen tid har rumlet i daværende finansminister Mogens Lykketofts og et par andre centralt placerede beslutningstageres hoveder, men offentligheden havde ingen anelse om, at et indgreb var på vej. Det kaotiske forløb efter offentliggørelsen af forliget, hvor offentligheden fik snart den ene, snart den anden melding om de nye regler, viser også, at forberedelsen af reformen lod meget tilbage at ønske (Kristiansen & Ræbild, 2001).

Nyere eksempler er der mange af. I juni 2003 vedtog Folketinget en ændring af retsplejeloven, der blandt andet giver mulighed for at bruge politiagenter og tillade anonyme vidner i retssager (*Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven. (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet)*). I såvel offentligheden som i høringssvarene til lovforslaget blev det stærkt kritiseret fra domstolene og advokatkrede, at så principielle spørgsmål blev afgjort uden et grundigere forarbejde end det, der var gennemført af en arbejdsgruppe med repræsentanter for politi og anklagemyndighed (Justitsministeriet, 2003). Den tidligere højesteretspræsident, Niels Pontoppidan, udtalte i *Politiken* (15.5.2003), at forslaget var så principielt, at det burde undergives fornyet behandling i et udvalg. Det synes justitsministeren ikke at have ment var nødvendigt, for lovforslaget blev vedtaget inden Folketingets sommerferie.

Det er ikke kun borgerlige regeringer, der har travlt, når sager drejer sig om rockere. Den ovenfor omtalte rockerlov, der indebar ganske principielle overvejelser om muligheden for, at politiet kan forbyde bestemte personer adgang til bestemte ejendomme, blev stadfæstet 14 dage efter, at den var fremsat, og godt en måned efter, at den begivenhed, der varslede lovindgrebet – et rockerangreb med en panserværnsgranat – havde fundet sted.

I kapitel 13 har vi kort omtalt den inddelingsreform, som i 1970 førte til den kommunale og amtskommunale inddeling, som vi kender i dag. Beslutningsforløbet frem mod inddelingsreformen var præget af væsentlig længere forberedelse end den, der synes tilkendt den kommunalreform, der muligvis kommer i kølvandet på det arbejde, som Strukturkommissionen nedsat 1. oktober 2002 færdiggør med udgangen af 2003. Ikke desto mindre var der allerede før Strukturkommissionens nedsættelse politikere, der mente, at en kommission var overflødig, og at man skulle skride til handling med det samme (*Berlingske Tidende*, 8.8.2002).

Ønsket om hastigere beslutninger synes også at have sat sig mere generelle spor i lovforbere­delsen. Gennem de seneste 25 år er brugen af beslutningsforberedende udvalg stærkt og monotont reduceret (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5). Det kan der være flere forklaringer på. En af dem er, at ministre og embedsmænd ønsker at holde interesseorganisationerne på arms afstand af lovforbere­delsen. En anden – som Lars Nord­skov Nielsen (1999: 183) peger på – er „... den hurtigløbende registrering i medier og organisationer og hos politikere af såkaldte presserende behov for ny lovgivning ...“. Og hastighed har aldrig været lovforbere­dende kommissioners styrke. Vælgerne – tror poli­tikerne – vil se resultater, og så må de jo gerne se, at det er øjeblikkets politike­re, der leverer dem. Den politiske cyklus synes kortere end før.

#### BESLUTNINGER UNDER NYE VILKÅR

I det følgende beskriver vi nogle af de vilkår, som kan være med til at forkla­re den pressede politiske beslutningsproces, herunder de mange enkeltsager, brugen af pakkeløsninger og den hastige beslutningsproces. Vi beskriver først de mange, der retter deres krav mod de politiske beslutningstagerne, der­næst formidlerne af budskaberne – pressen – og endelig beslutningstagerne, der nogle gange vælger at spille med på pressens betingelser og på andre tidspunkter helt søger at undgå offentligheden.

#### DE MANGE KRAVSTILLERE

En oplagt forklaring på den pressede dagsorden er den forholdsvis enkle, at der som følge af en stigende offentlig opgaveportefølje er et større udbud af sager, der – med velvillige aktørers hjælp – presser sig på for at få plads på den politiske dagsorden og dermed også beslutningsdagsordenen.

I 1960 havde Danmark en offentlig sektor, der målt ved udgiftstrykket var noget mindre end gennemsnittet for OECD-landene. I dag har vi en langt større offentlig sektor, der relativt hører til de største blandt OECD-lande­ne. Den har udvidet sine serviceydelse­r til at dække en lang række aspekter af borgernes liv – fra vugge til grav. Det øger omfanget af de sager, som pres­ser sig på for at blive optaget på den politiske beslutningsdagsorden, og det øger mulighederne for, at der kan laves enkeltsager på sager om den offentli­ge institutionsdrift.

Det er ikke kun den offentlige sektors størrelse, som den kan måles ved budgetterne eller antallet af ansatte, der er vokset stærkt. Den *usynlige stat* (jf.

Christensen, 1991) – eller den regulerende stat – har enorm indflydelse på samfundet gennem regulering af borgernes, virksomhedernes og andre myndigheders aktiviteter, og den synes at have en egen indbygget logik, hvor regulering afføder mere regulering (Christensen, 1991; Rüdiger, 2003). Den moderne miljøregulering er ikke mere end 30 år gammel, men er karakteriseret ved et væld af regler, som næppe nogen enkeltperson har overblik over. I en bog om den danske affaldsregulering fylder alene oversigten over de gældende regler på affaldsområdet 21 sider (Basse, 1997). Og alene miljøproblemer og deres løsning kan fylde pænt på den politiske dagsorden og beslutningsdagsordenen – og har indimellem også gjort det.

Også den teknologiske udvikling har bidraget til at presse den politiske beslutningsproces. Eksempelvis må den offentlige regulering til stadighed udvikles som følge af udviklingen inden for mikrobiologien og nye medicinske teknologier. Manipulation af menneskelige kønsceller, genmanipulation og screening for mulige arvelige sygdomme udfordrer vante forestillinger og etiske grænser og rejser spørgsmål, der ikke kan besvares på basis af erfaringer – for de findes ikke. Og politikerne accepterer ikke længere, at lægerne alene træffer beslutninger på disse områder.

En tilsvarende betydning har den politiske internationalisering haft. Det gælder de mange sager, som kommer på den danske politiske dagsorden via EU – og det er ganske mange (jf. kapitel 18) – og det gælder Danmarks andre internationale forpligtelser, hvor en hastigt ændret geopolitik bringer spørgsmål som dansk deltagelse i fredsskabende og fredsbevarende missioner og deltagelse i Irak-krigen på den politiske dagsorden. Det gælder også spørgsmål som flygtninge og indvandrere, hvor udformningen af den danske politik må foregå inden for rammerne af de konventioner, som Danmark har ratificeret.

Væksten i den offentlige sektors opgaver og den politiske internationalisering giver grobund for en dagsorden, som presses til stadighed. Sagerne kommer imidlertid ikke på beslutningsdagsordenen af sig selv. Der er nogen, der skal ønske dem derhen.

Det gør repræsentanter for interesseorganisationer, for de offentlige organisationer, eksperter og andre meningsproducenter. Den offentlige sektor beskæftiger 8-900.000 mennesker, lidt afhængigt af hvordan man opgør det, og den beskæftiger omkring en tredjedel af arbejdsstyrken. Deres beskæftigelse og arbejdsvilkår er afhængige af de budgetter, som beslutes af Folketing, amtsråd og kommunalbestyrelser. De offentlige organisationer er ikke neutrale i budgetprocessen. Universiteterne, skolerne, plejehjemmene og børnehaverne har alle velbegrundede krav om særlig opmærksomhed i

prioriteringen af knappe offentlige midler. Og det er ikke altid klart, hvor kravene fra de offentlige organisationer hører op, og hvor kravene fra personaleorganisationerne begynder. Universitetslærernes fagforeninger, Danmarks Lærerforening, Forbundet af Offentligt Ansatte og Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund har gode argumenter for, hvorfor det vil gavne klienterne og landets fremtid, hvis man investerer lidt mere i netop deres sektor. Og skulle det knibe, kan studenterorganisationer, elevorganisationer, ældreråd og forældreorganisationer komme med samme budskab. Den kollektive finansiering af den offentlige institutionsdrift indebærer en asymmetri i den udgiftspolitiske beslutningsproces, som giver udgiftstilhængere gode kort på hånden (Kristensen, 1987). Der er konsekvent flere argumenter for flere end for færre offentlige ressourcer.

Kravene mod beslutningstagerne kommer i øvrigt ikke kun fra de offentlige organisationer. Også de erhverv, der nyder godt af offentlige tilskud – landbruget er et eksempel – eller af offentlig regulering, der beskytter mod konkurrenter – apoteker og tandlæger er eksempler – har, hvad de mener er berettigede krav til politikerne.

Væksten i den offentlige opgavevaretagelse skaber ikke blot flere mulige emner, der kan tages op på den offentlige dagsorden. Den skaber også nye aktører, der har interesser i at bringe sager på den politiske dagsorden. Miljøorganisationer spillede en beskedent rolle for skabelsen af den moderne miljøregulering i 1970'ernes begyndelse – der var heller ikke ret mange miljøorganisationer. Til gengæld er der opstået mange miljøorganisationer i kølvandet på miljøpolitikken, og de har som et af deres formål at bringe miljøspørgsmål på den politiske dagsorden. Velfærdsstatens vækst frembringer nye organisationer – klientorganisationer – der som et af deres formål har at bringe egne sager på den politiske dagsorden. For 30 år siden var der et forholdsvis beskedent antal patientorganisationer – i dag er der mere end 150. Af de 155 patientorganisationer, der eksisterede i 1999, var 120 oprettet efter 1980 (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 96-97).

#### BUDBRINGEREN – PRESSEN

Det er allerede vist i kapitel 12, at medierne er kommet til at spille en selvstændig politisk rolle. Vi skal derfor kun ganske kort gengive ræsonnementet her. Løsrivelsen fra de politiske partier og etableringen af en selvforstået rolle som den fjerde statsmagt, hvor medierne er borgernes advokat over for myndighederne, har vidtgående konsekvenser for den politiske kommunikation.

Man taler om medialiseringen af politikken, hvilket betyder, at det er medierne og især de elektroniske, som fastsætter den politiske kommunikations struktur og form. Pedersen og Kjær (2000) (jf. også Pedersen & Horst, 2000) har vist, at der fra 1958 til 1999 sker en ændring i den journalistiske praksis, således at det behandlede stof i langt højere grad får karakter af *enkeltsager*, hvor personer og personkonflikter træder langt tydeligere frem. Det er medierne, der bestemmer, hvem der får adgang og med hvilke budskaber.

Der ligger ikke i denne påstand noget om, at det er bestemte partier eller bestemte budskaber, der privilegeres. Det er de aktører, der forstår at formulere sig på mediernes betingelser, der favoriseres. De interesseorganisationer, eksperter, politikere, offentlige institutionsledere mv., der evner at sende et budskab, der lever op til mediernes hastige rytme, og som kan fremstille komplicerede forhold enkelt, konkret og personificeret, har gode muligheder for at blive hørt. Kan man – i overført eller bogstavelig forstand – få billede på en sag, så den er nem at forstå, har man gode muligheder for at slå igennem. De gispende hummere, der blev vist i *prime time* på tv i dagene op til den egentlige start på forløbet om vandmiljøplanen, var velegnede til at mobilisere en stemning for et indgreb (Andersen & Hansen, 1991). Det samme var de billeder af forældre klædt i rumdragtlignende beskyttelsesbeklædning, der egenhændigt gik i gang med at pille karlitlofter ned fra århusianske daginstitutioner, som *Aarhus Stiftstidende* berigede offentligheden med i dagene op til, at byrådet skulle træffe beslutning om karlitlofternes fremtid (Riiskjær, 1988).

Medialiseringen af den politiske kommunikation ser ud til at fremme enkeltsager og mere komplicerede politiske beslutningsprocesser. En stor presseomtale mobiliserer sagens nære og fjerne interessenter, der bidrager med ny information i et forrygende tempo, hvilket vanskeliggør, at beslutningstagerne kan have overblik over situationen. Erik Riiskjær (1988: 171) diskuterer, hvordan antallet af aktører eksploderer, når en sag kommer ud af rutinepolitikens vante baner.

#### DE VILLIGE MEDSPILLERE

Indimellem fremstilles pressen som synderen, når ansvaret for eksempelvis de mange enkeltsager skal placeres. Pressens rolle har nok ændret sig gennem de seneste 30 år, men det har politikernes også. Medierne sætter betingelserne, men det er ikke nødvendigvis medierne, der skaber sagerne. Og når de gør det, har politikerne mulighed for at reagere på dem med rettidig omhu, frem for at spille med på mediernes præmisser.

I takt med det faldende medlemstal og de svækkede bånd mellem klasse og parti har partierne mistet deres evne til at mobilisere befolkningen. Partierne fungerer ikke længere som en effektiv kommunikationskanal mellem vælgere og politikere. Også de store klasseorganisationer har mistet deres evne til at mobilisere befolkningen. Tidligere tiders stærke sammenhæng mellem erhverv og parti er forsvundet, og eksempelvis arbejderne stemmer i dag hyppigere borgerligt end socialistisk. De veldefinerede bånd mellem klasse, organisation og parti er forsvundet. Vælgerne er mindre trofaste end tidligere, hvis ikke endda troløse. Det øger presset for, at politikerne til stadighed skal reproducere deres vælgergrundlag. Og her kan politikerne bruge pressen. Kampen om plads i medierne er taget til (Hougaard, 2002; Lund, 2002), og politikerne optræder hyppigere i medierne i 2000 end i 1980 (Damgaard, 2003: 57). Politikerne skal være synlige, og de må være det på mediernes præmisser. Er budskaberne enkle og konkrete, øges muligheden for at slå igennem. Og der er kø for at komme til mikrofonen. En hurtig markering i pressen og nogle spørgsmål til den relevante minister demonstrerer hjerte og handlekraft.

Politikerne vælger at spille med på mediernes præmisser. De kommer selv til pressen med sager (Fadel, 2002: 120), og de udformer deres budskaber, så sandsynligheden for at slå igennem øges. Ofte er de tillige andres budbringere. Når organisationerne leverer deres høringssvar i slutningen af den administrative lovforberedelse, finder man ofte organisationernes kommentarer stillet som spørgsmål til ministeren ganske få dage efter. Der er en hyppig trafik af især oppositionspolitikere, som stiller spørgsmål, som nogle gange er formuleret af organisationerne, og som nogle gange tjener disses sag.

Det er ikke kun oppositionens politikere, der bruger medierne til at profilere sig. Selv om medierne favoriserer den til enhver tid siddende regering ved at give den god plads i aviser og tv (Lund, 2002), gør regeringen også meget for at gøre sig synlig. Et tegn herpå er VK-regeringens mange medierådgivere – spindoktorer på moderne dansk – som blot er den foreløbige kulmination på en udvikling, hvor ministrene aktivt søger at være på mærkerne i forhold til pressen – og vælgerne.

Pressen har ændret den politiske kommunikation, men politikerne er vilige medspillere. Præmissen synes at være, at vælgerne er uden overblik, ude af stand til at forstå komplicerede sammenhænge, snævert fokuserede på egne interesser og i øvrigt uden større politisk interesse (Fadel, 2002: 104ff.). Derfor må de politiske budskaber være enkle og resultaterne synlige.

Er mange beslutninger styrede af pressen eller af politikere, der handler på pressens betingelser, sker det modsatte, når beslutninger forhandles i ly for pressen. Det kan i nogle tilfælde være velbegrundet. Dengang valutakursen var en del af den økonomiske politik, gav det ikke mening at diskutere en devaluering i offentligheden, før den havde fundet sted, og når der forhandles afgiftspakker, kan det være nødvendigt at gennemføre beslutninger uden forudgående offentlig drøftelse for at forhindre hamstring.

Men det sker i langt større omfang, at der forhandles for lukkede døre, end hensynet til hamstring mv. kan begrunde. I disse tilfælde vælger politikerne at holde pressen og offentligheden ude. Forklaringen er antagelig den forholdsvis simple, at forhandlinger i åbenhed giver interessegrupper, som vil blive stillet ringere som en konsekvens af lovgivningen, gode muligheder for at mobilisere modstand mod forslagene. Og en markeret modstand gør det sværere for politikerne at gennemføre forslaget. Hvis efterlønsreformen i 1998 havde været drøftet i offentligheden, forinden beslutningen blev truffet, ville fagbevægelsen antagelig have markeret en så stærk modstand, at regeringen ville have haft svært ved at føre forslaget igennem.

Det er ikke bare offentligheden og pressen, der holdes på arms afstand eller helt ude, når der skal træffes ubehagelige beslutninger. Det gælder også de interesseorganisationer, der traditionelt involveres i forberedelsen af lovgivningen. Organisationerne involveres sjældnere i forberedelsen af lovgivning, der indebærer udgiftsreduktion, end i beslutninger, der medfører større offentlige udgifter (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 170).

Beslutninger bag lukkede døre og uden forudgående offentlig diskussion kan ses som et forsøg på at nedbringe omkostningerne ved at træffe beslutninger. Men indimellem kommer der efterfølgende en større regning.

## ER DET ET PROBLEM?

Er det overhovedet et problem, at der handles på mange enkeltsager eller lovgives i pakker, og at den politiske tålmodighed er kort?

Ikke nødvendigvis og ikke altid. En righoldig politisk dagsorden er også tegn på en mangfoldig politisk samtale. Hvis sager med fokus på urimelig behandling af ældre på plejehjemmene er nødvendige for at forbedre plejekvaliteten, ja så kan enkeltsager være den bedste måde at fremme kvaliteten på i den offentlige servicesektor. Hvis politisk utålmodighed er betingelsen for at overkomme langsommelige lovforberedende kommissioner, ja så sik-



rer de utålmodige politikere, at nødvendige beslutninger ikke udsættes ved at syltes i krukker.

Men der er også problemer forbundet med den hastige beslutningspuls. Vidensgrundlaget for de politiske beslutninger kan være beskedent – og nogle gange *for* beskedent. Det kan være vanskeligt for borgerne at overskue beslutningsprocesserne og derfor også vanskeligt at øve indflydelse på dem. Den politiske samtale vilkår forringes. Enkeltsagerne er ikke nødvendigvis særlig demokratiske. Det kan være de grupper, der har bedst adgang til at formulere deres budskaber på pressens præmisser, som opnår størst lydhørhed blandt politikerne. Politikerne kan komme til at løse de små problemer og lade de store ligge. De hastige løsninger kan mangle tilstrækkelig balance mellem de ofte mange forskellige legitime hensyn, der indgår i lovgivningen (Christensen, 1991: 198ff.). Konsekvensen kan være dårlig lovkvalitet (Nielsen, 1999), som reducerer de politiske institutioners legitimitet.



DEL IV

**DANMARK I EN**

**GLOBALISERET VERDEN**



## ØKONOMISK GLOBALISERING

*Globaliseringen omtales ofte som et dunkelt uhyre, der skaber store omvæltninger i fordelingen af goderne eller lægger snævre begrænsninger på den politik, der kan føres. Kapitlet præciserer, at den økonomiske globalisering i høj grad er politisk bestemt og nu som tidligere både kan gå frem og tilbage. Globaliseringen er mere end et modeord, men det præciseres sjældent, hvorfor og hvordan det begrænser de politiske handlemuligheder. Desuden overses ofte de nye muligheder, der skabes. Meget taler for, at begrænsningerne i det danske tilfælde ikke er særligt snærende, og at forestillingen om globaliseringen måske er det vigtigste.*

Hvad betyder globaliseringen for magt og demokrati i Danmark nu og fremover? Dette kapitel diskuterer effekterne af den økonomiske globalisering – med enkelte udblik til den teknologiske og kulturelle globalisering – mens det følgende kapitel beskæftiger sig med den politiske globalisering, herunder specielt EU's tiltagende betydning. De centrale spørgsmål ud fra et magt- og demokratiperspektiv er følgende:

- Hvor langt rækker globaliseringen, og er det i det hele taget noget nyt?
- I hvilken grad har globaliseringen umiddelbar betydning for værdifordelingen i samfundet – betyder det f.eks. stigende ulighed eller trussel mod arbejdspladser?
- I hvilken grad indebærer globaliseringen begrænsninger for de politiske handlemuligheder – specielt i forhold til velfærdspolitikken i bred forstand?
- Hvordan påvirker globaliseringen betingelserne for folkelig politisk deltagelse?
- Hvordan påvirker globaliseringen magtforholdene i det danske samfund?

Kapitlet diskuterer ikke fordele og ulemper ved globaliseringen. Det ville næsten svare til at diskutere fordele og ulemper ved forår og efterår, for Dan-

mark kan ikke vælge globaliseringen til eller fra. Den modsatte fejl er dog mere udbredt: Nemlig tilbøjeligheden til at se globaliseringen som en naturlov. Det er globaliseringen ikke, og det er heller ikke en jævnt fremadskridende proces. Den økonomiske globalisering er i høj grad politisk bestemt – og den kan både gå frem og tilbage. Men som forudsætning for at diskutere globaliseringens omfang og effekter må det først afklares, hvad globalisering i det hele taget er.

## HVAD ER GLOBALISERING?

*Globaliseringen* blev i 1990'erne lidt af et modeord, der ofte bruges i bestemt form i den offentlige debat – uden præcis angivelse af, hvad begrebet egentlig dækker. Lige så accepteret begrebet synes at være i offentligheden, lige så omstridt er det i faglitteraturen, hvor nogle ser globaliseringen som en total omvæltning, mens skeptikere finder effekterne beherskede – eller næsten vil benægte, at der er sket en globalisering.

Globalisering har også været udlagt som en diskurs eller fortælling – en diskurs med stærke nyliberale undertoner (Marcussen, 2002; Hirst & Thompson, 2001; Mishra, 1999). Som sådan har den til dels fungeret for OECD, der introducerede begrebet – endnu forsigtigt anført i gåseøjne – i forbindelse med sin *Jobs Study* og *Jobs Strategy* i 1994 (OECD, 1994: 77). Som modspil udviklede EU i 1997 sin *Employment Strategy* og i 2000 sin forestilling om at gøre EU til verdens mest dynamiske „vidensbaserede økonomi“ (Det Europæiske Råd, 2000), hvilket signalerer en væsentligt mere aktiv rolle for staten.

Men ordet globalisering bruges ikke kun om økonomiske ændringer. Andre taler om revolutionen i medier, kommunikation og kulturel spredning, og atter andre hæfter sig navnlig ved nationalstatens mere begrænsede rolle i forhold til beslutnings- og styringssystemer på et overnationalt niveau. Mere præcist må man skelne mellem mindst tre former for globalisering (mange medtager herudover militær globalisering og migrationer, jf. f.eks. Held m.fl., 1999):

- økonomisk globalisering
- politisk globalisering, samt
- teknologisk og kulturel globalisering

Fællesnævneren er fremhævelsen af transaktioner, netværk og stigende gensidig afhængighed på tværs af landegrænser, kontinenter og regioner.

Økonomisk globalisering henviser først og fremmest til tre aspekter (Østerud, 1999; Held m.fl., 1999; Hirst & Thompson, 2001; Rasmussen & Andersen, 2002):

- frihandel og stigende udveksling af varer (frem mod globalt integrerede varemarkeder)
- stigende direkte investeringer over landegrænser (i sidste ende dominans af transnationale virksomheder)
- frie kapitalbevægelser og stigende finansielle transaktioner over grænserne (i sidste ende integrerede globale finansmarkeder).

Det er som regel økonomisk globalisering, der sigtes til, når begrebet bruges uden nærmere angivelse, og ofte er det mest varehandelen, der tænkes på. Men de to andre aspekter synes vigtigere – og her er udviklingen voldsommere. Opkøb af virksomheder på tværs af landegrænser og samling i stadig større internationale koncerner er tiltaget stærkt siden 1980'erne. De finansielle transaktioner er eksploderet. Tidligere var aktier og obligationer fysiske størrelser, der skulle transporteres rundt, når der blev handlet. Hertil kom restriktioner for investeringer på tværs af landegrænserne. I dag foregår det hele elektronisk, og værdipapirer – som slet ikke er papirer – kan omsættes adskillige gange på en dag. Valutahandelen er endnu mere omfattende. Finansmarkedernes turbulente bevægelser har stor betydning for samfundsøkonomien og for befolkningens levevilkår. Danmark er desuden i en særstilling, fordi pensionssystemet i så høj grad er privateret; dermed får globaliseringen også afgørende betydning for pensionsvilkårene og for udlandsgælden.

Alle tre aspekter af den økonomiske globalisering afspejler samtidig, at globalisering ikke blot er en selvkørende proces, som politikken må indstille sig på. Ganske vist er der ikke meget, det enkelte land kan gøre. Og nok er teknologi og stordriftsfordele vigtige drivkræfter. Men den økonomiske globalisering er også en *politisk* bestemt udvikling: Man kan vælge at slippe de globale markeds kræfter løs – som det er sket de sidste 25 år – og man kan vælge at begrænse dem igen. Det afhænger af *politiske* beslutninger, og historien giver adskillige eksempler på, at globaliseringen både kan løbe forlæns og baglæns. Den økonomiske globalisering er – delvis – reversibel. Den er ikke nogen naturlov, men afhænger af de love, mennesker laver.

## POLITISK GLOBALISERING

Politisk globalisering henviser til, at politiske beslutninger i stigende grad træffes på overnationalt niveau – i formelle eller uformelle organisationer, netværk mv.

Europæiseringen – overførsel af beslutningskompetence fra nationalstater til EU – ses ofte som et aspekt af globaliseringen. Eksempelvis kan fjernelse af tekniske handelshindringer og skabelse af det indre marked med den Europæiske Fælles Akt (ved 1986-afstemningen kaldt „EF-pakken“) netop ses som en (politisk bestemt) økonomisk globalisering eller internationalisering. Men europæisering kan også ses som en aktuel eller potentiel modvægt mod økonomisk globalisering – som et forsøg på at få kontrol over markedskræfterne på europæisk plan i en situation, hvor den enkelte nationalstat står magtesløs. For nærmere diskussion af den politiske globaliserings drivkræfter, omfang og effekter henvises til næste kapitel.

## TEKNOLOGISK OG KULTUREL GLOBALISERING

Mange sociologer lægger større vægt på helt andre aspekter af globaliseringen, nemlig de teknologiske og de kulturelle. Særlig relevant, når vi taler magt og demokrati, er udviklingen i kommunikationsteknologien, der med fjernsynsmediet, satellittransmission og internettet giver radikalt ændrede betingelser for spredning af nyheder, politisk organisering og kulturel diffusion. Man taler også om sammenpresning af tid og rum – fjerne begivenheder får pludselig enorm betydning – og får det umiddelbart. Og vestlig kultur trænger frem overalt – undertiden i bizarre kombinationer. Eksempelvis indebar Osama bin Ladens politiske projekt – hvis man skal tage det alvorligt – genskabelse af en middelalderlig samfundsorden. Men det skete med de mest moderne former: Terrorangrebet på World Trade Center den 11. september 2001 var så at sige den ultimative, medieorienterede *event*-skabelse – og moderne terrorisme er i det hele taget stærkt medieafhængig.

Perspektiverne i den politiske, teknologiske og kulturelle globalisering er den stigende gensidige påvirkning og afhængighed mellem fjerne egne af jordkloden. Næppe mange havde i 1973 forestillet sig Danmark som formelt krigsførende part i Irak-krigen 2003. Tidligere var Danmark nærmest præget af kolonihavementalitet, hvor man helst ville hygge sig bag hækken, mens verden udenfor stod i brand. Og få havde forestillet sig at kunne se bombardementet af Bagdad *live*, sådan som det skete i 1991 og navnlig i 2003, hvor reporterne var sendt med ud med de fremrykkende amerikanske



styrker. Det er en kamp om at skabe „virkeligheder“ – efter krigen viste det sig endog, at en dramatisk befrielse af en amerikansk krigsfange var delvist iscenesat.

## GLOBALISERING – ER DET NYT?

Alligevel er det omdiskuteret, hvor meget nyt der egentlig er i globaliseringen. Langtfra alle vil acceptere, at globalisering er et nyt fænomen. Historien er rig på fortilfælde: Romerriget og oldtidens andre storrigter, kalifatet i Bagdad og pavekirkens magt i højmiddelalderen er eksempler på vidtrækkende politiske strukturer. Allerede i bronzealderen var Skandinavien afhængig af kontinuerlige råstofleverancer fra Mellemeuropa. Og da en mere end 1000 mand stor norsk invasionshær fra Stavanger-området omkring år 180 blev nedkæmpet på Skanderborg-egnen, var det angribernes *romerske* våben – med den allernyeste våbenteknologi – der blev ofret i den sø, der senere blev til Illerup Ådal. Germanerne var på den tid i offensiven, så nordmændene har måttet rejse langt for at gøre de store våbenkøb hos romerne (Ilkjær, 2000).

Eksemplerne kan fortsættes i det uendelige: Der var folkevandringstiden, og der var emigrationen fra Europa til USA frem til 1. verdenskrig. Der var erobringen af kolonier – og missionærerne, der fulgte med og spredte kristendommen til de fjerneste afkroge. Og der var Gandhi, der brugte påvirkning af verdensopinionen frem for våben i kampen for Indiens selvstændighed. Tankevækkende er også nedenstående citat:

Nødvendigheden af at skaffe stadig øget afsætning af produkterne jager bourgeoisiet ud over hele jordkloden ... Bourgeoisiet har ved at udnytte verdensmarkedet gjort produktionen og forbruget i alle lande kosmopolitisk ... ældgamle nationale industrier ... bliver fortrængt af nye industrier ... hvis fabrikater forbruges ... i alle verdensdele ... I stedet for som tidligere at isolere sig og være sig selv nok, træder de forskellige områder og nationer ind i et alsidigt samkvem med hinanden, nationerne kommer til at stå i en alsidig afhængighed af hinanden ... De enkelte nationers åndelige frembringelser bliver fælleseje ... Bourgeoisiet har ... skabt produktionskræfter, der ... overgår, hvad alle tidligere generationer tilsammen har frembragt. ... maskineri, anvendelse af kemien i industri og landbrug, dampskibsfart, jernbaner, telegrafi ... Men bourgeoisiet har ... også frembragt ... proletarerne ... Arbejdernes samling ... fremmes ved de forbedrede samfærdselsmidler ... Den nationale isolation og modsætningerne mellem folkeslagene forsvinder mere og mere med bourgeoisiets udvikling (Marx & Engels, 1848).

Det er Karl Marx og Friedrich Engels i *Det kommunistiske manifest*, og tiden er 1848. Men alle elementerne i nutidens globaliseringsdiskussion er der: Den økonomiske globalisering, den teknologiske globalisering og den kulturelle. Samt de nye betingelser for politisk kamp, som i Marx' øjne måtte blive international – hvilket snart blev udmøntet i Den internationale Arbejderassociation – også kendt som Første Internationale.

Marx var tidligt ude. Det store gennembrud for verdenshandel og kommunikation regnes normalt til perioden 1870–1914 – der var en globaliseringens tidsalder. Denne globalisering havde i øvrigt særligt store konsekvenser for Danmark: Billige leverancer af korn fra nyopdyrkede kontinenter nødvendiggjorde en omlægning fra vegetabilsk til animalsk produktion i landbruget og var med til at skabe grundlaget for andelsbevægelsen. Man kan i øvrigt også minde om, at inspirationen fra Frankrig i revolutionsåret 1848 spredte sig som en løbeild ud over Europa og bl.a. som varigt resultat efterlod sig den danske grundlov.

Så hvor er det nye? Nok har satellit-tv og internet betydet en revolution i kommunikationen, men kan det sammenlignes med det tigerspring, jernbanen, telegrafene og telefonen betød i sidste halvdel af det 19. århundrede? Hvor vidtgående er egentlig nutidens verdenshandel, sammenlignet med perioden fra 1870–1914, hvor man også havde sluppet markedskræfterne løs og dermed fik en hidtil uset opblomstring af international handel? Man kan måske også prise sig lykkelig for, at man ikke dengang bekymrede sig om betalingsbalancen, for bl.a. investeringen i opbygningen af andelsbevægelsen resulterede i en uhyrlig udlandsgæld (som første verdenskrig gav en mirakuløs løsning på). Endelig kan man erindre om, at kronen i 1875 blev indført som ny fælles valuta i den nordiske møntunion, der bestod, indtil bl.a. den danske hyperinflation i 1919 gjorde det umuligt at opretholde den fælles mønt.

Ikke mindst når det gælder den økonomiske globalisering, har mange forskere indtaget det standpunkt, at globaliseringssnakken mest er pop, der mere bygger på gode historier end på systematiske undersøgelser (Krugman, 1996; Hirst & Thompson, 2001). Der henvises til, at stigningen i verdenshandelen er behersket, at den ikke er interkontinental, og at den knapt nok har nået niveauet fra 1913. Marx havde forstået essensen af globaliseringsprocessen allerede i 1848. Men han havde ikke forudset nationalstatens standhaftighed, arbejderklassens nationalisme, reformmulighederne inden for nationalstatens rammer, eller det, der måske var forudsætningen derfor, nemlig at det 20. århundredes verdenskrige og verdensøkonomiske krise ville få den økonomiske globalisering til at løbe baglæns. For det var det, der skete.

UDENRIGSHANDELEN

Statistikken over udenrigshandelen giver nogle faste holdepunkter for vurderingen af den økonomiske globalisering. Som det fremgår af tabel 16.1, er vareeksportens og -importens andel af Danmarks BNP egentlig ikke øget meget – fra 26,9 pct. i 1960 til 29,0 pct. i 2000. Regner vi serviceeksporten med, bliver stigningen i øvrigt endnu mindre: Fra 33,6 pct. i 1960 til 34,8 pct. i 1999 (OECD, 1999; 2001).

TABEL 16.1.

Varehandel (gennemsnit af eksport plus import af varer) i pct. af BNP samt i pct. af værditilvækst i vareproducerende erhverv, 1960-2000

PCT. AF BNP	1913	1960	1970	1980	1990	2000	ÆN- DRING 1960- 2000
Danmark	30,7	26,9	23,3	26,8	24,3	29,0	+2,1
Norge	25,5	24,9	27,6	30,8	28,8	28,7	+3,8
Sverige	21,2	18,8	19,7	25,0	23,5	33,9	+15,1
Belgien/ Luxembourg	67,5	32,4	42,7	54,0	57,0	75,1	+42,7
Tyskland	19,9	14,5	16,5	21,6	24,0	28,0	+13,5
Frankrig	15,5	9,9	11,9	16,7	17,1	23,4	+13,5
UK	29,8	15,3	16,5	20,3	20,6	21,9	+6,6
USA	6,1	3,4	4,1	8,8	8,0	10,0	+6,6
EU-15 som "stat"	-	6,8	9,3	7,6	7,6	10,7	+3,9

PCT. AF VÆRDI- TILVÆKST I VARE- PRODUCERENDE ERHVERV	1913	1960	1970	1980	1990	1998	ÆN- DRING 1960- 1998
Danmark	66,2	60,2	65,9	90,0	85,9	106,3	+46,1
Norge	55,2	60,0	73,2	70,9	74,8	80,3	+20,3
Sverige	37,5	39,7	48,8	72,9	73,1	110,4	+70,7
Tyskland	29,2	24,6	31,1	48,5	57,8	82,2	+57,6
Frankrig	23,3	16,8	25,7	44,0	53,5	73,9	+57,1
UK	76,3	33,8	40,7	52,6	62,8	71,9	+38,1
USA	13,2	9,6	13,7	30,9	35,8	34,5	+24,9

Kilde: Det økonomiske Råd (2001: 204-205).

Samme mønster ses for Norge, mens Sverige og de store europæiske lande kan fremvise helt anderledes stigninger. Navnlig er det gået stærkt i 1990'erne – også i Danmark, hvor udlandshandlen endnu i 1990 var relativt mindre end i 1960. Samtidig bemærkes, at åbenheden i den danske økonomi altid har været høj – om end ikke nær så høj som i Benelux-landene.

Alligevel kan det undre, at stigningen ikke er større, bl.a. fordi den årlige vækst i eksport og import i årtier har ligget pænt over den økonomiske vækst. Det er der to forklaringer på. Den første er, at prisstigninger på eksportvarer er lavere end på serviceydelser. Den anden forklaring er væksten i den offentlige sektor. Her er det skandinaviske særtræk ikke de offentlige udgifters størrelse, men den store vægt på serviceydelser. Det betyder, at en stigende andel af BNP består af offentlig serviceproduktion, der normalt ikke kan eksporteres. Et alternativt mål kunne være udenrigshandelens andel af den private sektors BNP. Tabel 16.1 benytter i stedet varehandelens andel af værditilvæksten i de vareproducerende erhverv, dvs. hvor offentlig og anden service er holdt udenfor. Som det fremgår af tabellens nederste del, er der sket en markant stigning også i Danmark – men Danmark er og har hele tiden været en af de mest åbne økonomier.

Derfor er globaliseringens betydning i Danmark en delvis anden end i de store lande. For Danmark og flere andre små europæiske lande er skarp international konkurrence ikke noget nyt, hvorimod de store kontinental-europæiske økonomier tidligere har været ret lukkede. Det samme gælder USA, hvis eks- og import stadig er meget lav. Det svarer i øvrigt til EU set under ét, altså som „Europas Forenede Stater“, hvilket illustrerer endnu en af globaliserings skeptikernes pointer: Verdenshandelen er ikke så global endda, men foregår først og fremmest mellem nabolande. I 2001 kom 82,7 pct. af Danmarks import fra Europa, som også aftog 78,4 pct. af Danmarks eksport. I 1991 var tallene henholdsvis 78,2 og 81,0 pct. – importen er altså blevet lidt mere koncentreret, eksporten lidt mere spredt (*Statistisk Tiårsoversigt*, 2002). Asiens andel af importen er faldet fra 10,8 pct. til 9,3 pct. – en stor fremgang for Kina modsvares af endnu større tilbagegang for Japan. Asiens andel af eksporten er derimod steget fra 9,2 pct. til 9,7 pct. Det betyder også, at tidligere tiders frygt for, at Asien ville løbe med beskæftigelsen, er gjort til skamme: Danmark har ganske vist underskud på samhandelen med Kina, men ligevægt eller overskud i forhold til de fleste andre lande. For Asien under ét var handelsoverskuddet i 2001 på 6,6 mia. kr.

Globaliserings skeptikernes stærkeste argument er, at det i mange lande først var i 1990'erne, udenrigshandelen nåede op på 1913-niveau, opgjort

som andel af BNP; i Danmark var niveauet ikke engang nået i 2000. I 1913 udgjorde vareimport og -eksport gennemsnitligt 30,7 pct. af BNP. 87 år senere var tallet 29,0 pct. Også her bliver billedet et noget andet, hvis vi holder serviceerhvervene udenfor, jf. tabellens nederste del.

UK har selv efter denne opgørelse aldrig indhentet 1913-niveauet. Men netop UK er symptomatisk for den ændring, som disse statistikker *ikke* fanger, nemlig den *kvalitative* ændring i udenrigshandelen. UK havde i 1913 sine kolonier, importerede råstoffer og eksporterede færdigvarer. Det var hovedmønstrer under „den gamle“ globalisering: Man importerede én type af varer og eksporterede en anden. I dag er det i langt højere grad de samme typer af varer, der eksporteres og importeres. Den såkaldte „intra-industrielle handel“, dvs. eks- og import af samme typer af varer, udgør en markant stigende del af den samlede verdenshandel, ikke mindst for Danmark (Rasmussen & Andersen, 2002: 20–21).

#### DIREKTE INVESTERINGER

Når det gælder direkte udenlandske investeringer, er der foregået et endnu større opsving siden midten af 1980'erne – langt mere end udenrigshandelen, der igen er steget mere end BNP (Held m.fl., 1999: 242–251; Rasmussen & Andersen, 2002: 40). Tallene svinger for Danmarks vedkommende meget fra år til år på grund af opkøbs- og fusionsbølger inden for bestemte brancher. Men i 1990'erne svingede gennemsnittet af ind- og udgående investeringer mellem knap 20 og knap 70 mia. kr., hvor tallet frem til 1987 lå i intervallet 2–7 mia. kr. (Det økonomiske Råd, 2001: 210). 1990'erne var ekstra hektiske, men der er ingen tvivl om langtidstendensen, som gælder alle rige lande: At koncerner i markant stigende grad fusionerer eller opkøber udenlandske virksomheder for at opnå stordriftsfordele, synergier, besparelser, markedsandele og brohoveder for videre ekspansion osv.

Også her er der en forhistorie før 1914, men det var mest inden for råstoffer og handel, og tilbageslaget efter 1. verdenskrig blev overvundet allerede i 1930'erne (Held m.fl., 1999: 236–242). Lige siden 1945 har der været en høj vækst i faste investeringer i udlandet, og multinationale selskaber som automobilindustrien, fødevareindustrien og de store olieselskaber blev hurtigt udbredte. Men siden midten af 1980'erne er væksten eksploderet. Der er en langt større handlefrihed til at placere investeringer og produktion over hele kloden, hvorved multi- eller transnationale firmaer også i nogen grad kan unddrage sig (national-)staternes regulering – f.eks. af miljø, arbejdsmiljø,

mindstelønninger etc. Desuden kan beskatning vanskeliggøres via koncernintern handel til urealistiske transferpriser, der flytter overskud fra ét land til et andet. Skatteministeriet (2001: 26) vurderer dog i en analyse, at det netto højst er 0-5 mia. kr. overskud, udenlandske koncerner på denne måde trækker uden om dansk beskatning. Men hertil kommer spørgsmålet om, i hvor høj grad koncerners investeringer placeres ud fra skattemæssige incitamenter, således at landene drives ud i skattekonkurrence.

#### DE GLOBALE FINANSMARKEDER

Det er på de finansielle markeder, man finder den mest radikale vækst i den økonomiske globalisering (jf. også Giddens, 1998: 30; Hirst & Thompson, 2001: 66, 75-76). Finanskapital vandrer dagligt kloden rundt: Når den ene børs lukker, åbner den næste. Det er astronomiske beløb, der omsættes, og det spekulative element er blevet særdeles fremtrædende. Virksomheder og stater er underlagt finansmarkedernes dom; ændrede forventninger – rationelle eller mindre rationelle – hos verdens valuta- og værdipapirhandlere slår omgående igennem i kurser og markedsrenter.

Det mest spekulative element er og bliver valutahandelen. Den steg på verdensplan fra \$17,5 billioner i 1979 til næsten \$300 billioner i 1995 – eller fra 12 til 60 gange den samlede verdenshandel (Held m.fl., 1999: 209). Det er over for en sådan umådeholden spekulation, anti-globaliseringsbevægelsen ATTAC har sat ind med kravet om at bremse omsætningen med den såkaldte Tobin-skat på 0,1 pct. af omsætningen (Held & McGrew, 2002: 64).

Men også værdipapirhandelen er blevet global, og tilliden til dansk økonomi eller manglen på samme kan sætte uoverskuelige kapitalbevægelser i gang. Porteføljeinvesteringer på tværs af grænserne er eksploderet siden liberaliseringen af kapitalbevægelser i begyndelsen af 1980'erne. Marts 2003 var værdien af udlandets beholdning af danske obligationer 448 mia. kr., mens værdien af udlandets beholdning af danske aktier var 158 mia. (Danmarks Nationalbank, 2003d). I begge tilfælde svarer det til rundt regnet 20 pct. af den cirkulerende masse.

Omsætningen er betydelig. I 2002 omsatte udlandet således for 521 mia. kr. danske obligationer (gennemsnit af køb og salg). Men 2002 var et roligt år. I 2000 var tallet 878 mia. kr. (Danmarks Nationalbank, 2003b). Sammenlignet med danske obligationsejeres omsætning er disse tal dog beskedne. Således var obligationsomsætningen i 2002 28.555 mia. kr. – ca. 12 gange den cirkulerende obligationsmasse på ca. 2.400 mia. kr. (Værdipapircentralen, 2003).

Globaliseringen af værdipapirhandelen har imidlertid også andre og mindre kendte virkninger. I december 2002 kunne man i Danmarks Nationalbanks (2002) opgørelse over Danmarks udlandsgæld i 3. kvartal læse, at kvartalets overskud på betalingsbalancens løbende poster havde været på 11 mia. kroner, men at udlandsgælden ikke desto mindre var *steget* med 22 mia. Forskellen skyldes faldende aktiekurser og stigende obligationskurser, kombineret med en forskellig fordeling af de udgående og indgående investeringer. Således var værdien af de store danske beholdninger af udenlandske aktieporteføljer i kvartalet faldet med 67 mia. kr., hvorimod værdien af udlandets mindre beholdning af danske aktier kun var faldet med 41 mia. kr. Omvendt var værdien af de store udenlandske beholdninger af danske obligationer steget med 20 mia. kr., hvorimod de mindre danske beholdninger af udenlandske obligationer kun var steget med fem mia. Hertil kom en række mindre forskydninger på direkte investeringer mv. Alt i alt gav kursreguleringer et negativt bidrag til udlandsgælden på 33 mia. kr. i 3. kvartal 2002.

Den slags går op og ned, og i 4. kvartal gik det bedre. Her var der en positiv kursregulering på 12 mia. kr. Det ser dog ud til, at udenlandske investorer også på langt sigt har haft en mere heldig hånd end de danske. For i perioden 1992–2002 havde Danmark et samlet overskud på betalingsbalancens løbende poster på ca. 196 mia. kr. Men i samme periode faldt udlandsgælden kun fra 312 til 250 mia. kr., dvs. med 62 mia. kr. (Danmarks Nationalbank, 2002; 2003a; *Statistisk Tiårsoversigt*). Tiårsperioden efterlader altså en kursreguleringsmanko på 134 mia. kr. – trods stigende aktiekurser, der egentlig skulle tilsige det modsatte. Men timingen var uheldig: De danske investorer foretog store opkøb tæt på toppen og har netto solgt tæt på bunden

I 1999 gik det ellers rigtig godt. Men i 2000–2002 kom katastrofen. Som Nationalbanken lakonisk skriver i sin rapport for 3. kvartal 2002: „Kursudviklingen på aktiemarkederne har således siden ultimo 1999 skønsmæssigt forøget udlandsgælden med 232 mia. kr.“ (Danmarks Nationalbank, 2002). Man skal næsten tilbage til Den ældre Edda for at finde så store tildragelser beskrevet i en så knap sproglig stil. De 232 mia., som danske investorer har tabt *mere* på udenlandske aktier, end udenlandske investorer har tabt på danske aktier, svarer til værdien af hele den danske udlandsgæld. Og det svarer til den samlede værdi af de reducerede danske beholdninger af udenlandske porteføljeaktier, som ultimo 2002 var på sølle 253 mia. kr. (mod 454 mia. ultimo 2000 trods yderligere nettokøb på 60 mia. kr. frem til 2. kv. 2002)<sup>1</sup>. Dermed vil tabet næppe udlignes, selv om aktiekurserne igen skulle stige. Det bekræftes af opgørelsen for 2. kvartal 2003, der viser, at værdien af uden-

landske aktier pr. 30. juni 2003 var 236 mia. kr. Opgørelsen indeholdt en betydelig opjustering af udlandsgælden pr. samme dag, så den blev opgivet til 285 mia. kr. Dermed er stort set hele det akkumulerede overskud på betalingsbalancen i perioden 1992-2003 sat over styr (Danmarks Nationalbank, 2003c). Forskellen betales bl.a. af fremtidens pensionister.

Det er et af de lidt bizarre udslag af liberaliseringen af de internationale kapitalmarkeder, at kursudsvingene på Danmarks beholdning af udenlandske værdipapirer og udlandets beholdning af danske i dag betyder mere end betalingsbalancen for, hvordan det går med afviklingen af udlandsgælden. Sat på spidsen betyder det, at landets politiske ledelse ikke længere kan lægge en plan for afvikling af udlandsgælden. Selv hvis den tilsigtede politik realiseres 100 pct., har det begrænset betydning sammenlignet med bevægelserne på kapitalmarkedet og porteføljeforvalternes held eller uheld.

#### ØKONOMISK GLOBALISERING – FUP ELLER FAKTA?

Alt i alt rækker den økonomiske globalisering vidt. Skeptikerne har ret i, at den interkontinentale handel er begrænset, og at handelen mest foregår mellem lande inden for samme region. Men med dén begrænsning *er* der sket en betydelig stigning. Og det er i højere grad de samme varetyper, der bevæger sig frem og tilbage over grænserne. Danmark er dog i lidt af en særstilling, for det første ved at økonomien altid har været åben og konkurrencen stor, og for det andet i kraft af en stor offentlig servicesektor med mange job.

Stigningen i grænseoverskridende direkte investeringer og opkøb af virksomheder til samling i gigantiske internationale koncerner er endnu mere iøjnefaldende, i Danmark navnlig fra omkring 1990. Det svækker alt andet lige nationalstatens styringspotentiale, dvs. muligheden for at gennemtvinge regulering og evt. beskatning, samt for at bestemme frit over skatteniveauet – om det så i praksis har nogen større betydning, diskuteres nedenfor.

Det mest frapperende er dog den finansielle internationalisering. Enorme porteføljeinvesteringer og spekulative kapitaltransaktioner har skabt integrerede globale finansmarkeder. Det giver en hidtil uset mulighed for kapitalud- og indstrømning – og helt uforudsigelige ændringer i f.eks. udlandsgældens størrelse. Investorenes forventning til dansk økonomi får en hidtil uset betydning, og rente og kreditforhold bliver svære at styre.

Den senere baron Rothschilds børspekulationer under slaget ved Waterloo 1815 og det verdensomspændende børskrak i 1929 er påmindelser om, at spekulative kapitalbevægelser og international afhængighed er set før – fak-



tisk har kurserne på verdens børser været ret tæt synkroniserede siden midten af 1700-tallet. Men omfanget af internationale kapitaltransaktioner på de finansielle markeder er afgjort noget nyt.

Derimod har verdenshandlen en lang forhistorie før 1914: Globaliseringen er ikke lineær, men blev afbrudt af verdenskrige, verdenskrise og protektionistisk regulering. Men for det første har globaliseringen i dag en noget anden karakter. For det andet ændrer forhistorien ikke ved, at der er sket en eksplosion efter 1980. Måske er det ikke tilfældigt, at velfærdsstaterne blev opbygget sideløbende med den stigende statslige regulering af økonomien fra 1914 og frem til 1970'erne. Er velfærdsstatens storhedstid og nationalstatens storhedstid sammenfaldende, så de internationale markedskræfter sætter velfærdsstaten under pres?

#### DEN ØKONOMISKE GLOBALISERINGS KONSEKVENSER FOR VELFÆRDSPOLITIKKEN

Globaliseringen kan dels have betydning for landenes handlefrihed, dels have umiddelbare fordelingsmæssige konsekvenser. Med hensyn til det sidste forbindes globaliseringen ofte med stigende ulighed og stigende hyppighed af udsatte job (Mishra, 1999). I Danmarks tilfælde har det dog ikke sat sig stærke spor indtil nu. Som omtalt i kapitel 5 er der endnu ikke nogen langsigtet stigning i uligheden i disponible indkomster, og som det mest overraskende ser det heller ikke ud til, at uligheden i den markedsskabte primære indkomstfordeling er blevet større.

Væksten i udsatte job synes også at lade vente på sig (Goul Andersen & Bendix Jensen, 2002: 48-52). Midlertidige ansættelser og ufrivillig deltid er ret sjældne, og tilsyneladende udsatte job og/eller job med afvigende lønudvikling (som „kassedamer“) er ofte studenterjob o.l.<sup>2</sup> Det er også veldokumenteret, at jobtilfredsheden i Danmark er høj (Goul Andersen, 2002c), samt at indkomstmobiliteten er meget høj (OECD, 1996): Folk kommer hurtigt væk fra lavtlønsjob – der endda i sammenligning med andre lande er vellønnede.

Endelig skabte den høje vækst i Sydøstasien i starten af 1990'erne udbredt frygt for faldende beskæftigelse i Europa (f.eks. Offe, 1996). Nogle lukkede økonomier har faktisk også oplevet et tilpasningschok (Iversen & Cusack, 2000: 340). Men i dag er der bred enighed om, at det var et korttidsfænomen. Samhandel er nu som før et plussumsspil, ikke et nulsumsspil.

Alt i alt er det i Danmark svært at påvise umiddelbare velfærds- eller fordelingsmæssige konsekvenser af globaliseringen og den vidensbaserede

økonomi. Men det udelukker ikke, at globaliseringen lægger begrænsninger på den politiske handlefrihed, når det gælder velfærdspolitikken i bred forstand – herunder skatte- og arbejdsmarkedspolitik mv. Opfattelsen synes udbredt i offentligheden. Men i reglen bliver det ikke rigtig ekspliciteret, præcis *hvad* der giver begrænsninger, *på hvilken måde* og *hvorfor*.

Også den internationale faglitteratur var i starten præget af diffuse henvisninger til, at globaliseringen skabte et konkurrencepres på velfærdsstaten. Men det siger jo ikke meget om, hvad problemet er. Flere analyser har påvist, at globaliseringen ikke indtil nu har fremkaldt markante ændringer i skatte- og velfærdspolitikken i de mest velvoksne velfærdsstater (Swank, 2002; Steinmo, 2002). Men det udelukker ikke, at man kunne have „noget til gode“.

Groft sagt er der i dag tre hovedargumenter, der sammenknytter globalisering med begrænsninger i handlefriheden:

- Begrænsninger i traditionel makroøkonomisk styring (finans- og pengepolitik),
- begrænsninger i mulighederne for at opretholde en stor lighed i lønningerne og
- begrænsninger i skattepolitikken og dermed i velfærdsstatens finansieringsgrundlag.

Vi ser bort fra mulige begrænsninger i beskyttelse mod fyring og andre reguleringer af arbejdsmarkedet (Esping-Andersen & Regini, 2000), da Danmark her i forvejen har så liberal en lovgivning, at det næppe kommer på tale at ændre status quo.

Argumentet om *begrænsninger i den økonomiske politik* er vanskeligt at tilbagevise. Med frie kapitalbevægelser og store udenlandske værdipapirbeholdninger er spillerummet for finanspolitikken begrænset. Sat på spidsen er keynesianisme i ét land blevet en umulighed (Mishra, 1999: 15). Statslig underbudgettering til at stimulere beskæftigelsen kan kun anvendes indtil den grænse, hvor investorer frygter stigende inflation. Ellers risikerer man kapitalflugt, pres på valutaen og stigende rente. Med faste valutakurser og frie kapitalbevægelser er der også kun nicher tilbage af selvstændig dansk pengepolitik. Da markedsrenten i hovedsagen følger renten i Euroland, er Nationalbanken stort set afskåret fra at føre egen rentepolitik, tilpasset den danske konjunktursituation. Eksempelvis har den danske rente omkring 2000 været „unormalt“ lav, fordi den er tilpasset den europæiske lavkonjunktur. Selv kreditrestriktioner går på hæld: De lånemuligheder, danskerne

afskæres fra her i landet, kan de ofte få i udlandet. Genindførelse af kartoffelkurens 20-årige mikslån fra 1986 ville næppe være mulig i dag.

For 30 år siden ville man have set sådanne begrænsninger på den makroøkonomiske styring som en alvorlig hindring for at sikre fuld beskæftigelse og dermed krumtappen i velfærdspolitikken. Synspunktet har også tilhængere i dag (Mishra, 1999: 5). Men økonomiske filosofier er ændret, så der er mindre tiltro til at bekæmpe massearbejdsløshed gennem store budgetunderskud. De færreste vil i dag se dette som en alvorlig begrænsning for velfærdspolitikken. Statens handlemuligheder er heller ikke helt væk – de har blot forskudt sig til udbudssiden: Til aktivering, uddannelse og andre politikker, der styrker arbejdskraftens kompetencer, samt en bred vifte af andre tiltag, der sigter mod at fremme innovation og konkurrenceevne.

Det andet globaliseringsargument, som nyder større udbredelse, er, at globaliseringen øger presset på de lavtlønnede. Lavtkvalificeret arbejde flytter hen, hvor arbejdskraften er billig. I Danmark flyttede industrien først vestpå (i 1939 var halvdelen af landets industri koncentreret i hovedstadsområdet), og siden hen er mange industrier rykket ud af landet til stadig mere lavtlønnede områder via datterselskaber eller outsourcing – den klassiske illustration er tekstil- og beklædningsindustrien. Efterhånden er stadig mere kvalificeret arbejde røget med.

I starten af 1990'erne gav det udbredt frygt for faldende beskæftigelse i Europa. I dag er denne frygt næsten væk. Til gengæld er der i Europa en udbredt bekymring for et overskud af ufaglært arbejdskraft, i hvert fald til de nugældende høje mindstelønninger. Denne arbejdsløshed er angiveligt strukturel – dvs. en højkonjunktur vil ikke bringe disse grupper i arbejde, men udløser i stedet løninflation.

Men globaliseringseffekterne rammer forskelligt i forskellige velfærdssystemer: De liberale velfærdssystemer i den anglosaksiske verden er skræddersyede til situationen, fordi mindstelønnen er lav og arbejdsmarkedet fleksibelt, hvilket giver et stort udbud af lavtlønnede job. Indkomstuligheden søges efterfølgende med større eller mindre held modereret ved jobfradrag- og lignende ordninger til støtte for *the working poor* (Goul Andersen, 2003a: 25–26). Lige modsat forholder det sig med de kontinentaleuropæiske velfærdssystemer, hvor mindstelønnen typisk er høj og arbejdsmarkedet ufleksibelt. I Skandinavien er mindstelønnen høj, men den offentlige sektor sikrer gode jobmuligheder i servicesektoren til rimelige lønninger; akilleshælen kan til gengæld være presset på de offentlige udgifter (Esping-Andersen, 2002: 14; jf. også Iversen & Wren, 1998).

I dansk sammenhæng har det dog vist sig, at en tidligere udbredt frygt for, at opsvinget skulle gå forbi de lavtuddannede, var ubegrundet. Faldet i ledigheden for de ufaglærte satte ind et år senere end for de øvrige grupper, men til gengæld var det stærkere, så skævheden blev mindsket (Goul Andersen, 2003d). En lignende historie kan fortælles om den længerevarende ledighed (Goul Andersen, 1996; 2002d). Ledigheden blandt lavtuddannede i Danmark er i øvrigt lavere end i USA og UK. Endelig synes også frykten for ukontrollable offentlige udgifter gjort til skamme. Efter alvorlige kriseproblemer og store budgetunderskud i begyndelsen af 1990'erne faldt de offentlige udgifter i Danmark med næsten 10 procentpoint af BFI fra 1993 til 2000 (Goul Andersen, 2002a).

På den baggrund er det vanskeligt at se, at globalisering eller for den sags skyld vidensbaseret økonomi skulle udgøre væsentlige begrænsninger for velfærdspolitikken i Skandinavien. Der er én korrekt præmis for de pessimistiske forventninger, nemlig at efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft falder. Men i Danmark er udbuddet faldet endnu mere, og med en kombination af høj uddannelseskapacitet (herunder voksen- og efteruddannelse) og en stor offentlig servicesektor med lettilgængelige, men ikke helt ufaglærte job, synes der konkret ikke at være det store pres fra dén side. Der ligger dog en betydelig udfordring i forhold til arbejdsmarkedets dårligst stillede, herunder indvandrerne.

Det tredje hovedargument om presset på skatte- og velfærdssystemerne som følge af konkurrence og fri mobilitet er lige så omstridt. Argumentet er i den simple version, at høje skatter er en omkostning, som virksomhederne vil omgå ved at investere i lande, hvor skatten er lav. Dette argument var tidligere udbredt (Steinmo, 1994), men nyder ikke længere stor tilslutning (jf. f.eks. Steinmo, 2002; Garrett & Mitchell, 2001). I stedet skelner man mellem forskellige skatteobjekter og deres mobilitet. Beskatningen af virksomheder og kapital begrænses af faren for kapitalflugt. Beskatningen af varer begrænses af faren for grænsehandel og evt. e-handel. Og beskatningen af personer på nationalt plan er begrænset af faren for emigration. Endelig er der beskatningen af ejendom, som ofte antages underkastet færre begrænsninger, fordi mobiliteten er nul – hvilket dog nok er en undervurdering af boligudgiftens effekt på personers incitamenter til at flytte.

Personskatterne er nok det mest omdiskuterede. Normalt anses arbejdskraften i Europa dog for at være meget lidt mobil. Migrationerne mellem EU-landene er små – og endnu mindre, hvis man holder studerende og unge med rejse- og eventyrlyst udenfor. Der er tre grupper, som påkalder sig interesse:

velhavere, pensionister og højt kvalificerede unge. Skatten for velhavere har gennem årtier skabt udlandsdanskere; i dag er formueskatten afskaffet, men til gengæld har den progressive kapitalindkomstbeskatning et „konfiskatorisk niveau“, som Birch Sørensen (2003: 42) udtrykker det. Pensionisters flyttræng motiveres næppe af skatten som sådan, men skattebesparelser gør det muligt for en del at realisere drømmen om at bo i et mere behageligt klima.

Det er dog de højt kvalificerede unge, der er hovedbekymringen (Andersen, 2002). Der er indtil videre ingen klar tendens – de, der flytter hjem, har mindst lige så høj gennemsnitsindkomst som de, der flytter ud. Men det kunne måske komme. For højtuddannede udgør sprog- og kulturbarrierer ingen større hindring, men forestillingen om, at ret mange skulle flytte af skattemæssige motiver, strider dog mod, hvad vi ved om indenlandske flytninger. Groft sagt vælger studerende uddannelsessted, hvor de bor – eller de flytter i strid med al økonomisk fornuft til en større by, fordi det er mere spændende. Så snart folk har stiftet familie, er mobiliteten forsvindende, undtagen for akademikere. Der er næppe tvivl om, at unge med eventyrlyst og særlige karriereambitioner i stigende grad vil søge lykken uden for Danmarks grænser, men forestillingen om, at dette skulle være skattemæssigt motiveret, skurrer mod, hvad vi i øvrigt ved om motivationsstrukturer.

I givet fald er det nok mere et europæisk end et dansk problem. I europæisk sammenhæng synes de økonomiske incitamentet til at flytte tvivlsomme. Kun i få lande kan der hentes større skattebesparelse (især UK), og den sluges let op af høje boligudgifter. Men selv i forhold til USA skal gevinsten ikke overdrives. De samlede velfærdsudgifter er ikke mindre i USA (Adema, 1999; 2002). De er bare i højere grad privat finansierede, og selv om den samlede udgift er mindre for de højt lønnede i kraft af fordelingsprofilen, er summen af private og offentlige velfærdsudgifter i USA betragtelige selv for den højere middelklasse. Selv hvis fremtidens videnssamfund bliver præget af „stjerne-ledere“, der ligesom stjernespuere og fodboldspillere sprænger alle grænser for aflønning, som vi kender dem, er problemerne til at overskue: For de vil trods alt være relativt få i antal.

Til gengæld kan man nok tillade sig at gætte på, at facit af dette regnestykke ikke i overskuelig fremtid vil være så negativt, at det vil fungere som en væsentlig begrænsning: Globaliseringen lægger ikke og vil formentlig ikke i overskuelig fremtid lægge afgørende begrænsninger på den velfærds politik, der kan føres i Danmark, selv om der er udfordringer, der skal håndteres. Globaliseringen sætter grænser for traditionel makroøkonomisk stabilise-

ringspolitik, men i forvejen ønsker få at overskride disse grænser. Derimod er det vanskeligt at se, at globaliseringen i sig selv skulle fremtvinge institutionelle tilpasninger på det danske arbejdsmarked – diskussionen drejer sig mere om, hvorvidt de ofte stive arbejdsmarkeder i andre europæiske lande er under pres. Selv når det gælder de sammenpressede lønstrukturer, er det i dag svært at finde overbevisende empiriske argumenter for et globaliseringspres. Endelig synes der heller ikke at være faste empiriske eller logiske holdpunkter for, at globaliseringen skulle fremtvinge ændringer i formerne for velfærdsstatens finansiering.

Har globaliseringen betydning, er det måske mere *diskursen* om globaliseringen, der har betydning. Forestillinger om globaliseringen kan påvirke politiske aktørers opfattelser og præferencer, så de træffer andre beslutninger, end de ellers ville have gjort. Det er bl.a. tolkningen af de europæiske lettelser af selskabsskatterne hos Garrett og Mitchell (2001), idet de end ikke finder nogen sammenhæng der, hvor man allermest skulle forvente den, nemlig mellem selskabsbeskatning og direkte investeringer.

#### **GLOBALISERING, MAGT OG DEMOKRATI**

Spørgsmålet om, hvordan globaliseringen ændrer magtforholdene i samfundet og borgernes demokratiske påvirkningsmuligheder, er vigtigt – men ikke enkelt at besvare.

Man kan måske starte med at præcisere et vigtigt udgangspunkt: Politik er ikke blevet en bunden opgave – globaliseringen synes ikke afgørende at begrænse handlefriheden på det mest nærliggende område, nemlig velfærdspolitikken. Til gengæld er der ikke tvivl om, at globaliseringen ændrer magtressourcerne for forskellige aktører. Skal man opstille alt-andet-ligebetragtninger, kan man vel i overensstemmelse med hovedstrømmen i litteraturen sige, at den økonomiske globalisering begunstiger arbejdsgiverne over for lønmodtagernes organisationer, erhvervslivet over for regeringen, og markedet over for staten. Det sidste betyder, at råderummet for politisk magt i det hele taget indskrænkes i et vist omfang, mens anonyme markeds kræfter tager over. Spørgsmålet er bare, hvor meget. Vi har ovenfor givet en række eksempler, herunder at der populært sagt er gået kasino i planerne for afvikling af udlandsgælden.

Når det gælder forholdet mellem aktører, kan man betragte den økonomiske globalisering som en institutionel ændring, der påvirker aktørers

handlemuligheder – skaber begrænsninger såvel som nye muligheder. Der er ovenfor argumenteret for, at netop den danske velfærdsmodel synes levedygtig i en global kontekst. Men der kan være reformmuligheder, der vanskeligere lader sig realisere end tidligere – f.eks. vil fagbevægelsen nok i højere grad være tvunget til at koncentrere sig om reformkrav, der er forenelige med hensynet til et fleksibelt arbejdsmarked.

I sidste instans har erhvervslivet fået øgede ressourcer, også over for politiske myndigheder, i form af øgede exit-muligheder. Desuden bliver nogle koncerner så stærke, at de kan agere som en slags selvstændige interesseorganisationer. Men *hvor meget* er disse exit-muligheder øget, sammenlignet med tidligere, hvor meget *mere* er erhvervslivet tilbøjelig til at gøre brug af sådanne ressourcer, og hvor meget *mere* er regeringer tilbøjelige til på forhånd at tage højde for erhvervslivets præferencer? Det ville kræve omfattende analyser blot at forsøge et klar svar. Men der er ikke mange eksempler, der springer i øjnene.

Omvendt har globalisering og videnssamfund bidraget til en global svækkelse af de faglige organisationer. I Danmark, Sverige og Finland er organisationsprocenten forblevet høj<sup>3</sup>, men aktiviteten er stærkt svækket, og i Danmark er også medlemstallet vigende. Til gengæld synes den enkelte lønmodtager at vinde indflydelse på arbejdspladser, der er mindre hierarkisk styrede og mere og mere afhængige af medarbejdernes motivation – og dermed af legitimitet (jf. kapitel 5). Denne indflydelse i detaljen kan næppe erstatte fagforeningers indflydelse, der sætter rammerne for løn- og arbejdsvilkårene – men der er i det mindste empirisk belæg for, at lønmodtagerne i hverdagen gør indsigelse mod ting, de er utilfredse med på arbejdspladsen – det billede, der her tegner sig, ligger meget langt fra „globaliseringspessimisternes“ beskrivelser af marginalisering og afhængighed (Mishra, 1999). Vi ser som påpeget i kapitel 5 heller ikke tegn på polarisering af arbejdsstyrken i så henseende.

Spørgsmålet om magt og demokrati må desuden vurderes i forhold til de nye *handlemuligheder*, som globaliseringen medvirker til at åbne. Uden at det skal tillægges overdreven betydning, er det generelt med til at styrke borgernes påvirkningsmuligheder, at der via internettet er en hidtil uset adgang til hurtigt at skaffe sig information. Denne er ikke ligelig fordelt blandt borgere – men der er heller ikke tegn på nogen yderligere polarisering. Endvidere åbner der sig nye, omkostningsbesparende muligheder for politisk aktivitet såsom underskriftsindsamlinger via internettet (som måske ikke har samme betydning som „traditionelle“ underskriftsindsamlinger, men alligevel kan

påberåbe sig en vis legitimitet). Mulighederne for at mobilisere og skabe netværk på tværs af landegrænser er også væsentligt forstærkede – selv om man ikke skal glemme, at telefonen *var* opfundet før internettet.

En interessant (delvis) nydannelse er *politisk forbrug*, der er blevet en ikke helt uvæsentlig aktionsmulighed. Politisk forbrug i form af til- og fravalg (boycot) af produkter kan *mærkes*. At blive ramt af en verdensomspændende boycott-aktion er en risiko, transnationale selskaber må kalkulere med. Sandsynligheden for, at det sker, er ikke så stor, men sker det, har det ofte betydelige konsekvenser – som firmaer som Shell, Nike og Nestlé har erfaret (Goul Andersen & Tobiasen, 2001). Blot en mindre nedgang i omsætningen på grund af boycottaktioner kan være det, der gør forskellen mellem de sorte og røde tal på bundlinjen. Man kan således antage, at politisk forbrug er med til at udfylde *lidt* af det „reguleringsrum“, som transnationale virksomheder kan skabe.<sup>4</sup>

Endelig betyder globaliseringen ikke kun indskrænkning af de demokratiske muligheder på nationalt plan – den politiske globalisering åbner også nye arenaer for folkelig politisk deltagelse, nemlig nye arenaer på globalt plan, hvor borgere virker sammen på tværs af grænser i NGO'er omkring globale beslutningsnetværk. Nogle går så langt som til at tale om et begyndende globalt medborgerskab (Tobiasen, 2002) – i hvert fald i den forstand, at der er et rum for politisk deltagelse og identitetsdannelse og i en vis udstrækning endda (menneske)rettigheder.

Der er næppe tvivl om, at man i den offentlige debat hæfter sig mest ved globaliseringens *begrænsning* af politiske handlemuligheder. Og der er ingen tvivl om, at disse begrænsninger typisk overdrives – ofte ret voldsomt. Videre er der en tendens til at betone de store selskabers forstærkede magt. I den forstand, at beslutninger i et direktionslokale i New York kan få enorme konsekvenser for tusinder af lønmodtagere kloden over, er dette ubestrideligt. Når det gælder den politiske indflydelse eller evnen til at unddrage sig regulering, som har stået mere i centrum, er ændringen måske noget mere behersket. Endelig har opmærksomheden stået i den demokratiske pessimismes tegn. Det er der nok også grund til, men det burde nok afbalanceres af en lidt større opmærksomhed på de folkelige handlemuligheder, som den teknologiske og kulturelle globalisering *også* fører med sig.



## NOTER

- 1 Det samlede kurstab på danske porteføljeaktier i udlandet 2000-2002 kan opgøres til ca. 248 mia. kroner. I samme periode er udlandets samlede tab på danske porteføljeaktier kun ca. 57 mia. kroner. Disse beløb indgår direkte i opgørelsen af den danske udlandsgæld. Når nettobeløbet er mindre end det af Nationalbanken nævnte skøn på 232 mia. kroner, må det formentlig hænge sammen med, at sidstnævnte beløb medtager opkøb af virksomheder mv. Hertil kommer, at opgørelsen her medtager 4. kvartal 2002.
- 2 I øvrigt skal man også i andre lande være varsom med at betragte afvigelser fra fast fuldtidsbeskæftigelse som jobforringelser – en stor del er tilpasninger til mindre standardiserede livsforløb og mere individuelle jobønsker (Barkholdt m.fl., 2002; Goul Andersen, 2002b).
- 3 Forskellen skal ikke overvurderes. Lovgivningen giver i mange lande fagforeningerne stor indflydelse uanset organisationsprocent, og såkaldte *ergo omnes* -bestemmelser i mange andre lande betyder, at aftalte overenskomster automatisk udstrækkes til de virksomheder, der ikke selv aftaler – så overenskomstdækningen er ikke entydigt større i Danmark end i det øvrige Europa (European Foundation, 2002).
- 4 Reguleringstomrummet skal ikke overdrives. For eksempel kunne den meget omtalte dumpning af Shells Brent Spar boreplatform i 1995 have været forhindret af de regeringer, der var interessenter i sagen (Jordan, 2001). Tilsvarende ser det som omtalt ovenfor heller ikke ud til, at det er *voldsomt* store beløb, transnationale selskaber flytter rundt på via urealistiske transferpriser – trods nogle meget omtalte gode „sager“ i dagspressen i 2002-03.

## EU – SUVERÆNITETENS GLIDEBANE?

*Siden Danmarks tilslutning til EF i 1973 har det europæiske samarbejde spredt sig til at omfatte en lang række politikområder. Kun få områder unddrager sig i dag EU-regulering. Trods en komparativt set stærk parlamentarisk kontrol med regeringens EU-politik er regering og centraladministration blevet styrket på Folketingets bekostning. Kernen i EU's demokratiske underskud er manglende folkelig deltagelse i de europæiske beslutninger. Mange års dansk EU-skepsis er gradvist blevet erstattet af en større europæisk bevidsthed blandt vælgerne. De finder dog fortsat EU's beslutninger svært gennemskuelige og påvirkelige. EU-samarbejdet presser den nationale suverænitet – men et sådant pres havde også eksisteret uden EU-medlemskabet.*

Blandt godt 400 internationale samarbejder, som Danmark er en del af (jf. Shanks, Jacobson & Kaplan, 1996), overgår ét – EU – de andre i henseende til bredden og dybden af de spørgsmål, som er omfattet af samarbejdet. Dette kapitel beskæftiger sig med europæiseringens konsekvenser for Danmark. I hvilket omfang er det med den stigende europæiske integration muligt at opretholde forestillingen om national suverænitet? Hvilke konsekvenser har det europæiske samarbejde for nationale politiske aktører, herunder for Folketingets lovgivningsaktivitet? Og hvad er de demokratiske konsekvenser?

### DANMARKS SUVERÆNITET:

#### EU-SAMARBEJDETS BREDE OG DYBDE

Der er lang vej fra den Kul- og Stålunion, som blev dannet i 1951 af Tyskland, Frankrig, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg, over det EF, som Danmark tilsluttede sig efter mange års diskussion i 1973, og til den Europæiske Union, som i slutningen af 2002 besluttede at gå i gang med udvidelsen til de 25 stater, som forventes at være medlemmer fra 2004. Medlemskredsen er udvidet, og det samme er samarbejdets bredde og dybde.

I de første år af det danske medlemskab skete der ikke så meget andet, end at Danmark tilpassede sig samarbejdet inden for de områder, hvor der var afgivet suveræniteten til EF. Indtrykket var, at EF-medlemskabet handlede om landbrugspolitikken og fælles toldgrænser og ikke så forfærdeligt meget mere. I hvert fald spillede det ikke nogen særlig rolle i den danske debat, at Det europæiske Råd i 1971 havde vedtaget en resolution om gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union, som blev bekræftet af stats- og regeringscheferne i oktober 1972 (Hansen, 1998: 293). Disse planer syntes så hengemte, at den danske statsminister, Poul Schlüter, i 1986 – i forbindelse med debatten om Den europæiske fælles Akt – kunne erklære unionen stendød.

Selv om statsministerens kommentar egentlig gik på en føderation, blev den efterfølgende opfattet som rettet mod den union, som viste sig kun at være skindød. For med Den fælles Akt igangsattes en udvikling, der skulle ændre det europæiske samarbejde fra det politisk og institutionelt fastlåste fælles marked til en politisk union med betydelig dynamik og en rækkevidde, som har haft betydelige nationale og internationale konsekvenser (Esmark, 2003). Det fælles marked skulle nu gennemføres under overskriften *det indre marked*, og det skulle være muligt at træffe beslutninger med kvalificeret flertal i Rådet. Det indre marked var med til at flytte grænserne for EF-samarbejdet. For at sikre, at ingen kunne omgå bestemmelserne for et velfungerende indre marked, blev en række politikområder trukket ind i fællesskabets regi. Frygten for, at nogle lande kunne finde på at bruge lave miljøstandarder som led i konkurrencen mellem EF-landene, førte til fælles regulering på miljøområdet, og frygten for dårlige sociale standarder førte til regulering af arbejdsmarkedsforhold (Friis, 1999: 284).

Med Maastricht-traktaten fra 1992 – hvis ikrafttræden blev udskudt med Edinburgh-aftalen fra 1993 på grund af det danske nej – tonede konturerne af et stærkt udvidet europæisk samarbejde for alvor frem. *Union* var ikke længere blot et begreb, som kunne bruges i den politiske debat. *Traktaten om Den Europæiske Union* var nu det officielle navn på den traktat, der bandt de tidligere fællesmarkedslande sammen. Unionen var ikke blot et økonomisk samarbejde; de politiske og sociale dimensioner af det europæiske samarbejde blev traktatfæstet.

Maastricht indebar en europæisk traktatstruktur opdelt på tre søjler. Søjle 1 omfatter det oprindelige økonomiske samarbejde fordelt på det Europæiske Økonomiske Samarbejde, Euratom og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. Søjle 2 omfatter den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og søjle 3

politisamarbejdet og det retlige samarbejde. Esmark (2003: 85f.) ser søjle 2 som et samarbejde, der i fællesskab sikrer medlemslandene en ydre suverænitæt, mens søjle 3 kan ses som en udvikling hen mod „en fælles indre suverænitæt“. Det var også med vedtagelsen af Maastricht-traktaten, at der for alvor kom skub i planerne om en møntunion, der med ikrafttræden den 1. januar 2002 viste sig ikke blot at være en fantasi fostret af supereuropæere.

Det danske nej i 1992 var nok et chok for det danske politiske establishment. Men det var ikke kun de danske vælgere, der var skeptiske over for EF-samarbejdet. Det var også befolkningerne i en række andre medlemsstater. Det franske „ja“ på 51 pct. senere i 1992 rystede for alvor det politiske establishment i Bruxelles. Den folkelige skepsis fik konsekvenser, ikke blot i form af accepten af de danske forbehold ved den såkaldte Edinburgh-afgørelse, men også ved en række andre ændringer af EU-samarbejdets institutionelle opbygning og rækkevidde.

Allerede med Maastricht-traktaten blev der med traktatfæstelsen af subsidiaritetsprincippet taget skridt til at afklare, hvor grænsen går for EU's kompetencer i forhold til medlemsstaterne. Parlamentets øgede kompetencer er et forsøg på at skabe større legitimitet og åbenhed i beslutningsprocesserne. Amsterdam-traktaten fra 1997 inddrog områder under fællesskabet, som man fandt, bekymrede de europæiske befolkninger, herunder grænsekontrol, kriminalitet og beskæftigelse (Friis, 1999: 285). Den åbne koordinationsmetode har siden 1997 været anvendt som en selvstændig beslutningsprocedure på en række områder, hvor der er stærke nationale hensyn at tage til den eksisterende nationale politik, eksempelvis på beskæftigelsesområdet og socialpolitikken. Metoden betjener sig af „blødere“ instrumenter end den traditionelle EU-regulering, dvs. dialog, henstillinger til landene og evaluering af den fælles strategi (Nedergaard, 2001: 207f.). Udviklingen af Unionen har altså ikke været uden skelen til befolkningernes holdninger.

Med den fortsatte udvidelse af det europæiske samarbejde i bredden og dybden – der gentagne gange har betydet, at det danske Folketing har overført national kompetence til EU-samarbejdet – kan man spørge, hvad grænserne er for EU-samarbejdet. Kan EU som en anden nationalstat i princippet brede sin lovgivningskompetence ud til de områder, som der kan opnås politisk enighed om? Det er ikke tilfældet. Der er i hvert fald to typer af formelle begrænsninger på EU-samarbejdets omfang og dybde.

Den ene er et *legalitetsprincip*, der består i, at EU-samarbejdet er begrænset til de områder, som fremgår af traktatgrundlaget. Af artikel 7 i EF-traktaten fremgår det, at „hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser,

som er tillagt den ved denne traktat“. Som udgangspunkt kan Kommissionen derfor ikke foreslå og Rådet og Parlamentet ikke træffe beslutninger, der ikke har hjemmel i en traktat. På sådanne områder har medlemsstaterne såkaldt enekompetence. Den begrænses dog af, at Rådet efter artikel 308 kan træffe beslutninger, som „viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer“, og som ikke har hjemmel i traktaten. Rækkevidden af artiklens formulering har været omstridt, men den har været anvendt godt 700 gange siden 1973. Blandt andet er EU's miljøpolitik etableret på dette retsgrundlag (Nedergaard, 2001: 113). Legalitetsprincippet har således i noget omfang karakter af en gummiparagraf.

I det forslag til en ny EU-forfatning, som var resultatet af EU-Konventets arbejde, og som blev offentliggjort i juni 2003, er begrænsningen på legalitetsprincippet strammet op, så forslaget art. I-17 under overskriften „Flexibilitetsbestemmelse“ udelukker, at samarbejdet kan udvides til områder, der ikke allerede er omfattet af det fælles politiske arbejde. Man vil således ikke i fremtiden kunne opleve, at nye områder bliver en del af EU's kompetence, som det er sket tidligere. Til gengæld er der efterhånden ret få områder, der ikke er traktatbelagte.

Den anden begrænsning er *subsidiaritetsprincippet*, som kan ses som en modvægt mod den undtagelse fra princippet om hjemmel i en traktat, som udgøres af artikel 308. Princippet går kort fortalt ud på, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. EU skal ikke blande sig i forhold, som lige så godt kan besluttes på nationalt niveau – eller lokalt for den sags skyld. Det er dog omdiskuteret, om subsidiaritetsprincippet alene er en politisk hensigtserklæring, som ikke binder EU's myndigheder, eller om det faktisk kan udgøre et værn mod udvidelser af samarbejdet på områder, hvor national regulering kan gøre lige så stor fyldest (Nedergaard, 2001: 107-121). Jens Blom-Hansens (2003) undersøgelse af EU's strukturpolitik peger nærmest i retning af subsidiaritetsprincippet som en blød hensigtserklæring.

EU-konventets forslag til en ny EU-forfatning (indeholdt i udkastets protokoltekster) indebærer indførelse af en slags overvågningsmekanisme med udgangspunkt i medlemsstaterne. Tidligere tolkede EU selv subsidiaritetsprincippet, men nu får de nationale parlamenter en art indsigelsesret. Den betyder, at hvis en fjerdedel af de nationale parlamenter mener, at et forslag til en EU-lov eller EU-rammelov (tidligere forordninger og direktiver) fra Kommissionen krænker subsidiaritetsprincippet, skal Kommissionen tage forslaget op til fornyet behandling. Også Domstolen kan foretage en juri-

disk prøvelse af subsidiaritetsprincippet. Der er således tale om både en juridisk og en politisk prøvelse af subsidiaritetsprincippet.

Grænserne for EU's kompetencer har til stadighed været blandt de store spørgsmål i den mangeårige diskussion om Danmarks forhold til EU. Er EU-samarbejdet en „glibebane“, der fører til gradvis underminering af dansk suverænitet, og som langsomt vil svække det danske folkestyre og muligheden for at bevare dansk selvbestemmelse på områder, som vi finder væsentlige, eksempelvis i spørgsmålet om den danske velfærdsstats indretning? Eller er EU's kompetencer omvendt så afgrænsede, at vi nogenlunde kender de grænser, inden for hvilke det europæiske samarbejde vil udvikle sig? Disse spørgsmål skal ikke besvares fyldestgørende her. Vi nøjes med kort at se på, hvordan dansk lovgivning hidtil er påvirket af den stigende europæisering.

Vi viste i kapitel 3, at en stadig stigende andel af Folketingets lovgivning er en konsekvens af EU-regulering. I 2000/01 var 12 pct. af alle vedtagne love direkte en konsekvens af EU-samarbejdet, mens yderligere 25 pct. var udformet under hensyn til gældende regler i EU. Folketingets lovgivningsarbejde er altså ret massivt påvirket af medlemskabet af EU. Hertil kommer den EU-regulering, der omsættes til dansk ret via administrativt fastsatte forskrifter. Tabel 17.1<sup>1</sup> illustrerer, at EU samarbejdet har haft konsekvenser i såvel bredden som dybden for det danske lovgivningsarbejde. EU's påvirkning af Folketingets lovgivning fordeles sig meget forskelligt på forskellige sektorområder. Nogle områder er stærkt påvirket. Det gælder især Erhvervsministeriet, Landbrugsministeriet og Miljøministeriet, hvis lovgivning i dag for størstedelens vedkommende er påvirket af EU. Her er de nationale frihedsgrader i lovgivningsprocessen ret begrænsede. Landbrugspolitikken har siden Danmarks indtræden i EF i 1973 været integreret i den fælles landbrugspolitik, mens erhvervs- og miljøpolitikken først for alvor er blevet integreret i EF-reguleringen efter vedtagelsen af Den europæiske fælles Akt i 1986. Vi finder da også i folketingsåret 2000/01 en meget massiv påvirkning af lovgivningsprocessen på disse områder. Udenrigsministeriet optræder i samme gruppe, men det er traditionelt et ministerium, der har et meget begrænset lovgivningsarbejde. I de tre undersøgte år har udenrigsministeren i alt fremsat og fået vedtaget seks love.

Andre områder er kun, hvad der her er kaldt moderat påvirkede af EU. Det gælder de politiske beslutninger, der udmønter sig i lovgivning inden for Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet, Trafikministeriet samt Indenrigs- og Sundheds-

TABEL 17.1.

Andel love, som er påvirket af EU,<sup>1</sup> fordelt på ministerier<sup>2</sup> 1980/81 – 2000/01. Pct.

	1980/81	1991/92	2000/01
<i>Meget påvirkede ministerier:<sup>3</sup></i>			
Erhvervs-, Miljø-, Fødevarer- og Udenrigsministerierne	34	56	73
<i>Moderat påvirkede ministerier:<sup>4</sup></i>			
Beskæftigelses-, Justits-, Finans-, Skatte-, Social-, Indenrigs- og Sundheds- samt Trafikministerierne	6	25	35
<i>Ikke eller kun lidt påvirkede ministerier:<sup>5</sup></i>			
Bolig-, Kultur-, Kirke-, Stats-, Forsvars- og Undervisningsministerierne	0	9	6

1. Dækker love, som implementerer EU-direktiver, eller som skyldes tilpasninger af dansk lovgivning med henvisning til forordninger mv., love, der tilpasser dansk lovgivning inden for allerede implementerede direktiver mv., tilpasning til EU-regler, selv om der ikke er et *de jure* krav herom, samt tilfælde, hvor dansk lovgivning må tage hensyn til gældende EU-regler, jf. tabel 7.1.

2. I hele perioden er følgende ministerier slået sammen: Forsknings- og Undervisningsministeriet, Sundheds- og Indenrigsministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Der er set bort fra Kommunikationsministeriet, Grønlandsministeriet, Ministeriet for Nordisk Samarbejde samt private lovforslag.

3. For hele perioden er 40 pct. eller flere af lovene påvirket af EU-lovgivning.

4. For hele perioden er mindst ti pct. og højst 39 pct. af lovene påvirket af EU-lovgivning.

5. For hele perioden er mindre end ti pct. af lovene påvirket af EU-lovgivning.

ministeriet. Hvor lovgivningen på disse områder kun var perifert berørt i begyndelsen af 1980'erne, er det i dag omkring en tredjedel af lovene, som direkte eller indirekte påvirkes af EU.

Den sidste gruppe af ministerier er områder, hvor lovgivningen ikke eller kun i begrænset omfang påvirkes af EU. De ministerier, hvor lovgivningen slet ingen reference har til EU – Statsministeriet, Forsvarsministeriet og Kirkeministeriet – er i øvrigt områder, hvor der stort set ikke vedtages love. I de tre år er der i alt vedtaget i alt 11 love fremsat af de tre ministre. De øvrige ministerier, hvis lovarbejde kun i begrænset omfang påvirkes af EU – Bolig-, Kultur- og Undervisningsministeriet – har ganske meget lovarbejde, men altså uden særlige referencer til EU-lovgivningen.

Denne måling af EU's påvirkning af lovarbejdet er ret grovkornet. Mange EU-regler omsættes ved, at der udstedes administrative forskrifter – eksempelvis på arbejdsmarkedsområdet (Nørgaard, 1997: 282ff.). Men opgørelsen er præcis nok til at illustrere to forhold: For det første sker påvirkningen af den danske lovgivning primært inden for de sagområder, som udgør kernen i EU-samarbejdet, mens en række områder har været og fortsat er relativt

upåvirkede. For det andet er der en række politiske spørgsmål, der i medlemskabets første fase ikke var særlig stærkt integreret i det europæiske samarbejde, men som er blevet det med tiden.

EU udgør ikke blot en meget væsentlig del af de danske politiske institutioners omgivelser. EU samarbejdet er blevet en integreret del den måde, hvorpå de danske politiske institutioner fungerer.

Folketinget har gentagne gange overført begrænsede dele af den nationale suverænitet til EU. Det er sket inden for grundlovens grænser, som det også er bekræftet af Højesterets dom fra 1998, der frikendte statsminister Poul Nyrup Rasmussen for grundlovsbrud i forbindelse med Danmarks tiltræden til Maastricht-traktaten. Men EU-samarbejdet har også en egendynamik, som langsomt har ændret grænserne mellem national suverænitet og EU-anliggender.

#### **EU OG DANMARKS ANDRE INTERNATIONALE FORPLIGTELSE: DE INTERNATIONALE HANDELSFORHANDLINGER SOM EKSEMPEL**

Siden 1950'erne har der fortsat været bestræbelser på liberaliseringen af verdenshandelen. Frem til EF-medlemskabet forhandlede Danmark suverænt i GATT, som var den internationale aftale om handel og toldsatser, der i dag er afløst af WTO, verdenshandelsorganisationen. Danmark har traditionelt støttet liberaliseringen af den internationale handel – næppe af idealistiske grunde, men fordi eksporten har haft en sammensætning, så liberalisering ville gavne dansk erhvervsliv.

Efter EU-medlemskabet forhandler Danmark helt overvejende gennem EU, der på grund af toldunionen har fælles regler for handel med omverdenen. Hans Mouritzen m.fl. (2003: 133ff.) har undersøgt, om de fælles forhandlinger i WTO, hvor Kommissionen forhandler på EU's vegne, stiller Danmarks stærkere i forhandlingerne end eksempelvis Norge og Schweiz, der ikke er medlemmer af EU. Selv om spørgsmålet er vanskeligt at besvare, konkluderer de, at det ikke synes at være tilfældet. EU er som udgangspunkt en stærk forhandlingspartner, men da Kommissionen skal forhandle på grundlag af medlemsstaternes mandat, som formuleres af Rådet, har Danmark kun en begrænset indflydelse på mandatet. På områder, hvor de danske interesser er parallelle med Unionens, står Danmark stærkt. Det gælder til gengæld ikke på områder, hvor danske interesser adskiller sig fra det øvrige EU's. I forbindelse med WTO's ministerkonferencer i Seattle i 1999 og i Qatar i 2001 førte de



danske præferencer for at få udvidet WTO's dagsorden med en række „bløde“ områder – miljø, sundhed, dyrevelfærd og arbejdstagerrettigheder – ikke langt, fordi EU's vægring mod reformer af landbrugspolitikken stødte på stærk modstand fra blandt andet USA og en lang række tredjeverdenslande. Danmark hører til de lande, der støtter reformer af den fælles landbrugspolitik, men måtte acceptere, at det fælles udspil fra EU ikke var reformvenligt. Det kostede på de „bløde“ områder. Medlemskabet af EU har altså også svækket manøvrer mulighederne i de internationale handelsforhandlinger.

## EU'S OG DANSKE NATIONALE AKTØRER

Medlemskabet af EU var – og er – en betydelig udfordring for de danske beslutningstagere. Fra starten har samarbejdet i EU været domineret af ministre og embedsmænd. Den lovgivningssoverænit, som er overdraget til EU, er overvejende tilfaldet Rådet. Og Rådet er sammensat af ministre fra de nationale regeringer, der betjenes af embedsmænd. Som udgangspunkt er Folketinget svagere stillet end ministre og embedsværk i EU's lovgivningsproces. Et hovedspørgsmål er derfor, hvorledes Folketinget kan sikre sig indflydelse på EU-lovgivningen, og hvordan Folketinget kan sikre sig, at ministrene holdes ansvarlige for deres handlinger i EU.

Heller ikke for centraladministrationen er håndteringen af EU-spørgsmål en enkel sag. Hvordan sikrer man sig på den ene side, at man får inddraget den del af den danske forvaltning, som har ekspertise på et område, det vil sige de enkelte sektorministerier, og som har hensyn at tage til de interesser, der anses for vigtige, og på den anden side, at der er sammenhæng i formuleringen af de danske interesser i forhold til EU?

Folketingets inddragelse i formuleringen af den danske EU-politik er allerede beskrevet i kapitel 7. Europaudvalget udstyrer regeringen – i praksis de enkelte ministre – med et mandat til at forhandle i Bruxelles. Regeringen kan ikke forhandle på et grundlag, som Europaudvalget har tilkendegivet sin modstand mod, og viser forhandlingerne i EU sig at forløbe, så et resultat ligger uden for udvalgets mandat, må den pågældende minister tilbage til København for at skaffe sig et nyt mandat. Sammenlignet med de fleste andre EU-medlemmer har det danske parlament derfor tæt kontrol med regeringens EU-politik. I alle væsentlige spørgsmål har den danske EU-politik et demokratisk mandat. Blandt de øvrige EU-medlemmer gælder en tilsvarende mandateringsproces kun i Finland og Sverige – i øvrigt efter dansk forbillede – men alle de nationale parlamenter har et parlamentsud-

valg, der fører kontrol med regeringernes EU-politik (Hegeland, 2002; jf. også Holzacker, 2002). EU-politikkens demokratiske legitimitet ændrer dog ikke ved, at det europæiske samarbejde indebærer en så stor belastning af Europaudvalgets medlemmer, at der har været rejst tvivl om udvalgets evne til at varetage opgaven på betryggende vis. Og selv om mandateringsprocessen giver Folketinget en væsentlig position i formuleringen af EU-politikken, har Folketinget svært ved at være en del af den proces, hvorigennem EU-politikken formuleres (Mouritzen, 2003a: 264ff.). Det har også betydet en svækkelse af Folketingets position, at beslutninger kan træffes med kvalificeret flertal i Rådet (Friis, 1999: 292).

Der er således næppe tvivl om, at den øgede europæisering har forskubbet magtbalancen mellem forvaltning og regering på den ene side og Folketinget på den anden side i førstnævntes favør (jf. Mouritzen m.fl., 2003: 195ff.). Det hænger sammen med mangfoldigheden og kompleksiteten i formuleringen af den danske EU-politik, som helt overvejende er en sag for ministre, embedsmænd og organiserede interesser – og med Folketinget som et sidste – ofte sent – vetopunkt.

Det danske EU-beslutningssystem er ganske kompliceret (Nedergaard, 2001). Ud over Folketingets Europaudvalg involveres et regeringsudvalg – Udenrigspolitisk Udvalg – et centraliseret embedsmandsudvalg – EU-Udvalget – under Udenrigsministeriet samt i alt 35 specialudvalg, der hører under det ressortministerium, som udvalgets opgaver primært er knyttet til. Den danske EU-beslutningsproces bygger på en kombineret decentraliseret sagsforberedelse og centraliseret koordination. De enkelte fagministerier er ansvarlige for at forberede sagerne og for at koordinere med ministerier og interesseorganisationer, som har en umiddelbar interesse i de pågældende sager. EU-specialudvalgene dækker alle de områder, hvor centraladministrationen involveres i formuleringen og implementeringen af den danske EU-politik. Formandskabet for hvert udvalg tilfalder det departement, under hvis ressort udvalgets opgaver hører. Frem til 1993 deltog interesseorganisationerne hovedsagelig kun uformelt i udvalgsarbejdet, men i kølvandet på afstemningen om Maastricht-traktaten er organisationerne blevet medlemmer af specialudvalgene. Det skulle sikre større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 125ff.). Udenrigsministeriets centrale koordinerende rolle kommer til udtryk ved, at ministeriet har formandskabet for EU-udvalget, der koordinerer den danske EU-politik med regeringens udenrigspolitiske udvalg, og ministeriet er medlem af alle EU-specialudvalg.

Det samlede beslutningssystem tilpasses løbende – som det eksempelvis har været tilfældet med den formaliserede inddragelse af interesseorganisationerne – og synes ganske effektivt at kunne varetage danske interesser i EU. Men det er også et svært gennemskueligt beslutningssystem, der ofte lider under, at komplicerede beslutninger skal træffes hurtigt. I modsætning til den nationale lovgivningsproces kan hverken minister eller Folketing stoppe op for at undersøge en sag nærmere. Det er rytmen i EU, der bestemmer hastigheden af den danske EU-beslutningsproces. Det gør den ellers stærke parlamentariske kontrol med den danske EU-politik svagere, end tilfældet er med den traditionelle lovgivningsproces. Og det styrker minister, embedsmænd og organisationer på Folketingets bekostning.

Den europæiske integration har betydet, at det skarpe skel mellem indenrigs- og udenrigsanliggender er blevet nedbrudt (Nedergaard, 2001: 55ff.). Traditionelt har udenrigspolitikken – i Danmark og de fleste andre demokratiske stater – været regeringens opgave. Udenrigspolitikken er regeringens, hvad den danske grundlov da også slår fast i § 19: „Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender“<sup>2</sup>, selv om en regering næppe vil føre en udenrigspolitik, der i væsentlige spørgsmål ikke har opbakning i Folketinget (Jensen, 2001: 144–145). Bag denne opfattelse af udenrigspolitikens status ligger forestillingen om den nationale suverænitet. En stat handler som med én stemme udadtil.

Men forestillingen om den nationale suverænitet kan Danmark ikke opretholde som medlem af EU. Forholdet til EU kan ikke betragtes som forholdet til en anden stat eller til en overnational organisation. Dertil er Danmark for dybt integreret i EU. Beslutninger, der tidligere blev truffet af det danske Folketing, træffes nu af Ministerrådet eller af Rådet i forening med Europaparlamentet. EU's beslutninger har konsekvenser for borgerne på en måde, som traditionelle mellemstatslige relationer ikke har. Derfor er det væsentligt at vurdere de demokratiske aspekter ved EU-samarbejdet.

## DEMOKRATISKE KONSEKVENSER

Det er blevet almindeligt at tale om et demokratisk underskud i forbindelse med de beslutninger, der træffes i EU. Det er ved første øjeblik paradoksalt. Der findes nemlig ikke andre overnationalt organisationer, der har så veludbyggede demokratiske institutioner som EU (Friis, 1999: 280). Men præmissen er så også, at EU kan sammenlignes med en traditionel overnational organisation, som en række suveræne nationalstater er blevet enige om at

overdrage løsningen af fælles opgaver. Og det er, som vi har vist ovenfor, ikke en holdbar præmis. I nogle henseender er Den europæiske Union at sammenligne med en nationalstat. Den kan træffe beslutninger, som er bindende for unionens borgere. Med det omfang, det europæiske samarbejde har fået, og med den massive indflydelse på såvel de nationale politiske institutioner som på medlemslandenes borgere, er det naturligt at spørge til de demokratiske aspekter af EU-samarbejdet.

Er det rigtigt, at der er tale om et demokratisk underskud i EU-samarbejdet? Debatten har været meget omfangsrig, og litteraturen herom er omfattende. Thomas Pedersen (2002: 16ff.) har med udgangspunkt i David Easton og David Held opstillet seks demokratiske krav, op imod hvilke han har holdt Den europæiske Union.

Han konkluderer, at det målt mod disse krav er rimeligt at tale om et demokratisk underskud: (1) Politisk fællesskab: EU-borgerne føler sig ikke som en del af et politisk fællesskab. (2) Deltagelse: Borgernes deltagelse hæmmes af det svært gennemskuelige beslutningssystem i EU. (3) Frie valg: Der er ikke frie valg til den forsamling, Rådet, der spiller den største rolle i EU's lovgivningsproces. Uden demokratisk legitimitet er Rådet dog ikke, fordi det er sammensat af ministre, der har demokratisk legitimitet fra deres nationale regering. Europaparlamentet, som med tiden er kommet til at spille en vis rolle i lovgivningsprocessen, er derimod valgt ved demokratiske valg, hvori ganske vist relativt få af vælgerne deltager. (4) Mulighed for kontrol: Det uigennemsigtige EU-beslutningssystem vanskeliggør demokratisk kontrol, idet der dog er sket visse forbedringer i muligheden for at gennemføre demokratisk kontrol, blandt andet oprettelsen af en ombudsmandsinstitution. (5) Magtdeling: Magtdelingen er mangelfuld, idet Rådet har såvel lovgivende som udøvende beføjelser. (6) Beskyttelse af borgerne: Beskyttelsen af borgerne er væsentligt forbedret gennem de senere år og på niveau med, hvad der gælder i mange af medlemsstaterne.

Man kan sige, at kernen i det demokratiske underskud er, at der stort set ikke findes folkelig politisk deltagelse, der retter sig mod EU-niveauet. Uanset de institutionelle reformer vil en demokratisering forudsætte en europæisk identitet og europæisk deltagelse. Men faktisk har danskernes orientering mod EU-samarbejdet ændret sig ganske markant gennem årene. I EU-medlemskabets første år var danskernes EU-orientering præget af en god portion national selvtilstrækkelighed og kræmmermentalitet – et „flæskeprissyndrom“, hvor flertallet gerne tog imod de økonomiske fordele, men ellers helst var EU-samarbejdet foruden.

Men danskerne er med årene blevet ret gode europæere. Flertallet bifalder i dag også de politiske perspektiver ved at forene Europa. I hvert fald principielt. På dette punkt er det meste af holdningsforskellen mellem danskerne og borgerne i de gamle EU-lande i dag væk (Goul Andersen, 2003c). Derfor adskiller danskerne sig fra englænderne (der aldrig har lært at elske EU), samt fra svenskerne, finnerne og østrigerne, som er de nye skeptikere.

I 1990'erne er der også for alvor sket et opsving i europæisk identitet. I 1990 var kun 17 pct. enige i, at „jeg føler mig lige så meget som europæer, som jeg føler mig som dansker“. 75 pct. var uenige. I 2001 var tallene henholdsvis 32 pct. enige og 55 pct. uenige. Det svarer til ændringerne i synet på aktiv dansk udenrigspolitik, hvor synspunktet om, at Danmark skal blande sig frem for at forholde sig tavs næsten er blevet enerådende i 1990'erne (Tobiasen, 2002).

Lige så betegnende er undersøgelserne af, hvad EU-borgerne frygtede mest ved EU (*Eurobarometer 51*, forår 1999, B: 30-31). Her var bekymringen for tab af national identitet og kultur samt bekymringen for sproget en smule *mindre* i Danmark end gennemsnitligt i EU. Og danskerne var *markant* mindre bekymrede end gennemsnittet for omkostningerne ved udvidelse af EU, tab af subsidier, penge til landmændene og udsigterne til, at rige lande ville komme til at betale for de andre. Kun på ét område (ud over narko-trafik) var danskerne mere bekymrede, nemlig når det gjaldt tab af magt for de mindre medlemslande. Det går igen på alle spørgsmål om at overlade beslutningskompetence til EU – her er danskerne mindst lige så skeptiske som borgerne i de nytilkomne EU-skeptiske lande.

Alt i alt har den europæiske og internationale orientering i Danmark dog vokset sig ganske stærk. Til gengæld er danskerne det folk i EU næst efter luxembourgerne, der føler, at de har størst mulighed for at påvirke beslutninger i det nationale politiske system – og det folk næst efter svenskerne, der føler, at de har dårligst mulighed for at påvirke EU. Summen er, at *afvigelsen* mellem oplevede indflydelsesmuligheder på nationalt og EU-plan topper hos danskerne efterfulgt af de nye EU-skeptikere samt hollænderne. Hvorimod italienerne vurderer indflydelsesmulighederne på EU som større end indflydelsen på nationalt plan.

Egentlig må danskernes bedømmelse af situationen anses for realistisk. Der er de direkte valg til Europaparlamentet, hvor en let vigende andel på ca. 50 pct. af vælgerne deltager. Og så er der stort set ikke andet. Hvis folkelig deltagelse er vigtig, så har EU et grundlæggende demokratisk problem. De institutionelle demokratiske reformer i EU er gået langt. Europaparlamen-

tariske kontrolfunktioner svarer nærmest til de nordiske parlamenters. Men EU's problem er, at der ikke er demokratisk liv i de demokratiske institutioner: Ingen folkelig deltagelse, næsten ingen europæisk offentlighed.

Det er ikke, fordi borgerne har vanskeligt ved at forholde sig til problemer på overnationalt plan. De deltager også i foreninger og andre aktiviteter med overnationalt sigte. Men EU har et bypassproblem. Den deltagelse, der ikke er national – og det er ikke så lidt endda – er gennemgående global (Tobiasen, 2002). Folkelige bevægelser som partier og interessegrupper er organiseret på europæisk plan. Men det er på et højt niveau uden folkelig grundlag.

Der er imidlertid ikke længere noget specielt ved danskernes forhold til EU – ud over, at danskerne føler, de er forholdsvis godt vant med det danske politiske system og derfor har noget at miste. Hertil kommer, at nærhedsprincippet også af den grund står stærkt i danskernes bevidsthed, men ikke så meget på grund af manglende europæisk horisont og orientering. Den danske EU-skepsis er ikke længere noget særligt dansk.

Sammenligner man med de ideelle krav, som ligger til grund for vurderingen af det europæiske demokratis tilstand, er der betydelige demokratiske problemer. Men måske er det mere rimeligt at sammenligne med de nationale demokratier. Så bliver konklusionen lidt mere moderat: Det er ikke alle danske borgere, der føler sig tilknyttet et nationalt dansk politisk fællesskab. Også den nationale politiske beslutningsproces kan være uigennemskuelig, hvilket kan hæmme borgernes deltagelse og muligheden for at holde beslutningstagere ansvarlige. Også om det nationale demokrati kan man hævde et demokratisk underskud – om end det ikke er af samme størrelsesorden som det europæiske.

Når det er sagt, må man også sige, at det er mere rimeligt at tale om et demokratisk underskud i forbindelse med EU end med de nationale danske demokratiske institutioner. Og antagelig er de største problemer en konsekvens af, at borgerne i EU finder, at EU er uigennemskuelig, og at de mangler påvirkningsmuligheder (Goul Andersen, 2002e: 62-63).

Uanset, hvor stort eller alvorligt man vurderer det demokratiske underskud i EU, bliver det i de kommende år set fra en demokratisk synsvinkel en alvorlig udfordring for såvel nationale som EU-beslutningstagere at sikre, at EU ikke udvikler sig hurtigere, end at befolkningerne kan følge med. Når debatten i de senere år har været intens – og ikke kun i Danmark – er det en konsekvens af den hastighed, hvormed den Europæiske Union udviklede sig fra midten af 1980'erne.

EU har vist sig lydhør over for kritikken af uigennemskuelighed, manglende åbenhed og fraværet af kontrolmuligheder mv. Der er gennemført en række institutionelle ændringer, som har søgt at imødekomme kritikken, eksempelvis oprettelsen af en ombudsmandsinstitution, udvidelsen af Parlamentets beføjelser, forsøg med større åbenhed i beslutningsprocesserne. Alligevel har de europæiske befolkninger haft svært ved at følge med. Den demokratiske udfordring bliver ikke mindre med udsigten til ti nye medlemmer, hvoraf nogle har ret nyvundne demokratiske erfaringer.

## SUVERÆNITET OG GLOBALISERING

Forestillingen om en national suverænitet lader sig ikke længere opretholde. Ganske vist er der mange områder, hvor nationalstaterne er så suveræne, som de altid har været. Men udviklingen efter anden verdenskrig – og for alvor med medlemskabet af EU – har høvlet stadig flere spåner af den nationale selvbestemmelsesret. Årsagerne er mange: EU-samarbejdet er i sin oprindelse en konsekvens af ønsket om fred i et Europa, som inden for 30 år var arnestedet for to verdenskrige. Den stigende handel og det voldsomt forøgede pengeflow – som begge er konsekvenser af den politiske liberalisering – har forstærket behovet for samarbejde mellem nationalstaterne. Miljøproblemer respekterer ikke nationalstatens grænser, hvorfor internationalt samarbejde er nødvendigt, om man skal gøre noget ved problemerne. Det kræver også internationalt samarbejde, hvis man vil forhindre eller afbøde konsekvenserne af humanitære katastrofer eller regionale krige.

Men EU er som politisk konstruktion selvfølgelig ikke bare et nødvendigt svar på behovet for at løse konkrete opgaver. Det er også et villet politisk samarbejde, hvor de institutionelle valg er et resultat af politiske kompromiser mellem mange forskellige nationale interesser. Og EU har haft en betydelig egendynamik med politiske og bureaukratiske interesser, der har presset i retning af et udvidet samarbejde. Samarbejdet er udvidet betydeligt i bredden og dybden i den periode, Danmark har været medlem.

Nationalstaternes suverænitet er følgelig kommet under pres. Det ville den være kommet under alle omstændigheder. Man kan se EU som årsagen til en reduceret national selvbestemmelse, men man kan også se det europæiske samarbejde som et forsøg på at løse problemer, som de enkelte nationalstater ikke selv kan løse, det vil sige som et modtræk mod den stigende globalisering. Den politiske internationalisering kan derfor ikke vurderes ud fra en statisk betragtning, hvor nationalstaterne uden at have gjort noget ville

have beholdt den suverænitet, som de har afgivet i og med det intensiverede internationale samarbejde. Afgivelse af suverænitet kan være en nødvendighed for at bevare kontrol. Og afgivelse af suverænitet kan være betingelsen for at opnå indflydelse på forhold, som vi ikke tidligere havde indflydelse på.

Lige så forkert det er at opretholde forestillingen om en absolut national suverænitet, lige så forkert er det at dømme nationalstaterne døde. Nationalstaterne er fortsat rammen om nationale politiske aktører, som har mange frihedsgrader, når nationale beslutninger skal træffes. De europæiske velfærdsstater er eksempelvis så forskellige, som de altid har været, og der er kun få tegn på stigende konvergens. Nationalstaterne er ikke døde, men de eksisterer på nye betingelser.

#### NOTER

- 1 For en kortfattet henvisning til opgørelsens grundlag henvises til kapitel 7, slutnote 1.
- 2 Når der står „kongen“, skal man i den danske grundlov i de fleste tilfælde læse „regeringen“.



## INTERNATIONALISERINGEN AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR

*Internationaliseringen af den offentlige sektor er en upåagtet proces, men den kan få vidtrækkende følger. Der dannes internationale administrative rum, som opløder nationalstatens grænser, og der er tegn på, at den internationaliserede del af forvaltningen udvikler sig anderledes end den „almindelige“ del. Det behøver ikke at medføre, at dansk forvaltning blot bliver en kopi af andre landes forvaltning, for national statstradition og forvaltningskultur former impulserne fra det internationale samfund. Men med internationaliseringen af forvaltningen åbnes der op for en selvstændig dynamik, der kan gøre det svært for nationale politikere at være den formende og dagsordenssættende kraft.*

De fleste bliver ikke overraskede eller betænkelige, når de køber vin, køleskab, ost, bil, fjernsyn og alt muligt andet, som er produceret i udlandet. Når det drejer sig om det private forbrug, er dette som det helt typiske uproblematisk. At noget er produceret i udlandet, kan endog nogle gange opfattes som tegn på særlig egenskaber, jf. udbredte stereotypier om eksempelvis fransk smag, italiensk design eller tysk grundighed. Men når det drejer sig om offentlige ydelser, høres ofte det modsatte synspunkt. Offentlige ydelser bør være danske. Man føler sig mest tryk ved det danske sundhedssystem, og den danske velfærdsstats institutioner har kvaliteter, der gør, at vi ikke bare kan udlicitere dem til udenlandske virksomheder.

Ikke desto mindre er internationalisering et af de mere bemærkelsesværdige udviklingstræk i den offentlige sektor. Med udtrykket „internationalisering af den offentlige sektor“ menes her, at den offentlige sektor præges af udviklingen uden for landets grænser, eksempelvis i andre lande, i det internationale samfund og af internationale organisationer. En vigtig del af internationaliseringen er, at der udvikles relationer mellem den danske offentlige sektor, andre landes forvaltninger, private organisationer og internationale organisationer. Der tænkes altså ikke kun på relationer mellem sta-

ter. Internationaliseringen kan have større eller mindre geografisk omfang (jf. udtrykkene europæisering og globalisering).

Sammenlignet med den politiske europæisering er forvaltningsinternationaliseringen på mange måder en stille internationalisering. I et studie af kontakten mellem centraladministrationen og EU-bureaukratiet er netop brugt udtrykket „hverdagsintegration“ (O.K. Pedersen, 2002: 145). Dette hverdagspræg finder man også, når man studerer internationalisering af den offentlige sektor mere generelt. Det handler som oftest ikke om de store begivenheder, men mere om, hvordan arbejdet i den offentlige sektor udramatisk præges af en udvikling uden for landets grænser.

Internationalisering starter for det meste med en politisk beslutning. Men ofte sættes herefter en egendynamik i gang, som er pragmatisk og upåagtet. På kort sigt af begrænset rækkevidde, på langt sigt måske af stor betydning, både for offentlig politik på konkrete områder, for brugerne og for nationalstaten.

I dette kapitel vil vi for det første belyse forvaltningsinternationaliseringen som fænomen, dens historie, udbredelse i dag og de former, den kan antage. Dernæst vil vi for det andet se nærmere på egendynamikken. Det interessante er nemlig den dynamik, der sættes i gang, efter at de politiske beslutninger er truffet, og de videre konsekvenser heraf. Finder vi institutionel konvergens, dvs. begynder offentlige organisationer i forskellige lande at ligne hinanden, eller er staten mere sej end som så? Udvikles der internationale administrative rum, som overskrider og løber fra nationale politiske rum?

## FRA ROMERKIRKENS EUROPA TIL NATIONALSTATERNES EUROPA

### DE INTERNATIONALISEREDE EMBEDSMÆND I FYRSTERNES EUROPA

Fra begyndelsen var dansk forvaltning ikke dansk, kunne man med en vis ret lægge ud med.<sup>1</sup> De første kongelige embedsmænd i den tidlige middelalder var gejstlige. De kunne – som stort set de eneste i Danmark – skrive og læse, de var kyndige i romerret, kirkeret og regnskabsvæsen, og så kunne de latin, det fælleseuropæiske lærde sprog. Med de færdigheder var de uundværlige i opbygningen af det tidlige kongelige kancelli. Dansk forvaltning blev på den måde fra begyndelsen præget af en fælleseuropæisk kultur.

Meget ændres ved reformationen. Romerkirken falder bort som en fælles organisatorisk ramme, og man kunne tro, at en stærk lokal orientering erstatter den europæiske. Men man kan næppe sige, at embedsmanden bliver mindre international. Adelen er på vej frem, og det bliver de unge adelige, der efter den store dannelsesrejse rundt i Europa går i kongens tjeneste. Den vigtige baggrund for dannelsesrejsen er udviklingen af de store europæiske universiteter. De afløser kirken som lærdomscentre. Turen kunne efter studier ved Københavns Universitet gå til de nærmest beliggende nordtyske universiteter eller videre til Frankrig og Italien – alt efter slægtens økonomiske formåen. Dannelsesrejsen giver – foruden den akademiske uddannelse – sprogkundskaber, kendskab til andre landes kultur og historie, livserfaring og kontakter, der kunne være nyttige i den fremtidige karriere.

Om man burde rekruttere embedsmænd blandt undersåtterne eller gå ud på det internationale stillingsmarked var omdiskuteret. Men ligesom uddannelsen og socialiseringen var også diskussionen om den ideale embedsmand europæisk af karakter. Man skulle først og fremmest være loyal over for den fyrste, i hvis tjeneste man var trådt, og herudover besidde en række ret generelle færdigheder som sprog, skriftlig og mundtlig formuleringsevne og sociale færdigheder som høflighed, gode manerer, at kunne ride og danse etc. Bestemte nationale „tilbøjeligheder“ var ikke stærkt efterspurgt.

Det er derfor ikke så overraskende, at en optælling af 1700-tallets embedsmænd i det dansk-norske monarki viser, at en lille tredjedel af disse stammede fra Slesvig, Holsten eller Norge og en god tiendedel fra forskellige tyske stater. Både tysk og dansk var forvaltningsprog. En af Danmarks mest berømte statsmænd, Andreas Peter Bernstorff, der i lange perioder gennem den florissante tid var udenrigsminister, havde som valgsprog: „Mit fædreland er overalt“. Han kom fra et gods i Nordtyskland og var et godt eksempel på et medlem af den internationalt orienterede administrative elite. Hans søn Christian Bernstorff præsterede endda efter 21 år som dansk udenrigsminister og gesandt at gå i preussisk tjeneste som udenrigsminister.

#### DEN TVESINDEDE NATIONALSTAT

Flere forhold indhentede imidlertid denne administrative (og adelige) internationalisme. Den westfalske Fred indvarslede den langsomme omdannelse af det noget rodede europæiske landkort til et system af mere overskuelige – og indbyrdes konkurrerende – suveræne stater. Med den suveræne stat kom også absolutismen og med den en udbygning og udvikling af klassiske stats-

funktioner: stående militærmagt, en stærk centraladministration, et effektiviseret skattesystem, udbygget diplomati og politikker til fremme af „industrier“ og handel.

Det pegede i retning af mere selvtilstrækkelige stater og en mere udtalt national identitet hen mod slutningen af 1700-tallet. Herhjemme er kritikken af de mange tyskere i kongens tjeneste – specielt efter Struensee-tiden – karakteristisk. Det gik også ud over A.P. Bernstorff. Den såkaldte indfødsret fra 1776 instituerede, at man skulle være født inden for rigets grænser for at kunne få et embede. Måske for at sætte trumf på og for at symbolisere den ny politik blev det første lineskib, der blev søsat efter indfødsrettens indførelse, simpelthen navngivet „Indfødsretten“.

Den stigende produktion og rekruttering af borgerlige med en dansk juridisk embedseksamen til forvaltningen fra omkring midten af 1700-tallet blev endvidere et alvorligt alternativ til de adelige internationalister, og fremvæksten af det nationalstatslige ideal betød, at det internationalt orienterede embedsmandsideal blev mindre indlysende.

Perioden op gennem 1800-tallet er på en måde præget af tvesind. På den ene side formes Danmark langsomt til en nationalstat, dels ufrivilligt ved territoriale afståelser, dels frivilligt ved indre dyrkelse af danskhed, guldalder og fortid. Den borgerlige danske jurauddannelse på Københavns Universitet bliver i stigende grad den vigtigste vej til embede, og dansk er efter 1864 det eneste forvaltningsprog. Inden for nationalstatens rammer opbygges især i anden halvdel af 1800-tallet en række institutioner – nogle først private, derefter offentlige – inden for kunst, videnskab og uddannelse, infrastruktur og erhverv.

Det paradoksale er, at mens det nationalstatslige ideal tilnærmes mere og mere, sker der en hidtil uset internationalisering af handel og samarbejde på ganske konkrete områder, som eksempelvis post, telegraf, jernbaner, byplanlægning mv. Dette øgede samarbejde udmøntes i en eksplosiv vækst i antallet af mange slags internationale specialiserede samarbejdsorganisationer som eksempelvis Den Internationale Telegrafunion (1865), Den Internationale Postunion (1874) og Organisationen for Jernbanesamarbejde (1884 og 1890) og mere generelle samarbejdsorganisationer som International Institute of Administrative Science (1910) og Nordisk Administrativt Forbund (1919). Antallet af internationale kongresser, udstillinger mv. er ligeledes i stærk stigning.

Denne organisatoriske internationalisering skaber mulighed for læring og imitation over landegrænserne. Mens Tyskland i en lang periode synes at

være det foretrukne modelland, åbnes der efter anden verdenskrig op for en betydelig angloamerikansk og i nogen grad også nordisk (især svensk) inspiration (Knudsen, 2003b; Mouritzen & Petterson, 2003).

#### NUTIDENS DIFFERENTIEREDE INTERNATIONALISERING

Udviklingen efter anden verdenskrig synes især at være præget af to forhold. For det første bliver Danmark på en række områder part i et tættere og mere forpligtende internationalt samarbejde. Det anslås, at Danmark er medlem af knap 400 internationale organisationer (Shanks, Jacobson & Kaplan, 1996: 611). Det politiske og forvaltningsmæssige samarbejde gennem sådanne organisationer har aldrig været så omfattende og haft så betydende konsekvenser, som tilfældet er i dag. Formålene spænder vidt. Der er mere snævre, mere tekniske og ukendte organisationer som Det Europæiske Meteorologiske Regnecenter (ECMWF), Den Baltiske Fiskerikommission (IBSFC) og Organisationen for Forbud mod Kemiske Våben (OPCW). Andre har et lidt bredere sigte og er mere kendte som f.eks. World Trade Organization (WTO) og Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA).

For det andet betyder udviklingen af det overstatslige EU en særlig retlig forpligtethed og en internationalisering af beslutninger (se kapitel 18). Herved påvirkes mange offentlige organisationer dybere, end det sker ved blot at deltage i samarbejdsorganisationer. Internationalisering bliver mere end det at oprette et specielt internationalt kontor til at tage sig af „det derude“, og det internationale skifter fra at være et specielt politikområde til at blive et aspekt ved offentlig politik i mere almindelighed (Thaarup m.fl., 1996). Herved glider det internationale også stille og roligt fra Udenrigsministeriet til de øvrige ministerier.

#### VERTIKAL OG HORIZONTAL DIFFERENTIERING

Når det er sagt, skal det understreges, at internationaliseringen berører den offentlige sektor selektivt.<sup>2</sup> For det første kan det konstateres, at internationalisering i væsentlig grad er et topfænomen. Det skal forstås på tre måder: a) internationalisering berører i højere grad staten end amter og kommuner, b) internationalisering sker mest udpræget på forvaltningsniveauet frem for på institutionsniveauet – uanset om vi befinder os i staten, i en amtskommune

eller en kommune, c) internationalisering sker mest udpræget i toppen af en organisation.

Når vi beder offentlige ledere om at vurdere betydningen af forskellige eksterne parter for organisationens muligheder for at nå sine mål, får vi nogle ganske klare træk frem. Brugere, nærmeste overordnede myndighed, politikerne og faglige/professionelle organisationer er af størst betydning næsten helt på tværs af politiske-administrative niveauer. Der er naturligvis mindre svingninger, men de er af behersket omfang. Derimod svinger betydningen af internationale organer ret voldsomt fra det kommunale niveau til det centralstatslige niveau. Fra at have næsten ingen betydning overhovedet „avancerer“ internationale organer til at være en af de aller-mest betydningsfulde eksterne parter for statslige departementer.

Det er også karakteristisk, at internationale organer spiller en større rolle på forvaltningsniveauet (eksempelvis amtsgårde og rådhusforvaltninger) i forhold til institutionsniveauet (eksempelvis skoler, museer og sygehuse), uanset om vi befinder os på statsligt, amtskommunalt eller kommunalt niveau.

Spørger vi offentlige ledere, hvilke faktorer der har spillet en rolle for forandringer i deres egen organisation, får vi helt samme billede: Politiske signaler, krav fra overordnede myndigheder og brugerønsker er i top – og som før næsten helt på tværs af politiske-administrative niveauer. Påvirkninger fra det internationale samfund ligger derimod i bunden som forandringsimpuls – men ikke i statens centraladministration. I departementerne er internationale impulser faktisk den næstvigtigste forandringsfaktor, kun overgået af politiske signaler.

Om internationalisering betyder mere i toppen af en organisation end i bunden, ved vi ikke generelt. Men for centraladministrationens vedkommende er der tal fra både øverste chefer (departementschefer og styrelsesdirektører) og afdelingschefer og kontorchefer, og tendensen er her, at det internationale vurderes både mere positivt og som mere betydningsfuldt af departementschefer og styrelsesdirektører end af afdelingschefer og kontorchefer.

Generelt ser der derfor ud til at være et hierarkisk mønster i internationaliseringen. Dette modificeres dog af internationaliseringens form, jf. næste afsnit.

For det andet er der en *horisontal* differentiering. Ikke alle politikområder påvirkes lige meget. Det kunne man fristes til at konkludere på forhånd. Visse opgaver må i sin natur være „nære“ (eksempelvis sociale opgaver), andre

må i sin natur være nationale (eksempelvis kultur, forsvar), og ingen af disse er åbne for internationalisering. Men det er ikke sikkert, at tingene nødvendigvis behøver at hænge sammen på den måde. Plejehjemsdriften kunne udliciteres til et multinationalt selskab, visitation af vanskelige børn kunne ske efter internationalt fastsatte regler, og i det omfang Danmark deltager med styrker i internationale brigader, mister forsvaret sin „naturlige“ nationale karakter.

Vi finder meget store variationer mellem sektorer. Internationalisering forekommer i første række inden for politikområder som erhverv og forsvar/beredskab. Erhvervsområdet – og herunder ikke mindst landbrug og fiskeri – er den absolutte topscorer. En markant internationalisering opleves også i miljø- og energisektoren efterfulgt af infrastruktur, retsvæsen og sundhed. Og endelig er politikområder som kultur, arbejdsmarked og det sociale område mindst berørt. Her har vi endvidere en delvis forklaring på, at den statslige administration er stærkest berørt af internationaliseringen, fordi erhvervsforvaltningen og forsvaret stort set udelukkende er statsligt organiseret.

#### INTERNATIONALISERINGENS FORMER

Internationalisering er et multidimensionelt fænomen. Internationaliseringen kan eksempelvis vedrøre forvaltningens opgaver (de besluttet internationalt), de problemer forvaltningen skal tage sig af (de krydser grænser), koordinering (sker mellem flere staters forvaltninger), vidensudviklingen (finder sted i internationale faglige organisationer og tidsskrifter), teknologien (udvikles i andre lande, i multinationale virksomheder), medarbejderne (rekrutteres fra andre lande, uddannes internationalt), brugerne (andre landes statsborgere eller virksomheder) og leverandører (fra andre lande).

Offentlige organisationer behøver ikke at være internationaliserede på alle dimensioner på én gang. Det typiske er snarere, at kun nogle få dimensioner er berørte. I nogle tilfælde vedrører internationaliseringen især forvaltningens problematik, dvs. opgaverne eller problemerne. Det gælder eksempelvis traditionelle myndigheder, som har fået udskiftet nationale regelsæt med internationale regelsæt, men som i øvrigt fungerer videre på almindelig bureaukratisk vis. Et eksempel er Datatilsynet, der i stigende omfang arbejder ud fra internationale regelsæt, eksempelvis i forbindelse med Schengen-aftalen.

I andre tilfælde arbejder man efter dansk fastsatte opgaver og for danske brugere, mens den faglige kerne – teknologi, vidensudvikling, personaleud-

dannelse – er stærkt internationalt præget. Eksempler er sygehuse og specialiserede institutioner for fysisk handicappede.

Det bedste eksempel på den fuldt udfoldede multidimensionelle internationalisering er erhvervsområdet. Problemerne opleves som internationale. Overfiskning kan eksempelvis ikke løses nationalt. Opgaverne er i høj grad internationalt besluttede, vidensudviklingen finder sted i internationale sammenhænge, og der er en høj grad af koordinering mellem de enkelte landes forvaltninger. Man kunne kalde dette område for modent eller fuldt udviklet med en slags balance mellem de enkelte dimensioner.

Internationaliseringsformen er vigtig af flere grunde. For det første er koblingen mellem det danske og det udenlandske af meget forskellig natur. Den spænder fra bindende beslutninger i overnationale organer til „pleje“ af netværk for udveksling af viden. For det andet kan vi forstille os, at de forskellige former er præget af forskellig dynamik, og det rejser for det tredje spørgsmålet om, hvem der kan styre forandringsprocesserne, herunder hvorledes mulighederne for politisk kontrol påvirkes.

#### INTERNATIONALISERINGS DYNAMIK

Internationaliseringens dynamik er et af de mest interessante fænomener, men det er samtidig et område, hvor vi savner gode analytiske redskaber (Olsen, 2003). Vi skal derfor skelne mellem offentlige organisationer, der står for henholdsvis klassisk myndighedsudøvelse og for serviceproduktion, og mellem organisationer, der arbejder på områder, der grundlæggende er præget af modsætningsforhold (enten konflikt eller konkurrenceforhold), og organisationer der arbejder på områder, hvor der er samarbejdsrelationer. Når vi krydser disse to dimensioner, kan vi lidt skarpere identificere fire slags internationaliseringsformer, som er vist i figur 18.1.

Type 1: *Marked* finder vi, hvor gamle statslige monopoler som post, tele og jernbaner og andre stærkt offentligt regulerede områder som el dereguleres, typisk som følge af EU's dereguleringspolitik (Greve, 2000). Det forudsætter ofte væsentlige omorganiseringer. I DSB blev den tekniske infrastruktur skilt ud i en nyoprettet banestyrelse. „Rest-DSB“ står herefter for kørsel, og her kan der etableres konkurrence med andre operatører som Deutsche Bundesbahn eller Arriva, ligesom DSB kan byde på operationer i andre lande. En anden form for omorganisering består i udskillelse og oprettelse af nye tilsynsorganer som Telestyrelsen (Greve, 2002). Det korte af det lange er, at gamle enhedsorganisationer spaltes op, og resultatet er, at



FIGUR 18.1.

Internationaliseringsprofiler

	KONFLIKT/KONKURRENCE	SAMARBEJDE
Serviceproduktion	<p>1. <i>Konfiguration</i>: Marked, deregulering af national styring, regulering af rammer/marked</p> <p><i>Logisk udvikling</i>: Center/periferidannelse</p> <p><i>Eksempler</i>: Telekommunikation, kollektiv transport</p>	<p>3. <i>Konfiguration</i>: Transnationale netværk, standardisering af regler og produkter</p> <p><i>Logisk udvikling</i>: indenlandsk profilering, dominans</p> <p><i>Eksempler</i>: Universiteter, sygehuse, skoler</p>
Myndighedsudøvelse	<p>2. <i>Konfiguration</i>: Hierarkisk styring</p> <p><i>Logisk udvikling</i>: Regionalisering</p> <p><i>Eksempler</i>: Fiskeri- og landbrugsordninger</p>	<p>4. <i>Konfiguration</i>: Territorial sammenfletning ved lateral informationsudveksling og gensidigt udlån af kompetence</p> <p><i>Logisk udvikling</i>: Regionalisering, specialisering</p> <p><i>Eksempler</i>: Told-skat, politi, miljø</p>

disse ofte traditionelle nationale etater kommer ud i en konkurrencesituation.

Type 2: *Hierarkisk styring* finder vi, hvor der er stærke nationale interesser og derfor konflikter mellem de enkelte lande og dermed i udgangspunktet også konflikter mellem nationale myndigheder. Det klassiske eksempel er landbruget, hvor alle EU-landes landmænd gerne vil producere så meget, de kan, og til højest mulig mindstepris. Her bliver de nationale myndigheder på den ene side mobiliserede for at sikre erhvervets interesser, på den anden side er en vis tværnational regulering nødvendig for at undgå en uacceptabel overskudsproduktion. Principielt samme situation har vi på fiskeriområdet, hvor det er i alle fiskeres interesse at få en så stor kvote som muligt på bekostning af de andre – med overfiskning som et sandsynligt resultat. Både for landbrug og fiskeri bliver resultatet konfliktregulering ved bureaukratisk kontrol fra EU, og de enkelte landes myndigheder bliver til lokale områdekontorer.

Type 3: *Transnationale netværk* handler om udvikling af samarbejdsrelationer mellem offentlige organisationer, der producerer samme slags ydelser, hvor der ikke er direkte konkurrence, og hvor samarbejde kan være i alles interesse. Det kan være for de ansatte eller for brugerne. Det klare eksempel er her universitetsområdet. For at lette kommunikationen udvikles direkte

kontakter mellem de involverede organisationer, dvs. transnationale netværk med beskeden hierarkisk styring (eksempelvis forskernetværk og udvekslingsnetværk for studerende). For at lette livet for de studerende standardiseres ydelserne (eksempelvis harmonisering af studiestruktur), så det bliver nemmere at vælge uddannelsessted og at få overført eksamensresultater.

Type 4: *Territorial sammenfletning* ligner type 3, men her drejer det sig om samarbejde mellem traditionelle statslige myndigheder, der som det helt typiske har en knivskarp territorial jurisdiktion. Denne type internationalisering har sin baggrund i problemer, der krydser landegrænser, som skatteunddragelse, anden økonomisk kriminalitet, terrorisme, forurening o.l. Derfor handler det ikke alene om at udveksle information om eksempelvis mistænkelige personers færden og varsling af forurening, men også om at gøre hinandens arbejde eller – ultimativt – at tillade operationer inden for hinandens territorier – udlån af kompetence så at sige. Et aktuelt eksempel er loven om en fælles europæisk arrestordre, som betyder, at EU-landene under bestemte betingelser kan og skal udlevere egne borgere til retsforfølgelse på tværs af landegrænserne.

Som man ser, optræder internationalisering i vidt forskellige former, og alene af den grund er det ikke sandsynligt, at internationaliseringen skulle virke homogeniserende på den offentlige sektor. Måske snarere tværtimod. Det hænger videre sammen med, at internationaliseringen synes at sætte dynamiske processer i gang. Man kunne kalde dem for „andengenerationsdynamik“.

Dynamiske kræfter i type 1: Markedsinternationalisering kan på sigt føre til store ændringer. Ligesom vi har set store virksomhedssammenlægninger i den private sektor (eksempelvis inden for den finansielle sektor og mejeri-branchen), fulgt af argumenter om at skabe stærke spillere på det europæiske marked, er det muligt eller endog sandsynligt, at danske offentlige organisationer slutter sig sammen, indgår i strategiske alliancer med udenlandske partnere, konkurrerer andre ud eller selv konkurreres ud. Der vil sandsynligvis ske en oligopolisering, og nogle områder får en centerstatus, mens andre bliver til periferi. Vi ser især disse kræfter inden for infrastruktur og kommunikation.

Type 2: Hierarkisk internationalisering kan udspringe af det nationale dilemma: Loyalitetskonflikten mellem på den ene side at være et lokalt områdekantor for EU, og på den anden side at varetage danske erhvervsinteresser. Dette dilemma kan føre til beskyldninger om, at den danske fiskeri-

inspektion på den ene side varetager danske fiskeres interesser, og at den danske inspektion på den anden side netop ikke er dansk nok. Dette dilemma kan føre til en regionaliseret forvaltning for at hæve myndighedsudøvelsen over det konfliktramte nationale niveau.

Type 3: Transnationale netværk vil vi sandsynligvis se en indenlandsk profilering. De offentlige organisationer, der får placeret sig stærkt i internationale netværk, kan få tilført fornyet grokraft, og udbyggede samarbejdsrelationer internationalt kan føre til indenlandsk konkurrence. Universiteterne kan være et eksempel. Men de er nok også et eksempel på et område, der er ved at bevæge sig fra transnationale netværk til markedsinternationalisering, fordi frie studentervandring over grænserne skaber konkurrence mellem universiteterne i forskellige lande.

Type 4: Territorial sammenfletning er især interessant derved, at probleminternationaliseringen, som er essensen i denne type, klart taler for regionalisering og specialisering af kontrolarbejdet. Regionaliseringen kan eksempelvis være en Østersømiljøkontrol, og specialisering gøres netop mulig ved at løfte arbejdet et niveau op. Det, der trækker i modsat retning, er, at vi til dels har at gøre med myndigheder, der i udpræget grad kan opleves som nationalstatens egne: især skattevæsen og politi.

Er der nu tale om en uafvendelig udvikling, hvor Danmark presses ind i et givet mønster? Svaret afhænger af, hvilket niveau vi betragter. Ser vi på den generelle tilpasning til EU, er svaret et relativt klart nej. J.G. Christensen (2003a) kan ud fra flere landestudier konkludere, at de tilpasninger, som de enkelte lande har foretaget ved optagelse i EU, varierer fra land til land. Der er ganske enkelt ikke noget bestemt mønster, der følges, og det gælder alle optagelsesbølgerne indtil nu. De senere tilpasninger, der løbende er behov for, følger stort set samme mønster: Der er plads til det enkelte lands strategiske tænkning, der er ingen institutionel konvergens, derimod sker tilpasningerne inden for rammer, der ligger i forlængelse af de institutionelle valg, der blev truffet ved indtrædelsen i EU.

Ove K. Pedersen (2002) konkluderer på samme måde, at europæiseringen ikke har borteroderet de nordiske landes respektive særpræg på centralforvaltningsniveau. Der sker ændringer og tilpasninger af betragtelig rækkevidde, men det sker inden for det enkelte lands forvaltningsmæssige hovedarkitektur.

Marcussen og Ronit (2003) konkluderer, at hverken det fatalistiske syn (alt bestemmes udefra) eller det idealistiske (vi kan selv bestemme) bekræftes af virkeligheden. Den nationale forvaltning er både robust og fleksibel. Balan-

cen varierer med faktorer som eksempelvis det enkelte politikområdes alder og interessekonfiguration.

Ser vi på de internationaliseringstyper, der er skildret i det foregående, må svaret blive lidt mere nuanceret. På den ene side kan man hævde, at de fire internationaliseringstyper kan skabe eller skærpe en indenlands differentiering. På den anden side kan der ske en vis standardisering inden for hver internationaliseringstype. Det, at danske offentlige organisationer begynder at agere inden for en bestemt internationaliseringstype, kan betyde, at de begynder at ligne alle deres udenlandske søsterorganisationer mere, end de ligner andre danske forvaltningsorganisationer.

Dette er muligt, men det er nok rigtigere at se det på den måde, at danske offentlige organisationer bliver placeret ind i udviklingsforløb, som varierer fra den ene type organisation til den anden. Her kan ligge et deterministisk indslag i internationaliseringen. Men når det er sagt, skal med det samme tilføjes, at internationaliseringen kan åbne op for dynamiske forløb med ukendte afledte effekter.

Som et eksempel kan vi tage de nationale vejrtjenester (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000: 63). De er kendetegnede ved en lang tradition for internationalt samarbejde, ikke mindst omkring et veludviklet og absolut nødvendigt samarbejde om udveksling af vejrdata. Det er i alles interesse, for ellers kan ingen lave fornuftige vejrprognoser. Dette internationale samarbejde har været så stærkt, at det fungerede på tværs af jerntæppet i koldkrigsperioden. Hermed placerer vi Meteorologisk Instituts internationaliseringsform i type 3: Transnationale netværk. I de senere år er de nationale vejrtjenester begyndt at konkurrere. Der er flere årsager. Først og fremmest har den teknologiske udvikling gjort det muligt ikke bare at udveksle ufattelige mængder af vejrdata på ingen tid, men også at bearbejde disse data i avancerede computermodeller.

Konsekvensen er, at en hvilken som helst habil vejrstation kan producere vejrprognoser for ethvert område på kloden. Kombineret med besparelser på de statslige budgetter og en tidsånd af New Public Management og nyliberalisme er det nærliggende at gå efter indtægtsgivende opgaver på et gryende internationalt marked. Hermed har internationaliseringsformen skiftet karakter fra type 3: transnationale netværk til type 1: marked.

Den videre udvikling – andengenerationsdynamikken – kan bestå af to dele. For det første vil ikke alle nationale vejrtjenester overleve, og nogle starter mister således et lille, men karakteristisk nationalstatsligt træk: Staten er ikke så selv bærende mere. For det andet kommer de internationale samar-

bejdsrelationer under pres, for vejrdata kan nu blive transformeret fra et frit gode, som man udveksler, til et kommercielt gode. Det er også muligt, at de nationale vejrtjenester spaltes op i en vejrdata-del, som kommer til at udgøre en national brik (med monopol på vejrobservationer inden for landets grænser) i en international datainfrastruktur, og en operatørdel, som udarbejder prognoser, udfører forskning mv. Hvilken form for marked, der udvikles, kan man kun gisne om. Vil nogle specialisere sig? Fører konkurrencen til ensartethed?

Konklusionen er derfor ikke, at vi på dette niveau finder institutionel konvergens. Konklusionen er snarere, at forskellige dynamiske kræfter er „sluppet løs“, og at vante institutionelle mønstre inden for nationalstaten derfor brydes op. Dette opbrud sker på forskellig måde afhængig af internationaliseringstype, og den enkelte stat kan reagere individuelt på disse opbrud.

Men reagerer stater ikke alligevel relativt ens, når det kommer til stykket, fordi en ny internationaliseringsform – idéernes internationalisering – har vundet indpas? Idéernes internationalisering betyder, at forestillinger om den rigtige måde at løse problemer på spredes hurtigt fra den ene ende af verden til den anden. En kendt international organisation som OECD har nærmest specialiseret sig i idéproduktion og idéspredning (Marcussen, 2002). Der er eksempelvis ingen tvivl om, at styringstænkningen inden for den offentlige sektor er stærkt præget af New Public Management, som er en ledelsesmodebølge af nærmest global karakter og i en periode kraftigt bakket op af OECD. Men graver man lidt dybere, viser det sig, at der bag de samme begreber og slagord ofte gemmer sig en meget varierende praksis i forskellige lande (Pollitt, 2001), og at hvert land har sin egne statstraditioner og forvaltningskultur, som farver, afbøder eller omformer de impulser, der kommer udefra (Bevir, Rhodes & Weller, 2003). Forestillingerne om institutionel konvergens er sandsynligvis stærkt overdrevne.

## INTERNATIONALISERINGEN OG STATEN

I den første prænationalstatslige periode kunne man tale om et europæisk administrativt uddannelsesrum, som fungerede som „reservoir“ for fyrster og konger. I den nationalstatslige periode er der tale om, at embedsmænd uddannes i nationale rum, men vikles ind i internationalt samarbejde gennem internationale organisationer. I efterkrigstiden gør nye tendenser sig gældende.

Forvaltningsorganisationer indgår i stigende omfang i internationalt samarbejde, ikke blot i forbindelse med internationale organisationer men direkte fra land til land. De gør det ikke bare for at løse helt konkrete ad hoc problemer, men fordi problemer, viden og beslutninger internationaliseres, hvorved (nogle) forvaltningsområder i stigende grad får en international karakter. Internationaliseringen udvikles selektivt. Nogle forvaltningsområder bliver mere internationale i karakter, mens andre forbliver nationale. Forskellige politikområder udvikler forskellige internationaliseringsformer: marked, hierarki, transnationalt samarbejde, territorial sammenfletning, som udløser forskellige dynamiske kræfter. Internationaliseringen virker i sum ikke homogeniserende på forvaltningen, men inden for hver internationaliseringstype er der en bestemt dynamisk logik, som kan virke standardiserende inden for typen men som også kan åbne op for uforudsigelige udviklingsforløb ved at bryde eksisterende institutionelle mønstre op.

Man kan dernæst spørge, om internationaliseringen spiller en rolle – ud over dette, at forhold *uden for* landet påvirker forvaltningen? Hvad er de videre konsekvenser? Brydes nationalstaten op?

Det skal slås fast, at der ikke er noget, der tyder på, at europæiseringen har „tyndet ud“ i de nationale centralforvaltninger. Måske snarere tværtimod (J.G. Christensen, 2003a). I den forstand er nationalstaten ikke brudt op.

Det interessante er derimod, at der dannes stærke forskelle mellem de internationaliserede områder og de nationale. Ove K. Pedersen (2002) taler om udskilningen af et særligt EU-segment i centraladministrationen og argumenterer for, at europæiseringen har vitaliseret denne del af centraladministrationen. Der er også tegn på, at der er selvforstærkende kræfter i internationaliseringen – at internationalisering avler internationalisering (Beck Jørgensen, 2003a). Den internationaliserede del af forvaltningen er også præget af, at man orienterer sig mod udenlandske offentlige organisationer og internationale organer, at det er dér, man henter ny viden og idéer, at det er i internationale sammenhænge, der sættes nye dagsordner, at man arbejder mere uformelt, med højere puls, og at man ser sig selv som del af et internationalt forvaltet område (Beck Jørgensen, 2003a).

Sætter man sagen på spidsen, kan man godt få en fornemmelse af en internationaliseret forvaltning, der som en stor isflage er brækket af isbjerget og nu sejler helt sin egen vej – på præmisser, der konkret afhænger af internationaliseringstypen, men som under alle omstændigheder i svindende grad er nationale. Hvad vi derfor ser, er nationale administrative rum, der integreres og udbygges til eksempelvis et europæisk administrativt rum. Nok så

afgørende for udviklingshastigheden er, om den prænationale uddannelses- og personaleinternationalisering vender tilbage. Specielt EU har medført en stærkt stigende kontakt mellem forskellige landes embedsmænd. I jo højere grad der udvikles overnationale karriereveje, og i jo højere grad international erfaring virker fremmede på en national karriere, jo hurtigere og mere sammenhængende kan et europæisk administrativt rum blive.

Den administrative integration er for det meste stærkere end den politiske (Tronddal, 2001). Politikernes problem er derfor, at de ligger i slipstrømmen fra en international udvikling. I EU er de oppe mod et internationalt administrativt rum, men selv er de vant til og nødt til at fungere i nationalt forankrede politiske rum.

#### NOTER

- 1 Dette afsnit og det efterfølgende bygger på Knudsen (2003a).
- 2 Det følgende bygger på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse af den offentlige sektor. Se Vrangbæk (2003) for en beskrivelse af selve undersøgelsen og Beck Jørgensen (2003a) for en afrapportering af internationaliseringen.

## INDVANDRINGENS UDFORDRINGER

*Indvandrerspørgsmålet har i de senere år været et af de højst placerede emner på den politiske dagsorden. I mange henseende udgør indvandringen da også en udfordring til det danske demokrati. Uanset, at den politiske integration synes at være lykkedes bedre end andre former for integration, inddrages de etniske minoriteter ikke på lige fod i de politiske beslutningsprocesser. Der er også forskellige tegn på, at skellet mellem „dem“ og „os“ øges i disse år, og at det bliver vanskeligere for indvandrerne at blive en del af det danske samfund. Endelig gør indvandringen det vanskeligt at opretholde den traditionelle høje grad af økonomisk lighed i Danmark, ligesom der er fare for, at økonomiske skel kommer til at falde sammen med de etniske.*

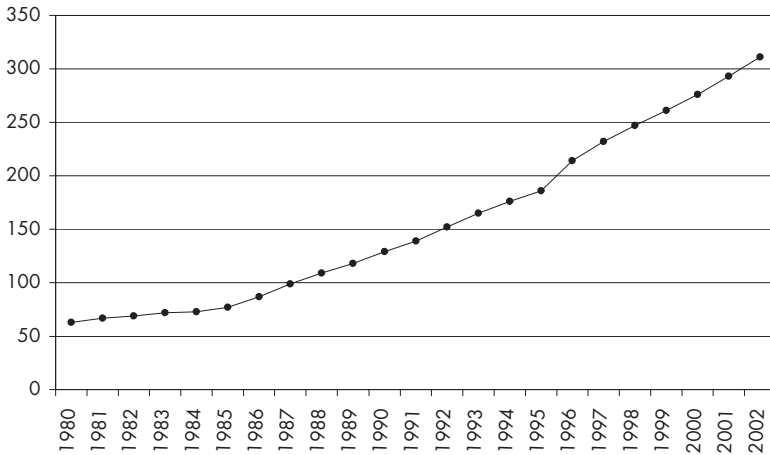
Hvis man ser bort fra de atlantiske øer, har Danmark siden 1920 været et af de lande, hvor der var den bedste overensstemmelse mellem stat og nation. Stort set alle danskere boede i Danmark, og stort set alle mennesker, der boede i Danmark, var danskere (Nielsson, 1985). Siden midten af 1980'erne er der sket en betydelig indvandring af personer med anden etnisk baggrund end dansk, men Danmark hører formentlig stadigvæk til de etnisk set mest homogene lande i verden.

Der har altid været større eller mindre grupper af indvandrere i Danmark: svenske og tyske håndværkere, jødiske flygtninge og polske roearbejdere. Men antallet har som oftest været begrænset. En ny indvandringsbølge startede imidlertid med arbejdskraftindvandringen i slutningen af 1960'erne og fortsatte fra midten af 1980'erne med store grupper af flygtninge. I begge tilfælde drejede det sig om personer fra de såkaldte tredjelande, dvs. lande uden for Norden, EU og Nordamerika. Fra omkring 10.000 personer i slutningen af 1960'erne er antallet af indvandrere eller efterkommere fra tredjelande<sup>1</sup> vokset til over 300.000 personer i 2001 (figur 19.1) eller til ca. seks pct. af den samlede befolkning.



FIGUR 19.1.

Antal indvandrere og efterkommere fra tredjelande i tusinder, pr. 1. januar



Kilde: Årbog om indvandrere 2002.

Da de første fremmedarbejdere, tyrkere, jugoslavere og pakistanere, kom til Danmark i slutningen af 1960'erne, troede man, at opholdet var midlertidigt, og at de snart ville rejse hjem igen. Det viste sig ikke at blive tilfældet. Fremmedarbejderne blev til indvandrere, der gik i gang med at skabe sig en varig tilværelse i Danmark. Uanset indvandrerstoppet fortsatte antallet med at vokse. Gradvist voksede også antallet af flygtninge; først polakker og vietnamesere og siden tamiler, palæstinensere, irakere, iranere, jugoslavere og somaliere – for kun at nævne de største grupper. Disse indvandrere og flygtninge er ikke jævnt fordelt ud over landet, men er samlet i enkelte kommuner, først og fremmest i Københavnsområdet, hvor der bor forholdsvis mange. Det drejer sig således om 23 pct. af indbyggerne i Ishøj, 19 pct. i Brøndby, 18 pct. i Albertslund og 14 pct. i København. I Århus og Odense er der omkring otte pct. Omvendt er det i flere mindre landkommuner mindre end en pct. af indbyggerne, der kommer fra tredjelande.

Antallet af indvandrere og efterkommere er efterhånden vokset til et sådant antal, at det har væsentlig betydning for både lokalsamfundene og landet som helhed. Dette kapitel rejser spørgsmålet om de konsekvenser for magt og demokrati, indvandringen har haft for Danmark, og om de udfordringer, den vil stille os over for i fremtiden. Det drejer sig om udfordringer til nationalstaten, til fællesskabet, til demokratiet og til ligheden.

## DEN VOLDSOMME OPMÆRKSOMHED

Lige så vigtig som det faktiske antal af personer med minoritetsbaggrund er den store opmærksomhed på indvandring og integration, der har præget det danske samfund i de senere år.

Den store opmærksomhed genfindes på alle planer, i befolkningen, i medierne og blandt politikerne på Christiansborg. Således har i de senere år tæt på ti pct. af de spørgsmål, der stilles i Folketinget, handlet om flygtninge og indvandrere. Mere interessant er dog den fortsat meget store opmærksomhed i befolkningen.

I mange år har man bl.a. i forbindelse med de tilbagevendende valgundersøgelser spurgt vælgerne, hvilke problemer der er de vigtigste, som „politikkerne skal tage sig af“, og derefter har det været op til vælgerne selv at nævne forskellige problemer. Første gang, spørgsmålet om flygtninge og indvandrere optræder på listen over vigtige problemer, er i den undersøgelse, der blev foretaget forud for folkeafstemningen om EF-pakken i februar 1986. Bortset fra en kort periode i efteråret 1986, var det dog længe kun en begrænset del af vælgerne, der nævnte flygtninge og indvandrere (Tonsgaard, 1989). Men andelen er gradvis steget og nåede et foreløbigt højdepunkt i januar 2000, hvor 62 pct. af de interviewede vælgere nævnte indvandrerproblemerne som et af de tre vigtigste problemer, og hvor 27 pct. af alle afgivne svar handlede herom. Spørgsmålet har i de senere år konstant ligget meget højt på vælgernes dagsorden. Kun hvis vi adderer alle spørgsmål, der har med velfærdsstaten at gøre, dvs. sygehusene, uddannelsessystemet, ældreforsorgen m.m., får vi et emne, der fylder mere i vælgerne opmærksomhed end indvandrere og flygtninge (2003, 2004).

Den store opmærksomhed på indvandrere og flygtninge har naturligvis sammenhæng med væksten i antallet af indvandrere og efterkommere og med de faktiske problemer, som indvandringen skaber på arbejdsmarkedet og i boligområderne. Men den meget voldsomme opmærksomhed bliver i sig selv en del af problemet og må inddrages, når man skal forstå de konsekvenser, indvandringen har fået i det danske samfund.

## UDFORDRINGER TIL NATIONALSTATEN

Nationalstaten har længe været den selvfølgelig ramme for demokratiet. Det var nationalstatens borgere, der fik valgtret i takt med samfundets demokratisering. På samme måde var de borgerlige frihedsrettigheder som oftest forbeholdt nationalstatens egne borgere. I mange lande blev der endda

opstillet forholdsvis snævre grænser for indvandreres og flygtnings politiske aktivitet (Hammar, 1990a; 1990b; Layton-Henry, 1990). På denne måde kom statsborgerskabet i de fleste europæiske lande til at udgøre en skarp grænse med hensyn til demokratiske rettigheder.

Den voksende indvandring til Vesteuropa indebar, at en stigende andel af indbyggerne var uden demokratiske rettigheder, også selvom de måske endda var født i det land, som de boede i. Dette blev i det lange løb opfattet som demokratisk stødende og som skadelig for integrationen. Man har derfor kunnet iagttage to samtidige udviklingstendenser, der begge har medvirket til at sløre statsborgerskabets grænser. For det første har mange lande gjort det lettere at erhverve statsborgerskab, og for det andet har mange lande tildelt udenlandske statsborgere nogle af de rettigheder, der traditionelt kun havde tilhørt landets egne borgere.

I Danmark har udenlandske statsborgere altid i princippet været omfattet af grundlovens borgerlige frihedsrettigheder. Også indvandrere og flygtninge kan således påberåbe sig grundlovens regler om ytrings- og forsamlingsfrihed, de kan være medlemmer af fagforeninger og politiske partier, og de kan danne deres egne foreninger, som kan gøre krav gældende over for de danske myndigheder. Derimod havde udenlandske statsborgere ikke valgret – hverken ifølge Grundloven af 1849 eller efter at valgretten i 1915 blev udvidet til kvinder og tyende. Sådan forholder det sig imidlertid ikke længere med den kommunale valgret. I 1977 fik statsborgere fra de andre nordiske lande mulighed for at stemme ved danske kommunalvalg, når de havde haft fast bopæl i landet i mindst tre år. I 1981 udvidedes denne mulighed til at omfatte indvandrere og flygtninge, der havde haft opholdstilladelse i tre år. Og i 1995 fik alle nordiske statsborgere og alle borgere fra EU-lande ret til at stemme ved danske kommunalvalg allerede fra den første dag, de havde fast bopæl i Danmark. Valgret til folketingsvalget er dog fortsat i henhold til grundloven forbeholdt danske statsborgere.

Endvidere har udenlandske statsborgere som hovedregel de samme sociale rettigheder som danske statsborgere. De kan således modtage arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, førtidspension, folkepension, boligstøtte og børnefamilieydelse. Indførelsen af den særlige starthjælp, som erstatter kontanthjælpen under de første syv års ophold i Danmark, har imidlertid udhulet dette overordnede lighedsprincip.

Dansk statsborgerskab tildeles som hovedregel ved fødslen børn født af danske forældre. Derudover er det også muligt at få dansk statsborgerskab ved naturalisation, dvs. ved en lov om indfødsrets meddelelse, men kun hvis

man ved samme lejlighed opgiver sit udenlandske statsborgerskab. Også i Danmark er det under indtryk af indvandringen gjort lettere at få dansk statsborgerskab. Således blev der i 1978 givet mulighed for, at unge, der var opvokset i Danmark, kunne få dansk statsborgerskab ved erklæring. Man accepterer også i visse tilfælde dobbelt statsborgerskab, hvis det er umuligt at blive løst fra et andet lands. Reglerne for naturalisation er senest blevet ændret i sommeren 2002. På dette tidspunkt skete der dog en stramning, ikke en lempelse af kravene for opnåelse af dansk statsborgerskab, idet tidspunktet for den tidligste ansøgning herom forlængedes fra syv til ni år. Da behandlingen af ansøgningen normalt varer to-tre år, kan man altså i dag tidligst få dansk statsborgerskab efter 11-12 års ophold i Danmark. Ved samme lejlighed strammede man også kravene til danskkundskaberne. De danske regler hører i dag til de mest restriktive i Europa (SOU 1999:34; NOU 2000:32).

Stramningerne skete blandt andet på baggrund af, at antallet af naturaliseringer havde været stærkt stigende i løbet af 1990'erne. Således blev der i de sidste år inden regelændringerne naturaliseret 18.-19.000 personer om året.

I Danmark er man således primært gået den vej, at man har tildelt udenlandske statsborgere en række af de rettigheder, som tidligere var knyttet til statsborgerskabet. Derimod er det alt i alt ikke blevet lettere at erhverve dansk statsborgerskab.

Hidtil har borgernes politiske aktiviteter i alt overvejende grad foregået inden for nationalstatens rammer. Spørgsmålet er imidlertid, om det stigende antal indvandrere har betydet, at den politiske aktivitet i stigende grad går på tværs af grænser, bliver transnational eller supranational. I det omfang, dette er tilfældet, vil det medføre en yderligere sløring af nationalstatens grænser og også mindske statsborgerskabets betydning.

Som det er nærmere beskrevet i kapitel 13, tyder komparative analyser af forholdene i en række Vesteuropæiske lande imidlertid på, at omfanget af de transnationale politiske aktiviteter varierer fra land til land. Hvor modtagerlandets institutioner er åbne over for politisk aktivitet fra indvandrernes side, er aktiviteten primært rettet mod modtagerlandet, mens aktiviteten bliver transnational, dvs. rettet mod hjemlandet, hvor modtagerlandets institutioner er lukkede (Koopmans & Statham, 1999; Koopmans m.fl., 2003).

Analysen fra Danmark bekræfter disse iagttagelser. Uanset de seneste stramninger i reglerne for at opnå dansk statsborgerskab må de danske institutioner karakteriseres som relativt åbne. De politiske krav, der fremsættes af de etniske minoriteter i Danmark, vedrører først og fremmest integrationsproblemer i det danske samfund, og næsten alle de fremførte krav er rettet

mod de lokale og nationale myndigheder i Danmark. Krav, der er rettet til myndighederne i hjemlandet eller til overnationale myndigheder, spiller en forsvindende rolle (Togeby, 2003: kap. 7). Analyser af de tyrkiske og kurdiske grupper i Danmark tyder også på, at den integrationspolitiske dagsorden er kommet til at fylde stadig mere på den hjemlandspolitiske dagsordens bekostning. Der er heller ingen tegn på, at tyrkerne bringer hjemlandets politiske og kulturelle konflikter med sig til dansk lokalpolitik. Sammenlignet med f.eks. tyrkerne i Tyskland har tyrkerne i Danmark kun svage relationer til hjemlandet (Eva Østergaard-Nielsen, 2002).

Samtidig viser det sig, at valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter i Danmark er høj sammenlignet med andre lande (Togeby, 2003: kap. 6), og at der er en overraskende god repræsentation af de etniske minoriteter i danske kommunalbestyrelser – alle valgt på de ordinære danske partiers lister, jf. nedenfor (Togeby, 2003: kap. 8).

Konklusionen er, at indvandringens udfordringer til nationalstaten har været langt mindre, end man kunne forvente. De øgede rettigheder, man har tildelt udenlandske statsborgere, er modsvaret af en bedre integration i de danske politiske institutioner. Statsborgerskabets grænser er blevet sløret som et resultat af indvandringen, fordi man i stigende grad har tildelt udenlandske statsborgere rettigheder, som tidligere var forbeholdt landets egne borgere. Men de danske institutioner ser ud til fortsat at sætte rammerne for den politiske aktivitet.

#### UDFORDRINGER TIL FÆLLESSKABET

De øgede krav til opnåelse af dansk statsborgerskab vidner om, at der i Danmark eksisterer en betydelig bekymring for, at indvandringen udgør en trussel for det nationale fællesskab. I samme retning peger en række af de andre større eller mindre politiske indgreb fra de seneste år: Stramning af reglerne for at opnå opholdstilladelse, afskaffelsen af den obligatoriske modersmålsundervisning og regeringens afvisning af at yde økonomisk støtte til en muslimsk begravelsesplads. Ledende politikeres bekymring for danskheden synes at være stigende.

På denne baggrund er det interessant, at befolkningens holdninger gennem i hvert fald de seneste ti år har været nogenlunde stabile (tabel 19.1). Det betyder ikke, at der ikke er en betydelig bekymring i befolkningen over indvandringens størrelse og dens mulige trussel for det danske samfund, men denne bekymring er blot ikke stigende – selv ikke under de seneste års

TABEL 19.1.

Andel af befolkningen med restriktive og negative holdninger over for indvandringen (18-69 år). Pct.

	1970	1972	1985	1993	1997	2000	2002
"Man bør indføre begrænsninger i flygtnings adgang til Danmark i forhold til nu" (andel enige)	-	-	63	67	65	50	58
Indvandrere har i dag stemmeret til kommunalvalget efter tre års ophold i landet (andel "det er for tidligt")	-	-	-	52	50	49	47
"Udlændinge skal kun kunne få dansk statsborgerskab, når de har lært at opføre sig som danske" (andel enige)	56	57	-	44	58	48	47
"Indvandringen udgør en alvorlig trussel mod vores nationale egenart" (andel enige)	-	-	23	38	41	40	41
"Indvandrerne har med deres skikke og vaner gjort vores kultur rigere" (andel uenige)	-	-	43	42	38	34	34
N	1157	844	1325	1479	1138	832	863

Kilde: Gaasholt & Togeby (1995); Togeby (2004).

øgede opmærksomhed omkring spørgsmålet. Går vi mere end ti år tilbage, er det også stabiliteten, der er det mest iøjnefaldende, selvom der også er sket ændringer i opfattelsen af indvandringens konsekvenser. Der er flere, der frygter, at indvandringen er en trussel mod danskheden, mens der er færre, der mener at indvandringen er en trussel mod beskæftigelsen (se Gaasholt & Togeby, 1995).

Men det er også karakteristisk, at vi på dette område finder meget klare aldersforskelle, hvor det er de ældste borgere, der er de mest bekymrede. Således erklærede i 2002 60 pct. af de 60-69-årige sig enige i påstanden, „at indvandringen udgør en trussel mod vores nationale egenart“, mens det kun gjaldt for 29 pct. af de unge under 30 år. Og hvor 61 pct. af de ældste afviste at give indvandrere valgret til de kommunale råd efter tre års ophold, gjaldt det kun for 36 pct. af de yngste.

Ikke desto mindre er der, hvis man følger den enkelte generation gennem de seneste ti år, på enkelte områder opstået en større bekymring for dansk-

heden, hvilket man måske også skulle forvente. Men denne ændring er modvirket af, at mindre bekymrede generationer har afløst mere bekymrede. Det synes i høj grad at være et spørgsmål om erfaringer. De unge, der er vokset op i et Danmark, hvor der allerede levede en del indvandrere, er mindre forskrækkede over de mulige trusler mod det danske, end de ældre, der er vokset op i et etnisk mere homogent Danmark. Det øgede uddannelsesniveau spiller dog nok også en rolle (Togeby, 2004).

Samtidig synes der imidlertid at være skabt en øget opmærksomhed om det nationale, eller vores nationalfølelse er blevet mere selvhævdende. Uffe Østergaard (1992) har skildret den danske nationalfølelse som diskret og underspillet. Vi er stolte af vores egen beskedenhed. Det gælder ikke længere. I forbindelse med de danske værdiundersøgelser har man flere gange spurgt folk, om de var stolte over at være danske. I 1981 udtalte ca. 30 pct., at de var meget stolte, mens det i 1999 var steget til ca. 50 pct. Hermed ligger vi i dag klart over det europæiske gennemsnit (Gundelach, 2002a), men nogenlunde på niveau med USA (Togeby, 1998). Vi er også blevet mere overbeviste om, at vi har en rolle at spille i den store verden. Da man i begyndelsen af 1970'erne spurgte den danske befolkning, om Danmark skulle blande sig i væbnede konflikter ude i verdenen, var der kun omkring 40 pct., der støttede tanken, mens omkring 75 pct. gjorde det i 1990'erne. (Togeby, 2004). Det er næppe alene indvandringen, der har skabt denne øgede nationale selvbevidsthed, men den er nok en medvirkende årsag.

Mens der, når vi nærmer os det nationale spørgsmål, er en udpræget tendens til at tænke i en modsætning mellem „os“ og „dem“, viser der sig at være større forståelse for, at de etniske minoriteter, som lever i Danmark, skal have lige del i de sociale og økonomiske rettigheder og også ret til at bevare deres sprog og kultur. På nogle områder er der endda en svag tendens til øget åbenhed. Således er der stadig flere, der tager afstand fra diskrimination på arbejdsmarkedet (Togeby, 2004).

Når man diskuterer indvandringens udfordringer til fællesskabet og solidariteten, drejer det sig imidlertid ikke blot om den danske befolknings holdninger til indvandrerne og til det nationale fællesskab, men også om indvandrerne holdninger til Danmark. Her er først og fremmest holdningerne blandt de unge, som er vokset op i Danmark af betydning. I hvilket omfang oplever de sig som en del af det danske samfund, og i hvilket omfang føler de sig hjemme i det kulturmønster, der præger Danmark?

Det er et tilbagevendende resultat af de interviews, der er gennemført

med unge mænd og kvinder, der har haft større eller mindre dele af deres opvækst i Danmark, at de har blandingsidentiteter. De oplever sig dels som danskere og dels som pakistanere, tyrkere eller iranere. Ofte skifter de ube-sværet og meget bevidst frem og tilbage mellem de forskellige identiteter (Mørck, 1998; Schmidt & Jacobsen, 2000; Siim, 2003). Mange unge bestræber sig for at kombinere det bedste fra den medbragte kultur med det bedste fra dansk kultur: Respekten og omsorgen for den ældre generation søges kombineret med danske ligestillingsidealer (Togeby, 2003: kap. 10). Det viser sig også, at mange medlemmer af de etniske minoriteter formår at kombinere en følelsesmæssig tilknytning til hjemlandet med en følelsesmæssig tilknytning til Danmark. Der er ikke tale om et enten-eller (Møller & Togeby, 1999). Men det er ikke for alle, at dette skift imellem kulturer er problemfrit. Således finder man en forholdsvis stor kriminalitetshyppighed blandt de unge, der er opvokset i Danmark (Kyvsgaard, 2000).

Undersøgelser af de nu voksne børn af den første generation af fremmedarbejdere, viser endvidere, at relationerne til Danmark på en række områder er blevet styrket, jo længere tid de har boet i landet. Socialforskningsinstituttet har med 12 års mellemrum undersøgt den samme gruppe af unge indvandrere, der var kommet til Danmark, mens de endnu var børn. Ved den anden undersøgelse i 1999 havde mange flere fået dansk statsborgerskab, flere havde et positivt syn på danske kulturelle normer, og der var færre, der primært følte sig som jugoslaver, pakistaner eller tyrker. Det indebar dog ikke, at de følte sig som danskere, men snarere som noget midt i mellem. Samtidig spillede religionen efter de ti års forløb en større rolle i deres daglige liv (Togeby, 2003: kap. 10). Efter flere år i Danmark er der således på samme tid skabt en oplevelse af fællesskab med andre danske borgere og en oplevelse af forskellighed. De er en del af det danske samfund, men oplever sig samtidig som en etnisk og religiøs minoritet.

Mange beretter også om diskrimination og fjendtlighed fra danskernes side. Dette varierer dog meget mellem de etniske grupper. I en undersøgelse af oplevet diskrimination i fire etniske grupper fra 1998 var det somalierne, der oftest berettede om diskrimination og fjendtlighed, men også mange tyrkere og libanesere gjorde det, mens bosnierne sjældnere havde haft sådanne oplevelser. Derudover var det oftere mænd end kvinder og oftere de yngre end de ældre (Møller & Togeby, 1999; Togeby, 2003: kap. 10). Uanset hvilke faktiske hændelser der ligger bag disse beretninger, vidner de ofte gentagne beklagelser over diskrimination om, at mange indvandrere og flygtninge ikke oplever, at de er blevet lukket ind i fællesskabet.



Der er flere tegn på, at der i takt med, at relationerne til hjemlandet tynder ud, sker en styrkelse af den religiøse identitet. Dette fremgår også af de etniske minoriteters politiske aktivitet og af deres organisationsdannelser i Danmark. Der stilles i stigende grad krav på vegne af muslimske grupper og ikke på vegne af pakistanske eller tyrkiske (Togeby, 2003: kap. 7).

Der er ingen tvivl om, at den øgede indvandring udgør en alvorlig udfordring til fællesskabet og solidariteten. Der er blandt både danskere og indvandrere skabt øget opmærksomhed om den nationale og religiøse identitet og om grænserne for det nationale fællesskab. Fra den danske stats side er der sket en opstramning af de formelle krav for at blive en del af samfundet, og samtidig er der i de ældre generationer opstået øget bekymring for bevarelsen af det danske. Dette er sket samtidig med en forøgelse af den nationale selvfølelse og af stoltheden over at være dansk. I indvandrergrupperne synes der parallelt hermed at være skabt øget bevidsthed om det særligt muslimske og om at tilhøre en minoritet, der står over for en dominerende majoritet. Begge udviklingstræk belaster fællesskabsfølelsen.

Når der alligevel ikke er grund til at forvente en yderligere svækkelse af fællesskabsfølelsen, skyldes det de generationsforskelle, som findes både inden for majoriteten og inden for minoriteterne. Bekymringen for danskheden og afvisningen af at inddrage de etniske minoriteter i fællesskabet er i den danske befolkning langt stærkere i de ældre generationer end i de yngre. Og i den unge generation af etniske minoriteter finder man en betydelig større fortrolighed med og tilslutning til det danske samfund og dets kulturelle normer end i de ældre generationer. Man finder mindre mistroiskhed og bekymring blandt de unge, der er vokset op sammen og har gået i skole sammen, end man gør i forældregenerationerne.

## UDFORDRINGER TIL DEMOKRATIET

Vi har i kapitel 1 defineret et demokratisk samfund ved lige politiske rettigheder, fri meningsdannelse, en omfattende og lige deltagelse og effektiv styring. Spørgsmålet er imidlertid, hvem der er omfattet heraf. Eller sagt på en anden måde, hvem udgør egentlig folket i et folkestyre? Er også indvandrere og flygtninge indbefattet?

Den amerikanske politolog Robert A. Dahl hører til dem, der klarest har formuleret sig vedrørende dette spørgsmål. Ifølge Dahl bør alle, der er bundet af et samfunds beslutninger, også inddrages i udformningen af dem. Undtaget herfra er kun børn, besøgende og mentalt syge. I modsætning til

tilfældige turister er indvandrerne lige så bundet af statens beslutninger som statens egne borgere. Det må derfor også gælde, at indvandrere, der varigt er flyttet til et andet land, skal have del i demokratiske rettigheder som f.eks. valgret (Dahl, 1979; 1989: 119-130; Togeby, 1999). Hvor grænsen mellem det midlertidige ophold og den varige bosættelse går, kan naturligvis diskuteres, ligesom man kan diskutere, om valgetsalderen skal være 16, 18 eller 21 år. Men for Dahl står det ikke til diskussion, at de demokratiske rettigheder i princippet bør omfatte alle, der er bundne af de vedtagne beslutninger. På denne baggrund stiller vi spørgsmålet, i hvilket omfang de ovenfor nævnte demokratiske krav er opfyldt for indvandrernes vedkommende.

I Danmark opnår man valgret til de kommunale valg tre år efter, at man har fået opholdstilladelse, mens kun danske statsborgere ifølge Grundloven har valgret til folketingsvalgene. Disse regler kan opfattes som udtryk for et acceptabelt kompromis mellem de demokratiske principper og beskyttelsen af nationalstaten, så længe der ikke er uoverstigelige vanskeligheder forbundet med at erhverve sig dansk statsborgerskab. Som tidligere nævnt vil man efter de seneste regelændringer som hovedregel skulle have opholdt sig omkring 12 år i Danmark, før man kan få dansk statsborgerskab. 12 år er lang tid.

Det næste spørgsmål er så, i hvilket omfang indvandrerne bruger de rettigheder, de har fået tildelt. Analyser af kommunalvalgene i 1997 og 2001 viser, at valgdeltagelsen er overraskende høj, men stadigvæk betydeligt lavere end i den indfødte befolkning. Hvor valgdeltagelsen blandt danske statsborgere af dansk oprindelse i 2001 var 87 pct., var den blandt danske statsborgere med oprindelse i et tredjeland 71 pct. og blandt udenlandske statsborgere fra tredjelande 47 pct. Disse gennemsnitstal dækker dog over ganske betydelige variationer mellem forskellige etniske grupper, med tyrkerne som den politisk mest aktive gruppe. Når valgdeltagelsen må betegnes som overraskende højt, skyldes det, at den i Danmark er højere end i de andre lande, som har givet udenlandske statsborgere valgret (Togeby, 2003: kap. 6).

På samme måde møder vi også en overraskende stor repræsentation af etniske minoriteter i landets kommunalbestyrelser. Tager man hensyn til indvandrernes bopælsmønstre, som indebærer en koncentration af de etniske minoriteter i bestemte kommuner – først og fremmest i Københavnsområdet – viser det sig, at de etniske minoriteter har en repræsentation, der nogenlunde svarer til deres andel af vælgerne i den enkelte kommune (Togeby, 2003: kap. 8). Forklaring på både den høje valgdeltagelse og den høje repræsentation er den danske valglov med dens kombination af forholdstalsvalg og personvalg (se kapitel 13).

Uanset, at antallet af indvandrere og flygtninge i Danmark er voksende, udgør de fortsat kun en lille del af alle valgberettigede og valgte til kommunalbestyrelser og Folketing, nemlig i 2001 3,5 pct. til kommunalvalget og 1,5 pct. til folketingsvalget. Derfor er de etniske minoriteter trods den gode repræsentation kun repræsenteret i 32 kommuner efter valget i 2001. Indvandrere og flygtninge kan imidlertid have meget stærke interesser involveret i den konkrete udformning af kommunernes integrationspolitik. Det er således en af de situationer, hvor korporative organer med repræsentation af berørte mindretal kan have en berettigelse og kan medvirke til at styrke demokratiet (Lewin, 1992).

I forbindelse med integrationsloven blev der i 1999 indført regler om oprettelsen af kommunale integrationsråd med repræsentation af bl.a. de etniske minoriteter. Ved udgangen af 2002 var der oprettet integrationsråd i 62 kommuner, herunder i de fleste af de kommuner, hvor der bor et større antal indvandrere. Integrationsrådene har ikke været den samme åbenlyse succes som den kommunale valgret, og man kan diskutere, om de har været en demokratisk gevinst. Hovedårsagen er, at rådene ikke har fået tildelt nogen egentlig kompetence, heller ikke en formel høringskompetence, hvorfor arbejdet i rådene ofte opleves som meningsløst. Men forklaringen er også, at rådets medlemmer ofte mangler demokratisk legitimitet, fordi det er uklart, hvem medlemmerne egentlig repræsenterer. Ifølge loven er det kommunalbestyrelsen, der udpeger rådets medlemmer, men alligevel har mange kommuner organiseret en eller anden form for valg. Valgdeltagelsen har dog sjældent været særlig høj, så selv om der har været afholdt valg, er medlemmernes demokratiske legitimitet forholdsvis begrænset. Det samme må siges om integrationsrådenes bidrag til en styrkelse af demokratiet. Og integrationsrådenes indflydelse er helt afhængig af, om kommunalbestyrelserne vælger at lytte til rådet (Togeby, 2003: kap. 9).

Vi kan endelig stille spørgsmålet om, i hvilket omfang indvandrere og flygtninge inddrages i den politiske kommunikation og den offentlige samtale i Danmark. Her er konklusionen forholdsvis nedslående. Sammenlignende analyser af mediedækningen i forskellige europæiske lande tyder på, at indvandrerorganisationernes repræsentanter optræder sjældnere i de nationale danske medier, end de gør i tilsvarende medier i andre europæiske lande. De synes dog i de seneste år at være blevet mere synlige. Overhovedet er de landsdækkende indvandrerorganisationer i Danmark organisatorisk meget svage og med meget svage relationer til de offentlige myndigheder (Togeby, 2003: kap. 7).

De lokale organisationer er mange steder bedre integrerede i lokalsamfundet, og oprettelsen af integrationsrådene har tilsyneladende øget de etniske minoriteters muligheder for at komme til orde i den lokale presse, fordi der nu er officielle repræsentanter, som man kan henvende sig til. Men også mange integrationsråd klager over, at der er ringe opmærksomhed omkring deres virksomhed (Togeby, 2003: kap. 7).

Deltagelsen i den offentlige samtale vanskeliggøres desuden af sprogproblemer og mangel på kontakter til det danske samfund. Her viser der sig at være meget store forskelle på første generation, der er kommet til Danmark som voksne, og de generationer, der har haft hele eller dele af deres opvækst i Danmark. Mens en stor del af første generation taler dårligt dansk, ikke læser danske aviser og ikke har danske venner og derfor har vanskeligt ved at deltage i den offentlige debat, er situationen helt anderledes for deres børn. Er de født i Danmark, eller er de kommet hertil i en tidlig alder, adskiller deres politiske ressourcer sig ikke meget fra de jævnaldrende danskeres. De fleste taler udmærket dansk, de læser danske aviser, de har danske venner, og de oplever det som nogenlunde lige så let eller svært at følge med i politik som andre danske unge. Dertil kommer, at en stor del af disse unge har fået dansk statsborgerskab og dermed også det fulde repertoire af rettigheder (Togeby, 2003: kap. 5).

I mange henseender er den politiske integration en succeshistorie. Man finder en forholdsvis høj valgdeltagelse blandt de etniske minoriteter og en pæn repræsentation i kommunalbestyrelserne. Deltagelsen er ikke på niveau med den danske befolkning, men den er overraskende god. Og specielt om den unge generation, der er vokset op i Danmark, gælder, at deres politiske aktiviteter og ressourcer stort set er på niveau med jævnaldrende danske unges. Det svage punkt er deltagelsen i den offentlige samtale i Danmark. Mange fra førstegenerationen mangler de ressourcer, som er nødvendige for at være tilstrækkeligt orienterede om forholdene i Danmark. Indvandrernes repræsentanter er heller ikke særligt synlige i den offentlige debat, og de har vanskeligt ved at påvirke den politiske dagsorden i indvandrerspørgsmål. Så uanset de forholdsvis positive konklusioner udgør indvandringen fortsat en udfordring til det danske demokrati.

## **UDFORDRINGER TIL LIGHEDEN OG VELFÆRDSSTATEN**

De svage ressourcer, som vanskeliggør deltagelse i de demokratiske institutioner, er også en barriere for deltagelse på det danske arbejdsmarked. Blandt

andet af denne grund har de etniske minoriteter gennemgående en lavere erhvervsfrekvens og en højere arbejdsløshed end personer af dansk oprindelse. Derfor er tilsvarende mange indvandrere afhængige af overførselsindkomster.

Der er dog store variationer mellem de etniske minoriteter. De højeste beskæftigelsesfrekvenser<sup>2</sup> finder man blandt vietnamesere og tamiler, og også beskæftigelsesgraden blandt folk fra de oprindelige indvandrerlande er forholdsvis høj. De laveste beskæftigelsesfrekvenser finder man blandt somaliere, irakere, afghanere og libanesere. Derudover er kvindernes beskæftigelse lavere end mændenes. Eksempelvis var beskæftigelsesfrekvensen blandt vietnamesiske mænd i 2000 62 pct. og blandt vietnamesiske kvinder 45 pct., mens den blandt libanesiske mænd var 36 pct. og blandt libanesiske kvinder 11 pct. Til sammenligning var beskæftigelsesfrekvensen i den danskfødte befolkning 80 pct. for mændenes vedkommende og 72 pct. for kvindernes (*Årbog om udlændinge i Danmark 2001*, 2001).

Arbejdsmarkedsøkonomer peger på hovedsagelig tre forklaringer på indvandrerne dårlige beskæftigelse. For det første har mange indvandrere dårlige dansk kundskaber og svage uddannelsesmæssige ressourcer. De voksende kvalifikationskrav og den almindelige udvikling fra industrisamfund til informationssamfund gør, at det i dag er langt vanskeligere at få fodfæste på det danske arbejdsmarked, end det var i slutningen af 1960'erne, da de første fremmedarbejdere kom til Danmark. Dette forstærkes af de forholdsvis høje mindstelønninger i Danmark (Rosholm, Scott & Husted, 2000; Schultz-Nielsen, 2000b; Smith, 2001). For det andet finder økonomerne tydelige tegn på, at der på det danske arbejdsmarked foregår en diskrimination af den indvandrede arbejdskraft (Schultz-Nielsen, 2000a; Husted m.fl., 2000). Og endelig for det tredje peger de på, at de incitamentsproblemer, som de generelt mener, præger det danske arbejdsmarked, er særligt udprægede i forhold til indvandrerne. De høje mindsteydelser i Danmark og i de andre nordiske lande skulle betyde, at tilskyndelsen til at være i arbejde i stedet for på passive ydelser er meget lille (Schultz-Nielsen, 2000a; Pedersen & Smith, 2001; P.J. Pedersen, 2002). Dette synspunkt har været et af regeringens argumenter for at indføre starthjælpen i 2002. Af betydning for den lave beskæftigelsesgrad er det formodentlig også, at det er de færreste indvandrergrupper, der har tradition for, at kvinder har en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet.

Uanset om den nye starthjælp har virket efter hensigten og givet større incitament til at komme i beskæftigelse, vil der fortsat være mange nytilkomne flygtninge, der har vanskeligt ved at komme i arbejde. Den lave start-

hjælp medvirker derfor til at skabe nye økonomiske skel i Danmark. Samtidig betyder indvandrerens i øvrigt svage tilknytning til arbejdsmarkedet, at de eksisterende økonomiske skel i stigende grad bliver sammenfaldende med de etniske skel. Danmark er sammenligningsvis karakteriseret ved en meget høj grad af økonomisk lighed. Og i modsætning til de fleste andre lande synes denne lighed ikke i noget større omfang at være blevet svækket gennem de senere år. Ligheden er et resultat af, at arbejdsmarkedets og velfærdsstatens indretning i Danmark har meget store omfordelende effekter (jf. kapitel 5). Indvandrerens store beskæftigelses- og forsørgelsesproblemer sætter imidlertid denne lighed under pres. Der er en fare for, at vi får et fattigdomsproblem, der har en stærk etnisk slagside.

Derudover skaber indvandringen problemer for den danske velfærdsstat. Ydelserne i det danske bistandssystem er sammenlignet med de fleste andre lande høje. Dette system kommer under pres, når store grupper af mennesker, der ikke har tilstrækkeligt med ressourcer til at opnå beskæftigelse på det danske arbejdsmarked, kommer til Danmark som flygtninge eller gennem familiesammenføring. Ikke blot er der tale om en økonomisk belastning af det danske velfærdssystem, men der er også en fare for en permanent klientgørelse af store grupper af indvandrere på et alligevel forholdsvis lavt indkomstniveau. Hermed trues i anden omgang også den høje grad af økonomisk lighed, det indtil nu har været muligt at opretholde i Danmark.

De danske velfærdsordninger bygger på en høj grad af solidaritet mellem samfundets medlemmer. Alan Wolfe og Jytte Klausen (2000) har i en diskussion af multikulturalismen rejst spørgsmålet, om den øgede forskellighed, der følger med indvandringen, er forenelig med den høje grad af solidaritet, som er forudsætningen for den skandinaviske velfærdsmodel. Er det muligt at opretholde en så omfattende solidaritet med fremmed udseende mennesker, som lever forholdsvis afsondret fra den øvrige befolkning, som ikke taler dansk, og hvis adfærd i øvrigt i mange henseende adskiller sig fra danskernes? Også den kulturelle forskellighed medvirker således til at sætte velfærdsstaten under pres.

Nogle har på denne baggrund foreslået en radikal omlægning af de grundlæggende principper for velfærdsstatens opbygning i Danmark, således at „det fintmaskede sociale sikkerhedsnet gøres mindre universelt og i højere grad bygges på forsikringsprincipper eller optjeningsbaserede ordninger, og hvor der måske også vil blive en ændret løndannelse med større lønspredning og større ulighed på kort sigt“ (Smith, 2001: 11).

Spørgsmålet er imidlertid, om man herved løser de ovenfor skildrede problemer. Som beskrevet i kapitel 5 bidrager universelle ydelser til at sikre, at alle borgere får del i det fulde medborgerskab, og de forhindrer stigmatisering af samfundets svageste medlemmer. Universelle velfærdssystemer mindsker således uligheden. Dertil kommer, at sådanne ændringer ikke blot vil komme til at omfatte indvandrerne, men hele den danske befolkning, og de vil dermed gøre en ende på den form for velfærdssystem og den høje grad af lighed, som opfattes som en særlig skandinavisk kvalitet. Det er således heller ikke en løsning, som den danske befolkning uden videre vil kunne acceptere.

Der er derfor også brug for en debat om, hvilke andre løsningsmuligheder, der eksisterer, herunder hvordan vi kan tilpasse de velfærdsstatslige ordninger, så vi både kan rumme de nye indvandrere og opretholde de grundlæggende principper, som vores velfærdsstat bygger på. Skal denne øvelse lykkes, kræver det imidlertid også en koncentreret indsats mod de barrierer, der i dag findes på arbejdsmarkedet, herunder mod den diskrimination af de etniske minoriteter, der er den anden side af problemet.

## MAJORITET OG MINORITET

Danmark har siden slutningen af 1960'erne gradvist ændret sig fra at være et etnisk set næsten homogent land til at være et land bestående af en stor dominerende majoritet og en hel række små minoriteter. Sammenlignet med andre lande udgør indvandrerne stadigvæk kun en mindre del af den samlede befolkning<sup>3</sup>, men de samfundsmæssige konsekvenser af indvandringen skal ikke undervurderes. Under alle omstændigheder fylder indvandrerspørgsmålet meget i den danske offentlighed.

Uanset, at den politiske integration er lykkedes bedre end andre former for integration i det danske samfund, er det stigende antal udenlandske statsborgere en fortsat udfordring for vores demokratiske system. Der sker ikke en lige inddragelse i de politiske beslutningsprocesser. Det er i denne forbindelse også foruroligende, at der er forskellige tegn på, at skellet mellem „dem“ og „os“ øges i disse år, og at det bliver vanskeligere for indvandrerne at blive en del af det danske samfund. Vidnesbyrd herom er starthjælpen og de skærpede regler for opnåelse af dansk statsborgerskab. Endelig gør indvandringen det vanskeligere at opretholde den traditionelle store økonomiske lighed i Danmark, ligesom der er en fare for, at de fremtidige økonomiske skel bliver sammenfaldende med det etniske.

Det mest positive ved situationen er de meget klare generationsforskelle. Afstandene mellem minoritet og majoritet synes mindre i de unge generationer end i de ældre. Erfaringerne fra et liv sammen ser således ud til at have gjort modsætningerne mindre.

#### NOTER

- 1 Indvandrere er defineret som personer, der er født i udlandet af forældre, der begge har udenlandsk statsborgerskab eller er født i udlandet. Efterkommere er defineret som personer, der er født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er dansk statsborger født i Danmark.
- 2 Erhvervsfrekvensen angiver, hvor stor andel af hele gruppen der er tilknyttet arbejdsmarkedet, og beskæftigelsesfrekvensen angiver, hvor stor en andel af hele gruppen der er i beskæftigelse. Beskæftigelsesfrekvensen er derfor altid lavere end erhvervsfrekvensen.
- 3 Ser man på antallet af udenlandske statsborgere, placerer Danmark sig nogenlunde midt i feltet af Europarådets medlemmer. Dette er imidlertid ikke en dækkende sammenligning, idet der er meget store variationer mellem landene, hvad angår indvandrernes statsborgerskab. I de gamle kolonimagter har således mange indvandrere modtagerlandets statsborgerskab. Nogle lande har også betydeligt lempeligere naturaliseringsregler end Danmark, og dermed også langt flere indvandrere, der har fået modtagerlandets statsborgerskab. Det gælder f.eks. Sverige (*Udlændinge 2000, 2000*).



## „DANSKE VÆRDIER“

*I den offentlige debat indgår forestillingen om „det danske“ som noget helt særligt. At noget kan kaldes for dansk eller udansk, bruges som et selvstændigt argument for eller imod et forslag. Danskhed eller danske værdier tillægges imidlertid forskelligt indhold, alt efter hvem der taler, og ofte anvendes det uden, at man får at vide, hvad det står for. Argumentet er med til at udelukke eller markere afstand til dem, som ikke kan hævdes at være danske.*

Mange danskere, ikke mindst politikere, giver udtryk for den opfattelse, at Danmark og danskerne er noget særligt, ikke nødvendigvis altid bedre end andre lande og folk, men anderledes. „Det nationale selvværd er knyttet til at danskeren er bedre end andre på deres egen måde“ (Gundelach, 2002a: 109). Interessen for at definere, hvad der er dansk, har efter alt at dømme fået et opsving i de senere år. Der laves radio og tv om emnet, holdes universitetskonferencer, skrives bøger og artikler. Også forskere er optaget af at „finde ud af hvad det danske består i“ (Gundelach, 2002a: 85; se også Østergaard, 1992; Bjørn, 1998; Lundgreen-Nielsen, 1992; Feldebæk, 1991-92). Frem for alt har det danske fået en stor plads i den politiske diskussion. Elsa Gress hævdede i sin tid, at „det er typisk dansk at spørge, hvad der er typisk dansk“. Om det er rigtig, kan diskuteres. Interessen er under alle omstændigheder udtalt, og den er tilsyneladende større end eksempelvis svenskeres interesse i at definere svenskhed. Måske er det netop brugen af danskhed som argument, der er det særligt danske.

### DANSKHED SOM ARGUMENT

I den politiske debat anvendes ofte som argument, at noget er dansk, at det er foreneligt med danske værdier eller med dansk mentalitet. Hvis det standpunkt, man ønsker fremmet, hævdes at være dansk, er det pr. definition støtteværdigt. Denne forestilling er ikke ny.

Der var åben uenighed om, hvad danskhed var i det 19. århundredes sidste årtier dvs. under forfatningskampen. For de konservative var den militære forsvarsvilje en prøve på fædrelandskærlighed og danskhed, mens det for Venstre og Socialdemokratiet var forsvaret for grundloven og dermed demokratiet og friheden (Warring, 2003; Christiansen, 1992: 164ff.). I 1924 fremhævede landstingsmedlem Jul. Schovelin på et grundlovsmøde, at grundloven hvilede på 1840'ernes „store nationale og liberale Traditioner“, udtrykt i værnepligten, ejendomsrettens ukrænkelighed og den frie og lige adgang til erhverv. Han hævdede, at hans politiske modstander, Socialdemokratiet, var i opposition til disse værdier og derfor var udansk, frihedsfjendsk og tyskinspireret. Dette var næppe overraskende ikke socialdemokraternes selvbillede (Warring, 2003). I juni 1940, to måneder efter den tyske besættelse, tog den socialdemokratiske statsminister Th. Stauning i anledning af 1915-grundlovens 25-årsdag initiativ til en deputation til kongen, som gav udtryk for „Folkets Troskab overfor det demokratiske, parlamentariske System, der stemmer med dansk Aand og Opfattelse“ (Warring, 2003). Altså en markering mod besættelsesmagten med henvisning til en danskhed, som for ham, men også for andre og i mindre tilspidsede situationer, var forbundet med demokrati. Forestillingen blev underbygget med henvisning til en lang dansk tradition for denne styreform. Til forestillingen hører billedet af, at overgangen fra enevælde til folkestyre i 1848 havde været usædvanlig fredelig og aldeles ublodig (selv om den skete i forbindelse med en borgerkrig), og at dette var udtryk for en særlig dansk måde at løse problemer eller konflikter på, der rakte endnu længere tilbage i historien. I mellemkrigstiden og under besættelsen udviklede der sig således en forestilling om en særlig konsensusbaseret demokratisk danskhed med historiske rødder i et urgermansk demokrati (Warring, 2003).

Ovenstående billede af den lange og ubrudte demokratiske tradition i Danmark blev taget op af EF-modstanderne fra begyndelsen af 1970'erne. Modstanden gjaldt ikke kun faren for landets suverænitet, den handlede især om, at EF blev set som en trussel mod den nationale og kulturelle identitet, hvor en særlig demokratisk danskhed var et centralt element (Warring, 2003). Forestillingen om demokratiet og især græsrodsdemokratiet som et særtræk ved danskhed kom bl.a. til udtryk hos forfatteren Ebbe Kløvedal Reich. Han sammenlignede i modstandernes blad *Notat* i 1991 Danmark og de sammenbrudte diktaturer i Østeuropa. Han forestillede sig, at disse ville have haft en anden historie, hvis Lenin havde taget ved lære af det, han havde læst under sit besøg på Det Kongelige Bibliotek i København

om de danske folkebevægelser. Først bøndernes, så arbejdernes. Højskolerne, brugsforeningerne, forsamlingshusene, fællesbagerierne, mejerierne, kolonihaverne – og først og sidst – andelsbevægelsen. Hvordan gik det til, at netop danskerne kunne den kunst, der ellers altid mislykkedes – kunne slutte sig sammen som frie ligemænd på tværs af gæld, profit og ejendom – i tillid? (...) Lad os tænke efter, dansker! Lad os tænke over, hvor meget bedre verdenshistorien var faldet ud, hvis Lenin var blevet siddende et års tid eller to og havde løst den danske gåde. Hvis bolsjevismen havde bygget på ligeværdig folkelighed og kolonihaver og ikke på KGB og Gulag (*Notat*, nr. 594, 7.6.1991, se Warring, 2003).

Ikke kun den demokratiske styreform betegnes som dansk. En anden hyppigt brugt figur er, at danskerne er antiautoritære og frihedselskende. Eksempelvis måtte man, som Børre Johansson, en dansk læge ansat i Sundhedsstyrelsen, skrev i 1943, bruge oplysning for at få danskerne til at handle anderledes: „Det har aldrig i dette Land været Skik kun at følge et Diktat, og en andens Vilje har aldrig været nogen Mand Grund nok. Kun Forstaelsen af hver enkelt Bestemmelses Hensigt og Hensigtsmæssighed anses for tilstrækkelig Grund til at følge den, og det er Aarsagen til, at kun en stigende Oplysning af Befolkningen har muliggjort de Fremskridt som i Dag er naaet, og kun yderligere Oplysning vil muliggøre yderligere Fremskridt“ (Johansson, 1942: 263–264). Danskernes „frihedsønsker“ betød altså, at myndighederne måtte forlade sig på folks ansvarlighed. Som det hed i en husstandsomdelt pjece fra 1946, var tuberkuloseundersøgelse „en frivillig Sag i et frit Land. I Danmark er vi ikke Tilhængere af Tvang – tværtimod har det altid været Skik her i Landet, at enhver handler under personligt Ansvar“ (*Bekæmp Tuberkulosen*, 1946). Læge Søren Hansen delte denne forestilling om tvang som fremmed for dansk tankegang og udtrykte i 1933 håb om, at den videre udvikling inden for sterilisationslovgivningen ville kunne foregå mere i overensstemmelse med „dansk Tænkemaade“ (Koch, 1996: 89).

Også afvisning af at bruge forbud som styringsmiddel kunne ske med henvisning til det danske. Den borgerlige regering gjorde det i 1989: „efter dansk tradition bearbejdes livsstil imidlertid kun sjældent via forbud og formynderi“ (Regeringen, 1989: 21). Og Forebyggelsesrådet: „Forbuddet som metode siges i almindelighed at ligge langt fra dansk mentalitet og er da også kun i ringe omfang anvendt i relation til eksempelvis påvirkning af den personlige livsstil“ (Forebyggelsesrådet, 1986: 30). Poul Dam talte i 1983 om „den specielt danske uvilje mod forbud og forskrifter“ (Gundelach, 2002a: 137).

Også omsorg for de svage er blevet begrundet med, at den var en særlig dansk adfærd. Børre Johansson fremhævede i 1942 det vigtige ved: „at finde de svagelige Individier i tide, og ved at pleje Mødre og Spædbørn ... bekæmpe Lidelserne i deres allerførste Stadier, inden Sygdom er frembrudt. ... [D]enne Omsorg for det enkelte Individ er i særlig Grad i Pagt med dansk Mentalitet“ (Johansson, 1942: 19). Tilsvarende vendinger blev brugt i den sundhedspolitiske debat 50 år senere. Den borgerlige regering skrev i 1989: „Et dansk forebyggelsesprogram må betjene sig af midler, der er realistiske i et samfund med dybe traditioner for solidaritet med de svage, men samtidig med respekt for det enkelte menneskes individuelle valg af livsform“ (Regeringen, 1989: 15). En opfattelse Poul Nyrup Rasmussen delte. Han sagde i 2002, at „i Danmark behandler vi hinanden ordentligt og retfærdigt og anstændigt“.

For Det konservative Folkeparti var de danske værdier i 1993 derimod det samme som de konservative idealer. Under overskriften „Den danske mentalitet“ gjorde partiet det klart, at „vi skal vide, hvilket Danmark vi vil give videre. Vi skal gøre os klart, hvad danskhed er. Vi skal være stolte af de generationer, der har sat deres præg på den danske mentalitet. Konservative grundholdninger skal omsættes i praktiske resultater. Ideerne om frihed, ansvar og fællesskab“ (*Frihed i fællesskab*, 1993).

Somme tider bliver det danske brugt uden nærmere uddybning af, hvad det er: „Jeg mener at danskhed er et positivt begreb. Det er en vigtig del af vores identitet ...“, udtalte Karen Jespersen, socialdemokratisk folketingsmedlem, til *Berlingske Tidende* 9. februar 2003. Eller som da forslaget om, at politiet skulle have lov til at bruge peberspray, blev afvist med henvisning til, at det var udansk. Begrebet danskhed har her betydninger, som går langt ud over at sige, at et fænomen har sin oprindelse i Danmark.

Når danskhed defineres, sker det med forskelligt indhold. Begrebet er åbent for kolonisation fra mange sider. Danskhed kobles med mange forskellige tillægsord, både positive og negative, som frihedselskende, antiautoritær, lighedsstræbende, humanistisk, homogen, antielitær, jantelovspræget, tolerant, demokratisk, provinsiel, bondsk mv. Visse karakteristikker går imidlertid igen i flere sammenhænge. Det er forestillingen om, at tolerance, konsensus, lighed og demokrati er kendemærker ved det danske samfund.

Ebbe Kløvedal Reichs ønske om, at danskheden skulle eksporteres, om, at andre burde tage ved lære af, hvad danskerne har gjort, har ikke altid været det almindelige. Snarere har det handlet om at definere det særligt

danske som godt for danskere og i Danmark; hvordan andre indretter sig, er op til dem. Danske politikere har dog ikke været fremmede for, at andre kan lære af Danmark. Talen om Danmark som et foregangsland finder man 1920'erne og igen i 1990'erne lanceret af Nyrup-regeringen. Der lader i øvrigt til at være sket en ændring i den danske befolknings selvforståelse i de senere år, den nationale selvtillid er voksende. Flere giver udtryk for at være stolte over at være danskere (1981 var det 30 pct. og 1993 var det 53 pct.) og for at dansk kultur kan måle sig med andre landes (1970 69 pct. og 1993 83 pct.). Der er markant flere, som mener, at Danmark bør blande sig i, hvad der sker i verden (41 pct. i 1970 og 71 pct. i januar 2000) (Togeby, 1998: 191; 2003). Det danske er altså ikke mere kun godt for danskere.

#### ER DE SÅ DANSKE?

De ovenfor nævnte værdier, der hyppigt optræder, når det danske skal indkredses, blev eksempelvis opregnet af den tænketank, der i 2000 var blevet nedsat af daværende indenrigsminister Karen Jespersen for at evaluere integrationsindsatsen i Danmark. Ifølge tænketanken måtte man kræve af alle indbyggere i Danmark, at de skulle respektere de værdier og normer, der kommer til udtryk i Grundlovens bestemmelser om folkestyre og frihedsrettigheder, at de skulle overholde lovene, anerkende ligestilling mellem kønnene og mellem forskellige religioner og være tolerante over for andres værdier og normer (Indenrigsministeriet, 2001). Holger K. Nielsen præsenterede i 2001 en lignende fortolkning: „Danske værdier: frisind, tolerance og retfærdighed“ (*Elektronisk nyhedsbrev*, 25.10.2001). Men er disse værdier så specielt danske? De er ikke mere eksklusivt danske end, at den britiske premierminister Tony Blair kalder de tilsvarende værdier „core British values“. Den tidligere franske premierminister definerer europæiske værdier som respekt for menneskeliv, beskyttelse af svage og undertrykte, lighed og forsvar for retssikkerheden (Rocard, 2003), dvs. at værdier, som i Danmark opfattes som særligt danske, fremhæves helt parallelt i bl.a. England og Frankrig. Der er således ikke blot uenighed om, hvad indholdet af de danske værdier er, det ser også ud til, at de danske værdier ikke er så særligt danske.

## VÆRDIERNE FØR OG NU

Når man henviser til historien som baggrund for de nationale værdier, hvilket ofte sker, bygger det på en forestilling om, at værdierne er forholdsvis uforanderlige, og at de har været gældende i århundreder. Opfattelsen af, hvad der er dansk, er imidlertid skiftet gennem historien og har heller ikke altid været positiv (Jensen, 1993: 341ff.). Holberg skrev i 1729, at danskhed var det samme som „lydighed mod øvrigheden og med middelmådigheden som dyd“. I det følgende århundrede udtalte Grundtvig, at danskhed var det samme som „enheden af kongehånd og folkestemme, fædreland og modersmål“ (Damsholt, 1996). Kirstine Damsholt skriver, at de nationalliberale kræfter i den politiske diskussion op til Grundlovens indførelse i 1849 argumenterede for, at en fri forfatning var den oprindelige og dermed den ægte danske styreform. Demokratisk sindelag blev i denne periode gjort til et centralt træk ved danskheden, med henvisning til, at det var en del af den danske historiske tradition. Også for Grundtvig spillede den danske historie en central rolle i forklaringen på danskheden.

Mange af de værdier, som i dag karakteriseres som særligt danske – ligestilling mellem kønnene, tolerance, demokrati – har ikke lange historiske rødder. De var ikke dominerende, hvis man går blot få årtier eller et århundrede tilbage i tiden, afhængigt af, hvilke værdier der er tale om. Ligestilling mellem kønnene var eksempelvis ikke en central værdi i 1950'erne. Demokrati var kun for mænd før 1915. Tolerance i form af religionsfrihed var meget begrænset før Grundlovens indførelse i 1849. Dødsstraf, tortur og lemlæstende straffe var centrale dele af det kristent-teologisk begrundede retssystem i det 18. århundrede, også i Danmark. Dengang blev det teologiske fakultet i København rådspurgt i vanskelige straffesager (Krogh, 2000). Adskillelsen mellem religion, straffesystem og politik er således relativt ny i Danmark. Værdierne er med andre ord foranderlige, og de, der nu kaldes danske værdier, har ofte en kort historie i landet.

## HVORFOR DENNE OPTAGETHED AF NATIONALE VÆRDIER? FORSKELLE MELLEMLAND DANMARK OG SVERIGE

Den måde, som danskhed bruges på i Danmark, har ikke noget sidestykke i Sverige. Svenske værdier og svenskhed optræder stort set ikke som politiske argumenter hos andre end det yderste højre. Det kan være værd at overveje, hvad baggrunden for denne forskel er. Når det kan være oplysende at

sammenligne med Sverige, skyldes det både, at de to lande almindeligvis opfattes som forholdsvis ens, men adskiller sig på dette område, og at Sverige ofte bruges som sammenligningsgrundlag, når det danske skal defineres. Interessen for det danske fører bl.a. til, at „danskerne er mere optaget af Sverige end omvendt“ (Gundelach 2002a: 41). Dette kan dog både skyldes, at danskerne er mere optaget af deres særart end svenskerne, og at svenskerne ser andre steder hen end til Danmark, når de skal definere deres identitet.

Oplevelsen af udsathed og lidenhed har antagelig medvirket til at øge interessen for det danske. Den voksede sandsynligvis i takt med, at kongeriget blev mindre i løbet af det 19. århundrede, og da nationalfølelsen i Danmark, som i andre lande, samtidig blev stærkere, blev behovet for at fremstå som noget særligt forstærket. Behovet for at definere dette særligt danske kan også være forøget af, at en stor befolkningsgruppe, som opfattede sig som danske, og som talte dansk, levede uden for landets grænser syd for Kongeåen i årene 1864-1920. Talen om danskhed har, ikke overraskende, været fremherskende i perioder, hvor man har været konfronteret med nederlag som i 1864 mod Preussen eller den tyske besættelse af Danmark 1940-45, eller hvor man har oplevet noget som en trussel udefra som i forbindelse med EF/EU fra 1970'erne og den voksende indvandring i 1990'erne.

Talen om danskheden kan også hænge sammen med, at politikere fra hele det politiske spektrum bruger henvisninger til danmarkshistorien, når den nationale identitet skal bestemmes og forklares (Warring, 2003). Det gør mange forskere også (se f.eks. Østergaard, 1984; Bjørn, 1998; Gundelach, 2002a). Efter at de har defineret de værdier eller karaktertræk, som de finder særligt danske, går de til historien for at finde disse værdiers rødder. Det er så de forhold, som fører frem til det, som i dag betragtes som dansk, der bliver beskrevet, mens andre træk ved tidligere danske samfund bliver forbigået. Ønsket om at få historien til at passe medfører således en vis selektivitet. Historiens magt over nutiden siges at være endda meget stor. De danske karakteristika er ifølge Uffe Østergaard, „noget den historiske proces har påtvunget os“ (1984: 97).

De forhold, forskerne henviser til, er især bondekulturen, dvs. gårdmændene, landsbyfællesskabet og senere andelsbevægelsen og dertil Grundtvig. Grundtvigs digtning og skrifter ses enten som forklaringen på, at visse træk er blevet dominerende (Gundelach, 2002a; Bjørn, 1998), eller Grundtvig ses som eksponent eller talerør for stemninger og synspunkter, der fandtes i forvejen (Østergaard, 1992). Den folkelighed, som siges at udmærke danskerne,

ses som et resultat af forholdet mellem den enevældige konge og folket og af, at adelen var svag (Østergaard, 1984). Claus Bjørn finder forklaringen på den danske model i de reformer, der blev gennemført i slutningen af det 18. århundrede, bl.a. landboreformerne. Derimod ser forfatterne ikke klasse-skellene, den religiøse intolerance og de begrænsede frihedsrettigheder, som til tider har været fremherskende i Danmark, som en del af den danske historie, når de danske værdiers rødder skal identificeres.

En nation kan, ifølge tre svenske etnologer (Ehn, Frykman & Löfgren, 1993) defineres på to forskellige måder: Enten ved et tilbageskuende nationsbyggeri eller gennem fremstilling af nationen som i bestandig vorden. Den danske vej har i høj grad været den tilbageskuende, hvor rødderne til det danske er blevet fulgt tilbage i 1000 år eller mere. Som den dansk-svenske forsker Anders Linde-Laursen skriver: „Den svenske vej til moderniteten var præget af fremadskuen i modsætning til danskerne, der lagde vægt på kontinuiteten fra bondesamfundet“ (citeret i Gundelach, 2002a: 41).

I 1931 udgav en gruppe svenske socialdemokratiske intellektuelle et manifest, *acceptera* (Asplund, 1931), hvor budskabet var, at man skulle tage afstand fra det gamle agrare samfund og være med til at skabe det nye, rationelle, videnskabeligt funderede industrisamfund. Fremskridt, modernitet, videnskabelighed, rationalitet og internationalisme blev en del af den svenske selvforståelse (som dog ikke deltes af alle politikere). Nogle kombinerede bekendelsen til det moderne med en afstandtagen fra det gamle bondesamfund, som blev betragtet som præget af stilstand og uvidenhed. Det moderne har, lige så lidt som danskhed, en entydig definition, men rummer ofte afstandtagen fra nationalismen. Det moderne har i princippet ikke en nationalitet. Det forhindrer dog ikke, at „modernitetens internationella retorik och praktik kan domesticeras och förvandlas till en central del av det nationella kulturbygget och särarten“ (Löfgren, 1991: 104). Det var det, der skete i Sverige, ikke mindst fra 1930'erne, hvor „det moderne“ i Danmark snarere var et skældsord (Linde-Laursen, 1991). Før første verdenskrig var de danske socialdemokrater mere orienteret mod det moderne og det internationale, om end nationale symboler og nationalisme spillede en rolle også den gang (Warring, 2003; Christiansen, 1992: 176). I mellemkrigstiden ændredes billedet, og det nationale og historien kom til at spille en større rolle i forståelsen af det danske – også for socialdemokraterne. I svensk politik er i en lang periode velfærdsstaten, med et retorisk stærkt begreb kaldet „Folkhemmet“, det centrale i den nationale selvforståelse. Velfærdsstaten fylder meget mere i den svenske end i den danske politiske retorik. I Sverige



taler man ikke om svenskhed, men nok om den svenske velfærdsmodel. Den bliver dog ikke præsenteret som noget særlig svensk, men som noget særlig fremragende (Vallgård, 2003b).

Kort sagt synes mange danske politikere at se det danske som et resultat af en kontinuerlig historie, mens mange svenske politikere ser Sverige som moderne, og fremhæver bruddet med fortiden snarere end kontinuiteten. Det er næppe en tilfældighed, at Peter Gundelach, Anders Linde-Laursen og andre danskere er optaget af at sammenligne Danmark med Sverige, mens de ovennævnte tre svenske etnologer bruger USA som reference, når de analyserer Sveriges forhold til det nationale. USA opfattes ofte som det land, der er længst fremme i udviklingen, som det mest moderne land. Alle vælger de at sammenligne med det land eller den tid, der kan understrege de pointer, de gerne vil have frem.

Den hyppige brug af historien er konstituerende for den nationale selvforståelse og bidrager til, at den nationale særart spiller en så stor rolle i danskernes selvbillede.

#### **ER DANSKHED ET PROBLEM FOR DEMOKRATIET?**

Når det kan være værd at beskæftige sig med disse forestillinger om danskheden i en analyse af demokratiets tilstand, skyldes det, at demokratiet forudsætter en åben og fri meningsdannelse. Forestillingen om de særligt danske værdier kan være et problem for den offentlige samtale, fordi debatten bliver ukvalificeret, hvis ikke argumenternes konkrete indhold klargøres. Dette er eksempelvis tilfældet, hvis man i stedet for at argumentere for sit standpunkt karakteriserer noget som dansk eller udansk og derfor som godt eller dårligt. Dermed kan diskussionen slutte. (Det samme gælder selvfølgelig brugen af andre tillægsord som moderne, saglig, rationelt etc., som bruges uden, at deres indhold defineres klart.)

Ovenstående gennemgang viser, at det, der i dag betragtes som danske værdier, har mere til fælles med de værdier, der hyldes i mange andre lande, end med dem, der blev hyldet i Danmark for 50, 100 eller 200 år siden. Det giver derfor ikke meget mening at kalde dem danske. Når de omtales som danske, kan det medvirke til, at mange, som bor i landet, ikke oplever, at de hører med i det samfundsmæssige fællesskab, fordi de i kraft af deres baggrund ikke opfatter sig som etnisk danske. Er man ikke dansk, forventes man alene på grund af sin etnicitet ikke at dele de værdier, som i en given situation af en given taler defineres som danske. Værdier, som er fælles for mange

mennesker i begyndelsen af det 21. århundrede, og som man som ikke-dansk muligvis deler, bliver betegnet som danske og derfor gjort eksklusive. Ikke-danskere bliver hermed lukket ude af den politiske samtale.

DEL V

## **KONKLUSION**



## MAGT OG DEMOKRATI VED OVERGANGEN TIL DET 21. ÅRHUNDREDE

De sidste par år har givet os mange billeder, der på symbolsk vis har anskueliggjort, at vi lever i en globaliseret verden, og at Danmark har en rolle at spille heri: Den danske statsminister, Anders Fogh Rasmussen, der på EU-topmødet i København forhandler EU-udvidelsen på plads. Den samme statsminister, der et halvt år efter bliver modtaget af den amerikanske præsident i det Hvide Hus for at blive takket for Danmarks aktive indsats som USA's allierede i krigen imod Irak. De billeder, vi har i erindringen fra de politiske sejre hundrede år før, er meget anderledes: Det er arbejdere og bønder, der gør deres indtog på Rigsdagen, det er systemskiftet, hvor kongen må acceptere en regering, der udgår af et flertal i Folketinget, og det er „den første bonde i kongens råd“. Og endelig er det den danske nationalstat, der konsolideres i 1920, da vi uden i øvrigt at have været krigsførende ved de allieredes hjælp får Sønderjylland tilbage til Danmark. I løbet af de hundrede år har vi bevæget os fra at være optaget af at grundfæste både demokratiet og nationalstaten i vores eget land til at være optaget af at spille en rolle i forbindelse med det overnationale samarbejde i Europa og verden.

I samme periode har Danmark bevæget sig fra et landbrugssamfund over industrisamfundet til en ny type af samfund, som vi i mangel af bedre har kaldt informationssamfundet. Det er endnu vanskeligt at give en præcis skildring af den nye samfundstypes, informationssamfundets egenskaber, men karakteristiske træk ser ud til at være en stor udbredelse af IT-teknologi, mere flade organisationsstrukturer, høje kvalifikationskrav til arbejdskraften, mennesker præget af individualisering og refleksivitet og et politisk liv, der er blevet medialiseret og mindre forudsigeligt (kapitel 3). Forud for og sideløbende med denne udvikling er der i Danmark sket en betydelig vækst i den offentlige sektor. En meget stor del af vores daglige liv er i dag struktureret af offentlige institutioner (Kapitel 8 & 14).

Denne bog har stillet spørgsmålet, hvordan det i den beskrevne periode og specielt i de seneste årtier er gået med magtfordelingen og demokratiet i det

danske samfund. Hvilken betydning har det for den enkelte borger og for samspillet mellem de politiske institutioner, at vi nu lever i et globaliseret informationssamfund? Har den høje grad af både politisk og økonomisk lighed, der prægede Danmark i sidste halvdel af det 20. århundrede, kunnet bevares ved overgangen til det 21. århundrede? Og har vores bevidsthed kunnet følge med til disse forholdsvis store omvæltninger?

#### **HVILKE ÆNDRINGER ER DER SKET I MAGTFORDELINGEN?**

Spørgsmålet om magtens fordeling kan anskues fra flere forskellige sider. I det følgende ser vi først på ændringerne i den enkelte borgers muligheder for at øve indflydelse og på relationen mellem folket og eliterne. Dernæst beskriver vi de ændringer, der er sket i relationen mellem forskellige politiske aktører, og endelig identificerer vi ændringerne i magtudøvelsens former.

#### **INDIVIDUALISERET POLITIK**

Når man har sammenlignet forholdene i de skandinaviske lande med forholdene i andre lande i verden, har konklusionen altid været, at de skandinaviske lande er karakteriseret ved en meget høj grad af politisk lighed. Dette forhold er blevet forklaret med, at der i de skandinaviske lande findes meget stærke politiske og faglige organisationer, der har styrket de i øvrigt ressourcetsvage grupper i samfundet. Der har altså eksisteret kollektive, organisatoriske ressourcer, der har kunnet konkurrere med individuelle ressourcer som formue, uddannelse og status. Og der har været stærke folkelige organisationer, der har kunnet tage kampen op med kapital og standsprivilegier.

Den kollektive organisering er blevet svækket gennem de seneste årtier. Det klareste tegn herpå er de politiske partiers faldende medlemstal, som først og fremmest er gået ud over de gamle medlemspartier, Socialdemokratiet, Venstre, de konservative og Det radikale Venstre, der samtidig har fået vælgergrupper, hvis sociale sammensætning er langt mere varieret end tidligere. Venstre er ikke længere et parti for bønder, og Socialdemokratiet er ikke længere arbejdernes parti. Ganske vist er rygterne om partiernes snarlige død stærkt overdrevne – der synes at være fundet en ny ligevægt med færre medlemmer – men partiernes evne til kollektiv mobilisering er stort set forsvundet. Mange foretrækker at tage stilling fra sag til sag (kapitel 5 &

10). Det samme gælder fagbevægelsen, der ganske vist ikke har mistet så mange medlemmer, men som til gengæld ikke spiller den samfundsforandrende rolle, som karakteriserede opbygningen af industrisamfundet. Også de nye sociale bevægelser, som blomstrede i 1970'erne og 1980'erne, er svækkede og er blevet afløst af mindre ambitiøse enkeltsagsorganiseringer (kapitel 4).

Der er også sket en udvikling fra mere kollektive aktionsformer til mere individualiserede f.eks. til de aktivitetsformer, man med et paradoksalt udtryk har kaldt „individualiseret kollektiv aktivitet“ (Micheletti, 2003), hvortil regnes at skrive under på en underskriftsindsamling, at give økonomisk bidrag til foreninger eller aktioner og politisk forbrug. Man deltager i en fælles kollektiv aktion, men der er ikke nogen personlig kontakt imellem deltagerne. Man bestemmer selv, hvornår og hvor man er aktiv. Aktiviteten er situationsbestemt og varierende, ikke langsigtet og stabil.

I nogle lande har man kunnet iagttage et fald i foreningsaktiviteten, hvor aktivt medlemskab er blevet erstattet af støttemedlemskaber eller af økonomiske bidrag til organisationer, som man ikke engang er medlem af. En sådan udvikling kan endnu ikke spores i Danmark, hvor foreningsaktiviteten, når bortses fra de politiske partier, er uforandret høj. Dog har man også i Danmark kunnet iagttage en faldende deltagelse blandt de unge (kapitel 4).

Samtidig er der sket en ændring, hvad angår målsætningerne for aktiviteterne. Der er i nogen grad sket en udvikling fra sager med et kollektivt sigte til sager, der vedrører den enkelte og hans eller hendes familie. Kampen vedrører ikke længere arbejderklassen eller kvindesagen, men forholdene i børnenes skole, et nybyggeri, der ødelægger udsigten, eller nedlæggelsen af et lokalt sygehus. Det handler mindre om politik og mere om brugerindflydelse og indflydelse på arbejdspladsen, og det handler mindre om beslutningernes tilblivelse og mere om deres implementering. Og det ene kan ikke uden videre erstatte det andet. Der er forskel på at have indflydelse på skolelovene og på forholdene i 4A i ens eget barns skole. Det indebærer ikke, at aktiviteten er snævert egoistisk motiveret, men rækkevidden er smallere, end den var tidligere (kapitel 4).

Alt i alt kan man konstatere, at de store folkelige bevægelseres tid er forbi. Fagbevægelsen og andelsbevægelsen mobiliserer ikke længere arbejdere og bønder, som de gjorde i begyndelsen af det 20. århundrede. Og de sociale bevægelser mobiliserer ikke længere de veluddannede og kvinderne, som de gjorde i 1970'erne og 1980'erne. Der er sket en udvikling fra kollektiv politisk aktivitet til mere individualiseret politisk aktivitet, og de individuelle

ressourcer har fået større betydning end de kollektive. Der er to sider af denne sag. På den ene side ser vi omridset af borgere, der i forhold til tidligere tiders fællesskaber bevæger sig friere. Dette kan på den anden side have sin pris, nemlig en forøgelse af den politiske ulighed.

#### ÆNDRINGER I RELATIONERNE MELLEM FOLK OG ELITE

Det er et gennemgående tema i den politiske debat, at der er en stigende afstand mellem folk og elite. Det var dette tema, Fogh Rasmussen spillede på i sin første nytårstale som statsminister, hvor han talte om de smagsdommere og eksperter, der uden legitimitet gjorde sig kloge på folkets vegne. Forestillingen om en modsætning mellem folk og elite findes i flere versioner: politikerne over for vælgerne, det offentlige over for den private borger, eksperterne over for almindeligt dødelige og den veluddannede del af befolkningen over for den mindre veluddannede del. At der findes sådanne skel i befolkningen, er der ingen tvivl om. Spørgsmålet er, hvor omfattende de er, og om de er øget gennem de seneste årtier.

Hvis vi starter med at se på de beskrivelser af borgerne eller vælgerne, som vi kender fra de store vælger- og medborgerundersøgelser, er konklusionen meget klar. Danske vælgere er generelt politisk interesserede, viden- de og føler sig i stand til at overskue politiske spørgsmål, deres holdninger er ret konsistente, og der er en høj grad af sammenhæng mellem deres holdninger og deres partivalg. Samtidig lægger de vægt på selv at kunne tage stilling fra sag til sag. Alt dette gælder i stigende grad. Dertil kommer, at deres tillid til politikerne snarere er stigende end faldende. Man kan med nogen ret sige, at vælgerne har nærmet sig de klassiske demokratiske idealer for saglig stillingtagen. Til gengæld forventer vælgerne så også dialog og lydhørhed – og reagerer negativt, hvis der handles hen over hovedet på dem, uanset om det er Folketinget, der gør det som i efterlønsagen, eller partiledelsen, der gør det som ved valget af Mogens Lykketoft til ny partiformand (kapitel 6).

Afstanden mellem vælgerne og den politiske elite er nok også på de fleste områder blevet mindre. Politikernes sammensætning med hensyn til køn, alder og uddannelse ligner befolkningens sammensætning mere end nogensinde. Og holdningsmæssigt er afstanden mellem politikere og befolkning i de fleste tilfælde ikke stor, med EU-samarbejdet som den mest prominente undtagelse (kapitel 6). Men befolkningen oplever fra tid til anden, at der er en stor afstand til politikerne. Tilsvarende giver politikerne ofte udtryk for, at



de oplever en stor afstand til befolkningen, eller i hvert fald fornemmer de, at befolkningen oplever en stor afstand til politikerne (Fadel, 2002).

At denne oplevelse af afstand er så forholdsvis udbredt, skyldes formodentlig svækkelsen af de kanaler, der traditionelt har forbundet politikere og befolkning. Risikoen for kommunikationssvigt er blevet større. Massemedierne har afløst de store medlemspartier som de vigtigste forbindelsesled mellem borgere og politikere (kapitel 10). At være politiker er ikke længere en tillidspost, man kvalificerer sig til efter mange års forberedelse i partiorganisationens forskellige dele, men en profession næsten på lige fod med andre professioner (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: kap. 3). Politikken er blevet professionaliseret, også gennem ansættelsen af flere partifunktionærer, og det har bidraget til en stærkere oplevelse af afstand (kapitel 6).

Generelt må man nemlig konkludere, at magtdistancen i det danske samfund er reduceret. Staten er ikke længere fjern og ophøjet, men er kommet i øjenhøjde med borgerne. Fra at være en myndighedsstat er det blevet en hverdagsstat. Den offentlige sektor er vokset og er kommet til at fylde mere i det enkelte menneskes dagligdag. Samtidig er det offentlige søgt gjort mere brugerorienteret eller serviceorienteret. Borgerne skal eksempelvis mere frit kunne vælge mellem forskellige tilbud eller ydelser (kapitel 8). På denne måde søger man at give mere rum for den enkelte borgers autonomi i spillet med myndighederne. Det gælder dog især for de velfungerende og ansvarlige borgere. Over for de borgere, hvis adfærd ikke vurderes som ansvarlig, eller som ikke foretager de „rigtige“ valg, tages der skrappe styremidler i brug (kapitel 14).

Den reducerede magtdistance gælder også borgernes forhold til eksperterne. Deres autoritet er blegnet. Ganske vist er der gennem de senere år kommet flere eksperter både i medierne og i offentlige råd og nævn (Albæk, Christiansen & Togeby, 2002; Christiansen & Nørsgaard, 2003a: 100). Ekspertviden er væsentlig, hvis man skal løse det nuværende samfunds komplicerede problemer, men den er aldrig neutral – og slet ikke den samfundsvidenskabelige viden. Eksperternes viden kan desuden være snæver, og den er altid produceret inden for givne faglige paradigmer. Men som statsministerens udtalelse om smagsdommerne illustrerer, har eksperterne ikke længere den samme autoritet eller legitimitet som tidligere. Også eksperterne er kommet i øjenhøjde.

Internettet rummer store muligheder for at nedbryde ekspertmonopoler på viden. Det gælder både borgernes forhold til offentlige myndigheder og brugernes forhold til det offentlige serviceapparat. Den store udbredelse af

internetadgang giver borgerne flere ressourcer over for myndighederne, og bidrager til at mindske magtdistancen (kapitel 5).

Meget af diskussionen om folk og elite handler imidlertid slet ikke om den egentlige elite eller om eksperterne, men om skellet i befolkningen mellem de veluddannede og de mindre veluddannede, mellem et over-Danmark og et under-Danmark. Hermed vides elitebegrebet dog meget ud. 20 pct. af befolkningen har en videregående uddannelse, og mere end en fjerdedel har en HF- eller studentereksamen eller noget tilsvarende. Og i de yngre generationer drejer det sig om tæt på halvdelen (*Nyt fra Danmarks Statistisk*, 2003: 21, 168). Hvis halvdelen af en årgang tilhører eliten, bliver begrebet meningsløst.

Derimod er det rigtigt, at der findes klare uddannelsesbaserede forskelle i den danske befolkning. De veluddannede er mere politisk aktive og føler sig mere politisk kompetente end andre borgere, og deres holdninger adskiller sig også på en række punkter. Der er ikke stor forskel mellem højtuddannedes og andres syn på økonomisk politik, men de veluddannede har en langt mindre kritisk holdning til indvandringen, til udlændingehjælpen og til et forpligtende samarbejde i EU end den øvrige befolkning. Og så stemmer de veluddannede sjældnere på Dansk Folkeparti (kapitel 6).

Uddannelsesforskellene har fået større betydning i dansk politik, og de højtuddannede kommer som følge af deres større ressourcer og mere omfattende deltagelse til at få større indflydelse, end deres antal skulle berettige dem til. Det er demokratisk set uheldigt. Set ud fra en demokratisk synsvinkel er det imidlertid et nok så stort problem, at der findes grupper i bunden af systemet, hvis deltagelse og indflydelse er væsentlig mindre end det store flertals.

Danmark hører til de lande, hvor der er mindst økonomisk ulighed og færrest fattige, og i modsætning til næsten alle andre vestlige lande ser uligheden ikke ud til at være øget i de seneste årtier. Indtil nu har samfundets øgede uddannelseskraav således ikke skabt større økonomiske forskelle. Forklaringen herpå er blandt andet, at den universelle danske velfærdsstat hører til de mest omfordelende i Europa (kapitel 5).

Heraf følger imidlertid ikke, at man har løst problemerne med marginalisering på arbejdsmarkedet og med social udstødning. Det er vanskeligt at foretage en præcis opgørelse over antallet af socialt udstødte. I snæver forstand drejer det sig ikke om mange. Men derudover er der en del, der befinder sig på grænsen. Det gælder eksempelvis en hel del kontanthjælpsmodtagere med „andre problemer end ledighed“, yngre førtidspensionister med misbrugsproblemer og evt. psykiske lidelser mv. Social udstødning rela-

terer sig som oftest til en dårlig opvækst, tidlige misbrugsproblemer og svigt i behandlingssystemerne. De nytilkomne flygtninge har tilsvarende tunge problemer. Både den langvarige arbejdsløshed og den sociale marginalisering (som dog ikke skal forveksles) rejser det demokratiske problem, at de berørte grupper er væsentligt mindre aktive og ressourcestærke end befolkningen som helhed. De har et lavere politisk engagement, mindre selvtillid og deltager mindre i politik end andre grupper i befolkningen. Social marginalisering har en tendens til at føre til politisk marginalisering (kapitel 5).

Alt i alt er konklusionen, at der i Danmark på en række områder kan iagttages modsætninger mellem elite og folk, men at disse modsætninger gennem årene er blevet mindre, og at magtdistancen også er blevet mindre. Det er først og fremmest en følge af, at befolkningen er blevet mere veluddannet, har fået flere politiske ressourcer og større selvtillid og stiller flere krav. Snarere end et skel mellem elite og folk er der tale om et skel mellem det store flertal af befolkningen, som er blevet stærkere, og de svageste grupper i det danske samfund, som er forblevet svage, og som har få politiske ressourcer. Samtidig er de svage grupper genstand for stadig stærkere krav om at indordne sig under fællesskabets krav.

På denne baggrund kan man undre sig over, at spørgsmålet om skellet mellem folk og elite fylder så meget i den offentlige debat. Man kan også undre sig over, at politikerne uden videre accepterer denne beskrivelse af forholdet til vælgerne. Den ene forklaring er formodentlig, at både borgere og politikere oplever, at kommunikationskanalerne mellem folket og dets ledere er sandet til. Massemedierne er en dårlig erstatning for levende sociale bevægelser. En anden forklaring er den paradoksale, at de stærkere og mere handledygtige borgere også stiller større krav og udtrykker større utilfredshed, når de sættes uden for indflydelse. Så uanset, at afstanden mellem folk og elite måske er reduceret, er utilfredsheden med den stadigvæk eksisterende afstand blevet større.

#### ÆNDRINGER I RELATIONERNE MELLEM MYNDIGHEDERNE

Spørgsmålet om de ændrede relationer mellem de politiske aktører kan opdeles i tre problemstillinger: a) Hvordan har relationerne mellem de egentlige statsorganer og mellem disse og kommunerne ændret sig, b) hvordan har relationerne mellem det offentlige og de øvrige danske aktører som organisationer, virksomheder og medier ændret sig, og c) hvordan har rela-

tionerne mellem den danske stat og de internationale omgivelser ændret sig? Dette afsnit vil belyse spørgsmålet om relationerne mellem de tre traditionelle statsmagter, den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt og derudover spørgsmålet om forholdet mellem stat og kommuner.

Magtens tredeling er fastlagt i grundlovens § 3, hvor det hedder, at „Den lovgivende magt er hos kongen og Folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene“. Med „kongen“ forstås i dag „regeringen“. Dette princip om magtens tredeling er imidlertid i praksis blevet modificeret af det parlamentariske princip, som politisk slog igennem i 1901, og som nu er formuleret i grundlovens § 15, i følge hvilket en regering kun kan fortsætte så længe, et flertal i Folketinget ikke har udtalt sin mistillid til regeringen. Folketinget er således det centrale led i den demokratiske styringskæde. Man kunne forstille sig, at magtrelationerne mellem de forskellige statsorganer siden grundlovsfæstelsen af det parlamentariske princip i 1953 havde været nogenlunde uforandret. Det er imidlertid ikke tilfældet. Tværtimod har vi i de seneste år oplevet en fornyet diskussion om magtens tredeling.

En af begrundelserne for at iværksætte en magtudredning var Folketingets bekymring for, om magten var ved at glide det af hænde. Hvis man ser på forholdet mellem regering og Folketing, har udviklingen i dag snarere været den modsatte. Først og fremmest har Folketinget styrket sin kontrol med regeringen og hermed centraladministrationen, men også indflydelsen på lovgivningen er øget. Det er regeringen og dens embedsværk, der forbereder lovgivningen, og den har dermed som udgangspunkt en stærk indflydelse herpå. Sådan er det fortsat. Folketingets muligheder for at øve indflydelse på lovgivningen blev imidlertid øget ved indførelsen af de stående udvalg i 1972. Som følge heraf specialiserer det enkelte folketingsmedlem sig inden for bestemte sagområder og kan oparbejde en betydelig ekspertise inden for netop sit ansvarsområde. Samtidig fik Folketinget gennem udvalgenes såkaldte „almindelige del“, der ikke er knyttet til lovarbejdet, mulighed for at få en langt mere detaljeret indsigt i arbejdet i ministerierne, end det tidligere havde. I samme periode er sekretariatsbetjeningen blevet forbedret, hvilket har øget Folketingets muligheder for både at øve indflydelse på lovenes indhold og for en tættere kontrol med regering og administration. Den store stigning i antallet af forespørgsler og spørgsmål viser, at folketingsmedlemmerne også har vidst at udnytte disse bedre muligheder for kontrol (kapitel 7). I modsat retning trækker imidlertid EU-samarbejdets stigende betydning, jf. nedenfor.

Også på regeringssiden er der sket ændringer gennem de seneste 25-30 år. Ministerstyret er intakt i den forstand, at det fortsat er ministeren, der har det politiske og juridiske ansvar for sin ressort, og han eller hun må fortsat stå til ansvar for stort og småt over for Folketinget. I de fleste andre vestlige lande ansætter regeringen et antal politisk udpegede embedsmænd eller viceministre, som dels kan yde ministeren rådgivning, dels aflaste ministeren. Det er ikke tilfældet i Danmark. Eller det var det ikke. Den danske tradition har været, at embedsmænd blev ansat og forfremmet efter kvalifikationer (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 73-83). Ministrenes øverste embedsmand, departementschefen – indimellem suppleret med andre ledende embedsmænd – ydede ministeren den nødvendige rådgivning. Denne har også – og i stigende omfang – inkluderet politisk rådgivning. Grænserne for den politiske rådgivning er, at embedsværket ikke yder rådgivning, der støtter ministeren under valgkampe, ligesom rådgivning i forhold til ministerens parti ligger uden for, hvad der opfattes som legitimt (*Betænkning 1354*, 1998).

Imidlertid har skiftende regeringer gennem de seneste 30 år i stigende omfang ansat rådgivere, som ikke var rekrutteret gennem de sædvanlige kanaler. Spørgsmålet om ministrenes brug af sådanne rådgivere har til stædighed været emne for debat – især den til enhver tid siddende opposition har nøje vogtet på regeringens brug heraf – ligesom spørgsmålet har været behandlet i særlige udvalg.

Med *Betænkning 1354* (1998) blev der skabt politisk opbakning til et sæt af spilleregler, hvoraf de vigtigste er, at de særlige rådgivere kun må ansættes i stabsfunktioner, at de derfor ikke har instruktionsbeføjelser over for embedsværket, og at de kun må ansættes i tidsbegrænsede stillinger. VK-regeringens mange medierådgivere – spindoktorer – blev ganske vist ansat på vilkår, der holdt sig inden for disse rammer, men alligevel opstod der i regeringens første år flere episoder, der førte til, at Folketinget i foråret 2003 mente, at det igen var nødvendigt at få præciseret de særlige rådgiveres rolle. Derfor blev der nedsat endnu et udvalg (Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre). Fra i 1970'erne at være et sporadisk og stort set ureguleret fænomen er ansættelsen af særlige rådgivere for ministrene nu blevet underlagt regler, som nyder den største politiske bevågenhed. Skal Folketinget være i stand til effektivt at kontrollere ministrene, er det nemlig vigtigt, at det kender de præmisser, hvorunder ministeren modtager rådgivning fra sine embedsmænd. Spørgsmålet om medierådgivernes adfærd vedrører derfor også kernespørgsmålet om magtrelationerne mellem regering og Folketing.

Man talte engang om, at Folketinget var reduceret til et gummistempel. Det gør man ikke længere, i hvert fald ikke, hvad angår de indenlandske relationer. Folketingets indflydelse varierer imidlertid med regeringens parlamentariske basis. De mange mindretalsregeringer siden 1971 har styrket Folketinget i forhold til regeringen. Det er mere uklart, hvem der er blevet styrket af ændringen af den parlamentariske praksis, der indtil begyndelsen af 1980'erne tilsagde en regering, der kom i mindretal i salen, at drage de parlamentariske konsekvenser heraf, dvs. at indgive sin afskedsbegæring eller udskrive nyvalg. Under de borgerlige regeringer i 1980'erne accepterede regeringen et betydeligt antal afstemningsnederlag, uden at man drog de parlamentariske konsekvenser heraf. Tilsvarende er til gengæld ikke sket siden regeringsskiftet i 1993.

Uanset regeringens parlamentariske basis synes Folketinget med årene at have gjort hyppigere brug af de forskellige procedurer for parlamentarisk kontrol. Samtidig har man gennem de seneste 25 år kunnet iagttage en tendens til at gøre det politiske ansvar retligt præget gennem dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og Rigsret (kapitel 7). Alt i alt peger de seneste 30 års udvikling derfor mest i retning af, at Folketinget har styrket sin position i forhold til regeringen (kapitel 7).

Til gengæld er domstolenes rolle blevet ændret på en måde, så det har svækket Folketinget. Danske domstole har traditionelt ikke spillet nogen særligt fremtrædende politisk rolle, og Højesteret har været meget forsigtig ved prøvelsen af loves overensstemmelse med grundloven. Gennem de seneste år har Højesteret imidlertid vist sig mere åben over for en sådan prøvelse, hvilket har forrykket balancen mellem de tre statsmagter. Den foreløbige kulmination var Højesterets dom i 1999 i den såkaldte Tvind-sag, hvor Højesteret for første gang underkendte en lov som grundlovsstridig. Dommen var begrundet med, at Tvind-loven med sit meget konkrete indhold var i strid med grundlovens § 3 om magtens tredeling.

Allerede fra Junigrundloven af 1849 har domstolene haft kompetence til at efterprøve forvaltningens overholdelse af lovgivningen. Udviklingen er gået i retning af en styrkelse af denne kontrollerende funktion. Således konkluderer Jens Peter Christensen, at „[f]ra en position som statsmagt sideordnet med forvaltningen indtager domstolene i dag en position som overordnet og kontrollerende. Og ikke kun når det gælder de egentlige juridiske fortolkningsspørgsmål, men langt på vej også når det gælder forvaltningens skønsmæssige afgørelser“ (2003: 44). Danske domstole er i stigende grad blevet retsskabende. Hermed forrykkes den traditionelle balance mellem de

tre statsmagter (kapitel 7). Samtidig er det et af flere tegn på, at der gradvist er ved at ske en retliggørelse af samfundslivet i Danmark.

Gennem de seneste årtier er også balancen mellem stat og kommuner blevet ændret. I forlængelse af den kommunale inddelingsreform i 1970 har man hed ad vejen flyttet opgaver fra staten til amter og kommuner. I samme periode har man oplevet en voldsom vækst i den offentlige servicesektor, primært i amter og kommuner. Også en stor del af den offentlige regulerings tilsynsaktiviteter, eksempelvis på miljøområdet, er blevet placeret i kommunerne. Forholdsvis konsekvent har man gennemført det princip, at en opgave skal placeres på det laveste politisk-administrative niveau, som kan drive opgaven forsvarligt. Staten har således frivilligt givet en række opgaver fra sig. Man har til gengæld op gennem 1990'erne kunnet iagttage en recentralisering i form af en stærkere statslig normering af kommunernes aktiviteter. Endelig er der også sket en overflytning af – indtil videre små – opgaver til staten. I forlængelse af den kommunale sektors større vægt har Kommunernes Landsforening (KL), der er en sammenslutning af landets primærkommuner, fået en stærk placering i det politiske system som en organisation, der varetager kommunernes interesser over for staten. Man taler nogle gange om KL som den fjerde statsmagt (Blom-Hansen, 2002) eller om KL som Rigsdagens andetkammer. Uanset at disse beskrivelser af KL's indflydelse er overdrevne, er der ingen tvivl om, at der med den konsekvente decentralisering gennem de seneste 30 år er sket en overførsel af magt fra staten til kommunerne (kapitel 7 & 9).

Der er således både i kommunernes og i domstolenes styrkede position et vist grundlag for Folketingets bekymring over sin egen svækkede indflydelse. Derimod synes Folketingets position i forhold til regering og administration at være styrket.

#### STATSMAGTENS RELATIONER TIL ORGANISATIONER, ERHVERVSLIV OG MEDIER

Folketingets bekymring over sin svækkede position drejer sig ikke kun – og måske ikke først og fremmest – om forholdet til de andre statsorganer og til kommunerne. Det drejer sig langt mere om det eventuelle magttab i forhold til de nationale og internationale omgivelser, dvs. til organisationerne, det private erhvervsliv, EU og andre internationale instanser.

Der er i Danmark en lang tradition for at inddrage interesseorganisationer i et forpligtende samarbejde både i forbindelse med forberedelsen af lovgiv-

ningen og i forbindelse med administrationen af den vedtagne lovgivning. Korporatismen blev gradvist opbygget i Danmark i løbet af det 20. århundrede for at kulminere i 1960'erne. Fra midten af 1970'erne er der foregået en gradvis svækkelse af det korporative system. Først og fremmest inddrages organisationerne ikke længere på den samme formelle og forpligtende måde i lovforberedelsen. Der nedsættes færre lovforberedende kommissioner og færre beslutningsforberedende udvalg. Det sker også oftere, at selv de store organisationer ikke bliver medlemmer af de udvalg, der nedsættes. Eksempelvis forekommer det i dag oftere end tidligere, at væsentlige arbejdsmarkedspolitiske beslutninger træffes uden tæt inddragelse af LO og DA. Til gengæld ser der ikke ud til at være nogen reduktion i organisationernes deltagelse i administrationen af den gældende lovgivning.

Organisationerne har stadigvæk tætte relationer til myndighederne, og i mange tilfælde har de betydelig indflydelse på lovgivningen. Mens den formelle inddragelse i lovforberedelsen – bortset fra høring lige før fremsættelsen for Folketinget – er reduceret, ser de uformelle kontakter til såvel embedsmænd som Folketinget ud til at være blevet mere omfattende. En konsekvens er samtidig blevet en favorisering af de store organisationer på de mindre organisationers bekostning. Uligheden i organisationsdeltagelsen er blevet større. Hvor korporatismen privilegerede de store og stærke organisationer, synes svækkelsen af korporatismen at have forstærket denne fortrinsstilling (kapitel 11).

Embedsmænd og politikere har nok fået større frihedsgrader i forbindelse med organisationernes inddragelse i lovforberedelsen, men organisationerne har i mange tilfælde gode muligheder for at mobilisere til modstand mod forslag, som forringer deres medlemmers vilkår, og i en række tilfælde har de også succes hermed. Næsten alle politikområder skaber afhængigheder mellem myndighederne og berørte interessegrupper. Det kan gøre det vanskeligt for beslutningstagerne at gennemføre forandringer, som går ud over nogen (kapitel 11). Det kan være en del af forklaringen på, at beslutningstagerne i nogle tilfælde vælger at vedtage reformer i store pakker, hvor man søger at undgå inddragelse af offentligheden, jf. nedenfor.

Det er noget vanskeligere at give et klart svar på, hvordan det private erhvervslivs indflydelse har ændret sig. Der er mange tegn på, at dets styrke er øget. Globaliseringen har givet de store virksomheder muligheder for friere at vælge lokalisering, hvilket må antages at styrke deres position i forhold til de politiske myndigheder (kapitel 16). I samme retning trækker de virksomhedsfusioner, vi har oplevet i de senere år bl.a. inden for fødevareremstilling



og detailhandel. Sammenlignet med andre lande har Danmark tidligere været karakteriseret ved fraværet af store virksomheder. Dette billede har imidlertid ændret sig, og vi har på nogle områder oplevet, at enkelte virksomheder har fået en monopolagtig position (kapitel 11). Endelig har også de senere års udliciteringer og privatiseringer af de store statslige virksomheder som Københavns Lufthavne, Scandlines AG og Tele Danmark medvirket til at styrke det private erhvervsliv på statens bekostning (Kapitel 8).

Men har det private erhvervsliv fået mere indflydelse på de politiske beslutninger? I nogle henseende har det utvivlsomt. Nogle af de meget store virksomheder har i dag nogenlunde samme omfang af relationer til de offentlige myndigheder, som organisationerne har. Dertil kommer, at de virksomheder, som har mange kontakter med myndighederne, også er dem, der er aktive i medierne, som koordinerer deres strategier med andre aktører, og som betjener sig af egentlige lobbyister. I de brancher, hvor en enkelt virksomhed er meget dominerende, kan det også være vanskeligt at sondre mellem virksomheden og dens interesseorganisation. Organisationens politik bliver hermed udtryk for en enkelt virksomheds. Er der tegn på stigende politisk indflydelse i nogle brancher, synes relationerne på tværs af elitegrupper til gengæld at være blevet svækket siden midten af 1930'erne og også siden 1960'erne. Der er få overlappende medlemskaber mellem erhvervslivet på den ene side og den politiske og administrative elite på den anden. At der er grænser for de store virksomheders politiske indflydelse, illustreres endvidere af de revisioner af konkurrencelovgivningen, der er foretaget i løbet af 1990'erne. Trods betydelig modstand fra det store erhvervsliv er konkurrencelovgivningen blevet skærpet (kapitel 11).

Til gengæld er der ikke tvivl om, at massemediernes politiske betydning er øget, bl.a. fordi de politiske partier ikke længere magter at fungere som forbindelseskanaal mellem befolkning og politikere. Medierne har indflydelse på befolkningens dagsorden, befolkningens holdninger, den politiske kommunikation og de politiske beslutninger. Det vigtigste er ikke journalisterne bevidste forsøg på at lancere enkeltsager, kampagnejournalistikken, men mediernes påvirkning af den politiske kommunikations struktur og form. Medierne udgør den arena, hvor den politiske kamp udspilles. Det afgørende synes at være massemediernes nyhedskriterier og hurtige tidsrytme, der kan bidrage til at give et forvrænget billede af den politiske virkelighed. Den gode nyhed vedrører noget usædvanligt, og den indeholder en konflikt, gerne mellem navngivne, kendte personer. De lidt mere komplicerede samfundsproblemer bliver derfor ofte ikke behandlet af medierne. Da

det er vigtigt at komme i medierne, presses politikerne til at agere på først og fremmest de elektroniske mediers præmisser. Mediernes betydning er på denne måde øget gennem de senere år, men de har ikke taget magten. Politikerne kan heller ikke betragtes som sagesløse ofre for mediernes magtovertagelse, tværtimod er de som oftest villige medspillere på mediernes arena (kapitel 12 & 15).

Vi har gennem de senere år oplevet ændringer i styrken af de aktører, der befinder sig i statens omgivelser. De klareste udviklingstræk har været en relativ svækkelse af organisationerne og en relativ styrkelse af massemedierne. Det er i øvrigt også befolkningens vurdering. Derudover synes globaliseringen at have styrket markedet på statens bekostning, mens det nok er mere tvivlsomt, om der er sket en forøgelse af det private erhvervslivs direkte politiske indflydelse. Udviklingen kan næppe karakteriseres som en generel svækkelse af de politiske myndigheder, men vilkårene for deres aktiviteter har ændret sig.

#### SUVERÆNITET OG SELVSTÆNDIGHED

Også globaliseringen har ændret vilkårene for at føre politik i Danmark. Man kan sondre mellem tre former for globalisering: den økonomiske, den politiske og den kulturelle. Mens den økonomiske og kulturelle globalisering påvirker de rammer, hvorindenfor politikken skal føres, vedrører den politiske globalisering, herunder europæiseringen, direkte de politiske beslutningsprocesser.

At sidste halvdel af det 20. århundrede har været præget af en stigende økonomisk globalisering, er der næppe nogen, der benægter, men der er delte meninger om, hvor omfattende og hvor nyt et fænomen vi står over for. Specielt kan man pege på, at et lille land som Danmark altid har haft en åben økonomi og været afhængig af international konkurrence. Den mest gennemgribende ændring er den voldsomme stigning i de internationale kapitaltransaktioner på de finansielle markeder. Iøjnefaldende er også stigningen i de grænseoverskridende direkte investeringer og opkøb af virksomheder til samling i gigantiske internationale koncerner. Alt andet lige svækker dette nationalstaternes styringspotentialer, herunder muligheden for at gennemtvinge regulering og effektiv beskatning af de store virksomheder (kapitel 16).

Den politiske globalisering omfatter Danmarks deltagelse i internationalt samarbejde inden for EU, FN, NATO osv. Størst betydning for de politiske

beslutningsprocesser har EU-medlemskabet, fordi Danmark ved flere lejligheder formelt har afgivet suverænitet til EU, hvorefter beslutninger på nærmere afgrænsede områder bliver truffet af EU's kompetente organer og ikke af det danske Folketing. Der findes to typer af begrænsninger på EU-samarbejdets omfang og dybde. Den ene er et legalitetsprincip, der består i, at EU-samarbejdet er begrænset til de områder, som fremgår af traktatgrundlaget. Den anden begrænsning er subsidiaritetsprincippet, hvorefter beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. EU skal ikke blande sig i forhold, som lige så godt kan besluttes på nationalt niveau. Hvor stærke begrænsninger der ligger i disse to principper, kan dog diskuteres. Legalitetsprincippet er begrænset af, at Ministerrådet kan træffe beslutninger, der går ud over det gældende traktatgrundlag, når det „viser sig påkrævet“ (EF-traktatens § 308). Legalitetsprincippet er derfor i nogen grad en gummiparagraf. Noget tilsvarende kan man sige om subsidiaritetsprincippet, der kan være vanskeligt at anvende stringent (kapitel 17).

Dertil kommer, at Danmark som medlem af EU er underlagt Europadomstolens afgørelser. I det omfang nationalstaterne har afgivet suverænitet til EU, må de også acceptere de afgørelser, som domstolen træffer. På noget tilsvarende måde kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der er oprettet på grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, træffe afgørelser, som Danmark traktatmæssigt er forpligtet til at følge. Rent statsretligt kan lovgivningsmagten ganske vist vedtage love i strid med menneskerettighedskonventionen, men i praksis har man til stadighed bestræbt sig på at tilpasse lovgivningen til konventionskravene. I 1992 blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention således også inkorporeret i dansk ret som lov. Det er endvidere karakteristisk, at de danske domstole ved deres afgørelser af konkrete sager lægger til grund, at lovgivningsmagten har ønsket, at retstilstanden ikke skal komme i modstrid med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. Domstolenes kontinuerlige retsskabende praksis indebærer således, at politiske beslutninger af væsentlig betydning for det danske samfund kan blive taget af dommere ved internationale domstole (Nielsen, 2001). Det er antagelig en udvikling, som vi først har set begyndelsen på (kapitel 7).

Man kan få et indtryk af EU's påvirkning af Folketingets lovgivning ved at se på, hvor ofte der i lovteksten direkte henvises til, at der er tale om en efterlevelse af EU-regulering. Omfanget af sådanne henvisninger er steget betragteligt gennem de seneste 20 år. Hvor det i 1981/82 var tre pct. af danske love, der var udtryk for en direkte efterlevelse af EU-direktiver, drejede

det sig i 2000/01 om 12 pct., og hvor der i 1981/82 var 14 pct. af lovene, der indebar en eller anden form for tilpasning til EU-reguleringen, drejede det sig i 2000/01 om 37 pct. Selvom mange af disse love kun har en begrænset rækkevidde, indebærer det, at Folketingets selvbestemmelse i betragtelig grad er svækket (kapitel 7 & 18).

Det har på denne baggrund været almindeligt at forestille sig, at globaliseringen og specielt samarbejdet inden for EU gradvist vil bortviske de nationale institutionelle særtræk, og at der altså vil ske en konvergens mellem landene i Europa. Meget tyder imidlertid på, at dette ikke er tilfældet. Politiske institutioner lever videre. Det er således konklusionen, at globaliseringen ikke har og ikke i overskuelig fremtid vil få større betydning for den danske velfærdspolitik (kapitel 16). Det er også en konklusion, at indvandrerne politiske integration i Europa er helt afhængig af det medborgerskabsregime, man traditionelt har etableret i de forskellige lande (kapitel 13). Og endelig er det konklusionen, at de tilpasninger til EU-systemet, der har været nødvendige i medlemslandene, varierer fra land til land. Der er ikke tale om nogen institutionel konvergens, men om en tilpasning inden for rammer, der er bestemt af det enkelte lands forvaltningsmæssige hovedarkitektur (kapitel 18). Man skal dog også lægge mærke til den pragmatiske, internationalt orienterede udvikling i den offentlige sektor, som i det stille følger efter de store og mere synlige politiske beslutninger. Forskellige grene af især den statslige forvaltning inddrages i et direkte samarbejde med forvaltninger i andre lande eller med et overnationalt organ som EU. Her skabes en dynamik, som på længere sigt kan virke omformende på den nationale forvaltning, således som vi har set det med reguleringen på infrastrukturuområderne (tele, baner, el mv.) (kapitel 18).

I betragtning af EU-reguleringens betydning er det et vigtigt spørgsmål, hvilken indflydelse det danske Folketing har på de beslutninger, der bliver taget i EU. Allerede ved Danmarks tilslutning til EU blev der etableret den løsning at oprette et særligt udvalg – i dag Europaudvalget – som regeringen skulle rådføre sig med i markedspolitiske spørgsmål. I modsætning til Folketingets almindelige fagudvalg har Europaudvalget i praksis kompetencen til at forkaste regeringens oplæg. Den danske europapolitik formuleres altså med et direkte demokratisk mandat og med mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende over for ministeren, om denne skulle gå uden for det mandat, han eller hun er udstyret med fra Europaudvalget. Mandateringsprocessen er imidlertid ikke uden problemer. Sagsmængden er meget stor, og tidspresset ofte så betydeligt, at man må spørge, om ikke Europaudvalget i nogle

tilfælde blot er et gummistempel for regeringens EU-politik (kapitel 7). Trods Europaudvalget har afgivelsen af kompetencerne til EU svækket Folketinget.

Der kan ikke være nogen tvivl om, at der gennem de seneste 30 år gradvist er blevet overført kompetencer fra nationale til internationale myndigheder. Der er heller ingen tvivl om, at befolkningens demokratiske indflydelse gennem EU-systemet er mere indirekte og begrænset end indflydelsen gennem Folketinget. Men denne afgivelse af kompetencer har været et resultat af befolkningens eget valg, og det er ikke sikkert, at disse kompetencer ville kunne have bevaret deres fulde værdi uden for EU. Alligevel er der ingen tvivl om, at der er flyttet magt fra de nationale myndigheder til de internationale.

#### ÆNDRERE BESLUTNINGSPROCESSER

I 1901 vedtog Rigsdagen 55 love, og der blev fra centraladministrationen udsendt 130 bekendtgørelser. I 2002 blev der i Folketinget vedtaget 257 love, og der blev udstedt 728 bekendtgørelser. I 1901 blev der afviklet to forespørgselsdebatter, mens det i 2001 drejede sig om 70. Da man i slutningen af 1950'erne besluttede sig for at gennemføre en kommunalreform, brugte man 12 år på at forberede den. I 2002-03 synes der ikke at være politisk tålmodighed til et tilsvarende grundigt arbejde. De politiske beslutningsprocesser har ændret karakter.

En første forudsætning herfor er, at det politiske rum har udvidet sig. Mange flere emner er genstand for politisk regulering end tidligere, og reguleringen går tættere på det enkelte menneske end tidligere. Politikere og myndigheder prøver i stigende grad at forme borgernes adfærd og holdninger (kapitel 14). Styringsambitionerne er steget, og det er også mængden af spørgsmål, der skal træffes beslutninger om. Kun fantasien synes at sætte grænser for, hvad der i dag kan laves politik om. Nedbrydningen af det traditionelle skel mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik, hvor det sidste var regeringens eneansvar, medvirker også til at øge Folketingets ansvarsområde. Det er svært i dag at definere et område, som, fordi det vedrører udenrigspolitikken, ligger uden for Folketingets kompetenceområde (kapitel 7).

Også de politiske aktører har ændret karakter, der er blevet flere af dem, og de er blevet mindre forudsigelige. De folkevalgte politikere har fået konkurrence fra mange sider. Enkeltorganisationerne har taget over efter de store sociale bevægelser. Massemedierne har afløst partierne som de vigtigste bindeled mellem borgere og politikere, samtidig med at medierne er ble-

vet selvstændiggjort i forhold til partierne. Og medialiseringen af politikken indebærer, at den politiske kommunikation i stigende grad styres af medierens nyhedskriterier og tidsrytme. Også de almindelige borgere har på forskellige måder fået større indflydelse på de politiske beslutninger.

Danmark har aldrig haft en stærk tradition for at basere politiske beslutninger på den tilgængelige viden – i modsætning til eksempelvis Sverige. Det videnskabelige/analytiske niveau i danske betænkninger har ofte været lavt. Betænkninger har ofte haft et præg af forhandlede, frem for analytiske, fremstillinger af politiske problemer. Meget tyder på, at de senere års udvikling er gået i retning af en yderligere svækkelse af beslutningernes vidensgrundlag. En stadig mindre andel af lovforslagene er forberedt i kommissioner, og når de nedsættes, er deres tidsramme ofte kortere end tidligere (kapitel 7). Det synes næsten at være et overordnet princip, at man prøver sig frem og så omgør beslutningen, hvis konsekvenserne var uforudsete og uheldige.

Tilsammen betyder disse ændrede vilkår for de politiske beslutninger, at beslutningsprocessen har ændret karakter. Antallet af sager, som ministre og folketingsmedlemmer skal tage sig af, er vokset. Politikernes kapacitet er nok betydelig, men den er også begrænset, og antallet af mulige emner er vokset væsentligt hurtigere end beslutningstagernes kapacitet til at tage sig af dem. Der optræder flere enkeltsager, som uden varsel breder sig på dagsordenen, og politikerne har behov for hurtige resultater. Her spiller medialiseringen af politikken en betydelig rolle, fordi den skaber et pres på politikere, der føler, de må vise handlekraft over for vælgere, der ikke længe stemmer mekanisk på samme parti valg efter valg.

I andre tilfælde træffes beslutningerne til gengæld på en måde, der sigter mod i størst mulig udstrækning at undgå stor medieopmærksomhed. Ofte end før vedtages lovrevisioner – indimellem endog egentlige reformer – som et led i større forlig, herunder finanslovsforlig. Her er logikken at undgå, at medier og offentlighed kan mobilisere til modstand mod upopulære beslutninger.

Alt i alt betyder det, at den politiske puls slår langt hurtigere end tidligere, og at der er mindre tid til at forberede store reformer. Lovgivningstempoet er blevet øget, og det samme er reformtempoet alle steder i den offentlige sektor. Udvikling og fornyelse er blandt de hyppigst nævnte værdier i offentlige institutioner (Vrangbæk, 2003; Riis-Hansen & Simonsen, 2003). Beslutningsprocesserne er blevet mere kaotiske og vanskeligere at overskue (kapitel 15). Denne mindre gennemskuelighed gør det vanskeligere for borgerne at øve indflydelse på de politiske beslutninger og at kontrollere magthaverne.

I den faglige litteratur findes der omfattende diskussioner af magtbegrebet (jf. Christiansen & Togeby, 2003a). En væsentlig pointe er, at der ud over den direkte iagttagelige magt, hvor én politisk aktør aktivt og åbent øver indflydelse på en anden politisk aktør, også findes en mere skjult form for magtudøvelse. Den kan bestå i at påvirke den politiske dagsorden eller at påvirke andre menneskers forestillinger eller bevidsthed og dermed også øve indflydelse på deres beslutninger og handlinger. Påstanden har været, at hvis man kun interesserer sig for den direkte, iagttagelige magtudøvelse, opdager man ikke en stor del af den faktiske magtudøvelse (kapitel 1). Mange af Magtudredningens analyser handler da også om disse andre former for magt. På nogle områder er der utvivlsomt sket en vækst i brugen af sådanne mere indirekte magtformer. Men vi er nok også blevet mere opmærksomme på disse andre indirekte magtformer og er blevet bedre til at beskrive dem.

Som eksempel kan nævnes, at Nils Mortensen og Jens Peter Frølund Thomsen (2003) taler om, at magtudøvelsen over for sociale klienter i dag har karakter af en jernnæve i en fløjlshandske. Den blide magtudøvelse er sat i stedet for straf og sanktioner. Den centrale målsætning er at påvirke klienternes adfærd, holdninger og selvopfattelse i retning af at mestre og tage ansvaret for deres eget liv, medvirke til at forbedre deres livskvalitet og gennemgå en udvikling. Magten udøves ved hjælp af en række tilsyneladende „blide“ sociale teknikker som støttende klientsamtaler, tilbud om pædagogisk hjælp og muligheder for at betro sig om personlige problemer. Et centralt træk ved disse indgreb er, at de forsøger at undgå at være direkte disciplinerende eller kontrollerende. Sigtet er med en formulering fra Foucault (1988) at styre individer ved at lade dem styre sig selv. Når der alligevel tales om en jernnæve i fløjlshandsken, skyldes det, at der som regel bag disse blide teknikker vil stå en trussel om tvang i form af tilbageholdelse af kontanthjælp eller tvangsfjernelse af børn. Ofte vil disse blide magtformer også være forbundet med manipulation, fordi klienterne ikke oplyses tilstrækkeligt om vurderingen af deres situation eller om hensigten med foranstaltningen.

Det er imidlertid ikke kun de svageste sociale klienter, der udsættes for denne form for magtudøvelse. I social- og sundhedspolitikken lægges der i disse år stigende vægt på respekt for den enkeltes autonomi og integritet og på den enkelte ret til selv at vælge. Men for at borgerne kan leve op til forventningerne om selvstændighed, må man ofte forbedre deres evner til at foretage valg. Der tales om at give borgerne handlekompetencer, støtte deres valg og at skabe støttende miljøer. Samtidig med, at man understreger

borgernes autonomi og ret til selv at vælge, søger man at forme borgerne og at påvirke deres adfærd, holdninger og egenskaber for at hjælpe dem med at tilrettelægge deres liv på den måde, som man finder hensigtsmæssigt. I Danmark har man længe strittet imod sådanne tiltag, fordi de blev oplevet som en overskridelse af individets grænser. I stigende grad er det imidlertid blevet oplevet som legitimt, at staten blander sig i borgernes „uhensigtsmæssige“ adfærd – når de ryger og drikker for meget, når de spiser for fedt (kapitel 14). Denne udvikling rejser imidlertid spørgsmålet om, hvor langt staten skal gå for at gøre det rigtige for folk eller for at få dem til at gøre det rigtige for sig selv.

I dag handler mange magtkampe om, hvorledes de politiske problemer defineres. Det drejer sig ikke så meget om at bestemme, hvad folk skal mene, men om at forme den forestillingsverden, som de tænker inden for, dvs. at definere de begreber og perspektiver, som virkeligheden ses med. Det sker ved at tale om *problemer*, om hvad der er *hensigtsmæssigt* eller *nødvendigt*, hvilket kan skjule, at der også er nogen, der har *interesser* involveret. Når definitionsmagten er så vigtigt, skyldes det, at den efterfølgende politik vil være afhængig af, hvorledes problemerne er blevet defineret.

I kapitel 14 gives som eksempel, at det, der engang hed fattigloven – en lov, der hovedsagelig skulle løse et problem for samfundet – i 1933 blev til en sociallov, i 1973 til en bistandslov og i 1998 til *Lov om social service*. Med denne sidste formulering signaleres, at myndighederne er til for at yde service til borgerne, som om de var kunder i en butik. I kapitel 6 skildres som et andet eksempel, hvordan arbejdsmarkedspolitikken næsten med ét slag blev omdefineret til at handle om strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Hvad der i 1970'erne var et spørgsmål om at stimulere beskæftigelsen og i 1980'erne et spørgsmål om at forbedre konkurrenceevnen og øge eksporten, blev fra 1988-89 til et spørgsmål om at sikre større fleksibilitet på arbejdsmarkedet, herunder blandt andet stærkere incitamenter. Som et tredje eksempel kan nævnes den diskussion, der i 2001 foregik om en længere barselsorlov, herunder specielt spørgsmålet om mændenes andel heraf. Af nogle blev fædreperioden defineret som et spørgsmål om ligestilling mellem kønnene, mens den af andre blev defineret som et udtryk for tvang, formynderi og begrænsning af den enkeltes frie valg. Det var den sidste tolkning af fædreperioden, der vandt kampen om problemdefinitionen, og også den, der satte sit præg på den endelige lovgivning (Borchorst, 2002).

Nogle gange bruges forsøgene på at føre politik ved at ændre sprogbroen til at sløre, hvad debatten egentlig drejer sig om. Det var f.eks. tilfældet, da



man i foråret 2003 begrundede en ændring af nyhedsformidlingens organisering i Danmarks Radio med, at man herved ville „sikre mangfoldigheden“ i nyhedsformidlingen, men hvor anledningen var utilfredshed med bestemte journalisters reportager (kapitel 12). Det samme er tilfældet, når krav om effektivitet i den offentlige sektor af de ansatte afvises med henvisning til hensynet til klienterne og kvaliteten af det udførte arbejde, når det i stedet handler om at beskytte de ansattes privilegier.

Definitions magten bestemmer, hvilke typer af argumenter, der opfattes som legitime i den politiske debat. Nogle argumenter er mere privilegerede end andre. Eksemplet om fædrenes barselsorlov viser, at valgfrihedsargumentet tæller stærkere i den danske debat end ligestillingsargumentet. Sådan behøver det imidlertid ikke være. En sammenligning med Sverige viser, at der i den politiske debat i Danmark langt sjældnere indgår hensyn til ligestilling mellem kønnene. Spørgsmålet om ligestillingen bliver ofte slet ikke berørt, selv i forbindelse med reformforslag, som vil påvirke de to køn forskelligt (Borchorst, 1999; Dahlerup, 2002). Et andet eksempel er, at der i den politiske argumentation på sundhedsområdet i dag i modsætning til tidligere sjældent indgår hensynet til fællesskabet eller samfundet, hvorimod der langt oftere argumenteres med henvisning til nytten for den enkelte (kapitel 14). Endelig kan nævnes, at det nogle gange er et argument i den politiske debat, at noget kan karakteriseres som dansk, uanset dets kvaliteter i øvrigt. Omvendt kan det være et argument imod en bestemt foranstaltning, hvis den kan beskrives som udansk. Til sammenligning indgår det ikke som et element i den politiske debat i Sverige, om noget kan betegnes som specielt svensk (kapitel 20). Nogle interesser bliver på denne måde langt vanskeligere at varetage end andre. Og hermed gøres den politiske offentlighed fattigere på argumenter.

Nogle gange sker denne kamp om begreber og problemdefinitioner meget direkte og åbent som et led i den politiske kamp. Det er f.eks. tilfældet, når eksperter betegnes som smagsdommere og modstanderne af den borgerlige regerings politik over for flygtninge og indvandrere som „godhedsindustrien“, eller da Poul Nyrup Rasmussen stemplede Dansk Folkeparti som et ikke „stuerent“ parti.

Andre gange foregår det mere indirekte og med eksperternes hjælp, som når arbejdsløshedsproblemet bliver omfortolket fra at være et resultat af lav efterspørgsel efter arbejdskraft (f.eks. på grund af for lavt forbrug eller for lav eksport) til at være et resultat af manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet eller manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer. Som et andet

eksempel kan nævnes, at det længe var den dominerende opfattelse i pædagogiske kredse, at traditionelle kundskaber og færdigheder mister betydning i „videnssamfundet“ (Lofstager, 2004). Sådanne teoretiske tankemodeller kan nogle gange få en næsten hegemonisk karakter og gøre det meget vanskeligt for alternative forestillinger at vinde fodfæste i debatten.

Men uanset om processen foregår på den ene eller den anden måde, indebærer det forhold, at nogle problemdefinitioner vinder kampen og bliver dominerende, at den politiske debat begrænses og valgmulighederne snævreres ind. At det forholder sig sådan, er præcist formuleret af Marianne Jelved. „Man siger om mig, at jeg hører til „godhedsindustrien“. Derfor behøver man ikke at diskutere med mig. På den måde bliver debatten lukket, og det er meget ubehageligt for demokratiet“ (B. T., 29.6.2003).

## HVORDAN ER DET GÅET MED DEMOKRATIET?

Der blev i indledningskapitlet formuleret fire kriterier for et demokratisk samfund: 1) Lige politiske rettigheder, baseret på almindelig valgret, flertalsafgørelser og mindretalsbeskyttelse, 2) fri meningsdannelse, som bygger på et åbent og forholdsvis mangfoldigt kommunikationssystem, 3) omfattende og lige deltagelse, der igen forudsætter en forholdsvis stor lighed i ressourcer og 4) effektiv styring, dvs. at det offentlige evner at løse kollektive problemer på en acceptabel og effektiv måde i overensstemmelse med de politisk formulerede retningslinjer. Vi vil i det følgende stille spørgsmålet, om udviklingen i Danmark er gået i retningen af en styrkelse eller svækkelse af demokratiet, målt med de nævnte fire kriterier. Det hermed sammenhængende spørgsmål om borgernes orienteringer, værdier og identitet vil først blive belyst i næste hovedafsnit.

### LIGE POLITISKE RETTIGHEDER

Ved lige politiske rettigheder forstås, at alle landets borgere har lige muligheder for effektivt at øve indflydelse på de politiske beslutninger, og at der er en effektiv beskyttelse af mindretallenes rettigheder i forhold til flertallet. I praksis er befolkningens indflydelse dog indirekte, idet borgerne vælger repræsentanter til Folketinget eller kommunalbestyrelserne, som derefter har den besluttende myndighed. I Danmark er dette repræsentative demokrati dog i et vist omfang suppleret af elementer af direkte demokrati i form af folkeafstemninger (Svensson, 2003a). De grundlæggende regler om bor-

gernes politiske rettigheder findes i grundloven, der ikke er ændret siden 1953. Alligevel er der også på dette område sket forskellige ændringer i sidste halvdel af det 20. århundrede.

Valgret til Folketinget har ifølge grundloven alle danske statsborgere, der har opnået den ved en folkeafstemning fastsatte valgretsalders og er bosat i Danmark. I 1953 blev valgretsalders fastsat til 23 år. Efter flere folkeafstemninger blev valgretsalders i 1978 nedsat til de nu gældende 18 år. Valgretten til kommunalvalg fastsættes i valgloven og var som udgangspunkt også forbeholdt danske statsborgere. Den kommunale valgret er imidlertid blevet udvidet flere gange, først i 1977 til nordiske borgere efter tre års ophold, derefter i 1981 til alle udenlandske statsborgere efter tre års opholdstilladelse og endelig i 1995 til alle borgere fra EU-landene og Norden med fast bopæl i Danmark. Disse udvidelser skal dog ses i sammenhæng med, at antallet af udenlandske statsborgere er vokset i den samme periode, og at der således er et stigende antal borgere, der ikke har valgret til Folketinget (kapitel 19).

Valglovens regler om opstilling og fordeling af mandater er kun blevet ændret på mindre punkter siden grundlovsændringen i 1953. Den væsentligste ændring er, at det er blevet vanskeligere for nye partier at opstille. Til Folketinget fordeles mandater fortsat forholdsmæssigt inden for amts- og storkredse, og en lav spærregrens og et stort antal tillægsmandater sikrer en høj grad af overensstemmelse mellem vælgernes stemmeafgivning og mandatfordelingen i Folketinget. Til gengæld er der sket ændringer i de partiinterne regler, som knytter sig til opstilling og fordeling. Mens langt de fleste partier tidligere anvendte kredsvis opstilling af kandidaterne, ofte kombineret med partiliste, er det blevet mere almindeligt at opstille kandidaterne sideordnet. Herved får de personlige stemmer større indflydelse på, hvilke kandidater det enkelte parti får valgt. Derfor øges vælgernes indflydelse på partiernes bekostning (kapitel 10 & 13).

Spørgsmålet om den lige valgret kompliceres imidlertid af Danmarks tilslutning til EU og den gradvise overførelse af kompetencer hertil. Også til Europaparlamentet gælder den almindelige valgret for alle i Danmark boende danske statsborgere, der er fyldt 18 år, ligesom andre EU-borgere har valgret, men det kan være et problem, at der ikke er frie direkte valg til den forsamling i EU-systemet, Ministerrådet, som spiller den afgørende rolle i lovgivningsprocessen. Rådet er sammensat af ministre fra medlemslandene og har sin demokratiske legitimitet fra de nationale regeringer, der igen henter sin legitimitet fra parlamenterne. Der er på denne måde indføj

mange led mellem vælgerne og den forsamling, der har den største beslutende myndighed (kapitel 17).

De væsentlige mindretalsbeskyttelser findes i grundlovens opregning af frihedsrettigheder: ytringsfrihed, forsamlingsfrihed, foreningsfrihed og religionsfrihed. Mindretalsbeskyttelsen blev udvidet ved Danmarks tilslutning til FN's Menneskerettighedserklæring og den europæiske Menneskerettighedskonvention, hvoraf den sidste blev inkorporeret i dansk ret i 1992. Danmark har også tilsluttet sig FN's racediskriminationskonvention, der blev implementeret i Danmark i 1971 gennem et tillæg til straffeloven og gennem *Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv.* I 1996 blev der vedtaget en Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet og endelig i foråret 2003 en *Lov om etnisk ligestilling*. Alt i alt er der således gennem de seneste år sket en udbygning af mindretalsbeskyttelsen.

Grundloven indeholder i § 3 en regel om magtens tredeling og i § 15 en regel om det parlamentariske princip. Den første regel lægger vægt på magtdeling mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt, mens den anden regel giver Folketinget og dermed folkesuveræniteten fortrinsstilling. Hidtil har Højesterets prøvelse af lovgivningens overensstemmelse med grundloven været præget af betydelig tilbageholdenhed. Domstolene har imidlertid i de seneste år fået en mere fremskudt rolle, som rokker ved Folketingets primat. Det samme er resultatet af de domme, der bliver afsagt af Europadomstolen og Menneskerettighedsdomstolen, og som den danske stat har bundet sig til at følge (kapitel 7). Den øgede domstolskontrol med lovgivningen kan ses som en styrkelse af retssikkerheden, men samtidig som en svækkelse af det politiske demokrati.

Udviklingen på dette område har været modsætningsfyldt. På flere områder er der sket en styrkelse af befolkningens demokratiske rettigheder: Valgretten er blevet udvidet, vælgerne indflydelse på valget af folketingsmedlemmer er øget, og der er skabt en stærkere beskyttelse af menneskerettighederne. Men der er også udviklingstræk, der går i den modsatte retning. Først og fremmest har tilslutningen til EU betydet, at en række vigtige beslutninger bliver taget i et beslutningssystem, hvor borgernes indflydelse er meget indirekte. Man må også bemærke, at uanset udvidelsen af valgretten, er der en stigende andel af landets voksne indbyggere, der ikke har valgret til Folketinget. Dertil kommer styrkelsen af den dømmende magt på den lovgivende magts bekostning, hvilket måske kan svække folkesuveræniteten, men styrker retssikkerheden og giver svage grupper nye handlemuligheder.

Kravet om fri meningsdannelse indebærer, at der forud for de formelle beslutninger skal være gået en offentlig diskussion, og der skal have været mulighed for en kvalificeret meningsdannelse. Det er derfor vigtigt, at der er offentlighed omkring alle politiske spørgsmål, og at alle synspunkter har mulighed for at blive hørt i debatten.

Med junigrundloven af 1849 blev der indført offentlighed i både Rigsdagen og ved domstolene. Imidlertid er udvalgsforhandlingerne lukkede, og det gælder også for Europaudvalget. Almindeligvis vil det arbejde, der foregår i udvalgene, efterfølgende blive konfirmeret i folketingssalen. Men da Europaudvalget har en faktisk kompetence til at give regeringen instrukser vedrørende forhandlingerne i EU, indebærer Europaudvalgets meget stærke placering i Folketinget, at der er skabt en begrænsning af offentlighedsprincippet. Dette er naturligvis sket af hensyn til den danske regerings forhandlingsposition i EU, men det ændrer ikke ved, at man herved har svækket befolkningens muligheder for indsigt i beslutningsprocessen. Overhovedet betyder den meget komplicerede EU-beslutningsproces, at det er blevet vanskeligere for befolkningen at holde sig informeret om politiske spørgsmål (kapitel 7). Offentlighedsprincippet svækkes også af, at der i stigende grad vedtages store reformpakker f.eks. i forbindelse med forligene om finansloven, hvor alle forhandlinger i endnu højere grad end vanligt er foregået uden offentlighedens bevidsthed (kapitel 15).

Skal det være muligt at gennemføre en kvalificeret offentlig debat om en kommende lovgivning, kræver det ikke blot offentlighed i lovgivningsprocessen, det kræver også, at der forud for Folketingets behandling er gennemført tilstrækkeligt grundige analyser af de mulige konsekvenser af foreslåede indgreb. Og det kræves, at disse oplysninger er offentligt kendte.

Mens der er offentlighed i retsplejen og i Folketingets møder, er det samme ikke tilfældet for forvaltningen. Tværtimod har princippet længe været et fravær af offentlighed. Med offentlighedsloven fra 1970 blev der indført offentlighed i forvaltningen i form af aktindsigt. Retten til aktindsigt omfatter dog ikke interne arbejdsdokumenter, lovforberedende materiale før fremsættelsen af lovforslag for Folketinget, oplysninger om enkeltpersoners private forhold, eller dokumenter, der kan skade statens sikkerhed eller opklaring af forbrydelser. Og så skal en person, der ønsker aktindsigt, kunne identificere den pågældende sag. Formålet med aktindsigt har været hensynet til den enkelte borgers retssikkerhed, ikke hensynet til den offentlige meningsdannelse eller den demokratiske proces. Som Tim Knudsen (2003b)

gør opmærksom på, er man i Danmark stadigvæk ret afvisende over for at udvide offentlighedens mulighed for indsigt med forvaltningen, hvorimod Sverige har et grundlovssikret offentlighedsprincip, som rækker betydeligt videre end det danske. Således indeholder den danske grundlov heller ikke nogen ret til information, men blot et forbud mod forhåndscensur. Med den udvikling i offentlighedsprincipperne, der de senere år er foregået i mange vestlige lande, er det stadigvæk vanskeligere at opretholde forestillingen om, at Danmark er et foregangsland, hvad angår åbenhed i forvaltningen (Knudsen, 2003b: 16–25).

En fri meningsdannelse forudsætter ikke blot en omfattende offentlighed om fælles anliggender, den kræver også, at massemedieinstitutionen er præget af pluralisme, så forskellige politiske aktører og den almindelige befolkning har muligheder for at viderebringe deres synspunkter. De dominerende udviklingstræk i mediebilledet trækker her i hver sin retning. Antallet af aviser og dermed variationen er faldet støt gennem hele det 20. århundrede, men til gengæld er Danmarks Radios monopol på elektronisk nyhedsformidling blevet ophævet, og der er blevet flere konkurrerende radio- og tv-kanaler. Samtidig har udviklingen dog betydet, at de forskellige nyhedsmedier er blevet mere ens (kapitel 12 & 13).

Under alle omstændigheder forholder det sig ikke sådan, at alle politiske aktører og alle synspunkter har lige muligheder for at komme til orde. De nyhedskriterier, som anvendes af både de skrevne og de elektroniske medier, prioriterer magtfulde politiske aktører på de mindre magtfuldes bekostning, de prioriterer sager, hvor skarpe standpunkter står over for hinanden, de retter opmærksomheden mod personkonflikter i steder for mod sagernes indhold, og de favoriserer skrāsikre, enkle og utvetydige standpunkter over for de søgende og kompromisprægede. Det største problem er formodentlig alle de sager og synspunkter, der filtreres væk, fordi de ikke finder nåde for de rutinemæssigt anvendte nyhedskriterier. Faren er, at medierne kommer til at skabe en virkelighedsskildring, der harmonerer dårligt med den politiske verdens realiteter. Det er medieforskeres vurdering, at disse træk ved nyhedsformidling er blevet accentueret gennem de senere år (kapitel 12).

Også på dette område har udviklingen været modsætningsfyldt. Der er skabt lidt større åbenhed i forvaltningen, men samtidig er lovgivningsprocessen blevet mindre åben og vanskeligere at overskue. Med ophævelsen af radio- og tv-monopolet er der skabt større konkurrence mellem kanalerne og mellem de trykte og elektroniske medier, men konkurrencen synes at have gjort medierne mere ens.

Når man ser på befolkningens politiske deltagelse, er der to ting, der interesserer. For det første deltagelsens omfang – hvor mange deltager, og er der sket ændringer heri? – og for det andet deltagelsens fordeling – deltager alle grupper i samfundet nogenlunde lige meget, og er der sket ændringer heri? Ved politisk deltagelse forstås dels deltagelsen i det formelle demokrati som valgdeltagelse og partiarbejde, og dels de uformelle former for aktivitet som deltagelse i demonstrationer, at skrive under på protester eller politisk forbrug. Derudover drejer det sig både om det store demokrati, der vedrører de fælles beslutninger, som tages centralt eller lokalt, og om det såkaldte „lille demokrati“, som vedrører den enkeltes indflydelse på sin arbejdsplads eller i de offentlige institutioner.

De fleste lande har oplevet et fald i valgdeltagelsen gennem de seneste år. Det gælder ikke Danmark. Efter et midlertidigt dyk omkring 1990 var valgdeltagelsen til folketingsvalget i 2001 på 87 pct., hvilket er nogenlunde det samme niveau som i de foregående mange årtier. Sammenlignet med andre lande er valgdeltagelsen til folketingsvalgene også høj. Til gengæld er det lige som i andre lande vanskeligt at få befolkningen til at deltage i valgene til EU-parlamentet. Her har valgdeltagelsen forholdsvis stabilt svinget omkring 50 pct. (kapitel 4 & 17).

I modsætning til valgdeltagelsen er som nævnt aktiviteten i partierne faldet. Partiernes medlemstal kulminerede i begyndelsen af 1950'erne, og siden er det faldet først hurtigt og siden mere moderat, således at det i dag er i underkanten af fem pct. af vælgerne, der er medlem af et politisk parti. Og af disse er omkring halvdelen aktive i partiarbejdet (kapitel 10).

De uformelle aktivitetsformer, som på den ene eller anden måde altid har eksisteret, blomstrede op i 1970'erne i forbindelse med de nye sociale bevægelser og er siden da blevet kaldt græsrodsaktiviteter. Trods den senere svækkelse af de nye sociale bevægelser fortsatte græsrodsaktiviteterne med at vokse i omfang, nu blot i forbindelse med mere ad hoc prægede enkeltsager. Omfanget er mindsket gennem det seneste årti, men endnu i 2001 kunne man måle en større aktivitet end i 1979. Tilsvarende er der også en øget deltagelse i det, der er blevet kaldt „det lille demokrati“ dvs. aktiviteterne omkring den enkeltes arbejdsplads og i forhold til de offentlige institutioner (kapitel 4).

Med undtagelse af det aktive partimedlemskab er den politiske deltagelse ikke faldet, hverken hvis vi ser på det seneste årti, eller hvis vi går endnu længere tilbage. Og sammenlignet med partiernes storhedstid er til gengæld

græsrodsaktiviteterne vokset. Så hvis man adderer alle aktivitetsformerne, er aktiviteten formodentlig så omfattende som nogensinde. Dette indebærer ikke, at alle eller de fleste er politisk aktive. For mange indskrænker den politiske aktivitet sig til at stemme til et folketingsvalg (Andersen & Borre, 2003). Men aktiviteten er ikke mindsket gennem årene. Det gælder imidlertid kun deltagelsen i forhold til de lokale og nationale politiske institutioner. I forhold til EU-systemet er deltagelsen så at sige ikke eksisterende. Her er der nok skabt demokratiske institutioner, men der er intet liv i dem (kapitel 17).

Graden af lighed varierer fra deltagelsesform til deltagelsesform. Der har aldrig været store sociale forskelle i valgdeltagelsen, og det er der heller ikke i dag. Man møder de samme aldersbetingede forskelle, som man altid har kendt, og er der en ændring, stemmer de unge relativt oftere, end de gjorde for 50 år siden. Den laveste valgdeltagelse finder man i dag blandt de etniske minoriteter og blandt personer, der ikke er erhvervsmæssigt beskæftiget, mens tidligere tiders kønsforskelle helt er forsvundet.

I forbindelse med partimedlemskab stødte man tidligere på en omvendt social skævhed, idet det var arbejderne og de lavtuddannede, der var mest aktive. Det har ændret sig i takt med det faldende medlemstal. Uddannelsesforskellene er forsvundet, og det er i dag arbejderne, der deltager mindst. Samtidig er kønsforskellene snarere blevet større end mindre.

Da græsrodsaktiviteterne blomstrede i 1970'erne, var det først og fremmest de unge og de veluddannede, der deltog. Sådan er det ikke længere. Aktiviteterne er i dag langt mere ligeligt fordelt på både aldersgrupper, uddannelsesgrupper, erhvervsgrupper og politiske sympatier, end de var tidligere, selv om der stadigvæk er forskelle. De tidligere „ukonventionelle“ aktiviteter er blevet helt almindelige (kapitel 4 & 5).

Den politiske deltagelse i Danmark og de øvrige skandinaviske lande er forholdsvis høj sammenlignet med andre lande. Det er en arv fra de store klassebaserede sociale bevægelser, der i slutningen af det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede opbyggede rammerne for det politiske system, vi kender i dag. Det er også disse bevægelsers fortjeneste, at vi i dag har et samfund, der er karakteriseret ved en betydelig lighed i individuelle ressourcer. Dertil kommer, at når bortses fra partiaktiviteten er ligheden i deltagelsen snarere øget end mindsket gennem de senere år. Når summen af aktiviteter måske alligevel viser en tendens til større ulighed, skyldes det, at græsrodsaktiviteterne med forholdsvis mange højtuddannede har afløst partiaktiviteterne, der var domineret af arbejdere og bønder.



Også da man for snart 25 år siden undersøgte samspillet mellem de politiske institutioner, var der en omfattende bekymring blandt politikere og forskere for manglende styring. Dengang frygtede man først og fremmest, at den øgede politiske deltagelse ville føre til en reduceret styringskapacitet. Det var foruden interesseorganisationerne de mange ukonventionelle og kaotiske græsrodsaktiviteter, der bekymrede (Damgaard, 1982). Bekymringen forstærkedes antagelig af, at det omfattende system af perspektivplaner, sektorplaner osv., som blev iværksat i 1970'ernes begyndelse, mødte en virkelighed, som bestod af arbejdsløshed, store økonomiske strukturproblemer og hastigt voksende offentlige udgifter. Afstanden mellem ambitioner og kapacitet var blevet stor.

Det er ikke disse styringsproblemer, man er optaget af i dag. I dag bekymrer Folketinget sig mere for, om den omfattende afgivelse af kompetencer til EU, til kommunerne og til private virksomheder kan vanskeliggøre en overordnet styring. Dertil kommer de øvrige konsekvenser af globalisering.

Som tidligere omtalt er der på en række områder afgivet suverænitet fra den danske stat og til EU, herunder til Europa-domstolen. Det ligger i selve suverænitetsafgivelsen, at det er blevet vanskeligere for de nationale danske myndigheder at styre disse områder – også selv om Folketing og regering har fået større indflydelse på EU's beslutninger. Med initiativet til EU-lovgivning i hænderne på Kommissionen er det vanskeligt for regering og Folketing at kontrollere beslutningsdagsordenen. Til gengæld kan man få løst andre styringsproblemer. Erfaringer viser, at det er uhyre vanskeligt at indgå eksempelvis forpligtende miljøaftaler inden for ikke-bindende internationale samarbejder. Kyoto-aftalen er et eksempel. Her tilbyder EU-samarbejdet en institutionel ramme, som kan tvinge genstridige medlemmer til at bidrage til løsningen af transnationale problemer. EU-samarbejdet indebærer på nogle områder et styringstab, mens det på andre forbedrer styringen væsentligt.

Som et lille land med en åben økonomi har Danmark aldrig selv kunnet styre den økonomiske udvikling. Den øgede økonomiske globalisering, herunder liberaliseringen af de internationale kapitalmarkeder, har forstærket dette problem. Eksempelvis betyder kurssvingninger på Danmarks beholdning af udenlandske værdipapirer mere end betalingsbalancen for, hvordan det går med at afvikle udenlandsgælden. På den anden side synes globaliseringen ikke afgørende at have begrænset eller at ville begrænse handlefriheden på det mest nærliggende område, nemlig velfærdspolitikken (kapitel 16).

Siden den kommunale inddelingsreform skabte større kommunale enheder, har staten uddelegeret en række områder til kommunerne, først og fremmest vedrørende service over for borgerne. Formålet med decentralisering har været, at serviceydelse skulle kunne tilpasses lokale behov. Konsekvensen har været, at staten har mistet styringsredskaber. Budgetsamarbejdet med kommunerne, den tiltagende rammestyring af deres økonomi og den stigende retlige normering af en del af den kommunale virksomhed har imidlertid reduceret de problemer med styring af de kommunale aktiviteter, som prægede de første årtier efter kommunalreformen (kapitel 8). Rammestyring har været et af de mest anvendte offentlige styringsmidler, navnlig efter den statslige budgetreform i 1984. Den har sikret et stærkere greb om de offentlige udgifter, og den er nu relativt konsekvent ført helt ud til den enkelte offentlige organisation i såvel stat som amter og kommuner. Også andre styringsmidler – incitamenter, aftaler, resultatkontrakter mv. – har langsomt bredt sig til de offentlige serviceområder. Mens man i kraft af den udbredte rammestyring har løst de fleste af de problemer, der knytter sig til styringen af de samlede offentlige udgifter, er det imidlertid tvivlsomt, hvor meget man har forbedret evnen til at styre effektivitet, produktivitet og kvalitet i den offentlige serviceproduktion (Christiansen, 2004).

Endelig har omdannelsen af de gamle statslige virksomheder til aktieselskaber og de efterfølgende aktiesalg reduceret myndighedernes direkte muligheder for at styre så vitale områder som postvæsenet, teledriften, togdriften, færgefarten og lufthavnene. Men måske var de gamle styringsmidler heller ikke særlig effektive – der er et gammelt ord, der siger, at næst efter kønsdriften er jernbanedriften den vanskeligste at styre. Privatiseringerne er blevet fulgt op af en øget statslig regulering og et tæt offentligt tilsyn, ligesom konkurrencen antages at have en disciplinerende virkning på selskaberne.

Alt i alt er det således tvivlsomt, om Folketingets styringsmuligheder er blevet svækket afgørende gennem de seneste årtier. Derimod er der ingen tvivl om, at Folketingets styringsønsker er steget, og det har fremkaldt et stigende misforhold mellem styringsambitionerne og kapaciteten til at løse opgaverne. Ofte er der tale om problemer, hvorpå der ikke findes klare løsninger: forurening, utilpassede børn og integration af indvandrere. Ikke alle livets problemer kan løses gennem politiske indgreb og slet ikke gennem en detailstyring fra de offentlige myndigheders side (kapitel 7 & 9). Fordi styringsambitionerne er vokset, vokser også følelsen af afmagt.

Alligevel kan det opleves som besynderligt, at man i Danmark ved over-

gangen til det 21. århundrede møder denne store bekymring for styrings-svigt. I mange henseender er det danske samfunds udvikling i de seneste årtier et eksempel på, at politisk styring er mulig. Da Knud Heinesen i 1979 gik af som finansminister, gav han udtryk for, at Danmark var „på vej mod afgrunden ... på første klasse“, fordi der ikke var vilje til at gennemføre de nødvendige indgreb i økonomien. I 2003 hører Danmark til i de europæiske økonomiers superliga. I årene lige efter kommunalreformen var det danske sundhedsvæsen præget af en galopperende vækst i udgifterne, men allerede omkring midten af 1970'erne blev væksten stoppet, og sundhedsudgifterne har siden været holdt i en forholdsvis stram snor (Palleen, 1990; Vallgård, 1992). Til trods for både globaliseringens og informationssamfundets trusler mod den økonomiske lighed og mod de lavtuddannede gruppers beskæftigelse er det som følge af den stærkt omfordelende velfærdsstat lykkedes for Danmark at bevare en meget høj grad af økonomisk lighed og en forholdsvis god beskæftigelse, også blandt de ufaglærte grupper (kapitel 5).

Faktisk har de seneste 25 års udvikling i dansk politik været en god demonstration af, at styring i hvert fald på det overordnede plan er mulig, og af, at politisk vilje gør en forskel. Og der er ingen tegn på, at dette grundlæggende vil ændre sig i de kommende år.

#### **HAR BEVIDSTHEDEN KUNNET FØLGE MED?**

Globaliseringen, overgangen fra industrisamfund til informationssamfund og væksten i det offentlige ansvarsområde har alt sammen påvirket magtrelationerne i det danske samfund. Danmark er såvel socialt som politisk et andet samfund her ved overgangen til det 21. århundrede, end det var ved afslutningen af anden verdenskrig. Og udviklingen er gået forholdsvis hurtigt. Der er derfor grund til at spørge, om vores bevidsthed er fulgt med. Har vi også mentalt været i stand til at indrette os på at leve i et globaliseret informationssamfund? I denne forbindelse stilles også spørgsmålet om den holdningsmæssige side af medborgerskabet: Har det har været muligt at bevare den forholdsvis høje grad af tillid til politikerne og til andre borgere, som traditionelt har karakteriseret Danmark, og har det trods globalisering og individualisering været muligt at bevare en høj grad af solidaritet med samfundets svage?

Spørgsmålet er ikke, om folk har positive eller negative holdninger over for det ene eller andet fænomen, f.eks. over for EU, men om de oplever, at de kan finde ud af at leve i et globaliseret informationssamfund, om de føler sig

hjemme i et sådant samfund, og om de føler sig kompetente og handledygtige, eller de føler sig magtesløse. Spørgsmålet er endvidere, om udviklingen er gået i retning af større tillid, kompetence og handlekraft, eller om den er gået den modsatte vej. Udviklingen i bevidstheden eller identiteten vil blive belyst ved at se på befolkningens syn på og adfærd i forhold til fem forskellige sider af det moderne samfund, nemlig relationerne til magten, demokratiet, internationaliseringen, informationssamfundet og medieudviklingen.

#### MAGTEN

I bogen om *Magtens billeder* beskriver Niels Nørgaard Kristensen (2003), hvordan der kan skelnes mellem tre samfundsperioder, hvor befolkningen har hvert sit syn på magtrelationerne. For det første det traditionelle industri- og classesamfunds storhedstid, hvor det afgørende er relationen mellem arbejdsgiver og arbejdstager, og hvor magtforståelsen er dikotom: Det drejer sig om *os* mod *dem*. Den anden periode er korporatismens periode, hvor det afgørende er relationen mellem det politisk-administrative system og de organiserede interesser. I denne periode dominerer en opfattelse af organisationernes magt. Den tredje periode er endelig informationssamfundets periode. Magtforståelsen er måske nok ret „diffus“, men ikke desto mindre domineret af en opfattelse af, at „magten har jeg selv“ (2003: 227).

Ifølge Nørgaard Kristensens interview er det karakteristisk for nutidens mennesker, at de ikke er bange for magten og ikke føler sig på afstand af den. Man støder sjældent på oplevelser af magtesløshed. Magtdistancen er lille, og magten er altid tilgængelig. Borgerne tror på egne evner og på egne muligheder for at få gennemslag. De klager til myndighederne, hvis de er utilfredse og har ikke noget imod at blive opfattet som brokholder. De forholder sig kritiske over for magtens forvaltere, men føler sig ikke skræmte af dem. Man møder måske ikke dette syn på magten blandt alle samfundets medlemmer, men det er den dominerende opfattelse – uanset social baggrund (Niels Nørgaard Kristensen, 2003: kap. 13).

Meget parallelt hermed har Palle Svensson (2003b) ved at sammenligne to surveyundersøgelser kunnet vise, at der fra 1979 til 2002 er sket en betydelig nedgang i den andel af befolkningen, der mener, at de afgørende politiske beslutninger i Danmark bliver taget af en lille magtelite eller af storkapitalen. Omvendt er der flere, der mener, at beslutninger bliver taget i et samspil mellem mange forskellige interesser, og at alle borgere gennem valget har en betydelig indflydelse. Den danske befolkning oplever således i dag i

større omfang end for 25 år siden, at den faktiske magtudøvelse i det danske samfund er i overensstemmelse med de demokratiske idealer. Samtidig er der skabt en meget stor enighed i befolkningen om, hvordan man skal opfatte magtrelationerne. Opfattelsen af, at magten er spredt, er almindeligt accepteret.

Konklusionen er altså, at magtdistancen er blevet mindre. Den enkelte borger oplever sig som mere handledygtig og mindre magtesløs end tidligere tiders borgere. Man forholder sig stadigvæk kritisk over for magthaverne, men man har ikke det samme modsætningsfyldte forhold til dem som tidligere. Man kan måske sige, at der er en stor tillid til pluralismen i det samlede magtsystem, men en ikke ubetydelig skepsis over for de konkrete magthavere.

#### DEMOKRATIET

Det er almindelig kendt, at Danmark er det land i EU, hvor der gives udtryk for den største tilfredshed, når der spørges til, hvordan man vurderer „den måde demokratiet fungerer på“. Imidlertid kan det være vanskeligt at sammenligne svarene på spørgsmål, der er oversat til mange forskellige sprog. Derfor er det måske også mere bemærkelsesværdigt, at den danske befolknings svar på dette spørgsmål er blevet gradvist mere positive gennem i hvert fald de seneste 25 år (jf. Svensson, 1996) – modsat i mange andre lande. Ved den undersøgelse, der blev foretaget i forbindelse med folketingsvalget i 2001, svarede ikke mindre end 93 pct., at de enten var meget tilfredse eller ganske tilfredse med den måde, demokratiet fungerede på. Tilsvarende er også tilliden til de danske politikere steget gennem i hvert fald de seneste ti år og er i dag på sit højeste niveau, siden man første gang målte den politiske tillid i 1971 (Andersen & Borre, 2003).

I den samme periode har befolkningens opfattelse af, hvad der skal forstås ved et demokrati, ændret sig i retning af at lægge mere vægt på folkesuveræniteten og på den enkelte borgers lige rettigheder. Sammenligner man igen 1979 og 2002, er der lidt flere, der forbinder demokrati med, „at det er folket, der bestemmer“, og „at alle har lige mulighed for at blive til noget“. Overhovedet er der i den danske befolkning en overvældende tilslutning til, at demokrati indebærer lige og almindelig stemmeret, flertalsstyre, ytringsfrihed og lige muligheder. Lidt mindre tilslutning er der til, at demokrati indebærer mindretalsbeskyttelse, faktisk lighed i deltagelsen eller ejendomsrettens ukrænkelighed. Det er tydeligvis folkesuverænitetsforestillingen, der står i centrum (Svensson, 2003b).

Hermed kan man antagelig også forklare, at den danske befolkning til trods for sin store tilfredshed med den måde, demokratiet fungerer på i Danmark, har et mere ambivalent forhold til det repræsentative styre. Gennem de seneste 25 år har det til stadighed været lige ved halvdelen, der gav udtryk for, at de ønskede flere folkeafstemninger. I denne forbindelse er det værd at bemærke, at ønsket om flere folkeafstemninger ikke er ligeligt fordelt i den danske befolkning, men er særlig udbredt blandt de borgere, der føler sig mest marginaliserede i forhold til de etablerede politiske institutioner. Folkeafstemninger bliver så at sige et defensivt våben, som de politiske marginaliserede kan bruge mod de politiske magthavere. Begejstringen for folkeafstemninger svinger i øvrigt i takt med de faktisk afholdte folkeafstemninger, således at ønsket reduceres umiddelbart efter en folkeafstemning for derefter langsomt at stige igen (Svensson, 2003a).

Skal man dryppe lidt mere malurt i bægeret, er det også lige ved halvdelen af den danske befolkning, der mener, at vi i EU har „mistet vores selvbestemmelse“, og at „de vigtigste ting bestemmes nu fra Bruxelles“ (Svensson, 2003b). Tilfredsheden med beslutningsstrukturerne i Danmark modsvares altså af en demokratisk bekymring for afgivelsen af suveræniteten til EU (jf. kapitel 9 & 18).

#### INTERNATIONALISERINGEN

Skal EU fungere ikke blot som en beslutningsmaskine, men også som en levende politisk institution, forudsætter det et vist mål af politisk fællesskab, solidaritet og identitet. Sammenlignet med andre landes befolkninger er danskernes tilknytning til Europa stor. Kun i Luxembourg, Sverige og Spanien møder man en stærkere europæisk identitet. Nok så vigtig i denne sammenhæng er det imidlertid, at identifikationen med Europa er øget igennem 1990'erne. Den nationale identitet er stadigvæk den stærkeste, men et stigende antal danskere – i 2003 endda et flertal blandt dem, der tager stilling – føler sig som europæere. For ti år siden var det kun 15–20 pct. Fokus på de økonomiske fordele er mindre end i de fleste andre EU-lande, og villigheden til at betale til at støtte østeuropæerne er større. Derimod føler den danske befolkning fortsat stor afmagt over for EU's beslutningssystem. Folk føler det langt vanskeligere at følge med i EU-politikken end i den nationale og lokale politik, og de føler langt større afmagt over for at påvirke beslutninger i EU end beslutningerne på nationalt og lokalt niveau. Denne afstand er større i Danmark end i noget andet EU-land. Og endelig

er der ikke på dette område sket nogen udvikling i positiv retning (kapitel 8 & 17).

Det viser sig også, at en stigende europæisk identitet har kunnet gå hånd i hånd med en styrket national identitet og en forøget national selvbevidsthed. Således spiller det danske en større rolle, end det gjorde tidligere. En stigende del af befolkningen udtaler, at de er meget stolte af at være danskere, og en stigende andel mener, at Danmark bør blande sig i væbnede konflikter i udlandet (kapitel 19). Og at noget kan karakteriseres som dansk, er et legitimt argument i den politiske debat (kapitel 20). Denne øgede opmærksomhed omkring det danske betyder både, at vi lukker os om os selv i selvtilstrækkelighed, og at vi ønsker at spille en større rolle i verden.

Overhovedet har indvandringen til Danmark lige som tilslutningen til EU lagt et pres på vores nationale selvforståelse og skabt nye konflikter i befolkningen. Udviklingen er på samme tid gået i retning af, at der er flere, der er bekymrede for, om indvandringen truer vores nationale egenart, og at der er flere, der mener, at indvandrere med deres skikke og vaner har gjort vores kultur rigere. Tolerancen over for de indvandrede grupper ser til gengæld ud til være nogenlunde stabil. I det omfang, man kan iagttage en udvikling, er tolerante holdninger blevet svagt mere udbredte gennem de seneste 20 år (kapitel 19).

#### INDIVIDUALISERINGEN

Der er mange tegn på, at vores bevidsthed i takt med udviklingen fra industrisamfund til informationssamfund er præget af større individualisering end tidligere. Der synes at være en aftagende lyst til at indgå i store, forpligtende, kollektive organisationer og et stigende ønske om at bevare så mange valgmuligheder så muligt. I Niels Nørgaard Kristensens (2003) undersøgelser fremgår det, at mange uanset social baggrund værner om deres autonomi. De vil selv bestemme og tror på, at de også er i stand til det. De er derfor heller ikke umiddelbart tiltrukket af at melde sig ind i et politisk parti. Ligesom de unge kvinder, der er interviewet af Ann-Dorte Christensen (2003), ønsker de færreste at binde sig til den pakke af standpunkter, som et politisk parti repræsenterer, men ønsker at kunne tage stilling fra sag til sag. På samme måde ønsker mange selv at vurdere, om en lov er rimelig, og mener de ikke det, føler de sig heller ikke forpligtet til at overholde den. Autoriteter accepteres ikke længere, blot fordi de er autoriteter (Goul Andersen, 1998).

Konsekvensen har da også været, at medlemstallet i de politiske partier er

faldet drastisk, også selvom det nu synes delvis stabiliseret. Fagforeningernes organisationsprocent er presset, og der er relativt set sket en stigning i de individualiserede former for politisk aktivitet. Politiske fællesskaber vælges til og fra, og tilknytningen forventes ikke at vare hele livet (kapitel 4 & 10). På nogle områder begrundes politiske beslutninger i dag oftere med henvisning til den enkelte borgers egeninteresse end med henvisning til fællesskabet eller samfundets bedste (kapitel 14).

Heraf følger imidlertid ikke, at borgerne orienterer sig snævert efter egne interesser. Det er et gennemgående mønster i danske vælgerundersøgelser, at danskerne er „gode samfundsborgere“, der også orienterer sig mod fællesskabets interesser. De er villige til at bære byrder, når det er økonomisk „nødvendigt“, og når det vel at mærke kan ske på solidarisk vis (kapitel 4). Individualisering kan godt samleve med solidaritet.

Der er heller ingen tendenser i retning af, at den høje tilslutning til velfærdsstaten er skrumpet gennem årene. Generelt er der en næsten undtagelsesløs opbakning bag udgifterne til velfærdsstatens universelle ydelser: sundhedsvæsenet, uddannelsessystemet, børneinstitutionerne, folkepensionen og hjemmehjælpen. Og der er fortsat stor opbakning bag udgifterne til dagpenge og kontanthjælp (Goul Andersen, 1998). Der er således kun få tegn på, at den øgede velstand og ønskerne om større autonomi har eroderet solidariteten med de svage. Hvilket dog ikke udelukker faren for, at de kan blive „glemt“ i den politiske proces.

#### MEDIERNE

Som ovenfor omtalt er der gennem de senere år sket en medialisering af det politiske liv, hvorved forstås, at den politiske kommunikation i stigende grad foregår på først og fremmest de elektroniske mediers betingelser. Der kunne derfor også være grund til at frygte, at befolkningen ville være lette ofre for mediernes manipulationer. Louise Phillips og Kim Schrøder (2004) har imidlertid vist, at dette ikke er tilfældet. Selvom der er forskel på den måde, hvorpå den veluddannede og den mindre veluddannede del af befolkningen bruger medierne, er begge grupper generelt velorienterede om, hvad der foregår politisk og kulturelt i samfundet, og de formår at forholde sig kritisk til den medieskabte virkelighed. De besidder en omfattende viden, som de kan trække på, når de skal tilegne sig mediernes informationer, og de har en veludviklet forståelse for de æstetiske og retoriske virkemidler, som medierne tager i anvendelse (kapitel 12).



I takt med, at specielt nyhedsformidlingen i tv er blevet mere selvstændiggjort i forhold til kilder og ejere, mere fortolkende og meningsskabende, er også befolkningens evne til at indgå i en kritisk dialog med medierne blevet øget. Man tror ikke på hvad som helst, og man er vidende om, at medierne har foretaget deres egen vinkling af historierne.

#### UNDERVURDERER POLITIKERNE VÆLGERNE?

I det store hele kan man konkludere, at bevidstheden har kunnet følge med til de forholdsvis store ændringer, der er sket i det danske samfund i de seneste årtier. Hverken globaliseringen eller udviklingen fra industrisamfund til informationssamfund har efterladt en magtesløs befolkning. De danske borgere har fået flere ressourcer, de er mere handledegtige og har større selvtilid end tidligere. De er politisk interesserede, de har forholdsvis stor politisk tillid, men de er samtidig uden større respekt for autoriteterne og kritiske over for de konkrete myndighedsindehavere. Magtdistancen er blevet mindre.

Her skal man dog erindre, at denne positive beskrivelse gælder befolkningen som helhed. Der findes stadigvæk borgere i Danmark, der er politisk marginaliserede, som mangler politisk selvtilid, og som har en dyb mistillid til politikere og andre myndigheder. Der findes også grupper, der ikke besidder de nødvendige ressourcer til at kunne handle politisk, hvis deres interesser bliver trådt for nær.

De største identitetsmæssige spændinger eller modsætninger knytter sig til udviklingen i EU og til indvandringen. Den danske befolkning oplever sig i stigende grad som en del af Europa, men oplever samtidig magtesløshed over for EU's institutioner. Der er større åbenhed over for, at Danmark skal blande sig i konflikter i den store verden, men samtidig er der også frygt for selv at blive løbet over ende af fremmede kulturer. Frygten for globaliseringen er nok det mest foruroligende træk i beskrivelsen. Her er der dog i betydeligt omfang tale om et generationsproblem. Afvisningen og bekymringerne er mere omfattende i den ældre generation end i den yngre.

Hovedindtrykket er en befolkning med stor politisk kompetence og forholdsvis ringe respekt for autoriteter. Det er en befolkning, der kan selv og vil selv. Måske er problemet snarere, at politikernes bevidsthed halter bagefter i forhold til vælgernes. Antropologer fortæller os, hvordan der blandt mange af folketingsmedlemmerne er en forestilling om, at de fleste almindelige mennesker ikke interesserer sig for politik, „at de vil gå hjem, hvis de skal vente mere end ti minutter for at afgive deres demokratiske stemme“

(Fadel, 2002: 89). Mange folketingsmedlemmer er af den opfattelse, at vælgerne ikke kan overskue de overordnede perspektiver, at de ikke har tillid til politikerne, at de primært tænker på at varetage deres egne interesser, og at de har svært ved at acceptere nedskæringer og forandringer. Det ser ud til, at der i Christiansborg-kulturen ligger en tendens til at undervurdere vælgerne. Derfor tales der i valgkampene også ofte ned til vælgerne, komplicerede problemstillinger bliver reduceret til slagord og politisk uenighed til personspørgsmål.

## FOLKESTYRETS TILSTAND

De konklusioner, der er blevet draget i denne gennemgang af magtforholdene og demokratiet i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede og af de ændringer, der er sket i den forudgående periode, har været forholdsvis positive. Det er faktisk gået forbavsende godt. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Først og fremmest fremstår den danske befolkning som både ressourcestærk og handleedygtig.

Vi har undervejs punkteret en række af de forfaldsmyter, som flourerer i den offentlige debat. Befolkningens politiske deltagelse er ikke mindsket, og deltagelsesdemokratiet er ikke blevet afløst af et passivt tilskuerdemokrati. Derimod er der sket et skift fra kollektive til mere individualiserede deltagelsesformer. Afstanden mellem folket og eliten ser ikke ud til at være blevet større end tidligere, snarere tværtimod. Det har stort set været muligt at bevare den komparativt set høje grad af økonomisk og social lighed, der længe har karakteriseret Danmark. De politiske partier er svækkede og dermed også deres evne til at fungere som bindeled mellem befolkning og magthavere, men de synes at have fundet en ny stabilitet med færre medlemmer. Medierne har fået en større betydning for det politiske liv og sætter i stigende grad betingelserne for den politiske kommunikation, men medierne har ikke taget magten fra hverken folket eller de folkevalgte. Folketinget er sammenlignet med de andre nationale politiske institutioner styrket snarere end svækket. Det gælder dog ikke i forhold til EU, hvor en stadig stigende del af Folketingets lovgivning sker i form af tilpasning til EU's bestemmelser.

Det er også en myte, at den økonomiske globalisering har øget den økonomiske ulighed eller fjernet grundlaget for den danske variant af velfærdsstaten. Til gengæld har de voldsomt stigende transnationale kapitalbevæ-

gelses vanskelig- eller umuliggjort kontrollen over udlandsgælden, ligesom det kan være vanskeligt nationalt at kontrollere de store – herunder også danske – virksomheder, der i stigende grad opererer på tværs af landegrænser.

Samfundet har været igennem store ændringer, og mangt og meget er anderledes – i nogle henseender meget anderledes – end før. Men ikke alle ændringer kan opfattes som demokratiske tilbageskridt, snarere tværtimod. Hvis vi anlægger en historisk og komparativ vinkel, må vi sige, at det er gået langt bedre, end man kunne frygte.

I slutningen af 1970'erne var det både indenlandsk og udenlandsk opfattelsen, at Danmark havde store uløste politiske og økonomiske problemer: Det klassiske partisystem var i opløsning, partiernes medlemstal faldt, græsrodsaktiviteterne blomstrede og bragte anarki og uforudsigelighed til det politiske liv, de mange nye partier gjorde folketingsarbejdet kaotisk og uforudsigeligt, og organisationerne havde reduceret Folketinget til et gummi-stempel for beslutninger taget i det korporative system. Dertil kom, at økonomien var ude af kontrol, udlandsgælden voksede, og vi forbrugte mere, end vi producerede. Den offentlige sektor voksede ukontrolleret med et tilsvarende stigende skattetryk som resultat. Politikerne havde helt mistet styringen med udviklingen. I dag synes vi i mange henseender at have nærmet os en ny ligevægt: Partierne og partisystemet er stabiliseret, økonomien er i balance, og velfærdsstatens vækst under kontrol, styringen er genoprettet, og det viste sig, at man godt kunne få det politiske liv til at fungere med en mere aktivistisk befolkning. Med den stigende økonomiske globalisering har der imidlertid vist sig nye udfordringer, som kun vanskeligt kan løses nationalt.

Til gengæld er politikernes styringsambitioner steget med årene, og hermed er der også skabt en stigende afstand mellem politikernes styringsambitioner og deres styringsmuligheder. Det bidrager til en oplevelse af styringssvigt og af „et reelt tab af demokratisk indflydelse“.

At det i mange henseender er gået godt og i mange henseender bedre end forventet, er ikke nogen selvfølge. Det er et resultat af de politiske valg, der er foretaget gennem de seneste 20-25 år, og de kan omgøres igen gennem nye politiske valg. Den høje grad af økonomisk og social lighed er et resultat af den danske velfærdsstats stærkt omfordelende karakter, som ikke synes at skulle komme under økonomisk pres, men kan komme under politisk pres, f.eks. hvis der opstår et stærkt sammenfald mellem etniske og sociale skel – eller på grund af mere eller mindre tilsigtede effekter af politis-

ke beslutninger. Den betydelige lighed i politisk deltagelse er et resultat af de store klassebaserede bevægelsers aktivitet i det 20. århundrede og kan sættes over styr som følge af den stigende individualisering og de stigende uddannelseskraV. Overførsel af kompetence til EU indeholder truslen om et demokratisk underskud, hvis det ikke lykkes at øge opmærksomheden, deltagelsen og oplevelsen af indflydelse blandt almindelige borgere.

At udviklingen overvejende har været af positiv art, indebærer heller ikke, at alting er gået godt eller godt nok. Hvis vi holder beskrivelsen af forholdene op imod de demokratiske idealforestillinger, er konklusionen knap så flatterende. Der findes fortsat betydelige sociale skel i det danske samfund, uanset om de i nogen grad har ændret karakter. De klareste skel går i dag mellem de velbærgede og de socialt marginaliserede og mellem majoritetsbefolkningen og de etniske minoriteter. Hvor stigende valgfrihed og respekt for den enkeltes autonomi er det dominerende princip i statens relationer til de første grupper, indgår der langt mere tvang og disciplinering i relationen til de sidste. På en række områder består der også fortsat klare skel mellem mænd og kvinder, mest udpræget når vi nærmer os de mere magtfulde positioner i det danske samfund. Den politiske deltagelse i Danmark er omfattende, men ikke på alle områder, og der er tegn på, at vi i stigende grad kommer til at opleve en uddannelsesbaseret skævhed i deltagelsen. Det politiske livs retliggørelse og den større vægt på individuelle rettigheder medvirker til at øge retssikkerheden og kan være et nyttigt redskab i undertrykte gruppers kamp for ligestilling, men det medfører også en bekymrende forskydning af magtudøvelse fra politik til jura.

Målt i forhold til et ideal om en oplyst offentlig debat er der store mangler i reglerne om offentlighed og åbenhed i både lovgivningsprocessen og forvaltningen, og udviklingen ser ikke ud til at gå den rigtige vej. Massemediernes adgangs- og indholds krav er blevet styrende for den politiske kommunikation, hvilket udgør en trussel for kvaliteten af den politiske proces. Beslutningsprocesserne er blevet mere kaotiske: Mange politiske beslutninger præges af, at politikerne reagerer som lemminger på enkeltsager, og indimellem er det medierne, der agerer lemminger. Andre politiske beslutninger er præget af, at de meget store og stærke interesseorganisationer – og indimellem også virksomheder – har en uigennemskuelig indflydelse på de politiske beslutninger. At vi har fået en mere mediekritisk befolkning forhindrer ikke, at det billede af de politiske processer, som formidles til befolkningen, ofte er forvrænget og mangelfuldt og derfor er et dårligt udgangspunkt for politisk

stillingtagen. Pluralismen er ikke så omfattende, som vi nogle gange vil gøre den til.

I lyset heraf er det vigtigt at erindre sig, at vi i betydeligt omfang selv bestemmer. De politiske handlemuligheder er omfattende. Både de kvaliteter og mangler, der er beskrevet ovenfor, er altovervejende et resultat af politiske valg.

## LITTERATUR

- Adamsen, Billy (1998). *En enkelt sag – en tanke om enkeltsager og politik*. København: Fremad.
- Adema, Willem (1999). *Net Social Expenditures*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 39. Paris: OECD.
- Adema, Willem (2002). *Net Social Expenditures*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 39. 2nd ed. Paris: OECD.
- Albrekt Larsen, Christian (2003). „Økonomiske incitamenter, søgeadfærd og integration på arbejdsmarkedet“, pp. 129–173 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2003). „Konjunktur- og strukturparadigmet i 1990'ernes velfærdspolitik“, pp. 75–98 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Albæk, Erik (1999). „The Never Ending Story? HIV and the Blood Supply in Denmark“, pp. 161–189 i Ron Bayer & Eric Feldman (eds.). *Blood Feuds: AIDS, Blood and the Politics of Medical Disaster*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Eksperter i mediernes. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Albæk, Erik & Olaf Rieper (2002). „Evaluation in Danish Governance“, pp. 27–46 i Jan-Erik Furu-bo, Ray C. Rist & Rolf Sandahl (eds.). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Andersen, Helge (1970). *Hvem ejer Danmark nu?* København: Fremad.
- Andersen, Helge & Lennart Weber (1985). *Magtens mange mænd*. København: Fremad
- Andersen, Johannes (2000). „Borgerne og det lokale styre“, pp. 25–46 i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe & Johannes Andersen (red.). *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, Johannes & Ole Borre (2003). „Synet på den demokratiske proces“, kapitel 24 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politiske forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systime.
- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Andersen, Johannes & Jørgen Goul Andersen (2003a). „Køn, alder og uddannelse: De unge mænds sejr“, kapitel 12 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systime.
- Andersen, Johannes & Jørgen Goul Andersen (2003b). „Klassernes forsvinden og arbejderbevægelsens kollaps“, kapitel 13 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systime.
- Andersen, Mikael Skou & Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*. Harlev: Niche.
- Andersen, Torben M. (2002). „Internationalisering og velfærdssamfund“. *Politica*, 34, 1:24–37.

- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (2000). „Impulser, forandringer og aktører: Et strejftog gennem offentlige organisationer“, pp. 53–86 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Antonsen, Marianne, Carsten Greve & Torben Beck Jørgensen (2000). „Teorier om forandring i den offentlige sektor“, pp. 17–52 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Asp, Kent (1986). *Måktiga massemedier*. Stockholm: Akademitratur.
- Asplund, Gunnar m.fl. (1931). *acceptera*. Stockholm.
- Bach, Henning Bjerregård (1999). *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 99:12.
- Bach, Henning Bjerregaard & Ivan Harsløf (2001). *Kontanthjælpsmodtagernes forhold – aktivering og arbejdsudbud*. Arbejdsrapport 2001:5. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). „Two Faces of Power“. *American Political Science Review*, 56:947–955.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bang, Henrik & Eva Sørensen (1999). „Hverdagsmagerne – en udfordring til demokratiet og til samfundsforskningen“, pp. 92–112 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Barn i vente. Graviditet, fødsel, spædbarnspleje* (1990). Sundhedsstyrelsens vejledning til gravide. København: Sundhedsstyrelsen.
- Barnes, Samuel, Max Kaase m.fl. (1979). *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Barr, Nicholas (2001). *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartelson, Jens (2001). *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Basse, Ellen Margrethe (1997). *Affaldslovgivningen – et samspil mellem miljø- og konkurrenceret*. København: Gadjuara.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Beck Jørgensen, Torben (1981). *Når staten skal spare*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Beck Jørgensen, Torben (1986). *Magtens spejl. Myndighed og borger i skønlitteraturen*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Beck Jørgensen, Torben (1994). „Administrationspolitik: Indhold, form og institutionalisering“, pp. 107–118 i Marius Ibsen, Peter Lorentz Nielsen & Bent Schou (red.). *Folkestyre og forvaltning. Festskrift i anledning af Nordisk Administrativt Forbunds 75 års jubilæum*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben (2003a). „Forvaltningsinternationalisering i dag. En oversigt over former og udbredelse“, pp. 95–127 i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, Torben (2003b). „Konturerne af en offentlig identitet. Varige og foranderlige træk“, pp. 240–260 i Torben Beck Jørgensen (red.). *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Beck Jørgensen, Torben & Hanne Nexø Jensen (1992). „Moderne myndigheder? Generel profil af danske direktorater, styrelser og statslige institutioner“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 73, 2:103-129.
- Beck Jørgensen, Torben & Kurt Klaudi Klausen (red.). (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, Torben & Poul Erik Mouritzen (2001). *Udgiftpolitik og budgetlægning*. Århus: Systime.
- Beck Jørgensen, Torben & Karsten Vrangbæk (2003). *Forandringer i ledelse, styring og organisation i offentlige organisationer*. Århus: Magtudredningen.
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. (dansk oversættelse *Risikosamfundet*. København: Hans Reitzels Forlag.)
- Bekæmp Tuberkulosen* (1946).
- Bell, Daniel (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Bendix Jensen, Jan & Sanne Lund Clement (2003). „Marginalisering og medborgerskab“, pp. 276-293 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Bentzon, Karl Henrik (1988a). „Moderniseringsprogrammets historie“, pp. 17-36 i Karl Henrik Bentzon (red.). *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bentzon, Karl Henrik (1988b). „Forvaltningsreformer i den offentlige sektor“, pp. 37-72 i Karl Henrik Bentzon (red.). *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Beretning nr. 6 (1997). *Beretning fra Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark*.
- Berg, Rikke (2000). „Forestillingen om Den „gode“ politiker“, pp. 79-93 i Peter Dahler-Larsen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*. København: Odense Universitetsforlag.
- Betz, Hans-Georg (1994). *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Betz, Hans-Georg (2001). „The Two Faces of Radical Right Wing Populism in Western Europe“. *Review of Politics*, 55, 4:663-685.
- Betænkning 1320 (1996). *Medierne i demokratiet*. København: Statens Information.
- Betænkning 1354 (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. København: Statens Information.
- Betænkning 591 (1970). *Betænkning vedrørende den fremtidige skolelægeordning*. Afgivet af det af undervisningsministeriet den 6. oktober 1965 nedsatte udvalg. København.
- Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes & Patrick Weller (eds.) (2003). „Traditions of Governance. History and Diversity“. *Public Administration*, 81, 1.
- Bille, Lars (1997). *Partier i forandring. En analyse af danske partiorganisationers udvikling 1960-1995*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bille, Lars (2003a). „Den danske partimodels forfald?“, pp. 9-27 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bille, Lars (2003b). „Hvem er medlemmerne?“, pp. 28-47 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bille, Lars & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Birch Sørensen, Peter (2003). „Det norske skatteudvalgs reformforslag – baggrund og kommentarer“. *Tidsskriftet Skat*, april, pp. 36-43.
- Bison, H. (1978). *Det frie ords bestyrelse*. København: Demos.
- Bjørklund, Tor & Jørgen Goul Andersen (2002). „Anti-Immigration Parties in Denmark and Norway: The Progress Parties and the Danish People's Party“, pp. 105-134 i Martin Schain, Aristide



- Zolberg & Patrick Hossay (eds.). *Shadows Over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Bjørn, Claus (1998). *Den gang Danmark blev moderne – eller historien om den virkelige danske utopi*. København: Fremad.
- Bjørn, Claus & Carsten Due-Nielsen (2003). *Dansk Udenrigspolitik historie. Bind 3: Fra helstat til nationalstat*. København: Gyldendal.
- Bjørn, Niels Henning (2003). *Indenfor – udenfor*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 03:02.
- Blom-Hansen, Jens (1996). „Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?“ *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 77:285–305.
- Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Århus: Politica.
- Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Blå Bog*. København: Kraks Forlag.
- Bogason, Peter (2001). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*. Århus: Systime.
- Boje, Per & Morten Kallestrup (2003). *Marked, erhvervsliv og stat*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Bonoli, Giuliano (2003). „Two Worlds of Pension Reform in Western Europe“. *Comparative Politics*, 35, 4:399–416.
- Borchorst, Anette (1999). „Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat“, pp. 113–132 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Borchorst, Anette (2002). „Længere barsel på den politiske dagsorden“, pp. 101–114 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set. Festskrift til Lise Tøgeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901–2002*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette, Ann-Dorte Christensen & Birte Siim (2002). „Diskurser om køn, magt og politik i Skandinavien“, pp. 247–266 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Borevi, Karin (1998). „Svensk invandrarpolitik under (om)formulering“. *Politica*, 30, 2:168–183.
- Borre, Ole (1995). „Old and New Politics in Denmark“. *Scandinavian Political Studies*, 18, 3:187–205
- Borre, Ole (2003a). „To konfliktdimensioner“, kapitel 11 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systime.
- Borre, Ole (2003b). „Et kritisk valg?“, kapitel 5 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systime.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1999). „Det teoretiske grundlag for valgundersøgelsen 1998“, pp. 273–281 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen. *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Bourdieu, Pierre (1986). „The Forms of Capital“, pp. 241–258 i John Richardson (ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Brandt, Preben (2000). *Hjemløshed og psykisk lidelse i Danmark*. Arbejdsrapport. København: Projekt Udenfor.

- Braverman, Harry (1974). *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press.
- Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson, Nils & Kerstin Sahlin-Andersson (1998). „Att skapa organisationer“, pp. 61–98 i G. Ahrne (red.). *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Bruun, Finn (1997). „New Public Management: Diskussionstemaer og spændinger“. *Politica*, 29, 3:237–243.
- Bruun, Finn (2000). „Den professionelle forvaltning: fra embede til arbejde“, pp. 193–220 i Peter Bogason (red.). *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bruun, Finn (2002). „Fra råd til råd: Et lærestykke om kommunalpolitiske interesser“, pp. 20–46 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.). *Kommunale patologier*. Århus: Systeme.
- Buch, Roger (2001). *Kommunalvalgene i perspektiv*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buch Jensen, Roger (1997). „Lokallisterne: En truet art?“, pp. 342–353 i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Buch Jensen, Roger (2000). *Lokale partiorganisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bundsgaard, Inge (2000). „Statlig lokalforvaltning og kommunalt selvstyre“, pp. 842–890 i Ditlev Tamm (red.). *Dansk forvaltningshistorie I. Fra middelalderen til 1901*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Børner, Tobias (1997). *Om hjemløshed: Begreber, typer, tal og metoder*. Arbejdsrapport, Socialforskningsinstituttet maj.
- Camillieri, Joseph A. & Jim Falk (1992). *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar.
- Carle, Jon & Ilse Julkunen (red.) (1997). *Arbetslöshetens villkor – om ungdom, arbetslöshet och marginalisering i 1990-talets Norden*. Nord 1997:19. København: Nordisk Ministerråd.
- Carstens, Annette (2002). „„Motivation“ i visitationsamtaler på aktiveringsområdet“, pp. 28–60 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Castells, Manuel (1996). *The Information Age: Economy Society and Culture. Vol. I. The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, Manuel (1998). *The Information Age: Economy Society and Culture. Vol. III. End of Millennium*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cerny, Philip G. (1999). „Globalization and the Changing Logic of Collective Action“, pp. 111–142 i Charles Lipson & Benjamin J. Cohen (eds.). *Theory and Structure in International Political Economy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Christensen, Ann-Dorte (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). „Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden at manipulere dem“. *Politica*, 22, 4:422–441.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). „Hvorfor medarbejderne har stor indflydelse på deres arbejdsplads, og hvorfor den er særlig stor i det offentlige“. *Politica*, 29, 4:385–396.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999). „Statslige selskaber og privatisering“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80, 3:175–199.

- Christensen, Jørgen Grønnegård (2000). „The Dynamics of Decentralization and Recentralization“. *Public Administration*, 78, 2:389-408.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003a). „Den fleksible og robuste forvaltning“, pp. 57-94 i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003b). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (1999). *Politik og forvaltning*. Århus: Systime.
- Christiansen, Flemming (2003). „Loosened Ties? Changing Relations between Political Parties and Interest Organizations in Denmark 1923-2000“. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Christiansen, Niels Finn (1992). „Folkets danskhed 1864-1920“, pp. 153-190 i Flemming Lundgreen-Nielsen (red.). *På sporet af dansk identitet*. København: Spektrum.
- Christiansen, Peter Munk (1993). *Det frie marked – den forhandlede økonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Christiansen, Peter Munk (1996a). „Denmark“, pp. 29-102 i Peter Munk Christiansen (ed.). *Governing the Environment. Policy, Politics, and Organization in the Nordic Countries*. København: Nordic Council of Ministers, Nord 1996: 5.
- Christiansen, Peter Munk (1996b). „Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer“. *Politica*, 28, 3:271-285.
- Christiansen, Peter Munk (1998). „Nyere idealer om ledelse og organisation i den offentlige sektor“, pp. 283-296 og 353-354 i Birthe Hansen & Carsten Jensen (red.). *Grundbogen i statskundskab*. København: Akademisk Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (1999a). „De er ikke som de andre: De kommunale organisationer“, pp. 143-150 i Peter Dahler-Larsen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*. København: Odense Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk (1999b). *Ej blot til pynt? Om budgetters politik og politikernes budget*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk (1999c). „Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration“, pp. 146-162 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk (2004). „Welfare Expenditure. Is the Welfare State Manageable?“, i Erik Albæk, Leslie Eliason, Asbjørn Nørgaard & Herman Schwartz (eds.). *The Danish Welfare State*. Århus:Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003a). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003b). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003c). „Positionel magt – om at slutte fra at være (til stede) til at have og til at gøre“, pp. 177-189 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interest in Denmark and Norway“. *Scandinavian Political Studies*, 22, 3:195-220.

- Christiansen, Peter Munk & Lise Togeby (red.) (2003a). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Lise Togeby (2003b). „Institutionernes magt“, pp. 204–214 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik (2000). „Den udvidede forvaltning“, pp. 21–65 i Peter Bogason (red.). *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Clausen, Bente (2002). „Motorvejen fra Beirut (Palæstinenser-sagen)“, pp. 742–770 i Erik Valeur, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin & Arne Gaardmand (red.). *Magtens bog*. København: Aschehoug.
- Clement, Sanne Lund (2001). „Førtidspensionisternes sociale medborgerskab“, pp. 81–106 i Jørgen Goul Andersen & Per H. Jensen (red.). *Marginalisering, integration, velfærd*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Cohen, Bernard (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cohen, Josua, James March & Johan P. Olsen (1972). „A Garbage Can Model of Organizational Choice“. *Administrative Science Quarterly*, 17:1–25.
- Coninck-Smith, Ning de & Bengt Sandin (2004). „Childhood and the European Welfare States“, i *The International Encyclopaedia of the History of Childhood*. New York: Macmillan New York (under udgivelse).
- Converse, Philip E. (1964). „The Nature of Belief Systems in Mass Publics“, pp. 206–261 i David E. Apter (ed.). *Ideology and Discontent*. New York: The Free Press.
- Cook, Timothy E. (1998). *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (1957). „The Concept of Power“. *Behavioral Science*, 2:201–205.
- Dahl, Robert A. (1958). „A Critique of the Ruling Elite Model“. *American Political Science Review*, 52:463–469.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1979). „Procedural Democracy“, pp. 97–133 i Peter Laslett & James Fishkin (eds.). *Philosophy, Politics and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2003). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).
- Dahler-Larsen, Peter & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Dahlerup, Drude (2002). „Er ligestilling opnået? Ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige“, pp. 226–246 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1984). *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? Sammenhænge mellem retsudvikling og samfundsudvikling*. Århus: Akademisk Forlag.
- Dalton, Russel J. (1988). *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Western Germany and France*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Damgaard, Erik (1974). „Stability and Change in the Danish Party System over Half a Century“. *Scandinavian Political Studies, Yearbook*, 9:103–125.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1982). *Partigrupper, repræsentation og styring*. København: Schultz Forlag.
- Damgaard, Erik (2001). „Folketingsudvalgenes kontrol med regering og ministre“, pp. 89–116 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen – hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damsholt, Kirstine (1996). „Danskhed“, pp. 618–619 i *Den store danske encyklopædi*, bind 4. København: Gyldendal Leksikon.

- Danmarks Nationalbank (2002). *Danmarks udlandsgæld, 3. kvartal 2002*. København: Danmarks Nationalbank.
- Danmarks Nationalbank (2003a). *Danmarks udlandsgæld, 4. kvartal 2002*. København: Danmarks Nationalbank.
- Danmarks Nationalbank (2003b). *Finansiel statistik 1. kvartal 2003*. København: Danmarks Nationalbank.
- Danmarks Nationalbank (2003c). *Danmarks udlandsgæld, 2. kvartal 2003*. København: Danmarks Nationalbank.
- Danmarks Nationalbank (2003d). *Værdipapirstatistik marts 2003*. København: Danmarks Nationalbank.
- Danmarks Statistik (2002). *Befolkning og valg, Statistiske Efterretninger*, 2002: 13.
- Dansk selskab for almen medicin (2001). *Den motiverende samtale*. København: Dansk selskab for almen medicin.
- de Vreese, Claes H. (2003). *Framing Europe. Television News and European Integration*. Amsterdam: Aksant.
- Den store Sundhedsudstilling (1939)*.
- Det Europæiske Råd (2000). *Konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon 23-24. marts 2000*. [www.um.dk/udenrigspolitik/europa/raad/lissabon.asp](http://www.um.dk/udenrigspolitik/europa/raad/lissabon.asp) (for engelsk tekst, se <http://europa.eu.int>).
- Det økonomiske Råd (2001). *Dansk Økonomi. Efteråret 2001*. København: Det økonomiske Råd.
- Ehn, Billy, Jonas Frykman & Orvar Löfgren (1993). *Försvenskningen av Sverige. Det nationellas förvandlingar*. Stockholm: Natur och kultur.
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve (2002). „Introduktion til den offentlige sektor på kontrakt“, pp. 15-34 i Niels Ejersbo & Carsten Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsen.
- Elklit, Jørgen (1988). „'Den laveste Partiegoismes allerbrutaleste Fjæl'? Eller: Noget om valglovene i 1915 og 1920“, pp. 61-96 i Hans Chr. Johansen, Mogens N. Pedersen & Jørgen Thomsen (red.). *Om Danmarks historie 1900-1920. Festskrift til Tåge Kaarsted*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen (1997). „Valgsystemet: Teori og praksis“, pp. 17-33 i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Århus: Politica.
- Elklit, Jørgen (2002). „Valgdeltagelse og *split voting* på Store Valgdag, 20. november 2001“ pp. 85-100 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set. Festskrift til Lise Tøgeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen (2003a). *Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærreregler, analyseredskaber*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Elklit, Jørgen (2003b). „Rekrutteringen til de politiske partier“, pp. 47-72 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen & Roger Buch Jensen (1995). „De politiske partier og det lokale demokrati“. *Politica*, 27:418-435.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Elm Larsen, Jørgen, Nils Mortensen & Jens Peter Frølund Thomsen (2002). „Magtens mange facetter i mødet mellem system og klient“, pp. 185-97 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Elm Larsen, Jørgen & Ida Schultz (2001). „Marginale steder“, pp. 127-54 i Jørgen Goul Andersen & Per H. Jensen (red.). *Marginalisering, integration, velfærd*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Ervasti, Heikki (2002). „Psychological Distress among the Unemployed in Denmark and Finland. Economic Hardship and Sociability as Mediating Factors“. Paper presented at final conference: Unemployment, Early Retirement and Citizenship: Marginalisation and Integration in the Nordic Countries. Oslo, November.

- Esaiasson, Peter & Sören Holmberg (1996). *Representation From Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.
- Esmark, Anders (2003). „Europæiseringen“, pp. 72–99 i Hans Mouritzen (red.). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Esmark, Anders & Peter Kjær (2000). „Den sidste mediepolitik og den politiske journalistik“, pp. 25–59 i Ove K. Pedersen m.fl. (red.). *Politisk journalistik*. Århus: Forlaget Ajour.
- Espeli, Harald (2003). „Organiseringens makt. Næringslivets hovedorganisasjoner, deres politiske strategier og innflytelse gjennom 1900-tallet med hovedvekt på industrien“, pp. 187–263 i Sverre A. Christensen, Harald Espeli, Eirinn Larsen & Knut Sogner. *Kapitalistisk demokrati? Norsk næringsliv gjennom 100 år*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002). „Towards the Good Society, Once Again?“, pp. 1–25 i Gøsta Esping-Andersen, with Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, with Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta & Marino Regini (eds.) (2000). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- European Foundation (2002). *Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures* ([www.euro-found.ie/ComparativeStudies](http://www.euro-found.ie/ComparativeStudies)).
- Faber, Kim (2002). „Den sædvanlige kreds“, pp. 812–25 i Erik Valeur, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin & Arne Gaardmand (red.). *Magtens Bog*. København: Aschehoug.
- Fadel, Ulla Holm (2002). „„Christiansborg- og vælgervirkeligheden’ – to verdener i dansk politik?“, pp. 87–118 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Feldbæk, Ole (1991–92). *Dansk identitetshistorie. Bd. 1–4*. København: C.A. Reitzel.
- Fest, Joachim C. (1993). *Der Zerstörte Traum: Vom Ende des utopischen Zeitalters*. Berlin: Siedler.
- Finansministeriet (1980). *Budgetredegørelse 1980*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1992). *Valg af velfærd – konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringsredegørelse 1992*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1993). *Nyt syn på den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1994). *Serviceerklæringer. Oplysning til borgerne om offentlig servicekvalitet*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1996). *Budgetredegørelse 1996: Velfærdssamfundets veje. Tillæg om styringsformer*. København: Schultz.
- Finansministeriet (1998). *Borgerne og den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2000). *Finansredegørelse 2000*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002a). *Finansredegørelse 2002*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2002b). *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Floris, Toini S. & Charlotte Bidsted (1996). *Brugerbestyrelser på tværs – erfaringer fra kommuner og amter*. København: AKF-Forlaget.
- Folketingstidende (diverse år).
- Forebyggelsesrådet (1986). *Forebyggelse, hvorfor og hvordan*. København: Forebyggelsesrådet.
- Forebyggende sundhedsordninger for børn og unge. *Retningslinier* (1995). København: Sundhedsstyrelsen.

- Foss Hansen, Hanne (1999). „Den historiske arv – Danmark“, pp. 69-104 i Per Lægread & Ove Kaj Pedersen (red.). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Foss Hansen, Hanne (2000). „Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter“. *Politica*, 32, 3:245-261.
- Foucault, Michel (1979). *Disciplin and Punishment. The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books.
- Foucault, Michel (1982). „The Subject and Power. Why Study Power: The Question of the Subject. How Power is Exercised“, pp. 208-226 i Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. London: The Harvester Press.
- Foucault, Michel (1988). „Technologies of the Self“, pp. 16-49 i Luther H. Martin, Huck Gutman & Patrick H. Hutton (eds.). *Technologies of the Self*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Fridberg, Torben (1992). *De sociale udstødte*. Rapport 92:12. København: Socialforskningsinstituttet.
- Friis, Lykke (1999). „EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed“, pp. 280-299 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby og Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Reitzels Forlag.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.
- Förster, Michael F. (2000). *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers # 42. Paris: OECD.
- Gabriel, Oscar & Jan van Deth (1995). „Political Interest“, pp. 390-411 i Jan W. van Deth & Elinor Scarbrough (eds.). *The Impact of Values. Belief in Government vol. 4*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, Duncan & Serge Paugam (eds.) (2000). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrett, Geoffrey & Deborah Mitchell (2001). „Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD“. *European Journal of Political Research*, 39, 2:145-177.
- Gautié, Jérôme (2002). „The Impact of Labour Market Changes on Individual Life Courses and Trajectories: From Internal to Transitional Labour Markets“. Paper presented at international seminar: Recomposing the Stages in the Life Course. Paris, Maison des Sciences de l'Homme, June 5-6.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1992). *Transformation of Intimacy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Goul Andersen, Jørgen (1988). „Vælgerne holdninger til den offentlige udgiftspolitik“, pp. 145-190 i Karl Henrik Bentzon (red.). *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Goul Andersen, Jørgen (1990a). „Environmentalism, New Politics, and Industrialism: Some Theoretical Perspectives“. *Scandinavian Political Studies*, 13, 2.
- Goul Andersen, Jørgen (1990b). *Class Theory in Transition*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (1993a). „Politisk deltagelse i 1990 sammenlignet med 1979“, pp. 45-74 i Johannes Andersen, Ann-Dorte Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim & Lars Torpe (red.). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Århus: Systeme.
- Goul Andersen, Jørgen (1993b). *Politik og samfund i forandring*. København: Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1994). „Samfundsøkonomi, interesser og politisk adfærd“, pp. 15-136 i Eggert Petersen, Jørgen Goul Andersen, Jørgen Dalberg-Larsen, Knud Erik Sabroe & Bo Sommerlund

- (red.). *Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund*. Århus: Psykologisk Institut/Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (1996). „Marginalization, Citizenship and the Economy: The Capacities of the Universalist Welfare State in Denmark“, pp. 155-202 i Erik Oddvar Eriksen & Jørn Loftager (eds.). *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (1998). *Borgerne og lovene*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (1999). „Folket og eliterne. Om meningsdannelse på masse- og eliteniveau“, pp. 52-69 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). „Det lille demokrati. Nærdemokratiet i den offentlige sektor“, pp. 47-77 i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe & Johannes Andersen (red.). *Hvad folket magter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2002a). „Velfærd uden skatter: Det danske velfærdsmirakel i 1990'erne“. *Politica*, 34, 1:5-23.
- Goul Andersen, Jørgen (2002b). „De-standardisation of the Life Course in the Context of a Scandinavian Welfare Model: The Case of Denmark“. Paper Presented at International Seminar: Recomposing the Stages in the Life Course. Paris, Maison des Sciences de l'Homme, June 5-6.
- Goul Andersen, Jørgen (2002c). „Coping with Long-Term Unemployment: Economic Security, Labour Market Integration and Well-being. Results from a Danish Panel Study, 1994-1999“. *International Journal of Social Welfare*, 11, 2:178-190.
- Goul Andersen, Jørgen (2002d). „Danskernes deltagelse i foreningsliv og græsrodsbevægelser, 1979-2000“, pp. 198-228 i Flemming Mikkelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2002e). „Danskerne, Europa og det ‚demokratiske underskud‘. Den ‚stille revolution‘ i danskernes forhold til EU“, pp. 32-67 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2002f). „Medborgerskab og politisk deltagelse“, pp. 162-79 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratiske set. Festskrift til Lise Tøgeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2003a). „Arbejdsloshedens årsager og konsekvenser: Perspektiver og analysebehov“, pp. 13-41 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsloshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Goul Andersen, Jørgen (2003b). „EU og modstanden i Danmark“, pp. 82-104 i *Danmark 30 år i EU – et festskrift*. København: Gyldendal.
- Goul Andersen, Jørgen (2003c). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2003d). *Over-Danmark og under-Danmark?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2003e). „Velfærd, velfærd og indvandring. Vælgerne politiske dagsorden“, kapitel 9 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen (2003f). „Farligt farvand: Vælgerne holdninger til velfærdspolitik og skatter“, kapitel 18 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk Forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen & Jan Bendix Jensen (2002). „Employment and Unemployment in Europe: Overview and New Trends“, pp. 21-58 i Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot & Knut Halvorsen (2002). *Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship*. Bristol: Policy Press.



- Goul Andersen, Jørgen, Jan Bendix Jensen & Christian Albrekt Larsen (2003). „Længerevarende ledige i 1994 og 1999“, pp. 99–128 i Jørgen Goul Andersen (red.). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Goul Andersen, Jørgen & Tor Bjørklund (1990). „Structural Changes and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway“. *Acta Sociologica*, 33, 3:195–217.
- Goul Andersen, Jørgen & Ole Borre (red.) (2003). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen, Jacob A. Buksti og Kjell Eliassen (1980). „Deltagelsesmønstre og politisk mistillid“, pp. 208–253 i Erik Damgaard (red.). *Folkets veje i dansk politik*. København: Schultz.
- Goul Andersen, Jørgen & Jens Hoff (2001). *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Houndsmills & New York: Palgrave.
- Goul Andersen, Jørgen (red.) med Christian Albrekt Larsen & Jan Bendix Jensen (2003). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.
- Goul Andersen, Jørgen & Sigrid Rossteutscher (2003). „Citizen Action on a Smaller Scale“. Paper præsenteret ved konference om Citizenship, Involvement, Democracy, Edinburgh, 27–29 marts.
- Goul Andersen, Jørgen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (red.) (2000). *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Anders Westholm (2002). „Political Involvement“. Paper præsenteret ved konference om Citizenship, Involvement, Democracy, Madrid, 14.–17. november.
- Graubard; Stephen R. (ed.) (1986). *Norden – The Passion for Equality*. Oslo: Universitetsforlaget. *Graviditet og rygning*. Uden udgiver og år.
- Green-Pedersen, Christoffer (2003). „Still There But for How Long?: The Counter-Intuitiveness of the Universal Welfare Model and the Development of the Universal Welfare State in Denmark“. *CCWS Working Paper*, Aalborg University.
- Gregersen, Ole (2000). „Organisationsforandring i kommunale socialforvaltninger“, pp. 215–239 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2000). „Skabelsen af en aktiv forvaltningspolitik for statslige selskaber og privatisering“, pp. 87–116 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Grønmo, Sigmund & Trond Løyning (2003). *Sociale netværk og økonomisk makt. Overlappende styremedlemskab melleom norske bedrifter 1970–2000*. Oslo: Fakkbokforlaget.
- Guéhenno, Jean-Marie (1995). *The End of the Nation State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen, & Øyvind Østerud (2002). *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal.
- Gundelach, Peter (1980). *Græsrodder er seje!* Århus: Forlaget Politica.
- Gundelach, Peter (2002a). *Det er dansk*. København: Hans Reitzels forlag.
- Gundelach, Peter (2002b). „Værdiopløsning eller værdiforandring“, pp. 44–75 i Peter Gundelach (red.). *Danskernes værdier 1981–1999*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gaasholt, Øystein & Lise Togeby (1995). *I syv sind. Danskernes holdninger til flytninge og indvandrerne*. Århus: Forlaget Politica.

- Haarder, Mikkel & Kristian Lyk-Jensen (2000). „Styring af de danske jernbaner gennem 150 år“, pp. 241-273 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Halman, Loek (1996). „Individualism in an Individualizing Society?“ *International Journal of Comparative Sociology*, 37:195-214.
- Halman, Loek & Josette Gevers (1997). „Exploring Individualism in Europe“. *WORC paper 97.07.001/1*. Tilburg: Tilburg University.
- Halskov, Lars (2002). „Det magtfulde netværk“, pp. 344-55 i Erik Valeur, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin & Arne Gaardmand (red.). *Magtens Bog*. København: Aschehoug.
- Halvorsen, Knut (1994). *Arbejdsløshed og arbejdsmarginalisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hammar, Tomas (1990a). „The Civil Rights of Aliens“, pp. 74-93 i Zig Layton-Henry (ed.). *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Hammar, Tomas (1990b). *Democracy and the Nation State*. Aldershot: Avebury.
- Hansen, Birthe (2002). „Europas statskomposition“, pp. 61-74 i Torben Beck Jørgensen & Kurt Klau-di Klausen (red.). *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hansen, E. Damsgaard, Kaj Kjærsgaard & Jørgen Røsted (1988). *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Hansen, Ejvind Damsgård (1998). *Europæisk økonomisk historie. Fra Merkantilisme til Maastricht. Bind 2*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Hansen, Finn Kenneth (1996). *Væresteder for socialt udstødte*. København: CASA.
- Hauser, Richard & Brian Nolan (2000). „Unemployment and Poverty: Change over Time“, pp. 25-46 i Duncan Gallie & Serge Paugam (eds.). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hegeland, Hans (2002). „Den europæiske union og den nye nordiske parlamentarisme“, pp. 108-132 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Heidar, Knut & Jo Saglie (2002). *Hva skjer med partierne?* Oslo: Gyldendal Akdemisk.
- Hein Rasmussen, Søren (1997). *Sære alliancer. Politiske bevægelser i efterkrigstidens Danmark*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hein Rasmussen, Søren (2002). „Græsrodder, partier og demokrati“, pp. 81-98 i Flemming Mik-kelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Held, David & Anthony McGrew (2002). *Globalization / Anti-Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton (1999). *Global Transformations*. Cambridge: Polity Press.
- Henrichsen, Carsten (2003). „Offentlige værdier i retlig belysning. Fra retsstat og socialstat til mar-kedsstat eller miljøstat“, pp. 81-104 i Torben Beck Jørgensen (red.). *På sporet af en offentlig identi-tet. Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hermansen, Jan, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer*. Århus: Magtudredningen.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson & PerOla Öberg (1999). *Avkorporatisering och lobbyism*. Stockholm: SOU 1999:121.
- Hernes, Gudmund (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforla-get.
- Hirdman, Yvonne (1989). *Att lägga livet til rätta – studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Hirst, Paul & Grahame Thompson (1999). *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.

- Hirst, Paul & Grahame Thompson (2001). *Globalisering til debat*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hjarnø, Jan (1988). *Indvandrere fra Tyrkiet i Stockholm og København*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Hjarvard, Stig (1995). *Nyhedsmidlernes rolle i det politiske demokrati*. København: Medieudvalget.
- Hjarvard, Stig (1999a). „Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation“, pp. 30-51 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hjarvard, Stig (1999b). *TV-nyheder i konkurrence*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hoff, Jens (1993). „Medborgerskab, brugerrolle og magt“, pp. 75-106 i Jørgen Goul Andersen, Ann-Dorte Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim & Lars Torpe (red.). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systeme.
- Hoff, Jens (2003). „Informationssamfundets udfordringer til magtanalysen“, pp. 132-148 i Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Holmberg, Sören (2000a). „Issue Agreement“, pp. 155-179 i Peter Essaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University.
- Holmberg, Sören (2000b). *Välja parti*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holst Jørgensen, Birte (2002). „Grænseoverskridende samarbejde i det dansk-tyske grænseland“, pp. 87-99 i Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Holzacker, Ronald (2002). „Nationale parlamenter i den europæiske union. En model til komparativ vurdering af demokratiske kontrolbeføjelser“, pp. 83-107 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Horn, Line (2002). *Mangfoldighed eller konformitet*. Speciale, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hornbech, Birthe Rønn (1997). *Så gik der politik i det ...* København: Gyldendal.
- Hougaard, Jakob (2002). „Politikeren på scenen“, pp. 63-85 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørsvlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Husted, Leif, Helena Skyt Nielsen, Michael Rosholm & Nina Smith (2000). „Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark“. *CLS Working Paper 00-01*. Forthcoming in *International Journal of Manpower*.
- Ilkjær, Jørgen (2000). *Illerup Ådal*. Århus: Moesgård Museums Forlag.
- Indenrigsministeriet (1998). *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (2001). *Udlændinges integration i det danske samfund. Tænk tanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark*. København: Indenrigsministeriet.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ingvartsen, Oluf (1991). *Kommunalreformen i Danmark. Nye kommunale opgaver, planlægning og styring efter 1970*. København: Kommuneinformation.
- Ireland, Patrick R. (1994). *The Policy Challenge of Ethnic Diversity. Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Iversen, Torben & Thomas R. Cusack (2000). „The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?“. *World Politics*, 52, 2:313-349.
- Iversen, Torben & Anne Wren (1998). „Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy“. *World Politics*, 50, 4:507-546.

- Jahoda, Marie, Paul F. Lazarsfeld & Hans Zeisel (1933). *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community* (cit. 1972). London: Tavistock Publications.
- Järvinen, Margaretha, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jelved, Marianne (1999). „Politisk journalistisk – den ulidelige lethed“, pp. 13–23 i Erik Meier Carlsen, Peter Kjær & Ove K. Pedersen (red.). *Magt og fortælling. Hvad er politisk journalistisk?* Århus: Forlaget Ajour.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Jørgen Albæk (2001). „Folketinget og udenrigspolitikken“, pp. 117–146 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen – hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Ole B. (2002). „Mod et europæisk bymønster?“, pp. 226–240 i Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Thorkild Borup (1993). *Danskernes identitetshistorie. En antologi til belysning af danskerens selvforståelse*. København: C.A. Reitzel.
- Jenssen, Anders Todal (1993). *Verdivalg. Ny massepolitikk i Norge*. Oslo: Gyldendal Ad Notam.
- Jeppesen, Jens & Poul Meyer (1964). *Sofavælgerne*. Århus: Institut for Statskundskab/Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Johansson, Børre (1942). *Samfund og Hygiejne*. København: Forlaget Fremad.
- Jordan, Bill (1996). *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Jordan, Grant (2001). *Shell, Greenpeace and Brent Spar*. Houndsmills: Palgrave.
- Jordan, Grant & William Maloney (1997). *The Protest Business: Mobilizing Campaign Groups*. Manchester: Manchester University Press.
- Justitsministeriet (2003). *Kommenteret høringsoversigt vedrørende Forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven* (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet) af 24. april 2003.
- Juul, Søren (1992). *Yngre førtidspensionister*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 92:17.
- Jørgensen, Henning, Morten Lassen, Jens Lind & Morten Madsen (1993). *Medlemmer og meninger. Rapport over en spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af LO-fobundene*. Aalborg: Carma/LO.
- Katz, Richard S. & Peter Mair (1995). „Changing Models of Party Organization: The Emergence of the Cartel Party“. *Party Politics*, 1:5–28.
- Kern, Horst & Michael Schumann (1984). *Das Ende der Arbeitsteilung?* München: C.H. Beck.
- Kickert, Walter J.M. (1997). „Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American „Managerialism““. *Public Administration*, 75, 4:731–752.
- Kickert, Walter & Torben Beck Jørgensen (1995). „Introduction: Managerial Reform Trends in Western Europe“. *International Review of Administrative Sciences*, 61, 4:499–510.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown & Co.
- Kjær, Rasmus Steen (2002). „Journalisten som politisk aktør“, pp. 119–150 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Klaudi Klausen, Kurt (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag.
- Klaudi Klausen, Kurt & Torben Hviid Nielsen (1989). *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (1993). *Den danske stat i Europa*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Knudsen, Tim (1995). *Dansk statsbygning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2000). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systeme.
- Knudsen, Tim (2003a). „Fra Politicus til Politicus? Forvaltningsinternationalisering i historisk perspektiv“, pp. 37–56 i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (2003b). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim & Ditlev Tamm (2000a). *Dansk forvaltningshistorie, bd. 1*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim & Ditlev Tamm (2000b). *Dansk forvaltningshistorie, bd. 2*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Koch, Hal (1960/1945). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.
- Koch, Henning (2002). „Det europæiske statsfællesskab – et trojansk næbdyr“, pp. 68–82 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Koch, Lene (1994). „Det gode og det onde. Genetisk rådgivning og informeret samtykke“. *Tidsskrift for sygeplejeforskning*.
- Koch, Lene (1996). *Racehygiejne i Danmark 1920–56*. København: Gyldendal.
- Koch, Lene (2000). *Tvangsterilisation i Danmark 1929–67*. København: Gyldendal.
- Koch, Lene (2003). „Fosterdiagnostik og selvbestemmelse“. *Kronik. Politiken*, 4. maj.
- Kommunernes Landsforening (1999). *Bedre velfærd – flere valg*. København: Kommuneinformation.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Koopmanns, Ruud m.fl. (2003). *Contested Citizenship*, Chapter 5, under udgivelse.
- Koopmanns, Ruud & Paul Statham (1999). „Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches“. *Mobilization*, 4:203–221.
- Koopmanns, Ruud & Paul Statham (2000a). „Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach“, pp. 13–56 i Ruud Koopmanns & Paul Statham. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmanns, Ruud & Paul Statham (2000b). „Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims-making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany“, pp. 189–232 i Ruud Koopmanns & Paul Statham. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, Walter (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930–1995*. Århus: Magtudredningen.
- Kramhøft, Peter (2000). *Journalistik med omtanke*. Århus: Forlaget Ajour.
- Kristensen, Nete Nørgaard (2003). *Udfordringen af journalistikken i lyset af kildernes professionalisering – slinger i valse?* Ph.d.-afhandling indleveret ved Institut for Film- og Medievidenskab, Københavns Universitet.
- Kristensen, Niels Nørgaard (2003). *Billeder af magten – Portrætter af forståelser af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kristensen, Ole P. (1980). „Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 61, 4:80–102.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Krogh, Torben (1998). *Farvel til partierne – det politiske system under forvandling*. København: Gyldendal.
- Krogh, Tyge (2000). *Oplysningstiden og det magiske – henrettelser og korporlige straffe i 1700-tallets første halvdel*. København: Samleren.
- Krugman, Paul (1996). *Pop Internationalism*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kumar, Krishan (1980). *Prophecy and Progress*. London: Penguin Books.

- Kyvsgaard, Britta (2000). „Kriminalitet blandt etniske minoriteter“. *Social Forskning*, temanummer, december:69-77.
- Kaarsted, Tage (1973). *Påskekrisen 1920*. Århus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Kaarsted, Tage (1985). *Ove Rode som indenrigsminister*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso.
- Lange, Ole (1986). *Den hvide elefant. H. N. Andersen og ØK 1852-1914*. København: Gyldendal.
- Lange, Ole (1988). *Jorden er ikke større... H. N. Andersen, ØK og storpolitikken 1914-1937*. København: Gyldendal.
- Lange, Peter & Lyle Scruggs (2002). „Where Have All the Members Gone?: Globalization and National Labor Market Institutions“. *Journal of Politics*, 64, 1:126-153.
- Larsen, Axel (1931). „Nakskov Skolehygiejne i Købstæderne“. *Købstadsforeningens Tidsskrift*, 42:19-22.
- Larsen, Bøje (1985). *Styringstænkning – Er ledelse mulig?* København: Nyt Nordisk Forlag.
- Laursen, Søren (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Layton-Henry, Zig (1990). „The Challenge of Political Rights“, pp. 1-27 i Zig Layton-Henry. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Lewin, Leif (1971). *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Nordstedts.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Linde-Laursen, Anders (1991). „Er Sverige interessant ...? Om modernitet og hundrede års dansk-hed“, pp. 39-58 i Anders Linde-Laursen. *Nationella identiteter i Norden – ett fullbordat projekt?* Nordiska rådet.
- Lindermann, Gitte & Torben Beck Jørgensen (2003). „På besøg: typiske offentlige organisationer og deres værdier“, pp. 166-196 i Torben Beck Jørgensen (red.). *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan (1967). „Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction“, pp. 1-64 i Seymour Martin Lipset & Stein Rokkan (eds.). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
- Littlewood, Paul & Sebastian Herkommer (1999). „Identifying Social Exclusion: Some Problems of Meaning“, pp. 1-22 i Paul Littlewood with Ignace Glorieux, Sebastian Herkommer & Ingrid Jönsson (eds.). *Social Exclusion in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Loftager, Jørn (1999). „Fungerer den politiske offentlighed?“, pp. 13-29 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Lond, Rigmor M. (1999). „Effektivt demokrati? Dansk kommunal forvaltningspolitik i 1990'erne“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80, 4:303-319.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Lund, Anker Brink (1999). „Journalistroller i det redigerede samfund“. *Politica*, 31, 2:133-146.
- Lund, Anker Brink (2000). „De journalistiske fødekæder“, pp. 143-152 i Anker Brink Lund (red.). *Først med det sidste – en nyhedsuge i Danmark*. Århus: Forlaget Ajour.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lundgreen-Nielsen, Flemming (red.). (1992). *På sporet af dansk identitet*. København: Spektrum.
- Lundgren, Christina S. (1999). *Friskolerne som et markedssystem – fællesskab i konkurrence*. København: Speciale ved Institut for Statskundskab.

- Löfgren, Karl (2003). „Danske politiske partier og internet: Hvad skjuler sig bag hjemmesiden?“, kap. 7 i Jens Hoff (red.). *Danmark som informationssamfund*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Löfgren, Orvar (1991). „Att nationalisera moderniteten“, pp. 101-116 i Anders Linde-Laursen (red.). *Nationella identiteter i Norden – ett fullbordat projekt?* Nordiska rådet.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \*Martin, Cathie Jo (2003). *Activating Employers*. Århus: Aarhus Universitetsforlag. (Under udgivelse).  
[Dansk titel!]
- Martinussen, Willy (1973). *Fjerdedemokratiet*. Oslo: Gyldendal.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (1848). *Det kommunistiske manifest*. København: Tiden 1971.
- Matlary, Janne H. (2001). *Intervention for Human Rights in Europe*. London: Palgrave.
- May, John (1973). „Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity“. *Political Studies*, 21:135-151.
- McCombs, Maxwell E. & Donald L. Shaw (1972). „The Agenda-Setting Function of Mass Media“. *Public Opinion Quarterly*, 36:176-187.
- Micheletti, Michele (2003). *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action*. (Under udgivelse). New York: Palgrave.
- Michels, Robert (1911/1968). *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Introduction by Seymour Martin Lipset. New York: Free Press.
- Mikkelsen, Flemming (2002a). „Kollektive aktioner og politiske bevægelser i Danmark efter anden verdenskrig“, pp. 45-80 i Flemming Mikkelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mikkelsen, Flemming (2002b). „Protestaktioner og sociale bevægelser i Europa efter anden verdenskrig – teoretiske og empiriske aspekter“, pp. 17-44 i Flemming Mikkelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mikkelsen, Palle (1991). *Kommunalreformen i Danmark. Byrdefordelingsreformen*. København: Kommuneinformation.
- Mik-Meyer, Nanna (2002). „Omsorgens herredømme“, pp. 107-29 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mills, C. Wright (1956/2000). *The Power Elite*. London: Oxford University Press.
- Mishra, Ramesh (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mortensen, Frands (1975). *Ytringsfrihed og offentlighed: De hemmelige dokumenter fra Danmarks Radios afskedigelse af Erik Thygesen*. Århus: Modtryk.
- Mortensen, Nils & Jens Peter Frølund Thomsen (2003). „En jernnæve i fløjshandsken: Magt i mødet mellem velfærdssystem og klient“, pp. 101-116 i Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mosca, Gaetano (1883/1939). *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Mouritzen, Hans (2003a). „Sammenfatning, perspektiver og reform“, pp. 242-274 i Hans Mouritzen (red.). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mouritzen, Hans (red.) (2003b). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mouritzen, Hans, Anders Esmark, Kajsa Ji Noe Pettersson, Karsten Skjalm & David Munis Zepernick (2003). „Danske strategier – og magten over transnationaliseringen“, pp. 124-169 i Hans

- Mouritzen (red.). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mouritzen, Hans & Kajsa Ji Noe Pettersson (2003). „Den nære transnationalisering“, pp. 100-123 i Hans Mouritzen (red.). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik (1997). „I stemmeboksen: Hvem kommer dér – og hvorfor?“, pp. 262-278 i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). „Kommunestyret i Danmark“, pp. 415-443 i *Grundloven i 150 år. Folketingets festskrift*. København: Folketinget.
- Mouritzen, Poul Erik (2001). „Kommunestyret i Danmark“, pp. 415-443 i *Folketingets Festskrift. Grundloven 150 år*. København: Folketinget.
- Møller, Birgit & Lise Tøgeby (1999). *Oplevet diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.
- Mørck, Yvonne (1998). *Bindestregs-danskere. Fortællinger om køn, generationer og etnicitet*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- Naegele, Gerhardt, Corinna Barkholdt, Bert de Vroom, Jørgen Goul Andersen & Katrin Krämer (2003). *Integrated Report: A New Organization of Time throughout Working Life*. Report presented to the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Nedergaard, Peter (2001). *Organiseringen af Den Europæiske Union*. København: Handelshøjskolen Forlag.
- Nedergaard, Peter (2002). „Argumentationslogik og Europaudvalgets demokratiske kontrol med EU-politikken“, pp. 145-159 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nexo Jensen, Hanne (2002). „Akademikere i departementerne“, pp. 54-71 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, Camilla Palmhøj (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Nielsen, Gorm Toftegaard (2001). „Domstolene som den tredje statsmagt“, pp. 147-180 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen – hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, Hans Jørgen (2002). „De mange gode partier at vælge imellem“, pp. 69-84 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, Hans Jørgen (2003). „Partierne som holdningsfællesskaber?“, pp. 132-157 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, Hans Jørgen & Søren Risbjerg Thomsen (2003). „Vælgere i bevægelse: Vælgervandringer 1998-2001“, kapitel 4 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer*. Århus: Systeme.
- Nielsen, Klaus & Ove K. Pedersen (1989). „Fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. Mod et nyt paradigme?“, pp. 171-226 i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.). *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nielsen, Lars Nordskov (1999). „Kvalitet i lovgivningen“, pp. 167-199 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketinget.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2002). *Dialogens pris. Uformelle spilleregler, ressourceasymmetri og forskelsbehandling i offentligt tilsyn*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Nielsson, Gunnar P. (1985). „States and 'Nation-Groups', A Global Taxonomy“, pp. 27-56 i Edward A. Tiryaskian & Ronald Roqowski (eds.). *New Nationalisms in the Developed West*. Boston: Allen and Unwin.



- Normann Andersen, Vibeke & Kasper Møller Hansen (2002). „Deliberativt demokrati og den nationale folkehøring om euroen“. *Politica*, 34, 1: 178–99.
- Normann, Richard (1986). *Service Management. Ledelse og strategi i servicevirksomheder*. København: Schultz.
- Norris, Pippa (2000). *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2001). *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 2000:32. *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*. Oslo: Statens trykning.
- Nyt fra Danmarks Statistik* (diverse årgange og numre).
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). „Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider“, pp. 36–60 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- O'Brian, Richard (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*. London: Pinter.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study*. Vol. 1–2. Paris: OECD.
- OECD (1996). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (1999). *Historical Statistics 1960-1997*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Historical Statistics 1970-2000*. Paris: OECD.
- Offe, Claus (1996). „Full Employment: Asking the Wrong Question?“, pp. 120–33 i Erik Oddvar Eriksen & Jørn Loftager (eds.). *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ohmae, Kenichi (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*. New York: The Free Press.
- Olsen, Erling (1994). „Politikere skal da ikke lovgive!“. Interview ved Jens Peter Christensen & Gurli Martinussen i *Administrativ Debat*, 4: 1–4.
- Olsen, Johan P. (2003). „Towards a European Administrative Space?“. *Journal of European Public Policy*, 10, 4. (under udgivelse).
- Paldam, Martin & Gert T. Svendsen (2002). „Missing Social Capital and the Transition in Eastern Europe“. *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 5: 21–34.
- Pallesen, Thomas (1990). „Væksten i de offentlige udgifter: Gør politik en forskel?“. *Politica*, 22, 3: 275–294.
- Pallesen, Thomas (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pareto, Wilfredo (1901/2000). *The Rise and Fall of Elites*. With an introduction by Hans L. Zetterberg. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Parry, Geriant, George Moyser & Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paugam, Serge & Helen Russell (2000). „The Effects of Employment Precarity and Unemployment on Social Isolation“, pp. 243–64 i Duncan Gallie & Serge Paugam (eds.). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, Dorthe (1996). „Institutionel orden – Danmark“, pp. 27–58 i Per Lægread & Ove Kaj Pedersen (red.). *Integration og decentralisering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Karina (2002). „Er der kønsforskelle i de danske partier?“, pp. 130–148 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Pedersen, Karina & Bernhard Hansen (2003). „Partimedlemmernes aktivitet“, pp. 73–102 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, Lisbeth & Mette Deding (2000). *Lønforskelle mellem kvinder og mænd i Danmark*. Publ. 00:4. København: Socialforskningsinstituttet.
- Pedersen, Mogens N. (1977). „The Personal Circulation of a Legislature: The Danish Folketing 1849–1968“, pp. 63–101 i William O. Aydelotte (ed.). *The History of Parliamentary Behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pedersen, Mogens N. (1989). „En kortfattet oversigt over det danske partisystems udvikling“. *Politica*, 21, 3:265–287.
- Pedersen, Mogens N. (1997). „Når kagen skal deles: Konstituerings politik“, pp. 309–326 i Jørgen Elklit & Roger Buch Jensen (red.). *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Pedersen, Mogens N. (2002). „Denmark: The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics“, i Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pedersen & Henry Valen (eds.). *Party Sovereignty and Citizen Control*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Pedersen, Ove K. (2002). „Den danske forvaltning af Europa“, pp. 143–190 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Ove K. & Maja Horst (2000). „Dialogjournalistikken. Nutidens politiske dagsorden“, pp. 169–220 i Ove K. Pedersen, Peter Kjær, Anders Esmark, Maja Horst & Erik Meier Carlsen. *Politisk journalistik*. Århus: Forlaget Ajour.
- Pedersen, Ove K. & Peter Kjær (2000). „Enkelt sagen“, pp. 221–246 i Ove K. Pedersen, Peter Kjær, Anders Esmark, Maja Horst & Erik Meier Carlsen. *Politisk journalistik*. Århus: Forlaget Ajour.
- Pedersen, Ove K., Erik Meier Carlsen, Peter Kjær, Anders Esmark & Maja Horst (2000). *Politisk journalistik*. Århus: Forlaget Ajour.
- Pedersen, Peder J. (2002). „Arbejdsmarkedsintegration, arbejdsmarkeds politik og overførselsindkomster – forskningsmæssig viden om immigration fra mindre udviklede lande siden 1980“. *AMID Working Paper Series 7/2002*.
- Pedersen, Peder J. & Nina Smith (2001). *Unemployment Traps: Do Financial Dis-incentives matter?* IZA Discussion Paper No. 274. (Printed in *European Sociological Review*, 18, 3:271–288).
- Pedersen, Thomas (2002). „Demokrati og europæisk integration: En oversigt“, pp. 11–31 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pennings, Paul & Jan-Erik Lane (1998). *Comparing Party System Change*. London: Routledge.
- Peters, B. Guy & Vincent Wright (1996). „Public Policy and Administration, Old and New“, pp. 628–641 i R.E. Goodin & H.-D. Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Thomas J. & Robert H. Waterman (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Petersen, Eggert, Ole Steen Kristensen, Knud-Erik Sabroe & Bo Sommerlund (1987). *Danskernes tilværelse under krisen, bd. 1-2*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Petersen, Jørn Henrik (1985). *Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling I: Oprindelsen*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Tøgeby & Lene Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlsons.
- Phillips, Louise & Kim Schröder (2004). *Sådan taler medier og medborgere om politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pollitt, Christopher (2001). „Convergence: The Useful Myth?“ *Public Administration*, 79, 4:933–947.

- Porsdam, Helle (2002). *Fra pax americana til lex americana. En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Poulsen, Peter Sinding & Mads Christian Mikkelsen (1999). „Valgsystemer og strategisk adfærd – et komparativt studie af tre skandinaviske valgsystemer“. *Politica*, 31, 4:377-397.
- Premfors, Rune (1996). *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*. SCORE Rapportserie 1996:4, Stockholm.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- På menneskets vilkår* (1992).
- Rainey, Hal G. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Rasmussen, Erik (1978). *Danmarks historie. Velfærdsstaten på vej*. København: Politikens Forlag.
- Rasmussen, Frank & Peder Andersen (2002a). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Rasmussen, Frank & Peder Andersen (2002b). „Globalisering, økonomi og territorial dynamik“, pp. 119-129 i Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Rasmussen, Poul Nyrup (2002). *Tale ved Socialdemokratiets sommerstævne*. Billshave 18. august. Fundet på SD's hjemmeside 25.02.2003.
- Regeringen (1989). *Regeringens forebyggelsesprogram*. København: Sundhedsministeriet.
- Regeringen (1999). *Regeringens folkesundhedsprogram*. København: Sundhedsministeriet.
- Regeringen (2002). *Sund hele livet*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Reich, Robert (1993). *Die Neue Weltwirtschaft. Das Ende der Nationale Ökonomie*. Frankfurt: Fischer Taschenbuch.
- Retningslinier for svangerskabshygiejne og fødselshjælp* (1985). København: Sundhedsstyrelsen.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (ed.) (2000). *Transforming British Government. Volume 1: Changing Institutions*. London: MacMillan Press Ltd.
- Rieper, Olaf, Niels Ejersbo & Peter Hansen (2000). „Målstyring i kommunerne“, pp. 179-214 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rigsdagstidende* (diverse år).
- Riis-Hansen, Maiken & Ditte Maja Simonsen (2003). „Værdigrundlag i offentlige organisationer. Skabelse af fælles organisationsidentitet“, pp. 134-165 i Torben Beck Jørgensen (red.). *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen*. Århus: Forlaget Politica.
- Rocard, Michel (2003). „Værdiering håller Europa samman“. *Dagens Nyheter*, 10. juni.
- Roholm, Kaj (1944). *Hvad enhver bør vide i Dag om smitsomme Sygdomme*. København: Nordisk Forlag for Videnskab og Teknik.
- Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rold Andersen, Bent (1984). *Kan vi bevare velfærdsstaten?* København: AKF Forlag.
- Rold Andersen, Bent (1999). *Ældrepolitik på afveje*. København: Fremad.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rosholm, Michael, Kirk Scott & Leif Husted (2000). „The Times They Are A-Changing. Organizational Change and Immigrant Employment Opportunities in Scandinavia“. *CLS Working Paper 00-07*.
- Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati?* København: Munksgaard.
- Rothstein, Bo (1992). „Labor-Market Institutions and Working-Class Strength“, pp. 33–56 i Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstretch (eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo & Jonas Bergström (1999). *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rubart, Frauke (1985). „Neue soziale Bewegungen und alte Parteien in Sweden: Politischer Protest zwischen Autonomie und Integration“, pp. 200–247 i Karl-Werner Brand (red.). *Neue sozialen Bewegungen in Westeuropa und den USA. Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Rüdiger, Mogens (2003). *Statens regulerende hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ræbild, Jesper & Holger Spangsborg (2000). *Efterlønnsreformen bag facaden*. København: Columbus.
- Sassen, Saskia (2000). „The State and the New Geography of Power“, pp. 49–65 i Don Kalb, Marco van der Land, Richard Staring, Bart van Steenberg & Nico Wilterdink (eds.). *The Ends of Globalization. Bringing Society Back In*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Sarrow, Susan (1996). *Parties and their Members. Organizing for Victory in Britain and Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schierup, Carl-Ulrik (1993). *På kulturens slagmark. Mindretal og størretal taler om Danmark*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Schlozman, Key Lehman, Henry E. Brady & Sidney Verba (1997). „The Big Tilt. Participatory Inequality in America“. *The American Prospect*, 8, 32:74–80.
- Schlozman, Kay Lehman & Sidney Verba (1979). *Injury to Insult. Unemployment, Class and Political Response*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schmidt, Garbi & Vibeke Jacobsen (2000). *20 år i Danmark. En undersøgelse af nydanskernes situation og erfaringer*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Schultz Eeg, Per (2002). „Kontrakten som udviklingsredskab – om kontraktstyring i kommunerne“, pp. 199–216 i Carsten Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsen.
- Schultz-Nielsen, Marie Louise (2000a). „Hvilke individuelle faktorer har betydning for integrationen på arbejdsmarkedet“, pp. 127–159 i Gunnar Viby Mogensen & Poul Chr. Matthiessen (red.). *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet*. Århus: Rockwoolfonden, Aarhus Universitetsforlag.
- Schultz-Nielsen, Marie Louise (2000b). „Integrationen på arbejdsmarkedet – og de samfundsøkonomiske forholds betydning“, pp. 99–126 i Gunnar Viby Mogensen & Poul Chr. Matthiessen (red.). *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet*. Århus: Rockwoolfonden, Aarhus Universitetsforlag.
- Schumpeter, Joseph A. (1942/1976). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. With an introduction by Richard Swedberg. London: Routledge.
- Schött, Thomas (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Sehested, Karina (1996). *Professioner og offentlige strukturændringer*. København: AKF-Forlaget.

- Shanks, Cheryl, Harold K. Jacobson & Jeffrey H. Kaplan (1996). „Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992“. *International Organization*, 50, 4: 593-627.
- Siim, Birte (2003). *Medborgerskabets udfordringer – belyst ved etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Siune, Karen (1991). *EF på dagsordenen*. Århus: Politica.
- Siune, Karen, Palle Svensson & Ole Tønsgaard (1992). – *det blev et nej*. Århus: Politica.
- Sjorslev, Inger (2003). „Omkring det politiske. Magten i antropologisk belysning“, pp. 17-32 i Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Skatteministeriet (2001). „Transferpriser“. *Tidsskriftet Skat*, december, pp. 13-68. København: Skatteministeriet.
- Skjæveland, Asbjørn (2001). „Party Cohesion in the Danish Parliament“. *The Journal of Legislative Studies*, 7: 35-56.
- Skjæveland, Asbjørn (2003). *Government Formation in Denmark 1953-1998*. Århus: Politica.
- Smeeding, Timothy M. (2001). „The Gap Between Rich and Poor: A Cross-National Perspective for Why Inequality Matters and What Policy Can Do to Alleviate It“. Prepared for National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo, March 21.
- Smith, Brian C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Smith, Nina (2001). „Danmark som indvandringsland – udfordringer for velfærdssamfundet“. (Under udgivelse i *Søkelys på arbejdsmarkedet*).
- Socialdemokratiet (1996). *Fælles fremtid – fælles mål. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*. Danmarks Statistik, diverse år.
- Socialministeriet (2003). *Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om omskæring af piger*. København: Socialministeriet.
- SOU 1999:34. *Svensket medborgarskap*.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Statistisk tiårsoversigt*. København: Danmarks Statistik.
- Statistisk årbog* (1999). København: Danmarks Statistik.
- Statskonsult (2000). *Folkerettens innflytelse på norsk lovgivning. En kartlegging og analyse av gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser i Norge*. Oslo: Rapport 2000:3.
- Stax, Torben Børner (1999). *Én gang socialt marginaliseret – altid ...? En analyse af ca. 1.000 menneskers livsforløb efter ophold på forsorgshjem, herberger, krisecentre mv. i '88- '89*. Rapport 99:21. København: Socialforskningsinstituttet.
- Steincke, K.K. (1920). *Fremtidens forsørgelsesvæsen. Oversigt over og Kritik af den flokkede Forsørgelseslovgivning samt Betænkning og motiverede Forslag til en systematisk Nyordning*. København: Schultz.
- Steinmo, Sven (1994). „The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Policy Choices“. *Challenge. The Magazine of Economic Affairs*, 37, 6:9-17.
- Steinmo, Sven (2002). „Globalization and Taxation. Challenges to the Swedish Welfare State“. *Comparative Political Studies*, 35, 7:839-862.
- Stjernquist, Henry (1948). „Centraladministrationens embedsmænd 1848-1946. En Statistisk Analyse“, pp. 145-178 i *Centraladministrationen 1848-1948*. København: Ministerialforeningen, Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busch.
- Strøm, Henning (1991). *Kommunalreformen i Danmark. Inddelingsreformen*. København: Kommuneinformtion.
- Sunde børn. Vejledning til forældre med børn i alderen 0-3 år* (1988). København: Sundhedsstyrelsen, 1. udgave.

- Sundhedsplejerskeinstitutionen (1970). Betænkning I afgivet af det af sundhedsstyrelsen nedsatte udvalg vedrørende revision af sundhedsplejerske- og hjemmesygeplejerskeordningen. Betænkning nr 573, København.
- Sundhedsstyrelsen (1997). *På vej mod en sundere arbejdsplads. Fokus på motion*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Sundin, Jan (1994). „Vägen mot ett längre liv“, pp. 33–75 i Gösta Carlsson & Ola Arvidsson (red.). *Kampen för folkhälsan. Prevention i historia och nutid*. Stockholm: Natur och kultur.
- Svangreomsorg (1998). *Retningslinier og redegørelse. Sundhedsvæsenets indsats i forbindelse med graviditet, fødsel og barselsperiode*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Svensson, Palle (1996). *Demokratiets krise? En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970'erne*. Århus: Politica.
- Svensson, Palle (2003a). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger I Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Svensson, Palle (2003b). *Danskerne, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.
- Svensson, Palle & Lise Tøgeby (1986). *Politisk oprud. De nye mellemlags græsrodsdeltagelse*. Århus: Forlaget Politica.
- Swank, Duane (2001). „Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies“, pp. 197–237 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Særmark-Thomasen, Henrik (2002). „Skandalen i Randers (Personalesag)“, pp. 286–325 i Erik Valeur, Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin & Arne Gaardmand (red.). *Magtens bog*. København: Aschehoug.
- Sætren, Harald (1978). *Aksjoner og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tarchys, Daniel (1975). „The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation“. *Scandinavian Political Studies*, 10, 1:9–31.
- Tarrow, Sidney (1994). *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, Jan, Paul Sum & Mette Tobiasen (2003). „Participation and Equality“. Paper præsenteret ved konference om Citizenship, Involvement, Democracy, Edinburgh, 27.–29. marts.
- Thaarup, Bent, Karina Sehested, Henrik P. Olsen, Christian v. Bentzon & Gunnar Gjelstrup (1996). *Internationalisering i det offentlige*. København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid“.
- Thomsen, Niels (1972). *Dagbladskonkurrence 1870-1970*. København: Gad.
- Thomsen, Steen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1984). „Udviklingen under forholdstalsvalgmoden (1920–84)“, pp. 39–69 i Jørgen Elklit & Ole Tønsgaard (red.). *Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik*. Århus: Forlaget Politica.
- Titmuss, Richard (1974). *Social Policy. An Introduction*. Ed. by Brian Abel-Smith & Kay Titmuss. London: Allen & Unwin.
- Tobiasen, Mette (2002). *Et spirende globalt medborgerskab – en teoretisk ramme og empirisk belysning af globale politiske identiteter og deltagelse i Danmark*. Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Tøgeby, Lise (1989). *Ens og forskellig. Græsrodsdeltagelse i Norden*. Århus: Politica.

- Togeby, Lise (1992). „The Nature of Declining Party Membership in Denmark: Causes and Consequences“. *Scandinavian Political Studies*, 15:1-19.
- Togeby, Lise (1994). *Fra tilskuere til deltagere. Den kollektive politiske mobilisering af kvinder i Danmark, 1970-1990*. Århus: Politica.
- Togeby, Lise (1998). „Danskerne og det multikulturelle“. *Politica*, 30, 2:186-203
- Togeby, Lise (1999). „Et demokrati, som omfatter alle, der bor i Danmark?“, pp. 133-153 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Togeby, Lise (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og ændring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tonsgaard, Ole (1989). „Flytninge og indvandrere – et politisk spørgsmål?“, pp. 255-270 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.). *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*. Århus: Politica.
- Torcal, Mariano, Jan Teorell & José Ramón Montero (2002). „Political Participation“. Paper præsenteret ved konference om Citizenship, Involvement, Democracy, Madrid, november.
- Torring, Jacob (1999). „Workfare with Welfare“. *Journal of European Social Policy*, 9, 1:1-31.
- Torring, Jacob (2001). „Path-dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change“. *Scandinavian Political Studies*, 24, 4:277-310.
- Torring, Jacob (2003). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Torpe, Lars (2000). „Foreninger og demokrati“, pp. 79-122 i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe & Johannes Andersen. *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torpe, Lars & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Trondal, Jarle (2001). „Transformasjon av staten. Hvilken betydning har EU?“. *ARENA Working Papers WP 01/24*.
- Udlliceringsrådet (2002). *Ministeriernes anvendelse af udlicitering*. København: Udlliceringsrådet.
- Udlændinge 2000* (2000). Indenrigsministeriet.
- Uslaner, Eric M. (2001). *Inequality, Trust and Civic Engagement*. Russel Sage Grant Proposal.
- Vallgård, Signild (1992). *Sygehuse og sygehuspolitik i Danmark: et bidrag til det specialiserede sygehusvæsens historie 1930-1987*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vallgård, Signild (2003a). „Studier af magtudøvelse. Bidrag til en operationalisering af Michel Foucaults begreb *governmentality*“, pp. 117-131 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Vallgård, Signild (2003b). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- van der Aarts, Kees & Bernhard Wessels (2002). „Electoral Turnout in West European Democracies“. Paper presented at 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- van der Brugge, Jimmy & Henning Voss (2003). *Højredrejningen i 1990'erne. En analyse af årsagerne til den stemmemæssige højredrejning ved folketingsvalgene fra 1990 til 2001*. Specialeafhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Verba, Sidney (2001). *Political Equality. What is it? Why do we want it?* Paper, Harvard University. Review Paper for Russel Sage Foundation. 92 pp.

- Verba, Sidney, Norman H. Nie & Jae-On Kim (1978). *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. New York: Harper & Row.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Villadsen, Søren (2000). „Fra lokal statsforvaltning til kommunalt demokrati“, pp. 151-192 i Peter Bogason (red.). *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vleminckx, Koen & Jos Berghman (2001). „Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Implications“, pp. 27-46 i David G. Mayes, Jos Berghman & Robert Salais (eds.). *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vrangbæk, Karsten (2003). „Værdilandskabet i den offentlige sektor. Resultater fra survey“, pp. 105-133 i Torben Beck Jørgensen (red.). *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Værdipapircentralen (2003). [www.vp.dk/web/homepage.nsf/pdf/Resultater2002.pdf](http://www.vp.dk/web/homepage.nsf/pdf/Resultater2002.pdf) (aflæst 27.04.2003).
- Waldahl, Ragnar (1999). „Medier, meningsdannelse og den politiske dagsorden“. *Politica*, 31, 2: 117-132.
- Waltz, Kenneth N. (2000). „Globalization and American Power“. *The National Interest*, 1: 46-56.
- Warring, Anette (2003). *Historiens magt – grundlovsfejring 1849-1999*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Weber, Max (1922/1971). *Byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Weber, Max (1920/1972). *Den protestantisk etik og kapitalismens ånd*. København: Fremad.
- Weber, Max (1983). *Økonomi og samhälle. Bd. 1*. Lund: Argos.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- West Pedersen, Axel (1999). *The Taming of Inequality in Retirement: A Comparative Study of Pension Policy Outcomes*. Doctorial Dissertation, FAFO Report 317. Oslo: FAFO.
- Westerståhl, Jörgen (1992). „Mediernes Roll – TV-avisen“, pp. 98-136 i Jörgen Goul Andersen m.fl. (red.). *Vi og vore politikere*. København: Rockwoolfonden, Spektrum.
- Wilensky, Harold (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wind, Marlene (2002). „Det europæiske medborgerskab“, pp. 190-215 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Winter, Søren (2001). *Implementering og effektivitet*. Århus: Systeme.
- Wolfe, Alan & Jytte Klausen (2000). „Other People“. *Prospect*, December: 28-32.
- Wright, Eric Olin (1978). *Class, Crisis and the State*. London: Verso.
- Zaller, John R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Østergaard, Uffe (1984). „Hvad er det ‚danske‘ ved Danmark? Tanker om den ‚danske vej‘ til kapitalismen, grundtvigianismen og ‚dansk‘ mentalitet“. *Den jyske historier*, 29/ 30: 85-137.
- Østergaard, Uffe (1992). „Bønder og danskere – dansk mentalitet og dansk kultur“, i Uffe Østergaard. *Europas ansigter. Nationale stater og politiske kulturer i en ny, gammel verden*. København: Rosinante.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2002). *Politik over grænser. Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Østergaard-Nielsen, Martin (2002). „En lov for de få (Særloven om Tvind)“, pp. 444-460 i Erik Valeur, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin & Arne Gaardmand (red.). *Magtens bog*. København: Aschehoug.
- Østergaard-Nielsen, Martin (2003). „Magtens netværk“. *Euroman*, juni.
- Østerud, Øyvind (1999). *Globaliseringen og nationalstaten*. Oslo: Gyldendal Ad Notam.



Øverbye, Einar (1998). *Risk and Welfare. Examining Stability and Change in „Welfare“ Policies*. Rapport 5/98. Oslo: NOVA.

*Årbog om udlændinge i Danmark 2001* (2001). Indenrigsministeriet.

*Årbog om udlændinge i Danmark 2002* (2002). Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration.

## UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

### B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Tøgeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2003). *Riget, magten og militæret*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Per Boje & Morten Kallestrup (2003). *Marked, erhvervsliv og stat. Udformningen af dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv, 1900-2000*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Anette Warring (2003). *Grundlovsfejring gennem 150 år – om historie, magt og identitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Jens Hoff (red.) (2003). *Danmark som informationssamfund*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).

#### SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kureres engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.

- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).
- Peter Dahler-Larsen (2003). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).
- Palle Svensson (2003). *Danskerne, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).

#### PLANLAGTE BØGER

- Jørgen Goul Andersen & Christian Albrekt Larsen (2004). *Politik, magt og beslutning*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Louise Phillips & Kim Schrøder (2004). *Sådan taler medier og medborgere om politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff & Henrik Bang (red.) (2004). *Magt, identitet og politisk fællesskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *Folketingets mange funktioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumberg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cathie Jo Martin (2004). *Aktivering af arbejdsgiverne: Arbejdsmarkedets svage i Danmark og Storbritannien*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Tøgeby (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og ændring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Erik Albæk (2004). *Eksperter kan være gode nok, men ... Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Bo Jacobsen m.fl. (2004). *Den vordende demokrat*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

#### PLANLAGTE SKRIFTER

Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.

Torben Beck Jørgensen & Karsten Vrangbæk (2004). *Knager det i fuger og bånd? Institutionelle forandringer i den offentlige sektor*. Århus: Magtudredningen.

Torben Pedersen (2004). *Dansk erhvervslivs placering i den globale landsby*. Århus: Magtudredningen.