

# Forsvar og finanser

Knud Larsens bog om forsvarsforliget i 1922

*Af H. P. Clausen*

*I artiklen drøftes metoden og hovedresultaterne i Knud Larsens disputats. Det konkluderes, at bogen først og fremmest er et vægtigt bidrag til forståelse af danske, parlamentariske vilkår, at den mere behandler forligets tilblivelse end forsvarets problemer, og at de af forfatteren anvendte samfundsvidenskabelige synspunkter formentlig er anvendt med for stor tilbageholdenhed. Væsentlige dele af artiklen gengiver professor H. P. Clausens opposition under disputatshandlingen.*

Der er ingen billeder i Knud Larsens disputats, men der er et billede med tilknytning til emnet, som han må være stødt på under sit arbejde med afhandlingen. Det er en tegning fra det socialdemokratiske eftermiddagsblad »Klokken 5«, den 27. juni 1922.

Man ser Venstres forsvarspolitiske ordfører, redaktør I. A. Hansen stå på kvægmarkedet med en noget derangeret ko med påskriften »Militærforlig«. Han forsøger at sælge den til tre andre prangere, de konservative rigsdagsmænd Piper, Pitzner og Pürschel, med ordene:

»Betänk jer nu ikke, men sla' til – hele kadaveret kan sælges for 48 millioner!«

Og de tre konservative brummer: »Den er altså absolut ingen ting værd – men skidt, lad os ikke gøre manden gal, og slå til – vi skal jo forresten heller ikke selv betale.«

Victor Pürschel har klistret denne tegning uden på en pakke i sit arkiv med papirer vedr. forsvarsforliget i 1922. Den konservative forsvarslovsordfører har ikke kunnet stå for den lidt plumpe karakteristik af forsvarsforliget som en studehandel mellem Venstre og Det konservative Folkeparti.

P. Munch sagde det samme, men i et lidt andet sprogligt leje, da han ved 2. behandling af forsvarslovene erklærede, at forslagene kun repræ-

1. Anmeldelsen gengiver med enkelte udvidelser og ændringer anmelderens indlæg som officiel opponert ved forsaret af afhandlingen for den filosofiske doktorgrad ved Københavns Universitet d. 12.3.1976.
2. Her citeret efter P. M u n c h: *Erindringer*, IV, 1963, 324.

senterede én ting over for det danske folk: »... en ganske almindelig politisk handel mellem de to partier, der i øjeblikket har flertal i dette høje ting«. Han var overbevist om, at drivkraften bag gennemførelsen af den nye forsvarsordning »er og bliver de velhavende klassers ønske om at bevare den politiske overmagt i Danmark«<sup>2</sup>.

Det er om dette forsvarsforligs tilblivelse, Knud Larsen har skrevet en god bog. Sætter man tingene en lille smule på spidsen, kan man sige, at han på de 423 sider, afhandlingen omfatter, når det samme resultat, som er udtrykt i tegningen i »Klokken 5« og i Muncks bemærkninger:

Forsvarsordningen af 1922 gennemførtes som en politisk handel mellem Venstre og de Konservative således forstået, at det blev det parlamentariske hensyn til bevarelsen af det borgerlige samarbejde, som kom til at spille den væsentligste rolle, mens hverken militærtekniske hensyn eller udenrigspolitiske overvejelser fik afgørende indflydelse på hændelsesforløbet.

Men denne konklusion nås først efter en grundig gennemgang af forsvarssagens gang gennem forsvarskommission og rigsdag i tiden fra november 1918 til slutningen af juli 1922. Gennemgangen er særdeles detaljeret, og sine steder virker den også lidt tung. Det er måske en påvirkning fra traditionen ved det institut, hvor forfatteren har sit daglige arbejde. I hvert fald er det ikke den første detaljerede afhandling, som er udgået derfra.

Knud Larsen har sat sig som mål at analysere den forsvarspolitiske meningsdannelse i Venstre og Det konservative Folkeparti i perioden 1918–1922. I sin indledning giver han tre begrundelser for sit arbejde. Den *første* er den enkle, at der ikke tidligere er gennemført en »systematisk undersøgelse over de begivenheder, standpunkter og handlinger«, som i perioden 1918–22 førte frem til gennemførelsen af forsvarsordningen af 1922. Nu er det naturligvis aldrig en tilstrækkelig begrundelse for at beskrive et historisk forløb, at det ikke er gjort før. Men resten af bogen beviser, at der virkelig er en begrundelse for at tage netop dette handlings- og begivenhedsforløb op til indgående behandling.

Den *anden* begrundelse tager udgangspunkt i forskellige, delvis modstridende formuleringer hos forfattere som Troels Fink, Viggo Sjøqvist og Ole Karup Pedersen om forholdet mellem udenrigspolitik og forsvarspolitik generelt og mere specielt i relation til forsvarsordningen af 1922 og de politiske vilkår i mellemkrigsperioden. Knud Larsen gør her nok for meget ud af navnlig Finks og Sjøqvists bemærkninger, når man ser hen til, at de er fremsat med en noget anden hensigt end at give bin-

dende udsagn om forholdet mellem udenrigspolitik og forsvarspolitik i forsvarsordningen af 1922. Det er en lidt søgt måde at nå frem til en konklusion om, at der ikke er enighed om, »hvorledes forholdet mellem periodens udenrigspolitik og dens forsvarspolitik skal analyseres eller opfattes« (s. 13). Men i hvert fald er det Knud Larsens agt at undersøge, hvilken vægt de politiske aktører tillagde de elementer, som påvirkede deres standpunktdannelse.

For det *tredie* vil han undersøge, i hvilket omfang partistrategiske overvejelser er anvendelige som forklaringsformer over for Venstres og Det konservative Folkepartis standpunktdannelse og indbyrdes forligsforhandlinger (s. 18). Baggrunden herfor er undersøgelsens binding til det parlamentariske niveau. Det giver en naturlig tilskyndelse til at inddrage synspunkter og analyseformer, der er udviklet i statskundskaben til behandling af partistrategiske overvejelser.

Det skal straks siges, at de to sidstnævnte begrundelser knap så meget som den første spores i og retfærdiggøres af fremstillingen i bogen. De der anslåede temaer fortaber sig ligesom i værket, og selv om de dukker op igen mod slutningen, giver det ikke uden videre en fornemmelse af, at der er opnået klare svar på de spørgsmål, der er stillet op i indledningen.

Forfatteren har i bogen antydnet lidt af den genesis. Det fremgår, at udgangspunktet har været studier over dansk nedrustningspolitik (s. 8), og at det oprindelige mål var »at vise betingelserne for at gennemføre en statslig nedrustning under nogle særligt gunstige vilkår«. Denne problemstilling måtte imidlertid opgives, fordi materialet ikke kunne give svar på de opstillede spørgsmål (s. 421).

Det vidner om metodebevidsthed, at Knud Larsen således klart har set sammenhængen mellem problemstilling og materiale og ændret problemformulering med tilhørende spørgsmål i lys af de svarmuligheder, materialet indeholder. I så henseende har han ganske ret i, som han gør, at ytre mistillid til den ofte fremsatte påstand: »at materialet ikke må dirigere undersøgelsen« (s. 422). Det udsagn skal behandles med varsomhed, for naturligvis bestemmes en god del af en problemstillings frugtbarhed af de latente muligheder i kildematerialet. Hvor intet er, taber forskeren hurtigt sin ret – retten til at spørge.

Det er imidlertid tydeligt, at der i den foreliggende afhandling – forståeligt nok – stadig er reminiscenser fra det oprindelige udgangspunkt. Det forklarer bl. a. den noget indirekte måde, hvorpå nogle af de spørgsmål, der stilles i indledningen, besvares.

Det giver måske også en del af forklaringen på, at bogen har fået ubalance. Jeg sigter til det meget store 2. hovedafsnit om de ydre konjunkturer, folkeforbundspolitikken og fjendetruslen mod Danmark. Forfatteren nævner selv (s. 183), at fremstillingen på dette punkt »vil medføre lange digressioner og tilsyneladende føre langt bort fra forsvarspolitiske overvejelser«. – Man må være enig med ham.

Afsnittet er i sig selv værdifuldt, fordi det giver den første samlede fremstilling af grundlæggelsen af den danske folkeforbundspolitik. Men i bogen konkluderes i anden sammenhæng overbevisende, at de udenrigspolitiske forhold spillede en ganske forsvindende rolle såvel i partiernes interne overvejelser som ved den endelige fastlæggelse af forsvarrets karakter og omfang. »Folkeforbundsbedømmelsen blev en art staffage,« hedder det (s. 260), »hvormed de [i. e. partierne] udstyrede deres begrundelser for de således valgte standpunkter«. Det kan være rigtigt, som forfatteren skriver (s. 294), at der opbyggedes et arsenal af folkeforbundsargumenter. Men den eventuelle anvendelse af dem eftervises så at sige ikke i resten af afhandlingen. Formentlig fordi den ikke forekom på de formuleringsplaner, bogen har koncentreret sig om. Det skal vi vende tilbage til.

Der er temmelig markant forskel på den måde, hvorpå Knud Larsen har grebet de indrepolitiske og de udenrigspolitiske problemer an i forhold til den definition, han har givet af forsvarspolitik. Med en tillempning af den svenske forsker, Hans Wieslanders definition, vil han opfatte forsvarspolitik »som den politik, der har til emne at tilpasse en stats forsvar til foreliggende fortolkninger af vilkår og ressourcer« (s. 15).

Det er en god definition, fordi den understreger, at *opfattelser* af vilkår og ressourcer er det afgørende for en undersøgelse som den foreliggende. Man undgår derved det besværlige problem med at fastlægge en eller anden form for objektiv eller i det mindste kognitivt bestemt virkelighed af vilkår og ressourcer, hvori aktørerne agerer. De udsagn, man har at gøre med, vil netop være udtryk for aktørernes opfattelse af virkeligheden eller af opfattelser, som de ønsker at gøre brug af i en given situation. Det vil altid være en betydelig fordel at kunne holde analysen inden for denne ramme, sat af udsagnetens karakter.

Derfor er med fuld ret afsnittet om de indrepolitiske vilkår gjort meget kort. Der er kun redegjort for nogle helt basale vilkår, såsom det politiske system, mandattal etc., som satte en ydre ramme om det politiske forløb, der skal følges. Det kunne såmænd godt have været endnu kortere, fordi det jo ikke er nogle givne vilkår, men opfattelsen af dem, som den formuleres af aktørerne, der har vor interesse.

Men så virker det skævt, at forfatteren for udenrigspolitikens vedkommende interesserer sig så stærkt ikke blot for *opfattelsen* af vilkårene – for det er jo rimeligt nok – men også for disse vilkår selv og deres udvikling. Der er i så henseende gjort tydelig forskel på de to sæt af vilkår og deres relation til politikernes opfattelse af dem.

Dele af 2. afsnit er derfor blevet en bog i bogen uden megen forbindelse med værkets hovedtema: den forsvarspolitiske meningsdannelse i Venstre og Det konservative Folkeparti i 1918–1922. Dette tema, bogens centraltema, følges i en række kapitler, hvor vi dels ser standpunktuddannelsen i de to partier hver for sig, dels endelig den standpunktudbøjning, der førte til forliget mellem de to partier i sommeren 1922. Hertil kommer et vigtigt afsnit om meningsdannelse i hæren og i marinen.

Analysen viser Knud Larsen som en skarpsindig forsker med en dyb fortrolighed med politiske vilkår i almindelighed og dansk politik i den behandlede periode i særdeleshed. Desuden aflægger arbejdet tydelige vidnesbyrd om hans vel udviklede metodebevidsthed samt om hans sikre evne til at finde og udnytte kildematerialet.

Dansk historisk forskning er fattig på bidrag til forståelse af vort politiske systems struktur og udvikling, anskuet ud fra den faktiske politik, der er ført i dette land under vor kendte flerpartisystem med vekslende flertalsmuligheder. Vi har ikke den række af indgående undersøgelser af store lovgivningsarbejder eller af vigtige forlig, som ville give os indsigt i dansk politiks vilkår og funktionsmåde. I så henseende er den foreliggende afhandling et pionerarbejde, der forhåbentlig vil komme til at tjene som forbillede for mange andre.

For nogle år siden, i 1973, offentliggjorde Knud Larsen i nærværende tidsskrift en større afhandling med titlen »Regeringskrisen i 1922. Forløb og fortolkning«<sup>3</sup>. Denne afhandling har givetvis også sit udspring i arbejdet med den bog, vi her står med, og den hører med til karakteristikken af værkets genesis. De to arbejder supplerer hinanden på en måde, så afhandlingen fra »Historie« næsten kunne have været et afsnit i den foreliggende bog.

Knud Larsen har med omhu indsamlet og gennemgået både trykt og utrykt materiale, og hans bemærkninger om kilderne er stort set kloge og besindige. Undertegnede skal være den første til at indrømme, at hvis man fanatisk docerer dogmet om, at den tidlige kilde altid bør foretrækkes for den sene kilde, kommer man hurtigt ud i et forsknings-

3. Historie. Jyske Samlinger. Ny rk. X, 4, 1973, 562–631.

mæssigt uføre. Men det virker alligevel besynderligt, at forfatteren (s. 105) er tilfreds med at lade en udtalelse af Oluf Kragh til P. Munch i 1925 være et vigtigt indicium på Klaus Berntsens politiske svaghed under forsvarsforhandlingerne i 1921. Oplysningen verificeres så på general Ellis Wolffs samtidige dagbogsoptegnelser, hvis magre oplysninger i øvrigt er udnyttet fortræffeligt flere steder i afhandlingen.

I betragtning af den tætte udnyttelse af P. Munchs erindringer havde det været rimeligere at tage hans optegnelse fra 26. maj 1921, altså meget tæt på den 11. maj 1921, da de påviste spændinger i Venstre resulterede i en konfrontation af synspunkterne. Kragh beklagede sig da over Klaus Berntsen, som efter hans mening intet kunne, men ville blande sig i det hele. Munch følte sig åbenbart næsten nødt til at forsvare forsvarsministeren med en bemærkning om, at han jo var gammel. Hvortil Kragh svarede: »Ja, men så bør han ikke længere spille den rolle«<sup>4</sup>.

Det ændrer ikke værdien af afhandlingens påstande, om man bruger det ene eller det andet citat. Men forfatteren har på et andet sted med vægt gjort opmærksom på, at Kraghs og Munchs samtale i 1925 ikke uden videre refererer koncist til situationen i 1921 (s. 411). Så meget des heldigere for ræsonnementet er det da, at vi altså har en samtidig optegnelse.

Nu tages P. Munchs erindringer ikke blot frem her for, at de kan give anledning til nogle kildekritiske skolemesterbemærkninger. Det sker for at understrege det faktum, at forfatteren skylder os nogle ord om denne centrale kilde, som er så væsentlig for ham og for alle andre, der beskæftiger sig med dansk politik i de fire første årtier af indeværende århundrede<sup>5</sup>.

Det er jo langt fra en problemfri kildeudgave. Enhver, der har læst udgavernes oplysninger i 1. og 2. bind, ved naturligvis, at man har fundet det nødvendigt at ændre i det foreliggende manuskripts form, og man har i betydelig udstrækning erstattet erindringerne med Munchs mere eller mindre samtidige optegnelser<sup>6</sup>. Det er normalt en fordel; men man kan aldrig være helt sikker på, om man kan undvære en kontrol på originalerne. Og det burde, indtil vi har gjort tilstrækkeligt mange erfaringer med udgavens anvendelse, være en pligt for seriøse brugere, der også har haft adgang til P. Munchs arkiv, at redegøre for deres erfaringer.

4. P. M u n c h: *Erindringer* IV, 1963, 279.

5. Under forsvaret viste den anden officielle opponent, professor dr. phil. *Sven Henningsen*, ud fra et andet synspunkt, at Munchs erindringer må anvendes med forsigtighed og kritik, også hvad tendensen angår.

6. P. M u n c h: *Erindringer* I, 1959, 5. og sm.: *Erindringer* II, 1960, 245.

Lidt af problematikken ses på et punkt, der har interesseret forfatteren, nemlig grunden til, at regeringen bestemte sig til at nedsætte forsvarskommissionen i november 1918. Problemet er i sig selv næppe så væsentligt, som det gøres til i bogen, men det kan belyse Munch-udgavens begrænsninger.

Det pågældende sted er i Munchs erindringer overvejende dækket af optegnelser, der ikke helt klart lader os se sammenhængen i begivenhedsforløbet. Bl. a. har det naturligt nok undret forfatteren, hvad der ligger bag Munchs oplysning om, at man på det radikale partimøde den 13. november 1918 om aftenen drøftede en evt. afskaffelse af den almindelige værnepligt<sup>7</sup>. Det ses som et indicium på, at man drøftede forsvarslovgivningen og mulige ændringer i den (s. 52). Men vi ved faktisk ret præcist, hvad man drøftede og hvorfor. Det er et af de steder, hvor Munchs håndskrevne erindringstekst er bedre end den trykte udgave med de indskudte optegnelser.

Naturligvis kan man være betænkelig ved, om Munch kunne huske sammenhængen, da han i november 1941 nedskrev erindringer. Men det vil dog altid have interesse at se, hvordan Munch selv har tolket sine optegnelser – her ordene om værnepligten – før man giver sig til på egen hånd at tolke et uklart sted.

Sammenhængen er den, at Socialdemokratiet under indtryk af syndikalisteroen, der jo netop onsdag den 13. november 1918 kulminerede med optøjerne på Grønttorvet, havde hårdt brug for offentligt at manifestere viljen til en selvstændig indsats for politiske reformer. Derfor aftales i løbet af dagen den 13. et 18-punktsprogram mellem Stauning, Zahle og Ove Rode. Det er omtalt på s. 32 som det socialdemokratiske 18-punktsprogram, hvor et af punkterne var krav om »forberedelse til ophævelse af det hidtidige militær- og fæstningssystem«.

Begge partierne holdt gruppemøder om dette program den 13. om aftenen. Der var altså tale om et mellem regeringen og Socialdemokratiet aftalt program, som skulle hjælpe Socialdemokratiet i den meget anspændte indre situation, partiet befandt sig i. Programmet fik den radikale gruppes tilslutning, idet der dog gjordes en tilføjelse med en beskeden advarsel mod syndikalisterne.

Det var derfor ikke underligt, at man drøftede forsvar og værnepligt i gruppen den aften. Dels var det et af de opstillede reformkrav i det program, der forelagdes, dels var værnepligten stærkt omtalt og kritiseret netop i de dage. Det er heller ikke underligt, at der derefter kom for-

7. P. M u n c h: *Erindringer IV*, 1963, 10.

slag om en forsvarskommission som led i bestræbelserne på at realisere det reformprogram, man havde forpligtet sig på.

Den vej var jo ikke fremmed. Man havde haft kommissioner siddende til forberedelse af de jordreformer, der var under gennemførelse. Og netop på samme tid forhandlede man om det socialdemokratiske forslag om nedsættelse af en stor skolekommission. Den nedsattes som bekendt nogle måneder senere ved lov af 21. februar 1919. Desuden sad det såkaldte afviklingsudvalg, der kontrollerede afviklingen af krigstidens restriktioner. Det er som en analogi til dette udvalg, at forsvarskommissionen ofte i pressen omtales som »afviklingskommissionen«, og man skal næppe lægge noget særligt i dette udtryk, sådan som forfatteren synes at antyde. Selv Berlingske Tidende brugte udtrykket, og det kan næppe have været med afrustnings-bitoner.

Forresten må man på dette sted spørge, om Knud Larsen er udtømmende i sin karakteristik af, hvad regeringen ventede sig af kommissionen. Var forventningen ikke i høj grad knyttet til, at man ønskede spørgsmålet om forsvaret, som uundgåeligt måtte rejses ved krigens slutning, trukket ud af den løbende parlamentariske debat? Dertil tjente i hvert fald andre af de nedsatte kommissioner; regeringen ville givetvis gerne regere endnu nogle år, og det forudsatte kontrol med de mere brændbare emner i politikken. Oppositionen var heller ikke forhippet på at få problemet politiseret, men bestræbte sig på at gøre kommissionen til en så god agitatorisk platform som mulig. Knud Larsen når selv ved en analyse af partiernes argumenter ved udsættelsen af kommissionen til den konklusion, at standpunkterne »peger . . . mod en afdramatisering af forsvarsdiskussionen.« (s. 77). Men han tager ikke konsekvensen af denne iagttagelse, skønt det må være indlysende, at både Venstre og Det radikale Venstre havde en interesse i en sådan afdramatisering.

Havde det mon alligevel ikke været godt nok at overveje brugen af Björn Molins begreb: politiserings-tidspunktet? Selv om det ikke behøvede absolut at være på Molins måde? Man kan se nedsættelsen af kommissionen som en vej til at neutralisere forsvarsdebatten politisk og vinde herredømme over politiseringstidspunktet. Sådan brugte begge, både den radikale regering og regeringen Neergaard, den.

Jeg skal senere komme lidt ind på emnet argumentations-analyse. Men jeg vil gerne på dette punkt sige, at en kritisk anmelder jo også fremfører sine argumenter med det formål at sprede et gunstigt indtryk af, at han har læst den foreliggende bog grundigt, og at han har sat sig ind i det materiale, der er anvendt. Derfor fristes han til at tage også mindre ting op, som det er sket i denne forbindelse.



Victor Pürschel, hvis erindringsmanuskript i Det kongelige Bibliotek Knud Larsen har haft gavn af, vakte en del furore blandt noble medlemmer af den konservative gruppe med sine ikke altid lige elegante anekdoter, da han valgtes ind i folketinget i 1920. En af hans historier handlede om en svensker, der drønende fuld blev bragt ind fra Nyhavn til St. Kongensgade politistation.

Det viste sig da, at han var formand for Nykterhetsselskabet i Lund. Men foreholdt dette faktum, erklærede han: »Nog är jag totalist, men inte är jag fanatiker alls«. – Jeg gør denne storsindede svenskers ord til mine. Nok er det anmelderens opgave at stille de totale krav op til formalia i den videnskabelige indsats. Men fanatiker er han ikke, og den holdning har det været let at indtage i det foreliggende tilfælde, fordi det kun er få og beskedne anledninger, der er givet til at diskutere kildekritiske problemer og dermed opsende signaler om egen dyd.

Knud Larsen har flere steder i afhandlingen gjort bemærkninger om sin metode og også punktvis drøftet den i relation til metoder og begrebsapparater, der er udviklet i politologien. I en note udtrykker han håbet om, at det kan spores i afhandlingen, at den er blevet til »i et forskningsmiljø, hvor historikere og politologer arbejder sammen« (s. 16).

Det *kan* spores, men udtrykket *spores* er i den forbindelse også det helt rigtige. De politologiske påvirkninger ligger støbt ind i teksten og er ikke egentlig trukket eksplicit frem. De skal spores. Et eksempel har vi s. 83, hvor partiernes arv fra fortiden operationaliseres i begreberne *partisammenhold*, *kontinuitet* og *konsekvens* i forholdet til fortiden. Det er begreber, som kendes fra Molin-Sjöblom, uden at de to forfattere dog nævnes her.

Helt klart er det egentlig ikke, hvorfor forfatteren har pålagt sig selv denne restriktive holdning med hensyn til at lægge sin anvendelse af de politologiske begreber, som han skyder ind i sine ræsonnementer, frem til drøftelse. Helt tilfredsstillende er det heller ikke.

I indledningen angiver forfatteren som allerede nævnt, som en af sine begrundelser for arbejdet, at han vil undersøge, i hvilket omfang partistrategiske forklaringsformer lader sig anvende (s. 18). Mod slutningen vender han da også tilbage til dette problem og demonstrerer, hvordan nogle af de af Gunnar Sjöblom opstillede begreber kan anvendes på de situationer, der analyseres (s. 362 f, 400 f og 422 f). Ydermere hedder det, at den foreliggende undersøgelse er komplementær i forhold »til Björn Molins og Gunnar Sjöbloms teoretiske anvisninger på, hvorledes studiet af parlamentarisk strategi kan udføres«.

Hertil skal føjes afhandlingens understregning af, »at beskrivelsen af historiske fænomener i en meningsfuld sammenhæng og sammenstilling også rummer en forklaring, som ikke nødvendigvis er ringere end den forklaring, der kan opstilles på grundlag af et fuldt udbygget teorisystem« (s. 409). Forfatteren ønsker »at vise, at studiet af politik kan foregå inden for en bred variation af fremgangsmåder. Uden teoretiske forudsætninger opnås der ingen forståelse for specifikke eller generelle tendenser i politisk virksomhed, men uden empiriske undersøgelser mister teorierne deres eksistensberettigelse« (s. 423).

Dette er afhandlingens sidste sætninger. Det er synspunkter, som er hørt en hel del gange før, og som jeg ganske kan tilslutte mig. Men anken må gå på, at afhandlingen, trods mere end et løfte derom, ikke bidrager videre til afklaringen af spørgsmålet om de mere teoretisk orienterede, partistrategiske overvejselsers betydning for den empiriske undersøgelse. Et er at sige, at teori og empiri forudsætter hinanden. Analytisk er det ikke særlig svært at drage skellet mellem de to elementer i forskningen og pege på deres indbyrdes afhængighed. Det svære – og så vidt jeg kan se – endnu ikke ordentligt løste problem er i praksis at anvende dette synspunkt og bygge bro mellem de teoretiske apparater og den empiriske, historiske undersøgelse.

Bogen er forbavsende tavs på dette felt, selv om den også stedvis giver tankevækkende kommentarer. Forfatteren gør opmærksom på de vanskeligheder, der i praksis er med at anvende Björn Molins kærnevælgerbegreb (s. 400). Og han finder, at Gunnar Sjöbloms analyseskema er vanskeligt at anvende, såfremt formålet ikke er at verificere skemaets egen indre logik, »men derimod at belyse omstændighederne omkring en række faktiske beslutninger og begivenheder« (s. 423).

Andre – bl. a. mange specialeskrivende studerende – har gjort den samme erfaring; men det er ikke uden betydning, at en så kyndig forsker som Knud Larsen når denne konklusion efter en grundig analyse af konkret partiadfærd på det parlamentariske plan. Dermed lades unægteligt også hele spørgsmålet om forholdet mellem teori og empiri lige så åbent, som det hele tiden har været. Teorisystemet viste sig altså i dette tilfælde ikke egnet til andet end til at bekræfte sin egen indre logik og var ikke anvendeligt til empirisk analyse. Man savner i den ellers så gennem-ræsonnerede afhandling en mere eksplicit stillingtagen til dette problem og til en begrundelse for, at Sjöbloms skemaer i betydeligt omfang kommer til kort i empiriske undersøgelser.

Som det er nu, må forfatteren standse med at fremhæve, at den »historiske betragtningsmåde – post hoc-forklaringen – i høj grad forudsætter

en indledende klargøring af, i hvilken sammenhæng det valgte undersøgelsesobjekt må sættes for at nå frem til *forståelige* undersøgelsesresultater« (s. 15 med min understregning). Hvad der menes med »forståelig« uddybes s. 410, hvor det hedder, at »analysen bliver en selvstående konstruktion, hvis forudsætninger, forklaringer og resultater har en indre sammenhæng«. Der siges ikke noget om, hvordan denne indre sammenhæng er beskaffen og skal begrundes. Så vidt man kan se, er kriteriet på et forståeligt resultat med en indre sammenhæng for Knud Larsen et psykologisk mål, nemlig en tilstand af intellektuel mæthed eller tilfredshed i forskerens sind. Andetsteds har han defineret de tilstrækkelige forklaringsgrunde som »de grunde, hvori sindet finder hvile«<sup>8</sup>.

Med andre ord, han holder sig temmelig bevidst inden for den ramme, historieforskningen teoretisk plejer at bevæge sig inden for. Hans gæld til politologien består i, at han uspecificeret har lånt enkelt-elementer fra en række forfattere, som han også nøjes med at nævne i en ligeledes uspecificeret rækkefølge. Navnlig har han haft gavn af nogle af Sjöbloms anvisninger. Det kan ikke undre, for Sjöblom er en god politisk iagttager, hvis nøgterne judgement har sikret, at der er placeret relevante iagttagelser i hans skema. At de kan anvendes med fordel i den foreliggende afhandling bekræfter for så vidt ikke andet, end at Sjöblom forstår sig på praktisk politik og desuden er begavet med evnen til at tænke systematisk. En videre betydning har det ikke, og Knud Larsen har ikke med sin afhandling overskredet noget metodisk skel i det milieu, han arbejder i. Derfor kan det også være farligt at lægge for meget i hans påstand om, at fremstillingen er komplementær i forhold til Molins og Sjöbloms arbejder. Det synes jeg ikke, den er, eftersom den dog udnytter dele navnlig af Sjöbloms begrebsapparat, selv om disse dele så anvendes uden drøftelse. Når det er tilfældet, kan man efter min fornemmelse ikke tale om komplementaritet, men må tale om uafklaret sammenhæng.

Derfor forekommer det ejendommeligt, at Knud Larsen trods sin udtrykte forståelse for, at også den historiske forskning må klargøre sig sine forudsætninger og sine begreber, ikke mere sammenhængende har diskuteret de forudsætninger d. v. s. de begreber, han har lånt fra politologien. Om ikke andet ville det have hjulpet læseren, og det ville have holdt sammen på nogle af de ting, der som følge af den kronologiske fremgangsmåde inden for de enkelte afsnit er spredt i afhandlingen.

Som det er nu, har forfatteren ikke gjort det let for den utålmodige læser, der ofte sidder med et spørgsmål, som også godt nok besvares, men først på et senere tidspunkt, evt. først i de sammenfattende bemærk-

8. Historie. Jy. Saml. X, 4, 1973, 630.

ninger, hvor de forskellige forklaringsfaktorer mere konsekvent bringes ind. Det betyder kort sagt, at gode konklusioner gemmes, så læseren utålmodigt har spurgt efter dem, længe før han får dem. Det er en følge af, at så mange gode analytiske elementer er strøet ud i den struktur, som opdelingen på de to partier og den kronologiske fremstilling har skabt.

Når disse strukturelle problemer trækkes frem, skyldes det, at de har nær sammenhæng med hele spørgsmålet om teori og empiri i et så metodebevidst arbejde som det, vi her har med at gøre. De valg, man træffer på dette område, får betydning for fremstillingens struktur, og man må derfor ønske dem drøftet til bunds. Ellers har man ikke opfyldt det krav, Knud Larsen som nævnt selv opstiller: foretaget en indledende klargøring af den sammenhæng, hvori man arbejder.

Pladsen tillader ikke mange eksempler. Et enkelt vil være tilstrækkeligt. I sættet af analyseenheder, som forfatteren har lånt, er også fænomenet partisammenhold/partisplittelse som et afgørende vilkår for et partis forhandlingsbasis og -muligheder. En overvejelse af partisammenholdets betydning for et partis styrke i en forhandlingssituation havde her været på sin plads<sup>9</sup>.

På en række punkter fremdrages nu stof til belysning af splittelse i partierne, men først på s. 418 kommer en sammenfattende karakteristik af Det konservative Folkepartis vanskeligheder med at bevare partisammenholdet: »Vanskeligheder af denne art optrådte ikke alene i forbindelse med forsvarsdiskussionen i sommeren 1922, men er et noget nogenlunde permanent fænomen, fordi partiets rigsdagsgruppe ikke udgjorde en homogen gruppe af politikere med ens værdiforestillinger og indbyrdes forenelige strategiske mål«.

Jeg tror, det havde været af betydning for beskrivelsen af standpunktsdannelsen både i Det konservative Folkeparti og også i Venstre samt for beskrivelsen af forholdet mellem de to partier, om man tidligere og mere eksplicit havde samlet trådene ved hjælp af en udfyldning af et begreb som partisammenhold og andre lignende betegnelser sammenhængende hermed og med relation til partiets standpunktsdannelse og vilkårene for deres samarbejde. En række vigtige iagttagelser af mere almen interesse for studiet af dansk politik ville på denne måde kunne være destilleret ud af bogen, og det ville have været langt lettere at sætte resultaterne i forbindelse med andre studier af vort politiske system. Jeg skal nøjes med at nævne, at der i bogen er gemt iagttagelser af den måde, partiernes rigsdagsgrupper fungerer på og anvendes af de politiske le-

9. J a c o b B u k s t i: *Et enigt landbrug?*, 1974.

dere; der er stof, som belyser vilkårene for politisk forhandling og om informationsniveauets betydning i en forhandlingssituation; og der er stof til belysning af betydningen af at holde forskellige argumentationsniveauer analytisk adskilt. Alt dette og adskilligt mere ville det have været muligt at trække ud og perspektivere ved en lidt mere systematisk fremgangsmåde. Forfatteren har selv i bogen beklaget manglen på en »anvendelig referenceramme« for studiet af dansk politik (s. 13). Han kunne uden besvær have bidraget lidt mere til rammen.

Med andre ord, man må anerkende, hvad der er nået inden for den ramme, der er valgt. Men jeg har en kraftig fornemmelse af, at en anden udgang på metodedrøftelserne kunne have ført frem til opstilling af et analyseskema, som noget tydeligere for læseren havde sammenfattet resultaterne og deres gyldighedsområde. Et analyseskema er jo ikke, som forfatteren synes at forudsætte, en teori, men en kodificering og klassificering af problemstillinger og anvendte begreber, som i den studerede situation antages at have en forklarende funktion. Derfor er det i indledningen opstillede spørgsmål, om partistrategiske overvejelser kan anvendes som forklaringsformer, ikke alt for vel formuleret. Det kan de naturligvis, forudsat at overvejelserne har haft et vist mål af forankring i virkeligheden. Det er et spørgsmål, hvor svaret er givet.

Snarere burde forfatteren have spurgt: hvilke elementer skal jeg stille op i et analyseskema for at få tilstrækkeligt gode ophængspunkter – for igen at citere Sjöblom – for min egen analyse. Det ville have været den rimelige konsekvens af kravet om, at også den historiske betragtningsmåde forudsætter en indledende klargøring af, hvordan forståelige resultater opnås.

I fortsættelse af dette skal nævnes et punkt, hvor man med udgangspunkt i det foreliggende arbejde kan se lidt dybere ind i vanskelighederne ved at skabe forbindelse mellem et kildemateriale og et teoretisk analyseskemas begreber, som man ikke selv har opstillet til brug i den givne sammenhæng.

En del af vanskelighederne med Sjöbloms skema stammer, så vidt jeg kan se, fra det faktum, at politiske udsagn og argumenter ikke er tilstrækkeligt entydige til at kunne passes ind i skemaets kategorier. Politiske argumenter skal ikke bare give begrundelser for standpunkter og handlinger. De er først og fremmest selv politiske handlinger, der bruges til at styre med. Politikerne vil med deres påstande influere på de enkelte situationer, holde handlemuligheder åbne for sig selv, indsnævre dem for andre o. s. v. Denne sociale effektside af det politiske argument er helt central ved tolkningen af det, og dette aspekt ved argumentet kan

gøre det særdeles problematisk, når det skal bruges som udtryk for bevæggrundene bag de udtrykte standpunkter.

Dette fører videre til den refleksion, at der ikke noget sted i bogen er givet en helt entydig definition af, hvad der skal forstås ved begrebet »standpunktsdannelse«, der jo er et centralt begreb i afhandlingen. Der tales afvekslende om »meningsdannelse« eller »standpunktsdannelse«, og der er også en glidning over til »motiver bag partiernes handlinger« (ss. 80 og 84).

På s. 122 redegøres for en vigtig iagttagelse, idet det siges, »at et partis standpunkt ikke blot består af de udtalelser, der mere eller mindre tilfældigt er fremsat på og overleveret i referater fra partimøder; men at det i nok så høj grad består af udtalte opfattelser, der ikke behøver at fremsættes på interne partiarenaer af den simple grund, at partiets medlemmer herom er enige«. Man kunne tilføje: eller fordi de pågældende opfattelser ikke er relevante for den type forhandlinger, der foregår på den pågældende arena. Eller de fremføres ikke, fordi man har et ganske bestemt formål med sine udtalelser på det pågældende tidspunkt, og derfor undertrykkes nogle argumenter, mens andre fremmes.

Efter min opfattelse er det væsentligt at skelne mellem *standpunkt* og *standpunktsformulering*. Formuleringen vil være et middel til at påvirke en situation eller en modpart, og der vil i de enkelte tilfælde være ganske bestemte normer, der fastlægger, hvilke formuleringer der vil forekomme, fordi der er grænser enten for, hvad der accepteres, eller for, hvad der er relevant i situationen.

Dette har betydning ved tolkningen af, hvorfor det varede så længe, før Venstre begyndte at formulere et standpunkt i forsvarssagen, og at det varede endnu længere, før dette standpunkt kunne bringes frem til offentlig debat. En standpunktsformulering, enten det så er internt i partiet eller udadtil, betyder en indskrænkning af handlemulighederne – på linie med de andre indskrænkninger, der så udmærket er identificeret i afhandlingen. Derfor gælder det om at vælge tidspunktet for en standpunktsformulering så præcist som muligt ud fra en vurdering af strategien i øvrigt.

Det forklarer også P. Munchs pres på Venstre for at få partiet til at formulere sig og derved indskrænke handlemulighederne for sig selv og give andre nye muligheder. Dette er en banal iagttagelse, men den rører ved et skel, som ligger lidt uklart i afhandlingen, skellet mellem en beskrivelse af standpunkternes *indhold* og tilblivelse og på den anden side standpunkternes *formulering*, skildret i lyset af de problemer, der skulle løses eller hindres i at opstå ved formuleringen. For på en

sprogligt lidt uskøn måde at tillempe Snyder, der er én af de systematikere, afhandlingen står i uspecificeret gæld til, kan man sige, at forfatteren arbejder på begge sider af et analytisk skel, der går mellem *because-of*-standpunkter og *in order to*-standpunkter<sup>10</sup>.

En yderligere overvejelse kan man gøre sig i forbindelse med denne form for argumentanalyse. Man kan rejse det spørgsmål, om ikke materialets art sætter grænserne for, hvilke argumenter man vil finde i det. Forfatteren er selv inde på det i det citat, der er gengivet ovenfor, om enighed, der kunne hindre synspunkter i at komme til udtryk i partiprotokollerne. Disse protokoller er jo i det hele taget aftryk af en situation, hvor meget forudsættes bekendt og underforstået, og hvor de partitaktiske overvejelser udgør det tekniske plan, man bevæger sig på. Er det derfor ikke ganske forståeligt, at mere forsvarsideologiske og kontinuitetsprægede synspunkter ikke findes eksplicit der?

De dukker, som det er påvist i bogen, først op, når standpunkterne kommer uden for den interne partiarena. Når standpunkterne skulle præsenteres for vælgerne eller for andre partier, måtte tyngdepunktet flyttes over til en positiv begrundelse (s. 150). Derfor blev også det afsluttende møde i Forsvarskommissionen præget af henvisninger til den internationale situation (s. 356). Nu var man begyndt at forberede sig på henvendelsen til offentligheden. Og over for offentligheden har det aldrig været god tone at lade hovedbegrundelsen for et standpunkt være det taktiske rigsdagsspil.

Dette er med i afhandlingen; men spørgsmålet er nu, om det ikke fører til den konklusion, at der i hvert fald er den sammenhæng mellem udenrigspolitik og indenrigspolitik, at der i forskellige arenaer refereres forskelligt til disse to områder? Når man ser snævert på det parlamentariske felt, får man ikke mange referencer til den internationale situation; men det er ikke hele sandheden om sammenhængen mellem udenrigspolitik og indenrigspolitik.

I hvert fald er det afgørende, på hvilket analyseplan man bevæger sig, når man skal svare på spørgsmålet om, hvordan forholdet mellem udenrigspolitik og forsvarspolitik er. Det er en vigtig del af forklaringen på, at svarene på spørgsmålet kan blive så forskellige, som det er konstateret i bogens indledning. Det næste spørgsmål må da være, hvordan man overhovedet får et standpunkt fastlagt, når standpunktsformulieringerne er så forskellige i de forskellige planer. Og det næste igen: Er det tilstrækkeligt ved en standpunktsanalyse at nøjes med at undersøge

10. Richard C. Snyder et al.: *Foreign Policy Decision-Making*, 1962, 144 ff.

tiv burde ikke være kommet uventet for ham selv – eller for forfatteren – hvis det var beskrevet med lidt tættere forståelse for eksperternes funktion i en politisk sammenhæng.

I denne forbindelse er det for forståelsen af hærens manglende sammenhold væsentligt, at der fandt en omfattende og hed debat sted i hærens rækker. I afhandlingen vises begyndelsen af den og standsningen af dens offentlige udtryk på general Wolffs foranledning (s. 319 ff.). Denne debat, som ikke er fulgt videre i bogen, fik sin skarphed af, at en ny hærlov under alle omstændigheder ville medføre afskedigelse af officerer. Dette problem var mere påtrængende for hæren end for marinen, og det måtte give uro i officerskredse. Derved vanskeliggjordes de militære sagkyndiges situation yderligere, fordi de sattes under pres af opinionen i officerskorpset, og denne opinion havde ved siden af det rent militærfaglige en helt – man tør måske sige – kontant baggrund. Den faglige opinion er i høj grad en faktor, som må med som et af de vilkår, der fastlægger eksperters handlemuligheder, og det er næppe påagtet tilstrækkeligt i fremstillingen.

Hele dette forhold spores i den vægt, der i bogen med rette tillægges det faktum, at det lykkedes at opretholde en enig opinion i marinens officerskorps (s. 339 ff.). Her var afskedigelsestruslen næppe heller så akut. Modsat havde det været rimeligt at søge nogle af hærens vanskeligheder forklaret ved de rent konkrete følger for det faste mandskab af en reduktion. At stemningen var bitter, har man tilstrækkeligt med udtryk for efter lovens vedtagelse.

Et enkelt sted strejfs problemet. Det er i forbindelse med den plan om en fiktiv udvidelse af antallet af regimente, som i sommeren 1922 fik betydning for forligsbestræbelserne mellem Venstre og de Konservative. Dette Columbusæg var udklækket af venstremanden oberst Birke i nær kontakt med general Wolff, der foreslog, »at man lod regimenterne »kælve«, så man fik mindre regimente, men flere af dem«. Det betød en beskedent udgiftsførogelse, men var en imødekommelse af konservative krav om antallet af regimente (s. 380 ff.).

Knud Larsen skriver, at denne plan set fra et militært synspunkt var tilfredsstillende, »fordi det begrænsede antallet af nødvendige afskedigelser af officerer«. Men kan netop dette afskedigelsesproblem ikke have haft betydning i øvrigt for hærens standpunkttagen? – Kan det ikke tænkes, at det også er en væsentlig del af forklaringen på spændingen mellem de kommanderende generaler og generalstaben, der stod tættere ved de politiske organer og fjernere fra geledeofficererne end generalkommandoerne? I hvert fald må man rejse det spørgsmål, om polariseringen i top-



pen af hærledelsen (s. 346) var en afspejling af spændinger i officerskorpset, eller om det var polariseringen i toppen, der smittede af nedad i systemet.

Til sidst skal endnu drøftes et par punkter i det omhyggeligt dokumenterede forløb af de to partiers standpunktsdannelse og forligets tilblivelse, afhandlingens kærnestykke. Selve fremstillingen og dens resultater kan jeg fuldt tilslutte mig. Navnlig er der grund til at fremhæve det synspunkt, der er lagt til grund for den sammenfattende skildring af forløbet. Knud Larsen fremhæver Gordon Leffs formulering, at historikerne jo altid kender den faktiske følge af et forløb (s. 409). I det foreliggende tilfælde ved vi, at det hele endte med et forlig mellem Venstre og Det konservative Folkeparti. Det betyder ikke, at vi kan tolke politikernes adfærd og udsagn helt fra 1918, som om de var lagt til rette med dette forlig i tankerne. Men man må på den anden side forklare afslutningen af det skildrede forløb ud fra dette forløb.

Det medfører, skriver forfatteren, at man må vise, hvorledes politikernes beslutningsramme indsnævredes. Og forfatteren viser, hvordan denne indsnævring foregik som en følge af 1. udviklingen af de parlamentariske relationer mellem partierne; 2. udviklingen i den økonomiske politik som et overordnende element for prioriteringen af de statslige udgifter; 3. partiernes fortolkning af den offentlige opinions indstilling til forsvaret; 4. den udenrigspolitiske udvikling og den deraf afledede fortolkningsramme for dansk udenrigspolitikks vilkår (s. 410).

Af disse 4 faktorområder siges der i afhandlingen mindst om partiernes tolkning af opinionen og vælgerholdningerne. Knud Larsen skriver, at dette fortolkningsområde har været sværest at fastholde afhandlingen igennem (s. 413). Det hænger sammen med, at politikernes opfattelse af vælgerne ikke lader sig måle, som forfatteren har fremhævet det i afhandlingen i »Historie«.

Lidt kan der dog siges om forholdet til vælgerne, også lidt mere, end Knud Larsen har villet tage med. F. eks. har P. Munch ganske gode udtryk for, hvordan nogle af de koalitionsmuligheder, der omtales i tiden, kunne tænkes at influere på vælgertilslutningen til partierne. Et forlig mellem Venstre, Konservative og Radikale uden Socialdemokraterne ville efter hans mening få dele af de radikale vælgere til at gå til Socialdemokratiet og dele af Venstre til de Konservative – eller Højre, som Munch jo sagde<sup>14</sup>.

Men jeg vil nu vove den påstand, at selve tidspunktet for gennemfø-

14. P. M u n c h: *Erindringer IV*, 278.

relsen af forliget, hvor Venstre pressede på, og de Konservative gerne havde ventet, kan være bestemt af en vurdering af vælgerne. Ikke som en afgørende faktor naturligvis, men som det, der et sted bliver kaldt en »delårsag«. Den 20. maj 1922 skrev Frede Bojsen til Berntsens husholderske, Gudrun Andersen: »... næste år vil komme så nær ind under valget, at der ikke bliver »læsere for buestregens hvinen«. Hvad der skal ordnes i denne valgperiode må ske i år, selv om det skal trække ud på sommeren. Næste rigsdagssamling skulde kun ordne og give oversigt over resultaterne, så vælgerne kan se, at vi er på vejen til normale tilstande med rimelig balance«<sup>15</sup>.

Bojsen kan naturligvis ikke tages som et direkte udtryk for, hvad der har bevæget Venstre og regeringen. Men en del taler dog for, at overvejelser af den art har gjort sig gældende. Venstre var i hvert fald ikke glad for de forsøg, oppositionen gjorde for at få afgørelsen forelagt vælgerne hurtigt. Et valg var ikke let at fremkalde for oppositionen; men den kunne prøve at spille på, at folk både i Venstres og i den konservative gruppe havde ytret sympati for at sende sagen til folkeafstemning. Det lykkedes ikke, men regeringen og partiledernes uro over for muligheden siger noget om hensynet til vælgerne som indskrænkende faktor. Det gjaldt for regeringen om at have forsvarssagen til side i god tid før det ordinære valg.

Ellers synes de økonomiske sammenhænge, som bogen viser, at være de vigtigste af de indskrænkende faktorer. Det er lykkedes at påvise, i hvor høj grad de økonomiske overvejelser var afgørende for forsvarsordningen af 1922. Betydningen af industrikrisen i 1921 og Venstres ønske om i efteråret 1921 at demonstrere viljen til at skaffe orden i statens finanser ved fremlæggelse af en samlet finansplan med besparelser også på forsvaret, tegner sig tydeligt.

Det er i øvrigt værd at lægge mærke til, at allerede i november 1920 kunne Oluf Kragh fastslå som sit standpunkt, at et indkaldelsestal som det, man havde vedtaget ved reduktionerne af indkaldelserne i 1919 og 1920 svarede nogenlunde til det, »der ville tilstræbes med en ny hærordning« (s. 98). Det stemmer godt med den ramme, han i foråret 1921 ville lægge om forsvaret (s. 112), og er ikke langt fra det beløb på 48 mill., der kom til at figurere i finansplanen, da den forelagdes i efteråret 1921 (s. 138).

Der er en forbløffende overensstemmelse i disse tal, og da først finansplanen var forelagt, lå rammen definitivt fast. Opgaven blev nu at få

15. Harald Jørgensen (udg.): *Tre Venstremænd*, 1962, 300.

formuleret en forsvarsordning, der kunne være i rammen, og skaffe konservativ tilslutning til den. Omtrent på samme tid modtog man i øvrigt fra det konservative landsmøde tilstrækkeligt signal til, at man turde regne med, at Det konservative Folkeparti fortsat, trods vanskelighederne med den økonomiske politik, fastholdt ønsket om samarbejde med Venstre.

Et vigtigt moment er, at »prioritetsrækkefølgen mellem de statslige opgaver blev ændret« (s. 412). Statens opgaver og dermed statens budgetter havde ændret sig væsentligt under og i tiden efter 1. verdenskrig. Nye opgaver havde meldt sig for at blive, og det ville få helt andre konsekvenser end tidligere, når man skulle spare og lave samlede finansplaner.

Dette er væsentligt for, at forsvaret fra nu af i dansk politik måtte ind under en anden statsfinansiell betragtningsmåde end tidligere. Forsvarsudgifterne hører til de »gamle«, »traditionelle« statsudgifter, og de havde længe ikke særlig mange store konkurrenter på statsbudgettet. Man behøver imidlertid blot at se lidt på statsregnskabernes udvikling, for at få et indtryk af, at andre store, konkurrerende poster var med på budgettet nu.

Og mange af disse udgifter var stive. Neergaard sagde, som man kan læse i Knud Larsens bog, i 1920, »at der næppe kunne gennemføres store besparelser på finansloven, fordi de fleste poster var bundne af bestående love. På militærvæsenet var det imidlertid muligt at gennemføre besparelser«. Noget ganske tilsvarende kan man finde udtryk for kort efter den periode, der er fulgt i bogen.

Victor Pürschel noterede i 1923 i sin dagbog om de forhandlinger, der den 19. november dette år foregik mellem Venstre og Det konservative Folkeparti om besparelser, at de Konservative var meget lidt tilbøjelige til at røre ved forsvaret. Men Kragh henviste da til, at det var lettere at skære de militære budgetter ned end de civile. Han nævnte, at af hans eget ministerium (indenrigsministeriets) budget på et par og 70 millioner var 67–68 millioner – altså mere end 90 % – absolut faste.

Det var følgelig ikke blot det af vælgerhensyn bestemte ønske om nedskæringer af forsvarsudgifterne, der var medvirkende til at sætte de økonomiske vilkår. De statsfinansielle konsekvenser af samfundsudviklingen og erkendelsen af disse konsekvenser gjorde det også nødvendigt at betragte forsvarsudgifterne på en anden måde end tidligere. Det må føjes til de betragtninger, forfatteren har gjort om det økonomiske. Det kan være rigtigt, at økonomiske ressourcer i politik er en relativ størrelse (s. 16); men i nedskæringstider er der en række faktorer, der begrænser

handlefriheden. Stivhed i budgetposterne kan være en af dem; konkurrencen mellem formål en anden.

Set på den måde er situationen op til 1922 symptomatisk for de nye vilkår, der var under udvikling for statens økonomiske politik og for politikken på de enkelte sagsområder, herunder også forsvaret. Forsvars-sagen ændrede i mange henseender karakter i den politiske sammenhæng i disse år.

Og dermed er vi inde i analysen af de parlamentariske vilkår og Venstres standpunktdannelse. Her følger Knud Larsen brydningerne i Venstre, der var ganske store, og navnlig interesserer han sig for dr. Kraghs synspunkter ud fra den vurdering, at Kragh søgte frem til en linie, der kunne nærme partiet til de Radikale. I det hele taget har Knud Larsen en stærk interesse for forholdet mellem V og RV, hvad også hans bebudede undersøgelser af spillet om H. P. Hanssen tyder på.

Der er adskilligt, som tyder på, at der i Venstre var folk, navnlig altså Kragh, som overvejede den parlamentariske situation og en mulig ændring af den. For dem behøvede, som forfatteren skriver i afhandlingen i »Historie« (s. 628), hverken kombinationen V/KF eller S/RV at være varige blokdannelser.

I bogen gøres en del ud af dette, men jeg synes egentlig ikke, fremstillingen er ganske klar, formentlig fordi forfatteren overalt i afhandlingen holder sig længst muligt fra eksplicitte vurderinger. Men her havde der nu nok været brug for en stillingtagen til at vejlede læseren i det stof, der lægges frem. Der gives en lang række belæg for Kraghs interesse i en linie, der kunne lægge op til de Radikale. Forfatteren karakteriserer endda situationen i maj 1921, da Venstre oplevede sammenstødet mellem de to synspunkter i gruppen, som en midtvejssituation, hvor der var muligheder for en udvikling til begge sider i det parlamentariske mønster (s. 128). Også I. A. Hansens henvendelse til Munch, efter at Venstres forslag var færdigt i december 1921, hører ind i denne sammenhæng. I samtiden drøftedes mulighederne også, og P. Munch spillede på dem i folketinget (s. 135)<sup>16</sup>.

Men på den anden side gøres der lige så omhyggeligt rede for, at man på intet tidspunkt tog skridt til alvorligt at søge samarbejdsmulighederne til oppositionen prøvet. Ser man den samtidige vurdering hos P. Munch, er det også klart, at han ikke på noget tidspunkt anså mulighederne for realistiske. Tydeligst fremtræder det i optegnelsen fra 1. april 1921, da han fremhæver, at det reelle grundlag manglede<sup>17</sup>. Som også Knud Lar-

16. P. M u n c h: *Erindringer* IV, 316.

17. *Ibid.*, 278 f.

sen understreger, savnedes det fælles grundlag for en økonomisk politik, og Venstre ville få svært ved at holde sammen om et samarbejde med Socialdemokratiet. Der var bestemt ikke blide undertoner i Venstrepolitikeres brug af ordet »den social-radikale politik«. Ingen af de Venstrefolk, der omgikkes med tanken, var ledere, og i øvrigt manglede vælgergrundlaget. Kun Neergaard havde efter Munchs mening mulighed for at gennemføre en parlamentarisk drejning, og han ville det nu mindre end nogensinde.

Ove Rode delte denne opfattelse, som Munch for resten gentog i januar 1925, da Kragh aktualiserede problemet<sup>18</sup>. I øvrigt skal man lægge mærke til fortsættelsen af denne samtale i 1925, idet Kragh bemærker, at i et samarbejde mellem Venstre, Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, ville de Radikale få magten. Det må Venstrepolitikere givetvis også have overvejet i perioden 1920–22, og de må have vejet denne situation op mod den måde, samarbejdet med de Konservative kunne administreres på.

I det hele taget er det væsentligt, i højere grad end det gøres i bogen, at se Kraghs adfærd også på baggrund af, hvordan situationen var i de andre partier. Ville det ikke være udtryk for naivitet hos Venstrefolk, hvis de – som Knud Larsen skriver – så en heling af bruddet fra 1905 som en mulighed? Der lå jo dog Socialdemokratiets vækst til afgørende politisk indflydelse imellem, og det havde ændret de Radikales position. En mand som P. Munch var interesseret i at sikre Det radikale Venstres indflydelse, ikke i at blive trukket bort fra Socialdemokratiet, og adskillige gange, bl. a. i september 1918, understregede han, at et samarbejde mellem Venstre, Radikale og Socialdemokratiet ville bremse de Radikales vækst i Jylland (s. 30). Partitaktiske overvejelser tilsagde ikke uden videre de Radikale et samarbejde med Venstre.

En afideologisering af forsvaret, som muligvis var Kraghs ønske for at optø fronten mellem borgerlige og ikke-borgerlige (s. 150), kunne ikke være de Radikales parlamentariske interesse. I deres svækkede tilstand efter 1920-valget måtte de overveje at leve på denne front for at sikre sig politisk indflydelse. Karakteristisk nok var det de Radikales opfattelse, at debatten om forsvaret i 1922 og navnlig P. Munchs indlæg på Rigsdagen bragte partiet ud af den vanskelige situation fra 1920<sup>19</sup>.

Det må med andre ord præciseres, at Kraghs synspunkter skal places ind i den samlede politiske sammenhæng. Hvis han ikke selv har gjort det, var han en ringere taktiker, end Knud Larsen ellers gerne vil vise det.

18. P. M u n c h: *Erindringer V*, 46 f.

19. P. M u n c h: *Erindringer IV*, 326.

Det er da også tydeligt, at Kragh i den periode, hvor han ifølge fremstillingen mest alvorligt syslede med tanken om en tilnærmelse til de Radikale, ikke tabte samarbejdet med Det konservative Folkeparti af syne. Han fremhævede i maj 1921 nødvendigheden af at spille ud så lavt som muligt for ikke at blive trukket for højt op, når der skulle forhandles med de Konservative. Det *kan* have været henvendt til den anden gruppe i Venstre, men de bemærkninger, der lægger op til samarbejdsmuligheder med de Radikale kan jo også have haft et sådant internt, taktisk sigte.

Det er i virkeligheden ganske vanskeligt at afgøre, hvor meget af Kraghs argumentation og adfærd, der har et taktisk sigte indad i Venstres gruppe og altså hænger sammen med hans situation på vej op i partiet, og hvor meget der var realistisk søgen efter nye koalitionsmuligheder. Også hans sonderinger over for først og fremmest Munch *kan* have haft forbindelse med hans ønske om at bygge sin politiske position op.

I hvert fald skal man ikke overse, at de fleste begrundelser for overvejelserne over en kursændring skal hentes i interne debatter og uforpligtende samtaler politikere imellem. Samt fra tidspunkter, hvor tingene endnu var plastiske og slet ikke i en afgørende fase. Da Munch offentligt opfordrede til en stillingtagen, kom der ingen svarsignaler fra Venstre (se ovf.), og Munchs udtalelser i folketingsdebatten var givetvis mere rettet ud mod vælgerne og altså kun indirekte mod Venstres gruppe. Her havde forfatteren haft nytte af at analysere argumenterne i forhold til det tilsigtede publikum.

Nu mener jeg ikke uden videre, at der på dette felt behøver at være inkonsekvenser eller selvmodsigelser i bogen. Dog virker det, som om accenterne er sat forskelligt forskellige steder i afhandlingen. Mig forekommer det, at forfatteren har været for fikseret på forholdet mellem Venstre og de Radikale.

I virkeligheden er det i den givne sammenhæng ikke så væsentligt at detail-undersøge Kraghs adfærd. Den blev jo aldrig en af de faktorer, der indsnævrede handlemulighederne. Tværtimod er den vel et symptom på, at meget længe holdtes handlemulighederne bevidst åbne, fordi man befandt sig i en periode med usikkerhed omkring en række faktorer, det udenrigspolitiske f. eks. og også det parlamentariske. Tiden fra 1920 og et godt stykke frem er netop præget af denne labilitet, og først i de sidste måneder af 1921 fandt nogle af tingene en plads, så en række valg kunne træffes, som yderligere stabiliserede situationen.

Knud Larsen har ret i, at forliget i 1922 for så vidt ikke etablerede en ny parlamentarisk situation. Men det er nu ikke uden betydning, at den i hvert fald midlertidigt konfirmerede en konstellation, som havde været

usikker. De Radikale var efter katastrofevalget i 1920 i vanskeligheder, og det var forståeligt om end næppe realistisk, at Venstrefolk rettede øjnene mod de muligheder, det gav. Det konservative Folkeparti var i højeste grad splidagtigt med sig selv og derfor en højst usikker koalitions-partner. Partiet var ikke en sikker brik i det parlamentariske spil. Det måtte give Venstre-politikerne anledning til uro og usikkerhed, specielt da Venstres erhvervspolitiske linie var lidet egnet til at sikre et stabilt samarbejde med de Konservative.

I denne erhvervsøkonomiske sammenhæng har vi flere socialdemokratiske invitationer til de Konservative. De var ikke blot verbale, som Knud Larsen skriver. I nogle tilfælde, således ved lovgivning om Udenrigsministeriet i 1921, var samarbejdet mellem de to partier afgjort nok så generende for regeringen.

Det er væsentligt, at man fastholder dette samlede billede af en usikker overgangsperiode og bedømmer de forskellige holdninger på den baggrund. I denne sammenhæng bør også Kraghs bevægelser vurderes. De skal jo tilmed, som det fremhæves i bogen og i den tidligere afhandling, også ses i sammenhæng med den begyndende lederkrise i Venstre og Kraghs ambitioner i den sammenhæng, og jeg synes nok, forfatteren har været lidt for uskarp i sin karakteristik på disse punkter. Billedet af Kragh som den klarsynede, parlamentariske taktiker kan i hvert fald ikke opretholdes, hvis han virkelig har arbejdet alvorligt med disse koalitionsplaner.

Sammenfattende kan det om den foreliggende bog siges, at vi med den har fået et vægtigt bidrag til forståelsen af de politiske grundvilkår i dette land. De parlamentariske vilkår er jo ikke noget givet og fastlagt. Koalitionsmulighederne og de faktiske koalitioner skifter. Det er vigtigt, at vi får solide undersøgelser af de centrale parlamentariske situationer, hvor samarbejdsvilkårene er i bevægelse.

Det er nu af Knud Larsen godtgjort, at forsvaret i 1922 lå i forlængelse af økonomien, og det er – trods hans forsigtighed med rækkevidden af sine resultater – en konklusion, der rækker længere ud i dansk politik. Forsvaret blev brugt som et kurskorrigerende element i forholdet mellem partierne (s. 37); men det var ikke forsvarssagen, der skabte koalitionen mellem Venstre og de Konservative. Det var koalitionen, som bl. a. gjorde det muligt at gennemføre forsvarsordningen, der jo ikke sagligt set kunne tilfredsstille Det konservative Folkeparti. De Konservatives udbytte var koalitionen opretholdelse og en sikkerhed for stadig i hvert fald at skulle spørges i forsvarspolitiske sammenhænge.

Forfatteren har i sin afhandling om regeringskrisen i 1922<sup>20</sup> fremhævet, at »sommeren 1922 var . . . en opbrudsperiode i dansk politik, og regeringskrisen var i fortættet form et opgør i Venstre mellem liberalisme og moderate samarbejdsbestræbelser; i det opgør greb Det konservative Folkeparti ind for at bevare det bestående og undgå det uprøvede. Balancen opretholdes, men den var ikke mindre vaklende end forud for krisen«.

Det er en god sammenfatning, men den viser også, at de problemer, der afdækkes i den her foreliggende bog om forsvaret, ikke var løst med vedtagelsen af loven. De løb videre i sommeren og eftersommeren 1922. Derfor kunne man have ønsket et afsnit om regeringskrisen i 1922 på bekostning af dele af afsnittet om udenrigspolitikken. Det ville have givet en mere helstøbt bog, koncentreret om det, der er analysens kernefelt: en gennemgang af de parlamentariske vilkår bag forsvarsforliget i 1922.

---

20. Historie, Jy. Sml. Ny rk. X, 4, 1973, 628 f.