

for partiet. Tilslutningen til partiet har længe svinget mellem to niveauer, et lavt på o. 5-6 pct. af de afgivne stemmer og et højt på o. 10-11 pct. Ved de fleste valg har tilslutningen ligget på det lave niveau, men i 1966, 1971 og 1981 kom den op på det høje. En del tyder på, at forskellen skyldes labile arbejderstemmer, der svinger mellem Socialdemokratiet og SF for at fremtvinge et samarbejde, som skønnes at stemme overens med deres interesser. Hvordan man end vil karakterisere dem, så kolliderer de øjensynligt med i hvert fald en del akademikers prioritering af, hvad der i praksis skal være SF's politik. Kunne en anden akkumulering af Gallups data have belyst dette problem?

Bogen rummer en del kapitler, som ikke har fundet omtale. Der er en række velskrevne introducerende afsnit til dansk politisk historie og til den danske venstrefløjs historie, vel især beregnet for udenlandske læsere. Og der er interessante afsnit om SF's programudvikling og om fagbevægelsens skiftende placering i dansk politik. Sidst men ikke mindst forsøger forfatteren i et af de afsluttende kapitler at sætte udviklingen i Danmark i relief ved sammenligninger med tilsvarende fænomener i Norge og Sverige.

Johan Peter Noack

Erling Bjøl: *Hvem bestemmer?* Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Dansk Udenrigspolitisk Instituts skrifter nr. 9. (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1983). 443 s.

Denne bog har en lidt usædvanlig forhistorie, der går tilbage til 1973, hvor Jens Otto Krag efter sin overraskende afgang fra aktiv politik blev ansat på Institut for Statskundskab som lektor i

international politik. Ideen var i undervisning og forskning at skabe mulighed for en gensidig udveksling af erfaringer mellem praktikerne Krag og instituttets forskere. Dette var også tanken bag et projekt om beslutningsprocessen i dansk udenrigspolitik, som professor Bjøl og JOK indledte med Bjøl som den drivende kraft, men med Krag som en vigtig kilde til *inside* information og politisk-strategiske analyser, der kunne komplettere og i givet fald korrigere forskeren Bjøls mere teoretisk-analytiske tilgang til emnet.

Konstruktionen kom næppe til at virke efter hensigten. Bjøl skriver meget loyalt, at »selv i forskerrollen kunne JOK ikke aflægge politikerhammen« (s. 8), men den egentlige sandhed er vel den, at Krag ikke var det analytiske gemyt, som mange anså ham for at være. Dertil lagde hans – for danske politikere så karakteristiske – overdrevne diskretion hindringer i vejen for projektets gennemførelse, der måtte opgives ved Krags tidlige død i 1978.

Under disse omstændigheder er det imponerende om ikke just overraskende, at der alligevel er kommet et resultat ud af projektet, og at det er blevet så spændende, som tilfældet er. Bjøl anser stadig samarbejdet med Krag for en »afgørende forudsætning« for bogen, men det er nok mere en cadeau til Krag end en helt korrekt beskrivelse. Krags vurderinger og synspunkter sætter nok sine spor på fremstillingen af »Krag-perioden« fra slutningen af 1950'erne til 1972, men dels har Bjøl haft andre kilder til denne i form af en række unavngivne udenrigsministerielle embedsmænd, dels er det egentlig ikke så meget nyt, der kommer frem om denne periode. Men først og fremmest er tidsperspektivet blevet udvidet bagud fra »Krag-perioden« helt tilbage til Vedels dage i slutningen

af forrige århundrede. »Hvem bestemmer?« er herigennem ur dervejs blevet en stærkt historisk orienteret analyse af dansk udenrigspolitik, som i overvejende grad bygger på udnyttelse af trykte kilder (med Munchs dagbøger som den flittigst brugte) og af den faghistoriske litteratur om dansk udenrigspolitik.

Det bagudrettede perspektiv har samtidig fået den mindre heldige og også unødvendige konsekvens, at de afgørende ændringer i den udenrigspolitiske beslutningsproces, der er sket siden Krags afgang i 1972, kun berøres perifert, og at Bjøl paradoksalt nok kun i helt begrænset omfang har draget nytte af den nyere, mere politologisk orienterede litteratur om dansk udenrigspolitik. Bogen nævner f.eks. knap nok de væsentlige tilpasningsproblemer, som EF-meblemaskabet og deltagelsen i det europæiske politiske samarbejde (EPS) har skabt, eller følgerne af den politisering af sikkerhedspolitikken, man har været vidne til siden slutningen af 1970'erne, ligesom den ikke tager nyere teoretiske perspektiver, som f.eks. segmenteringsproblematikken, op til diskussion.

Titlen »Hvem bestemmer?« skal tages helt bogstaveligt, for bogens hovedsigte er at isolere *aktørerne* i den udenrigspolitiske beslutningsproces, hvadenten der er tale om de centrale beslutningstagere eller »inderkredse« omkring dem. »Efterforskningen af de inderkredse, der træffer de egentlige beslutninger, vil ... blive et hovedsigte med denne undersøgelse« (s. 44. E.B.s fremhævelse). Hensigten er altså ikke at beskrive *beslutningsprocessen* som sådan eller de *strukturer*, som den udfolder sig i, og heri ligger nok undersøgelsens væsentligste analytiske svaghed. Man kan hævde, at beslutningsprocessen som sådan, dvs. samspillet mellem aktører, beslut-

ningsstrukturer og det relevante problems indholdsmæssige og typologiske karakteristika, er forskningsmæssigt mere interessant end spørgsmålet om, hvem der bestemmer, hvis der i det hele taget kan gives noget generelt svar herpå; under alle omstændigheder forudsætter en bestemmelse af indflydelsesrelationer en nærmere analyse af de processer og strukturer, hvori de skabes og udøves. Specielt hvis sigtet er en sammenligning over tid (diakron komparation), er en sådan analyse nødvendig.

Undersøgelsen er struktureret således, at den efter to teoretisk orienterede kapitler systematisk gennemgår de enkelte aktørkategorier, dvs. kongehuset, regeringen, embedsmændene, folketinget, partierne, »det tredje ting« (erhvervsinteresser og interesseorganisationer), »den fjerde magt« (pressen, opinionen) og »omverdenen«, dvs. de internationale omgivelser. Analysen slutter med et par mere analytiske kapitler om henholdsvis »inderkredse« og »indflydelse« og et slutkapitel, hvor nogle af analysens resultater trækkes op.

Indledningskapitlerne om henholdsvis udenrigspolitik og udenrigspolitiske beslutningstyper skal ikke omtales nærmere på dette sted; de fremlægger og diskuterer en række analytiske kategorier, der udgør det begrebsapparat, som den efterfølgende analyse betjener sig af, men fører ikke frem til et egentligt analyseskema for denne.

De mere empirisk orienterede kapitler, som følger efter, er hovedsagelig kronologisk opbyggede, således at de ofte tager udgangspunkt i Vedel-perioden og derfra følger udviklingen op til vore dage. Fremstillingen er karakteriseret ved en sand rigdom af data, ideer og perspektiveringer, som kun brudstykkevis kan tages op her. Et specielt analytisk greb, som bruges med megen

effekt og kaster mange interessante perspektiver på den danske problematik, er dragningen af paralleller fra andre lande, først og fremmest Norge, hvis udenrigspolitiske beslutningsproces på visse punkter er bedre belyst end den danske.

Der er, ud over interviewmaterialet, af gode grunde ikke inddraget utrykt materiale i undersøgelsen, som derfor er stærkt afhængig af den foreliggende litteratur og de trykte kilder. Kildegrundlaget er derfor nødvendigvis noget uegalt med den ældre periode som den bedst belyste, men Bjøl søger at kompensere herfor ved en meget grundig og opfindsom læsning af sit materiale. Af og til kan kildegrundlaget dog være for tyndt til at bære de konklusioner, som Bjøl gerne vil kunne drage. Det gælder f.eks. hans karakteristik af Gustav Rasmussen som neutralistisk og inderst inde imod Atlantpagten (s. 62, 282, 305), der bygger dels på Ole Bjørn Kraft og dels på den svenske socialdemokratiske politiker Per Edwin Skölds dagbøger. Begge er svage kilder i denne forbindelse; Ole Bjørn Krafts fremstilling tillader i sig selv ikke de store konklusioner, og hans velkendte aversion mod Rasmussen for hans Sydslesvig-politik i 1947 og hans efterfølgende overgang til Hedtoft-regeringen burde mane til en vis forsigtighed i udnyttelsen. Fra Sköld citerer Bjøl en udtalelse af Rasmussen under Karlstad-mødet i januar 1949, hvorefter Danmark ikke ville i Atlantpagten – det ville være at underskrive sin egen dødsdom. Hvis Norge gik med, ville Danmark også gøre det, men »förbannar den stunden«. Sköld var ikke med i Karlstad og citerer derfor kun på anden hånd – og for en gangs skyld forkert. Ifølge det svenske referat af Karlstad-forhandlingerne var det ikke Gustav Rasmussen, men Hedtoft, der udtalte sig således, og i en no-

get anden kontekst end den, Sköld giver indtryk af:

»... om en av oss springer ifrån (i förhold til USA), då är vi förlorade. Om Norge går med i atlantpakten då måste vi följa efter. Men jag skulle förbanna den stund då det skulle visa sig att vi tre socialdemokratiska regeringar ej kunna finna någon annan lösning än den som leder till en splittring«.

Citatet viser endvidere, at Hedtoft allerede på dette tidspunkt indså konsekvenserne for Danmark af en norsk beslutning for Atlantpagten; han behøvede derfor næppe heller at overtales til at følge efter af Buhl og H. C. Hansen (s. 128). Men hensyn til Gustav Rasmussen er det rigtigt, at han er svær at blive klog på; han havde en tilbøjelighed til at indrette sine holdninger efter omgivelserne. Men han afviste aldrig et militært samarbejde vestpå, jfr. hans henvendelse til den amerikanske ambassadør i marts 1948 eller hans antydning i jan. 1949 til den britiske ambassadør af, at Danmark og Norge nok kunne have hemmelige militære aftaler med vestmagterne under et formelt fritstående nordisk forsvarsforbund.

Bjøl har i øvrigt helt ret i, at Gustav Rasmussens indflydelse var begrænset i forhold til Hedtoft (det netop anførte antyder måske hvorfor!), og at denne var nøglebeslutningstageren i 1948-49. I kapitlet om regeringsaktøren giver Bjøl en lang række interessante analyser af indflydelsesrelationer mellem udenrigsministre og statsministre, som bl.a. fører frem til den iagttagelse, at der er et vist rollebestemt modsætningsforhold mellem statsministeren med hans nære forhold til opinionen og det hjemlige system og udenrigsministeren med dennes primære kontakter til udenrigsministeriet og de eksterne omgivelser. I øvrigt understreger kapitlet, hvad der er en rød tråd gennem fremstillingen, de personlige egenska-

bers og relationers betydning for indflydelse i udenrigspolitikken.

Den samme synsvinkel går igen i kapitlet om embedsmændene. Det er meget koncentreret om den historiske udvikling af forholdet mellem departementschefen og ministeren, men uden i tilstrækkeligt omfang at inddrage de omvæltende strukturelle forandringer, der er sket i udenrigsministeriet siden Vedels dage og deres betydning for dets rolle i beslutningsprocessen. Kvalitativt og kvantitativt har udenrigsministeriet ændret sig så meget, at den diakrone komparation har begrænset værdi, så længe grænsbetingelserne ikke er nøje beskrevet. Men igen rummer kapitlet mange interessante perspektiver og en del nyt stof, og det samme gælder de efterfølgende diskussioner af folketingets og partiernes rolle. Med rette betoner Ejøl partiernes og særlig Socialdemokratiets centrale rolle i udenrigspolitikken's tilblivelse. En særlig interessant diskussion gælder de udenrigspolitiske kørselskæder af Socialdemokratiets ændring fra kamporganisation til regeringsparti og den interne »demokratisering« af partiet i de senere år.

Kapitlet om »det tredje ting« er for stærkt fokuseret på H. N. Andersen og hans kreds og gør til gengæld for lidt ud af det intrikate spil mellem interesseorganisationer og det politiske system, der karakteriserer vore dages udenrigsøkonomiske (EF-) og ulandspolitik. Også i afsnittet om opinionen er perspektivet mere historisk end aktuelt, f.eks. i den ellers fremragende klare gennemgang af den danske fredsbevægelses historie, der afsluttes med Atomkampagnens opløsning i 1967.

Kapitlet om »omverdenen« er bygget op om det nyttige begreb »referenceland« eller »referencegruppe«, dvs. de lande, der i særlig grad spiller en

rolle i udformningen af dansk politik, hvad enten denne giver sig udtryk i egentlig påvirkning, eller der er tale om »ligesindethed«. Bjøl har især en fyldig gennemgang af den nordiske orientering i dansk sikkerhedspolitik, hvor han meget nuanceret diskuterer den rolle, Norge har spillet som referenceland for Danmark efter anden verdenskrig.

I en fremstilling, der på en så detaljeret måde diskuterer udformningen af 100 års udenrigspolitik, vil der være behov for en afsluttende sammenfatning, der anlægger andre, mere tværgående synsvinkler end den kronologisk aktørorienterede, der bærer bogen oppe. Det sker i tre afsluttede kapitler, der dels søger en nærmere afklaring af de centrale begreber »inderkreds« og »indflydelse«, dels søger at trække frem nogle af de uafhængige variable, der kan forklare de fundne variationer i indflydelsesrelationerne over tid.

»Inderkreds«-begrebet (kap. X) defineres som »den for hver enkelt beslutning centrale beslutningsenhed« (s. 231). Den skifter alt efter beslutningstype, det internationale systems karakter og beslutningstagernes personlige egenskaber og indbyrdes forhold og er derfor et meget u håndgribeligt begreb, som det næppe heller lykkes helt at få hold på i kapitlet. Dels inddrages også andre lignende begreber som »kernegruppe« og »køkkenkabinet«, dels forbliver relationen til indflydelsesbegrebet uklart; f.eks. opfattes Gustav Rasmussen som selvskrevet medlem af inderkredsen omkring Atlantpagt-beslutningen, men uden at have nogen påviselig indflydelse på den (s. 303). I kapitlet om indflydelse er der interessante diskussioner af forudsætningerne for indflydelse på de centrale beslutningstagere, specielt inden for de to organisationer, som Bjøl opfatter som de

centrale deltagere i beslutningsprocessen, udenrigsministeriet og partiet (Socialdemokratiet). Bjøl tager også spørgsmålet om opinionens og de såkaldte »yderkredses« indflydelse op og konkluderer – i tråd med en bredere analyse heraf i kapitlet om partierne – at politikerne nok tager et vist hensyn til disse, men at de, når der er tale om spørgsmål, som de opfatter som vitale, er villige til at gå imod opinionen og ofre popularitet og stemmer.

Endelig tager Bjøl i slutkapitlet spørgsmålet om de uafhængige variable op, hvoraf han isolerer tre: det internationale system, det danske politiske system og det berørte sagområde. Han demonstrerer f.eks., hvorledes den manglende indenrigspolitiske stabilitet efter anden verdenskrig har påvirket den udenrigspolitiske beslutningsproces. Derimod forekommer diskussionen af sagområde-problematikken for kortfattet i forhold til de frugtbare perspektiver, som den nyeste forskning af dansk og international politik har oprullet på dette felt.

Bjøl's seneste bog er arbejdsmæssigt og intellektuelt en veritabel *tour de force*, der under én bestemt synsvinkel – »hvem bestemmer?« – søger at syntetisere et hundrede års dansk udenrigspolitik og litteraturen om den. Dette er ikke den eneste relevante synsvinkel, og fremstillingen har flere analytiske mangler. Men den er også karakteriseret ved en imponerende evne til at holde sammen på en omfattende empirisk stofmængde, af en fantasi- og idérigdom, som er få historikere og politologer beskåret, samt en udpræget evne til at fremstille komplicerede sammenhænge på en klar og læsevenlig måde. Analysen ligger i grænselandet mellem historien og politologien, og ingen forskere fra de to lejre vil for fremtiden kunne komme uden om at konsultere den i beskæftigelsen med dansk

udenrigspolitik og måden, hvorpå den bliver til.

Nikolaj Petersen

Ole Borre med flere: *Efter vælgerskredet. Analyser af folketingsvalget 1979*. (Forlaget Politica, 1983). 196 s.

Bogen, der omhandler det danske vælgerkorps ved udgangen af 1970'erne, er skrevet af valgforskeren, professor Ole Borre og nogle af hans studenter fra Institut for Statskundskab ved Århus Universitet. Den bygger primært på en repræsentativ interviewundersøgelse af omkring 2.000 vælgere efter folketingsvalget i oktober 1979, men drager også fordel af tidligere interviewundersøgelser tilbage til 1971. På grundlag af dette store materiale skildrer forfatterne udviklingen i vælgerholdningen og vælgeradfærden igennem alle fem folketingsvalg i 1970'erne.

Bogen består af seks kapitler samt et bilag med de benyttede spørgsmål og fordelingen af svarene på dem.

I kapitel 1 behandler Ole Borre ideologi og partivalg. Ifølge hans undersøgelse fordeler vælgerne sig på tre ideologiske hovedgrupper: en venstrefløj med omkring 20 procent af vælgerne, et politisk centrum med knap halvdel af vælgerne og en højrefløj med næsten 30 procent af vælgerne. Borre påviser, at der er en særdeles stærk sammenhæng mellem vælgernes placering på venstre-højre skalaen og deres valg af parti. Efter Borres opfattelse er vælgernes holdning til økonomiske spørgsmål afgørende for placeringen på denne venstre-højre akse, mens klassetilhørsforholdet har mindre betydning.

I kapitel 2 analyseres effekten af forskellige politiske stridsspørgsmål på