

Mørket sænker sig: Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser

Peter Munk Christiansen, professor, institutleder,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, pmc@ps.au.dk

Magtudredningen pegede på medialisering, lukkede og svært gennemskuelige beslutningsprocesser samt et svagt vidensgrundlag for mange danske politiske beslutningsprocesser. Artiklen følger disse træk siden Magtudredningens hovedrapport fra 2003. Medialiseringen af de politiske beslutningsprocesser er forstærket med udbredelsen af de sociale medier, som dog også giver politikere og borgere muligheder for at komme tættere på hinanden, på godt og ind imellem ondt. Der er tegn på en mere lukket politisk beslutningsproces som en konsekvens af strammingerne af offentlighedsloven og en stærkere politisk og departemental kontrol med beslutningsforberedelsen. Danmark har en komparativt set stærk evne til at gennemføre også kontroversielle reformer. Prisen er, at beslutningstagerne må betjene sig af machiavellisk reformkunst med stærk kontrol af information som skal forhindre mobilisering af reformmodstand. Politik skal begrundes – gerne rationelt. Det fører ofte med sig, at politiske forslag og beslutninger fremstilles i et noget for optimistisk sprog. Også danske beslutningstagere betjener sig af alternative facts.

Den afsluttende rapport fra Magtudredningens forskningsledelse indeholdt en række diagnoser knyttet til den politiske og administrative beslutningsproces (Tøgeby o.a., 2003). Den væsentligste var nok medialiseringen af den politiske beslutningsproces (ibid., 212-29), hvorefter medierne ikke blot var blevet den helt overvejende kanal for kommunikation mellem beslutningstagere og borgere, men som tillige påvirkede den

politiske kommunikations form og indhold. Der blev også fremhævet en tendens til større lukkethed i politikforberedelsen som et forsøg på at undgå blokerende indflydelse fra tunge reformmodstandere (ibid., 280) ligesom tendensen til at klumpe lovgivning sammen i pakker kunne tolkes i samme retning (ibid., 272 f.). Den afsluttende rapport pegede samtidig på private interessers – dvs. interesseorganisationers og virksomheders – svært gennemskuelige indflydelse på de politiske beslutninger (Ibid., 194 ff.). Endelig blev der peget på, at de politiske beslutninger nogle gange lider under et svagt faktisk beslutningsgrundlag (Ibid., 382).

I denne artikel genbesøges nogle af de træk ved de politiske beslutningsprocesser, som Magtudredningen fremhævede. Hvordan er det gået med medialiseringen af den politiske beslutningsproces? Hvordan ser det ud med offentlighed i de politiske beslutninger? Er det blevet nemmere eller sværere at gennemskue organisationers og virksomheders interessers indflydelse på politiske beslutninger? Hvordan føres der reformpolitik, når stærke interessers modstand skal overkommes? Endelig ser artiklen på et lille aspekt ved produktionen af viden som grundlag for de politiske beslutninger; de mange konsulentrapporter.

Det er svært at afgrænse præcist, hvilke bredere konsekvenser ændringer i beslutningsprocesser har. Ikke desto mindre diskuteres sådanne mulige konsekvenser til sidst i artiklen.

Medialiseringen

Magtudredningen fremhævede, at nye medievilkår på to måder udgjorde væsensforskellige vilkår for politikerne (Togeby o.a., 2004: 212-29) sammenlignet med blot få årtier før.

For det første var den politiske kommunikation medialisert: Især de elektroniske medier havde forandret den politiske kommunikations form og indhold. Politikerne måtte acceptere mediernes nyhedskriterier for at blive hørt, set og læst. Kriterierne begunstiger kommunikation der forenkler, konkretiserer, intensiverer, polariserer og personificerer (ibid., 224). De elektroniske medier presser samtidig politikerne til at kommunikere kort – i *soundbites* – og i et langt højere tempo end tidligere, fordi der ikke længere er deadlines som i de skrevne mediers eller monopol-tv'ets storhedstid. Når samtidig de klassiske kanaler for politisk kommunikation har mistet betydning, fordi medlemmerne er forsvundet (partierne) eller fordi de har mistet evnen til mobilisering (klasseorganisationerne og bevægelserne), er der fare for afkobling mellem politikerne og vælgerne.

For det andet – og som en forstærkning af medialiseringen – havde medierne fået større indflydelse på den politiske dagsorden (ibid., 221-223). Medierne bestemmer i høj grad, hvad borgere og politikere anser som vigtige politiske emner. Medierne refererer flittigt hinanden – og løber nogle gange alle den samme vej – den såkaldte lemning-effekt (Lund, 2004: 188). Mediernes historier indgår i et kredsløb af reproduceret rutinejournalistik – en gang imellem afløst af kampagnejournalistik (ibid., 45). Mens medierne har stor betydning for den politiske dagsorden, er det sværere at finde eksempler på, at medi-

erne har stor indflydelse på de politiske beslutninger. Beslutningstagerne diskuterer det samme som medier og befolkning – men der er stærke og effektive *gate-keepers*, når det kommer til konkrete politiske beslutninger.

Hvordan har disse to forhold – medialiseringen af den politiske proces og mediernes dagsordensmagt – udviklet sig siden Magtudredningen afsluttedes? Og har medierne fået større indflydelse på de politiske beslutninger?

Medialiseringen af den politiske proces er fortsat og konsolideret (Jf. også Anker Brink Lunds artikel i dette temanummer; Hjarvard, 2016). Ikke mindst de sociale medier – som af gode grunde ikke var genstand for undersøgelse af Magtudredningen – har styrket de beskrevne tendenser. I så henseende er den amerikanske præsident Donald Trumps tweets antagelig kun en foreløbig kulmination på udviklingen. De sociale medier udstiller mere end noget andet, at medialiseringen ikke kun gør politikerne til ofre. De er også medspillere, der på Facebook eller Twitter søger selv at påvirke den politiske dagsorden. Og de sociale medier har givet politikerne mulighed for igen at kommunikere direkte med borgerne (Loader o.a., 2014), og borgerne kan nemmere komme i direkte kontakt med politikerne (Olesen, 2016). Det sidste åbner ind imellem for en stærk forråelse af debatten.

Det er næppe kun de sociale medier, der er medvirkende til politikernes fornemmelse for et stigende mediepres. Det er snarere en forstærkning af den udvikling som allerede Magtudredningen beskrev. Med flere radio- og TV-kanaler, nye netmedier, oprettelsen af TV2 News i 2006 og Folketingets egen TV-kanal i 2008, TV-optagelser fra åbne samråd mv. forstærkes allerede eksisterende tendenser. I maj 2013 måtte en presset statsminister, Helle Thorning-Schmidt, fortælle pressen, at der »kommer en god løsning i morgen« i sagen om den såkaldte betalingsring. Det gjor-

de der ikke, og hendes udtalelser blev bragt utallige gange efterfølgende. I maj 2014 blev en presset V-formand foran snurrende kameraer forhørt af aggressive journalister i sagen om privat tøjindkøb. Der er næppe tvivl om, at menige folketingsmedlemmer såvel som ministre føler et større pres fra medierne end nogensinde.

Men har medierne så også fået større indflydelse på den politiske beslutningsdagsorden og de politiske beslutninger? Det kunne man tro, når man ser, hvor massive investeringer ministerier, styrelser, kommuner, regioner og institutioner har gjort i presseberedskab. Selvom der ikke er foretaget helt systematiske studier af mediernes indflydelse på de politiske beslutninger (Togeby o.a., 2004: 221), er det en relativt robust konklusion, at der, når alt kommer til alt, er ret få eksempler på, at medierne af sig selv sætter en dagsorden, der fører til, at der træffes nye politiske beslutninger. Det politiske beslutningssystem er langt mere robust end den politiske dagsorden. Forestillingen om, at det er medierne, der driver den politiske beslutningsmaskine, har ikke meget på sig – heller ikke i andre lande, selv om der er variationer (Walgrave and Van Aelst, 2006; Mazzoleni and Schultz, 1999; Van Dalen and Van Aelst, 2014). Til gengæld kan det være svært at gennemskue, hvad der sker, når det politisk-administrative beslutningssystem tager på arbejde.

Mørket sænker sig

»Folketingets møder er offentlige« siger grundlovens § 49. »I retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang«, fremgår det af samme lovs §65. Grundloven siger dog ikke noget om offentlighed knyttet til den tredje statsmagt, den udøvende. Derfor blev det også set som et stort demokratisk fremskridt, da en ny lov i 1971 gav borgere og medier muligheder for på nærmere angivne vilkår at få indsigt i dokumenter i offentlige myndigheders besiddelse – og dermed gik langt videre end de special-

regler, der gjaldt på afgrænsede områder. Ganske vist var den danske lovgivning ikke så vidtgående som den tilsvarende svenske (Knudsen, 2004), men den gav langt større offentlig indsigt med statsmagtens gøren og laden end tidligere.

Ministre og embedsmænd er særdeles magtfulde. Regeringen har et de facto-monopol på lovforberedende arbejde, fordi ingen andre besidder den indsigt og de ressourcer, som lovforberedelse i et moderne samfund kræver. Lovgivningens mange bemyndigelser udstyrer tillige ministrene med kompetencen til at udstede bekendtgørelser med lovskraft. Det er også regeringen – og ministerierne – der fører lovgivningen ud i livet. I et kontrolperspektiv er der god grund til at give offentligheden indsigt med regeringens og embedsværkets gøren og laden.

Det er dog blevet sværere snarere end lettere at have indsigt med forvaltningen. Det endda på trods af, at teknologien gør mange organisationer informationsutætte. Den ene grund til den stigende lukkethed er ret ligetil: I forbindelse med en større revision af offentlighedsloven i 2013 forringedes mulighederne for indsigt i visse offentlige dokumenter. Den anden grund er mere kompleks. Dens kerne er, at ministerierne i stigende grad kontrollerer adgangen til den administrative lovforberedelse.

Offentlighedskommissionen – nedsat i 2002 – barslede i 2009 med en mere end 1000 sider lang betænkning (1510/2009). Folketinget vedtog en meget diskuteret lov i 2013 med et stort flertal bestående af regeringspartierne (S, R og SF) og V og K. Regeringspartierne havde ellers udtrykt en del skepsis, da den tidligere VK-regering fremsatte et lovforslag, der var ganske tæt på regeringens nu fremsatte. Lovforslaget havde stor opbakning i centraladministrationen. Vittige sjæle har da også bemærket, at loven var noget så sjældent som en lov vedtaget under en etparti-

flertalsregering – bestående af DJØF-partiet. Embedsværket har ganske stor aversion mod at blive eksponeret i medierne. Det er næppe heller tilfældigt, at loven blev stemt igennem af de traditionelt regeringsbærende partier (inklusive SF, der tilfældigvis var i regering på dette tidspunkt). Mens ministrene for det meste er glade for at komme i medierne, er de som regel ikke begejstrede, når medierne kaster sig over eventuelle problematiske forhold i forbindelse med lovforberedelsen. Det var derfor en stærk alliance af embedsmænd og regeringsduelige partier, der bar lovstramningen igennem.

Den nye lov udvidede offentlighedens adgang til en række dokumenter – herunder at også KL og Danske Regioner omfattes af loven. Det kontroversielle var imidlertid den såkaldte ministerbetjeningsregel, hvorefter

»(r)etten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand ...«. Lov om offentlighed i forvaltningen § 24, stk. 1.

Der er næppe tvivl om, at ministerierne efterfølgende har brugt reglen mere flittigt, end ministeren lovede ved lovens fremsættelse, og at princippet om meroffentlighed – at en forvaltning skal undersøge, om den kan give aktindsigt i dokumenter, selv om den har mulighed for at afvise aktindsigt – er anvendt mindre end forudsat.

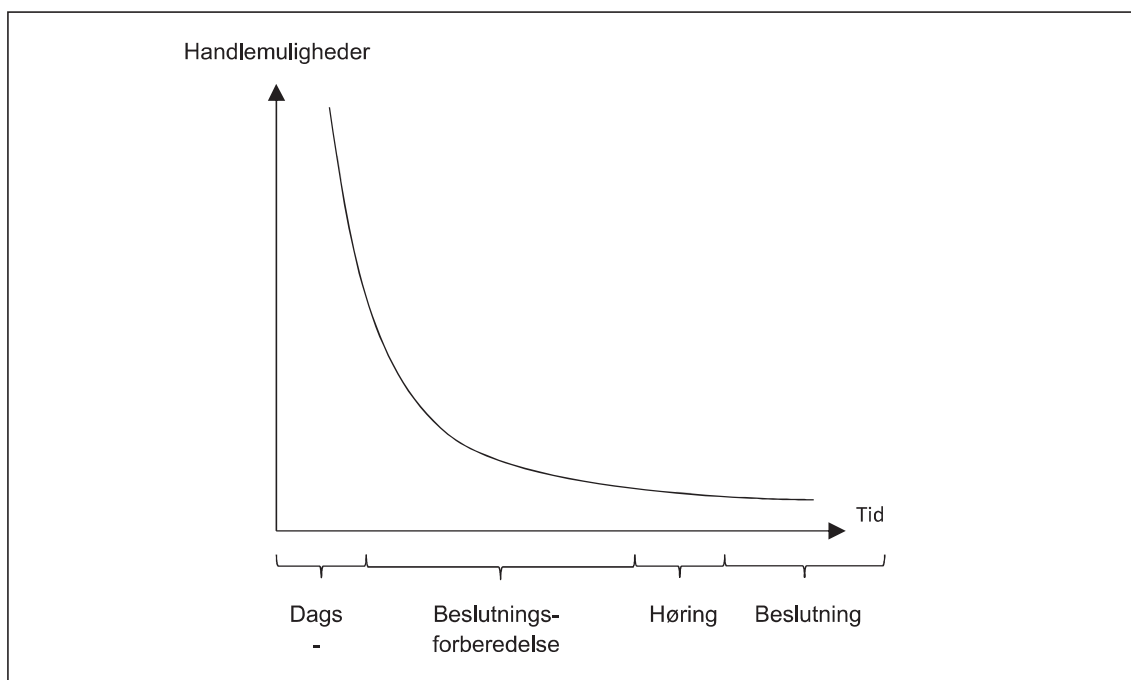
Ingen vil vel fratage ministre og embedsmænds mulighed for et rum for fortrolig deliberation – og mange landes lovgivning indeholder da også bestemmelser, der giver mulighed herfor (jf. Fenger og Christensen, 2017). Men den danske praksis er gået så meget videre end forudsat og lovet ved lovens vedtagelse, at mulighederne for at kigge beslutningstagerne i kortene er blevet reduceret.

Det andet forhold, der reducerer indsigt med ministre og centraladministration, er mindre formelt, men ikke nødvendigvis mindre effektivt. Når et lovforslag fremsættes for Folketinget, er der som regel gået en lang administrativ og politisk proces forud. I de fleste tilfælde er det ret begrænset, hvad der sker af ændringer efter lovforslagets fremsættelse – selv om man ikke skal undervurdere høringens mulighed for indflydelse (Binderkrantz o.a., 2014). Det er skitseret i stiliseret form i figur 1. Det er blandt andet denne centrale fase før høringen, som efter ændringen af offentlighedsloven i 2013 i vidt omfang er blevet omfattet af muligheden for undtagelse for aktindsigt.

Går vi tilbage til midten af 1970'erne – vel korporatismens højdepunkt – var interesseorganisationer involveret i tilblivelsen af langt de fleste af lovforslagene i den præparlamentariske fase. I mange tilfælde via et kollegialt organ eller ved at organisationerne havde været inddraget på anden måde i henhold til den udbredte norm om inddragelse af berørte interesser, hvorefter organisationer blev inddraget, når statsmagten forberedte indgreb med konsekvenser for dem og deres medlemmer (Christiansen og Nørgaard, 2003).

Sådan ser den administrative lovforberedelse langt fra ud i dag. For det første nedsættes der langt færre beslutningsforberedende udvalg sammenlignet med midten af 1970'erne. De 19 beslutningsforberedende udvalg i funktion ved udgangen af 2015 (ud af 416 råd, nævn og udvalg i alt), syner ikke af meget i sammenligning med de lidt mindre end 300 udvalg med denne funktion (ud af 667 i alt) i 1975 (Christiansen og Nørgaard, 2003: 101 samt opdatering). For det andet praktiseres organisationsinddragelsen ikke længere med samme selvfølgelighed som i 1970'erne. I det efterfølgende afsnit om machiavellisk reformkunst omtales eksempler, hvor organisationerne har været holdt helt ude af beslutningsprocessen. De er nok ekstreme. Men de

Figur 1. Sammenhængen mellem handlemuligheder og beslutningsfase



er kun toppen af et isbjerg, der dækker over en langt mere strategisk tilrettelæggelse af den administrative beslutningsforberedelse, hvor det er mindre klart, hvilke interesser der repræsenteres i beslutningsforberedelsen, og hvornår og hvordan.

Hvis man betragter forholdet mellem interesseorganisationer og beslutningstagere som en bytterelation, hvor organisationerne får indflydelse mod til gengæld at levere information og yde opbakning er konklusionen, at bytteforholdet er blevet skærpet (Öberg o.a., 2010). Departementerne kontrollerer i højere grad den administrative lovforberedelse (Christiansen, 2014). Derved risikerer man imidlertid at øge afstanden til det samfund, man vil regulere. Det er i høj grad en konsekvens af, at beslutningseffektiviteten vægtes højere end ønsket om inddragelse og legitimitet.

Man kan indvende, at alle love gennemgår en offentlig høring, inden de fremsættes for

Folketinget, og at de fleste bekendtgørelser også sendes i høring, inden de træder i kraft, hvorfor berørte grupper har mulighed for at komme til orde. Det løser ikke problemet: høringer gennemføres på et tidspunkt, hvor der skal meget til for at skabe markante ændringer i de foreslåede regelsæt, og trods adskillige års kritik overholder ministerierne fortsat ikke Folketingets anbefalinger om mindst fire ugers høringsfrist (Advokatsamfundet, 2016). Derfor erstatter høringsprocedurerne kun dårligt en mere indgående inddragelse af samfundets interesser.

Meget tyder i øvrigt på, at beslutningsforberedelsen er blevet mindre transparent også i den parlamentariske fase, hvor Folketingets udvalg modsat tidligere ikke spiller nogen rolle som deliberativt forum. Der er ingen teknisk lovgennemgang i udvalgene, og debatten mellem regering, støttepartier og opposition foregår på ministerkontorerne og ikke i udvalgene (jf. Frandsen 2008: 117 ff.)

Alt i alt er det derfor konklusionen, at tendensen til større lukkethed og mindre gennemskuelige beslutningsprocesser, som Magtudredningen (Togeby o.a., 2003: 194 ff., 290) påpegede, er forstærket.

Machiavellisk reformkunst

Forholdet mellem inddragelse og effektivitet vil ofte være et dilemma. Bred inddragelse og omfattende deliberation er et efterlevelsseværdigt normativt krav til politiske beslutningsprocesser (Loftager, 2004). Når statsmagten vil træffe beslutninger med konsekvenser for afgrænsede grupper, har disse en berettiget forventning om at kunne gøre indsigelse; især hvis der er tale om bebyrdenede lovgivning. Det må formodes at øge de politiske beslutningers legitimitet – og i mange tilfælde også deres kvalitet. Viden, dialog og gensidig tilpasning vil sikre (mere) effektive løsninger.

Sådan går det bare ikke altid. Inddragelse tager tid og inddragelse kan bruges til at mobilisere modstand (Christiansen o.a., 2004; Christiansen, 2014). Når beslutningstagerne vil gennemføre beslutninger med bebyrdende konsekvenser for velorganiserede interesser, kaster sidstnævnte gerne store ressourcer ind i mobilisering af modstand. Det får beslutningstagerne til at overveje alternativer måder at tilrettelægge beslutningsprocesserne på. Et sådant alternativ er at kontrollere den information, som tilgår forventede reformmodstandere. Sådan kan man læse Jørn Loftagers (2004: 194 ff.) påvisning af, at gennemførelsen af reformer som led i finanslovsaftalerne blev stadig hyppigere i 1990'erne. Finanslovsforhandlingerne er med den danske tradition for forlig et velegnet forum for studehandler, hvor partierne kan handle sig frem til beslutninger, der kan træffes uden organiserede interessers tætte bevogtning.

På den anden side af årtusindskiftet erhvervede beslutningstagerne sig flere erfaringer med kontroversielle reformer – nogen af dem

endog af særdeles stor rækkevidde. Den mest spektakulære reform var uden tvivl kommunalreformen, som efter et intenst beslutningsforløb i foråret og forsommeren 2004 omskabte de 14 amter til fem regioner, fjernede deres skatteudskrivningsret og flyttede en del af deres opgaver til kommunerne, hvis antal blev reduceret fra 270 til 98. Dertil kom flytningen af den kommunale skatteligning og en række andre opgaver til staten (Christiansen og Klitgaard, 2008). Den taktik, som bar den omfattende reform igennem, bestod i vidt omfang i stærk kontrol med information om reformens nærmere beskaffenhed, som gjorde det svært for reformmodstanderne at mobilisere modstand.

En enkelt del af reformen mislykkedes for regeringen: Den fik ikke kommunaliseret arbejdsmarkedsforvaltningen, som det ellers var regeringens hensigt. Af ikke helt klare grunde informerede regeringen arbejdsmarkedets parter om denne forestående reform. Parterne – LO og DA – foretrak klart den eksisterende model, som gav dem bedre indflydelse i kraft af partsstyret sammenlignet med en kommunaliseret model. De mobiliserede en koalition af reformmodstandere, som fik forslaget markant beskåret. Det fulde forslag blev gennemført som en del af finanslovsaftalen for 2009 (Christiansen and Klitgaard, 2010): Parterne blev denne gang ikke informeret om den forestående reform og kunne derfor ikke mobilisere modstand.

I 2010 traf regeringen beslutning om halvering af dagpengeperioden og fordobling af optjeningsperioden. Den slags stof er endnu mere hjerteblod for fagbevægelsen end arbejdsmarkedspolitikens forvaltningsstruktur. Ikke blot var fagbevægelsen ikke involveret i forhandlingerne; den var ligesom den øvrige offentlighed end ikke orienteret om, at der var overvejelser om at træffe denne beslutning, før tre dage før beslutningen blev truffet.

Disse to eksempler er tilfælde, hvor det teknisk set er ligetil at træffe en beslutning – også uden de involverede organisationer. Det gælder ikke det sidste eksempel på en reform, hvor beslutningseffektivitet igen er sat over inddragelse: I forbindelse med overenskomstforhandlingerne for lærerne i 2013, ønskede arbejdsgiverne, KL, gennemført en række markante ændringer af lærernes overenskomster. Der blev ikke opnået enighed ved forhandlingsbordet, hvorefter regeringen fremsatte og fik flertal for et lovforslag, der til forveksling lignede arbejdsgivernes udspil. En ny variant af at omgå vrangvillige organisationers reformmodstand (jf. den ikke helt uhildede fremstilling i Mathiasen 2017).

Det har altid været svært at gennemføre reformer, der antaster velerhvervede rettigheder. Det nye er derfor, at de fleste reformer antaster sådanne rettigheder. Under opbygningen af velfærdsstaten var det ikke svært at få organisationerne med. Det er, når reformerne kræver velorganiserede ofre, at det bliver svært. Og der er flere af den slags reformer nu. Eksempelvis indebar arbejdsmarkedspolitikken i de første fire femtedele af det 20. århundrede overvejende udvidelser af de arbejdsløses rettigheder. I den sidste femtedel – og fortsat i samme retning i det 21. århundredes første årtier – overvejende en indskrænkning af de samme rettigheder (Klitgaard og Nørgaard, 2014).

Danmark har en komparativt set stor reformkapacitet. Mange af de problemer, som mange vestlige lande tumler med, pensions-system, arbejdsmarkedsfleksibilitet, kommunalreform, tunge forvaltningsstrukturer (politi, retsvæsen mv), har Danmark reformeret ganske gennemgående. Men tidligere tiders konsensusstrukturer og -kulturer er svækket.

Alternative facts på dansk

Da Donald Trumps rådgiver Kellyanne Conway 22. januar 2017 anvendte begrebet *alternative facts* i forbindelse med diskussionen

om deltagerantallet til chefens indsættelse som amerikansk præsident et par dage før, bragte hun sig højt op på listen over suspekte spindoktorer. Selv om nogle af reaktionerne herpå også betjente sig af alternative facts ved at vise fotografier af indsættelsesbegivenhederne på forskellige tidspunkter af arrangementet i 2013 (ved Barack Obamas indsættelse) og 2017, blev Conways udtalelser et symbol på politisk (mis)brug af viden og fakta. Ofte underforstået, at sådan gør vi ikke her, hvor vi har en rimelig omgang med fakta.

»Danmark har aldrig haft en stærk tradition for at basere politiske beslutninger på den tilgængelige viden« (Togeby o.a., 2003: 382) påpegede Magtudredningen dog. De fleste politiske beslutninger begrundes med argumenter, der trækker på rationelle forestillinger. Det er ikke nok at sige, at regeringen gerne vil flytte arbejdsformidlingen til kommunerne; det skal bevises med tal, at kommunerne vil være bedre til det end staten. Det er ikke nok at bede kommunerne udlicitere deres bogføringsopgaver; det skal bevises, at de sparer penge ved det. Det er ikke nok at tillade landbruget at gødske mere, fordi man vil føre en mere erhvervsvenlig politik; det skal bevises videnskabeligt, at det ikke øger udledningen af næringsstoffer til vandløbene. Det tilfredsstillende almindelige krav til argumentation, og det formodes at tilfredsstillende vælgerne ønske om gode begrundelser for den førte politik. Derfor fylder facts og viden meget i den politiske argumentation.

Der er utallige eksempler på, at tal og facts strækkes lige til grænsen – og ind imellem også på den anden side af grænsen. Miljø- og fødevareminister Eva Kjer Hansen mistede i februar 2016 ministerposten, fordi hun blev beskyldt for en misvisende fremstilling af nogle beregninger af effekterne af et landbrugsforlig, som var indgået af regeringens og dens borgerlige støttepartier. Sagens substans var af ret begrænset omfang, men

ministeren fastholdt en ikke helt retvisende fremstilling af beregningerne og betalte med ministerposten.

I nogle tilfælde er der altså hurtig afregning, når facts relativiseres. Det er der langt fra altid. Da VK-regeringen i forbindelse med kommunalreformen var opsat på at kommunalisere beskæftigelsesforvaltningen, strakte Beskæftigelsesministeriets embedsmænd sig meget langt – og for langt – for at bevise, at den kommunale beskæftigelsesforvaltning var mere effektiv end den statslige (Christiansen og Klitgaard, 2008: 165). Det var der ikke meget, der tydede på var tilfældet.

I forbindelse med samme reform blev der produceret en mere end 1600 sider lang kommissionsbetænkning (Betænkning 1434/2004). For at skåne læserne er der udgivet en 95 sider lang sammenfatning. Den er sine steder kreativt sammenfattende. Et enkelt eksempel: En ikke ubetydelig del af argumentationen vedrørende kommunalreformen vedrørte stordriftsfordele og -ulemper. Dem har man to beregninger af forud for kommissionens arbejde. I sammendraget (s. 85) refereres disse resultater – men skævt. Når kommunesammenlægningernes effektiviseringspotentiale refereres, henviser man til den analyse, der giver den højeste effekt. Når man så skal referere, hvor stordriftsulemperne sætter ind, refereres den anden analyse, for i den indtræder stordriftsulemperne senere. Med andre ord: I betænkningens læse-let udgave refererer man de resultater, der passer bedst med, hvad man vil opnå, dvs. maksimerer fordele og minimerer ulemper ved større kommuner.

Konsulenthuse er storleverandører af rapporter til centraladministrationen. De kan levere hurtigt og dermed tilfredsstillende utålmodige beslutningstagere. Rigsrevisionen (2014) anslog i 2014, at forbruget af konsulentudgifter langt oversteg 3,6 mia. kr., som var det registrerede beløb for køb af konsulentudgifter. Konsulentudgifter dækker langt

mere end analyseopgaver, men analyseopgaver tæller fortsat pænt i de statslige udgifter.

Får beslutningstagerne – og dermed også skatteyderne – så fuld valuta for investeringerne i konsulentvirksomhedernes rapporter? Ikke fuld, i hvert fald. Kigger man konsulentrapporter grundigt igennem, er der forbausende mange af dem, som ikke ville bestå en eksamination på en bacheloruddannelse på et seriøst universitet. To eksempler:

Deloitte (2010) afleverede i 2010 en rapport med titlen *Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne. En mere effektiv opgavevaretagelse*. Rapporten er bestilt og betalt af ikke mindre end Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL. Rapporten anslår en besparelsesmulighed på de kommunale udgifter på 500-700 mio. kr. hvis de mindst produktive kommuner bliver mere produktive. Ikke småpenge. Problemet er, at der ikke er skyggen af dokumentation for rapportens konklusioner. Der refereres til data, beregninger og analyser, men bottom line er, at der ikke er dækning for rapportens konklusioner.

Deloitte (2016) undersøgte for Beskæftigelsesministeriet effekten af, at man i 2014 gjorde det nemmere for ledige at arbejde som frivillige. Rapporten kommer frem til at »(a)lledet test, Deloitte har foretaget, danner belæg for en hypotese om, at udførelsen af frivilligt, ulønnet arbejde kan føre til længere dagpengeperiode«. To professorer, som begge er eksperter inden for området, Lars Skov Henriksen, AAU, og Thomas Boje, RUC, begrundede i *Altinget* (19. marts 2017) deres meget kritiske vurdering af rapporten med henvisning til en række alvorlige metodeproblemer i undersøgelsen.

Man kan spørge, hvorfor rekvirenterne af konsulentrapporterne, som i de nævnte to eksempler omfatter tre tunge ministerier og KL alle med mange dygtige akademiske

medarbejdere – ikke giver rapportforfatterne et kritisk modspil. Forklaringen er antagelig lige så enkel, som den er bedrøvelig: Rekvisiterne er ikke nødvendigvis ude på at blive klogere. De kender svaret og skal blot have nogen til at vise det – i den rationelle analyses klædebon.

Denne artikels forfatter henvendte sig for nogle år siden til Rigsrevisionen for at høre, hvordan den vurderer konsulentrapporters kvalitet. Kundetilfredshed, var svaret. Hvis et ministerium eller KL er glad for en dårlig rapport – er det en god rapport. Men en offentlig konsulentrapport er ikke en privat vare, hvor alt er godt, hvis køber er tilfreds.

Mørket sænker sig

Ovenstående viser, at man fortsat finder nogle af de træk, som Magtudredningen fandt kendetegnede for danske politiske beslutningsprocesser: Medierne spiller fortsat en stor rolle for den politiske kommunikations form og indhold. Det er fortsat langt fra altid, at beslutningstagerne søger informerede beslutninger. Reformdagsordener presser beslutningstagerne til stærk kontrol med information. Og endelig er der en klar tendens til mere lukkede beslutningsprocesser.

Det er ikke ganske klart, hvilke videre konsekvenser karakteren af de politiske beslutningsprocesser har.

Kan vi risikere, at borgerne mister tillid til politikerne eller til de demokratiske institutioner, når den politiske kommunikation mister indhold, retning og mening, når det bliver svært gennemskueligt, hvordan de politiske beslutninger bliver til, når vigtige politiske beslutninger gennemføres uden inddragelse af de grupper, de berører, og når politiske beslutninger er baseret på tvivlsomme analyser? Det vil være et sandt tab i et land, hvor borgerne generelt er tillidsfulde i forhold til hinanden, har tillid til de politiske institutioner (men ikke længere til politikerne), og

hvor de politiske beslutninger derfor opleves som legitime. Spørgsmålet om politisk tillid er udførligt diskuteret i Andersen (2016). Det kan ikke ganske afvises, at udviklingen i den politiske kommunikation kan være en del af forklaringen på det markante fald i tilliden til politikerne, som vi har oplevet de senere år, men den overvejende forklaring skal snarere findes i den økonomiske krise og de heraf følgende politiske beslutninger (ibid., 311-12)

Kan det gå ud over lov kvaliteten, når de politiske beslutninger træffes i hurtige og lukkede forløb og under begrænset inddragelse af viden fra omgivelserne. Det er ikke svært at finde sager, hvor i hvert fald muligheden for problemer viser sig: 15. november 2012 blev der indgået en politisk aftale om små energianlæg, herunder solcelleanlæg. Et lovforslag fremsættes fem dage senere af klimaminister Martin Lindegaard. Det er samme dag, som lovforslaget sendes i høring til 120 organisationer, myndigheder og virksomheder. Det viser sig, at loven vedtaget åbner et kæpemæssigt hul i statskassen, der først lukkes i marts året efter. I forbindelse med Rigsrevisionens efterfølgende undersøgelse henvender fire topministre, inklusive statsministeren, sig til Folketingets formand for at meddele, at de ikke ønsker at besvare spørgsmål om forbedelse af loven. Folketingets udvalg for forretningsordenen finder dog, at regeringen ikke kan lukke så bastant af for Rigsrevisionens undersøgelser, men opfordrer også til samarbejde mellem regering og Rigsrevisionen (Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 4. februar 2015).

I den ovennævnte sag, hvor lærernes arbejdsvilkår blev reguleret gennem lovgivning og på trods af massiv modstand fra lærerside, er det lykkedes lærerne med stærk medvirken af Danmarks Lærerforening delvist at omgøre reformen gennem aftaler med de enkelte kommuner. Lovgivers intentioner er således blevet markant ændret efterfølgende.

Det sidste eksempel er trods alt ret sjældent. Man kan derfor vælge at hæfte sig ved, at det danske system trods medialisering, lukkethed, fravær af viden og anvendelsen af macchiavelliske reformmetoder formår at træffe beslutninger, der sikrer et komparativt set velfungerende samfund. Folketinget kan fremtræde meget opsplittet og polariseret. Ikke desto mindre har de parlamentariske normer om forlig udviklet sig på en måde, der muliggør beslutninger truffet under selv svage regeringer (Christiansen og Skjæveland, 2016). Pr. 1. januar 2016 var der således 80 gældende forlig (www.ft.dk/samling/20151/almdel/eru/bilag/215/1612001.pdf).

Om vægtningen af beslutningseffektivitet versus deliberation og inddragelse er tippet for meget til fordel for førstnævnte, er et normativt spørgsmål. Det er derimod et positivt spørgsmål, om man ikke kunne opnå nogenlunde samme beslutningseffektivitet gennem lidt større åbenhed, lidt mindre spillet med på mediernes betingelser og gennem lidt større vægtlægning på solid viden.

Litteratur

- Advokatsamfundet (2016), *Advokatsamfundets høeringsundersøgelse*, www.advokatsamfundet.dk/Service/Nyheder/2016/Advokatsamfundets%20hoeringsundersogelse.aspx
- Andersen, J.G. (2016), »Stigende politisk mistillid«, i J.G. Andersen og D. Shamshiri-Petersen, red., *Fra krisevalg til jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*, Frederiksberg: Frydenlund, pp. 279-317.
- Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 4. februar 2015, *Beretning om Statsrevisorernes og Rigsrevisionens arbejde med regeringens loyforberedelse*, København: Folketinget.
- Betænkning (1434/2004), *Strukturkommissionens betænkning*, København.
- Betænkning (1510/2009), *Betænkning om offentlighedsloven*, København.
- Binderkrantz, A.S. og P.M. Christiansen (2010), »Tordenskjolds soldater: Interesseorganisationerne i medierne«, *Politica*, 42(1): 27-48.
- Binderkrantz, A.S., P.M. Christiansen og H.H. Pedersen, red. (2014a), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*, København: Hans Reitzel.

- Binderkrantz, A.S., P.M. Christiansen og H.H. Pedersen (2014), »A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4): 879-96.
- Binderkrantz, A.S., P.M. Christiansen og H.H. Pedersen (2015), »Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament and the Media«, *Governance*, 28(1): 95-112.
- Christiansen, F.J. og A. Skjæveland (2016), »Folketinget« i J.G. Christensen og J. Elklit, red., *Det demokratiske system*, København: Hans Reitzel, pp. 94-129
- Christiansen, P.M. (2014), »Forvaltningen: Adgang for de privilegerede«, i A.S. Binderkrantz, P.M. Christiansen og H.H. Pedersen, red., *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*, København: Hans Reitzel, pp. 117-46.
- Christiansen, P.M. og A.S. Nørgaard (2003), *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M. og A.S. Nørgaard (2009), »Kommissioner i dansk politik efter 1980«, i J.G. Christensen, P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard, red., *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 31-54.
- Christiansen, P.M., A.S. Nørgaard og N.C. Sidenius (2004), *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M. og M.B. Klitgaard (2008), *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M. og M.B. Klitgaard (2009), »Behind the Veil of Vagueness: Success and failure in Institutional Reform«, *Journal of Public Policy*, 30(2): 183-200.
- Deloitte (2010), *Analyse af regnskab, bogføring og løn i kommunerne. En mere effektiv opgavevaretagelse*, København: KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finansministeriet.
- Deloitte (2016), *Evalueringsrapport for frivilligt, ulønnet arbejde*, København: Beskæftigelsesministeriet
- Fenger, N. og J.G. Christensen (2017), Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces.

- En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande*, København: Justitsministeriet.
- Frandsen, A. (2008), *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Hjarvard, S. (2016), »Medialiseringen af politik og samfund«, i Thomas Olesen, red., *Medier, politik og samfund*, København: Hans Reitzels, pp. 35-60.
- Klitgaard, M.B. og A.S. Nørgaard (2014), »Structural Stress or Deliberate Decision? How Governments have Disempowered Unions in Denmark«, *European Journal of Political Research* 53(2): 404-21.
- Knudsen, T. (2004), *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loader B.D., A. Vromen og M.A. Xenos (2014), »The networked young citizen: social media, political participation and civic engagement«, *Information, Communication & Society*, 17(2): 43-50
- Loftager, J. (2004), *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lund, A.B. (2004), *Den redigerende magt. Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mathiasen, A.-P. (2017), *Søren og Mette i benlås*, København: Politikens Forlag.
- Mazzoleni, G. og W. Schultz (1999), »'Mediatization' of Politics: A Challenge for Democracy«, *Political Communication*, 16(3): 247-61.
- Olesen, T. (2016), »Politisk aktivisme«, i T. Olesen, red., *Medier, politik og samfund*, København: Hans Reitzel, pp. 215-39.
- Rigsrevisionen (2004), »Notat til Statsrevisorerne om beretning om statens brug af konsulenter«, København.
- Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Van Dalen, A. og P. Van Aelst (2014), »The Media as Political Agenda-Setters: Journalists' Perceptions of Media Power in Eight West European Countries«, *West European Politics* 37(1): 42-64.
- Walgrave, S. og P. Van Aelst (2006), »The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory«, *Journal of Communication*, 56(1): 88-109.
- Öberg, P.O., T. Svensson, P.M. Christiansen, A.S. Nørgaard, H. Rommetvedt og G. Thesen (2011), »Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia«, *Government and Opposition*, 46(3): 365-91.