

Anmeldelse

Magten over Danmark. Dansk folkestyre to årtier efter magtudredningen

Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003)

Magt og demokrati i Danmark
– Hovedresultater fra Magtudredningen
Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

Jørgen Grønnegård Christensen, professor emeritus, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, JGC@ps.au.dk

Det er i år 20 år siden, at Magtudredningen blev sat i værk, og 15 år siden, at slutrapporten *Magt og demokrati i Danmark* blev offentliggjort.¹ Det blev i alt til et halvt hundrede bøger og en 30 mindre skrifter. Det var en koncentreret satsning på en halvt hundrede millioner kroner, som man sjældent kommer til at opleve. Tilmed en, der var blevet til på politisk, det vil sige Folketingets, initiativ. Fornemmelsen var dengang, at magten stille og roligt var sivet væk fra Folketinget. Dermed var Hørups gamle ord om »ingen over og ingen ved siden af Folketinget« reduceret til en talemåde, som nok var på sin plads ved højtidsfyldte fejring, men som savnede bund i virkeligheden.

Den problemstilling er fortsat levende. Min fornemmelse er, at mangan nutidig MF'er går rundt med den samme fornemmelse, næret som den bliver af følelsen af ikke rigtigt at have den politiske indflydelse, som de mener tilkommer dem som folkevalgte i et parlamentarisk demokrati. Dermed er der også etableret en kobling mellem den fortid, som Magtudredningen beskæftigede sig med, og den nutid, hvor folkestyret i dag fungerer.

15 år efter *Magt og demokrati i Danmark* (herefter M&D med sidetal i parentes) er jeg blevet bedt om at se på den gamle bog, der var forfattet af Magtudredningens forskningsledelse, der havde Lise Tøgeby som forkvinde samt Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård som medlemmer. Lise Tøgeby og Torben Beck Jørgensen er siden alt for tidligt afdøde ved døden. Det var en gruppe med forskellige faglige profiler, som mærker man ved genlæsningen af rapporten, ret forskellige gemytter, satte sit præg på tilgange og skrivemåder. Det vender jeg ind imellem tilbage til.

Jeg er altså blevet bedt om at anmelde en bog på 15 års afstand, 20, hvis man tager alle de andre bøger med, som slutrapporten havde som sin platform. Det har for mig rejst tre

spørgsmål, som jeg vil give mine bud på i et 2018-perspektiv:

1. Holder den ganske positive 2003-analyse af folkestyrets tilstand ved årtusindskiftet også for en vurdering på 15 års afstand?
2. Er vurderingen af dagens folkestyre alt i alt lige så positiv som vurderingen i *Magt og demokrati i Danmark* var det i 2003?
3. Ville man med de teoretiske og empiriske landvindinger og med det skift i approaches, som (måske) er sket siden årtusindskiftet, med fordel gribe analysen anderledes an i dag end dengang for 20 år siden?

Holder 2003-analysen i 2018?

Et selektivt sammendrag

Magtudredningen beskæftigede sig med rigtig mange sider af dansk politik og dansk folkestyre. Den inddrog også en bred kreds af fortrinsvis politologer i de mange og ofte omfattende analyser, der blev gennemført i den ret korte periode fra årtusindskiftet og en fem år frem. Det er disse analyser, M&D trækker på. Det indebærer ikke, at M&D er forskningsledelsens sammendrag af de mange analyser. Det ville have været en umulig opgave, som ville have resulteret i en så godt som ulæselig betænkning. Der er snarere tale om en selvstændig bog, hvor de fem programledere med reference til de omkring 80 publikationer fra Magtudredningen ræsonnerer over folkestyrets tilstand ved årtusindskiftet, som de på det nævnte grundlag vurderede det dengang i 2003.

Deres vurdering var alt i alt positiv forstået på den måde, at det danske folkestyre for det første alt overvejende levede op til gængse forestillinger om et repræsentativt demokrati, og for det andet med nogenlunde politisk effektivitet var i stand til at styre landet og således løse de problemer, som i det danske samfund politisk er defineret som fællesproblemer. Det gør ikke folkestyret perfekt, og det er da heller ikke et glansbillede, som M&D tegner,

men en realistisk og jordbunden, kunne man sige, men først og fremmest empirisk forankret tilstandsrapport på folkestyret.

Det var et ambitiøst forehavende. Skal man alligevel vove en sammenfatning af konklusionerne, bliver det for mit vedkommende sådan, som jeg gør det nu.

Magtudredningens politiske begrundelse var båret af bekymring på folkestyrets og måske især på Folketingets vegne. Den bekymring maner M&D i jorden:

»De konklusioner, der er blevet draget i denne gennemgang af magtforholdene og demokratiet i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede og af de ændringer, der er sket i den foregående periode, har været forholdsvis positive. Det er faktisk gået forbavsende godt. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Først og fremmest fremstår den danske befolkning som både resourcestærk og handledygtig« (402).

De centrale institutioner i et repræsentativt demokrati er de folkevalgte institutioner, Folketinget og de kommunale råd, og det, som Erik Rasmussen for mange år siden kaldte vælgerorganet. Med det sidste mener jeg her vælgerne og de partier, der i dansk folkestyre er bindeledet mellem dem og de folkevalgte institutioner. Hvor M&D alt i alt ser få problemer for Folketinget, er det anderledes, men ikke markant anderledes for dels de kommunale råd, dels vælgerorganet. Så lad os tage tingene en for en.

M&D beskriver med et karakteristisk Erik Damgaard-ordvalg Folketinget som et parlament med »styrke og relevans« (133-134). Der bliver henvist til Folketingets tilpasnings-evne, først og fremmest etableringen af de stående udvalg, og til erkendelsen af, at Folketingets politiske styrke ikke lader sig måle på dets magt som lovgiver, men snarere som parlamentarisk kontrolinstans, en rolle, som

det ved årtusindskiftet i høj grad var tydeligt, at Folketinget stræbte efter at fylde ud (125-128). At Folketinget langt fra er magtesløst, viser organisationernes interesse for Folketinget og de partier, som får det til at fungere. Korporatismen er ikke, som den var et par årtier tidligere i 70'erne og 80'erne, en tosidig trafik mellem de store økonomiske interesseorganisationer og først og fremmest ministeriernes embedsmænd (130-132). Det er ifølge M&D et sikkert vidnesbyrd om Folketingets relevans og i øvrigt en understregning af, at »[m]agtrelationerne mellem regering og Folketing [derfor ikke er] uafhængige af, om regeringen uden problemer kan tælle til 90« (125).

Det er ikke ensbetydende med, at alt nødvendigvis er i den skønneste orden. Det gælder i Folketingets institutionspolitiske perspektiv, som motiverede iværksættelsen af Magtudredningen. Kommunerne (og de daværende amtskommuner) er da stærke og er dermed tildelt magt, som Folketinget ikke har. Men som M&D noterer, låser det ikke nødvendigvis magtfordelingen i kommunal favør. Den samme problemstilling gælder i forhold til EU. For medlemskabet af EU betyder, at lovgivningskompetence er overført til europæisk niveau. Spørgsmålet er så, hvor meget det betyder. M&D gør det op ved at se på, hvor stor en del af den løbende lovgivning der har en EU-flade, og så er det en del og regnet fra 1981 en stigende del. Men som M&D selv noterer, er opgørelsesmetoden »ret grovkornet« (311). M&D henleder yderligere opmærksomheden på, at man her på den ene side ser Folketingets evne til at tilpasse sig nye vilkår gennem de procedurer, der er bygget op omkring Europaudvalget, på den anden side udtrykker den en begrundet tvivl med hensyn til Europaudvalgets kapacitet og effektivitet (130).

Så bekymring er der på vegne af folkestyrets helt centrale institution. Det gælder også med hensyn til lovkvaliteten. M&D hæfter sig

især ved to ting. Den ene er et fald i lovforberedelsens standard, hvor man førhen tog sig tid til det i lovforberedende udvalg med organisationer og embedsmænd som primære deltagere. Nu går det dels hurtigt, dels er det blevet et anliggende for ministeriernes embedsmænd, hvad der vækker magtudredernes bekymring for, om politikken vidensfundament er lige så sikkert som i den gyldne fortid. Man aner her en implicit sammenligning med Sverige, hvor det også på dette punkt angiveligt skulle stå bedre til. Den anden bekymring er tendensen til »lovgivning i pakker«, som man kalder det med reference til de finanslovsaftaler, som siden 1990'erne var blevet en årligt gentagen forhandlingsstrategi for såvel regeringer som Folketingets partier. Det bryder M&D sig ikke om. Den tilskriver strategien et mål af kynisme på regeringssiden og fremviser til skræk og advarsel den aftale om begrænsning af efterlønnen, som var en del af finanslovsaftalen for finansåret 1999. Ja, det var dengang, og man aner her og andetsteds, hvordan forfatterteamet er ganske besnærede af forestillingen om et deliberativt demokrati (272-273).

Hvis de repræsentative institutioner med Folketinget som den fremmeste alt i alt har det godt, giver M&D vælgerorganet samme positive skudsmål. Valgdeltagelsen er høj og nogenlunde stabil. Vælgernes tillid til folkevalgte og institutioner svinger, men ligger igen på et højt niveau. Populismen har ved årtusindskiftet ikke fået tag i danske vælgere, som føler sig ganske vel repræsenterede af de politiske partier (107-109). Som M&D balanceret noterer,

»[er det] ikke nødvendigvis noget ideal, at politikerne skal afspejle vælgernes holdninger. Politikerne er i en lidt underlig rolle. Hvis de ikke følger vælgernes holdninger, beskyldes de for at handle hen over hovedet på borgerne. Og hvis de gør det, er de populistiske og følgagtige. Forventningen til politikerne er også, at de skal være ledere. Og ledere skal gerne være mere visionære, turde gå foran, om nødvendigt gå ud og

overbevise vælgerne om, at de tager fejl – og stå til regnskab på valgdagen« (105).

Det er altså ikke nogen nem opgave at være folkevalgt politiker i det moderne partidemokrati. Hvor partierne, ikke mindst Socialdemokratiet og Venstre, engang var medlemspartier, og ikke nok med det partier, hvis medlemmer var socioøkonomisk repræsentative for deres partiers vælgerkorps, er alt nu anderledes. Medlemskabet er skrumpet, og partimedlemskab er blevet en mere eksklusiv deltagelsesform for en mindre del af den politisk aktive middelklasse. Dertil er båndet mellem de enkelte partier og deres vælgere blevet mere flygtigt. Vælgerne har ikke længere hver deres parti, som de føler sig knyttet til og forholdsvis trofast stemmer på fra valg til valg.

Altså en svækkelse af det repræsentative demokrati kunne man mene, for så vidt som partierne i dansk folkestyre historisk har være bindeledet mellem vælgerkorpset og såvel Folketinget som de kommunale råd. Der er så vist et problem, medgiver M&D, men understreger på ny, hvor stor tilpasningsdygtigheden har været. Hvor partierne en gang var kontingentfinansierede, har de udviklet nye former for statsstøtte, som sikrer deres overlevelse som organisationer. Og selvsamme partiorganisationer, der engang var platforme for et politisk samspil mellem de folkevalgte og deres vælgere, har måttet udvikle nye kanaler for at sikre en form for samspil med deres vælgere. Det er i høj grad iscenesat gennem en organisatorisk professionalisering af fortidens medlemspartier, og, siger M&D med et ganske velvalgt udtryk, det er således lykkedes at etablere »en form for 'imaginær dialog' mellem vælgerne ude i samfundet og politikerne på Christiansborg« (109). Det er anderledes, men det går, om end M&D også ser med en vis bekymring på udviklingen, hvor

»[n]avnlig et træk vækker bekymring. Deltagelsen

forskyder sig væk fra at påvirke beslutninger og politiske beslutningstagere over mod at påvirke implementering af beslutninger og offentligt ansatte. Det kan i nogen grad ses som en refleks af bestræbelsen på at »bringe beslutninger ud til borgerne«. Men indflydelse på implementering kan ikke erstatte indflydelsen på tilblivelsen. Og dialog med offentligt ansatte kan ikke erstatte dialog med politikere. Denne tovejskommunikation synes svækket. Ikke kun i de politiske partier, men også i fagforeningerne, hvor medlemmerne føler, at de har ringe indflydelse« (70-71).

Den citerede passage emmer unægtelig af demokratisk guldalderromantik, og spørgsmålet er da, hvor solidt mange års vælger- og medborgerundsøgelse kan underbygge denne konklusion.

Én ting er folkestyrets kerneinstitutioner, en anden de udenomsparlamentariske institutioner, som de facto er en del af det arbejdende demokrati. Det gælder organisationerne og den korporatisme, som engang integrerede dem stærkt med statsapparatet snarere end med Folketinget. Den er ikke afviklet, men har snarere fundet nye former; de klassiske beslutningsforberedende udvalg har tabt terræn til forberedelse i ministerielt regi i ganske raske kadencer, og samspillet med organisationerne snarere sker på ad hoc-basis end i udvalgsregi, og hvor organisationerne, jf. ovenfor, også har kompenseret ved i højere grad at dyrke Folketinget eller rettere sagt partierne. De er der dog, de klassiske udvalg, men nu med et stærkere indslag af dem, som M&D titulerer eksperter. Det er temmelig veldokumenteret, at det er gået den vej (194-211).

Der er her også pressen og medierne. Det givne er, at medie billedet allerede for 15 år siden havde undergået en dramatisk forandring sammenlignet med bare 10-20 år tidligere. Lige så sikkert og berettiget er det, at det har rejst spørgsmålet om mediernes betydning, måske endog deres forvandling til en dagsorden- og temposættende aktør i det demokratiske liv. Det er en empirisk svær problemstil-

ling, og dengang i 2003 var der ikke så megen forskning og viden på feltet, som der er i dag. Derfor træder M&D med en vis forsigtighed og understreger problemets flerdimensionalitet fra dagsordensætning over påvirkning af vælgerne til påvirkning af beslutningsprocessen. Forfatterens gennemgang af udviklingens mange facetter er dog beroligende. Nok har medierne

»en betydelig indflydelse, [men] deres magt kan også overdrives – og ofte er de som ordet lyder – blot medier for andre politiske aktører. Medierne udgør den arena, hvori de politiske kampe mellem andre aktører udkæmpes. Politikerne er sjældent blot mediernes ofre. Som oftest er de bevidste medspillere i kampen om opmærksomheden« (229).

I det ret korte tidsspand, hvor magten over Danmark var genstand for udredning, var globaliseringen et meget hedt emne. M&D tager i et kapitel fat om fænomenet, og i modsætning til mange andre behandlinger af emnet går man ganske håndfast til værks og tager de indikatorer af social og økonomisk art, som med rimelighed kan antages af karakterisere fænomenet, empirisk i anvendelse. Vi kommer som læsere vidt omkring, men et velvalgt citat fra Det kommunistiske manifest, der som bekendt fandt vej til offentligheden i 1848, begrundet en vis skepsis over for, hvor ny globaliseringen egentlig er, og hvor omkalfatrende dens konsekvenser er for økonomi, samfund og demokratisk politik (289).

Der lurede også ved årtusindskiftet en vedholdende diskussion om forholdet mellem elite og folk. Man kan mene, at denne debat, for mere var det ikke, dengang havde lidt svært ved helt at finde sine egne ben på et felt, hvor fiktion sagtens kan tælle lige så tungt som fakta, og hvor mange deltagere i debatten har svært ved at finde ud af, om de skal begræde folkets mistillid til eliten eller snarere elitens dominans over folket i et samfund, som priser ligheden på alle tilværelsens domæner. Det er i hvert fald en uklarhed, som M&D har øje

for, når den (167) noterer, at diskussionen ofte er »præget af uklarhed, fordi mange forskellige diskussioner blandes sammen. Det er både forskelligt, hvem der ses som eliten, og hvad der ses som problemet.«

Det leder til den empirisk funderede og fældende dom, ifølge hvilken »den klassiske forestilling om en sammenhængende magtelite kan afvises, i hvert fald på landsplan. Tværtimod sker der en fragmentering, og det kan hverken VL-grupper eller andet rette op på. Derimod kan der være stærke netværk inden for de enkelte sektorer.« Det uddyber M&D (207-208) med understregningen af, at integrationen på tværs af elitegrupper er svag og over tid svagere, og at overlappningen mellem erhvervseliten og den politisk-administrative elite er til at overse. Jeg undlader her ikke at henlede opmærksomheden på, at yngre kræfter siden har ment at kunne vise, at 423 navngivne danskere styrer landet (Grau Larsen, Ellersgaard og Bernsen, 2015; cf. Christiansen, Møller og Togeby, 2001). Det er så vist en påstand så klar, at den fortjener en kritisk diskussion, der rækker ud over rammerne for denne anmeldelse.

15 år efter

Det var en tour de force gennem Magtudredningens slutrapport. Den har umuligt alt med, og hverken i M&D's fremstilling eller i min parafrase dækker den alle aspekter af de mangfoldige analyser, som udgjorde afsættet for forskningsledelsens sammenfattende analyse. Den viser dog, hvor meget man får med, hvis man, som forskningsledelsen gjorde, lader den politiske sociologi trække på samme hammel som den institutionelle analyse, der var blevet fremtrædende ved starten af årtusindskiftet. Spørgsmålet er så, om den grundlæggende optimistiske grundtone, som præger M&D, også er holdbar, når man skuer tilbage på tiden dengang.

Mit eget svar er ja. Det gælder især, når jeg abstraherer fra de ganske mange detaljer, der

ind imellem tynger fremstillingen i M&D, fordi forfatterne partout vil sammenligne tilstanden op imod 2003 med tilstanden, som den tegnede sig ved denne eller hin tidligere vælgeundersøgelse, eller når den omvendt på et meget overordnet grundlag ser tegn på, hvordan internationaliseringen over en bred kam karakteriserer specielt den offentlige forvaltning og dens institutioner.

Det samme bekræftende ja må lyde, når forfatterne fastholder, at Folketinget slet ikke er så svagt, som dets egen ledelse har det med at gøre det til. I 2003 var man stadig i en periode, indledt i 1982, med betydelig politisk stabilitet, trods vælgernes bevægelighed og partiernes forvandling fra medlemspartier til professionelle og statssubsidierede partiorganisationer. Fortsætter man, må jeg for mit vedkommende konstatere, at M&D også fanger den grundlæggende forandring, som siden 1980'erne har ramt den ellers så rodfæstede korporatisme. Også her gør forfatterne ret i ikke at afskrive den, men at betone dens tilpasningsdygtighed, herunder dens evne til at inkorporere nogle af de interesser, som op igennem 1970'erne tegnede sig som sociale og temmelig ustrukturerede bevægelser.

Der er dog blinde pletter. Jeg tager blot nogle eksempler, som imidlertid efter mit skøn er ganske vigtige. Nok skal man ikke afskrive den politiske magt, som er forankret i et Folketing, som ofte har stået over for regeringer, der var koalitioner i mindretal. Men det havde styrket analysen, hvis M&D også havde stillet og forsøgt at besvare spørgsmålet om, hvor meget Folketinget egentlig på det tidspunkt og i årene op til det fik ud af de instrumenter, som etableringen af de stående udvalg tre årtier før havde givet det. Det var dog en kendsgerning, at udvalgene i sig selv ikke gjorde meget ud over at etablere en arena for partiernes og nogle gange enkeltmedlemmers rastløse jagt efter sager og på ministre (Jensen, 1995).

På samme måde kan man undre sig over forskningsledelsens let bekymrede optagethed af den tendens til at lovgive i pakker, som den korrekt identificerer som en del af udviklingen siden 1990'erne og fremad. Det havde været i pagt med iagttagelsen, om M&D var gået skridtet videre og havde trukket regeringers og partiers tiltagende tilbøjelighed til at lave politik og lovgivning gennem forligspakker til et af de konstituerende træk ved parlamentarismen hen over årtusindskiftet (Christiansen, 2008; Frandsen, 2006).

Endelig er det først for nylig, at Folketinget er blevet opmærksom på, i hvilket omfang det har overladt det til regeringer, ministre og embedsmænd at regulere samfundet gennem ministerielle bekendtgørelser (Udvalget for Forretningsordenen 2017). Det er væsentligt at føje dette til, for det er et skræmmende eksempel på, hvordan M&D's normative bekymring over det deliberative demokratis svage kår skygger for den ret effektive rettesnor for den empiriske analyse, som den ellers gennemgående institutionelle realisme forlener M&D med. For eget vedkommende vil jeg, med fødderne solidt og stolt plantet i den realitetshungrende politisk-institutionelle analyse, føje til, at M&D ved at have taget ovennævnte problemer op, kunne have føjet interessante brikker til det omstillingsparate men ikke altid så effektive parlamentariske demokrati.

En anden blind plet, som jeg noterer under genlæsningen, er, at nok er analysen af udviklingen i samspelet mellem organisationer, centraladministration og regering stærk, og den fanger bestemt træk i udviklingen, som indebærer ret grundlæggende forandringer i måden at lave politik og forvalte på. Der er dog en ting, der plager mig. Det er for sømmelsen af den offentlige sektor i den sammenhæng og den stærke betoning af erhvervsorganisationer og erhvervsliv. Der er to øjensynlige forklaringer på det. Den ene er, at M&D ved at fokusere på lovgivningen auto-

matisk kommer til at vægte de områder højt, hvor virksomhedernes og arbejdsmarkedets organisationer er stærkt berørt. Udviklingen i og driften af den offentlige sektors institutioner er ikke i samme omfang lovdrevet.

Lad mig, indrømmet grovkornet, anskueliggøre det: Per januar 2018 var der mellem 24 og 45 gyldige love i kraft på hvert af de store velfærdsministeriers (Børne- og Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministerier samt Sundheds- og Ældreministeriet) ressorts. De tilsvarende tal var for Erhvervsministeriet alene 149, for Miljø- og Fødevarerministeriet 102 og Beskæftigelsesministeriet 95 (www.retsinformation.dk). Man fanger på den måde ikke den store rolle, som de offentligt ansatte organisationer spiller for udviklingen og styringen af den offentlige sektor.

Måske ser jeg syner, når jeg også her aner en blind plet. For under læsningen slog det mig altså, hvor ofte M&D-teamet med udtalt bekymring fokuserer på fællesskab, fællesværdier, lighed og fællesinteresse kontra egeninteresse og individualisme, og det er jo nok vinklinger, som ikke lige fæstner sig ved den magt, der kan ligge hos de offentligt ansatte og deres organisationer. Det kan her være mine sarte øjne, som her har ledt læsningen på afveje.

Hvordan er folkestyrets tilstand i 2018?

M&D udkom på et tidspunkt, hvor Danmark i mere end 20 år havde nydt godt af stabile regeringsforhold. Vel havde landet ikke haft flertalsstyre i andet end så kort en periode, at den var at ligne med afbrydelser at et mønster præget af mindretalskoalitioner. Det var imidlertid koalitioner, der holdt, og det var koalitioner, der også kunne lave politik og løse politiske såvel som samfundsmæssige problemer. Det holdt frem til 2011.

Siden da har regeringsforholdene været mærket af en vis form for politisk stress, og ef-

ter valget i 2015 er partibilledet ændret. Det gamle centrums parlamentariske dominans er smuldret, og landet har nu partier, som ikke har samme afklarede forhold til regeringsmagten som politisk attråværdig, som det i stigende grad var tilfældet op igennem 80'erne, 90'erne og 00'erne. Det er en kendsgerning, man må forholde sig til, når man søger svar på spørgsmålet, om dagens folkestyre er lige så robust, som det ifølge M&D var ved årtusindskiftet. Så lad os tage nogle hovedkarakteristika ved tilstanden dengang og siden.

Dengang var vælgernes/borgernes politiske deltagelse stabilt høj. Der var ganske vist sket en svækkelse af partierne som medlemsorganisationer, men det var der deltagelsesmæssigt kompenseret for på anden vis. Billedet i dag er ikke meget anderledes, og trods partiernes og siden 2015 partisystemets forandring står danske partier som stabiliserende og beslutnings- og samarbejdsvillige aktører i et parlamentarisk demokrati.

Men er der ikke et problem med tilliden? Jo, den er ikke så høj, som den har været, men M&D viste, jf. ovenfor, at det går op og ned. Det gør det også i dag, og sandt er det, at tilliden led et knæk, da den økonomiske krise i 2007-08 slog igennem (Goul Andersen, 2016: fig. 17.3). Der knytter sig dog tre kvalificerende bemærkninger til denne udvikling: For det første er den pragmatiske tillid (vælgernes tiltro til at politikerne træffer de rigtige beslutninger for landet) stabilt højere end den generelle tillid (vælgernes uspecificerede tillid til politikerne). For det andet korrelerer tilliden meget stærkt med vælgernes oplevelse af landets økonomiske og sociale situation, og for det tredje ligger den politiske tillid på et hvilket som helst tidspunkt højere end vælgernes politiske tillid i andre vestlige lande (Goul Andersen, 2016).

Den trods alt stigende mistillid rejser et nyt spørgsmål. Holder M&D's beroligende kon-

statering af, at populismen ikke havde ramt dansk folkestyre og M&D's tilsvarende koldsindige konstatering af, at det for et levedygtigt folkestyre også handler om at vise lydhørhed over for vælgerne? Spørgsmålet er påtrængende, dels fordi der er almindelig og bekymret opmærksomhed om populismens fremtrængen i andre lande, dels fordi det danske partisystem i 2015 styrkede partier som Alternativet, Enhedslisten og Dansk Folkeparti. Dem vil nogle eller andre hver for sig hæfte det venstre- eller højrepopulistiske prædikat på. Men så er det, den tysk-amerikanske politolog Jan-Werner Müller spørger: »Hvem er da ikke populist?« (Müller, 2016: 9). Derpå giver han sit bud på populismens væsen med denne definition:

»Populisme, det er min tese, er en ganske bestemt forestilling om politik, ifølge hvilken umoralske, korrupte og parasitære eliter bestandigt står over for et moralsk renfærdigt homogent folk – og hvor disse eliter egentlig slet ikke selv er en del af folket« (Müller, 2016: 42; min oversættelse).

Med Müllers definition, som ligefuldt karakteriserer nogle politiske strømninger på højre såvel som venstre fløj, og som i min læsning i høj grad er beskrivende for den trump'ske retorik, vil jeg melde hus forbi. Jeg konstaterer også, at vi nok finder populistiske træk i dansk politik. Men vi har hverken set rendyrkede populistiske partier rykke ind i Folketing og kommunale råd eller set populismen få overtaget i folkestyret. Så for mit vedkommende er vurderingen, at her holder M&D's jordbundne konstatering fra 2003 fortsat vand, men her som andetsteds rystede den da bestemt tilliden til det repræsentative demokratis agenter (Judis, 2016).

Den vidner om det stød, som finanskrisen gav både samfundet og ikke bare det demokratiske, men det politisk-administrative system, da det med bemærkelsesværdig træghed gik op for politikere, embedsmænd og faktisk også økonomer, at verden var tørnet ind i en

alvorlig økonomisk krise – i øvrigt uden sidestykke siden verdenskrisen i 1930'erne. Det er efter min vurdering en god prøve på, om folkestyrets primære institutioner og aktører, altså regeringer og partier, har været opgaven voksen. Og det har de været fra 2009-10 og fremad, hvor de, selv om regeringsforholdene siden regeringsskiftet i 2011 har besværliggjort opgaven, gennem reguleringspolitiske, økonomisk-politiske og udgiftspolitiske tiltag, lidt efter lidt ikke bare har rettet op på; de har også rustet samfundet mod de stød, som fremtiden måtte byde på. Folkestyret mestrede altså opgaven. Det tog bare sin tid at erkende problemernes dybde, og det tog yderligere sin tid at gøre noget ved dem. Det kommer jeg tilbage til i næste afsnit.

Perioden efter 2003 har også budt på store, politisk igangsatte forandringer. Den mest omfattende og i denne sammenhæng mest relevante er kommunalreformen, som efterfølgende viste sig så småt at have været under forberedelse allerede i 2003, og som blev endeligt konciperet og gennemført 2005-07. Den er stærkt relevant i sammenhængen, for den brød i ganske væsentligt omfang op og ned på vigtige politisk-demokratiske institutioner. Dens officielle rationale var institutionel bæredygtighed, det vil sige en konsolidering af det lokale og regionale selvstyre i større enheder og en ledsagende styrkelse af stats- og centralmagten. Det handlede kort sagt om effektivitet, hvor logikken var, at større enheder, nogle gange mere central regulering og styring ville sikre større økonomisk og faglig bæredygtighed og dertil fremme ydelses kvalitet og geografisk lighed. Det handlede i høj grad også om den magt, som er indlejret i embedsværket, når det kan spille sammen med en politiker, der har en dagsorden, der flugter med dets reformtanker om et nyt offentligt Danmark (Christiansen og Klitgaard, 2008). Det var unægtelig høje mål, der en halv snes år efter rejser to spørgsmål med hensyn til indfrielsen: Lykkedes det ad

denne vej at forbedre effektiviteten? Og hvad var konsekvenserne for folkestyret?

Sikre og generelle svar på de to spørgsmål kan man ikke levere, i hvert fald ikke forskningsbaserede. Men ser vi isoleret på kommunalreformen forstået som sammenlægningen af omkring 270 kommuner til nu kun 98, er svaret umiddelbart mistrøstigt. Løfterne om et effektivitetsløft ad den vej blev ikke indfriet (Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew, 2014; Blom-Hansen et al., 2016). Samtidig viste overgangen til større politiske enheder sig, i hvert fald i kommunerne, at have en negativ effekt på borgernes oplevelse af deres egen politiske gennemslagskraft (Dreyer Lassen og Serritzlew, 2014). Når det er sagt, er en ikke uvæsentlig tilføjelse, at de kommunaldemokratiske institutioner består, at de fortsat løser deres opgaver, og at de under udøvelsen af dem nyder borgernes tillid, og det i højere grad end regeringen og landspolitikerne (Momentum, 2017).

Min generelle konklusion er således, at folkestyret, som M&D alt i alt gav en positiv bedømmelse som robust og velfungerende, består den samme prøve i dag. Det gælder så meget mere, som jeg har forsøgt at vise, hvordan folkestyret har klaret både udefra kommende problemer og overvundet selv- og politisk skabte prøvelser. En helt anden prøve på M&D-analysens bestandighed knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt Magtudredningen var i stand til at identificere nogen af de brydsomme sociale problemer, som et samfund en gang imellem står over for.

Et sådant brydsomt problem er indvandrings- og integrationsproblematikken, som ligger i forlængelse af den stærke indvandring, som også Danmark har været mål for siden 1980'erne. Indvandringen i alle dens aspekter har siden dengang stedse været højt placeret på den politiske dagsorden. Det var derfor et klart udtryk for rettidig omhu, at M&D hen mod rapportens slutning vier et helt kapitel

til problemstillingen (kap. 19). Læst på 15 års afstand med den viden, vi i dag har, kan man fastslå, at M&D identificerede væsentlige problemer knyttet til indvandringens udfordring af nationalstat og sociokulturelt fællesskab. Ligeledes fanger M&D den belastning af den danske velfærdsmodel, som indvandringen er blevet, fordi den økonomiske integration af mange, men ikke alle indvandrergrupper er slået fejl. Det fortjener derfor en kritisk bemærkning, at M&D's korrekte konstatering af en vis succes med den politiske integration af indvandrerne i folkestyret ikke synes at have haft et spillover til den socio-økonomiske og sociokulturelle integration (345-348). Man får bagklogt lyst til at spørge, om politisk-demokratisk integration i form af valgdeltagelse og politisk repræsentation kunne være en ret overfladisk form for integration, som ikke løser, ja, måske kun i ringe grad bidrager til at løse mere dybtgående problemer, som er fulgt med indvandringen. Men det er så vist politisk ukorrekt at sætte det spørgsmål på papir.

Ville nutidens politologi gøre det anderledes og bedre end datidens Magtudredning?

Det er et svært og måske også meningsløst spørgsmål. Ikke desto mindre er det fristende at stille det. For dansk politologi har siden dengang ramt en guldåre, hvor bevillingerne flyder rigeligt, og hvor der produceres meget, umådeligt meget og det endda ikke bare internationalt, men internationalt og fint. Politologerne kan tilmed, hvis man ellers tror på den slags ting, bryste sig af flotte placeringer på de internationale rangstiger, som ordner alverdens universiteter efter mangfoldige og mere eller mindre relevante kriterier. Så Søren Pind må i den grad glæde sig over, hvor meget statens bevillinger og tilskud kaster af sig i form af forskningsbaseret politisk indsigt.

Der er altså et formeligt væld af publikationer at trække på. Der er bestemt også meget mere

viden om det danske politisk-demokratiske system, end dengang Magtudredningen blev søsat, og såmænd også end dengang M&D rundede den af. Det pirrende spørgsmål er, om nutidens politologer med al denne nyvundne viden og indsigt ville og burde have anledning til at gribe tingene anderledes an end den første magtudrednings ledelse, hvis Folketinget skulle stille dem den samme opgave.

Det er jeg lidt i tvivl om. Det kan skyldes mit manglende overblik over det meget, der er og bliver produceret. Men jeg ser tre tendenser, som er markante, og som bestemt bidrager til udvikling af statskundskaben. De er alle tre internationale fænomener, som også er slået igennem i dansk politologi. Denne udveksling med det internationale forskningsmiljø er kun naturlig, og sådan har det i øvrigt været lige siden politologien nåede frem til danske universiteter.

Den ene er anvendelsen af eksperimenter, altså rigtige (randomiserede) eksperimenter med forsøgspersoner og kontrolgrupper og ikke quasi-eksperimentelle studier, der bliver markedsført som eksperimenter, men i virkeligheden er strikte og derfor stærke komparative studier. Den anden er opblomstringen af den politiske psykologi. Den forekommer, så vidt jeg kan følge med, i to varianter. Det er dels en, som udvider perspektivet for den politiske sociologi, som vi kender den fra først og fremmest vælgeradfærdsstudier, dels en, som parallelt til udviklingen inden for adfærdsøkonomien retter opmærksomheden mod aktørerne og deres beslutningsadfærd inden for givne institutionelle rammer. Det kan være politikerne, men har indtil nu ofte været embedsmændene, som var genstand for denne interesse. Den tredje strømning er managerialismens fremvækst inden for forvaltningsforskningen, først i form af NPM-inspirerede studier, nu i form af forskning i offentlig ledelse.

Der er sikkert andre strømninger, som er forbigået min opmærksomhed, men lad os holde os til de nævnte. Jeg tvivler ikke på, at de alle ville kunne bidrage med værdiskabelse, såfremt politikere i Folketinget inden for en overskuelig årrække skulle finde på at gentage satsningen og bestille en analyse af magt og demokrati i Danmark. Jeg er mere i tvivl, hvis man udvider spørgsmålet til, om disse nyere strømninger ville føre til, at man greb demokrati- og magtanalysen markant anderledes an. Snarere er det sådan, at jeg kunne se et behov og en mulighed for, at man føjede noget til, som man ikke havde blik for dengang for 20 år siden, da den første magtudredning fandt sin form.

Det vil jeg illustrere med to løst skitserede eksempler. Det ene knytter sig til den stærke fremvækst af den politiske psykologi. Jeg nævnte ovenfor, hvordan Magtudredningen havde beskæftiget sig med indvandringsproblematikken og på nogle punkter gjort sit til at uddybe forståelsen af det brydsomme samfundsmæssige og politiske problem, på andre punkter nok var kommet til kort, når det gjaldt om at bidrage til forståelse af problematikken i dens fulde kompleksitet. Det andet knytter sig til forståelsen af politisk og administrativ beslutningsadfærd. Det er i et tilbageblik iøjnefaldende, at hverken M&D eller de omkring 80 publikationer, som Magtudredningen kastede af sig, for alvor interesserede sig for, hvordan politikere og embedsmænd opfører sig som beslutningstagere, og slet ikke for, hvordan deres begrænsede rationalitet præger deres opførsel. Det er samtidig et eksempel på, at inddragelsen af adfærdsanalysen på mikroniveau faktisk holder sig inden for politologiens rammer (Bendor, 2003; Christensen og Mortensen, 2016; Leth Olsen, 2015).

Med andre ord er der ingen tvivl om, at der er noget at hente i de nye strømninger. Men der er også risici. Lad mig på ny tage et eksempel, som en af den politologiske forvalt-

ningsforsknings veteraner nyligt har gjort opmærksom på, og som er overmåde relevant netop i en sammenhæng, hvor det handler om politologiens bidrag til forståelsen af magt og demokrati. Således har Guy Peters (2017) i en lille og uanselig artikel betitlet »Management, management everywhere: whatever happened to governance?« Det kunne for det trendsottende øje ligne en påkaldelse af en anden strømning, nemlig den der handlede om den hierarki-omstyrtende, men noget flygtige governance. Men det er det ikke. Det er en stiltfærdig påmindelse om, at institutioner og statslig regulering og styring fortsat bør have politologernes opmærksomhed, når de studerer magt og demokrati, og at der er en risiko for, at den opmærksomhed bliver fortrængt af pludselige strømninger, som skyller ind over de politologiske miljøer, for som Peters (2017: 607) selv skriver, så handler det såmænd bare om at bevare fokus på »de processer, hvorigennem samfund og økonomi styres gennem kollektive beslutningsprocesser.«

Robust udredning af et robust folkestyre

Magtudredningen tegnede billedet af et robust folkestyre. Det vil sige et styre, som fortjente betegnelsen folkestyre i repræsentativ forstand, og som tillige fortjente betegnelsen robust. Det sidste gælder i en dobbelt forstand: Styret viste sig robust nok til at imødegå de alvorlige stød, som indtraf få år efter Magtudredningens afslutning. Styreformen viste sig yderligere robust ved i alle væsentlige henseender at have bevaret de kendetegn, som for 15-20 år siden blev fundet af Magtudredningen – og som før nævnt – vel at mærke uden at tabe kapaciteten til politisk at løse samfundsmæssige problemer.

Det gør i sig selv Magtudredningen robust, når man ser tilbage på den. For den eller rettere de analyser, som udgjorde den organisatoriske og bevillingsmæssige ramme, blev oftest gennemført på et grundlag, som var solidt forankret i den empiriske politologi, og som derfor ikke uden videre kunne væltes over

ende af de strømninger, som med mellemrum driver ind over humanvidenskaberne. M&D stod herimod, også i de tilfælde, hvor forskningsledelsen så sig nødsaget til at forholde sig til det, rigtig mange syntes afgørende. Det gjaldt f.eks., da den ret tidligt i fremstillingen tog fat i dengang ved årtusindskiftet meget omtalte fænomener som postkapitalisme, samfundets rationalitetsformer, postmaterialisme og konkluderede, at den her ville bruge »*informationssamfundet* som den mindst ringe af disse betegnelser, fordi termen trods alt leder tanken hen på nogle af de ændringer, der er mest relevante for ændringerne i magtforhold og demokrati« (36-37). Og så var den sag sådan set handlet af.

Udredningens robusthed viser sig også på anden vis. Man må (eller rettere jeg gør det) godtage tilstandsrapporten som havende gyldighed både i et tilbageblik og som en fortsat gyldig beskrivelse af magt og demokrati i dagens danske folkestyre. Det er vel ikke så ringe endda, heller ikke selv om Magtudredningen ikke fik sat navn på de mennesker og de kræfter, der virkelig har magten over Danmark, men nok empirisk et underbygget billede af, hvem der har del i magten i Danmark?

Note

1. Jeg er taknemmelig for nyttige kommentarer fra Peter Munk Christiansen, Jørgen Elkit, Henrik S. Jensen, Marius Ibsen og Ole P. Kristensen.

Litteratur

- Bendor, Jonathan (2003), »Herbert A. Simon: Political Scientist«, *Annual Review Political Science*, (6): 433-71.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houllberg og Søren Serritzlew (2014), »Size, Democracy, and the Economic Cost of Running the Political System«, *American Journal of Political Science*, 58(4): 790-803.
- Blom-Hansen, Jens et al. (2016), »Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation«, *American Political Science Review*, 110(4): 812-31.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mor-

- tensen (2016), *I politikens vold*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Flemming Juul (2008), *Politiske forlig i Folketinget*, Aarhus: Politica.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller og Lise Togeby (2001), *Den danske elite*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter og Michael Baggesen Klitgaard (2008), *Den utænkelige reform*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dreyer Lassen, David og Søren Serritzlew (2011), »Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform«, *American Political Science Review*, 105(2): 238-58.
- Frandsen, Aage (2008), *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2016), »Stigende politisk mistillid«, i Jørgen Goul Andersen og Dorte Shamshiri-Pedersen, red., *Fra krisevalg til jordskredsvalg: Vælgere på vandring 2011-2015*, Frederiksberg: Frydenlund Academic (E-bogsudgaven).
- Grau Larsen, Anton, Christoph Ellersgaard og Markus Bernsen (2015), *Magteliten. Hvordan 423 danskere styrer landet*, København: Politikens Forlag.
- Jensen, Henrik (1995), *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Judis, John B. (2016), *The Populist Explosion. How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York: Columbia Global Reports.
- Leth Olsen, Asmus (2015), »'Simon Said,' We Didn't Jump«, *Public Administration Review*, 75(2): 325-6.
- Momentum (2017), »Danskerne har større tillid til byrådder end folketingspolitikere«, www.kl.dk/Momentum/Danskerne-har-storre-tillid-til-by-rodde-end-folketingspolitikere-id223507/ (tilgået 22.01. 2018).
- Müller, Jan-Werner (2016), *Was ist Populismus? Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp.
- Peters, B. Guy (2017), »Management, management everywhere: whatever happened to governance?«, *International Journal of Public Sector Management*, 30(6/7): 606-14.
- Udvalget for Forretningsordenen (2017), Notat af 13.12.2017 til Præsidiets Forskningsprojekt i bemyndigelser. www.ft.dk/samling/20171/almdel/UFO/bilag/23/1843533.pdf (tilgået 22.01.2018).