

# Redaktionelt forord

Efter fire års diskussion i Folketinget blev arbejdet med den danske magt- og demokratiudredning igangsat i 1998. Det er allerede tyve år siden! Efter 50 bøger og 30 skrifter blev det konkluderet, at det danske Folkestyre i bund og grund er sundt og har det godt. Det blev dog også understreget, at Folkestyrets sundhed langt fra kan tages for givet. Det skal passes og plejes og holdes ved lige.

Nu er spørgsmålet, om ikke det er ved at være tid til endnu en magtudredning? Der er nok at tage fat på.

Hvordan står det til med sammenhængskraften i Danmark, med danskernes tillid til de offentlige institutioner og politikerne og danskernes forhold til hinanden? Der er målinger, der viser, at ét af de parametre, hvor Danmark traditionelt har skilt sig ud fra andre lande i verden – den sociale kapital – er i frit fald.

Hvem er vore folkevalgte politikere, og hvilke vilkår har de for at varetage Danmarks samlede interesser? Der er bekymrende indikationer på, at kollektiv, vidensbaseret og langsigtet analysearbejde trænges i baggrunden for at blive helt eller delvist erstattet med hovsaløsninger, enkeltsagsbeslutninger og symbolpolitik.

Hvilken placering har Danmark på den internationale arena, og hvilke indflydelsesmu-

ligheder har danskere i den globale styringsstruktur? De traditionelle mellemstatslige fora – EU, NATO, FN og Nordisk Ministerråd – befinder sig enten i dyb krise eller er udfordret af alternative og netværksbaserede reguleringsfora. Danmarks udenrigstjeneste har for længst tabt monopolet på at forsvare og fremme danske interesser i udlandet, men hvem har overtaget den rolle og med hvilken succes?

Hvem og hvad truer Danmark i dag, og hvad, hvis overhovedet noget, kan vi gøre for at beskytte os eller forebygge disse trusler? Er det risikoen for nye globale finanskriser, globale pandemier, migrations- og flygtningestrømme, og klimaet der truer os? Eller er det risikoen for cyberwar, fake news, spionage og femtekolonnevirksomhed, vi bør bekymre os om? Er det de militære eller diplomatiske løsninger, vi bør satse på, eller skal vi kigge helt andre steder hen?

Der er masser af temaer, der bør underkastes grundige studier.

I dette temanummer har Økonomi & Politik bedt ét af medlemmerne af den tidligere magtudrednings forskningsledelse, professor *Peter Munk Christiansen*, om at samle et team af bidragsydere, der med forskellige teoretiske udgangspunkter og med anvendelse af et utal af forskellige undersøgelsesmetoder – men først og fremmest med ny data – illustrerer, hvilke spørgsmål og temaer

der blandt andet fortjener at blive belyst i en ny magtudredning. Listen af temaer er langt fra udtømmende, men den er lang nok til på overbevisende vis at slå en pointe fast: der er noget at komme efter. Magten og demokratiet har ikke stået stille i de forgangne to årtier,

og Folkestyret er på godt og ondt i rivende udvikling.

*Martin Marcussen*  
Ansvarshavende redaktør for  
*Økonomi & Politik*

# Temaredaktørens forord: Magtudredningen revisited

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

## **Magtudredningen 1998-2003**

Folkestyret har det »i mange henseender ... bedre, end man kunne forvente, når man tager efterkrigstidens stærke pres mod nationalstaten og de demokratiske institutioner i betragtning. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Men alting er ikke gået godt eller godt nok. Der findes fortsat betydelige skel i det danske samfund, selv om de i nogen grad har ændret karakter. Idealet om en oplyst offentlig debat har ikke altid lige gode kår. Massemedierne er blevet styrende for den politiske kommunikation, og mange politiske beslutninger præges af at politikerne reagerer som lemninger på enkeltsager. Andre er præget af, at store og stærke private interesser har en uigennemskuelig indflydelse på de politiske beslutninger. Endelig har overførslen af kompetencer til EU efterladt os med et demokratisk underskud i relation til en stigende mængde politiske beslutninger.«

Ovenstående er en gengivelse af bagsideteksten til Magtudredningens slutrapport (Togebjerg o.a. 2003). Konklusionen var sine steder kontroversiel, og især blev der rejst kritik af, at billedet var for positivt. Det skal jeg ikke tage stilling til her. Derimod nogle korte refleksioner over nogle elementer ved konklusionen, som den fremstår gengivet ovenfor og i lyset af den viden, vi har i dag.

Er der fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning? Antagelig ikke på samme niveau som i 2003, hvor tilliden til såvel politikere som politiske institutioner var meget høj, og hvor interesse i og viden om politik og tiltro til egne politiske evner var betydelige. Tilliden til politikerne er i dag på et langt – og bekymrende – lavere niveau. Den langvarige økonomiske krise i kølvandet på finanskrisen er nok en hovedforklaring, men der er antagelig også mere på spil (jf. Andersen 2016).

Den økonomiske ulighed har været stigende. Det kan være et demokratisk problem, i det omfang stigende ulighed skaber skel i befolkningen, som indebærer, at nogle grupper systematisk får sværere ved at artikulere og mobilisere interesser som gruppe og andre tilsvarende bedre. Tendensen til, at økonomiske og etniske skillelinjer falder sammen, er antagelig øget.

Medierne spiller fortsat en betydelig rolle for den politiske kommunikation, og mens de nye sociale medier kan give tættere kontakt mellem beslutningstagere og borgere, kan de også indebære en forrælse af den politiske debat og kommunikation. Hertil kommer

diskussionen om *fake news* og betingelserne for en oplyst politisk debat. Sidstnævnte kan også blive truet af en tendens til større lukkethed i de politiske beslutninger.

Et af de store kritikpunkter var analyserne af den økonomiske magt. Heine Andersen (2005: 120) talte om »det næsten totale fravær af forsøg på afdækning af økonomisk magt«. Med syv bøger/skrifter om emnet næppe en nøgtern vurdering. Ledelsen af Magtudredningen havde ønsket sig flere analyser, men der var meget få, der bød ind. Nogle fandt, at det demonstrerede den økonomiske magts fuldkommenhed. Den ellers ædruelige Frede Vestergaard foreslog i *Weekendavisen* 19. marts 2004, at det nok skyldes, at den oprindelige aftale om Magtudredningen involverede Folketingets tidligere formand, den konservative H.P. Clausen, der havde været professor i Statskundskab i Aarhus. Han skulle have sikret en fredning af den økonomiske magt. Imponerende!

I betragtning af, hvor stor betydning nogle tillagde netop erhvervslivets magt, kan man undre sig over, at ikke flere har budt ind i de forløbne 15 år. Eneste større bud har været Ellersgaard og Larsen (som bidrager til dette temanummer), som har gennemført en række analyser af netværk ud fra et meget imponerende datamateriale. Man kunne ønske, at nogen også ville beskæftige sig med de processer, hvorigennem magten sætter sig igennem, så vi kan studere *power in action* og ikke blot antage magten. Når emnet nu er så vigtigt for at forstå magten i Danmark.

#### **Temanummeret**

Økonomi & Politik har givet mig frie hænder til at sammensætte et temanummer. Jeg har prioriteret bredde og mangfoldighed inden for de begrænsede rammer, som et temanummer nu en gang giver. Kortere artikler gav mulighed for ni bidrag. De er valgt, så der er emnemæssig bredde, og så der er plads til bidrag af forfattere, som var med i den første

magtudredning (Jørgen Goul Andersen, Jens Blom-Hansen, Anker Brink Lund, Anette Warring og undertegnede) samt nye forfattere (Christoph Houman Ellersgaard, Mads Leth Jakobsen, Anton Grau Larsen, Dorte Sindbjerg Martinsen, Michael Bang Petersen og Georg Sørensen). Det siger sig selv, at det ikke blot tilnærmelsesvist kan have den bredde og dybde, som Magtudredningen havde. Men det er så, hvad vi har valgt at bringe i denne omgang – som man sagde, når TV-nyhederne sluttede for år tilbage.

Vi starter med et blik ud over hele kloden og lader Georg Sørensen undersøge, hvem der egentlig har magten i dag – i et globalt perspektiv. Det kan være med til at svare på de store spørgsmål om krig og fred, fattigdom og fremgang og de nye verdensmåls fremtid. Og som i alle de øvrige bidrag forsøges et fokus på konsekvenserne for Danmark.

Mens man kan blive ganske bekymret af de daglige nyheder fra store dele af verden, beroliger Georg Sørensen os med, at der i et langsigtet perspektiv også er grund til optimisme. Den kolde krigs ophør har bragt fred, fremgang og globalisering mange steder, mens konfliktpotentialerne i forhold til Rusland og Kina tæller den anden vej. Det samme gør konflikterne i nogle af klodens svage stater som Afghanistan, Syrien og Libyen. Trumps *America first*-strategi er i så henseende ikke et godt tegn.

I en verden, der vælger samarbejde og globalisering, vil Danmark have gode muligheder for indflydelse, hvis der er politisk opbakning til det. En verden præget af konflikt giver Danmark langt mindre råderum.

I det næste bidrag fokuserer vi ind – men bliver i det internationale. Jens Blom-Hansen og Mads Leth Jakobsen stiller spørgsmålet om, hvor stor magt EU har over dansk lovgivning. Klassisk spørgsmål, som også Magtudredningen beskæftigede sig med. Det er også et

spørgsmål, hvortil der knytter sig stærke politiske holdninger.

Blom-Hansen og Jakobsen skelner mellem EU's *involvering* i og *påvirkning* af dansk lovgivning, hvor førstnævnte er bredere end sidstnævnte. De skelner også mellem *formel selvbestemmelse* og *faktisk resultatmæssig selvbestemmelse*. Den metodiske udfordring består i en svær kontrafaktisk analyse: Hvordan ville reguleringen af borgere og virksomheder se ud uden dansk EU-medlemskab?

Konklusionen lægger sig tæt op ad Magtudredningens: På en række politikområder er der en stærk EU-involvering, men den faktiske indflydelse er noget mindre vurderet i et kontrafaktisk perspektiv. EU udfordrer den nationale selvbestemmelse, men den ville også have været udfordret uden dansk EU-medlemskab.

Den næste artikel fokuserer tættere ind på EU. Dorte Sindbjerg Martinsen analyserer EU-Domstolens politiske rolle. Ikke blot har EU-ret forrang for national ret, EU-Domstolen har også været beskyldt for at være *aktivistisk* og *politisk*, mens andre har nøjedes med det lidt mindre råbende *dynamisk*. Man kan næppe være uenig i, at EU må have en domstol, der skal påse EU-rettens overholdelse, men en EU-Domstol, der gør mere end at dømme efter lovens bogstav og ånd er et demokratisk problem. Politiske beslutninger skal træffes af politikere.

Dorte Sindbjerg Martinsen undersøger EU-Domstolens politiske rolle ved at spørge, om Domstolen er med til at øge den europæiske integration imod politiske ønsker. Meget kan tyde på det, når man ser på en række af de domme, som Domstolen har afsagt. Et nyere eksempel er dommen om, at udenlandske studerende i Danmark betragtes som vandrende arbejdstagere og derfor er berettiget til SU, når de blot har få ugentlige timers arbejde. Svaret er, at Domstolens politiske aktivisme

modereres af politiske beslutninger på EU-plan såvel som på nationalt plan. Domstolens magt indrammes og begrænses af politiske kampe og kompromisser på tværs af medlemsstater og institutioner.

Kommissioner har gennem de seneste mere end 100 år spillet en stor rolle for udformningen af politiske beslutninger og dermed også for udviklingen af det danske samfund. Anette Warring ser i »Histories magt i kommissioner og parlamentarisk politik« nærmere på, hvordan historie er brugt i Socialreformkommissionens (1964-1972) og Velfærdskommissionens (2003-2006) arbejder, samt den politiske opfølgning herpå.

På trods af den tidlige og kontekstmæssige afstand mellem de to kommissioner kan der identificeres fælles træk i den måde, historie bruges på. Historie bliver brugt til at legitimere anbefalinger og lovforslag. Historie bliver også brugt til at skabe fortællinger, som binder fortid, nutid og fremtid sammen i konstitueringen af de politiske problemer, som skal løses. Endelig bruges historie til at definere grænserne for det politiske handlerum. Historie spiller en stor politisk rolle.

Økonomisk ulighed er ikke i sig selv et demokratisk problem. Det er den imidlertid, når uligheden har konsekvenser for borgernes politiske deltagelse, tillid og tro på egne muligheder for at påvirke. Mens vi fortsat hører til blandt de lande, hvor uligheden er mindst, er den ikke desto mindre steget gennem de seneste par årtier. Gini-koefficienten er eksempelvis steget fra 21.5 i 1995 til 25.6 i 2015.

Jørgen Goul Andersen spørger, om det er et produkt af globalisering, konkurrence og truslen fra lavtlønslønde, eller om det er skabt på Christiansborg. Begge dele er en del af svaret, men Christiansborg vejer tungere end globaliseringen og de andre anonyme kræfter. Det viser, at der fortsat er gode mu-

ligheder for nationalt at modvirke økonomisk ulighed – men også for at gøre det modsatte.

Christoph Houman Ellersgaard og Anton Grau Larsen anlægger et netværksperspektiv på erhvervslivets magt. Central placering i et netværk er en indikator for magt. På baggrund af et imponerende datasæt viser analysen, at ledere fra de 100 største danske virksomheder spiller en vigtig rolle for de netværk, der binder erhvervsledere, topembedsmænd, toppolitikere, videnskabelige ledere og fagforeringsformænd sammen. De viser også, at især erhvervslivets største organisation, DI, spiller en central rolle i netværket, fordi mange af de store virksomheders topledere også har tillidsposter i DI.

Magtudredningen viede medierne en betydelig opmærksomhed med 7 bøger og skrifter. Det afspejlede et forskningsfelt under rivende udvikling. Anker Brink Lund bidrog også bidrog med en metodisk nydannelse: Han sendte i uge 46 i 1999 75 studerende ud til skrevne og elektroniske medier (36 i alt) og bad de studerende indsamle materiale om, hvad der kom ind på redaktionerne, og hvad der kom videre. På den måde kunne man følge redaktionelle til- og fravalg. Det førte til interessante analyser af den redigerende magt.

I artiklen til dette nummer af Ø&P har Anker Brink Lund skruet et datasæt sammen, som kan bruges til en rimelig sammenligning af 1999 og 2016. Analysen viser kontinuitet og forandring. De klassiske medier er fortsat vigtige for beslutningstagernes politiske dagsordener, men der er også med de sociale medier sket en *centrifugering* af journalistikken, som udsætter journalister og redaktører for konkurrence fra såvel professionelle spindoktorer som engagerede amatører.

Michael Bang Pedersen beskæftiger sig med falske rygter. Mediernes magt består ikke bare i at vinkle faktiske begivenheder. De består også nogle gange i at sprede falske rygter. Sådanne kan meget vel have påvirket udvalget af det amerikanske præsidentvalg i 2016 og den britiske afstemning om EU-medlemskabet samme år.

Vi har også set tendenser til falske rygter herhjemme, men danskerne er måske lidt bedre vaccinerede mod den slags end andre steder: Danske vælgere er komparativt set vidende og vi har ikke de opsplittede mediestrukturer, som eksempelvis kendes fra USA. Endelig er Danmark ikke polariseret på samme måde som det amerikanske samfund. Ikke desto mindre er det vigtigt, at vi også i Danmark er på vagt over for *fake news*.

Magtudredningen pegede på politiske processer præget af medialisering, lukkede beslutningsprocesser og et svagt vidensgrundlag. Peter Munk Christiansen spørger, om de samme træk karakteriserer de politiske og administrative beslutningsprocesser her 15 år efter. Svaret er overvejende bekræftende, og især hvad angår lukkede og uigennemskuelige beslutningsprocesser er udviklingen gået den gale vej.

## Litteratur

- Andersen, H. (2005), »Den danske magtudredning: Maveplasker i en osteklokke«, *Dansk Sociologi*, 15(1): 115-23.
- 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.
- 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.

# Magt og verdensorden

Georg Sørensen, professor emeritus, Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet, georgs@ps.au.dk

Hvordan er magtfordelingen i verden, og hvad betyder det for den verdensorden, vi lever i? Er vi på vej mod mere konflikt eller snarere mere samarbejde? Hvad er konsekvenserne for Danmark? Vesten og især USA er klart førende, hvad angår materielle magtressourcer. Men der er ingen stor vilje til at tage ansvaret for at skabe en velfungerende orden. Bevæger vi os mod mere konflikt eller mere samarbejde? Det kunne tyde på mere konflikt, når vi lytter til megen af dagens retorik, men den langsigtede tendens siden afslutningen af den kolde krig har været mere samarbejde: stort set alle lande er ivrige deltagere i globaliseringen. Der er dog et klart konfliktpotentiale i forhold til de autokratiske stormagter, Kina og Rusland. Danmark har store muligheder for konstruktiv indflydelse i en verden, der vægter samarbejdet og de fælles løsninger, men det kræver også, at den hjemlige politiske opbakning er til stede.

Hvem har egentlig magten i verden i dag, og hvad betyder det for den verdensorden, vi lever i. Er vi på vej mod mere samarbejde og mindre konflikt, en verden, hvor »det gode liv« i stigende grad bliver opnåeligt for alle mennesker, sådan som de ny verdensmål (verdensmålene.dk) stiller det i udsigt? Eller er vi snarere på vej mod mere ustabilitet og flere konflikter, måske kombineret med økonomisk krise og klima-katastrofer?<sup>1</sup> Og hvad er konsekvenserne for Danmark?

Magt har været et centralt omdrejningspunkt i diskussionen af internationale forhold lige

siden Thukydid og Machiavelli. Alligevel er der stadig ikke enighed om magtens nærmere karakter og fordelingen af den. Den Realistiske Skole i international politik fokuserer på den materielle magt i hænderne på stærke stater; liberalisterne derimod understreger magtens mangfoldighed og dens spredning på mange forskellige aktører (Berenskoetter og Williams, 2007; Acharya, 2014). Der er relevante indsigter i begge positioner, men ingen af dem kan stå alene.

## Realister og liberalister

Lad os se på realisterne først: Deres udgangspunkt er, at vi lever i en verden af suveræne stater. Staterne kontrollerer våbenmagten og sætter reglerne for andre aktører. Der er ingen verdensregering; derfor må staterne være usikre på hinandens intentioner og rede til at forsvare sig selv. Det kræver magt, især militær magt, men også økonomiske, teknologiske og andre kapabiliteter. Militær magt er dog særlig vigtig, fordi den udgør den internationale politiks *ultima ratio* (Mearsheimer, 2001: 55-6).

Ud fra denne forståelse skal vi altså vurdere magtforholdene ud fra fordelingen af de materielle magtressourcer med særlig vægt på den militære magt. Således bedømt er der ikke tvivl om, at Vesten fortsat er førende i

verden, og at USA klart er den ledende magt. Tallenes tale er klar nok:

- Militære udgifter: Hvis vi ser på de 15 lande, der bruger flest penge på militær, er USA's andel heraf 37 pct. Kina tegner sig for 11 pct., Rusland for 5 pct. og de øvrige 12 lande for hver mindre end 4 pct. af udgifterne (SIPRI 2013). USA er altså langt foran alle andre; samtidig udgør denne udgift kun 3,8 pct. af det amerikanske bruttonationalprodukt sammenlignet med ti procent under Vietnamkrigen (Brown, 2013: 36).
- Økonomi: Den amerikanske andel af verdens bruttonationalprodukt (omregnet til købekraftpariteter) var 19,3 pct. i 2013. Kinas andel var 15,4 pct. Per capita er det US\$53.101 for USA og US\$ 9.844 for Kina; med andre ord var det kinesiske BNP per capita mindre end tyve procent af det amerikanske.
- Innovation og teknologi: De amerikanske investeringer i forskning og udvikling (F&U) overstiger langt alle andre landes i absolutte termer. Som procentdel af BNP (2,81 pct.) er tallet mindre overvældende. Andre lande (som Japan, Sydkorea og Finland) bruger relativt mere, dog ikke Kina hvor tallet er 1,77 pct. Alligevel tegner USA sig for 39 pct. af verdens samlede højteknologiproduktion og er også førende, når det gælder ny patenter og antallet af nyuddannede ingeniører og kandidater i naturvidenskab (Brooks og Wohlforth, 2008: 32-3).

Når det drejer sig om materielle ressourcer, kan der således ikke være tvivl om, at USA er den ledende, endog klart dominerende, magt i verden. Det er selvfølgelig baggrunden for debatten om USA's position som et nyt, globalt imperium (Tønnesson, 2004). Skeptikerne peger i stedet på, at de nuværende tendenser i udviklingen er mindre gunstige for USA. For 25 år siden var den kinesiske andel af verdens BNP 3,81 pct., mens den ameri-

kanske var mere end 25 pct. (Quandl 2014). Nu forventes den kinesiske økonomi at være halvanden gang større end den amerikanske i 2030. Men Kina kan ikke opretholde de astronomiske vækstrater, vi har oplevet over mere end tre årtier. Korrupsion, klima og fordeling er nogle af de væsentlige udfordringer.

Når Vesten, og især USA, er så klart førende på materielle magtressourcer, hvordan kan det så være, at Vestens rolle er under pres i den aktuelle verdensorden, og at Vestens aktuelle indflydelse er mindre, end man kunne forvente? Den liberale magtanalyse kan lede i retning af et svar på dette spørgsmål.

Den liberale analyse begynder med individer, ikke med stater. Stater er skabt af mennesker og kan laves om eller afskaffes, hvis mennesker ønsker det. Vi lever i en tid, hvor relationer over grænser mellem mennesker og grupper af »ikke-statslige aktører«, herunder virksomheder, er af stadig stigende betydning. En intens globaliseringsproces har skabt et tæt netværk af transnationale relationer og en global økonomisk markedsplads. Dermed er magten blevet spredt på mange forskellige aktører, der opererer på forskellige niveauer: Der er et supranationalt niveau af internationale organisationer, transnationale virksomheder og NGO'er (ikke-statslige organisationer), et nationalt niveau med regeringer og nationale organisationer samt et sub-nationalt niveau med lokale myndigheder, virksomheder og civilsamfundsgrupper. Alle disse aktører har relationer på tværs af grænser: Det åbner for en kompleks og mange-facetteret magtstruktur (Naím, 2013).

Samtidig peger de liberale på, at staterne ikke er monolitiske enhedsaktører, men i stedet udgør et netværk af forskellige institutioner, som hver især ofte er involveret i transgovernementale relationer. Og disse relationer drejer sig for det meste ikke om liv og død og risikoen for væbnet konflikt, men om »hverdagspolitik« som fiskekvoter, medicinregler, klimaforhold og tusind andre ting.

I en sådan verden er det ikke krig mellem stater, der optager politikernes tid. I takt med at globaliseringen knytter landene tættere og tættere sammen, er interstatslig krig rykket nedad på dagsordenen. I indeværende århundrede har der årligt været mellem nul og to sådanne krige i verden (Pettersson og Wallensteen, 2015). I det hele taget har der været meget få interstatslige krige siden 1945. Dermed bliver militær magt af relativt mindre betydning for at få sin vilje i international politik. Nordkorea er en mulig undtagelse, men selv her er det fortsatte venskab med Kina af afgørende betydning for landets muligheder. Blød magt, evnen til at »få andre til at ønske, hvad du ønsker« (Nye, 2002: 9), fordi du tilbyder noget, der er attraktivt for dem, er derimod af stigende betydning.

Tilbage til det indledende spørgsmål: Hvem har magten i verden i dag? Der er rigtig nok mange aktører med magt på det ene eller det andet område, men det er stadig relevant at se på de suveræne stater som de væsentligste spillere. De udgør systemets basale enheder, og de sætter reglerne for andre aktører. Man kan ikke skrive den realistiske magtanalyse med fokus på materielle ressourcer og især militær magt helt ud af fortællingen. Men staterne handler selvfølgelig ikke alene, isoleret fra alle andre. De påvirkes i høj grad af grupper og individer i samfundet, herunder af virksomheder og faglige organisationer, når det drejer sig om økonomiske forhold. Man skal derfor ikke overdrive skellet mellem stater og »ikke-statslige« aktører. Staters magt er ikke kun baseret på statsapparatet i snæver forstand, men også på virksomheder og organisationer i det civile samfund.

Magt drejer sig således ikke kun om militært isenkram og evnen til at vinde krige. Men selv ud fra denne brede betragtning er der ikke tvivl om, at USA er den førende magt i verden i dag og fortsat vil være det et godt stykke tid endnu (Brown, 2013; Nye, 2002). Problemet er, at dette ikke fortæller os hele

historien om magtens fordeling. Magt drejer sig ikke udelukkende om fordelingen af ressourcer af forskellig art; den drejer sig også om evnen til at få sin vilje i relation til andre aktører, og på dette område er USA markant svagere end før i tiden, af flere forskellige årsager.

Det er allerede nævnt, at en betydelig dominans med hensyn til militær magt er af mindre værdi i en verden, hvor interstatslig krig er på vej ud af dagsordenen. I en sådan verden, siger Barry Buzan, hænger supermagtsstatus i højere grad sammen med evnen til at »etablere og opretholde et velfungerende internationalt samfund« (Buzan, 2004: 139). Dertil kommer, at økonomisk magt er flerdimensional; Tyskland er ledende i maskinindustrien, Danmark spiller en stor rolle, hvad angår container shipping. Selvom USA er økonomisk ledende generelt, betyder det ikke lederskab på alle områder. Endelig klarer Vesten generelt og navnlig USA sig dårligere mht. blød magt. Den kapitalistiske markedsøkonomi er krisebefængt og spekulationspræget, og det amerikanske politiske system er for tiden udpræget dysfunktionelt.

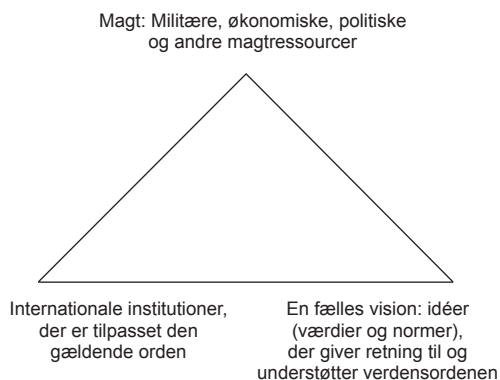
Vesten, og særlig USA, er altså ledende med hensyn til materielle magtressourcer. Men den førerposition kan ikke nemt omsættes til dominans over andre. På den baggrund kan vi se nærmere på status for den aktuelle verdensorden.

### **En fungerende verdensorden?**

Vi har set, at magt har både et materielt aspekt, der drejer sig om ressourcer, og et socialt eller relationelt aspekt, der drejer sig om evnen til at bevæge andre i den retning, man gerne vil. De to aspekter af magt kan relateres til verdensorden med hjælp fra Robert Cox (1996). En stabil og legitim verdensorden kræver ifølge Cox et samspil mellem en materiel magtbase og magtens sociale side, formuleret som fælles værdier og normer. De to sider af magten kommer til udtryk gennem

de internationale institutioner, der er centrale aktører i forvaltningen af en verdensorden. En stabil og legitim orden indeholder som illustreret i figur 1 tre elementer: Magt, internationale institutioner og en fælles vision.

*Figur 1: Magt, internationale institutioner og fælles vision*



Jeg har argumenteret for, at Vesten har magten, hvad angår materielle magtressourcer. I den forstand burde Vesten kunne præge, endog dominere, den aktuelle verdensorden og udmærke den med liberale værdier og institutioner. Andre magter, ikke mindst Kina og de øvrige BRIK-lande (Brasilien, Indien, Rusland), er hurtigt på vej frem, når det gælder magtressourcer. Men de har hverken planer, visioner eller evner til at lede en verdensorden; deres ambition som globale spillere er at varetage egne, nationale interesser på bedst mulig vis.

Men Vesten er i splid med sig selv; det begyndte, længe før Donald Trump blev præsident. George Bush Jr. påtog sig ansvaret for Vestens sikkerhed efter 11. september; det førte til krigen i Afghanistan og Irak. Irak-krigen fik ikke støtte fra FN's Sikkerhedsråd; USA krævede fri hænder og samtidig støtte fra de vestlige partnere. En amerikansk forsker kaldte det en »neoimperial vision« (Ikenberry, 2002: 44), hvor USA satte ret-

ningen uden selv at være underlagt begrænsninger, men den ville hverken Tyskland eller Frankrig, for ikke at tale om Kina, Rusland og Indien, give støtte til. Med Trump er ambitionen om at skabe en fungerende verdensorden nærmest væk, politikken er drevet af ønsket om at sætte »America first«. Dermed forbyder Trump, at en velfungerende verdensorden er i USA's centrale interesse på både kort og langt sigt.

Verden, og især Vesten, har fået et sikkerhedsproblem, der drejer sig om store og komplekse voldelige konflikter i svage stater som Afghanistan og Irak. Det er snarere blevet værre endnu med Syrien og Libyen. Det har skabt migration og flygtningepres, især i nær-områderne, men også i Europa. Vesten har ikke indtil nu formået at finde gode svar på udfordringerne fra svage stater. Det er heller ikke nemt, for stabile løsninger kræver støtte fra lokale kræfter i landene, og her er mange grupper snarere interesseret i, at konflikterne fortsætter (Brock o.a., 2011).

Lad os flytte perspektivet til det andet hjørne i trekanten: En fælles vision. I hvilket omfang findes der fælles værdier og normer, der understøtter en stabil og effektiv verdensorden? Umiddelbart ser det godt ud: Verdenssamfundet har i 2015 vedtaget 17 verdensmål, der udtrykker ambitionen om at skabe et godt liv med frihed, lighed og velstand for alle mennesker på kloden. Men vi ved selvfølgelig godt, at det ikke er udtryk for at menneskeheden nu bekender sig til de samme værdier. Der er kommet flere demokratier i verden de seneste 40 år (der var 42 demokratier i 1976 og 87 i 2016 ifølge Freedom House, 2016), men der har også været en bevægelse i retning af mindre demokrati i Tyrkiet og Østeuropa. Samtidig er demokratiet skrøbeligt mange steder, og både Kina og Rusland er eksempler på, at økonomisk modernisering og politisk demokratisering ikke går hånd i hånd.

Hvad med fælles værdier i forholdet mellem

landene? Det grundlæggende princip for en verdensorden har længe været, at den består af uafhængige, suveræne stater. Det gælder fortsat: Suveræniteten er det basale element i FN's charter, den er grundlag for, at både store og små stater kan eksistere i frihed og bestemme selv, uden at andre stater blander sig. På den måde kan suverænitet siges at være en forudsætning for demokrati: Uden suverænitet kan befolkningerne ikke vælge deres egen vej og leve efter deres egne love.

Men samtidig er den nuværende verdensorden i høj grad baseret på samarbejde, fordi det er til gensidig fordel. Staterne ved godt, at tæt økonomisk og andet samarbejde betyder en lang række fordele. Den høje levestandard i vores velfærdssamfund ville ikke være mulig uden den globalisering der har bundet os tæt sammen med de andre. Derfor er uafhængighed (independens) i høj grad blevet afløst af gensidig afhængighed (interdependens). Staterne er i stigende grad afhængige af hinanden, og derfor samarbejder de også stadig tættere. Det gælder især landene i Vesten, som da også er kendetegnet ved den højeste grad af interdependens.

De senere år har imidlertid også vist, at der er negative sider ved den intense globalisering. Mange samfund er kendetegnet ved stærkt stigende ulighed, der har været dybe økonomiske kriser, og mange andre problemer trænger sig på. Det har givet nationale reaktioner i retning af mere vægt på uafhængighed og fokus på egne forhold. »America first« og »Brexit« er dermed udtryk for tendenser, der findes i de fleste vestlige lande.

Men de fælles problemer forsvinder jo ikke ved at løbe væk fra dem, og ingen ønsker egentlig at afskaffe globaliseringen; dertil giver den trods alt for mange fordele. Resultatet er, at den nuværende verdensorden befinder sig i et lederløst vakuum (Bremmer, 2012), hvor de, der burde kere sig om de fælles problemer, kigger indad og fokuserer på egne

forhold. Det er ikke befordrende for udviklingen af en fælles vision for en stabil og effektiv verdensorden.

Det tredje og sidste hjørne i trekanten handler om internationale institutioner. Når internationale institutioner skabes og »udfyldes« med magten fra det første hjørne og visionerne fra det andet hjørne, får vi en effektiv og legitim orden. Det var tilfældet efter 2. verdenskrig, hvor USA påtog sig lederskabet i det vestlige samarbejde, herunder genopbygningen af Vesteuropa og Japan. Grundlaget var det sikkerhedspolitiske samarbejde i NATO og det økonomiske samarbejde, koordineret af Bretton Woods-institutionerne, Verdensbanken og den internationale valutafond, IMF. Visionen var fælles sikkerhed, demokrati og økonomisk fremgang baseret på markedsøkonomi og frihandel.

I dag har vi en meget lang række internationale institutioner, der varetager et samarbejde på snart sagt alle mulige områder. Alligevel er det institutionelle system hverken særlig effektivt eller særlig legitimt. De basale institutioner er fortsat dem, der blev skabt efter krigen, ikke mindst FN-systemet. Det trænger til reform, ved alle, men det er svært at komme igennem over for dem, der vil fastholde det eksisterende system. Nogle mener, at institutionerne egentlig fungerer ganske godt; andre mener, at samarbejdet har store mangler (Patrick, 2014; Hale, Held og Young, 2013). Det svarer vel meget godt til virkeligheden: Institutionerne gør, hvad de kan, men de grundlæggende problemer har de ikke evnet at takle. Millioner af mennesker frister fortsat en kummerlig tilværelse i svage stater; finanskrisen er inddæmnet, men grundlaget for den består, og vi kan få en ny, dyb økonomisk krise snart igen (Nielsen, 2017). Der er en klimaaftale fra Paris, men den er tynd og utilstrækkelig, og USA vil ikke være med.

Der er flere årsager til situationen. Den fælles fjende er væk, og der synes ikke at være an-

dre forhold (terror, klima, økonomisk krise), der er alvorlige nok til at gennemtvinge mere vidtgående løsninger. Og som nævnt ovenfor: Landene kigger indad og er ikke villige til at indgå i et samarbejde, der vil stille store krav til dem og lægge bånd på deres handlefrihed.

Vi har ikke en verden præget af kaos og sammenbrud, ikke endnu da. Vi har en kludetæppeorden, der fungerer nogenlunde, men som ikke kan komme i gang med de mere ambitiøse reformer, der er behov for. Vesten har magten, men hverken viljen eller evnen til føre an, og der er ingen andre kandidater til at indtage lederrollen.

### **Udfordringen fra Rusland og Kina**

Lad os se på Rusland først. Det er særligt krisen i Ukraine, der har haft betydning for forholdet mellem Rusland og Vesten. En pro-russisk regeringsleder, Viktor Yanukovich, flygtede til Rusland i kølvandet på folkelige protester mod hans afvisning af en samarbejdsaftale mellem Ukraine og EU. Pro-russiske styrker tog magten på Krim, der efter en hurtig folkeafstemning gen-indlemmede sig i Rusland. Grupper i Øst-Ukraine kæmper for det samme med støtte fra Rusland. Men det er ikke en fuld konfrontation mellem Ukraine og Rusland; ej heller er det en fuld konfrontation mellem Øst og Vest. Præsident Obama gjorde det tidligt klart, at Vesten ikke ville gå i krig med Rusland på grund af Ukraine, og Putin ved udmærket, at Rusland hverken har substantielle interesser i, eller militær evne til, en åben konflikt med Vesten (Shuster, 2014).

Under den kolde krig ville en pro-sovjetisk regerings fald have udløst en øjeblikkelig sovjetisk invasion. Det er ikke sket her, men Rusland har styrker på jorden i Øst-Ukraine og ville bestemt foretrække et Rusland-venligt regime i Kiev, eller i det mindste en føderalisering af Ukraine, der inkluderer regionernes ret til deres egne relationer udadtil. På vestlig side er det ikke overraskende, at

NATOs generalsekretær gerne ser en tættere transatlantisk alliance og øgede militærudgifter i Europa. Men den langsigtede løsning for Ukraine og for de andre lande i Ruslands »nærområde« er snarere tætte relationer med både Rusland og den Europæiske Union. Det kræver en demokratisk og effektiv regering i Ukraine, der vil varetage alle befolkningsgruppers interesser. Det kræver også, at Vestens forbindelser med Rusland i henseende til økonomisk og politisk samarbejde bliver fastholdt (Slaughter 2014).

Der er ikke tale om en ny kold krig, men Ukraine-krisen kan ende med et væsentligt afkølet forhold mellem Vesten og Rusland, afhængigt af hvad parterne vælger at gøre. Foreløbig er det moderation, der præger billedet. Ingen af parterne er interesseret i et totalt ophør af de økonomiske relationer eller et nedbrud af de institutionelle relationer. Men reelle fremskridt i forhold til Ukraine kræver en klar de-eskalering af krisen, og det synes fortsat at være en svær opgave.

Vi vender os mod Kina. I 2013 proklamerede USA, at man ville rebalancere det strategiske fokus over mod Asien-Stillehavsområdet. Det skulle involvere en styrkelse af alliancepartnerne med lande på vej frem, en udbygning af de regionale institutioner og et konstruktivt samarbejde med Kina. Donald Trump har været uklar i sine formuleringer om dette projekt, men indtil nu er det stærkere amerikanske engagement i regionen blevet fastholdt. USA har været den ledende magt i regionen i flere årtier; i lang tid så det ud til, at Kina ville affinde sig med den situation og acceptere USA som den »hegemoniske magt« (Zhang og Tang, 2005: 53; Goh 2013). Men nu er Kina blevet mere usikker på USA's intentioner, og relationerne er mindre stabile end før. I den situation afhænger en fremtidig stabil orden af de kinesiske ambitioner om at få sine sikkerhedsinteresser tilgodeset og den amerikanske vilje til at foretage tilpasninger.

Kinas konflikt med dets naboer i det Sydkinesiske Hav og USA's reaktioner herpå er af særlig interesse i den forbindelse. Det liberale synspunkt er, at regional sikkerhed må ses i en større kontekst. Der er ikke en grundlæggende strid om den liberale verdensorden, fordi Kina basalt set støtter denne orden og profiterer af den i relation til økonomisk vækst og modernisering. Kina vil derfor ikke sætte denne orden på spil ved at dyrke regionale sikkerhedsinteresser på en måde, der vil skabe højintensitetskonflikt med USA, for det vil være skadeligt for de økonomiske interesser (Ikenberry, 2014). Det realistiske synspunkt er, at Kina er fokuseret på regionalt hegemoni, og det kan godt lede til åben konflikt med USA (Mearsheimer, 2010; Ayson 2015).

Begge synspunkter har noget for sig, men rummer også svagheder. Den liberale position har ret i, at Kina søger stabil økonomisk udvikling. Men der er ingen politiske planer om mere demokrati, så der er grænser for den liberale udvikling. Realisterne har ret i, at Kina gerne vil styrke sin regionale position i det Sydkinesiske Hav, men landet lægger også vægt på økonomisk, institutionelt og endog militært samarbejde med naboerne. For øjeblikket ved Kina og USA, at de er rivaler; begge forsøger at undgå at blive fjender. Det er for tiden uklart, om den situation udgør et tilstrækkeligt solidt grundlag for en stabil orden i Asien-Stillehavsområdet.

Sammenfattende: Der er fortsat elementer af stormagtsrivalisering i den aktuelle verdensorden. Fukuyamas liberale vision om et varmt venskab mellem alle stater i en stadig mere demokratisk verden er ikke blevet til noget (Fukuyama, 1989). Men vi er heller ikke i en situation, hvor stormagterne definerer sig som fjender. Rusland var tidligere på vej hen mod et venskab med Vesten; under Putin er Rusland snarest en rival, der måske kan blive til en fjende. Kina er en rival, iblandt elementer af både venskab og fjendskab.

Hverken Rusland eller Kina har ambitioner om at nedlægge den eksisterende orden; deres mål er snarere at tilpasse den, så den bedre modsvarer deres interesser. Især søger de at udbygge deres regionale styrkepositioner, og det kan måske føre til mere konflikt med Vesten.

### **Danmark, magt og verdensorden**

Vi kan ikke forvente, at et land som Danmark har voldsom stor indflydelse på, hvor den aktuelle verdensorden bevæger sig hen; her er de store spillere selvfølgelig afgørende. Men Danmark er ikke usynlig og er i visse henseender ganske aktiv, når vi ser på de tre verdensorden-komponenter i figur 1. Materiel magt: Danmark har været militært aktiv i en lang række operationer i svage stater, fra Afghanistan og Irak til Libyen og Syrien. Nogen stor succes har det ikke været, men det er ikke Danmarks skyld. Det samlede Vesten har været alt for overoptimistisk i troen på, at folk og eliter i svage stater ville omfavne muligheden for at indføre demokrati og menneskerettigheder. De lokale går først ind for demokrati, når de kan se, det er til deres fordel, og det har det knebet med mange steder. Samtidig støttede Danmark op om USA i Irak-krigen, en krig, som det internationale samfund fandt ulovlig. Små lande står sig formentlig ved at understøtte en verden baseret på love og regler, snarere end på den stærkes ret. Vi vil formentlig se en afmilitarisering af udenrigspolitikken i de kommende år, i den forstand at Vesten vil være betydelig mere tilbageholdende med militær intervention i svage stater i forhold til, hvad vi har set i de foregående år.

Danmark støtter op om de internationale institutioner, især FN-systemet, og gør et solidt stykke arbejde på de indre linjer for at forbedre deres effektivitet, selv om det er op ad bakke. Når det gælder EU, er samarbejdet til gengæld halvhjertet og præget af undtagelser. Danmark ville være en stærkere international spiller ved i højere grad at støtte op om

samarbejdet i EU, men det er der ikke politisk enighed om. Det hænger sammen med, at når det gælder den afgørende spænding mellem gensidig afhængighed på den ene side og uafhængighed på den anden side, er spaltningen i det politiske system lige så stor i Danmark som i mange andre lande. En solid del af det politiske spektrum går ind for en intens og vidtgående deltagelse i det internationale samarbejde i Europa og globalt med henblik på at løse fælles problemer. Men den stærkeste tendens for tiden går i retning af at beskytte danske interesser ved at undgå store internationale forpligtelser. Holdningen til migration og flygtninge spiller en central rolle her.

En effektiv verdensorden skal bæres af en fælles vision. Vi mangler nogle politiske ide-entreprenører, der kan bygge bro over denne splittelse mellem nationalt og internationalt orienterede ved tydeligere at påvise, hvordan interdependens og uafhængighed ikke behøver være hinandens modsætninger. Et sådant brobyggeri ville være et stort bidrag til at skabe en bedre verdensorden.

Danmark burde egentlig have gode muligheder for at bidrage. Vi er et af de lande, der bedst har formået at kombinere intens deltagelse i globaliseringen med et system, der ikke er alt for ulige og tager hånd om de dårligst stillede. Danmark er også et af de lande, der er relativt langt fremme med hensyn til grøn omstilling. Man kan godt forstå, hvorfor den nyvalgte franske præsident beundrer den danske model i forhold til de problemer, han har hjemme i Frankrig.

Danmark har således et stærkt potentiale for at bidrage til holdbare internationale løsninger. Men det må samtidig medgives, at det internationale samarbejde er for tiden fanget i en slags catch22: Det har ikke tilstrækkelig støtte fra skeptiske befolkninger og politikere. For at få mere støtte skal det udvise resultater på centrale områder: Økonomi

(herunder bekæmpelse af skattesnyd), klima, svage stater og migration. For at nå sådanne resultater kræves der mere samarbejde og vilje til fælles handling. Men den vilje mangler på grund manglende støtte fra skeptiske befolkninger og politikere.

### **Konklusion: Danmark har gode muligheder for konstruktiv indflydelse**

Realisterne er for fokuserede på militær magt og den evindelige risiko for væbnet konflikt mellem stater, når de analyserer magtforhold. Liberale ser på mange forskellige magtressourcer fordelt på et stort antal aktører og understreger mulighederne for samarbejde. Jeg opsamler indsigter fra begge positioner i en bred magtanalyse med henblik på at karakterisere den eksisterende verdensorden.

Hvad angår materielle magtressourcer er Vesten, og især USA, fortsat klart førende. Men der er ingen stor vilje til at tage ansvaret for at skabe en velfungerende orden. Både »America First« og »Brexit« peger mod en klar fokus på egne, snævre interesser i stedet for et forpligtende samarbejde. Og de internationale institutioner trænger til reform og ny styrke. Det er en kludetæppeorden med mange revner og sprækker.

Bevæger vi os mod mere konflikt eller mere samarbejde? Det kunne tyde på mere konflikt, når vi lytter til megen af dagens retorik, men den langsigtede tendens siden afslutningen af den kolde krig har faktisk været mere samarbejde: Stort set alle lande er ivrige deltager i globaliseringen, og det skaber et fællesskab, der øger behovet for løsning af fælles problemer. Det er svært at se, at en »hvert land for sig selv«-strategi kan være en langsigtet løsning her. Det vil nærmest kræve en afvikling af globaliseringen, og det synes bestemt ikke at ligge i kortene. Men landene er på ingen måde enige om den rette vej frem, og der er et klart konfliktpotentiale i forhold til de autoritative stormagter, Kina og Rusland.

Danmark har store muligheder for konstruktiv indflydelse i en verden, der vælger at vægte samarbejdet og de fælles løsninger, men det kræver også, at den hjemlige politiske opbakning er til stede. Vores råderum bliver meget mindre, hvis verden bliver præget af konflikt; så er det atter engang stormagterne, der kommer til at spille den centrale rolle.

#### Note

1. Denne artikel trækker på Sørensen (2016).

#### Litteratur

- Acharya, A. (2014), *The End of American World Order*, Cambridge: Polity Press.
- Ayson, R. (2015), *Asia's Security*, London: Palgrave.
- Berenskoetter, F. og M.J. Williams, red. (2007), *Power in World Politics*, London: Routledge.
- Bremmer, I. (2012), *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*, London: Penguin.
- Brock, L.; H.H. Holm, M. Stohl, og G. Sørensen (2011), *Fragile States. Violence and the Failure of Intervention*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Brooks, S.G. og W.C. Wohlforth (2008), *World Out of Balance. International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton: Princeton University Press.
- Brown, S. (2013), *The Future of U.S. Global Power. Delusions of Decline*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buzan, B. (2004), *The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century*, Cambridge, UK: Polity.
- Cox, R. (1996), med T.J. Sinclair. *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Freedom House (2016), *Freedom in the World 2016*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.
- Fukuyama, F. (1989), 'The End of History', *The National Interest*, 16: 3-18.
- Goh, E. (2013), *The Struggle for Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Hale, T., D. Held og K. Young (2013), *Gridlock. Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Cambridge: Polity Press.
- Ikenberry, G.J. (2002), 'America's Imperial Ambition', *Foreign Affairs*, 81(5): 44-60.
- Ikenberry, G.J. (2014), 'The Rise of China and the Future of Liberal World Order', Chatham House, 7 May.
- Mearsheimer, J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton.
- Mearsheimer, J. (2010), 'The Gathering Storm: China's Challenge to U.S. Power in Asia', *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 381-96.
- Naïm, M. (2013), *The End of Power. From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What it Used to Be*, New York: Basic Books.
- Nielsen, B. (2017), »Jeg opfatter ikke finanskrisen som overstået endnu«, <https://finans.dk/protected/indsigt/ECE9703899/frygten-lurer-stadig-10-aar-efter-jeg-opfatter-ikke-finanskrisen-som-overstaaet-endaendnu/?ctxref=ext>.
- Nye, J.S. Jr. (2002), *The Paradox of American Power*, New York: Oxford University Press.
- Patrick, S. (2014), 'The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance', *Foreign Affairs*, January/February, 58-73.
- Pettersson, T. og P. Wallensteen (2015), 'Armed Conflicts 1946-2014', *Journal of Peace Research*, 52(4): 536-50.
- Quandl (2014), 'GDP as Share of World GDP at PPP by Country' <http://www.quandl.com/economics/gdp-as-share-of-world-gdp-at-ppp-by-country>.
- SIPRI YEARBOOK 2013, <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex-graphs-for-data-launch-2014/The-share-of-world-military-expenditure-of-the-15-states-with-the-highest-expenditure-in-2013.png>.
- Shuster, S. (2014), 'No, Russia will not intervene in Ukraine', *Time Magazine*, February 25, <http://time.com/9826/russia-ukraine-putin-intervene/>.
- Slaughter, A.-M. (2014), 'The war of words over Ukraine plays into Putin's hands', Washington Post, [http://www.washingtonpost.com/opinions/the-war-of-words-over-ukraine-plays-into-putins-hands/2014/03/25/42dddac-b42a-11e3-8020-b2d790b3c9e1\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/the-war-of-words-over-ukraine-plays-into-putins-hands/2014/03/25/42dddac-b42a-11e3-8020-b2d790b3c9e1_story.html).
- Sørensen, G. (2016), *Rethinking the New World Order*, London: Palgrave Macmillan.
- Tønnesson, S. (2004), 'The Imperial Temptation', *Security Dialogue*, 35(3): 329-43
- Zhang, Y. og T. Shiping (2005), 'China's Regional Strategy', in David Shambaugh (ed.), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Berkeley: University of California Press, pp. 48-71.

# EU's magt over dansk lovgivning: Suverænitetens glidebane?

**Jens Blom-Hansen, professor, Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet, jbh@ps.au.dk**

**Mads Leth Jakobsen, lektor, Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet, mads@ps.au.dk**

EU-samarbejdet omfatter i dag stort set alle politikområder. Debatten om den rette fordeling af magt mellem EU og medlemsstaterne og om EU's betydning for dansk selvbestemmelse er derfor mere relevant end nogensinde. Det er imidlertid en debat præget af mange uklarheder. I artiklen søger vi at klargøre, hvilken indflydelse EU har på danske politiske beslutninger. Vi diskuterer, hvilke centrale spørgsmål debatten egentlig handler om, hvad vi forskningsmæssigt ved om sagen, og hvordan vi måske forskningsmæssigt kan bringe debatten videre. Artiklens centrale pointer er, at man i den offentlige debat ofte sammenblander EU's involvering i danske lovgivningsprocesser med EU's påvirkning af dansk lovgivning. På linje med Magtudredningen finder vi, at der også i dag er markant EU-involvering på særligt nogle politikområder, men at EU's påvirkning – i det omfang den kan måles – nok er ret begrænset.

Danmark har været medlem af EU siden 1973. EU-modstanderne pegede dengang på, at dansk medlemskab risikerede at udhule det nationale demokrati. Men for tilhængerne – som omfattede de centrale danske beslutningstagere – var spørgsmålet om national selvbestemmelse ikke et vigtigt hensyn. Til gengæld var økonomiske hensyn, især landbrugsøkonomiske, tungtvejende (Villaume, 2005). Som de danske chefforhandlere af indmeldelsen erindrer det:

Efterkrigstidens største problem i dansk økonomi var betalingsbalancen. Bortset fra et enkelt år havde der

altid været underskud, og det begyndte i 1960'erne at vokse faretruende. Det store valutaskabende erhverv var landbruget. ... Hvis vort største marked for landbrugsvarer, Storbritannien, havde tilsluttet sig EF og vi var forblevet udenfor, ville det for Danmark have været noget i retning af en valutarisk katastrofe, der ville have krævet drastiske økonomiske indgreb (Christensen og Ersbøll, 2003: 29).

I takt med EU-samarbejdets efterfølgende udbredelse til stort set alle politikområder er diskussionen om den rette fordeling af magt mellem EU og medlemsstaterne taget til i styrke. Som det blev formuleret af den danske Magtudredning, er det en væsentlig samfundsmæssig bekymring, om EU-medlemskabet har udviklet sig til en »suverænitetens glidebane« (Togeby o.a., 2003: 306). Det vil sige en udvikling, hvor flere og flere beslutninger træffes af EU's institutioner i Bruxelles – hvor Danmark kun er et af mange små lande – mens spillerummet for Folketinget og den danske regering i København bliver mindre og mindre. Et skrækscenarie – set i lyset af ønsket om at bevare formel dansk selvbestemmelse – blev således formuleret af EU-Kommissionens formand Jacques Delors i 1988, hvor han spåede, at »80 pct. af den økonomiske lovgivning og måske også den skattemæssige og sociale lovgivning om ti år vil foregå på fællesskabsplan«. <sup>1</sup>

Sådan er det ikke gået. Men diskussionen om EU's betydning for dansk selvbestemmelse er stadig påtrængende. Det er imidlertid en debat præget af mange uklarheder. Eksempelvis kunne man for et par år siden læse i avisen, at »[i]ngen ved, hvor meget EU bestemmer i Danmark ... 11, 50 eller 70 procent. Vurderingerne er meget forskellige, når talen falder på EU's påvirkning af dansk lovgivning«. <sup>2</sup> Set med både samfunds- og forskningsbriller er sådanne forvirrende meldinger uheldige. Og spørgsmålet er, om forskningsverdenen ikke kan bidrage bedre til at kvalificere debatten. Formålet med denne artikel er derfor at klargøre, hvilken indflydelse EU har på danske politiske beslutninger, ved at spørge, hvilke centrale spørgsmål debatten egentlig handler om, hvad vi forskningsmæssigt ved om sagen, og hvordan vi måske forskningsmæssigt kan bringe debatten videre. Artiklens centrale pointer er, at man i den offentlige debat ofte sammenblander EU's involvering i danske lovgivningsprocesser med EU's påvirkning af dansk lovgivning. På linje med Magtudredningen finder vi, at der også i dag er markant EU-involvering på særligt nogle politikområder, men at EU's påvirkning – i det omfang den kan måles – nok er ret begrænset.

Artiklen er bygget op på den måde, at vi først søger at klargøre, hvad debattens centrale spørgsmål er. Det viser sig at være overraskende svært, for mange ting blandes ofte sammen. Dernæst redegør vi for, hvad forskningen på området viser. Særligt EU's påvirkning af (og ikke blot involvering i) dansk lovgivning er et svært spørgsmål at belyse forskningsmæssigt, da det metodisk er meget svært at måle en sådan effekt. Endelig diskuterer vi, hvad en forskningsdagsorden om EU's betydning for dansk lovgivning kunne indeholde, hvis den skal kvalificere debatten.

#### **Hvad handler debatten om?**

Den offentlige debat om EU's betydning for Danmark kan være som et stykke hånd-sæbe. Det smutter mellem hænderne, hvil-

ket spørgsmål der egentlig diskuteres. Man kan sonde mellem tre spørgsmål, der ofte diskuteres på én og samme gang, men som reelt er ganske forskellige – og i varierende grad mulige at besvare med den eksisterende forskning:

- Hvad betyder EU for Danmark? Dette spørgsmål er meget bredt – og dermed meget svært at besvare med blot nogen præcision. EU's betydning kan vedrøre alt fra sikkerhed, over demokrati til velstand og national identitet. Spørgsmålet kræver derfor megen afgrænsning, før det kan behandles nærmere. Når svarene på dette brede spørgsmål i den offentlige debat koges ned til, at EU betyder »meget« eller »rigtig meget«, er der således nok i højere grad tale om holdninger end egentlige analyser.
- Hvad betyder EU for reguleringen af danske borgere og virksomheder? Dette er et snævrere men stadig meget bredt spørgsmål. Det kræver ikke kun en belysning af de EU-direktiver, som omsættes i dansk ret, men også de langt talrigere EU-forordninger, som ikke kræver omsætning i dansk ret, inden de træder i kraft. Endvidere vil et fuldgyldigt svar kræve vurdering af domme fra EU-Domstolen, som kan have stor betydning for dansk regulering.
- Hvad betyder EU for dansk lovgivning? Dette spørgsmål er stadig bredt, men dog afgrænset til love vedtaget af Folketinget samt bekendtgørelser udstedt på baggrund af disse love. Noget af dansk lovgivning omsætter EU-direktiver til dansk ret. Det kan måles med en vis præcision. Men EU-regler har forrang for national ret, så al dansk regulering – også »rent« danske regler – skal udformes under hensyntagen til EU-regler. Derfor kræver et svar på spørgsmålet mere end blot at se på implementering af EU-direktiver.

Vores første pointe omkring debatten om

EU-medlemskabets betydning er altså, at det er vigtigt at klargøre, hvilket spørgsmål der diskuteres. Spørgsmålene om EU's generelle betydning for Danmark og for reguleringen af borgere og virksomheder er relevante både i forhold til en forskningsmæssig beskrivelse og forklaring af samfundets udvikling og sammenhænge samt den offentlige debat om betydningen af EU og Danmarks EU-medlemskab. Vi fokuserer dog på det sidste spørgsmål om EU's betydning for dansk lovgivning, da vi her rent faktisk har en vis empirisk forskning at trække på, og fordi dette spørgsmål er centralt for debatten om, hvorvidt det danske demokrati forankret i Folketinget presses gennem en udhuling af den formelle selvbestemmelse.

Selv med dette fokus er debatten dog ikke let at navigere i. Vores næste pointe er således, at man skal gøre sig klart, hvad man mener med udtrykket »EU-medlemskabets betydning«. Der kan nemlig ligge to forskellige ting i dette udtryk:

- Involvering: I hvor høj grad er EU involveret i de processer, hvor den danske lovgivning skabes?
- Påvirkning: Hvor stor er EU's påvirkning af den danske lovgivning?

Involveringsspørgsmålet er relativt ligetil. Det er et beskrivende spørgsmål, som kan besvares gennem beskrivelser af lovgivningen og lovgivningsprocesser. Det handler om at identificere EU-aktører og regler i de processer, hvorigennem den danske lovgivning opstår. Hvor mange af Folketingets love fører for eksempel EU-regler ind i dansk ret? Dette spørgsmål kan besvares med en vis præcision. For Folketinget skal med en note angive, om en lov indeholder bestemmelser, der gennemfører EU-direktiver. Derfor kan man optælle, i hvor mange love det er tilfældet – hvilket mange danske forskere da også har gjort (jf. næste afsnit). En unuanceret optælling kan dog nemt overdrive EU's betydning. Mange

danske love, der implementerer EU-regler, indfører samtidig rent danske regler. Eksempelvis er det kun otte ud af 162 paragraffer i lov om offentlige veje fra 2014, der indfører regler fra EU-direktiver i dansk ret.<sup>3</sup>

Påvirkningsspørgsmålet er langt sværere. Nu handler det ikke bare om at beskrive, men også forklare dansk lovgivning med EU. Teoretisk er der identificeret en række mekanismer, hvorigennem EU kan påvirke medlemsstaternes lovgivning (Knill og Lenschow, 2005): Tvang (f.eks. påbud via direktiver), ændring af mulighedsstrukturer (f.eks. påvirkning af magtbalancer mellem nationale politiske aktører) og ændring af idéer (f.eks. at nationale politikere opdager nye måder at regulere på som hidtil ikke er afprøvet nationalt). Udfordringen ved at undersøge påvirkning er primært metodisk og knytter sig til mulighederne for at foretage en kausal slutning. Det handler basalt set om, hvordan vi kan sammenligne den danske lovgivning, som den ser ud i dag, med den danske lovgivning i en kontrafaktisk situation, hvor EU enten ikke eksisterer eller – mere realistisk – Danmark ikke er medlem af EU (Exadaktylos og Radaelli, 2012; King o.a., 1994). I næste afsnit diskuterer vi, hvordan forskere i praksis har søgt at håndtere denne udfordring gennem sammenligninger, der tilnærmelsesvist minder om denne kontrafaktiske situation.

### **Hvad ved vi om EU's betydning for dansk lovgivning?**

Vi ser nu nærmere på, hvad forskningen har vist om EU's betydning for national og i særdeleshed dansk lovgivning. Vi inddeler gennemgangen af forskningen efter om den primært er relevant for spørgsmålet om EU's involvering i eller påvirkning af danske love.

*EU's involvering* i dansk lovgivning er i lighed med undersøgelser i andre EU-lande (Brouard o.a., 2012; Müller o.a., 2010) blevet undersøgt ved at tælle, hvor ofte love og bekendtgørelser omsætter EU-direktiver

i dansk ret (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 56-82; Christensen, 2010; Christiansen og Pedersen, 2012; Jakobsen og Mortensen, 2014: 91-105; Kelstrup o.a., 2012: 371-394; Pedersen og Christiansen, 2012; Tøgeby o.a., 2003: 115-135). Som nævnt ovenfor, skal Folketinget anføre med en note, når dette er tilfældet. Derfor er det muligt at lave en ret valid opmåling. Visse af de citerede studier laver ikke kun opgørelser af danske regler, der direkte implementerer EU-direktiver i dansk ret, men også opgørelser af danske love der har en anden baggrund i EU-regler, for eksempel tilpasser danske regler til nye domme fra EU-Domstolen. Den præcise opgørelsesmetode har ikke overraskende en vis betydning for resultatet.

Ser man alene på love fra Folketinget, der direkte implementerer EU-direktiver, viser opgørelserne, at disse loves andel af den samlede lovproduktion er stigende over tid og i dag ligger et sted mellem 10 og 20 pct. alt afhængigt af opgørelsesmetoden. Analyser, der inddrager mere end blot direkte implementering af EU-direktiver, når til en højere andel. For eksempel når Kelstrup o.a. (2012: 387-388) frem til, at danske love, som »i bredeste forstand« har en reference til EU,<sup>4</sup> udgør ca. 25 pct. af alle Folketingets love i perioden 1997-2011. Dette bruttomål kan sammenlignes med Jakobsen og Mortensens (2014: 102-104) nettomål, hvor de alene ser på de af Folketingets love, som har en »væsentlig relation« til EU,<sup>5</sup> og som viser, at andelen af EU-relaterede love svinger mellem 2 og 7 procent i perioden 1989-2006.

Selvom EU ikke efter noget mål er involveret i 80 procent af alle danske love, er der ikke tvivl om, at EU er involveret i en betydelig del af danske love. På visse områder – som fx miljø-, fødevarer-, energi- og transportområdet – er EU betydeligt mere involveret end på områder som kultur og sport, social- og uddannelsesområdet. De nævnte studier dokumenterer med andre ord, at EU er væsentligt

involveret i udformningen af danske regler, især på visse områder.

*EU's påvirkning* af dansk lovgivning kan man dog ikke sige noget klart om ud fra ovenstående opgørelser. En sådan konklusion kræver, at man kan vise, at danske regler havde set anderledes ud, hvis Danmark ikke havde været medlem af EU (eller EU ikke havde eksisteret). Vi skal med andre ord forsøge at håndtere den kontrafaktiske udfordring og finde meningsfulde sammenligninger mellem lande, sektorer og tidsperioder, hvor der er variation i medlemskabet af EU (eller omfanget af EU-integration).

En tilgang, som lægger vægt på, at den kontrafaktiske situation skal være historisk realistisk, er at sammenligne Danmark med lande, der ikke er medlem af EU, men som stadig har en væsentlig tilknytning til EU. Blom-Hansen og Christensen (2004: 95) argumenterer for, at det mest realistiske alternative historiske forløb for Danmark efter 1973 var fortsat EFTA-medlemskab samt tilknytning til EU's indre marked via aftalen om Europæisk Økonomisk Samarbejde (EØS). Det svarer delvist til Norges relation til EU, som i den danske debat ofte fremhæves som det mest nærliggende alternativ til dansk EU-medlemskab. Men ved nærmere eftersyn er den norske model ganske kompliceret. For Norge er ikke kun tilknyttet EU via EØS-aftalen, men også ved en lang række andre aftaler, der supplerer, udvider eller understøtter EØS-aftalen, fx Schengen-aftalen, Europol-aftalen, Dublin-aftalerne om asylsamarbejde, aftalen om EU's forskningssamarbejde, særlige handelsaftaler på landbrugs- og fiskeriområdet m.v. (NOU 2012: 2). Og Norge er ikke den eneste model, man kunne sammenligne dansk EU-medlemskab med. En anden vidtgående model repræsenteres af Schweiz, der ligesom Norge er et EFTA-land, men i modsætning til Norge ikke tilknyttet EU via EØS-aftalen, men ved en serie bilaterale traktater. En helt tredje og minimal model udgør

res af Tyrkiet, der primært er tilknyttet EU via en fælles toldunion. Vores ærinde er ikke at afgøre, hvad alternativet til dansk EU-medlemskab er eller kunne have været, men alene at påpege, at overvejelser herom er nødvendige for at kunne forholde sig til spørgsmålet om EU-medlemskabets påvirkning af dansk lovgivning.

En række studier har håndteret den kontrafaktiske udfordring gennem studier af disse lande, der ikke er medlem af EU, men relativt tæt tilknyttet EU. Det gælder for eksempel Schweiz, hvor Gava og Varone (2012; 2014) undersøger EU's betydning for nationale regler med samme metode som de ovenfor nævnte danske studier, dvs. ser på henvisninger til EU i nationale regler. Deres opgørelser viser, at EU var involveret i 9 pct. af alle love og 16 pct. af alle administrative regler i Schweiz i perioden 1999-2012. Trein (2017) ser på den schweiziske situation på en helt anden måde, nemlig ved et casestudie af EU's betydning for reguleringen af tobaksreklamer i Schweiz. Men også han finder en kraftig indirekte betydning af EU.

Betydningen af Norges tilknytning til EU er også ret velbelyst. I 2012 udgav den norske regering en omfattende analyse af spørgsmålet (NOU 2012: 2). Den viste, at Norge har overtaget omkring tre fjerdedele af alle EU's regler, og at ca. 30 procent af alle norske love i dag indeholder elementer, der er udløst af EU (NOU 2012: 2, s. 130). Endvidere viser analysen, at betydningen af Norges tilknytning til EU rækker betydeligt videre end reglerne umiddelbart tilsiger. For eksempel er norsk landbrugspolitik, som eksplicit *ikke* er omfattet af EØS-aftalen, alligevel i betydelig grad påvirket af tilknytningen til EU, fx via EU's regler om arbejdskraftens frie bevægelighed og EU-regler om fødevarer sikkerhed og veterinære forhold (NOU 2012: 2, s. 657). I en forskningsundersøgelse konkluderer Eriksen og Fossum (2014), at den norske situation

bedst kan sammenfattes som »indlemmelse uden medbestemmelse«.

Sagt med andre ord: hvis alternativet til dansk EU-medlemskab er en tilknytning til EU à la Schweiz eller Norge, ville rigtig mange EU-regler sandsynligvis alligevel være blevet indført i dansk lovgivning. Dette indikerer en begrænset påvirkning af EU-medlemskabet i forhold til situationer med stor tilknytning til, men uden formelt medlemskab af EU.

En anden form for kontrafaktisk metode er at sammenligne på tværs af sektorområder. Hvis EU har stor betydning for danske regler, ville man forvente, at EU-udløste regler har et større omfang på områder, hvor EU har stor kompetence. Ingen studier har os bekendt sammenholdt et sektorspecifikt mål for EU's kompetence – fx Lissabontraktatens kompetencekategorier – med et sektorspecifikt mål for EU's betydning for danske regler. Men som nævnt ovenfor har flere studier lavet sektoropdelte analyser af EU-afledte danske regler (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 56-82; Christensen, 2010; Jakobsen og Mortensen, 2014: 91-105). De viser i grove træk, at EU-udløste regler har størst omfang på områder, hvor EU har betydelige kompetencer, f.eks. det indre marked, miljø- og forskningspolitik. Der er dermed en vis støtte til, at omfanget af EU's integration hænger positivt sammen med involvering i den danske lovgivning. Det er dog ikke sådan, at væksten i danske regler er større på områder med stor EU-involvering end på områder med begrænset EU-involvering (Jakobsen og Mortensen, 2014). Set i sammenhæng med de norske og schweiziske undersøgelser skal det derfor understreges, at det nok ikke er selve EU-medlemskabet, der i et stort omfang påvirker regeludviklingen.

En tredje kontrafaktisk metode er at sammenligne over tid. Gilardi (2005) har undersøgt sammenhængen mellem, hvornår og hvorvidt EU's medlemsstater opretter uafhængige

reguleringsmyndigheder og tidspunktet for fremkomsten af EU-regulering med krav om adskillelse af producenter og regulatorer. Han finder, at sandsynligheden for oprettelsen af en national reguleringsmyndighed stiger efter vedtagelsen af EU-regler, hvilket kan indikere en påvirkning fra EU.

Dette fund bliver dog stærkt nuanceret af Levi-Faur's (2004) mere omfattende undersøgelse af EU's påvirkning af liberaliseringer af tele- og elsektorerne i EU's medlemsstater. Gennem sammenligninger mellem de to sektorer, mellem EU-landene og andre både industrialiserede lande og udviklingslande samt tidligere reformbølger – han benytter således alle tilgange til at håndtere den kontrafaktiske udfordring – finder han meget begrænset støtte til påstanden om, at EU er årsagen til liberaliseringerne af disse sektorer i medlemslandene. Der er ikke væsentlige forskelle mellem sammenlignelige lande og EU-landene, og de globale udviklingstendenser (både nuværende og historiske) tyder på, at EU's krav til medlemslandene snarere er et resultat af de samme faktorer, som også påvirker de enkelte medlemslande. EU-krav og nationale reformer synes at reflektere globale forandringsprocesser. Tilsvarende resultater er også fundet i casestudier af de danske tele- og elsektorer (Jakobsen, 2010). Disse resultater kan selvsagt være specifikke for de undersøgte politikområder, men de viser, at man skal være forsigtig med at se EU og medlemsstaterne isoleret fra den globale og teknologiske udvikling, når man vil måle EU's påvirkning af medlemsstaternes lovgivning.

Sammenfattende giver den eksisterende forskning et relativt uklart billede af EU's påvirkning af den danske lovgivning. Der sker utvivlsomt en påvirkning i et vist omfang, men påvirkningen sker nok mere via EU-tilknytning end formelt EU-medlemskab. Og en del af sammenhængen mellem EU-krav og dansk lovgivning kan i virkeligheden

være udtryk for, at de begge reflekterer globale faktorer. Realistisk set ville den danske lovgivning også uden EU-medlemskab – og måske til en vis grad også uden EU – på mange områder se ud, nogenlunde som den gør i dag.

### **Hvordan kan vi komme videre?**

Vi kan således godt give nogle relativt underbyggede svar på spørgsmålet om, hvilken betydning EU har for dansk lovgivning. Men der er stadig behov for at forbedre vores forskningsmæssige viden og den offentlige debat. Vi ser særligt to måder, hvorpå dette kan ske. Den ene måde er demokratiteoretisk og handler om, hvordan vi fortolker de empiriske fund om EU-involvering. Den anden handler om, hvordan vi kan komme videre med målingen af, hvordan EU påvirker national lovgivning.

I forhold til *EU's involvering i lovgivningen* – hvor vi har rimeligt sikre empiriske målinger – er det vigtigt, hvordan man fortolker involveringen i forhold til demokratiske idealer. Vi vurderer, at der egentlig er (nogenlunde) enighed om EU-involveringen, men at dette ofte overses i den offentlige debat, fordi målene på involvering tit også bruges som mål for påvirkning. Men hvis vi er (nogenlunde) enige om, at der er stor EU-involvering på mange politikområder, hvordan skal vi så forstå denne involvering. Her mangler debatten nogle klare begreber, idet den ofte lidt implicit og upræcist bruger begrebet om selvbestemmelse.

Debatten kan med fordel være mere præcis og fokusere på to sider af begrebet om selvbestemmelse. Den ene side er den *formelle selvbestemmelse*. Det vil sige, i hvor høj grad danske lovgivere rent juridisk kan vedtage de love, som de måtte ønske, uden at være i strid med EU-retten. I og med at det danske Folketing er et demokratisk valgt organ i et liberalt og demokratisk samfund, er en sådan formel selvbestemmelse alt andet lige

understøttende for det danske demokrati. Medlemskabet af EU – og en enhver anden formel tilknytning til EU – vil stensikkert reducere denne formelle selvbestemmelse. I den forstand kan det kun forstås negativt i et demokratisk perspektiv, når EU involveres på et politikområde. Alt andet er imidlertid ikke lige, idet der også er en anden side af selvbestemmelse, der handler om, hvorvidt man har *mulighed for at realisere resultater*, som man forsøger at skabe gennem lovgivning. Forstået på denne måde kan EU styrke dansk selvbestemmelse. For eksempel er det svært for Danmark alene at gøre noget ved grænseoverskridende luftforurening.

Afhængigt af situationen kan disse to sider af selvbestemmelse være i modstrid med eller understøtte hinanden. Hvor der er stor gensidig afhængighed mellem EU-landene, vil politik på EU-niveau føre til større selvbestemmelse i form af mulighed for at realisere sine ønskede resultater, men begrænse den formelle selvbestemmelse. Det er et ægte *trade-off* mellem demokratisk forankring og kapacitet givet størrelse (Dahl og Tufte, 1973; Blom-Hansen o.a., 2014). Vurderingen af niveauet af involvering må derfor eksplicit ske som en afvejning af begge hensyn. I situationer uden gensidig afhængighed kan Danmark både øge sin formelle og resultatmæssige selvbestemmelse ved at stå uden for EU. I en sådan situation vil stærk EU-integration omvendt indebære et dobbelt selvbestemmelsestab i forhold til både det formelle og resultater. En stor EU-involvering i den danske lovgivning vil således skulle fortolkes negativt.

En sådan dobbeltsidig forståelse af selvbestemmelse kan forhåbentlig flytte debatten om fortolkningen af EU-involveringen væk fra, at EU-involvering er negativt i sig selv, til et fokus på, om der er den rette grad af EU-involvering. Stor involvering kan være både godt og skidt i et selvbestemmelsesperspektiv.

I forhold til *EU's påvirkning af den danske (og andre medlemsstaters) lovgivning* er der både behov for og gode muligheder for skabe mere viden. Det handler grundlæggende om, hvordan vi kan komme den kontrafaktiske situation nærmere ved at finde et land (Danmark), som det ville se ud i dag, enten som ikke EU-medlem eller hvis EU-politikker på et givet område ikke eksisterede.

En oplagt, men ressourcekrævende mulighed er at lave detaljerede casestudier med både kvantitative indholdsanalyser af national og europæisk lovgivning og kvalitative historiske studier af udvalgte og vigtige politikker. Disse studier skal omfatte lange tidsperioder, både før og efter EU-politikker blev etableret og i lande med og uden en stærk tilknytning til EU. Det vil gøre det muligt at fokusere på vigtige politikker og love, og dermed ville man undgå den sammenblanding af både store og små politikker, der præger de kvantitative opgørelser vist ovenfor. Samtidig vil man kunne se, om den tilsyneladende sammenhæng mellem EU og nationale love blot er udtryk for globale tendenser eller medlemsstaternes ønsker om at løse problemer, som de ikke kan løse nationalt, i fællesskab.

En anden ny aktuel mulighed for at undersøge EU's påvirkning har vist sig ved Storbritanniens igangsatte udmeldelsesproces fra EU. Storbritannien vil forlade EU, men starter med at omsætte alle EU-regler til britisk lov via »the great repeal bill« (Department for Exiting the European Union, 2017). Dette vil være et meget interessant naturligt eksperiment til at studere, om den formelle uafhængighed af EU vil føre til en anderledes national lovgivning. Rent kvantitativt vil man kunne se på, hvor mange EU-regler man faktisk vælger at beholde. Men endnu mere interessant vil det være, hvor store ændringer der egentlig vil komme i den førte politik i løbet af en årrække. Det vil gøre det muligt at afgøre, i hvor høj grad politikken egentlig var

forårsaget af EU, eller om der i virkeligheden var nationale eller globale faktorer bag.

### **EU's magt over dansk lovgivning**

Denne artikel har leveret et både begrebsmæssigt og empirisk bidrag til forskningen og den samfundsmæssige debat om EU's betydning for Danmark og i særdeleshed dansk lovgivning.

Begrebsmæssigt bidrager artiklen først med sondringen mellem »involvering« og »påvirkning« i forhold til EU's betydning for dansk lovgivning. Involvering er relativt let at opføre, og det siger noget om sammenfletningen mellem danske lovgivningsprocesser og EU. Påvirkning er langt sværere at opføre, da det kræver en kontrafaktisk sammenligning mellem lovgivningen, som den ser ud, og som den ville se ud med mindre EU-tilknytning. I forhold til den politiske diskussion af, hvorvidt EU betyder for meget eller for lidt, foreslår vi desuden en sondring mellem EU's betydning for den formelle selvbestemmelse og Danmarks faktiske resultatmæssige selvbestemmelse. Dermed bliver diskussionen af den demokratiske værdi af Danmarks integration i EU ikke et sort-hvidt spørgsmål, men i stedet en afvejning mellem formel selvbestemmelse i et nationalt valgt parlament og indflydelsen på fænomener som økonomisk udvikling og miljø, der går på tværs af landegrænser.

Empirisk har vi i denne artikel fulgt op på Magtudredningens nu femten år gamle analyse (Togeby o.a., 2003) af EU's betydning for Danmark. Fokus har været på EU's involvering i og påvirkning af dansk lovgivning. Grundlæggende støtter artiklens gennemgang af den efterhånden omfattende forskning, der er blevet gennemført sidenhen, op om en af Magtudredningens centrale konklusioner: »EU samarbejdet presser den nationale suverænitet – men et sådant pres havde også eksisteret uden EU-medlemskabet« (Togeby o.a., 2003: 306). Der er klar dokumentation

for, at der på flere politikområder er en stor involvering af EU i dansk lovgivning, selvom vi er langt fra forudsigelsen om 80 procent lovgivning fra EU. Det presser den formelle selvbestemmelse hos Folketinget. Omvendt støtter forskning baseret på sammenligninger af tidsperioder, lande og sektorer med og uden EU-tilknytning og/eller EU-medlemskab også konklusionen om, at EU's påvirkning nok er mere begrænset, end opgørelser af EU-involvering i dansk lovgivning indikerer. Her bliver Storbritanniens bebudede udtræden af EU en interessant case til at undersøge, hvad der sker med national lovgivning, når det formelle EU-medlemskab forsvinder.

### **Litteratur**

- Blom-Hansen, J. og J.G. Christensen (2004), *Den europæiske forbindelse*, Aarhus: Magtudredningen.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg og S. Serritzlew (2014), »Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System«, *American Journal of Political Science*, 58(4): 790-803.
- Brouard, S., O. Costa og T. König, red. (2012), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York: Springer.
- Christensen, J.G. (2010), »Keeping in Control? The Modest Impact of the EU on Danish Legislation«, *Public Administration*, 88(1): 18-35.
- Christensen, J. og N. Ersbøll (2003), »Optagelsesforhandlingerne«, i Udenrigsministeriet, red., *Danmark 30 år i EU – et festskrift*, København: Gyldendal, pp. 21-30.
- Christiansen, F.J. og R.B. Pedersen (2012), »The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark«, *Scandinavian Political Studies*, 35(3): 179-97.
- Dahl, R.A. og E.R. Tuft (1973), *Size and democracy*, Stanford, California: Stanford Univ. Press.
- Department for Exiting the European Union (2017), *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, London: Department for Exiting the European Union
- Eriksen, E.O. og J.E. Fossum (2014), »Innlemmelse uten medbestemmelse«, i E.O. Eriksen og J.E. Fossum, red., *Det norske paradoks. Om Norges forhold til den Europæiske Union*, Oslo: Universitetsforlaget, pp. 220-33.

- Exadaktylos, T., og Radaelli, C.M. (2012), *Research design in European studies: establishing causality in Europeanization*, Palgrave Macmillan.
- Gava, R. og F. Varone (2012), »So Close, Yet so Far. The EU's Footprint in Swiss Legislative Production«, i S. Brouard, O. Costa og T. König, red., *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York: Springer, pp. 197-221.
- Gava, R. og F. Varone (2014), »The EU's Footprint in Swiss Policy Change: A Quantitative Assessment of Primary and Secondary Legislation (1999-2012)«, *Swiss Political Science Review*, 20(2): 216-22.
- Gilardi, F. (2005), »The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe«, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1): 84-101.
- Jakobsen, M.L.F. (2010), »Untangling the Impact of Europeanization and Globalization on National Utility Liberalization: A Systematic Process Analysis of Two Danish Reforms«, *Journal of European Public Policy*, 17(6): 891-908.
- Jakobsen, M.L.F. og P.B. Mortensen (2014), *Regelstaten – væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2014*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Kaufmann, W. og A. van Witteloostuijn (2012), »European and National Rules as Potential Red Tape Drivers: An Ecological Analysis of the Europeanization of Dutch Competition Law, 1962-2010«, *International Public Management Journal*, 15(3): 266-87.
- Kelstrup, M., D.S. Martinsen og M. Wind (2012), *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*, København: Hans Reitzels forlag.
- King, G., R.O. Keohane og S. Verba (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Knill, C. og A. Lenschow (2005), »Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions«, *Journal of Common Market Studies*, 43(3): 583- 606.
- Müller, W.C., M. Bovens, J.G. Christensen, M. Jenny og K. Yesilkagit (2010), »Legal Europeanization: Comparative Perspectives«, *Public Administration*, 88(1): 75-87.
- Levi-Faur, D. (2004), »On the Net Impact of Europeanization«, *Comparative Political Studies*, 37(1): 3-29.
- NOU 2012: 2. Norges offentlige utredninger 2012: 2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen), Oslo.
- Pedersen, R.B. og F.J. Christiansen (2012), »Euro-pæisering af koalitioner mellem Folketingets partier«, *Politica* 44(2): 202-21.
- Togebj, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Trein, P. (2017), »Europeanisation beyond the European Union: Tobacco Advertisement Restrictions in Swiss Cantons«, *Journal of Public Policy* 37(2): 113-42.
- Villaume, P. (2005). »For og imod EF«, i Olaf Olsen, red., *Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie*, hentet 30. juli 2017 fra <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=30655>

#### Noter

1. Delors' forudsigelse blev fremsagt i en tale til Europa-Parlamentet den 6. juli 1988 (se *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber* nr. 7/8 1988, s. 107).
2. »Ingen ved, hvor meget EU bestemmer i Danmark«, artikel i *Kristeligt Dagblad*, 2. maj 2014.
3. Se afsnit 7 (»Forholdet til EU-retten«) i bemærkningerne til Forslag nr. L20 til Lov om offentlige veje m.v. fremsat den 8. oktober 2014.
4. Med udtrykket »i bredeste forstand« mener Kelstrup o.a. (2012: 387) love, der enten implementerer EU-direktiver, omtaler EU-direktiver, eller bemyndiger ministeren til at gennemføre fremtidig EU-lovgivning.
5. Med udtrykket »væsentlig relation« mener Jakobsen og Mortensen (2014: 102) love, hvis resumé i Folketingets Årbog eller på Folketingets hjemmeside nævner EU, eller som åbenlyst relaterer sig til en EU-politik, som fx EU's landbrugspolitik.

# EU-Domstolens politiske magt

**Dorte Sindbjerg Martinsen, professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, dm@ifs.ku.dk**

Den Europæiske Unions (EU) Domstols politiske rolle og magt er ofte blevet fremhævet i såvel teoretiske som normative diskussioner om EU integration. Den dominerende fortælling har været, at Domstolen med sine ekspansive fortolkninger af EU-retten er drivende for EU's integration, og at der er meget lidt Fællesskabets politikere kan stille op, når Domstolen fortolker imod de politiske præferencer. Denne artikel analyserer forholdet mellem ret og politik i EU inden for det velfærdspolitiske område og finder i modsætning til den gængse antagelse, at EU's politiske kampplads forholder sig aktivt og ofte kritisk til den retlige integration. Den politiske reaktion er afgørende for, hvor bred og generel betydning den retlige integration får – også i forhold til dansk politik.

EU-Domstolens politiske rolle og magt er ofte blevet fremhævet i såvel teoretiske som normative diskussioner om EU's integration. Siden amerikansk – men også dansk – forskning for mere end tre årtier siden indplacerede Domstolen som den måske mest magtfulde institution i det Europæiske Fællesskab, er det blevet gentaget, at Domstolen med sine ekspansive fortolkninger af EU-retten er drivende for integrationen (Stein, 1981; Rasmussen, 1986; Weiler, 1991). Samtidig har opfattelsen været, at der er meget lidt, Fællesskabets politikere kan stille op, hvis de skulle være imod den juridisk drevne integration (Alter, 1998; Burley og Mattli, 1993). I forholdet mellem ret og politik i den Europæiske

Union (EU) trumfer den retlige integration over den politiske, og 'juristokratiet' har fået meget store magtbeføjelser.

Ovenstående fortolkninger af EU-Domstolens position identificerer en retsliggørelse af politik, som har store konsekvenser for magt og demokrati. Retsliggørelse af politik markerer »a process that involves greater reliance on courts and judicial procedures to address major public policy issues and political disputes« (Kelemen, 2013: 295). EU-Domstolens magt er i denne optik underminerende for den parlamentariske suverænitet, som her konkluderet af den amerikanske forsker Alex Stone Sweet:

»Parliamentary supremacy, understood by most students of European politics to be a constitutive principle of European politics, has lost its vitality. After a polite, nostalgic nod across the Channel to Westminster, we can declare it dead. [...] The work of governments and parliaments is today structured by an ever-expanding web of constitutional constraints. In a word, European policy-making has been judicialized« (Stone Sweet, 2000: 1).

Sådanne udlægninger af retlig aktivisme og 'dynamiske' domstole, hvor politik i stigende grad sættes ud af spillet, har i høj grad dannet skole inden for EU-studier af ret og politik. Men udlægningen har også haft stor betyd-

ning i den politiske og normative debat om EU. Her er EU-Domstolens politiske magt ofte blevet fremhævet som ikke-demokratisk og som eksempel på EU systemets underminering af national suverænitet. Også i debatten bag Storbritanniens Brexit-afstemning fyldte domstolens rolle en del, og dens magt blev kritiseret.

De mange teoretiske og normative antagelser taget i betragtning er det bemærkelsesværdigt, at vi fortsat savner mere systematiske undersøgelser af EU-Domstolens politiske rolle, analyseret i form af hvilken *indflydelse* domstolens afgørelser får på national lovgivning, på national administrativ og retlig praksis og på EU politik. Er EU-Domstolen reelt i stand til at skabe mere generel politisk forandring – eller er dens indflydelse snarere politisk betinget? Kan EU-Domstolen presse den europæiske integration fremad mod den politiske vilje? Og accepterer politikerne, hvad Domstolen dikterer?

### **To veje til undersøgelse af EU-Domstolens politiske indflydelse**

En undersøgelse af EU-Domstolens politiske indflydelse kan tage to veje. Enten undersøger man, hvorvidt domstolens praksis skaber forandring på nationalt niveau. Eller også analyserer man de retlige afgørelses betydning for EU-politik. Ift. første undersøgelsesdesign vil man undersøge, hvorvidt den overnationale domstols domme anvendes og efterleves på nationalt niveau. At foretage en sådan analyse vil kræve, at vi undersøger, hvorvidt nationale domstole anvender EU-Domstolens domme i deres afgørelser, hvorvidt national forvaltning ændrer praksis for at efterleve nye EU-domme, og/eller hvorvidt regeringen og Folketinget vedtager nye love og bekendtgørelser for at leve op til EU-retspraksis. En del forskning har undersøgt den nationale anvendelse og efterlevelse af EU-retspraksis inden for enkelte politikområder og forskellige landestudier (se blandt andre Conant, 2002; Blauberger, 2012; Martinsen

og Mayoral Diaz-Asensio, 2016; Slepcevic, 2009; Wind, 2009).

Resultaterne viser, at landene ikke altid forholder sig til Domstolens praksis, men når de gør, har de ofte ret stort råderum, når de overnationale afgørelser skal omsættes til den hjemlige arena.

Forskning har vist, at domstolsdrevet national påvirkning er en lang proces, hvor nationale domstole, politik og forvaltning kan have stor betydning for, hvordan EU-Domstolens konklusioner omsættes hjemme i den nationale arena (Blauberger, 2012; Conant, 2002; Slepcevic, 2009; Martinsen og Mayoral Diaz-Asensio, 2016). EU-retten, som fortolket i Luxembourg, skal rejse langt ud i de mange medlemsstater, skal igennem en del forhindringer og nogle gange kreative omfortolkninger, før den bliver – eller ikke bliver – til konkrete rettigheder og forpligtelser for den enkelte borger eller virksomhed. Domstolens magt og indflydelse på det nationale niveau synes altså mere spredt og varierende end den skitserede dominerende antagelse.

Hvad så med Domstolens indflydelse på EU-politik? Når EU-Domstolens direkte nationale påvirkning varierer og betinges af nationale 'oversættelser', kunne man antage, at Domstolens indflydelse på politik er stærkere, når retlig integration fører til politisk integration (Wasserfallen, 2010). Dvs. når Domstolens fortolkninger af EU-retten kodificeres og indskrives i EU-lovgivning. Når retspraksis skrives ind i EU's forordninger og direktiver, går den fra at være bindende for den konkrete sag – og lignende sager – til at blive bindende i alle medlemsstater.

Hvorvidt retlig integration fører til politisk integration, var hovedspørgsmålet i det projekt, jeg i 2015 afsluttede med bevilling fra Det Frie Forskningsråd for Samfund og Erhverv (Martinsen, 2015). Metode, antagelser og resultater fra dette studie er grundlaget for

det følgende. Studiet undersøgte forholdet mellem ret og politik i EU inden for det velfærdspolitiske område. Argumentet bag valg af det velfærdspolitiske område som case var, at velfærdsområdet er en stærk testcase (George og Bennett, 2005: 120-3) til afdækning af en eventuel påvirkning fra retlig integration til politisk integration, idet casen opfylder to kriterier: 1) Velfærdsområdet er et af de områder, hvor der har været flest afgørelser fra EU-Domstolen, og 2) samtidigt udgør det et område, hvor man må antage, at politikere vil engagere sig, når EU griber ind i. Afgørelser om ret til velfærd på tværs af grænser, sundhedsbehandling i andre medlemsstater, ligebehandling, lige løn for mænd og kvinder, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen mv. har været bragt for EU-Domstolen og helt sikkert haft afgørende betydning for de borgere eller organisationer, der har ønsket sagerne for domstolen. Spørgsmålet i forskningsprojektet var imidlertid, om Domstolens afgørelser gennem efterfølgende EU-lovgivning førte til mere generel forandring – for de mange?

### **Hvordan kan vi undersøge EU-Domstolens politiske indflydelse?**

Konkret lød forskningsspørgsmålet for undersøgelsen; *I hvilken grad og under hvilke betingelser får EU-Domstolens domme indflydelse på EU's velfærdspolitiske lovgivning, dvs. EU's forordninger og direktiver inden for det sociale område?*

Indflydelse er helt centralt i beslutningsprocesstudier og et kernespørgsmål inden for statskundskaben.

»The interest in influence stems, in turn, from its conception as a fundamental intervening variable for the analysis of decision-making. Influence is to the study of decision-making what force is to the study of motion – a generic explanation for the basic observable phenomena« (March, 1955: 432).

Imidlertid viste det sig udfordrende empirisk at undersøge, om en institutions (Domstolen)

fortolkninger får indflydelse på, hvordan en lovtæst bliver til, og det endelige indhold af en lovtæst. Undersøgellesdesignet hentede her inspiration fra studier af interesseorganisationers indflydelse på politik, hvor indflydelse bl.a. har været undersøgt ud fra en 'preference attainment approach' (Dür, 2008; Klüver, 2011). Her udledes en interesseorganisations præferencer, før en beslutningsproces går i gang, ud fra tilgængelige positionspapirer og sammenholdes så med den lovtæst, der endelig bliver vedtaget. Herved afdækkes, i hvilken grad interesseorganisationen har fået sine præferencer igennem.

Imidlertid gav det ikke så meget mening at undersøge EU-Domstolens præferencer, da det er tvivlsomt, at sådanne eksisterer – i ren form i hvert fald – og de i øvrigt næppe kan udledes. I stedet blev en 'law attainment'-tilgang anvendt (Martinsen, 2015: 9 ff). Alle EU-Kommissionens oprindelige forslag for forordninger og direktiver vedtaget mellem 1. januar 1958 og 1. juli 2014 blev indhentet og analyseret for, hvorvidt de havde en reference til Domstolens afgørelser og begrundede dele af retsaksen i retspraksis. Kommissionens retlige begrundelser blev sammenholdt med de refererede domme. Gennem kompromistekster og ændringsforslag af Kommissionens forslag blev det så videre analyseret, om politikerne i Ministerrådet og Europaparlamentet accepterede at skrive retspraksis ind i den generelt bindende retsakt.

'Law attainment'-tilgangen muliggjorde altså en undersøgelse af, i hvilken grad retspraksis skrives ind i et forslag, samt hvorvidt de efterfølgende politiske aktører accepterer en retlig begrundelse for principper og artikler i den vedtagne retsakt.

'Law attainment'-tilgangen afdækker retlig integrations indflydelse på politiske integration gennem analyse af dokumenter, i.e. forslag, ændringsforslag, kompromistekster og vedtagne lovtæster. Den kan imidlertid ikke

afdække, hvordan politikerne debatterer, forhandler og begrunder deres positioner i lyset af domstolens retspraksis.

For at åbne op for processen, der udspilles mellem ret og politik, blev tre processtracing-studier udført (Beach og Pedersen, 2013; George og Bennett, 2005). Tre detaljerede, mere aktuelle case-studier blev foretaget, hvor de politiske forhandlinger blev fulgt, mens de udfoldede sig: arbejdstidsdirektivet (COM (2004) 607), patientrettighedsdirektivet (COM (2008) 414) og regulering af udstationering; Monti II-forordningen (COM (2012) 130) og håndhævelsesdirektivet for udstationering (COM (2012) 131).

For denne del af undersøgelsen blev 78 semistrukturerede forskningsinterviews foretaget med kernerrespondenter, dvs. centrale deltagere i de konkrete beslutningsprocesser, der fulgte i kølvandet på domspraksis: Embedsmænd i Kommissionen, embedsmænd, der forhandlede i Rådets arbejdsgrupper, embedsmænd, der repræsenterede formandskabslande, ordførere og skyggeordførere i Europaparlamentet, repræsentanter fra de nationale og europæiske sociale partere samt konsulenter og assistenter i Europaparlamentet og det danske folketing. Herudover blev relevante officielle og uofficielle dokumenter undersøgt.

### **EU-Domstolen og integrationen af velfærd**

Domstolen i Luxembourg har ind imellem sendt chok ud i det velfærdspolitiske landskab. Som for eksempel da Domstolen i 1998 dømte, at fri bevægelighed for tjenesteydelser også gælder for sundhedsydelser, og senere fulgte op med at konkludere, at det gælder, uagtet hvordan sundhedssystemerne er finansieret eller organiseret. I 2000 konkluderede Domstolen, at lægers rådighedsvagter, der tilbringes på arbejdsstedet, er en del af den samlede arbejdstid, som ifølge EU's arbejdstidsdirektiv højst må være 48 timer om ugen. Senere i 2007 sendte Domstolen fagbe-

vægelsen og mange andre i Laval-chok ved at dømme, at fri bevægelighed for tjenesteydelser stod over konfliktretten. Flere domme kunne tilføjes.

Dommene havde det til fælles, at de skabte en ubalance mellem den etablerede lovgivning og de dynamiske retlige fortolkninger. De blev set som juridisk aktivisme i færd med enten at underminere velfærdsstaten eller den nordiske arbejdsmarkedsmodel eller som værende godt i gang med at etablere en social Union uden noget politisk mandat. Endelig medførte dommene et pres på EU-Kommissionen for at foreslå lovgivning, der kunne genetablere en forudsigelig og balanceret retstilstand. Altså Kommissionen blev bedt om – eller tog selv initiativ til – at rydde op efter, hvad nogen så som retligt-skabt kaos. Andre så som nye muligheder.

### **EU-Kommissionen og domstolen**

I udgangspunktet er det altså op til EU-Kommissionen, hvordan den mener, man skal forholde sig til retspraksis. Undertiden bliver Kommissionen og Domstolen portrætteret som et enigt makkerpar, hvis vigtigste opgave er at skubbe integrationen fremad. Fortællingen er her, at domspraksis bruges strategisk af Kommissionen til at presse eller overbevise medlemsstater og europaparlamentariskere om, at de ikke rigtigt har andet valg end at acceptere, hvad Domstolen allerede har sagt: Det er den her vej, integrationen går. Domstolen har talt – om I kan lide det eller ej. I forskningsprojektet blev det til dels bekræftet, at Kommissionen forsøger at bruge domspraksis som en autoritativ begrundelse for, at der kun er et afgrænsede sæt af valg, man politisk kan træffe. Men analyserne viste også, at Kommissionen ikke har videre succes hermed. Det er der flere grunde til;

- 1) Kommissærerne er faktisk ikke altid enige. Kommissærerne læser fx ikke dommene på samme måde og kan have forskellige fortolkninger af den sam-

me politiske ramme. Som for eksempel da Kommissionen første gang ville fremsætte sit patientrettighedsdirektiv for at følge op på Domstolens fortolkninger ift. ret til planlagt behandling i en anden medlemsstat. Her reagerede de socialdemokratiske kommissærer kraftigt imod forslaget som fremlagt af kommissæren for det indre marked og fik forsinket fremsættelsen af forslaget.

- 2) De forskellige administrationer i Kommissionen, de såkaldte generaldirektorer, kan have forskellige fortolkninger af, hvad domstolens domme muliggør politisk. Efter Laval-dommen kom Rüffert- og Luxembourg-dommene, som begrænsede medlemsstaternes muligheder for at stille betingelser og kontrollere udstationerede virksomheder. I Kommissionens forslag til et håndhævelsesdirektiv for udstationeringsområdet mente generaldirektoratet for det indre marked, at dommene skulle føre til en lukket liste af kontrolforanstaltninger ift. udstationerede virksomheder, mens generaldirektoratet for sociale anliggender og beskæftigelse argumenterede for en åben liste, der ville give medlemsstaterne bredere mulighed for kontrol.
- 3) EU's lovgivende institutioner – Ministerrådet og Europaparlamentet – har forskellige politiske holdninger til, hvordan man skal besvare Domstolens praksis, og kan bevæge sig langt væk fra Kommissionens hensigter og betragtninger.

Endelig viste det sig, at Kommissionen ikke altid er på linje med Domstolen. Resultaterne peger på, at når Kommissionen er enig med Domstolen, begrundes forslaget ganske meget med Domstolens egne fortolkninger. Kommissionen vil her formulere initiativer som nødvendighedens politik; 'vi er nødt til at gøre sådan og sådan, for det har Domstolen sagt'. Men når Kommissionen mener, at Domstolen er gået for vidt eller har trådt forkert, vil der være få henvisninger til Domstolens praksis, selvom teksten reelt foreslår at modificere effekten af

Domstolens praksis (Martinsen, 2015: 103-33). Som en kommissionsembudsmand udtrykte det på en konference om EU's sociale dimension 'hør nu her, vi kan altså ikke åbent gå imod Domstolen'. Det blev sagt i en diskussion af forslaget til en Monti II-forordning, der skulle rette op på efterdønningerne af Laval-chokket.

### **Mellem ret og politik i EU**

I de teoretiske udlægninger om en dynamisk domstol har forklaringen på Domstolens politiske magt været, at EU's politikere ikke kan eller vil stille noget op mod Domstolen, fordi (Alter, 1998, 2001; Burley og Mattli, 1993; Mattli og Slaughter, 1995; Stone Sweet og Brunell, 2012; Kelemen, 2008):

- 1) Domme fremstår for tekniske, for apolitiske, til at de får den fornødne politiske interesse. Politikerne har ikke blik for, at en dom kan bruges politisk, og bag juridisk-tekniske formuleringer drives integrationen frem.
- 2) EU-politikere – og politikere i det hele taget – er mest optaget af, hvad der rører sig her og nu. De handler ud fra kortsigtede tidshorisonter og ift. det kommende valg, mens EU-Domstolen har det lange perspektiv.
- 3) EU's politiske system er for fragmenteret. EU's beslutningsproces og de mange forskellige politiske interesser gør det næsten umuligt at etablere det nødvendige flertal, der skulle korrigere Domstolen. Hvis det drejer sig om traktatmæssige fortolkninger, kræver det en traktatændring, og det er så godt som umuligt med den enstemmighed, det kræver mellem medlemsstaterne og efterfølgende ratificering i de nationale parlamenter eller i befolkningerne. Og hvis det er fortolkninger af almindelig lovgivning, er de institutionelle barrierer også meget høje. De almindelige retsakter kræver kvalificeret flertal i medlemsstaterne og er blevet sværere at få igennem, nu hvor det som oftest også kræver flertal i Europaparlamentet.

Forskningsprojektet viste imidlertid, at der er behov for at revidere vores syn på EU-politikken og den retlige integrations indflydelse på de politiske processer og beslutninger. Domstolens fortolkninger får politisk opmærksomhed. Når Kommissionen fremsætter forslag, der begrundes i Domstolens praksis, går den politiske aflæsning og fortolkning i gang, og politikerne i Ministerrådet eller Europaparlamentet er ikke bare villige til at acceptere et domstolsbegrundet forslag ud fra argumentet om, at der ikke er noget andet valg, fordi Domstolen allerede har fastlagt lovens ånd og bogstav. Som en af Europaparlamentarikerne udtrykte det:

»Because the worst that could happen – and that goes for all policy areas – would be just to leave it to the European Court to decide. You don't find many politicians who think that would be great« (Interview, Europa Parlamentet, 17 februar 2009).

For det andet var den politiske glemsel ikke så udpræget, som vi ofte antager. Hvis politikerne i ministerrådet eller Europaparlamentet skiftes ud eller glemmer, ja, så har de andre institutionelle dele af systemet en vis hukommelse. Det være sig blandt embedsmænd, eksperter eller interesseorganisationer. Den institutionelle hukommelse, der herved tilførs den politiske proces, viste sig at være langtrækkende og omfattende.

For det tredje: Nok er EU's politiske system fragmenteret, men vigtige kompromisser kan etableres, der kan begrænse konsekvenserne af domstolens domme. Som i andre politiske systemer er det et spørgsmål om den politiske flertal, i Rådet og Parlamentet hver især og på tværs. Samme fragmenterede system vil gøre det lige så svært at etablere det nødvendige politiske flertal for at kodificere Domstolens praksis ind i politisk lovgivning.

#### **Domstolens indflydelse på EU-politik**

Forskningsprojektet viste, at over tid er EU's politiske institutioner blevet mindre villige til

at acceptere en domstolsdrevet forandringsproces. Det synes at være mere politisk opmærksomhed på Domstolen og mindre accept af at generalisere, hvad Domstolen har fortolket frem. Der stilles i høj grad spørgsmålstegn ved indhold og retning af den juridiske integration, og hvis man ikke er enig, udøves der modstand. Modstanden kommer ikke til udtryk gennem traktatændringer, der en gang for alle ruller Domstolen tilbage og klipper dens vinger. Modstanden udspiller sig gennem de almindelige lovgivningsprocesser, hvor politikere modsætter sig at kodificere – dvs. fuldt ud at acceptere – domstolsinitieret integration og i stedet vedtager undtagelser eller indarbejder kompromisser i lovtæksten, der modificerer den politiske effekt af den retlige integration.

Det skal understreges igen, at undersøgelsens genstandsfelt er det velfærdspolitiske område, og det er muligt, at resultaterne ville være andre, hvis analyserne havde set på politikområder, der er mindre politisk følsomme. Men det interessante ved velfærdsområdet er netop, at der her findes tydelige sammenstød mellem det indre marked og national politik. Lignende eller andre sammenstød vil formentligt også gøre sig gældende inden for miljø, skat, retlige og indre anliggender, transport mv.

Projektet viste et politisk afgrænsningsrum for, hvad der bliver effekten af Domstolens domme – hjemme i medlemsstaterne, for borgere og virksomheder. Ift. patientrettighedsdirektivet, som netop var et forsøg på at forholde sig til Domstolens praksis, foreslog Kommissionens generaldirektorat for det indre marked først at indføre Domstolens retspraksis i servicedirektivet, hvilket ville betyde, at patienter kunne tage til en anden EU-medlemsstat og få behandling uden nogen form for forhåndsgodkendelse, bortset fra de ydelser, der kræver indlæggelse på et hospital. Regningen ville bagefter blive betalt derhjemme. Den del af servicedirektivet blev

hurtigt taget ud på foranledning af Europa-parlamentet, ligesom direktivet mere generelt blev udvandet. I forhandlingerne om det efterfølgende direktiv blev muligheden for national kontrol med, hvilke behandlinger man kan få i udlandet, udvidet betragteligt, sådan at forhåndsgodkendelsen i dag kan anvendes – og bliver anvendt – for en stor del af ambulante behandlinger, der defineres som højt specialiserede og omkostningstunge. Kommissionen fik ikke meget kontrol med, hvad medlemsstaterne definerer som krævende forhåndsgodkendelse, og indtil videre har direktivet da også vist sig at have begrænset betydning for patienternes mobilitet.

Medlemslandene med deres restriktive udgangspunkt ift. patientrettigheder vandt altså over Domstolen – i denne omgang. Så hvad der i udgangspunktet så ud til at kunne give udvidede rettigheder, er indtil videre ikke blevet til meget. Ved afslutningen på forhandlingerne meddelte kommissionen da også, at den endelige tekst var på kant med domstolens praksis – men accepterede det alligevel (Martinsen, 2015: 170-2). Kommissionen havde ikke andet valg end at acceptere den politiske grænse for Domstolens mere liberale udlægning. Mindst lige så vigtigt er det understreget, at Domstolen har taget EU-lovgivers korrektion til efterretning og i senere domme har været på linje med lovgivers ord (Hatzopoulos, 2013; Baeten og Palm, 2013). Det havde Domstolen teoretisk set ikke behøvet at gøre, da de tidligere domme var baseret på traktaten og derfor teoretisk set ikke kan ændres med andet end en traktatændring. I praksis pågår der imidlertid en institutionel dialog mellem Domstol og Lovgiver, og dialog er som bekendt væsensforskellig fra monolog, idet heri agerer og reagerer begge institutioner og ikke den ene alene (Hatzopoulos, 2013: 141).

Også forhandlingerne på udstationeringsområdet understreger, hvordan retliggørelse blev mødt med stor politisk modvind (Martinsen,

2015, 185-224). Her ift. den efterhånden berømte kvartet af Laval-, Viking-, Rüffert- og Luxembourg-dommene. Dommene blev brugt aktivt i forhandlingerne og blev brugt strategisk efter politisk interesse, men også opponeret imod, som her pointeret af en af embedsmændene i Ministerrådet:

»Absolutely. Especially from the Commission's side for example. Viking and Laval, for example, they use a lot. You see it very, very particularly coming back in article 9, which we think is a good thing since – as far as we see it – article 9 is a good reflection of the case law, but it's also very difficult to ... It's a matter of interpretation, of course. How do you see the case law of the Court? We've not been asking the Court to interpret article 9 for us. It's a number of cases, a variety of cases of which the Commission has picked certain elements and well, you see, that the positions differ or the interpretations differ ...« (Interview, Ministerrådet, 25. juli 2012).

Selvom Kommissionen i høj grad begrundede sit Monti II-forslag på baggrund af retspraksis, fik forslaget kun kort levetid. De nationale parlamenter – med det danske folketing i spidsen – smed det gule kort mod Kommissionens forslag, der netop skulle rette op efter Laval- og Viking-dommene. Kommissionen trak sit forslag tilbage. Forhandlingerne om håndhævelsesdirektivet for udstationering fortsatte og forholdt sig til bl.a. Rüffert- og Luxembourg-dommene. Den lukkede liste af kontrolforanstaltninger, Kommissionen oprindeligt foreslog, blev afvist, og en åben liste blev i stedet vedtaget. Desuden blev kædeansvar for byggeriet vedtaget, selvom det gennem dele af forhandlingerne så ud til at være ude. De medlemsstater, der allerede har kædeansvar, fastholdt imidlertid, at det skulle med i direktivet, blandt andet som en form for værn mod Domstolens fremtidige fortolkninger, der måske kunne finde kædeansvar i strid med de frie bevægelighedsprincipper. En form for politisk forebyggelse, der står i modsætning til antagelsen om politikens korte tidshorisont.

I øjeblikket forhandles der igen politisk om udstationeringsdirektivet (KOM (2016) 128). I det nye forslag fra Kommissionen er det interessant, at der ingen referencer er til Laval, Rüffert eller de andre kontroversielle domme. De er forsvundet som dug for solen. Til gengæld er der én reference til den senere opblødende dom, sagen Sähköalojen fra 2015, hvor Domstolen fastslog, at mindsteløn kan forstås bredt og defineres nationalt. Domstolen synes altså også her at have læst de politiske bekymringer i kølvandet på de tidligere domme og bløde op på sine fortolkninger. Når Kommissionen nu foreslår at skifte udstationeringsdirektivets 'mindsteløns'-begreb ud med et bredere 'aflønnings'-begreb med begrundelse i denne dom, understreger det igen, hvordan Kommissionen sorterer i, hvilke domme man bringer frem og også tænker politik ind i, hvordan man anvender dommene.

#### **EU-Domstolens magt forhandles politisk**

Så EU-politikken er altså afgørende for, hvor bred og generel betydning den retlige integration får. Det er vigtigt for vores demokratiske diskussion af EU's retlige orden og politiske system. Selv når Domstolen buldrer derudad, kan politikken komme igen. De politiske svar er langt fra fuldstændige, men består af kompromisser og halve løsninger, som i andre politiske systemer. Men de politiske processer i råd og parlament forholder sig til den retlige integration. I rummet mellem ret og politik pågår den institutionelle dialog, der bl.a. fastlægger balancen mellem indre marked og social dimension, mellem integration og national autonomi.

EU-Domstolen har ofte været beskyldt for retlig aktivisme, forstået som når Domstolens fortolkninger går videre, end hvad politikerne er blevet enige om eller skaber regler, hvor ingen regler er. Men rummet for aktivisme skabes først og fremmest ved uklarheder og/eller ufuldstændigheder i EU's regler. EU-Domstolen er uden tvivl anderledes end de danske domstole ved sin dynamiske og rets-

skabende fortolkningsstil. Men retsskabelsen muliggøres også af et mere åbent og ufuldstændigt regelsæt i EU, hvor 28 medlemslande og Europaparlamentet indgår enormt komplekse kompromisser i deres daglige forhandlinger, der siden skal implementeres nationalt og gennemføres i praksis. Det bliver så Domstolens rolle at fortolke på ufuldstændige kompromisser og præcisere de uklarheder, der opstår, når EU-lovgivning møder national ret og praksis.

I den kontekst er det næsten umuligt, at EU-Domstolen ikke ind imellem opleves som at gå for langt eller gå imod de politiske præferencer. Når det sker, kan det ramme hårdt i den nationale politik. Som for eksempel set ved den danske SU-sag fra 2013, hvor EU-Domstolen dømte, at udenlandske studerende i Danmark kan modtage SU, når de samtidig er arbejdstagere. Danmark har efterfølgende strammet op på den administrative praksis og kontrollerer meget mere hyppigt, at de studerende, der som arbejdstagere får dansk SU, også er berettigede dertil. Tiden vil vise, om Danmark finder det nødvendigt at arbejde for en EU-politisk korrektion af Domstolens fortolkninger, f.eks. ved at arbejde for en præcisering af arbejdstagerbegrebet eller afprøve det nationale råderum for mulige betingelser, der er gangbare ift. EU-retten, for at få dansk SU. Lars Løkke Rasmussens varslede 'rimelighedspakke' peger på, at vi kan forvente noget i den retning (Politiken, 10. august 2017).

Så vi må forvente, at den institutionelle dialog mellem ret og politik fortsætter i EU – som afgørende rammesætning for dansk politik. EU's politiske kampplads forholder sig aktivt og ofte kritisk til den retlige integration og kan begrænse konsekvenserne af Domstolens fortolkninger ganske betydeligt. De politiske grænser for Domstolens indflydelse trækkes gennem forhandling på tværs af medlemsstater og institutioner og har ikke nogen entydige vindere og tabere, men består af kompromisser og indrømmelser. Som na-

tional politik afhænger det endelige udfald af det politiske flertal. Så konklusionen her er ikke, at EU-politik har det sidste ord eller overtrumfer Domstolen, men at EU's politiske kamplads har afgørende betydning for, hvad der i længden bliver konsekvensen af de juridiske fortolkninger – og dermed for EU-Domstolens politiske rolle og indflydelse. EU-Domstolens bredere magt indrammes og indskrænkes i betydelig grad af politiske beslutninger.

### Litteratur

- Alter, K. (1998), 'Who are the 'Masters of the Treaty'? European Governments and the European Court of Justice'. *International Organization* 52(01):121-47.
- Alter, K. (2001), *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Baeten, R. og W. Palm (2013), 'The Compatibility of Health Care Capacity Planning Policies with EU Internal Market Rules', i J.W. van de Gronden, E. Szyszczak, U. Neergaard and M. Krajewski, red., *Health Care and EU Law*. The Hague: T.M.C. Asser Press: 389-413.
- Beach, D. og R.B. Pedersen (2013), *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*: University of Michigan Press.
- Blauberger, M. (2012), 'With Luxembourg in mind ... the remaking of national policies in the face of ECJ jurisprudence'. *Journal of European Public Policy* 19(1):109-26.
- Burley, A.-M. og W. Mattli (1993), 'Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration'. *International Organization* 47(01):41-76.
- Conant, L.J. (2002), *Justice Contained, Law and Politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press.
- Dür, A. (2008), 'Measuring Interest Group Influence in the EU. A Note on Methodology'. *European Union Politics* 9(4):559-76.
- George, A.L. og A. Bennett (2005), *Case studies and theory development in the social sciences*: MIT Press.
- Hatzopoulos, V. (2013), 'Actively talking to each other: the Court and the political institutions'. *Judicial activism at the European Court of Justice*, Edward Elgar, Northampton, pp. 102-41.
- Kelemen, R.D. (2008), 'The Americanisation of European law? adversarial legalism a la Europeenne', *European Political Science*, 7(1): 32-42.
- Kelemen, R.D. (2013), 'Judicialisation, Democracy and European Integration', *Representation*, 49(3): 295-308.
- Klüver, H. (2011), 'The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union', *European Union Politics*, 12(4): 483-506.
- March, J.G. (1955), 'An introduction to the theory and measurement of influence', *American Political Science Review*, 49(02): 431-51.
- Martinsen, D.S. (2015), *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Martinsen, D.S. og J. Mayoral Diaz-Asensio (2017), 'A Judicialisation of Healthcare Policies in Denmark and Spain? The Universalist Healthcare Model Meets the European Union', *Comparative European Politics*, 15(3): 414-34.
- Mattli, W. og A.M. Slaughter (1995), 'Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett', *International Organization*, 49(1): 183-90.
- Rasmussen, H. (1986), *On law and policy in the European Court of Justice: a comparative study in judicial policymaking*, Dordrecht: Nijhoff.
- Slepcevic, R. (2009), 'The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits'. *Journal of European Public Policy*, 16(3): 378-94.
- Stein, E. (1981), 'Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution'. *American Journal of International Law*, 75(1): 1-27.
- Stone Sweet, A. (2000), 'Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe', i J. Hayward og E.C. Page, red., *Governing the New Europe*. Cambridge: Polity Press.
- Stone Sweet, A. og T.L. Brunell (2012), 'The European Court of Justice, State Noncompliance, and the Politics of Override', *American Political Science Review*, 106(1): 204-13.
- Wasserfallen, F. (2010), 'The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policymaking in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 17(8): 1128-46.
- Weiler, J. (1991), 'The Transformation of Europe'. *The Yale Law Journal* 100:2403-83.
- Wind, M. (2009), 'When Parliament Comes First-The Danish Concept of Democracy Meets the European Union', *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, 27: 272.

# Histories magt i kommissioner og parlamentarisk politik

Anette Warring, professor, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, Roskilde Universitet, anew@ruc.dk

Artiklen er et sammenlignende casestudie af, hvorvidt, hvordan og med hvilke funktioner historie blev brugt i Socialreformkommissionens (1964-1972) og Velfærdskommissionens (2003-2006) betænkning/rapport samt i folketingsdebatterne om centrale lovforslag, der fulgte i kølvandet på kommissionernes anbefalinger. Teoretisk tages udgangspunkt i en weberiansk forståelse af historie som legitimitetsform og som orienteringsredskab, der forbinder fortolkninger af fortiden med forståelser af nutiden og forventninger til fremtiden. Det konkluderes, at histories magtmæssige funktioner for det første var at legitimere anbefalinger og lovforslag. For det andet spillede fortællingerne, som bandt fortid, nutid og fremtid sammen, en central rolle i konstitueringen af de politiske problemer, som skulle løses. For det tredje definerede fortællingerne det politiske handlerum, som prædetermineret af selve historien. Desuden konkluderes, at kontinuiteten var større end forandringer over tid i kommissionernes og folketingsdebattørernes historiebrug.

## Historie i politik

»Fremtidens velfærd – vores valg« var titlen på Velfærdskommissionens slutrapport, der udkom i 2006. Mere end 35 år tidligere var det også fremtidens sociale trykkesystem, som Socialreformkommissionen aflagt betænkning om. Politikforberedende kommissioner er orienteret mod fremtiden. Men fortiden spillede en vigtig rolle for kommissionernes identifikation af de forhold, der

skulle løses i fremtiden og for udpegningen af retningen for fremtidens politik på feltet. Historie blev brugt til både at konstituere et politisk handlingsimperativ og var med til at forme opfattelsen det politiske handlingsrum.

Mens politisk brug af historie har været genstand for forskningsmæssig interesse, har opmærksomheden om histories rolle i udformning af parlamentarisk politik været sparsom (se dog f.eks. Farbøl, 2017).<sup>1</sup> Det er denne overordnede erkendelsesinteresse, der ligger bag denne artikels sammenlignende casestudie af, hvordan historie blev brugt i Socialreformkommissionens (1964-1972) og Velfærdskommissionens (2003-2006) betænkninger og i folketingsdebatterne om centrale lovforslag, der fulgte i kølvandet på kommissionernes anbefalinger. Kommissioner er valgt, fordi de trods forskelle, hvad angår kommissorium, sammensætning, arbejdsform, strategisk og politisk betydning, har spillet en vigtig rolle i de sidste 100 års lovgivning og altid har indgået i den politiske proces (Christensen o.a., 2009).

Socialreformkommissionen og Velfærdskommissionen er valgt, fordi de hører blandt »de store kommissioner«, fordi de begge fik til opgave at behandle et meget bredt felt af social- og velfærdspolitiske spørgsmål, og fordi

der i tiden mellem de to kommissioner skete ændringer i kommissioners karakter og funktion (Christiansen og Nørgaard, 2009). Jeg har således valgt at prioritere et diakront perspektiv frem for et synkront, selvom det også kunne være interessant at sammenligne historiebrugen i kommissioner inden for forskellige politikområder. Begge de valgte kommissioner gav en lang række anbefalinger, og det er en almindelig vurdering, at mange af Socialreformkommissionens anbefalinger og kun få af Velfærdskommissionens blev vedtaget af Folketinget (Christiansen og Nørgaard, 2009: 49). Det fremgår nedenfor, hvilke følger jeg har valgt og hvorfor.

I artiklen undersøger jeg, hvorvidt, hvordan og med hvilke funktioner historie blev brugt i kommissionernes betænkning og rapport og af Folketingets politiske debattører.

Historie forstås i artiklen, som når nogen bruger noget fortidigt, på en bestemt måde, i en bestemt sammenhæng til et eller andet formål. Historiebrug tjener mange formål, herunder politiske (Jensen 2003; Karlsson 1999). Perspektivet i forskning i politisk historiebrug har overvejende været at undersøge, hvilke interesser og politiske ideologier der styrer aktørers og institutioners historiebrug, at afsløre, hvad der betragtes som misbrug af historie, og at vurdere, hvorvidt der er tale om korrekt historisk viden målt med historievidenskabens alen (Ferro, 2003; MacMillan, 2010). Det er ikke sigtet her. Det er heller ikke, hvad politikerne burde kunne bruge og lære af historie (Szereter, 2011; Neustadt og May, 1986).

I artiklens analyse lægger jeg vægt på historiebrugs magtmæssige betydning på to måder. For det første ser jeg på historiebrugs legitimerende funktion. Det gør jeg med udgangspunkt i en weberiansk forståelse af historie som en bestemt legitimitetsform (Weber, 1978: 212-54; Zander, 2001: 27). Historie og legitimitet er gensidigt afhængige,

fordi forestillinger om fortiden spiller en vigtig rolle for, hvad mennesker identificerer sig med og føler loyalitet over for. For det andet tager jeg teoretisk udgangspunkt i en forståelse af, at historie ikke er lig en foreliggende fortid, men ser fortolkninger af fortiden som uløseligt forbundet med forståelser af nutiden og forventninger til fremtiden (Koselleck, 2007; Jensen, 2003). Historiske fortællinger fungerer som orienteringsredskab i tid, fordi de giver mening til historiske erfaringer og retning for det, som skal komme (Rüsen, 2005; Warring, 2001; Wiklund, 2006). Jeg undersøger derfor, hvorvidt og hvordan historiske fortællinger orienterer politikken og konstruerer en bestemt opfattelse af det politiske handlerum for beslutninger om fremtiden (Ryymin, 2017: 20).

Artiklens vigtigste kildemateriale er Socialreformkommissionens 1. betænkning og Velfærdskommissionens slutrapport samt Folketingets behandlinger af fem lovforslag, som blev vedtaget i kølvandet på kommissionernes anbefalinger, og som specificeres nedenfor. Det indbefatter bemærkninger til lovforslagene, ministrenes fremsættelses-taler, betænkninger og Folketingets 1., 2. og 3. behandlinger. De to kommissioner og Folketingets behandling af tre socialpolitiske love efter Socialreformkommissionen havde afgivet sin første betænkning er tidligere behandlet (Christiansen og Nørgaard, 2009; Petersen, 2009; Plovsing, 1985; Søndergaard, 2009; Madsen, 2006; Petersen o.a. 2012). Men ingen har undersøgt, hvilken rolle brug af historie spillede.

#### **Udviklingen tilsiger ...**

I 1960'erne og 1970'erne var det en udbredt praksis, at politiske reformer blev forberedt i kommissioner sammensat af repræsentanter for politiske partier, organisationer og ministerielle embedsmænd. Det var også tilfældet med Socialreformkommissionen, der blev nedsat med i alt 30 medlemmer af den socialdemokratiske socialminister Kaj Bund-

vad i efteråret 1964. At det skete på baggrund af et initiativ af Venstre og Det konservative Folkeparti et halvt år forinden, understreger den udstrakte politiske konsensus, som kom til at præge kommissionens arbejde. Socialdemokratiet lagde mest vægt på at forbedre de sociale ydelser, de borgerlige på at reformere det sociale hjælpesystems struktur, og der blev afgivet seks mindretalsudtalelser (Socialreformkommissionen 1969: 319-24). Men i al væsentlighed var der udstrakt enighed. Trods de borgerlige partiers og debattørers bekymringer over det stigende skatte-tryk og den voksende offentlige sektor samt advarsler om statslig formynderi og en passiviserende forsørgerkultur havde de fra midten af 1960'erne flyttet sig og gav nu deres opbakning til velfærdsstatslig socialpolitik (Petersen o.a., 2012: 69-162). Kommissionen arbejdede under en økonomisk højkonjunktur med forventninger om forsat høj økonomisk vækst, hvilket var en vigtig forudsætning for den høje grad af grad af enighed også om den væsentlige udbygning af de sociale ordninger, som kommissionen anbefalede.

Socialreformkommissionens opgave var overordnet, »at forberede og afgive betænkning om en samlet reform af det danske tryghedssystems organisatoriske administrative og finansielle struktur og at udarbejde forslag til de lovændringer, der måtte være nødvendige hertil« (Socialreformkommissionen, 1969: 3). Kommissionen blev bemyndiget til at tage de spørgsmål op, den fandt nødvendige, men fik også stillet mere specifikke opgaver, som fx at undersøge muligheder for og at komme med forslag til en forenkling og effektivisering af den sociale administration uden, at det førte til forringelser af den sociale sikring, samt at komme med forslag, der havde øget fokus på forebyggelse, revalidering, tryghed og revalidering. En stor del af analysearbejdet blev udført af Socialforskningsinstituttet, der blev oprettet i 1958. Kommissionen arbejdede i 8 år og afgav sin første betænkning om *Struktur og dagpenge*

i 1969. Det er brugen af historie i denne, der skal analyseres. Kommissionens anden betænkning om *Service og bistand* kom i 1972 og dannede baggrund for bl.a. bistanndslovens vedtagelse i 1974.

Socialreformkommissionens 1. betænkning indledtes med en historisk redegørelse om det sociale hjælpesystems udvikling. Her var tale om en eksplicit tematisering af det fortidige. Redegørelsen var en kronologisk oprensning af fakta om de mange lovtiltag og deres især tekniske grundprincipper fra 1890'erne til slutningen af 1960'erne. I sit indhold var betænkningens historiske afsnit en grundfortælling om kontinuitet i det sociale hjælpesystems grundprincip om offentlig forsørgelse af trængende og om kontinuitet i det sociale systems administrative struktur. Det var en udpræget fremskridtsfortælling om kontinuerlige forbedringer af den offentlige sociale forsørg. Det blev dokumenteret, at der var sket en stærk stigning i de sociale udgifter i forhold til nationalindkomsten fra 8-9 pct. i 1933/34 til 17-18 pct. i 1968/69 (Socialreformkommissionen, 1969: 27). Men det blev ikke tematiseret som et væsentligt og styrende problem (Petersen o.a., 2012: 123). Mere specifikt var det en fortælling om opbygningen af et stadigt mere differentieret servicesystem, hvis foranstaltninger havde ændret sig fra at omfatte skarpt afgrænsede grupper til i princippet at stå til rådighed for hele befolkningen uafhængig af vurdering af den økonomiske trang.

I sin form var det historiske afsnit en fortælling om socialpolitiske love, der naturligt havde fulgt hinanden som perler på en snor. Fremstillingsformen var passiv uden angivelser af aktører eller drivende ideer. »Der indførtes«, »der udvikledes«, »det måtte forekomme helt naturligt«. Effekten var en historisk fortælling om en naturlig og nødvendig kontinuerlig udvikling uden spor af de dybtgående politiske uenigheder, der til tider havde været om socialpolitikken. For-

tiden blev altså fremstillet, som om der ikke havde været flere mulige fremtider at vælge mellem.

Historie var ikke kun tematiseret i betænkningens eksplicitte historiske redegørelse. I dens udredninger af de sociale ydelser og af det sociale systems struktur var historiebruget implicit, men massivt og effektivt tematiseret i skikkelse af »udviklingen«. Det er på denne måde, at historie for alvor spillede en rolle i kommissionens betænkning. »Udviklingen« blev brugt ikke mindre end 91 gange i de 36 siders udredning! Grundfortællingen var, at udviklingen havde ført til en opsplittning i ydelser og i det sociale systems struktur, der ikke længere kunne varetage behovet for sammenhængende og forbyggende social indsats tilpasset den enkelte. Udviklingen krævede en »administrativ samling og udbygget koordination« (Socialreformkommissionen, 1969: 90).

Disse generelle og utidsfæstede historiske udviklingsfortællingers funktion var at identificere nutidige problemer, konstituere et handlingsimperativ og udpege en retning for problemernes fremtidige løsning. Som fremskridtfortællinger om naturlige socialpolitiske forbedringer orienterede de kommissionens forslag i en tilsvarende retning. Fremtidens velfærd ville føje sig ind i den historiske række af forbedringer. Fortællingernes fremstilling af historiske udviklingsprocessers tvingende nødvendighed havde en afpolitiserende funktion og indskrænkede det politiske handlerum for de politiske beslutninger, der skulle tages. I fortiden havde der ikke været alternative fremtider. Det var der heller ikke i dag, hvis forsatte sociale fremskridt skulle sikres.

#### **Kampen om æren for sociale fremskridt**

Det er sjældent helt enkelt at identificere og afgrænse de love, som kan siges at være i direkte forlængelse af kommissioners anbefalinger. Men et godt valg, hvad angår So-

cialreformkommissionen, er lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender 1970, lov om offentlig sygesikring 1971, begge vedtaget under VKR regeringen, og lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel 1972, vedtaget under den socialdemokratiske mindretalsregering. Samme opfattelse fremførte kommissionen selv i dens 2. betænkning (Socialreformkommissionen, 1972: 9). De to førstnævnte love blev vedtaget af et meget stort flertal i Folketinget trods visse uenigheder især om sygekassernes nedlæggelse. Kernen var indførelse af en énstrengt administrativ struktur for det sociale hjælpesystem og indførelse af offentlig sygesikring, der dækkede hele befolkningen og blev administreret kommunalt af hensyn til samordning med andre ydelser og bistand. Et forslag til lov om dagpenge under sygdom var blevet fremsat af socialminister Nathalie Lind (V) i foråret 1970, men nåede ikke at blive færdigbehandlet inden regeringen skiftede. Socialdemokratiet fremsatte et revideret forslag, som endte med at blive vedtaget mod Venstres, Konservatives og Det Radikale Venstres stemmer (Petersen o.a., 2012).

Spillede kommissionens grundfortælling og historiebrug en rolle i den videre politiske lovgivningsproces? Og ændrede historiebruget karakter, når sammenhængen ikke var udredning men politisk debat og vedtagelse af love i Folketinget?

Kommissionens fortælling om, at den historiske udvikling havde nødvendiggjort en forstærket socialpolitisk koordinering, spillede en grundlæggende normativ orienterende og legitimerende rolle, da Folketinget behandlede lovforslagene. Politikerne gentog fortællingen i en stærkt forkortet form, som et statement, i bemærkninger til de tre lovforslag, i ministrenes fremsættelsestaler og i de fleste ordføreres første indlæg under førstebehandlingerne. Den blev fremført som et indiskutabelt faktum og blev ikke genstand for debat. Den framede således debatten, men blev kun

mobiliseret som konkret argument, når der var politisk uenighed.

Spørgsmålet om sygekassernes afskaffelse var et følsomt spørgsmål, Socialdemokratiet var længe fodslæbende og internt uenige (Petersen o.a., 2012: 118-24, 407-10), og i debatten om loven om styrelse af ydelser og loven om offentlig sygesikring henviste regeringspartierne til den historiske udviklings tvingende krav. De anerkendte sygekassernes indsats, »men det er ikke desto mindre nødvendigt, at vi også her ser på fremtidens krav ...«, argumenterede den konservative socialpolitiske ordfører Palle Simonsen (FF, 1970-71: 3417).

Partierne talte ind i kommissionens fremskridtsfortælling, når de begrundede lovforslagene (FF, 1970-71: 2786, 3424, 3418; FF 1971-72: 4600). Det satte oppositionspartierne Venstre, Konservativt Folkeparti og Det Radikale Venstre i en klemme i forbindelse med loven om sygedagpenge, fordi de endte med at stemme imod. Ud over at frame lovforslagene som nødvendige og led i kontinuerlige sociale fremskridt spillede historiske argumenter ikke nogen fremtrædende rolle i Folketingets debatter. Med én undtagelse. Politikerne mobiliserede historie til at legitimere partiets synspunkter og til at delegitimere modstandernes. Et afgørende stridspunkt i debatten var hvem, der historisk havde været mest drivende i at gennemføre de socialpolitiske fremskridt. Alle ville gerne inkluderes i den positive fremskridtsfortælling, men der var ikke enighed om, hvorvidt det var historisk korrekt. På det punkt adskilte den politiske debat i Folketinget sig fra kommissionens aktørløse historiske konsensusfortælling.

Socialreformen i 1933 var det helt gennemgående referencepunkt, når historie blev mobiliseret i den politiske debat. Den fungerede som det centrale erindringssted for sociale fremskridt (Nora, 1996; Warring, 1996: 222-6; Warring, 2003: 12-4). Derfor var det også

omstridt. F.eks. var analogien med socialreformen udgangspunkt for den borgerlige oppositions hovedargument imod loven om sygedagpenge. »Dagpengereformen er af socialministeren i den offentlige debat blevet betegnet som et af de største sociale fremskridt siden Steinckes socialreform. Man bør nok i sandhedens navn føje til »og den dyreste««, fremførte den konservative Palle Simonsen (FF, 1971-72: 4607).

Oppositionen støttede lovens hovedprincipper, men stemte imod, fordi de fandt den for økonomisk risikabel, især pga den fulde afskaffelse af karenstiden. Oppositionen, her repræsenteret af den radikale Valbak, brugte historie til at delegitimere Socialdemokratiets manglende vilje til kompromis ved at henvise til, at Socialdemokratiet aldrig tidligere havde stillet forslag om at ændre karenstidene, selvom det havde besat socialministerposten i godt 40 år ud af de 80 år, der havde været offentlig sygesikring (FF, 1971-72: 6678). Socialdemokratiets modargumentation var også historisk og henviste til, at de borgerlige altid havde haft økonomiske betænkeligheder, når der skulle gennemføres store sociale fremskridt. Arbejdsminister Erling Dinesen trak analogier til debatten om ferieloven i 1930'erne og folkepensionen i 1950'erne, hvor de borgerlige »var fulde af sorte bekymringer over den økonomiske trussel (...) Den gennemførtes alligevel, og landet består jo endnu (...) Folkepensionen blev alligevel gennemført, og alligevel gik landet ikke falit« (FF, 1971-72: 6906).

Venstre, Konservativt Folkeparti og Det Radikale Venstre var tydeligvis utilfredse med, at de ikke kunne være med til at gennemføre den væsentlige socialpolitiske forbedring, som loven om sygedagpenge ved sygdom og fødsel repræsenterede. De anklagede Socialdemokratiet for manglende forhandlingsvilje og beklagede, »at denne reform, som kaldes årets lov, som kaldes den største reform siden Steinckes tid, ikke kan vedtages her i folke-

tinget i enighed«, som venstremanden Robert Christensen sagde (FF, 1970-71: 6664). Det var et brud på en historisk tradition, mente de. Det anerkendte og beklagede socialdemokraterne også, men de havde en anden udlægning af historien.

Statsminister Jens Otto Krag tog helt usædvanligt ordet under 3.-behandlingen, fordi det næsten var »et historisk øjeblik«, at loven kunne vedtages. Han drog en lære af historien med en analogi til folkepensionens indførelse. Først da det havde vist sig, at reformen ville blive vedtaget uden borgerlig støtte, »var der nogle andre, der fik travlt med at komme med på vognen, så kom venstre og konservative, og så fik vi det brede forlig« (FF, 1971-72: 6900). Det var socialdemokraterne, der sammen med de radikale altid havde stået i spidsen for socialpolitiske fremskridt. Det anerkendte oppositionen ikke. Den ville også have del i æren. »Jeg kommer til at sige til statsministeren, at vilje til sociale fremskridt ikke er begrænset til at være til stede hos et snævert flertal, hverken nu eller ved tidligere lejligheder. (...) Venstre har været ganske overordentlig aktiv i dette arbejde«, fremførte Henry Christensen (FF, 1971-72: 6901). Kampen om æren for sociale forbedringer blev et historisk legitimerende argument for partiernes aktuelle stillingtagen til loven om dagpenge.

### **Er der et valg?**

Da Velfærdskommissionen blev nedsat i november 2003 af VK-regeringen, var antallet af politikforberedende kommissioner faldet betydeligt. Det var ikke som i Socialreformkommissionens tid en institutionel norm, men i højere grad regeringers strategiske valg. Derfor var der større variationer i kommissionernes sammensætninger og kommissorier (Christensen o.a., 2009; Christiansen og Nørgaard, 2009). Forspillet til nedsættelsen af Velfærdskommissionen var stærkt debatteret og politiseret. I udgangspunktet var der ikke den store politiske entusiasme for en

kommission. At regeringen alligevel besluttede at nedsætte kommissionen, skal givetvis ses som et kompromis mellem Konservativt Folkeparti, som var mere reformvilligt, og Venstre, som ønskede ro om velfærdspolitikken. Statsminister Anders Fogh Rasmussen understregede et ønske om, at velfærdsreformer skulle gennemføres med bredt flertal (Petersen, 2009).

I Velfærdskommissionens kommissorium blev dens opgaver motiveret i »de betydelige udfordringer«, det danske velfærdsamfund stod over for, »som følge af bl.a. befolkningens ændrede sammensætning«. Kommissionens opgave var at gennemføre dybtgående analyser som grundlag for »en bred og offentlig debat, og som forberedelse af de nødvendige beslutninger«, der skulle sikre velfærdssamfundet og dets finansiering i fremtiden (Kommissorium, 23.9.2003). Den fik to år til arbejdet og arbejdede altså betydeligt hurtigere end Socialreformkommissionen. Antallet af medlemmer var også betydeligt mindre og sammensætningen helt anderledes. Der var ingen repræsentanter for de politiske partier og store organisationer. Den var domineret af faglige eksperter, primært økonomer, og fulgte dermed en generel tendens (Christiansen og Nørgaard, 2009; Petersen, 2009). Kommissionens rapporter herunder slutrapporten *Fremtidens velfærd – vores valg* med 104 anbefalinger blev afgivet i enighed.

Velfærdskommissionen var, som markeret i rapportens titel, i høj grad orienteret mod fremtiden. Men historiske redegørelser og data indgik både i dens nutidsdiagnoser og dannede grundlag for dens fremtidsprognoser og normative mål. Kommissionens 934 siders slutrapport indeholdt ikke som Socialreformkommissionens betænkning en samlet historisk redegørelse. Men historie spillede på en anden måde en afgørende rolle i defineringen af kommissionens normative grundlag for

dens forslag til fremtidige løsninger på velfærdssamfundets udfordringer.

I rapportens rammesættende indledning præsenterede kommissionen en identitetspolitiske fortælling om det danske samfund, som bandt fortid, nutid og fremtid sammen: »Velfærdssamfundet er indrettet i overensstemmelse med de grundlæggende værdier i det danske samfund. (...) Det særlige ved det danske velfærdssystem er, at vi sammen bærer ansvaret for hinanden og i særdeleshed for de svagere grupper og dem med særlige problemer. (...) Vores måde at indrette os på har tjent os godt, og der er stor tilslutning til de brede linjer. Danmark er et af verdens rigeste lande, og forskellen mellem rig og fattig er beskednen. (...) Værdierne er en integreret del af vores samfund og kultur og skal bevares«. Velfærdskommissionen ønskede ikke »at ændre ved de dybereliggende værdier bag det samfund vi har bygget op«. Men »Samfundet er hele tiden under udvikling«, og ligesom det var »blevet opbygget og løbende justeret gennem årene i takt med samfundsudviklingen« var »tilpasninger og justeringer nødvendige« i tide, så »vi bedst kan sikre et velfungerende velfærdssamfund for fremtiden« (Velfærdskommissionen, 2006: 15-7).

Når jeg har citeret så fyldigt, er det, fordi denne erindrings- og identitetspolitiske fortælling havde en helt grundlæggende normativ orienterende og legitimerende funktion for kommissionens forslag. Fortællingen blev gentaget i form af opsummerende korte statements løbende igennem rapporten tilpasset de mange konkrete politiske spørgsmål, som rapporten tematiserede. Den fungerede rammesættende for kommissionens identifikation af udfordringer, og ikke mindst fremede den forslagene. Fortællingen blev fastslået som givet, og den blev ikke debatteret. Den konstituerede et grundlæggende alment handlingsimperativ i kommissionens rapport og rummede store potentialer for følelses-

mæssig identifikation og for opbakning til, at noget måtte gøres.

Historie spillede desuden en væsentlig rolle i at konkretisere kommissionens grundfortællings identifikation af de udfordringer, som det danske velfærdssamfund stod over for: stigende middellevetid, større velstand og deraf følgende ønske om øget fritid og efterspørgsel på serviceydelser, globalisering og tiltagende individualisering (Velfærdskommissionen, 2006: 18-20). Historiske redegørelser for udviklingen indgik i kommissionens behandling af stort set samtlige af de mange, mange samfundspolitiske forhold, den tog op. Et typisk eksempel er den demografiske udvikling, som kommissionen udpegede som den første og mest grundlæggende makroøkonomiske udfordring: »I det følgende beskrives de anvendte antagelser om fremtidige fødsler, udviklingen i dødeligheden og antallet af ud- og indvandrere på basis af en kort beskrivelse af den historiske udvikling« (Velfærdskommissionen, 2006: 91).

Redegørelser for en historisk udvikling på et givet område blev brugt til at gøre status og til at identificere aktuelle problemer. Men i den fremtidsorienterede Velfærdskommission udgjorde de fortrinsvis det historiske grundlag for fremskrivninger og prognostiske diagnoser af problemer, som truede den fremtidige velfærd: »Hvis velfærdsservice og arbejdstid udvikler sig svarende til den historiske trend, forstærkes den trendmæssige forværring af de offentlige finanser betydeligt.« »Med udsigt til flere ældre og stigende levetid er den måde, vi har valgt at indrette vores pensionssystem og førtidige tilbagetrækningsordninger på, ganske enkelt ikke holdbar« (Velfærdskommissionen, 2006: 131, 311).

Historiens vigtigste funktion i Velfærdskommissionens rapport var i fortællingen om, at den historiske udviklings fremskrivning truede fremtidens velfærd. Kommissionen

talte derfor også om, at nogle af dens forslag ville indebære et brud med hidtidige principper. Det gjaldt fx forslaget om indeksering af folkepensions-satsen, som ville være »et brud med en af grundpillerne i det danske velfærdssamfund« (Velfærdskommissionen, 2006: 324). Men det var nødvendigt. »Nødvendig« var et hyppigt anvendt ord i Velfærdskommissionens rapport, dog overgået af »udvikling«, som optrådte over 500 gange.

Velfærdskommissionens historiske redegørelser om »udviklingen« var stort set uden angivelse af konkrete historiske aktører. Rapporten handlede, som angivet i dens titel, om at tilvejebringe et grundlag for »vores valg«. Men det fremgik sjældent af de historiske redegørelser, at der var truffet valg i fortiden på baggrund af givne vilkår og politiske ideer og principper. Ikke mindst undlod den at nævne, at der ofte havde været politiske uenigheder om konkrete velfærdsordninger og om retningen i det danske samfunds velfærdssystem. I Velfærdsrapporten handlede valg mest om enten de data og beregningsmetoder, som kommissionen havde valgt at lægge til grund for sine fremskrivninger. Eller om de valg, befolkningsgrupper, ikke politikere, havde taget i fortiden, og som der måtte tages udgangspunkt i, når kommissionen konsekvensberegne de effekterne af sine forslag. I spørgsmålet om fremtidens kontanthjælp gjaldt det fx de familier, der havde valgt, at kvinden var hjemmegående, eller i forbindelse med fremtidens boligstøtte familiers valg af boligform (Velfærdskommissionen, 2006: 445, 726). Men det var undtagelser.

Det var karakteristisk, at når kommissionen mobiliserede historie på anden vis end som erindrings- og identitetsfortælling eller som data for fremskrivninger, var det typisk på områder, hvor den stillede forslag om ændringer, der kunne forventes at blive mødt med modstand. Det var fx tilfældet i spørgsmålet om brugerbetaling, hvor kommissionen brugte historie til at fremhæve det tilfældige

og irrationelle i, hvilke ydelser der i dag kræver brugerbetaling. Traditionen og argumentet »sådan har det altid været« blev identificeret som en hæmsko for rationel og fornuftig forandring (Velfærdskommissionen, 2006: 809). Et andet eksempel var efterlønsordningen, hvor formålet var at vise, at forudsætningerne for de argumenter, som lå til grund for ordningens indførelse i 1979, havde ændret sig (Velfærdskommissionen, 2006: 383).

### **Den demografiske udviklings tvingende nødvendighed**

Kommissioner har siden 1980'erne spillet en mindre rolle i lovforberedelsen (Christiansen og Nørgaard, 2009). Det er Velfærdskommissionen et eksempel på. Men selv om statsminister Anders Fogh Rasmussen straks efter offentliggørelsen af slutrapporten i december 2005 tog afstand fra de fleste forslag, indgik flere af dens anbefalinger i først regeringens udspil til velfærdsreformer i april 2006 og siden i en bred velfærdsaftale indgået 20. juni 2006 mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre. Forliget blev i første omgang udmøntet i lov om gradvis forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år mv. og i lov om forhøjelse af efterlønsalderen m.v. Hvilken rolle spillede Velfærdskommissionens historiebrug og historiebrug i det hele taget i Folketingets behandling af disse forslag?

Velfærdskommissionen blev stort set ikke nævnt i folketingsdebatterne om de to love. Lovforslagene blev italesat som en udmøntning af velfærdsforliget, ikke kommissionen. Kun den konservative Jakob Aksel Nielsen henviste til, at kommissionen havde »modnet den her sag så godt og grundigt«, at alle partier bortset fra SF og Enhedslisten havde »indset, at der er pindedød nødvendigt, at vi gør noget på tilbagetrækningsområdet« (FF, 2006: 15.11; 16.11.). Men Velfærdskommissionens grundfortælling om, at den historiske udvikling med stigende levealder gjorde det tvingende nødvendigt, at befolkningen i

fremtiden blev længere på arbejdsmarkedet, havde en grundlæggende normativ orienterende og legitimerende funktion i Folketingets behandling af lovforslagene. Den frammede debatten, præfigurerede politikken og indskrænkede det politiske handlerum.

Hans Andersen fra Venstre gentog kommissionens fortælling: »Danskerne lever længere og længere (...) Det skaber risiko for ubalance i den offentlige økonomi på længere sigt (...) Den gradvise forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år (...) er nødvendigt (FF, 2006: 15.11; 16.11.). Samtlige støtter af lovforslagene tog kommissionens grundfortælling som udgangspunktet i deres argumentation. Med Velfærdskommissionens udviklingsfortælling definerede de den eksisterende pensions- og efterlønsordning som en trussel mod fremtidens velfærd. Den demografiske udvikling »krævede«, gjorde det »nødvendigt« og »indlysende« at hæve efterløns- og folkepensionsalderen. Ingen folketingspolitikere diskuterede eller stillede spørgsmål ved Velfærdskommissionens grundfortælling eller problemdefinition. Heller ikke lovforslagernes modstandere, Enhedslisten og SF. »Den demografiske udvikling kræver, at vi får arbejdsstyrken til at være en smule længere tid på arbejdsmarkedet. Det er der 179 folketingsmedlemmer, der er enige om. Det, der er problemet, er, at man laver nogle forringelser for de grupper i samfundet, som ikke har andre muligheder«, argumenterede Ole Sohn (FF, 2006: 15.11.). Oppositionen var enig i diagnosen, men ønskede alternative løsninger.

Derudover spillede historiske argumenter kun en helt marginal rolle i debatten. Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti mobiliserede dog historier om partiernes indsats for at mindske forringelserne af efterlønsordningen. Jytte Andersen gik tilbage til efterlønnens indførelse: »For os Socialdemokrater er efterlønnen hjerteblood. Vi har, siden det lykkedes os sidst i 1970'erne i SV-regerings

tid at få overbevist Venstre om det rigtige i efterlønnen, kæmpet for dens eksistens. Efterlønnen har været under politisk pres altid. Altid har arbejdsgivere og borgerlige partier fundet den for attraktiv. At kunne skalte og valte med den ældre del af arbejdsstyrken har arbejdsgiverne fundet naturligt« (FF, 2006: 15.11). Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet brugte historie, fordi de stod med de største legitimeringsproblemer over for deres vælgere.

### **Histories brug: Legitimering, handlingsimperativ og handlerum**

Socialreform- og Velfærdskommissionerne var grundlæggende orienteret mod at give anbefalinger om fremtidens social- og velfærdspolitik, men de tematiserede i høj grad også fortiden i deres betænkning og rapport. For det første i form af historiske fortællinger. I Socialkommissionens betænkning var det som en indledende kronologisk historisk redegørelse om kontinuerlige fremskridt i det sociale systems udvikling. I Velfærdskommissionens rapport var det som en indledende bred national erindrings- og identitetspolitisk fortælling om det danske velfærdssamfunds værdier, der bandt fortid, nutid og fremtid sammen.

For det andet indgik det historiske implicit i kommissionernes udpegning og beskrivelse af de nutidige problemer, der skulle løses. For Socialreformkommissionens vedkommende var det i skikkelse af en aktørløs fortælling om »udviklingen« i det sociale systems struktur og i de sociale ydelser. Mens det i Velfærdskommissionens rapport var som mere fragmenteret historisk datagrundlag for prognoser for en lang række problemstillinger om fremtidens velfærd. Begge kommissioner forbandt fortid, nutid og fremtid, men fra Socialreformkommissionen til Velfærdskommissionen var der altså sket en vis forskydning til en større vægt på fremtiden. Både forskydningen fra faktuel til identitetspolitisk tematisering af det fortidige

og historiebrugens stærkere orientering mod fremtiden hænger formentlig sammen med lignende generelle forandringer i historiekulturen (Warring, 2003).

Begge kommissioner brugte historie til at identificere aktuelle social- og velfærdspolitiske problemer, at begrunde et behov for nødvendig politisk handling og udpege retningen for disse problemers løsning. For Socialkommissionens vedkommende var det en fortælling om en udvikling, der havde skabt en situation, som forhindrede en forsættelse af de hidtidige kontinuerlige fremskridt. For Velfærdskommissionen var det en fortælling om en dansk velfærdsmodel, som var truet af den historiske udvikling især af fremtidens demografiske sammensætning. Forskellen skyldtes ændret historisk kontekst. Velfærds-samfundets guldalder toppede netop i de år, hvor Socialkommissionen arbejdede. Kommissionernes grundfortællinger legitimerede de forslag, som kommissionerne stillede, og lagde en orienterede retning for deres normative indhold.

Både Socialreformkommissionens og Velfærdskommissionens historiebrug havde den funktion, at de på den ene side skabte et handlingsimperativ om nødvendige forandringer, men på den anden side indskrænkede det politiske handlerum. Det var ikke alene de historiske fortællingers indhold men også deres form, der præfigurerede de politiske forslag og konstituerede det politiske handlerum. Begge kommissioner gjorde brug af passivformer og talte om »udviklingen« i deres historiske redegørelser, der tillige var stort set aktørløse og uden gengivelse af politiske stridigheder og valg, der var truffet i fortiden. Det var deterministiske konsensusfortællinger. Denne historiebrug om en fortid uden alternative fremtider skabte en betydning om kommissionernes forslag og anbefalinger som tvingende nødvendige. Det var mest udtalt i Socialreformkommissionens betænkning. Den rummede en

utvetydig fortælling om kontinuitet mellem fortid, nutid og fremtid. I nogle af de cases, som Velfærdskommissionen anvendte som grundlag for sine økonomiske fremskrivninger, nævnte den forskellige befolkningsgruppers valg, der havde betydning for fremtiden, ligesom den karakteriserede nogle af sine forslag som et brud med hidtidige velfærdsordninger og velfærdssamfundets principper. I sammenligning var dens historiske fremstillingsform mindre deterministisk end Socialkommissionens og levede lidt mere rum til politiske valg, der skulle træffes om nogle af dens konkrete forslag. I dén forstand var der sammenhæng mellem forskelle og ligheder i kommissionernes historiebrug og udpegning af politisk handlerum. Men det var nuancer.

Historie blev også mobiliseret i den politiske proces senere led, Folketingets debatter om lovforslag, der fulgte op på kommissionernes anbefalinger. Selvom der var stor forskel på, i hvilket omfang de politiske partier refererede til hhv. Socialreformkommissionens og Velfærdskommissionens arbejde, blev begge kommissioners grundfortællinger brugt i stærkt forkortet form som politisk argument. Disse narrative forkortelser framede debatten og legitimerede lovforslagene som nødvendige. Historie blev desuden mobiliseret i form af analogier mellem fortid og nutid, men ikke i en grad, som jeg havde forventet på baggrund af, hvor ofte historiske argumenter indgår i offentlig debat om aktuelle politiske uenigheder. Det skyldes måske, at der var udstrakt politisk enighed om lovforslagene. Et ræsonnement der styrkes af det forhold, at konkrete historiske argumenter i højere grad blev anvendt, da Folketinget behandlede loven om dagpenge ved sygdom og fødsel i 1972, som blev vedtaget af et lille flertal, og når politiske partier havde et særligt behov for at legitimere deres stillingtagen.

Histories magtmæssige funktioner i de politiske kommissioner og folketingsdebatter var for det første at legitimere anbefalinger og

lovforslag. For det andet konstituerede fortællingerne, som bandt fortid, nutid og fremtid sammen, de politiske problemer, som skulle løses. For det tredje definerede fortællingerne det politiske handlerum som prædetermineret af selve historien.

Den sammenlignende analyse peger på, at kontinuiteten var større end forandringer over tid i kommissionernes og folketingsdebattørernes historiebrug, både hvad angår kendetegn og funktion. Derimod er antallet af politikforberedende kommissioner blevet færre siden 1980 (Christiansen & Nørgaard, 2009). Heraf kan dog ikke sluttes, at historie spiller en mindre rolle for magten i dagens Danmark. Det er et langt mere komplekst spørgsmål, da historie bruges på mangfoldige måder, af mange forskellige aktører og i mange andre sammenhænge end i kommissioner og folketingsdebatter.

#### Note

1. *Historie og politik. Historiebrug i norsk politik-udformning efter 1945*, redigeret af Teemu Ryymin, udkom da jeg var ved at afslutte denne artikel, og jeg har derfor ikke kunne inddrage dens resultater. Jeg fulgte imidlertid forskningsprojektet i startfasen, og jeg takker for inspirationen.

#### Litteratur

I artiklen anvendes FF som reference til *Folketingets Forhandlinger* og FF som reference til *Folketingstidende*.

- 14.11.2006; 12.12.2006; 14.12.2006 <http://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/159/index.htm>  
15.11.2006; 12.12.2006; 14.12.2006 <http://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/157/index.htm>;  
Christensen, J.G., P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard, red., (2009), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk 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.

- Farbøl, R. (2012), »Kunsten at lægge historien til rette: Anders Fogh Rasmussen og opgøret med den danske udenrigspolitiske tradition«, *TEMP – tidskrift for historie*, 2012 (3): 65-90.  
Ferro, M. (2003), *The Use and Abuse of History. Or how the past is taught to children*, London: Routledge.  
FF. *Folketingets Forhandlinger* 1969-70; 1970-71; 1971-72; 2002-03 [http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/beslutningsforslag\\_oversigtsformat/B118.htm](http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/beslutningsforslag_oversigtsformat/B118.htm);  
FT. *Folketingstidende* 1969-70; 1970-71, 1971-72 til læg A, B og C.  
Jensen, B.E. (2003), *Historie – livsverden og fag*, København: Gyldendal.  
Jensen, B.E. Eric (2010), *Hvad er historie?* København: Akademisk Forlag.  
Karlsson, K.-G. (1999), *Historia som vapen: Historiebrug och Sovjetunionens upplösning 1985-1995*, Stockholm: Natur och Kultur.  
Koselleck, R. (2007). »'Erfaringsrum' og 'forventningshorisont' – to historiske kategorier«, i J. Busck, J. Nevers og N. Olsen, red., *Begreber, tid og erfaring. En tekstsamling*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 27-56.  
MacMillan, M. (2010), *The Use and Abuses of History*, London: Profile Books.  
Madsen, H. (2006), *For velfærdens skyld? En analyse af de danske debatter om velfærdsstat og medlemskab af EF*. Ph.d.-afhandling, Syddansk Universitet.  
Neustadt, R.E. og E.R. May (1986), *Thinking in Time. The Uses of History for Decision-Makers*, New York: The Free Press.  
Nora, P. (1996), »General introduction: between memory and history«, i P. Nora, red., *Realms of Memory*, vol. I. New York: Columbia University Press, pp. 1-20.  
Petersen, J.H. (2009), »Velfærdskommissionen« 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. 117-42.  
Petersen, J.H., K. Petersen og N.F. Christiansen (2012), *Dansk Velfærdshistorie. Bd. IV. Velfærdsstatens storhedstid. Perioden 1956-1973*, Odense: Syddanske Universitetsforlag.  
Plovings, J. (1985), »Socialreformens idealer og praksis«, *Politica*, 17(4): 502-20.  
Rüsen, J. (2005), *History. Narration – Interpretation – Orientation*, New York: Berghahn Books.  
Ryymin, T. red. (2017), *Historie og politik. Historie-*

- bruk i norsk politikutforming etter 1945, Oslo: Universitetsforlaget.
- Socialreformkommissionen (1969), *1. Betænkning. Det sociale tryghedssystem. Struktur og dagpenge*, København: J.H. Schultz Bogtrykkeri.
- Szereter, S. (2011), »History and Public Policy«, i J. Bate, red., *The Public Value of Humanities*, London : Bloomsbury Academic, pp. 219-31.
- Søndergaard, J. (2009), »Socialkommissionen«, 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. 73-90.
- Velfærdskommissionen (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg*, Finansministeriet.
- Warring, A. (2003), »Erindringsfællesskab og erindringspolitik som magtvilkår og magtmiddel«, i P.M. Christiansen og L. Tøgeby, red., *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 33-43.
- Warring, A. (2004), *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejring gennem 150 år*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Warring, A. (2011), »Erindring og historiebrug. Introduktion til et forskningsfelt«, *TEMP – tidsskrift for historie*, (1-2): 6-35.
- Weber, M. (1978), *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Wiklund, M. (2006), *I det modernas landskap. Historisk orientering och historiska berättelser om det moderna Sverige mellan 1960 och 1990*, Stockholm/Steghag: Symposion.
- Zander, U.f (2001), *Fornstora dagar, moderna tider. Bruk af och debatter om svensk historia från sekelskifte till sekelskifte*, Lund: Nordic Academic Press.

# Globalisering og stigende økonomisk ulighed – økonomi eller politik?

Jørgen Goul Andersen, professor, Institut for Statskundskab,  
Aalborg Universitet, goul@dps.aau.dk

Tidligere var uligheden i Danmark beskeden, og der var ikke spor af den globalisering, der angiveligt sætter ligheden under strukturelt pres. Men hvordan er det gået siden Magtudredningens tid, og kan man stadig konkludere, at det er politiske beslutninger mere end strukturelle kræfter, der bestemmer udviklingen? Iflg. OECD er Danmark stadig det fjerdemindst ulige land, målt ved gini-koefficienter, men uligheden er steget væsentligt. Mht. relativ fattigdom ligger Danmark i bund iflg. OECD, men nationale tal viser en fordobling, både ud fra en bred og en snæver definition. Modsat tidligere skyldes højere ulighed også stigende lønlighed *før* skat – både i bunden og i toppen. Aktieindkomster har også fået større vægt og bidrager til uligheden. Skatte- og velfærdspolitik spiller dog fortsat hovedrollen. Afstanden i marginalskat mellem top og bund er skrumpet markant, og næst efter Ungarn har Danmark haft OECD's største sænkning af skatten på arbejde for en højtlønnet siden 2000.

Økonomisk ulighed har altid stået centralt i diskussionen om magt og demokrati. Det gælder både i toppen og bunden. Koncentration af økonomisk magt i toppen kan give stærke særinteresser en uforholdsmæssig indflydelse. Og i bunden er manglende ressourcer ofte ensbetydende med ringe politiske deltagelse. Det giver i sin tur mindre politisk indflydelse, og derfor har man også talt om den sociale og politiske uligheds onde cirkel.

I Danmark blev dette dog tidligt brudt af en bred folkelig mobilisering blandt bønder og arbejdere, der kunne kompensere for den individuelle ressourcetsvaghed. Det gav en politik, der sikrede en mere ligelig fordeling af ressourcerne. Dansk politik har traditionelt været fattig på teori, men i praksis fulgte man efter 2. verdenskrig en kurs, der lagde sig ret tæt op ad T.H. Marshall's (1950) tanker om socialt medborgerskab: Gennem sociale rettigheder skulle man realisere idealet om alles lige deltagelse i politik og samfundsliv. Uligheden og fattigdommen aftog, i hvert fald frem til 1980'erne og 1990'erne.

På Magtudredningens tid taltes der imidlertid om tendenser til stigende ulighed og om opsplitning i et over-Danmark og et under-Danmark. Nogle pegede på den teknologiske udvikling som udfordringen (Det Økonomiske Råd, 2001: Kapitel 3; Rasmussen og Andersen, 2002), andre på globaliseringen. *OECD Jobs Study* (1994) anførte, at globaliseringen ville stille de europæiske lande over for et dilemma mellem lighed og beskæftigelse: Høje mindstelønninger satte beskæftigelsen for de kortuddannede under pres pga. konkurrencen fra lavtlønslande. Enten måtte man acceptere en høj strukturel ledighed eller en lavere mindsteløn.

Empiriske analyser manede dog til besindelse: Trods høje mindstelønninger led de skandinaviske lande hverken under ekstraordinær *skill bias* i ledighed/beskæftigelse eller høj langtidsledighed – tværtimod (Goul Andersen, 2003: 73-8). Ydermere skyldtes den øjensynlige stigning i uligheden i Danmark næsten udelukkende forhold vedrørende bolig. Højere boligpriser resulterede i en højere *beregnet* (imputeret) indkomst i form af lejeværdi af egen bolig. Den lægges til indkomsten som positiv kapitalindkomst. Valgte man at se bort fra lejeværdien – som enkelte lande gør – var der ikke tendens til større indkomstulighed (Det Økonomiske Råd, 2001: 127; Finansministeriet, 2002: 48). Den markedsskabte ulighed (fx i løn før skat) – lå næsten stille. Konklusionen var, at uligheden ikke kommer »udefra«, men mest afhænger af beslutninger på Christiansborg. Det syntes bekræftet frem til finanskrisen: Omfordelingen over skatter og offentlige ydelser blev af politiske grunde lidt mindre, men det blev neutraliseret af lavere ulighed i bruttoindkomster pga. højere beskæftigelse. Den *målte* ulighed var navnlig steget pga. lavere rente og højere lejeværdi af egen bolig (Goul Andersen, 2012; De Økonomiske Råd, 2011).

Siden er det globale billede skærpet. Over 30 år har vi set en støt stigende ulighed i de rige lande. Der lyder også nye toner fra OECD, IMF og Verdensbanken – både af *sociale* grunde og pga. bekymring for økonomiske sideeffekter. Alle tidligere anbefalinger er ikke kasseret, men der opfordres til større opmærksomhed på fordelingseffekterne. OECD har behandlet problemet i tre store værker: Først i *Growing Unequal* (2008), der dokumenterede den stigende ulighed. Dernæst i *Divided we Stand* (2011), der afprøvede forskellige forklaringer. Og senest i *In it Together: Why Less Inequality Benefits All* (2015). Titlerne illustrerer bekymringen og den højere prioritering.

Ud over den traditionelle interesse for *bunden* af indkomstfordelingen har ny forskning også sat fokus på, hvad der sker i *toppen*. Piketty (2014) vakte international opmærksomhed med advarslen om, at det 20. århundredes lighed kunne være en kort undtagelse. I USA tilegnede de 10 pct. rigeste sig 94 pct. af den *samlede* fremgang i realindkomst i det amerikanske samfund fra 1980 til 2008 (De Økonomiske Råd, 2011), og for store grupper har realindkomsten stagneret siden 1970'erne. Politologerne Hacker og Pierson (2011) fandt, at koncentrationen af velstand i toppen skulle forklares politisk: Kapitalbesidderne i USA udnytter deres økonomiske magt politisk.

Tendensen til, at toppen stikker af, kendes også fra Danmark. Det gælder især den øverste procent, men også de øverste ti procent under ét (De Økonomiske Råd, 2016: 215). Komparativt er det dog i småtingsafdelingen. Danmark er et af de lande, der *ikke* bekræfter Pikketys scenario (Atkinson og Søgaard, 2016). Men hvordan er det gået med uligheden i Danmark siden Magtudredningens tid? Og hvad ligger bag? Kan man stadig konkludere, at det er politiske beslutninger og ikke udefra kommende kræfter som globaliseringen, der bestemmer udviklingen?

En række forklaringsmuligheder er undersøgt i OECD's *Divided we Stand* (2011). De kan testes via regressionsanalyser af data på landeniveau – er der f.eks. større ulighed i de lande, der er mest globaliserede? Skavanken er dog, at resultaterne ikke altid kan overføres til et konkret land som Danmark. Det kan også være svært at præcisere de mellemliggende mekanismer: Er det objektivt problem-pres, eller er det politiske valg? Policy-læring har været foreslået som mellemkommende mekanisme (Jahn, 2006; van Kersbergen og Vis, 2014: 126-27). Det kan forekomme plausibelt, men så afskriver man sig fra at spørge, om forklaringen er strukturelt pres eller politiske valg. Alternativt kan man gå nærmere

ind i den danske case og diskutere, om der er et udefra kommende pres.

Udviklingen undersøges dog i komparativt perspektiv. Ikke med vægt på variationer i uafhængige variable, men med vægt på lighederne: Globalisering og teknologisk udvikling påvirker alle lande, og findes drivkraften i sådanne eksogene faktorer, skulle vi forvente en *nogenlunde parallel og jævnt fremadskridende* udvikling i den underliggende ulighed på markedet. Idealtypisk afspejles det gradvist i gini-koefficienter og andre mål for fordelingen af *disponible* indkomster. Idealtypen for *politiske* forklaringer er derimod pludselige udsving i fordelingen af disponible indkomster (der kan relateres til politiske indgreb) – *uden* underliggende tendens i uligheden på markedet.

Naturligvis er grænsen ikke så skarp – politiske tiltag kan være gradvise, og indkomster før skat er ikke fri for politisk påvirkning. Pladsen tillader ikke diskussion af sådanne nuancer, men som grov ledetråd synes opdelingen forsvarlig. Det har også den fordel, at globalisering og teknologi kan ses *under ét* som *eksogene* kræfter (sammen med evt. andre strukturelle kræfter): De konvergerer i deres implikationer.

Som nævnt godtgør en sammenhæng på landniveau mellem globalisering og ulighed ikke nødvendigvis, at globaliseringen er drivkraft bag stigende ulighed i Danmark. Det kunne i stedet skærpe interessen for, hvorfor sådanne kræfter *ikke* slår igennem i Danmark. Det gælder også den modsatte vej: Selvom globalisering og ulighed generelt ikke følges ad, udelukker det ikke *principielt*, at Danmark kunne være underlagt et globaliseringspres. Men det retter større opmærksomhed mod evt. andre eksogene eller institutionelle faktorer.

Nedenfor beskrives først uligheden i komparativt og historisk perspektiv. Hvordan passer

Danmark ind i det generelle billede af uligheden i OECD-landene – og skrider denne jævnt frem? Dernæst ser vi på indikatorer for uligheden i markedet. Videre drøftes centrale danske reformer og forsøg på at estimere ulighedseffekter heraf. Endelig diskuteres en tredje forklaring ved siden af de strukturelle og politiske, nemlig metodiske problemer mht. lejeværdi af egen bolig. På den baggrund drages der en samlet konklusion.

### **Hvordan står det til med ulighed og fattigdom, og hvordan er det gået?**

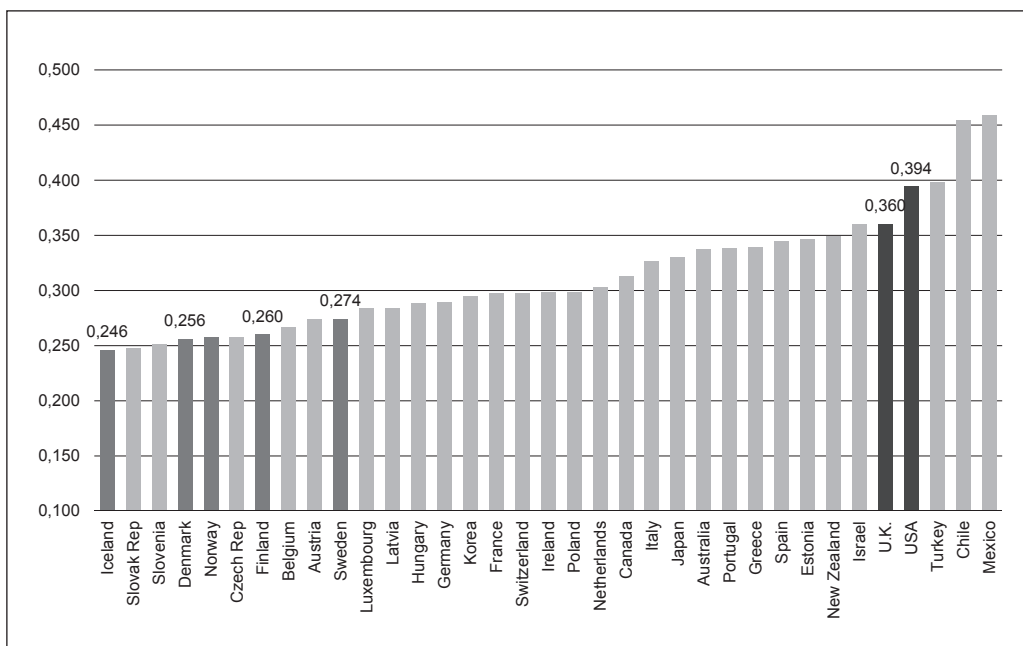
Selvom uligheden er blevet større, er Danmark stadig blandt de mest lige lande i verden. Iflg. OECD's opgørelse af gini-koefficienter for 2014 ligger Danmark på en fjerdeplads, jf. figur 1.

Historien er nogenlunde den samme, når det drejer sig om relativ fattigdom, målt ved andelen, der har mindre end 50 pct. af medianindkomsten. Her har Danmark iflg. OECD den laveste andel i 2014, og nordiske lande udfylder fire af de seks første pladser. Mest markant skiller Norden sig ud på børnefattigdom (jf. også Esping-Andersen, 2017). Her indtager de nordiske lande fem af de første seks pladser (Bilag, Figur A1 og A2).

Selvom de nordiske lande fortsat er blandt de mest lige, er uligheden også tiltaget her. Ifølge OECD er gini-koefficienten i Danmark steget fra 21.5 i 1995 til 25.6 i 2015, jf. Tabel 1.<sup>1</sup> Udviklingen i Finland ligner Danmark, mens Sverige er det land, hvor uligheden er steget mest. I Norge er der ingen klar trend, og Island har som det eneste OECD-land klart mindsket uligheden siden 00'erne.

Tallene viser, at udviklingen ofte sker i ryk, jf. tabel 1. Det klareste eksempel er Storbritannien, der gik fra en »skandinavisk« ulighed i 1975 til at nærme sig USA efter 1990. I Sverige og Finland steg gini kraftigt fra 1995 til 2000 efter den dybe krise, og i Sverige steg gini igen 3½ point 2005-2010. I Tyskland steg

Figur 1: Ulighed i OECD-lande, målt med gini-koefficienter. 2014 eller seneste år\*)



\*) De fleste tal refererer til 2014, enkelte til 2011-2012-2013.

Anm.: Gini-koefficienten er beregnet efter skat og overførsler. Indkomsten er ækvivaliseret, dvs. at husstandsindkomsten ikke blot divideres igennem med antallet af personer; der justeres for stordriftsfordele ved hjælp af en såkaldt ækvivalensskala. Gini-koefficienten varierer mellem 0 (alle har det samme) og 1 (én person har al indkomst i samfundet). Ofte præsenteres skalaen som en skala fra 0 til 100.

Kilde: *OECD Income distribution and poverty by country*, læst fra stats.oecd.org, 20.8.2017.

Tabel 1: Gini-koefficienter for Danmark og udvalgte lande, 1975-2015

	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Sverige	21.2	19.8	20.9	21.1	24.3	23.4	26.9	27.4
Danmark	-	22.1	22.6	21.5	22.7	23.2	25.2	25.6
Finland	-	20.9	21.5	22.0	25.4	26.5	26.4	26.0
Norge	-	22.2	-	24.3	26.1	28.5	24.9	25.7
Island	-	-	-	-	-	27.3	24.9	24.6
Holland	26.3	27.2	29.2	29.7	29.2	28.4	28.3	30.3
Tyskland	-	25.1	25.6	26.6	26.4	29.7	29.1	28.9
Frankrig	-	-	-	27.7	28.7	28.8	30.3	29.7
Storbritannien	26.9	30.9	35.5	33.7	35.2	35.9	35.1	36.0
USA	-	-	-	36.1	35.7	38.0	38.0	39.0

Kilde: Som Figur 1.

gini 3.3 point fra 2000 til 2005. I Danmark skete den største stigning 2005-2010. Alt i alt sker mange ændringer hurtigt og ikke synkront fra land til land – modsat konjunkturer og eksogene faktorer såsom globaliseringen. Det kan ses som et første indicium for politiske faktorerens rolle. Det britiske »systemskifte« fra 1975 til 1990 kan delvist tilskrives »Thatcher-revolutionen«, og det er ikke svært at finde plausible forklaringer på andre landes »spring« i uligheden.

En tilsvarende opgørelse for andelen af relativt fattige (under 50 pct. af medianindkomsten) viser også en stigning i Norden, men især for Sverige, hvor andelen er steget fra 3-4 pct. indtil 1995 til knap 10 pct. i dag (Bilag, Tabel A1). Stigningen er iflg. OECD beskeden i Danmark, men her fortæller alle danske opgørelser noget andet. Regeringen – der omtaler »relativt fattige« som »lavindkomstgruppen« – rapporterer en stigning fra lavpunktet 3.3 pct. i 1995 til godt 7 pct. i 2015 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 114). Danmarks Statistik (2016: 86) – der følger EU-betegnelsen »risk of poverty« – viser en stigning fra 4.5 til 7.6 pct. Meget af stigningen skyldes dog et markant større antal studerende. Holdes studerende ude, er andelen af fattige – og stigningen – mindre. Men der noteres stadig en fordobling fra 2 pct. i 1995 til 4 pct. i 2008, hvorefter andelen falder og derefter stiger igen (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 114). Samme tendens ses for den snævre fattigdomsdefinition (fattig tre år i træk, ikke i husstand med studerende, ikke formuende), der skyldes Ekspertudvalget om Fattigdom (2013). Her steg antallet fra 19.000 i 2002-03 til knap 45.000 i 2015 (Juul, 2017; De Økonomiske Råd, 2016: 216) – vel at mærke *før* (gen-) indførelsen af introduktionsydelse og kontanthjælpsloft.

### **Den markedsbestemte ulighed**

Hvad ligger så bag den stigende ulighed? Er det »udefra« kommende faktorer – eller politiske beslutninger? Globalisering og *skill-*

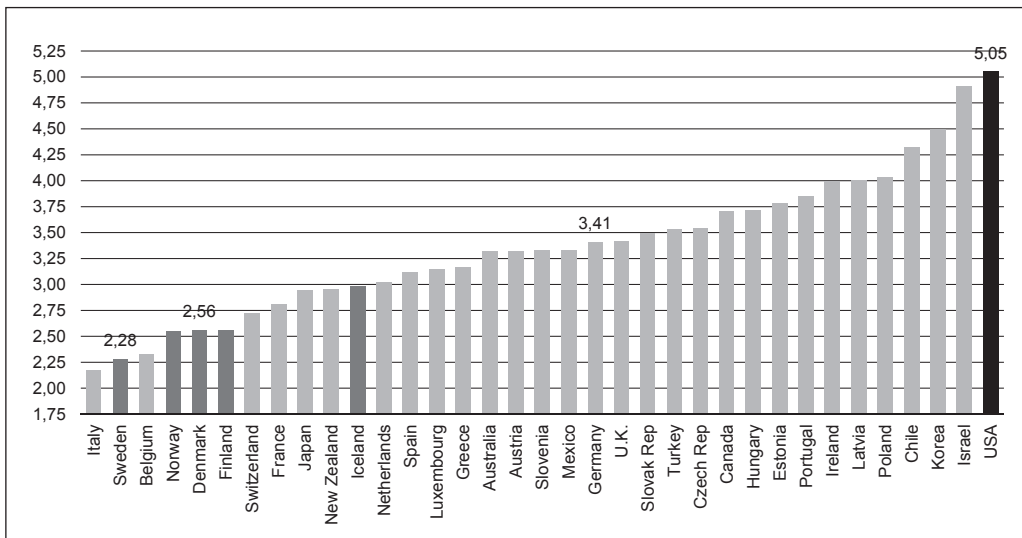
*biased technological change*, altså at udviklingen er til specielt ugunst for de lavt uddannede, er klassiske forklaringer. De er svære at skille ad, men den fælles implikation er, at uligheden stiger pga. større markedsbestemt ulighed *før* skat og overførsler. Det kan velfærdsstaten modificere, men kun indtil en vis grænse. For 15 år siden var markedsuligheden i Danmark stabil, men det kan have ændret sig.

Spørgsmålet er så, hvordan man skal gøre det op. Man kunne basere sig på erhvervsindkomst for alle borgere, der har en sådan. Mens dels afhænger sådanne tal af ledigheden, dels »forurenes« tallene af studerende med lønnet arbejde. Vi bruger i stedet OECD's opgørelser af lønindkomst for fuldtidsbeskæftigede. Her er skavanken, at selvstændige er ude, og at man ikke kan opfange ufrivillig deltidsbeskæftigelse, jf. prækariatsdiskussionen. Men det forstyrrer næppe de nordiske tal.

Figur 2 viser P90/P10 ratioen, dvs. forholdet mellem bruttolønnen for den 90. percentil og den 10. percentil. Her ligger de nordiske lande i bund – sammen med Italien, Belgien og Schweiz. I Sverige tjener en person 10 procent fra toppen kun 2.28 gange mere end en person 10 pct. fra bunden. I USA tjener den højtlønnede 5.05 gange så meget. Danmark ligger med en ratio på 2.56 tæt på Sverige. Tyskland og Storbritannien ligger klart højere – og på linje (ratio 3.4).

Lønforskellene kan enten være koncentreret i toppen, så de højtlønnede stikker af – eller i bunden, så de lavtlønnede sækker bagud. Det kan man belyse ved at se på hhv. P90/P50- og P50/P10-ratioen. Når det gælder det første, skiller Italien, Norge og Sverige sig ud, med værdier på 1.52-1.67. Danmark, Island og Finland følger lige efter, med værdier omkring 1.75 – men afstanden til Tyskland (1.82) er beskeden. Nok er lønnen til topledere i de største firmaer eksploderet, og nok har det dryppet nedad, men ikke særligt massivt.

Figur 2: Lønspredning for fuldtidsbeskæftigede. P90/P10 ratio. 2016 eller seneste år



Kilde: www.stats.oecd.org (Decile ratios of gross earnings – baseret på Labour Force Survey).

I USA (ratio 2.41) er det derimod tydeligt, at toppen stikker af (Bilag, Figur A3).

Globaliseringsargumentet henviser navnlig til, at mindstelønnen kommer under pres. Men når vi ser på de lavest lønnede 10 pct. i forhold til medianen, finder vi Sverige, Finland og Danmark som de mest lige med P50/P10-ratios mellem 1.36 og 1.46 (Bilag, Figur A4). Lavtlønsproblemerne i Norden er små. På dette punkt er Tyskland til gengæld mere ulige end Storbritannien (1.87 mod 1.74) – og ikke overraskende finder vi endnu engang USA i toppen (2.10).<sup>2</sup> Både når det gælder toppen og bunden, kan vi konstatere, at Norden er kendetegnet ved mindre lønspredning end de fleste andre europæiske lande.

#### Udviklingen i den markedsbestemte ulighed

Hvor meget har det så ændret sig over tid? I USA steg P90/P10 ratioen næsten uafbrudt fra 3.66 i 1973 til 5.04 i 2015 (Bilag, Figur A5). Sådan er billedet dog langtfra overalt. I

Storbritannien, Sverige og Finland, der også har data for hele perioden, er de seneste tal næsten som i 1970'erne. Isoleret set for perioden efter 2000 har der været en stigning i Holland og Tyskland, men ikke i Storbritannien og Frankrig. Også de nordiske lande adskiller sig. Siden 2000 har uligheden været faldende i Island, uændret i Sverige og stigende i Norge, Finland og Danmark. For Danmark er ratioen steget fra 2.36 i 2002 til 2.56 i 2015.

Spørgsmålet er så, om ændringerne skyldes, at toppen stikker af – eller at bunden falder ud (jf globaliseringsargumentet). At toppen stikker af, er kun udtalt i USA, hvor P90/P50 ratioen er steget fra 1.90 i 1973 til 2.41 i 2016 (Bilag, Figur A6). I Norden er stigningen fraværende eller behersket – i Danmark steg P90/P50 ratioen fra 1.68 i 2002 til 1.75 i 2015. Når det gælder bunden, er det svært at læse et generelt globaliseringspres mod lavtlønnede ind i OECD-tallene. Selv i USA har P50/P10-ratioen næsten stået stille

siden midten af 1990'erne (fluktuationer mellem 2.05 og 2.15, jf. bilag, Figur A7), og i Storbritannien er der endda sket et lille fald – fra ca. 1.85 til 1.75). Sverige viser ingen ændring (fluktuationer 1.35-1.40), mens uligheden er øget i Norge (fra ca. 1.45 til 1.65) og mindsket i Island (fra knap 1.85 til godt 1.65). Gennemsnitligt er der ingen ændring på tværs af landene.

I Danmark er P50/P10 steget svagt, fra 1.41 i 2002 til 1.46 i 2015, og noget lignende gælder P90/P50-ratioen. Tendenserne både i top og bund bekræftes af Pedersen (2017), der har analyseret udviklingen for en afgrænset gruppe, nemlig danske 30-59-årige mænd, der er lønmodtagere i den private sektor. Hvad angår timelønnen, er stigningen størst for den højeste kvartil – og mindst for den lavest lønnede kvartil i perioden 1997-2013, men navnlig efter krisen i 2009. Et lignende billede tegner sig for P90/P10-ratioen for årsindkomster, der er steget fra 2.4 i 1980 til 2.9 i 2013. Pedersens (2017) konklusion er, at lønforskellene over en bred front er øget – ikke dramatisk, men synligt. Indkomststatistikken fra Danmarks Statistik (2016) viser samme tendens.

At bunden ikke kan følge med, er det vanskeligste at forklare. Globaliseringsargumentet svækkes af, at tendensen ikke genfindes generelt. Desuden viser Pedersen (2017), at P90/P10-ratioen også stiger *inden for* gruppen af ufaglærte – endda mere end i gruppen med erhvervsuddannelse/ videregående uddannelse. Pedersen (2017) diskuterer også ændringer i arbejdstiden som mulig forklaring. Men det svækkes af, at ulighedstendensen genfindes både for timelønninger og for OECD-tallenes fuldtidsbeskæftigede. Videre kunne man forestille sig en effekt af arbejdskraftindvandring, andre institutionelle forskelle (mere decentrale lønforhandlinger?) – eller konjunkturelle faktorer.

Vi skal ikke gisne om forklaringen. Det er

dog svært at forestille sig, at globalisering eller teknologi skulle være drivkraften, når tendensen ikke går igen i Sverige, Finland, Holland, Belgien, Frankrig eller Storbritannien. Men det kan ikke længere konkluderes, at eksogene kræfter er uden betydning. Uligheden – også i bunden – er steget ud over, hvad skatter og offentlige ydelser betinger.

### Velfærds- og skattereformer

Indkomsten efter offentlige ydelser og skat tegner dog et mere graverende billede. I perioden 2000-2013 har de nederste 20 pct., målt på ækvivalerede indkomster, kun haft en gennemsnitlig årlig realindkomstfremgang på 0.5 pct. For de tre efterfølgende femtedele er fremgangen hhv. 1.0, 1.2 og 1.4 pct. Og for den højeste femtedel er stigningen 1.9 pct. (Danmarks Statistik, 2016). Det afspejler, at uligheden også påvirkes af velfærds- og skattereformer. Indtil 1990'erne bidrog velfærdsreformer til lighed og tryghed, og i 1990 kom satsreguleringen af overførselsindkomster i forhold til lønudviklingen i den private sektor. Satsreguleringen er internationalt enestående og bestod politisk uantastet fra 1990 indtil 2012-skattereformen, hvor en forringelse indgik som medfinansiering af skattelettelser (dette indfases først fra 2016 og kan ikke aflæses i tallene her).

Efter 2000 har mange reformer indeholdt økonomiske forringelser. Det erklærede mål har været at øge arbejdsudbuddet. Dagpengesystemet blev strammet op allerede i 1990'erne, men den største ændring var »genopretningspakken« i maj 2010, der fordoblede optjeningskravet og halverede dagpengeperioden. Det fik mange til at falde ud af dagpengesystemet, så de måtte klare sig på kontanthjælp – eller som »selvforsørgende ledige« uden offentlig bistand. I 2013 blev adgangen til førtidspension strammet radikalt, hvilket halverede antallet af tildelinger – og sendte flere på arbejdsprøvning med ydelse på kontanthjælpsniveau. Samtidig blev fleksjobordningen forringet. Kontanthjælpen er

reduceret for de unge i flere omgange – senest for unge op til 30 år. Af særlig betydning for fattigdommen var indførelsen af starthjælp for nyankomne indvandrere i 2002. Den blev afskaffet i 2011, men genindført som integrationsydelse i 2015 – og denne gang ikke kun for nyankomne. Tilsvarende blev et kontanthjælpsloft indført i 2002, afskaffet i 2011 og genindført i 2016. Vi mangler endnu at se effekterne, men antallet af fattige må uvægerligt stige.

Som sagt har det erklærede mål været at få flere i arbejde. I den udstrækning, det lykkes, kan det bidrage til mindsket ulighed. OECD (2011) pointerer, at indirekte effekter via beskæftigelsen ofte kan neutralisere effekt på uligheden. I Danmark synes beskæftigelses-effekterne af fx starthjælpen og afkortningen af dagpengeperioden dog for små hertil (Huynh o.a., 2007; Andersen o.a., 2012; Rosholm og Vejlin, 2007; Andersen, 2016; Jonassen, 2014; Hermansen, 2014).

Når det gælder skattereformerne – næsten alle indført under mottoet »make work pay« – er der beregnet effekter på uligheden. Der har været mange skattereformer:

- Skattereformen 1987 (bredt forlig i 1985). Lavere værdi af rentefradraget og sænkning af højeste marginalskat fra 73 til 68 pct.
- Skattereformen 1994 (vedtaget af regeringspartierne i 1993). Sænkning af højeste marginalskat til 63 pct. og af marginalskatte på alle niveauer i forhold til udlandet.
- »Pinsepakken« 1998 (SR-reg. + SF og EL). Lavere rentefradragsværdi, lavere bundskat og højere grænse for mellemskat. Finanspolitisk stramning.
- Skattereformen 2003/04 (»Lavere skat på arbejdsindkomst«, vedtaget af VK+O). Indførte beskæftigelsesfradrag (med loft) samt højere mellemskattegrænse. Finanspolitisk lempelse.

- Skattereformen 2007 (»Lavere skat på arbejde«, vedtaget af VK+O). Mellemskattegrænse hævet til topskattegrænse, højere topskattegrænse, højere beskæftigelsesfradrag.
- Skattereformen 2009 (»forårspakke 2.0«, vedtaget af VK+O). Afskaffelse af mellemskat, højere topskattegrænse, lavere bundskat, reduceret rentefradrag. Højeste marginalskat sænket til 56 pct.
- Skattereformen 2012 (SRF-reg., V og K). Højere beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse.

Regnes 2003/04 som én reform, er der gennemført syv store skattereformer på kun 30 år, hvortil kommer (forhandlinger om) en ottende i 2017-18. Heri er fx ikke medregnet afskaffelsen af formueskatten i 1996, diverse nedsættelser af selskabsskatten, skattestoppet fra 2001, skatteforlig om boligskatterne 2007 og 2016, eller forhøjelser af el-afgiften i 1990'erne. El-afgiften er stærkt regressiv, men påvirker ikke den *målte* ulighed, fordi afgifter ikke indgår i beregningen af disponibel indkomst, der ligger til grund for beregning af gini-koefficienter og relativ fattigdom.

Omdrejningspunktet har været at sænke marginalskatteprocenterne og hæve indkomstgrænserne for mellem- og topskat. I 2009 faldt mellemskatten helt bort. I 2003 indførtes beskæftigelsesfradrag (med loft) og dermed de facto en ny, lidt lavere bundskat for beskæftigede. Generelt er det blevet vanskeligere at gøre reformerne fordelingsneutrale; tidligere kunne man reducere fradrag, som især kom højindkomstgrupper til gode. Indkomstskatter – selv proportionale skatter i bunden – er mere omfordelende end andre skatter. Blandt de beskæftigede omfordeler beskæftigelsesfradraget til gavn for de lavtlønnede, men det øger skellet mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede. Det er den tilstræbte incitamentstruktur – og så er uligheden set som acceptabel sideeffekt.

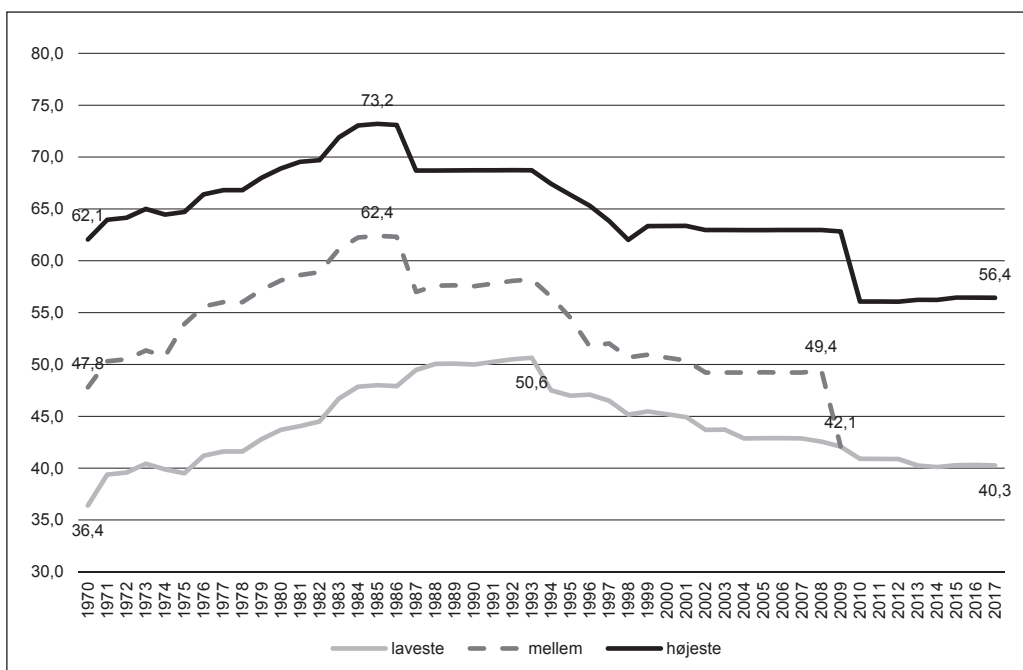
Den samlede effekt er stor. Figur 3 viser marginalskatten på bund-, top- og mellemniveau, en tredeling, der med ændringer er gået igen siden 1970'erne. Den højeste skatteprocent steg til 73 pct. i 1984-1986, hvor mellem-skatten nåede 62 pct. Bundskatten toppede i 1993, med knap 51 pct. for en gennemsnitskommune (inklusive kirkeskat).

Skatteprocenterne er dog kun den ene del af historien. Den anden er de hævede skattegrænser. Vi kan som illustration deflatere grænserne med forbrugerpristallet (Bilag, Figur A8). Mellemskattegrænsen satte i 1994 ind så tidligt, at næsten alle fuldtidsbeskæftigede var omfattet. I 00'erne hævedes grænsen dramatisk, hvorefter mellemskatten helt faldt bort. Også topskatten satte ind stadig tidligere indtil slutningen af 1990'erne. Først 2014 når vi frem til, at topskatten sætter ind

på cirka samme niveau som i 1980. Nu giver en deflatering med priser lidt »for lav« deflatering af de ældste tal: Der har været reallønnsfremgang. Skulle der deflateres med lønninger, ville kurven for 1980'erne blive »fladere« – og overgået lidt tidligere. Men alt i alt har Danmark bevæget sig fra en høj og progressiv indkomstskat mod en lav og mere »flad« skat. Skatteprocenten er ens for alle undtagen topskattebetalerne – dog med beskæftigelsesfradraget som rabat til de lavtlønnede. Marginalskatteafstanden mellem top og bund er skrumpet til 16 procentpoint i 2017 mod 26 procentpoint i 1970, 25 procentpoint i 1980 og 19 procentpoint i 1990.

Hvis incitamentet får folk til at arbejde mere, er Danmark i dag blandt dukkene i EU (Bilag, Figur A9). Når det gælder *marginalskat* på arbejde for en gennemsnitsarbejder, er Dan-

Figur 3: Marginalskatterne 1970-2017. Pct.



Kilde: www.skat.dk

mark blevet et lavskattelands. Blandt de 22 EU/OECD lande er det i 2016 kun Estland, Storbritannien og Polen, der ligger lavere. USA ligger 1½ procentpoint højere. EU-landene ligger gennemsnitligt 8,6 procentpoint højere – og Belgien topper med en marginalskat 24 procentpoint over den danske. Samme billede går igen for alle indkomst- og familietyper på nær dem, der betaler topskat: Her ligger Danmark 3 procentpoint over EU-gennemsnittet (Bilag, Tabel A2). For gennemsnitsfamilier og lavtlønnede ligger marginalsatten i Danmark 7-9 procentpoint under EU-gennemsnittet.

Hvis vi ser på den *gennemsnitlige* skat på arbejde, ligger Danmark 4-5 procentpoint under EU-gennemsnittet. Det gælder også for de (relativt) højtlønnede, der tjener 67 % mere end en gennemsnitsarbejder (i Danmark 412.555 kr., jf OECD, 2017). Næst efter Ungarn er Danmark det OECD-land, der i perioden 2000-2016 har haft den største sænkning af gennemsnitsskatten for højtlønnede (Bilag, Figur A10).<sup>3</sup>

Hvor meget har skattereformerne (1998-2012) så betydet for uligheden? Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017:105) er svaret ca. 1.4 Gini-point. Det bekræftes af en gennemregning af 2017 efter hhv. 2002-regler og 2025-regler, hvor alle reformer er fuldt indfaset (Juil og Bjørsted, 2017; Juil og Andersen, 2017: 111-113). 2009- og 2012-reformerne var de mest ulighedsskabende. VKLA-regeringens skatteforslag 28. aug.2017 ville have givet en stigning i Gini på 0.46 (Regeringen, 2017), men det blev kraftigt beskåret.

### **Uligheden produceres primært på Christiansborg**

En stigning i Gini-koefficienten på 1½ point lyder ikke så dramatisk, men ved nærmere eftersyn er det faktisk ganske meget (OECD, 2015). Beregningen tager ikke højde for, at nogle tiltag kan have bragt folk i beskæftigelse, som ellers ikke var kommet i arbejde.

Til gengæld omfatter beregningerne kun skattereformerne, ikke arbejdsmarkeds- og socialreformer, med mindre de indgår i finansieringen.

En stor del af den resterende Gini-stigning skyldes rentefaldet – og den beregnede lejeværdi af stigende ejendomsværdier, hvor man opererer med en konstant og efterhånden meget høj afkastprocent, set i forhold til den lave rente. Resultatet er større positiv kapitalindkomst, der ikke neutraliseres af skatte- og velfærdssystemet. Man kan dog diskutere, om dette hører mere hjemme i en diskussion om formuelighed end indkomstu-lighed. Såfremt folk opnår en værdistigning fra deres boliginvestering, kan det ses som et indkomstfænomen. Hvis boligværdien stiger, alene fordi folk anvender deres opsparing til (dårligt kapitaliserede) forbedringer, er det mere problematisk. Hvorom alting er, forstyrrer lejeværdien identifikationen af underliggende trends og dermed også diskussionen om politik eller økonomi som determinanter for ulighed. Den historisk lave rente er også en »forstyrrelse«. Pladsen tillader ikke en ajourført dekomponering, men Det Økonomiske Råd (2011: 211) har foretaget beregninger med og uden lejeværdi for perioden 1998-2009. Beregningen med lejeværdi viste en markant stigning i gini-koefficienten på 4.2 point fra 1998-2008, men et stort fald (-1.9) i 2009. Trækkes lejeværdien ud, var resultatet modsat: ingen udvikling 1998-2007, og i 2009 en stigning på 2,6. Ledigheden bidrog dog til højere ulighed i 2009 – ligesom faldende ledighed undertrykte den underliggende stigning i lønuligheden fra 1998-2007, jf. ovenfor.

Til gengæld er der dukket et nyt element op i kapitalindkomsten, der ikke fyldte meget tidligere, nemlig aktieindkomst (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 19-21). Her er beskattningen også sænket – det gælder i øvrigt også anden kapitalindkomst. Beskattningen er stadig i overkanten af de øvrige nordiske

landes – men lavere skat og større indtægter fra aktier bidrager til stigende ulighed.

Indtil videre kan en stor del af den målte stigning i uligheden henføres til beregning af boligejeres »afkast« af egen bolig – og til en historisk lav rente. Tilbage står en klar (brutto-) effekt af skattereformer, en effekt af arbejdsmarkeds- og socialpolitiske policy-ændringer, som ikke er kvantificeret, samt en residual størrelse, der dels kan tilskrives en moderat stigning i lønligheden, dels en stigning i kapitalafkast fra aktier.

Antagelig har mange beslutningstagere opfattet skatte-, arbejdsmarkeds- og socialreformerne som »nødvendige« – vurderet ud fra det policy-paradigme, der har været dominerende i mange lande. Men bag beslutningerne ligger der naturligvis også fordelingspolitiske præferencer, og det er svært at argumentere for, at den politisk frembragte stigning i uligheden skulle være uundgåelig.

Derfor forekommer det stadig rimeligt at konkludere, at hovedkilden til stigende ulighed skal findes på Christiansborg. Dog med den tilføjelse, at der i Danmark er forstærket ulighed i lønninger, der slår igennem på uligheden i disponibel indkomst. Disse tendenser er fortsat svage – ulig den dramatiske koncentration i toppen i USA. Vender vi os mod den anden ende af indkomstskalaen, er det til gengæld en forudsætning for høje mindstelønninger, at produktiviteten er høj. Efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft vil fortsat falde. Det har udbuddet af ufaglært arbejdskraft også gjort hidtil i kraft af generationsudskiftningen. Men nu er det veluddannede generationer med få ufaglærte, der går på pension. Indvandring (og senere tilbagetrækning) kan yderligere øge udbuddet. Det stiller store udfordringer til uddannelse, videre- og efteruddannelse, hvis øget ulighed (eller strukturel ledighed) skal undgås.

Lav økonomisk ulighed betragtes ofte som

gavnlig for så mange ting (Wilkinson og Pickett, 2010), at stigende ulighed ses som et problem i sig selv. Men er der også grund til at være *demokratisk* bekymret for den stigende ulighed i Danmark? Det har vi ringe viden om, men *måske* kan man indtil nu nøjes med at være »bekymret«. I USA synes uligheden selvforstærkende, fordi den økonomiske magt synes at omsættes i politiske beslutninger (Hacker og Pierson, 2011). Selvom der også er høj koncentration af formuer her i landet, har Danmark langtfra oplevet en koncentration af indkomst i toppen som i USA. Det kan måske tolkes som indicium på et ringere afkast af (en mindre koncentreret) økonomisk magt. Magtudredningens studier af beslutningsprocesser tydede i øvrigt på, at den økonomiske elite (store virksomheder/ erhvervsorganisationer) langtfra altid fik sin vilje – hvis de overhovedet deltog (Togebjerg o.a., 2003: 205-10; Boje og Kallestrup, 2003; Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004; Christiansen o.a., 2004).

Når det gælder ulighed i deltagelse – og svage gruppers indflydelse – må det bekymre, at fagbevægelsen er svækket, og at valgdeltagelsen efter alt at dømme er blevet mere ulige. Men på de fleste andre områder kunne vi frem til 2000 se, at deltagelsen blev mere socialt lige fordelt. Også svage grupper var nogenlunde med (Goul Andersen, 2003, 2004). Mere summariske målinger – og måling af indvandreres medborgerskab (Integrationsministeriet, 2011) – tyder ikke umiddelbart på radikale ændringer. Men det ville kræve en ny medborgerundersøgelse at afgøre det – ikke mindst blandt grupper uden for, på kanten af og i bunden af arbejdsmarkedet, hvor tanken om fuldt medborgerskab ikke har været hovedmotiv bag politikudviklingen.

#### Noter

1. Beregninger fra regeringen og Det Økonomiske Råd viser en større stigning – fra ca. 20 til 27.9 i samme periode (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017: 18, 105; De Økonomiske Råd, 2016:

209-214). Afvigelsen skyldes bl.a., at regeringen benytter data fra Lovmodellen, mens Danmarks Statistik bygger på indkomstregisteret, der omfatter hele befolkningen. Hertil kommer mindre beregningstekniske forskelle.

2. OECD's bekymring er i øvrigt, at det i tiltagende grad ikke blot er de nederste 10 pct., der falder ud, men de nederste 40 pct., jf. OECD (2015). Men det vil trods alt stadig afspejle sig i tallene her.
3. Vi ser snævert på beskatning af arbejde. Danmark ligger højt på beskatning af forbrug – og til dels også ejendomsskatter.

## Referencer

- Albrekt Larsen, C. og J. Goul Andersen (2004), *Magten på Borgen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andersen, L.H., H. Hansen, M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2012), *Starthjælpens betydning for flygtinges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdspapir 25. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Atkinson, A.B. og J.E. Sogaard (2016), »The long-run history of income inequality in Denmark«, *Scandinavian Journal of Economics*, 118(2): 264-91.
- Boje, P. og M. Kallestrup (2003), *Marked, erhvervsliv og stat*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M, A.S. Nørgaard og N.C. Sidenius (2004), *Hvem skriver lovene?* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Danmarks Statistik (2016), *Indkomster 2014*. København: Danmarks Statistik.
- Det Økonomiske Råd (2001), *Dansk økonomi. Efteråret 2001*, København: Det Økonomiske Råd.
- De Økonomiske Råd (2011), *Dansk økonomi. Efteråret 2011*, København: De Økonomiske Råd.
- De Økonomiske Råd (2016), *Dansk økonomi. Efteråret 2016*, København: De Økonomiske Råd.
- Ekspertudvalget om Fattigdom (2013), *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. København: Ekspertudvalget om Fattigdom.
- Esping-Andersen, G. (2017), »Multidimensional omfordeling i velfærdsstater«, i Niels Ploug, red., *Økonomisk ulighed i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 147-66.
- Goul Andersen, J. (2003), *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, J. (2004), *Et ganske levende demokrati*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, J. (2012), »Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012«, *Politica*, 44(3): 339-61.
- Goul Andersen, J. (2018), »Globalization and the Nordic Welfare States«, under udgivelse.
- Finansministeriet (2002), *Fordeling og incitamenter 2002*. København: Finansministeriet.
- Hacker, J.S. og P. Pierson (2011), *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- Hermansen, M.N. (2014), »Effekter af en toårig dagpengeperiode på beskæftigelse og ledighed: En foreløbig evaluering af dagpengereformen«, Arbejdspapir 2014:3. De Økonomiske Råd.
- Huynh, D.T., M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2007), *Employment Effects of Reducing Welfare to Refugees*. Study Paper No. 15, Rockwool Foundation Research Unit.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011), *Medborgerskab i Danmark*, København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Jahn, D. (2006), »Globalization as 'Galton's Problem': The Missing Link in the Analysis of Diffusion Patterns in Welfare State Development«, *International Organization*, 60(2): 401-31.
- Jonassen, A.B. (2014), *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering*, SFI Rapport 2014:21. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Juul, J.S. (2017), Flere fattige og udsigt til stor stigning, AE Notat, 18. april.
- Juul, J.S. og L. Andersen (2017), »Lighed og skat«, i Niels Ploug, red., *Økonomisk ulighed i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 109-28.
- Juul, J.S. og E. Bjørsted (2017), »52 mia. kr. i skattelettelser er primært gået til de rigeste«, AE Analyse, 23. august.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*, I-II, Paris: OECD.
- OECD (2008), *Growing Unequal*, Paris: OECD.
- OECD (2011), *Divided we Stand*, Paris: OECD.
- OECD (2015), *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris: OECD.
- Pedersen, P.J. (2017), »Lønudvikling, løndannelse og økonomisk ulighed«, i Niels Ploug, red.,

Økonomisk ulighed i Danmark, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp.75-90.

Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard: Harvard University Press.

Rasmussen, F. og P. Andersen (2002), *Globaliserings økonomiske konsekvenser for Danmark*, Aarhus: Magtudredningen.

Rosholm, M. og R.M. Vejlin (2007), »Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp Help You Start«? IZA Discussion Paper No. 2720. Bonn: IZA.

Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B.

Jørgensen og S.Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

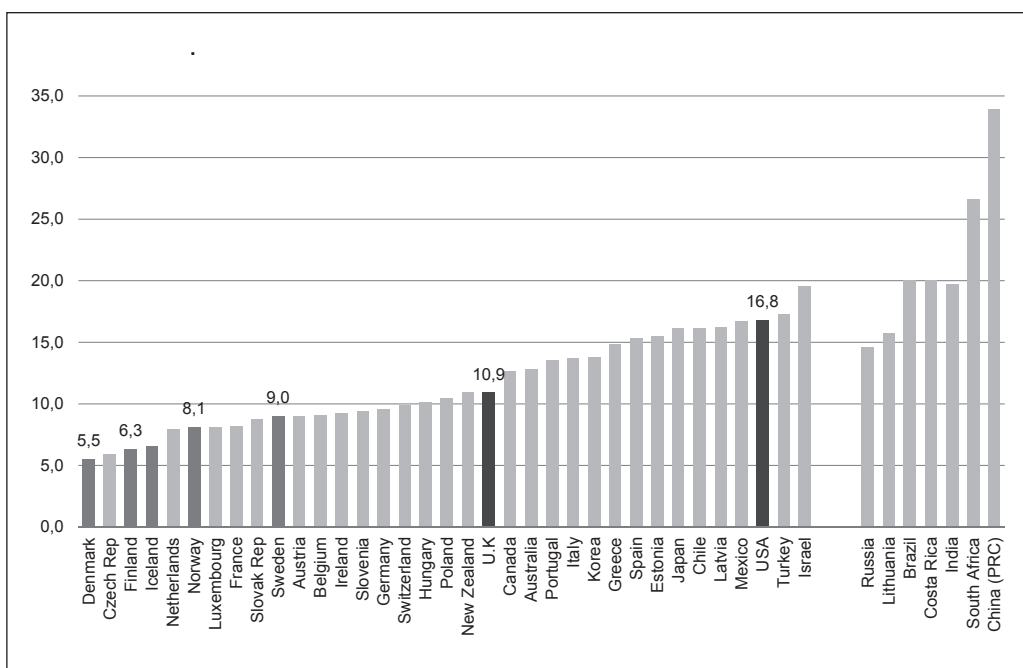
Van Kersbergen, K. og B. Vis (2014), *Comparative Welfare State Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilkinson, R. og Pickett, K. (2010), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin Books.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017), *Fordeling og Incitament 2017*, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

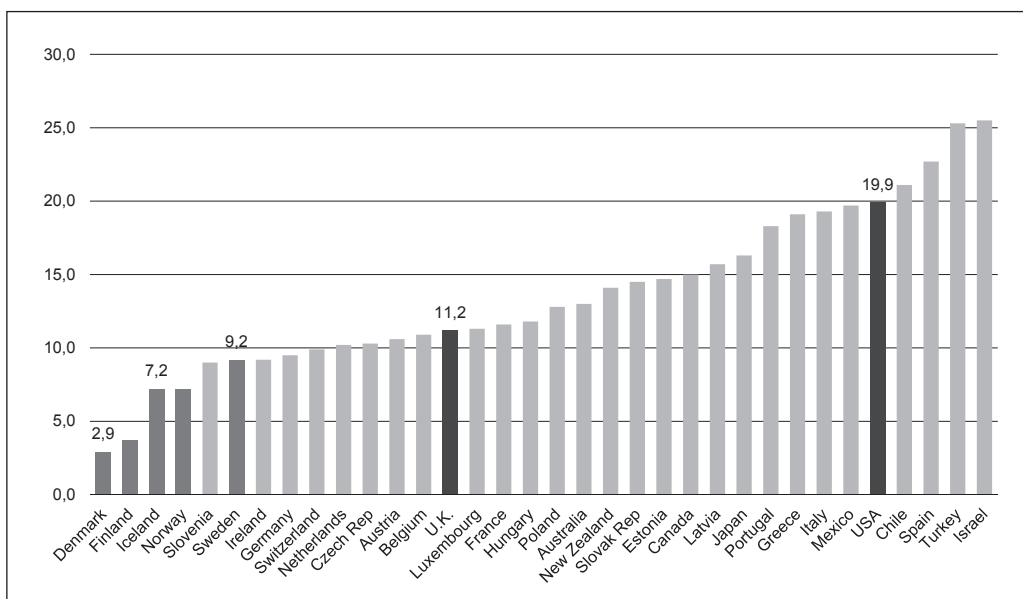
## Bilag

Figur A1: Andel fattige (under 50 pct. af medianindkomsten). 2014 eller seneste år. Pct



Kilde: www.stats.oecd.org (OECD Income distribution and poverty by country). Læst 29.8.2017.

Figur A2: Børnefattigdom (0-17 årige), 2014 eller seneste år. Pct.



Kilde: Som Figur A1.

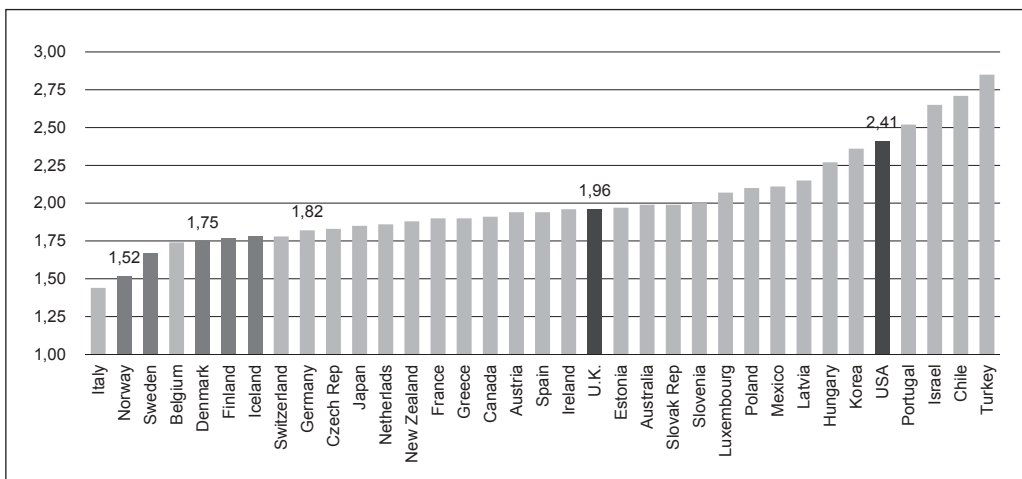
Tabel A1: Andel relativt fattige (under 50 pct. af medianindkomsten), 1975-2015. Pct.

	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014/15
Sweden	3.8	3.3	3.6	3.7	5.3	5.3	9.1	9.7*
Denmark	-	6.0	6.2	4.7	5.1	5.3	6.0	5.5
Finland	-	5.2	5.6	4.7	5.1	6.6	7.2	6.3
Norway	-	6.4	-	7.1	6.3	6.9	7.5	8.1
Iceland	-	-	-	-	-	6.3	6.7	6.5
NL	2.7	3.4	5.7	6.9	6.6	7.8	7.2	7.9
Germany	-	5.6	5.5	7.2	7.6	9.1	8.8	9.5
France	-	-	-	7.6	7.2	7.2	7.9	8.2
UK	6.2	6.7	13.7	10.5	11.0	12.0	11.0	10.9
USA	-	-	-	16.7	16.9	17.0	17.4	16.8

Kilde: Som Figur A1.

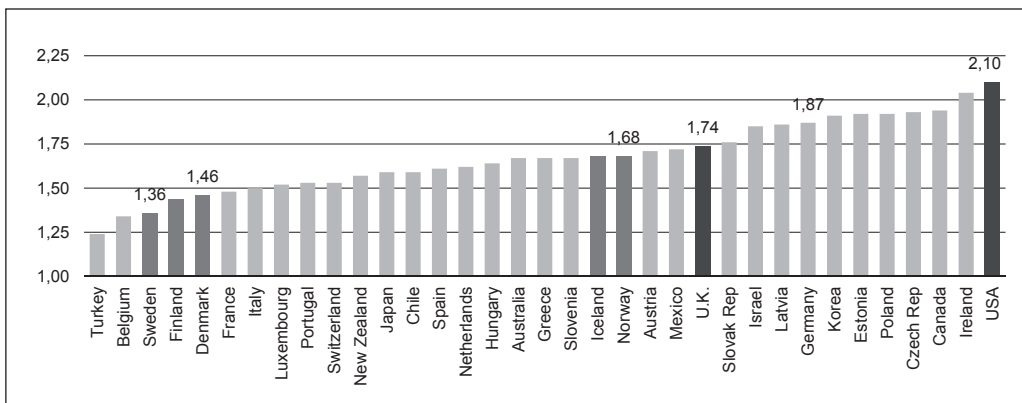
Anm. Der er (senest med virkning fra 2012, men nogle gange tilbageført) sket en ændring i OECD's indkomstbegreb. Det har ringe betydning for ovenstående lande, undtagen for Storbritannien i 2005, hvor skiftet synes at påføre serien en »kunstig« stigning på ca. 1 procentpoint. Formentlig er der reelt sket et lille *fald* i andelen af fattige fra 2000 til 2010.

Figur A3: Lønspredning i toppen. P90/P50 ratio. 2015 eller seneste år



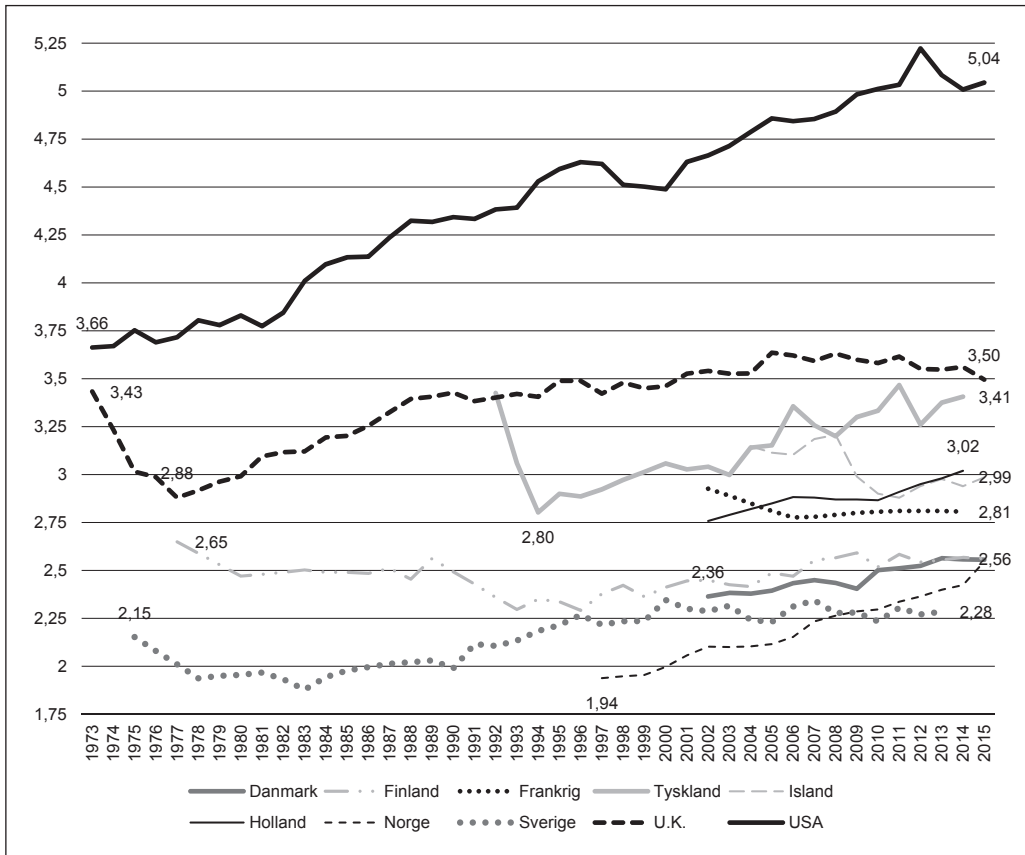
Kilde: www.stats.oecd.org (OECD Earnings Database. Full-time employed in dependent employment). læst 21.8.2017.

Figur A4: Lønspredning i bunden. P50/P10 ratio. 2015 eller seneste år



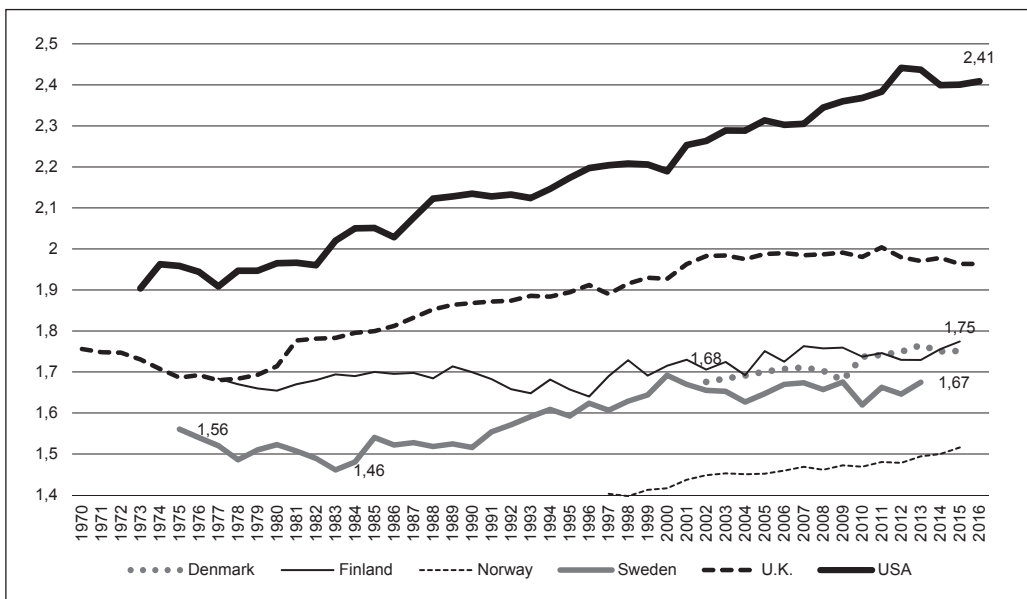
Kilde: www.stats.oecd.org (OECD Earnings Database. Full-time employed in dependent employment). læst 21.8.2017.

Figur A5: Lønspredning P90/P10, 1973-2015.



Kilde: Som Figur A3-A4.

Figur A6: Lønspredning P90/P50. Norden, USA og UK



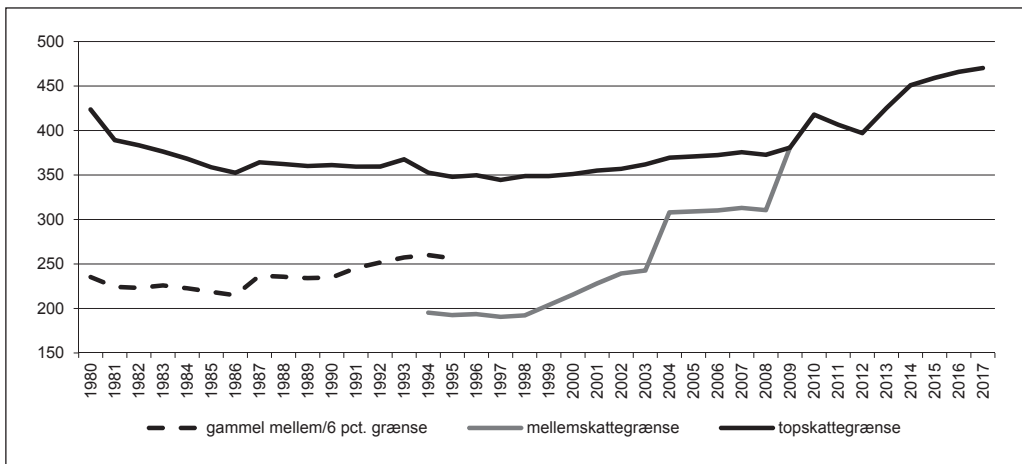
Kilde: Som Figur A3-A4.

Figur A7: Lønspredning P50/P10. Norden, USA og UK



Kilde: Som Figur A3-A4.

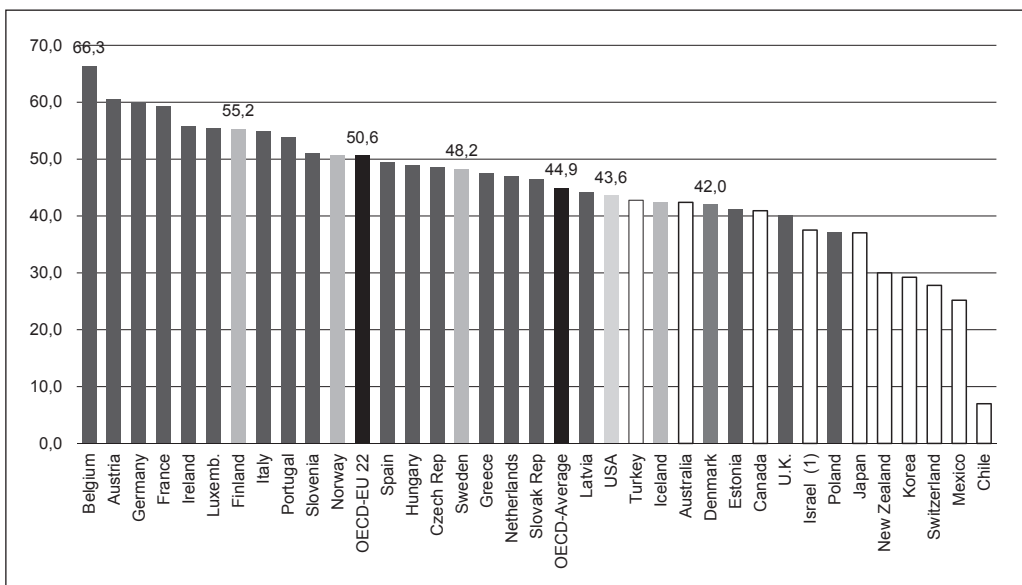
Figur A8: Mellem- og topskattegrænser omregnet til 2015-kroner



Deflateret med forbrugerpristallet.

Kilde: www.skat.dk samt forbrugerpristallet fra www.statistikbanken.dk.

Figur A9: Marginalskatteprocent for en gennemsnitsarbejder (single, ingen børn). 2016. Pct. af bruttolønudgift



Kilde: OECD (2017). *Taxing Wages 2015-2016*. Paris: OECD. Tallene inkluderer obligatoriske sociale bidrag, arbejdsgiverafgifter mv.

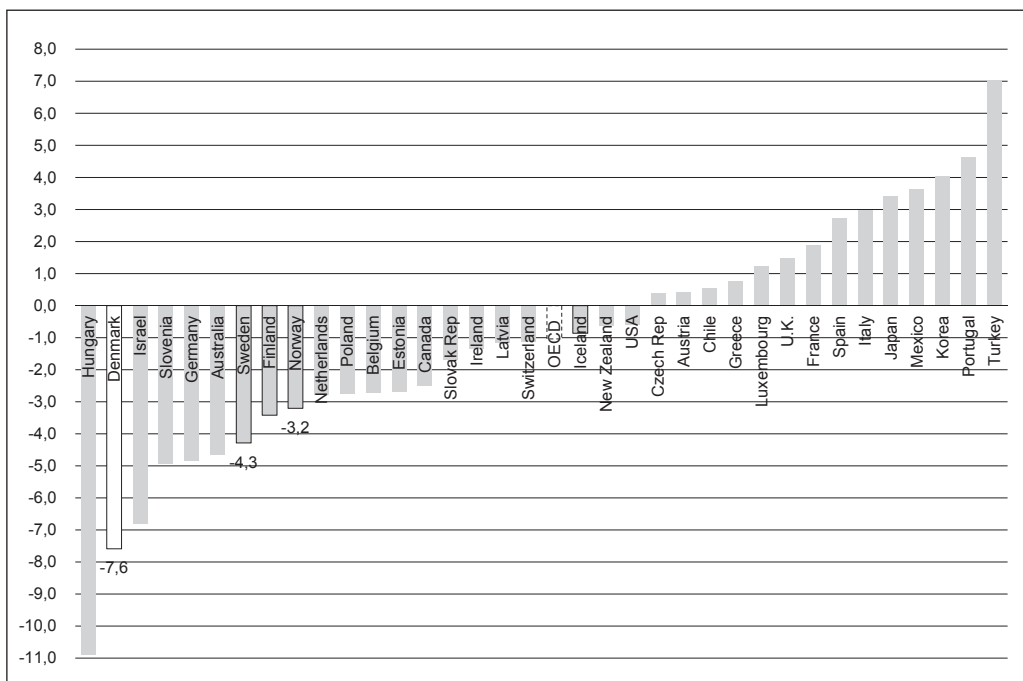
I Danmark var bruttolønudgiften for OECD's gennemsnitsarbejder 412.555 kr. i 2016.

*Tabel A2: Marginal- og gennemsnitsskatter på arbejde for forskellige kategorier.  
Pct. af bruttolønudgift*

2016. Gennemsnitsarbejder DK = Ca. 412.500		Single, ingen børn lønudgift som pct. af gennemsnitsarb.(AW)			Familie med to børn
		Lavtlønnet 67 pct. AW.	Gennemsnit 100 pct. AW	Højtlønnet 167 pct. AW	100+67 pct. AW
Skat i pct. af bruttolønudgift	Top (Belgien)	49.4	55.3	60.7	48.1
	EU 22	38.0	41.8	46.3	35.8
	Danmark	34.3	36.4	42.4	31.8
	Forskel Danmark – EU 22	-3.7	-5.4	-3.9	-4.0
Marginalskat (af sidst tjente krone)	Top (Belgien)	66.3	66.3	68.5	66.3
	EU 22	48.6	50.6	52.7	49.0
	Danmark	39.7	42.0	55.8	42.0
	Forskel Danmark – EU 22	-8.9	-8.6	+3.1	-7.0

Kilde: Som Figur A9.

*Figur A10. Ændring i skat på arbejde 2000-2016 for højtlønnede personer  
(167 % af gennemsnitsløn, enlig uden børn).  
Ændring i samlet skat på arbejde i pct. af bruttolønudgift. Procentpoint*



Kilde: Som Figur A8.

# Erhvervslivets spidser – forbindelser til ledere i øvrige toneangivende sektorer

**Christoph Houman Ellersgaard, adjunkt, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School, che.dbp@cbs.dk.**

**Anton Grau Larsen, adjunkt, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School, agl.dbp@cbs.dk.**

Denne artikel anlægger et netværksanalytisk blik på erhvervslivets indflydelse. Ved at se på netværket mellem lederne af de største organisationer inden for de fem sektorer, der dominerer det danske magtnetværk – erhvervsliv, politik, stat, fagbevægelse og videnskab – vises, hvordan erhvervslivets direktører har en strukturelt gunstig position som centrale brobyggere blandt de 4.970 fora i det danske magtnetværk. Herefter vises det, hvordan erhvervsledernes forbindelser til øvrige topledere fra politik, stat, videnskab, fagbevægelse samt kommissionsmedlemmer især er afhængige af to bestemte fraktioner af erhvervslivet: Administrerende direktører og bestyrelsesformænd i de 100 største virksomheder og personer med udvalgs- eller ledelsesposter i Dansk Industri. Derimod er erhvervsledernes forbindelser til de øvrige topledere kun i ringe grad afhængig af direktørerne i mindre virksomheder samt personer med poster i de øvrige arbejdsgiverorganisationer. Erhvervslivets stemme i de øvrige magtnetværk er derfor afhængig af de allerstørste virksomheder og af Dansk Industri.

Spørgsmålet om erhvervslivets indflydelse på politik og stat har præget samfundsvidenskaberne siden Marx og Engels (1976: 16) i *Det Kommunistiske Manifest* fra 1848 proklamerede, at 'Den moderne statsmagt er kun et udvalg, der varetager bourgeoisiklassens fællesanliggender'. Spørgsmålet om, hvorvidt nogle grupper – særligt den økonomiske elites – interesser privilegeres, stod også centralt i debatten mellem eliteteoretikeren

C. Wright Mills (1956) og pluralisten Robert Dahl (1961; 1958). Spørgsmålet har en lang række facetter, helt fra hvordan magten defineres (Bachrach og Baratz, 1962), til spørgsmålet om at afgøre *cui bono* (Lasswell, 1950; se fx Gilens og Page, 2014). Samtidig er det et kendetegn ved den nuværende neoliberale konkurrencestat, at staterne konkurrerer indbyrdes på at skabe de bedste konkurrencevilkår for virksomhederne (Pedersen, 2011; se også Jessop, 1993). Selvom udøvelse af økonomisk magt også kan dreje sig om beskyttelsen og udvidelsen af personlige formuer, har diskussionen primært drejet sig om, i hvilken grad erhvervslivet udøver politisk dominans.

Med andre ord er en diskussion af erhvervslivets indflydelse uomgængelig i enhver udredning af et samfunds magtforhold. En del af kritikken af Magtudredningen (Togebjerg o.a., 2003) gik på 'det næsten totale fravær af forskning på afdækning af økonomisk magt og private firmaers magt' (Andersen, 2005: 120). Publikationer i Magtudredningen så både på rollen ejerskab spiller (Thomsen o.a., 2002), på det netværk virksomhedsbestyrelserne danner (Schøtt, 2003), på erhvervslivets elite inden for hele den danske elite (Christiansen o.a., 2001), på det store erhvervslivets rolle i udviklingen af den danske konkurrencelovgivning (Boje og Kallestrup, 2004), på hvor-

dan erhvervslivet og dets interesseorganisationer påvirker den politiske beslutningsproces (Christiansen og Nørgaard, 2003b; Christiansen o.a., 2004) og beskrev, at det især er de største virksomheder, der tager kontakt til det politiske system (Christiansen og Nørgaard, 2003b). Alligevel savnedes blandt andet et samlede billede af, dels *hvor* velforbundet erhvervslivet er til den øvrige elite, og dels, *hvem* fra erhvervslivet der tegner dets relationer udadtil (Ellersgaard, 2014). Disse to spørgsmål adresserer denne artikel.

Derfor anlægges et netværksanalytisk blik på erhvervslivets indflydelse. Vi ser alene på, hvordan erhvervslivets indflydelse kommer til udtryk i formelle, institutionaliserede netværk, og ikke, hvordan erhvervslivet bruger disse netværkspositioner til at formulere politik. Vi ser heller ikke på, hvilke konkrete kanaler for indflydelse erhvervslivet bruger. Men positionen i netværket er en stærk indikator på erhvervslivets indflydelse, da centralitet i bestyrelsesnetværk både er en ressource i sig selv og samtidig er stærkt korreleret med andre magtressourcer. Ved at se på netværket mellem lederne af de største organisationer inden for de fem sektorer, der dominerer det danske magtnetværk – erhvervsliv, politik og stat, fagbevægelse og videnskab – vil vi vise, hvordan erhvervslivets direktører besidder en strukturelt gunstig position som centrale brobyggere i det danske magtnetværk. Derefter viser vi, at det primært er direktører med tilknytning til de allerstørste virksomheder og Dansk Industri, der er vigtige for netværkets sammenhængskraft. Positionen i netværket viser, i hvilken grad erhvervslivet anses som en magtfaktor af de øvrige aktører i elitenetværket, og hvilke ledere i erhvervslivet der opnår positioner i bestyrelser, råd, nævn etc., der giver mulighed for potentielt at udøve magt. Konkret spørger vi:

1. Hvilken rolle spiller erhvervslederne i netværket mellem lederne i de dominerende sektorer i det danske magtnetværk?

2. I hvilken grad er erhvervsledernes forbindelser til topledere fra de øvrige sektorer afhængigt af direktørerne fra henholdsvis de 100 største og de 500 mindste af de 1000 største danske virksomheder?
3. I hvilken grad er erhvervslivets forbindelser til topledere fra de øvrige sektorer afhængigt af personer med ledelsesposter i henholdsvis Dansk Industri og de øvrige større arbejdsgiverorganisationer?

### **Erhvervslivets forbindelser i Danmark**

I nyere internationale studier af erhvervslivets netværk finder man både, at netværkene internt i erhvervslivet fragmenteres (Mizruchi, 2013), og at forbindelser til staten svækkes (Heemskerck o.a., 2012). Den mindskede integration reducerer koordineringsevnen i erhvervslivet. Det bliver derfor sværere at formulere en erhvervspolitik, der gavner det brede erhvervsliv. I stedet vil det politiske system primært blive præsenteret for partikulære erhvervsinteresser, som de formuleres af enkeltvirksomheder.

I Skandinavien er der fortsat stærkt integrerede erhvervseliter (Edling o.a., 2012). Dansk erhvervsliv har stærke ejere og modsat fx USA relativt få børsnoterede virksomheder med spredt ejerskab. De få børsnoteringer og udbredt familie-, fonds- og andelsejerskab betyder, at danske virksomheder i relativt højt omfang stadig styres og ejes af danskere, som alt andet lige oftere vil engagere sig i danske bestyrelses- og indflydelsesnetværk. Selvom den danske økonomi også tegnes af små og mellemstore virksomheder, er der, størrelsen af det danske samfund taget i betragtning, nogle ganske store virksomheder i Danmark, som fungerer som globale spillere (Iversen, 2005), fx A.P Møller Mærsk, Novo Nordisk, ISS, Arla, Vestas og Carlsberg.

Vores eget arbejde med erhvervslivets elite har vist, at de største og mest prestigefyldte virksomheder har klart flest forbindelser til andre sektorer (Larsen og Ellersgaard under

udgivelse). Men vi ved ikke, om der er tale om redundante forbindelser – altså overflø-dige forbindelser til grupper, man ad anden vej allerede var forbundet til – og derfor om resten af erhvervslivet med DI, DA og DE integrerer så godt på tværs af sektorerne, at de ikke er afhængige af de største virksomheders forbindelser. Desuden har direktører fra de største virksomheder forudsætningerne for at være en selvstændig social gruppe. De har homogene karriereveje, social profil og uddannelse (Ellersgaard o.a., 2013). Det er også direktørerne fra de mest veletablerede virksomheder, der modtager symbolsk anerkendelse i form af ordner, priser, presseomtale samt invitation til prestigenetværk og begivenheder, eksempelvis kongehusets tafler af statslige aktører (Larsen og Ellersgaard, 2012). Betragter man den danske elites netværk som helhed, udgør erhvervslivet – sammen med dets interesseorganisationer – mere end halvdelen af personerne i den gruppe vi i forlængelse af C.W. Mills kalder magteliten. Også her med en overvægt af direktører, bestyrelsesformænd eller tidligere direktører fra de største danske virksomheder. Samtidig betyder en central post i erhvervsnetværkene, at odds-ratio for at have centrale poster i stats-, forsknings-, uddannelses- samt kulturnetværk er mere end seks gange så høj som for øvrige individer i magtnetværket (Larsen og Ellersgaard, 2016).

Erhvervslivets politiske indflydelse organiseres i høj grad igennem de stærke interesseorganisationer. Her er der en lille gruppe interesseorganisationer, der dominerer adgangen til såvel embedsværket, politikerne og medierne (Binderkrantz o.a., 2015), hvilket også var tilfældet i slutningen af 1970'erne (Buksti og Johansen, 1979). Blandt erhvervsorganisationer står DI (Dansk Industri) klart stærkest og bedst forbundet (Larsen o.a., 2016).

Således synes der i vid udstrækning at være tale om en Matthæus-effekt (jf. Merton, 1968), hvor de største, mest hæderkronede

virksomheder og de største interesseorganisationer taler erhvervslivets stemme udadtil. Men i de før nævnte studier får vi ikke at vide om erhvervslivet som sådant er afhængigt af de største virksomheders netværk, eller om deres høje aktivitet er redundant. Altså om resten af erhvervslivet kan nå de andre sektorer uden om de største virksomheder og interesseorganisationer.

Derfor gennemfører vi en netværksanalyse i to led. Først undersøger vi, hvilken rolle erhvervsledere spiller i netværket, der forbinder dem med ledere fra de fire øvrige dominerende sektorer i det danske magtnetværk (jf. Larsen og Ellersgaard, 2016), nemlig politikere, topembedsmænd, ledere i uddannelses- og forskningsverdenen samt fagforeningsledere. Derefter ser vi i hvilken grad erhvervslederens forbindelser til de øvrige ledere er afhængig af særlige undergrupper blandt erhvervslederne. Helt konkret undersøger vi, hvad der sker, hvis vi fjerner henholdsvis direktører og bestyrelsesformænd i de 100 største og de 500 mindste af de 1000 største danske virksomheder. På samme måde undersøger vi konsekvenserne af at fjerne personer med ledende poster i DI eller de øvrige arbejds-giverorganisationer.

Undersøgelsen vil indikere, om de største virksomheder og interesseorganisationer har rollen som intern bindeled og ekstern brobygger for erhvervslivet. En sådan position kan ifølge den klassiske netværkslitteratur være fordelagtig og kan potentielt udnyttes til at formulere de kollektive klasseinteresser, sådan som de mødes af andre sektorer.

### **Elitenetværk som både udtryk for magt og magt i sig selv**

Men hvad siger erhvervslivets forbindelser til ledere i de øvrige samfundssektorer så om erhvervslivet magt? I forlængelse af Pierre Bourdieu (1996) og C. Wright Mills' (1956) teorier kan inklusion i netværk med andre toplederes netværk ses som anerkendelse

af, at man som person – og den organisation, man repræsenterer – er værd at beskæftige sig med under magtspillet (Maclean o.a., 2017). Naturligvis besættes poster i formelle beslutningstagende og rådgivende fora også på baggrund af enkeltpersoners kvalifikationer og personlige kontakter.

Men den overordnede struktur i magtnetværket kan derfor vanskeligt forklares ud fra enkeltpersoners karakteristika. Det gælder særligt, når en erhvervsleder rekrutteres til en post i en anden sektor. Her afspejler valget af direktør, hvilke erhvervsinteresser, blandt mange, man ønsker at knytte bånd til. Hvilke brancher man vil have erfaringer fra, og hvilke organisationer man vil alliere sig med. Når direktører fra eksempelvis Lego har lettere ved at få en post i bestyrelse, så afspejler det, at ledere fra andre sektorer vælger nogle, der repræsenterer og har relevante magtresourcer.

På aggregeret niveau vil netværksstrukturen fortælle, hvilke brancher, sektorer eller alliancer andre grupperinger anser som betydningsfulde. Denne struktur er et udtryk for, hvordan forskellige magtfulde sektorer har fundet en måde at organisere deres fælles interesser på (Burton og Higley, 1987). På den måde afspejler strukturerne i elitenetværket det *modus vivendi*, der er opstået mellem de vigtigste aktører i et givent samfund.

Ud over at indikere en sektors betydning er posterne og forbindelserne i magtnetværket også udtryk for magt i sig selv. Dels opnår lederne og deres organisationer en social kapital i kraft af deres netværksressourcer (Burt, 2000). Som minimum betyder en mere central position, at de øvrige aktører kommer i et informationsafhængighedsforhold til de mere centrale aktører. Dette kan undersøges ved at se, i hvilken grad netværket påvirkes af at fjerne centrale aktører (Borgatti, 2006). Men lederne besidder også formelle poster i fora, hvori der faktisk træffes beslutninger.

Mange af de fora, der tilsammen udgør det netværk, vi nedenfor præsenterer nærmere, har den formelle beslutningstagende magt over en række af samfundets vigtigste organisationer, lige fra regeringen og nationalbanken, over virksomheds- og fondsbestyrelser til interesseorganisationer.

Med andre ord indikerer poster i dette netværk det formelle potentiale for at udøve magt. Mange forbindelser i netværket giver således en stor kontaktflade til personerne med dette potentiale. Selvom den sociale og gruppebyggende funktion af netværket bestemt også er interessant, er netværket primært relevant i denne sammenhæng, fordi det er koblet til hård formel magt.

### **Det danske elitenetværk**

Som grundlag for at undersøge erhvervsledernes rolle i det danske magtnetværk benytter vi »Det Danske Elitenetværk« (Ellersgaard og Larsen, 2015), hvorfra vi har trukket 4.970 formelle fora inden for stat, erhvervsliv, fonde og organisationer, se tabel 1. Dermed ser vi på, hvordan ledere fra de forskellige sektorer forbindes gennem alle formelle beslutningstagende og rådgivende fora i de største danske virksomheder, erhvervsdrivende fonde, blandt statslige og politiske institutioner på nationalt niveau samt alle organisationer med høringsret inklusive underudvalg i disse organisationer. Netværket vægtes således, at forbindelser, der skabes gennem fora med mange medlemmer, ikke får unødigt stor indflydelse på netværkets struktur (Larsen og Ellersgaard, 2017).

Topledere identificeres som bestyrelsesformænd, administrerende direktører og andre personer med nøgleroller i de vigtigste organisationer inden for de forskellige sektorer, se tabel 1. Med andre ord er topledere her identificeret gennem positionsmetoden (Knoke, 1993) og indeholder eksempelvis medlemmer af Folketinget, departementschefer, universitetsrektorer og fagforeningsledere. Altså

Tabel 1: Netværksdata,<sup>1</sup> der forbinder sektorledere i 2013

Datakilder*			
Type af fora	Antal fora	Antal poster	Antal personer
Statslige råd, nævn og udvalg	1.022	14.832	11.596
Virksomhedsbestyrelser	1.093	7.483	6.480
Fondsbestyrelser	1.379	8.048	7.087
Organisationsbestyrelser og – udvalg	1.476	16.463	13.060
Samlet	4.970	46.826	38.223
Sektor for topledere i netværket**			
Erhvervsledere <sup>1</sup>			2.110
– Heraf fra			
Top 100 virksomheder			195
Bund 500 virksomheder			950
DI			162
Andre arbejdsgiverorganisationer <sup>2</sup>			143
Topembedsmænd <sup>3</sup>			140
Politikere <sup>4</sup>			256
Videnskabelige ledere <sup>5</sup>			124
Fagforeningsformænd <sup>6</sup>			281
Øvrige Kommissionmedlemmer <sup>7</sup>			727
Total			2.911

\* Udtræk fra Danish Elite Network (se Ellersgaard og Larsen 2015). Tallene inkluderer alene netværk, der dannes gennem beslutningstagende og rådgivende formelle fora.

\*\* Sektor identificeres primært gennem de tags organisationer har i det danske elitenetværk.

1. Administrerende direktør og bestyrelsesformænd i de 1000 største virksomheder efter omsætning, samt direktører og medlemmer af hovedbestyrelse, forretningsudvalg og erhvervspolitiske udvalg i arbejdsgiverorganisationer under DA. Har en person ledelsesposter i de øvrige sektorer fjernes de fra erhvervslederne.
2. Personer med poster i både DI og andre arbejdsgiverorganisationer (typisk DA), henregnes til DI.
3. Departementschefer, styrelseschefer og andre offentlige topledere.
4. Medlemmer af folketinget samt personer med bestyrelses- eller udvalgsposter i KL.
5. Universitetsrektorer, direktører i sektorforskningsinstitutter og andet registreret under videnskab.
6. Formænd og direktører i danske fagforeninger under LO, FTF, AC og Lederne.
7. Alle registrerede medlemmer af kommissioner fra 2005-13 i Det Danske Elitenetværk, der ikke tilhører de øvrige grupper.

primært personer, der har en fuldtidsstilling som leder af de pågældende organisationer. Dog inkluderer vi også alle medlemmer af centrale udvalg i arbejdsgiverorganisationer. Ud over arbejdsgiverorganisationerne er der, ikke overraskende givet vi primært ser på fuldtidsstillinger, stort set ingen overlap mellem topledere inden for de forskellige sektorer. 27 ud af de 195 (13,8 pct.) af de administrerende direktører eller bestyrelsesformænd

i de 100 største danske virksomheder havde ligeledes tillidsposter i DI, hvilket kun gjaldt 3 (0,3 pct.) af personerne med ledelsesposter i de 500 mindste af de 1000 største virksomheder. I de øvrige arbejdsgiverorganisationer havde 6 (3,1 pct.) ledere fra de 100 største virksomheder poster, mod 11 (1,2 pct.) ledere fra de mindre virksomheder. Overlappet mellem poster i virksomheder og arbejdsgiverorganisationer ligger altså primært mellem de

100 største virksomheders ledere og personer med poster i DI. Data rummer således en unik mulighed for at se på, hvordan erhvervslivet er forbundet til ledelsen i andre nøglesektorer, og hvordan de gennem poster i helt andre sektorer knytter forbindelser til disse ledere.

På baggrund af alle posterne i det danske elitenetværk ser vi på forbindelserne mellem toplederne inden for erhvervsliv, stat, politik, videnskab og fagforeninger. Vi foretager to netværksanalytiske greb. Først kollapser vi de mange netværksforbindelser i en reduceret graf (Alderson og Beckfield, 2004), hvor vi ser på antallet af direkte forbindelser mellem de forskellige grupper af ledere. Dernæst undersøger vi forskellige dele af erhvervslivets betydning for sektorens forbindelser til de øvrige topledere. Det gøres ved at slette personerne med ledelsesposter i henholdsvis de 100 største virksomheder og de 500 mindste af de 1000 største virksomheder efter omsætning samt personer med poster i henholdsvis DI og de øvrige arbejdsgiverorganisationer. Vi undersøger relationen mellem toplederne i de forskellige sektorer ved dels at se på, hvor mange vægtede forbindelser der er mellem lederne og dels at se på, hvor mange topledere fra en anden sektor man kan nå gennem enten en anden person fra hele elitenetværket eller en svagere vægтет forbindelse til en topleder.

#### **Erhvervslederne som nøglespillere i netværket**

Lad os i første omgang se på, hvilken rolle erhvervslederne som gruppe spiller i det reducerede netværk mellem toplederne som vises i figur 1. I det reducerede netværk bekræftes erhvervslivets centrale rolle i det danske netværk. Erhvervslivet og staten er de grupper, der har flest forbindelser udadtil, samtidig fungerer de som den primære forbindelse for videnskab og fagbevægelse. Modsat er politikerne med 67 pct. af deres eksterne forbindelser klart stærkest forbundet til topembedsmændene. Dette er ikke overraskende i en

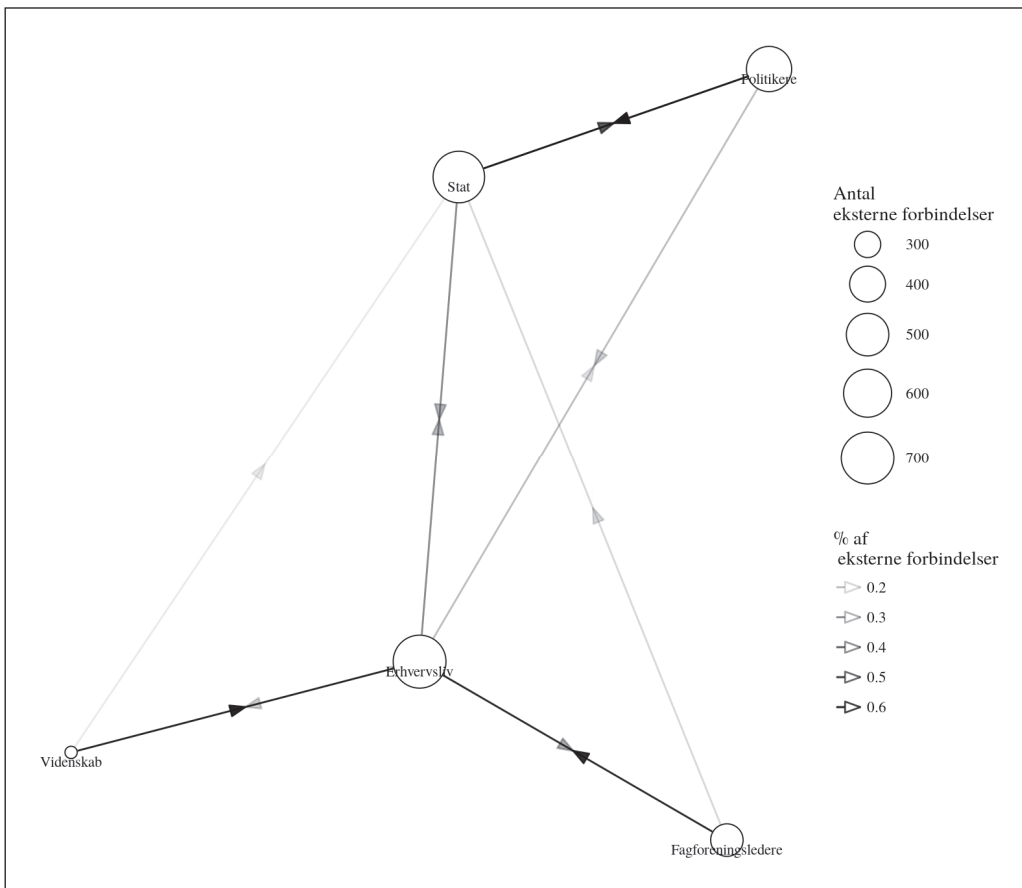
dansk sammenhæng, hvor nationalpolitikere relativt sjældent har officielle poster uden for politik. Erhvervsledergruppen har altså i vid udstrækning den strategisk fordelagtige netværksposition som brobygger og er den eneste ledergruppe, der både har forbindelser og forbindes til alle de øvrige ledergrupper med over 10 pct. af gruppens samlede forbindelser. Desuden modtager erhvervsledergruppen henholdsvis 22 pct., 29 pct., 63 pct. og 65 pct. af de eksterne forbindelser fra politikere, topembedsmænd, fagforeningsformænd og ledere inden for videnskab. Erhvervsledergruppen som helhed har med andre ord både et stærkt og bredt netværk.

Man kunne indvende, at de grupper, vi ser på, er af forskellig størrelse, og at det derfor ikke er overraskende, at erhvervslederne er placeret som det centrale bindeled i netværket. Til dette kan for det første indvendes, at de 140 personer i staten har næsten lige så mange vægtede eksterne forbindelser som de 1926 personer i erhvervslivet. Men vigtigere er det, som vi viser her nedenfor, at erhvervslivets forbindelser bæres af et ganske lille mindretal af erhvervslederne.

#### **Til den, som har ...**

Når forskellige undergrupper blandt erhvervslederne slettes, er det ikke gruppens størrelse, der er afgørende for, hvor store konsekvenser det har for erhvervslivets integration med de andre grupper. Som det ses i figur 2, har det langt større konsekvenser for erhvervslivets vægtede forbindelser og rækkevidde til de øvrige sektorer, når vi fjerner de 195 ledere fra top 100-virksomhederne, end når de 950 fra de 500 virksomheder med den laveste omsætning fjernes. Det øger endda gennemsnitsrækkevidden til de andre ledergrupper, når man fjerner lederne fra de 500 mindste af de store virksomheder. De interne forbindelser i erhvervslivet rammes særlig hårdt, når man fjerner lederne fra top 100-virksomhederne. Her mindskes ledernes rækkevidde til hinanden med 50 pct. Det er ifølge Useem (1984)

Figur 1: Reduceret netværk mellem toplederne fra de forskellige sektorer

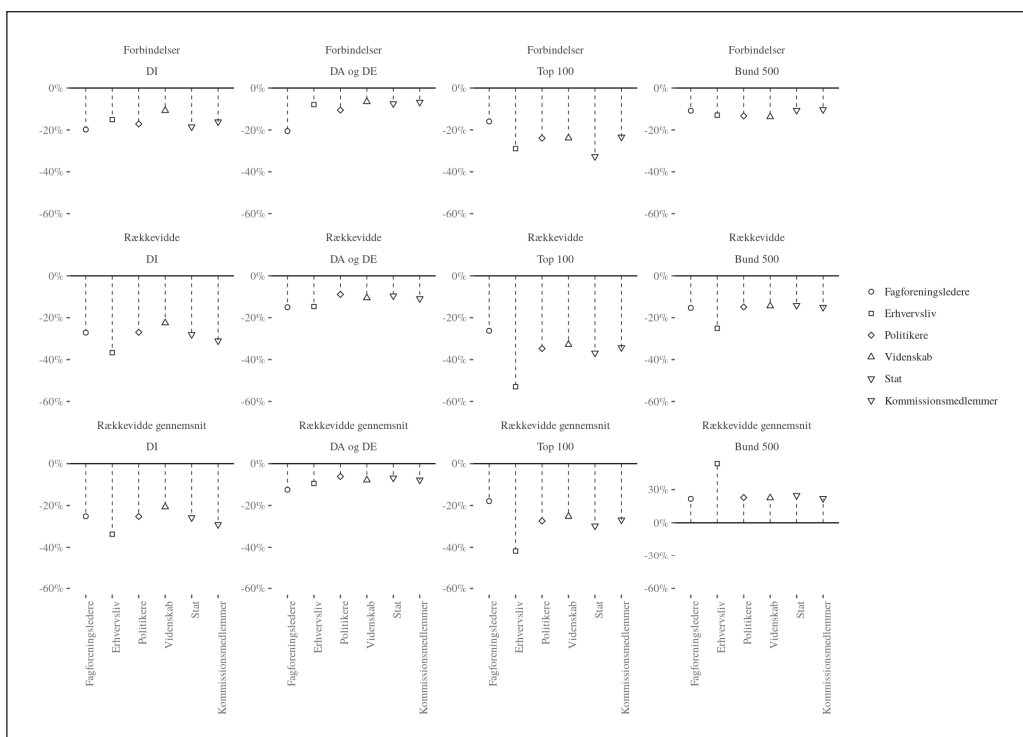


Note: Vægtede forbindelser, der udgør under 10 pct. af de eksterne forbindelser fra en topledergruppe er slettet. Retning angiver om forbindelserne går en vej eller er gensidige. Farveintensiteten viser, hvor stor en andel af en topledergruppes forbindelser, der går til den anden topledergruppe. Størrelsen angiver gruppens samlede antal eksterne forbindelser i netværket.

netop de interne forbindelser i erhvervslivet, der skaber grundlaget for kollektiv handlen og dermed giver erhvervslivet politisk slagstyrke. Derimod er konsekvenserne af at fjerne lederne fra de 500 mindste af de største virksomheder ikke store. Nok sænkes rækkevidden i netværket med omkring 25 pct., men den gennemsnitlige rækkevidde for de resterende medlemmer øges faktisk med over 50 pct.

Når vi sammenligner erhvervsledernes netværksmæssige afhængighed af DI på den ene side og DA og DE på den anden side, ser vi igen meget store forskelle. Her har det størst konsekvenser for forbindelserne til lederne i de øvrige sektorer at fjerne DI. Det gælder i særlig grad rækkevidden. Det skyldes, at DI's ledende medlemmer er forbundet til er centrale i netværket. Særligt to typer af for-

Figur 2: Konsekvensen for erhvervsledernes forbindelser, når forskellige undergrupper slettes fra netværket



Note: Søjlerne angiver det procentvise tab af vægtede forbindelser og vægtet rækkevidde og vægtet gennemsnitlige rækkevidde til øvrige topledergrupper samt kommissionsmedlemmer uden for disse grupper, når erhvervsledere med poster i DI, øvrige arbejdsgiverorganisationer uden for DI, fra de 100 største og fra de 500 mindste af de 1000 største virksomheder slettes.

bindelser rammes hårdt, hvis DI-tilknyttede personer fjernes.

For det første svækkes de interne forbindelser i erhvervslivet, målt gennem rækkevidde, med næsten 40 pct. Ligeledes mindskes erhvervslivets rækkevidde til kommissionsmedlemmer med over en tredjedel. Generelt tyder figur 2 på, at det især er i det udvidede netværk – når vi ser på rækkevidde – at de interne forskelle mellem erhvervslivets toneangivende og mere perifere organisationer kommer til udtryk.

Det er ikke nævneværdige forskelle mellem de forskellige sektorer. Videnskab, politik, stat og kommissionsmedlemmer har kontakt til de samme fra erhvervslivet. Der er altså ingen forskelle i graden af redundans i forbindelsen til erhvervslivet imellem de afgørende sektorer i Danmark. Det ses derfor også, at DI uniformt på tværs af sektorer ses som en mere relevant forbindelse at inddrage i centrale fora end DA og DE.

At det er personer knyttet til de toneangivende organisationer, der især knytter erhvervslivet til toplederne i de øvrige sektorer, ses af

at samtlige af de 10 vigtigste brobyggere fra erhvervslivet til de øvrige sektorer alle enten står i spidsen for top 100-virksomheder eller sidder i ledelsen i DI. Blandt de 10 vigtigste brobyggere, målt ud fra deres rækkevidde i netværket er tre både direktører i top 100-virksomheder og sad i DIs hovedbestyrelse, nemlig Danfoss-chef Niels Bjørn Christiansen, Thomas Hofman-Bang fra NKT og administrerende direktør i Grundfos, Carsten Bjerg. Der er således et betydeligt overlap mellem de allerstørste virksomheder og DI. En alliance, foruden hvilken erhvervslivet ikke ville spille nær samme nøglerolle i netværket mellem topledere fra de vigtigste sektorer i det danske samfund.

### **De største virksomheder og DI er de essentielle bindeled for erhvervslivet**

Denne analyse viser, kort fortalt, at erhvervslivets ledere er vigtige brobyggere i det netværk, der udgøres af dem, topembedsmænd, toppolitikere, videnskabelige ledere og fagforeningsformænd.

Men det er en helt specifik gruppe af erhvervsledere, der trækker det store læs, når virksomhederne skal forbindes med de øvrige elitegrupper. Det har langt større konsekvenser for erhvervslivets integration med de øvrige topledere at slette de 195 personer, der er administrerende direktører eller bestyrelsesformænd i de 100 største virksomheder – eller de 162 personer med direktør- eller tillidsposter i DI – end at slette de 950, der er knyttet til de 500 mindste af de 1000 største danske virksomheder. De forbindelser, DI og top 100-direktører laver, er ikke redundante. De fungerer derfor som brobyggere i forhold til resten af erhvervslivet med de potentialer for indflydelse, en sådan strukturel netværksposition giver.

Det betyder, at de mindre virksomheder og øvrige erhvervsorganisationer er forbundet langt svagere, hvis de ikke kan trække på de største virksomheder eller DI, hvorimod de

største virksomheder og DI tilsammen ikke er afhængige af den øvrige erhvervselite. Dermed bliver de mindre virksomheder afhængige af et meget stærkt medlemsdemokrati inden for DI, hvis de ikke skal køres ud på et sidespor. Dermed er der en risiko for, at de største virksomheder får mere indflydelse på tværs af sektorer, end deres betydning for økonomien tilskriver.

### **Referencer**

- Alderson, A.S. og J. Beckfield (2004), »Power and Position in the World City System«. *American Journal of Sociology*, 109(4): 811-51.
- Andersen, H. (2005), »Den danske magtudredning: Maveplasker i en osteklokke«. *Dansk Sociologi*, 15(1): 115-123.
- Bachrach, P. og M.S. Baratz (1962), »Two Faces of Power«. *American Political Science Review*, 56(4): 947-52.
- Binderkrantz, A.S., P.M. Christiansen, og HH Pedersen (2015), »Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media«. *Governance*, 28(1): 95-112.
- Boje, P. og M. Kallestrup (2004), *Marked, erhvervsliv og stat: dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*, Århus: Magtudredningen.
- Borgatti, S.P. (2006), »Identifying sets of key players in a social network«. *Computational & Mathematical Organization Theory*, 12(1): 21-34.
- Bourdieu, P. (1996), *State Nobility – Elite Schools in the Field of Power*, Cambridge: Polity Press.
- Buksti, J.A. og LN Johansen (1979), »Variations in Organizational Participation in Government: The Case of Denmark«. *Scandinavian Political Studies*, 2(3): 197-220.
- Burt, R. (2000), »The Social Capital of French and American Managers«. *Organization Science*, 11(2): 123.
- Burton, M.G. og J. Higley. 1987. »Elite Settlements«. *American Sociological Review*, 52(3): 295-307.
- Christiansen, P.M., B. Møller og L. Tøgeby (2001), *Den danske elite*, København: Hans Reitzels.
- Christiansen, P.M. og A.S. Nørgaard (2003a), *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*, Århus: Magtudredningen.
- Christiansen, P.M. og A.S. Nørgaard (2003b), *Faste forhold – flygtige forbindelser: stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. Århundrede*, Århus: Magtudredningen.

- Christiansen, P.M., A.S. Nørgaard, og N.C. Sidenius (2004), *Hvem skriver lovene?: interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Magtudredningen.
- Dahl, R.A. (1958), »A Critique of the Ruling Elite Model«, *The American Political Science Review* 52 (2): 463-69.
- Dahl, R.A. (1961), *Who governs? Power and democracy in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Edling, C., B. Hobdari, T. Randøy, A. Stafstudd og S. Thomsen (2012), »Testing the »Old Boys' Network«: Diversity and Board Interlocks in Scandinavia«, i B. Kogut, red., *The Small Worlds of Corporate Governance*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, pp. 183-201.
- Ellersgaard, C.H. (2014), »Elite og Magtfelt – Om sammenhold og modsætninger indenfor eliten«, i C.S. Hansen, red., *Socialt Rum – Symbolsk Magt*. København: Forlaget Hexis, pp. , 99-142.
- Ellersgaard, C.H. og A.G. Larsen (2015), »The Danish Elite Network«, *Connections*, 35(1): 64-68.
- Ellersgaard, C.H., A.G. Larsen og M.D. Munk (2013), »A Very Economic Elite: The Case of the Danish Top CEOs«, *Sociology*, 47(6): 1051-71.
- Gilens, M. og B.I. Page (2014), »Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens«, *Perspectives on Politics*, 12(3): 564-81.
- Heemskerck, E.M., R.J. Mokken og M. Fennema (2012), »The Fading of the State: Corporate-government Networks in the Netherlands«, *International Journal of Comparative Sociology*, 53(4): 253-74.
- Iversen, M.J. (2005), »25 år som revolutionerede dansk erhvervsliv«, *Den Jyske Historiker*, 109: 105-17.
- Jessop, B. (1993), »Towards a Schumpeterian Welfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy«, *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.
- Knoke, D. (1993), »Networks of Elite Structure and Decision Making«, *Sociological Methods & Research*, 22(1): 23-45.
- Larsen, A.G. og C.H. Ellersgaard (under udgivelse), »Who listens to the top? Integration of the largest corporations across sectoral networks«, *Acta Sociologica*.
- Larsen, A.G. og C.H. Ellersgaard (2012), »Status og integration på magtens felt for danske topdirektører«, *Praktiske Grunde. Nordisk tidsskrift for kultur- og samfundsvidenskab*, 2012(2-3): 9-30.
- Larsen, A.G. og C.H. Ellersgaard (2016), »Det tværgående magtnetværk: Magteliten som toppen af de vigtigste sektorer i Danmark«, *Dansk Sociologi*, 26(3): 107-13.
- Larsen, A.G. og C.H. Ellersgaard (2017), »Identifying power elites – k-cores in heterogeneous affiliation networks«, *Social Networks*, 50: 55-69.
- Larsen, A.G., C.H. Ellersgaard, og S. Steinitz (2016), *Magtens Atlas – Et kort over netværk i Danmark*, København: Foreningen for Elite- og Magtstudier.
- Lasswell, H.D. (1950), *Politics: Who gets what, when, how*, New York: P. Smith.
- Macleay, M., C. Harvey og G. Kling (2017), »Elite Business Networks and the Field of Power: A Matter of Class?«, *Theory Culture and Society*, 34(5-6): 127-51.
- Marx, K. og F. Engels (1976), *Det kommunistiske manifest*, København: Forlaget Tiden.
- Merton, R.K. (1968), »The Matthew Effect in Science«, *Science*, 159(3810): 56-63.
- Mills, C.W. (1956), *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press.
- Mizruchi, M.S. (2013), *The Fracturing of the American Corporate Elite*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pedersen, O.K. (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzel.
- Schøtt, T. (2003), *Den økonomiske elites netværk*, Århus: Magtudredningen.
- Thomsen, S., T. Pedersen og J. Strandskov (2002), *Ejerskab og indfyldelse i dansk erhvervsliv*, Århus: Magtudredningen.
- 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.
- Useem, M. (1984), *The Inner Circle*, New York: Oxford University Press.

# Den redigerende magt: Centrifugering af dansk politik

**Anker Brink Lund, professor, Department of Business and Politics,  
Copenhagen Business School, [abl.dbp@cbs.dk](mailto:abl.dbp@cbs.dk)**

Den danske magtudredning finansierede i 1999 systematiske indholdsanalyser med særligt henblik på massemediernes dækningen af dansk politik. Siden har tilsvarende undersøgelser analyseret mediedækningen i uge 46, 2008-2016. Samlet set giver det datagrundlag for sammenligninger over to decennier. Der dokumenteres en gradvis udvikling fra relativt ensartet og synkroniserede dækning via øget målgruppe-segmentering til noget, der bedst kan sammenfattes som polariseret centrifugering af dansk politik. Det er stadigvæk »gammeldags« dagbladsredaktioner plus traditionsrige radio- og TV-stationer, der står for de dele af originaljournalistikken, der påvirker, hvad andre beslutningstagere betragter som nyhedsugens fælles, politiske dagsorden. Men internettet med Google, Facebook og Twitter som konkurrerende platforme bidrager i stigende grad til den journalistiske fødekæde med store mængder af relativt uredigerede nyheder og dertil knyttede debatindlæg. Nyhedsmediernes journalister og redaktører må kort sagt i stigende grad dele den redigerende magt med professionelle spindoktorer og politisk engagerede amatører.

## **En nyhedsuge 1999-2016**

Mediernes magt og magten over medierne er centrale temaer i den offentlige debat. Både den norske (Hernes, 1978; Høyer o.a., 1982) og den svenske magtudredning (Ekecrantz og Olsson, 1990; Petersson og Carlberg, 1990) anbefalede en kvalificering af debatten ved at tilvejebringe et datagrundlag til casestudier af *news flow*, der kunne tjene som benchmarking med henblik på langsigtede analy-

ser af samspillet mellem nyhedsmediernes og det politiske system. På den baggrund valgte også den danske magtudredning at finansiere kvantitative og kvalitative indholdsanalyser af den journalistiske fødekæde, som den udfolder sig fra mere eller mindre autoriserede kilder, via journalister og redaktører og videre til avislæsere, radiolyttere og fjernseere (Lund, 2000; 2002). Private fonde supplerede med bevillinger til opinionsanalyser og deltagende observation (Lund, 2001), og efterfølgende er nyhedsuge-metodikken blevet genanvendt med jævne mellemrum (Riegert o.a., 2004; Lund o.a., 2009; Lund, 2013; Blach-Ørsten og Willig, 2016; Skjoldan og Pehrsson, 2017). Metoden har især vist sig velegnet til at dokumentere ændringer i den journalistiske fødekæde over tid (Graakjær og Jessen, 2015:169-86), hvorimod nyhedsuge-tilgangen ikke sikrer ubetinget repræsentativitet i de enkelte punktnedslag (Andersen og Larsen, 2016).

Den danske magtudredning udgav syv publikationer, der på forskellig vis tematiserede medier og politik (Albæk o.a., 2004; Laurson, 2001; Lund, 2002; Madsen, 2000; Philips og Schrøder, 2004; Togeby, 2004). På den baggrund konkluderede styregruppen bl.a., at »Medierne har en betydelig indflydelse på både befolkningens dagsorden, be-

folkningens holdninger, den politiske kommunikation og de politiske beslutninger. Men deres magt kan også overdrives. Ofte udgør medierne blot en arena for andre aktører. Det vigtigste er formodentlig mediestrukturen og de generelle nyhedskriterier« (Togeby o.a., 2003: 212). Det aktuelle spørgsmål er så, om den digitale teknologiudvikling og andre rammevilkår har forandret mediestrukturen og de journalistiske nyhedskriterier, så udøvelsen af den *redigerende magt* efter årtusindeskiftet er blevet mærkbart anderledes?

Præmissen er, at de redigerende aktører i den journalistiske fødekæde magter at stille problemer op på en sådan måde, at andre – tilsyneladende frivilligt – accepterer de underliggende definitioner af virkeligheden (Lukes 1974: 34). Samtidig fravælges alternative fortolkninger, redaktionelt begrundet i professionelle nyhedskriterier og ønsket om at forenkle komplicerede sammenhænge. Derved strider den faktiske redigering mod normative demokrati-idealer, som vi kender dem fra kritisk offentlighedsteori (Habermas, 1962), og som har haft stor betydning for dansk medieforskning (Bondebjerg, 2000).

Offentlighedsteoriens kerne er et ideal om rationel *handlingskoordination*, hvor massemedierne forventes at samle et publikum om principielle sager af politisk og kulturel art. Det antages, at det repræsentative demokrati hviler på en *publicistisk præmis*: Uafhængige og informerede privatpersoner samles i offentlig samtale som statsborgerligt publikum, der koordinerer handlinger med gyldighed for samfundet. En sådan borgerlig offentlighed kan betragtes som en idealtipe, der over tid etablerer sti-afhængig, institutionaliseret praksis (Cook, 1998). I forlængelse heraf forekommer det især relevant at se på betydningen af fænomenerne *gatekeeping & agenda setting* (Dearing og Rogers, 1996; Scheufele, 2000). Disse processer reguleres af professionelle værdisæt i form af såkaldte nyhedskriterier, som sætter rammer

for, hvordan konkurrerende redaktioner prioriterer og vinkler nyhedsstoffet i samspil med udvalgte kilder og journalister tilknyttet konkurrerende medier. Derved sættes en politisk dagsorden, der ikke kun er påvirket af formelle organer som regering, Folketing og domstole, men også kan influeres af nyhedsmedierne selv i rollen som »slusevagter«, der kollektivt udøver selvstændig magt ved at definere, hvad der er relevant for offentligheden, og hvad ansvarlige beslutningstagere derfor skal mene noget om og/eller (ikke) gøre noget ved.

Empirisk bygger artiklen på kvalitative og kvantitative analyser af nyhedsmediernes dækning af landspolitisk art (Lund, 2013: 24), dvs. journalistisk bearbejdede nyheder og redigeret debat vedrørende regering og Folketing, indsamlet i uge 46, 1999-2016, med særligt henblik på udlændingelovgivningen og finanslovsforhandlingerne. I hele perioden indgår nyheder og debatstof fra presse, radio og TV. Fra 2008 suppleres med online-medier, og i perioden 2011-16 også med data fra Facebook og Twitter.

### **1999: Synkroniseret redigering**

At redigere betyder ordret at gen-handle. Det vil sige at ordne, sætte i sammenhæng, bearbejde. I politiske sammenhænge er der tale om processer, hvori én eller flere handlende vinkler den politiske virkelighed, f.eks. i form af en avisartikel, en meddelelse i radioen eller et indslag i tv-nyhederne (de Fleur og Dennis, 1996: 446). Indtil midten af 1960'erne blev den medierede dagsorden defineret i konkurrence mellem parti-bundne dagbladsredaktioner, der bekrigede hinanden med ensidige referater og polemiske kommentarer (Thomsen og Søllinge, 1991). Desuden ejede partipressen i fællesskab nyhedsbureauet Ritzau, der sørgede for afpolitiserede versionering af fællesstoffet, og som indtil 1963 også redigerede Pressens Radioavis (Lund, 1976). I løbet af 1970'erne blev journalistfagets partigængere og telegramredaktører afløst af profes-

sionelle journalister, der skiftede ubesværet fra det ene medie til det andet uanset tidligere tiders partifarve.

Den landspolitiske nyhedsdækning i årene omkring årtusindeskiftet fremstår ensartet og *synkroniseret* (Donsbach, 2004): Presse, radio og TV hylkede objektivitets- og omnibus-idealene og stræbte efter at dække alt væsentligt, der var sket i døgnets løb, på en saglig og partipolitisk neutral måde, så flest muligt kunne identificere sig med stofvalget. Det fremgik ganske vist af deltagende observation på 35 redaktioner, at der blev knyttet særlig stor kollegial prestige til originale solo-historier. Men i praksis blev der brugt langt mere arbejdstid på versionering af det rutineprægede fællesstof, og ingen redaktion ønskede at stå alene med en ubekræftet »solo-nolo-historie«. Kun løssalgsaviserne *BT* og *Ekstra Bladet* praktiserede en slags synkronisering i modfase: Her synkroniserede journalisterne sig bevidst anderledes end omnibus-kollegerne. Anskuet fra publikums synspunkt fremstod den samlede nyhedsdækning imidlertid relativt ensartet – selv når det handlede om politisk polariserede emner af værdipolitisk og fordelingspolitisk art. Det fremgår tydeligt af dækningen af finansloven og administrationen af udlændingepolitikken.

Umiddelbart forud for den indholdsanalyserede uge (15.-21. november 1999) har alle landsdækkende nyhedsredaktioner traditionen tro fået et klausuleret eksemplar af finansloven til »skrælning«. På dette privilegerede grundlag giver Radioavisen, TV-Avisen og de landsdækkende morgenaviser alsidige referater af finanslovens indhold. I ugens løb snævres dækningen gradvist ind, så synkroniserede enkeltsager kommer til at stå øverst på mediedagsordenen, selvom de parlamentarisk set udgør marginale detaljer sammenlignet med mere principielle drøftelser af fordelingspolitisk art.

Hvad angår administration af udlændingelovgivningen, omhandler nyhedsugens højt prioriterede tophistorie interne konflikter i SR-regerings partipolitiske bagland. Nyheden er som sådan ikke ny, men derimod baseret på en samling enkeltsager fra det seneste halve års tid. Initiativet er udgået fra regeringens støtteparti, Centrumsdemokraterne, der støtter regeringens radikale »slapperne« imod de socialdemokratiske »strammerne« i udlændingespørgsmålet. Nyhedsredaktionerne vælger gennemgående en objektiviserende påstand mod påstand-vinkling, der giver nogenlunde ligelig taletid til begge synspunkter. På lederplads argumenteres for en fordomsfri debat og advares mod »fremmedfjendske« og »skingre forenklinger«, der især tilskrives det nystiftede Dansk Folkeparti og uredigerede »hadesider« på internettet.

Betragtet i et offentlighedsteoretisk perspektiv kan den politiske nyhedsformidling tages som udtryk for, at nyhedsmediernes tolker deres rolle som uvildig iagttagere med grundlag i et fælles sæt af dagsordensættende spilleregler. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at nyhedskriteriet *væsentlighed*, der tolkes nogenlunde ensartet ved alle de toneangivende nyhedsredaktioner, trumfer hensynet til nyhedskriteriet aktualitet. Hvis der vel at mærke er bred journalistisk enighed om, at de synkroniserede nyheder og den dertil knyttede debat rummer en rimelig grad af identifikation og konflikt.

Også hvad angår kildebrugen er der tale om høj grad af journalistisk ensartethed: I dækningen af landspolitikken går 71 procent af ugens navngivne kilder igen i to eller flere af de analyserede medier. Lidt under halvdelen af kilderne er folkevalgte, og SR-regeringen og dens støttepartier får tre gange så mange kildecitater som oppositionspartierne i Folketinget. Den næstmest citerede kategori er redaktionelt vinklet som »eksperter«, og de resterende kilder optræder især som »problemmarkører« – herunder både interesseor-

ganisationer («parter») og almindelige mennesker i en ualmindelig situation («cases»).

På den baggrund lyder den samlede konklusion vedrørende mediedækning af dansk politik ved årtusindeskiftet: »Det anses for at være objektivt i journalistisk selvforståelse, hvis man i konfliktstof hører parterne, som typisk defineres som to synspunkter: et politisk for og imod. Den partipolitisk betingede konkurrence mellem dagbladene sikrede tidligere en holdningspolitisk mangfoldighed, der nu er udviklet til en institutionaliseret ensartethed baseret på journalistisk vinkling og rutineprægede nyhedskriterier« (Lund, 2002: 190).

### 2008: Segmenteret redigering

1999 kan betragtes som et af de sidste år, hvor dansk nyhedsformidling med rimelighed lader sig vurdere analogt og udelukkende på grundlag af presse, radio og TV. Både målt som journalistisk bemanding, originalproduktion og foretrukne distributionskanaler dominerer presse, radio og TV dog stadig i 2008, hvor bevillinger fra private fonde gjorde det muligt at gentage de systematiske Nyhedsuge-analyser: 71 procent af fokus- og rutinejournalistikken kan føres tilbage til journalistisk indsats knyttet til dagbladsredaktioner (Lund o.a., 2009: 9), og størstedelen af det nyhedskonsumerende publikum opfatter stadigvæk radio og TV som deres vigtigste nyhedsdistributører (Schrøder o.a., 2016).

Google, der blev lanceret som verdensomspændende søgemaskine i 1998, er i mellemtiden blevet en vigtig faktor både som gratis nyhedskurator på internettet og som billigt annonceringsalternativ til betalingsmedierne. Alle danske nyhedsmedier tilbyder nu internet-tjenester – og den døgnåbne nyhedskanal TV2/News (lanceret 2006) gør Ritzau rangen stridig ved synkronisering af fællesstoffet. År 2000 sælges Det Berlinske Hus til norske Orkla, 2001 lukker fagbevægelsen sine sidste dagblade, og i 2002 fusioner de fondsejede udgivere Politikens Hus og Jyllands-Posten.

Af endnu større betydning var lanceringen af landsdækkende gratisaviser med *Metro-Xpress* og *Urban* i spidsen (begge lanceret i 2001), fulgt op af *Nyhedsavisen* 2006-8). Samlet set skønnes det, at »gratiskrigen« har kostet danske bladhuse en lille milliard kroner, der ellers kunne være investeret i andre former for produktudvikling, og at den – sammen med Googles kommercielle indsats på internettet – har reduceret indtægterne på printreklamer betydeligt (Minke, 2008).

Indholdsanalyser gennemført i perioden i perioden (10.-16. november 2008) tyder ikke på, at de ændrede rammevilkår præget af konsolidering og fragmentering har gjort nyhedsdækningen mindre mangfoldig. Ny teknologi og stordriftsfordelene benyttes primært af danske nyhedsredaktioner til at øge produktiviteten, og redigeringen af det parlamentariske liv anno 2008 kan bedst karakteriseres som *segmenteret* (Schultz, 2007; Willig, 2010): Lokale dagblade og regionale TV-stationer har allerede længe været geografisk segmenteret. Det nye er, at omnibusmedierne nu også differentierer sig holdningsmæssigt, demografisk og kommercielt (Dahl, 2005). Målgruppe-profileringen er ikke primært drevet af journalister, men derimod af markedsanalytikere. Mest konsekvent fremstår *Berlingskes* projekt »Tættere på læserne«, og *BT* forsøges relanceret som »Begavet Tabloid« og *Ekstra Bladet* som »Den Nødvendige Avis«, mens *Politiken* satser på specialsektioner rettet mod sin relativt højtuddannede læserkreds. Kun *Jyllands-Posten* undlader at segmentere sig eksplicit, hvilket jo sådan set også kan være udtryk for en strategisk demarkation i forhold til konkurrenterne.

Segmenteringen tjener redaktionelt til at vælge emner helt fra med henvisning til manglende brugerrelevans. Således giver hverken DR, TV2 eller de tre morgenaviser nogen alsidig og grundig indføring i finanslovens mange detaljer. I stedet leveres eksklusive

»godbidder« (også kaldet *slicing*), baseret på forarbejde af regeringens spindoktorer. Derved trækkes Radioavisen, TV-Avisen og de store dagblades printudgaverne væk fra 1990'ernes synkroniserede påstand mod påstand-journalistik. Samtidig bruges der mere journalistisk arbejdskraft på at segmentere fællesstoffet, så det får større brugsværdi for betalingsvillige målgrupper (også kaldet *news you can use*). Ritzaus Bureau spiller stadig en nøglerolle, men ikke længere så meget som synkroniserende mellemlid. Snarere optræder det nationale telegrambureau nu som leverandør af fyldstof, så de enkelte redaktioner kan koncentrere indsatsen om segmenterede målgruppe-vinkler.

I rutinejournalistikken kompenseres de øgede produktivetskrav gennem genbrug og lån – især på web-plattformen, som spiller en sekundær rolle som støtteplatform for ophavsmediets *brand*. Desuden anvendes såkaldte »nyhedsanalyser«, hvor journalister interviewer hinanden eller nyfortolker andres research. Den segmenterede praksis gør sig i særlig grad gældende i den værdipolitiske nyhedsdækning, hvor *Politiken*, *Ekstra Bladet* og *Jyllands-Posten*, der har fælles ejer, repræsenterer ugens polariserede markante indholdsmangfoldighed. Det bliver klart markeret ved dækningen af flygtninge og udlændinge (Gravngaard, 2009: 47f). Ved nyhedslugens begyndelse afbryder VK-regeringens parlamentariske grundlag, Dansk Folkeparti, sæsonens finanslovsforhandlinger. Årsagen er en fælleshistorie om en tunesisk mand på tålt ophold, der færdedes i det kvarter, hvor tegneren Kurt Westergaard har sin bopæl. Tegneren er verdensberømt, fordi han i 2005 til *Jyllands-Posten* tegnede profeten Muhammed med en bombe i turbanen. Dansk Folkeparti kræver politisk handling, og alle landsdækkende nyhedsmedier finder hver især deres redaktionelle vinkel på »Tunesersagen« – ud fra en mere eller mindre konsekvent vurdering af det betalende publikums forventninger.

Hvad angår kildemangfoldighed har de folkevalgte befæstet deres dominerende position. Prioriteringen regering/opposition, der var 70/30 i 1999, er 67/33 i 2008, så magtposition har tilsyneladende større redaktionel betydning end partifarve. Mere bemærkelsesværdigt er det, at partskilderne har overhalet ekspertkilderne: Internettet gør det lettere for alle og enhver at ytre sig, og da produktivetskravet online er større end på print, resulterer det i rutinemæssig brug af énkilde-historier leveret af de berørte parter selv (Møller-Hartley, 2012: 149).

Samtidig styrkes nyhedskriteriet *identifikation*, der i segmenteret journalistik kan betragtes som helt afgørende for storprioritering og vinkling. Også *aktualitet* prioriteres anderledes. I 2008 redigeres det politiske system døgnet rundt, og begreber som *breaking & rolling news* har opnået høj status i den journalistiske fødekæde. Samlet set er mængden af Christiansborg-stof øget i nogenlunde samme takt som nyhedsdækningen i almindelighed, men mange af de parlamentariske »mellemlægninger« – herunder det meste af finanslovsdækningen – er blevet henvist til internettet.

Den redigerende mangt manifesterer sig således ikke kun i, hvad nyhedsmedierne faktisk bringer, men udøves også på den måde, at mange hændelser og udspil af politisk art ignoreres af de toneangivende nyhedsmedier (Lund o.a. 2009: 16). Til gengæld har internettet åbnet nye muligheder for, at folkevalgte og andre politiserende kilder kan komme til orde på egne præmisser – en tendens der bliver yderligere forstærket efter fremkomsten af smartphones (lanceret 2007) – herunder den voksende brug af Facebook (lanceret 2004) og Twitter (lanceret 2006), der endnu ikke indgår som et integreret led i den journalistiske fødekæde anno 2008.

### **2016: Centrifugeret redigering**

Der har ikke siden 2008 været tilstrækkeligt

med forskningsbevillinger til gennemførelse af altomfattende nyhedsuge-analyser. Ved at sammenskrive partielle undersøgelser (Lund, 2013; Blach-Ørsten og Willig, 2016; Skjoldan og Pehrsson, 2017) kan vi imidlertid i store træk følge udviklingen af den redigerende magt med data indsamlet i uge 46, 2011-2016. Vel at mærke ikke kun i form af nyheder og debat formidlet gennem presse, radio, TV og internet, men også ved inddragelse af Facebook og Twitter.

Mediestrukturelt øges konkurrencen i den licensfinansierede nyhedsformidling ved lanceringen af *Radio 24/syv* i 2011, hvorimod konsolideringen af dagspressen fortsætter. Således sælger *Berlingske*, der i 2015 er blevet overtaget af belgiske *De Persgroep*, sine jyske udgivelser til storfusionen *Jysk-Fynske Medier* i 2016, hvorimod konkurrencestyrelsen kun tillader *JP/Politikens Hus* at blive mindretalsaktionær i det svensk ejede *Børsen*. I uge 46 2016 indeholder ti procent af alle redaktionelle nyheder registreret i Infomedia-databasen en reference til indhold på sociale medier (*Facebook, Twitter, LinkedIn, Google+, Instagram, YouTube, Pinterest, Tumblr, Flickr, Snapchat*). I 2011 var der kun tale om tre procent (Skjoldan og Pehrsson, 2017: 8), og i nyhedsugen 2008 registrerede vi kun ni nyhedsindsatser, hvor sociale medier var angivet som kilde i den journalistiske fødekæde.

Ingen af de nye medier har valgt at sætte ressourcer af til dybdeborende fokusjournalistik. Cavling-prisen, der gives kollegialt til indsats af denne art, var da også i perioden 2008-16 til traditionelle print- og flow-medier: DR (3), *Berlingske* (2), *Jyllands-Posten* (2), *Information* (1) og *Nordjyske Medier* (1). Samtidig betyder den digitale medieteknologi reducerede annonceindtægter til de etablerede nyhedsmedier, og dermed færre ressourcer til originalproduktion. Tidligere kunne redaktionerne vælte stigende omkostninger over på licensbetalere, abonnenter og annoncører. Men for de fleste står nu kun en vej åben:

nedsikringer i produktionsudgifterne. Alle de landsdækkende morgenaviser har i perioden 2009-2016 skåret ned i den journalistiske stab, men den landspolitiske dækning er fastholdt i uændret omfang.

Alle hylder i varierende grad en *web first*-strategi, men lægger nu ikke hele originalproduktionen gratis ud på internettet, hvor nyhedsdækningen er blevet mere ensartet. Printaviserne, *TV-Avisen*, *TV2/Nyhederne* og *Radioavisen* har derimod raffineret den strategiske segmentering af stoffet. De traditionelle nyhedsmedier opererer målrettet i udvalgte niches på print og flow, stort set uden at ofre redigerende arbejdskraft på tidligere tiders omnibus-idealiser. Tilknyttede online-tjenester fremstår derfor stærkt synkroniserede, redigeret på grundlag af løbende klikrater eller endog kurateret af algoritmer og webbotter. Den samlede konsekvens er, at der online distribueres relativt ensartet stof, som kan appellere bredt til det zappende publikum og videreformidles gratis på elektronisk form, mens den omkostningskrævende og professionelt redigerede fokusjournalistik søges fastholdt bag lukkede betalingsmurer.

Dette mix af verificeret, versioneret og ubekræftet nyhedsstof med dertil knyttede meningsudvekslinger kan bedst beskrives som *centrifugeret redigering* (Lund, 2013: 68): Den professionelle journalistik bruges især på bearbejdning af en hård kerne af segmenteret originalindhold, mens det øvrige fællesstof spredes vidt og bredt via underbemandede websites. Fyldstoffet leveres ikke længere kun af professionelt redigerede telegrambureauer, men også fra de dele af internettet, hvor sociale (læs: uredigerede) medie-aktører dominerer. Christiansborg-journalisterne centrifugerer således den politiske dækning ved at overlade detaljerne til de folkevalgte selv på uredigerede platforme og koncentrerer den redigerede indsats om baggrund og analyse – herunder ikke mindst det politiske spil mellem regering og opposition.

Finanslovsdækningen anno 2016 kan tjene som illustrativt eksempel: I uge 46 (14.-20. november) sætter V-regeringens støtteparti Liberal Alliance den centrifugerede dagsordenen med krav om reduktion af topskatten. Da det ikke er parlamentarisk fremkomme- ligt, tilbyder statsministeren i stedet partiet at indgå i en kommende regeringskoalition, hvilket Anders Samuelsen, lederen af Liberal Alliance, takker ja til – ikke gennem traditionelle nyhedsmedier, men uredigeret på Facebook. Derved genereres en mediestorm, der overskygger alle substantielle aspekter ved finanslovsforhandlingerne.

Traditionen tro rummer de analyserede nyhedsuger også hver sin højtprofilerede fællesnyhed vedrørende dansk udlændingepolitik: I 2012 dominerer »Juletræssagen« om etniske konflikter i en boligforening. Året efter er fokus på, at »Højtuddannede udlændinge vil væk fra Danmark«, 2014 giver »Ældre- mad til syriske flygtninge« anledning til ophedet debat, og i de følgende år er det forskellige udløbere af »flygtningekrisen«, der sætter dagsordenen. Disse emner giver alle anledning til ophedet debat på sociale medier som centrifuge, hvorfra betalingsmedierne forsøger at skumme fløden i form af segmenteret læserrelevans, mens de annoncefinsierede og klikdrevne webudgaver i højere grad præges af bestræbelser på trafikmaksimering. Begge steder opfordres publikum til at del- tage i debatten via sociale medier og webaf- stemninger, der kun i begrænset omfang for- drer involvering af redigerende journaliser.

Samlet set bliver nyhedskriteriet *aktualitet*, der i stigende grad tolkes som *hurtighed*, prioriteret højere end alle andre nyhedskri- terier – undtagen *konflikt*. Det hænger sam- men med, at nyhedsmediernes egne websites (suppleret med TV2/News og altinget.dk) nu definitivt har overtaget den funktion, som Ritzau-telegrammerne havde tidligere: Re- daktionscheferne ventes ikke længere med offentliggørelse til næste deadline. Samtidig

nedprioriteres tidkrævende fakta-tjek, mens det syder og bobler i fødekædens periferi, hvor mere eller mindre velinformerede kilder fører sig uredigeret frem. Samlet set giver det relativ let adgang til at ytre sig, men de uauto- riserede indlæg drukner i den journalistiske fødekæde og bliver kun undtagelsesvist dags- ordensættende.

Hvad angår kildemangfoldigheden har talspersoner knyttet til regeringen og dens støttepartier stadig markant flertal – uanset om der er tale om SRSF- eller V-ministre. Kategorien »parter« dækkes nogenlunde jævnbyrdigt med kategorien »eksperter«. Hvilke kilder der tildeles taleroller, afhænger stadigvæk af de traditionelle nyhedskriterier, der dog fortolkes lidt anderledes end tidlige- re, fordi den redaktionelle vinkling og emne- valg nu i stigende grad tænkes med henblik på maksimal gennemslagskraft i sociale me- dier i håb om ad den vej at generere mere an- noncefinansieret trafik på egne nyhedssites.

Derved bliver »delbarhed« og »klik-rater« et vigtigt aspekt ved nyhedskriteriet *identi- fikation*, der stadigvæk er helt afgørende for segmenterede nichemedier. I den forbindelse kan centrifugering ses som en omkostnings- begrænsende løsning, hvor der gennem redi- gerende magtudøvelse udskilles en hård ker- ne af dagsordensættende fællesstof. Af dette råstof raffinerer de traditionelle nyhedsme- dier segmenterede originalprodukter, som kan skaffe betalingsvillige købere, afføde citater fra journalistiske kolleger og genererer trafik på de sociale medier. Til gengæld overlades de centrifugererede biprodukter og smuds- partikler til socialt medierende gratister på internettet.

Det journalistiske ideal om væsentlighed er ikke længere noget, der udelukkende define- res redaktionelt, men er i stigende grad trans- formeret til redaktionel vurdering af segmen- teret målgruppe-relevans. Derved producerer niche-medierne ekko-rum, hvor læsere, lyt-

tere og seere kun konfronteres med emner og meninger, de allerede deler (Olsson, 2013). Centrifugering af den journalistiske fødekæde udelukket således hverken synkronisering eller segmentering, men kan ses som et polariserende skridt væk fra idealer om herredømmefri samtaler mellem ligeværdige borgere i det offentlige rum med henblik på at opnå konsensus om politiske emner af betydning for almenvellet.

Også betydningen af *aktualitet* er blevet nyfortolket. Oprindeligt omfattede dette nyhedskriterium ikke kun bestræbelser på at være først med det sidste, men også at aktualisere handling – især af politisk art. Nu fokuseres der næsten udelukkende på hurtighed, hvilket fører til en løbende strøm af »potentialiteter« i form af prognoser og gætterier om, hvad der måske snart vil ske. Ved at tilbyde spekulative analyser med dertil hørende spådomme kan også de relativt langsomme nyhedsmedier som dagblade og programsatte TV-Aviser fremstå på forkant med udviklingen i skærpet konkurrencen med digitale her-og-nu medier om publikums opmærksomhed.

*Konflikt* er det nyhedskriterium, der fremstår mest konstant i hele den analyserede periode (Allern, Pollack, 2012), men hvor omnibus-medierne tilstræbte objektivitet ved at lade konfliktende parter komme til orde i samme indslag (påstand mod påstand-journalistik) registrerer Projekt Nyhedsuge efter 2008 flere en-kilde-historier – især på internetplatforme. Derved kan konflikter udspille sig serielt og med hurtige skift som kæder af gensidige beskyldninger. De professionelle journalister kan nøjes med at versionere kildernes påstande uden at bruge omkostningskrævende tid på kildekritisk redigering og andre offentlighedsteoretiske normer.

#### **Redigerende magt med modifikationer**

Projekt Nyhedsuge 1999-2016 dokumenterer en gradvis udvikling fra synkroniserede omnibus-idealere via øget målgruppe-segmen-

tering til noget, der bedst kan sammenfattes under overskriften centrifugeret redigering af dansk politik. Det er stadigvæk »gammeldags« dagbladsredaktioner plus radio- og TV-stationer, der står for hovedparten af originaljournalistikken og derved påvirker, hvad andre beslutningstagere betragter som den fælles, politiske dagsorden. Men internettet med Google, Facebook og Twitter som konkurrerende formidlere bidrager i stigende grad til den journalistiske fødekæde med store mængder af relativt uredigerede nyheder og dertil knyttede debatindlæg.

Disse socialt medialiserede modifikationer af den redigerende magt har offentligt-teoretiske såvel som praktiske implikationer (Hjarvard o.a., 2016). Det er således ikke længere realistisk at tale om *den* politiske offentlighed. De traditionelle nyhedsmedierne må forholde sig til en flerhed af konkurrerende offentligheder, hvor både vælgere og folkevalgte fået større mulighed for at komme til orde på egne præmisser uden nyhedsmediernes redigerende mellemkomst. Forudsætningen for at blive taget alvorligt i den politiske debat er dog stadig, at anerkendte redaktioner tager synspunkterne op og gør dem til genstand for legitimerende *agenda setting* (Lund og Blach-Ørsten, 2013: 68): Publikum tilbydes ikke kun centrifugerede nyheder og debat, men også segmenterede forståelsesrammer og synkroniserede handlingsanvisninger om, hvad ansvarlige beslutningstagere bør gøre noget ved.

De modificerede magtforhold har imidlertid givet anledning til bekymring blandt kritiske journalister, der bl.a. advarer imod falske (læs: uredigerede) nyheder (Korsgaard, 2017), medielobbyisme (Harr, 2006) og øget brug af særlige rådgivere (Betænkning 1443/2004) – også kaldet »spindoktorer« (Valeur, 2002; Tynell, 2014). Journalister betragter sådanne aktørers forsøg på vinkle virkeligheden som utidig indblanding, hvori-mod nyhedsmediernes egen vinkelskrivning

betrages som professionelt håndværk (Bro, 2004). Data fra nyhedsugerne 1999-2016 kan vel at mærke anvendes som argumentation både for og imod den påstand, at den journalistiske redigering af den politiske virkelighed har fået mindre praktisk betydning end tilfældet var ved årtusindeskiftet. Den centrifugerede mediedagsorden gør det således lettere at komme til orde, men vanskeligere at få udtelt opmærksomhed i den journalistiske fødekæde, fordi mange flere politiske aktører kan praktisere spin på egen hånd. Så selvom der kan udøves meningsdannende modmagt gennem sociale medier som Twitter og Facebook, sker det stadig med redaktører i presse, radio og TV som slusevagter, hvis målet er at blive en del af den offentlige samtale.

Skiftende alliancer af beslutningstagere kæmper her om at vinkle deres særinteresser som almeninteresser i magtkampe om journalistisk opmærksomhed og politisk velvilje. Forudsætningen for at få ørenlyd er, at man magter at få sit ærinde defineret som et offentligt relevant problem. Kampen om dagsordenen illustreres tydeligt i dækningen af dansk udlændingepolitik, der fra relativ ubemærkethed i 1990'erne, via spektakulære enkelt-sager medieret i årene omkring århundredeskiftet, har udviklet sig til et centrifugeret, men uomgængeligt emne på den landspolitiske dagsorden, både for folkevalgte og deres vælgere.

Det er dog ikke ensbetydende med, at væsentlige emner ikke stadigvæk kan forbigås i tavshed, hvis autoritative kilder vælger at tie dem ihjel. Som det fremgår af data fra Projekt Nyhedsuge, gælder det bl.a. størstedelen af finansloven, der efter 1999 kun refereres sporadisk, fordi det meste af indholdet scorer lavt på nyhedskriterierne identifikation og konflikt. Journalistiske vinkler af denne art er hverken fuldstændig tilfældige eller helt og aldeles synkroniserede på forhånd. Derfor kan de påvirkes strategisk. Så det er heller ikke længere realistisk at tale om den

politiske dagsorden i bestemt form ental. Der er snarere tale om konkurrerende beslutningsanledninger, der med mere eller mindre topstyret spin og socialmedieret modmagt centrifugeres rundt i det politiske system.

Massemediernes journalister må i stigende grad dele mediemagten med professionelle spindoktorer og politisk engagerede amatører, der boltrer sig frit i nyhedscentrifugens periferi. Til syvende og sidst har det altid været mediebrugerne selv, der vælger nyheder og debatindlæg til og fra. Det nye er, at kanaler som Facebook og Twitter giver en bredere del af befolkningen adgang til straks og uredigeret at byde ind med stort og småt. Sådan var det ikke i halvfemserne, hvor debattredaktørerne skaltede og valtede med læserbrevene ud fra omnibus-idealer om tilstræbt objektivitet og væsentlighed. Det er denne privilegerede rolle som autoritativ slusevagt både for nyheder og debat, der historisk set har givet journalistisk skolede redaktører en høj grad af politisk indflydelse, og selvom mere subjektive og uredigerede stemmer nu gør dem rangen stridig, står den centrale konklusion fra udredningen af den redigerende magt anno 1999 stadig ved magt:

»Med en spidsformulering kan den redigerende magtudøvelse anskues som tilsløring gennem afsløring, idet den institutionelle praksis skjuler ufatteligt meget ved at sætte afklarende fokus på relativt lidt. Derved defineres, hvilke forhold der kræver politisk regulering – og hvad der modsætningsvis kan overlades til privatlivets fred eller tavshedens stiltiende accept. Journalistikken udøver derved selvstændig definitionsmagt, men påvirkes samtidig både af udefrakommende præmisser og beslutningsprocesser« (Lund, 2002:189).

#### Litteratur

- Albæk, E., P.M. Christiansen og L. Togeby (2004), *Eksperter i medierne – dagspressens brug af forskere 1961-2001*, Århus: Magtudredningens skrifter.
- Allern, S. og E. Pollack (2012), *Scandalous! The Mediated Construction of Political Scandals in Four Nordic Countries*, Göteborg: Nordicom.

- Andersen, K. og E.G. Larsen (2016), »Hvilken periode skal analyseres? Uge 46 som dataindsamlingsstrategi i journalistikforskningen«, *Journalistica* 14(1): 126-46.
- Betænkning 1443/2004 (2004), *Embedsmænds rådgivning og bistand*, København: Schulz Information.
- Blach-Ørsten, M. og I. Willig (2016), *Den fælles dagsorden og alle de andre*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Bondebjerg, I. (2000), *Medieforskning til tiden*, København: MedieKultur.
- Bro, P. (2004), *Aktionsjournalistik – historie, holdning og håndværk*, Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Cook, T.E. (1998), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, Chicago University Press.
- Dahl, H. (2005), *Hvis din nabo var en bil*, København: Akademisk Forlag.
- de Fleur, M.L. og E.E. Dennis (1996), *Understanding Mass Communication*, Boston: Houghton Mifflin.
- Dearing, J.W. og E. Rogers, (1996), *Agenda-Setting*, Thousand Oaks: Sage.
- Donsbach, W. (2004), »Psychology of News Decisions«, *Journalism*, 5(2): 131-57.
- Ekecrantz, J. og T. Olsson (1994), *Det redigerede samhället. Om journalistikens, beskrivningsmaktens och det informerade förnuftets historia*, Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Gravengaard, G. (2009), Ugens skrækhistorie: En terrorismestænkt tuneser, i A.B. Lund, I. Willig og M. Blach-Ørsten, red., *Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde før og nu*, Århus: Forlaget Ajour, pp. 41-54.
- Graakjær, N.J. og I.B. Jessen, red. (2015), *Selektion – om udvælgelse af medietekster til analyse*, Århus: Systeme.
- Habermas, J. (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Harr, E. (2006), *Medielobbyisme – kunsten at sætte en dagsorden*, København: Børsens Forlag.
- Hernes, G. (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Hjarvard, S. red. (2016), *Medialisering: Mediernes rolle i social og kulturel forandring*, København: Hans Reitzel.
- Høyer, S. o.a. (1982), *Magtudredningen: Rapporten om massmedier*, Oslo: Statsministeriet.
- Jensen, Klaus Bruhn, red. (2016), *Dansk mediehistorie 1840-2015*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Korsgaard, L. (2017), *Den der råber lyver – Mediebrugernes manual til løgnens tidsalder*, Zetland.
- Laursen, S. (2001), *Vold på dagsordenen, medierne og den politiske proces*, Århus: Magtudredningens skrifter.
- Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, London: MacMillan.
- Lund, A.B. (1976), »Danmarks Radio – et magtobjekt i det politiske system«, *Økonomi & Politik*, 50(3): 211-28.
- Lund, A.B. (2000), *Først med det sidste – en nyhedsuge i Danmark*, Århus: Forlaget Ajour.
- Lund, A.B. (2001), *Forskning om medier og demokrati*, København: Danske Dagblades Forening.
- Lund, A.B. (2002), *Den redigerende magt – Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lund, A.B., I. Willig og M. Blach-Ørsten (2009), *Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde før og nu*, Århus: Forlaget Ajour.
- Lund, A.B. (2013), *Mangfoldighed i dansk dagspresse – et publicistisk serviceeftersyn*, København: Center for Civilsamfundsstudier.
- Lund, A.B. og M. Blach-Ørsten (2013), »Media and Politics«, i Benedikte Brincker, red., *Introduction to Political Sociology*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 153-70.
- Madsen, J.G. (2000), *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*, Århus: Magtudredningens skrifter.
- Minke, K. (2008), *Aviskrigen – dagblade i overlevelseskamp*, Valby: Borgen.
- Møller-Hartley, J. (2012), *Nyheder på Internettet: Journalistik i en ny medievirkelighed*, København: Handelshøjskolens forlag
- Nielsen, R.K. (2012), *Ten Years that Shook the Media World*, Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Petersson, O. og I. Carlberg (1990), *Makten over tanken*, Stockholm: Carlssons.
- Philips, L. og K. Schröder (2004), *Sådan taler medier og borgere om politik*, Aarhus Universitetsforlag.
- Riegert, K., red. (2004), *News of the Other. Tracing Identity in Scandinavian Constructions of the Eastern Baltic Sea Region*, Gothenburg: Nordicom.
- Scheufele, D.A. (2000), »Agenda-Setting, Priming and Framing Revisited«, *Mass Communication & Society*, 3: 297-316.

- Schrøder, K., M. Blach-Ørsten og R. Burkal (2016), *Danskernes brug af nyhedsmedier*, Roskilde: Center for Nyhedsforskning.
- Schultz, I. (2007), »Fra partipresse til omnibuspresse til segmentpresse«, *Journalistica* 2(1): 5-25.
- Skjoldan, L. og C. Pehrsson (2017), *Nyhedernes sociale kredsløb: Analyse af nyhedernes flow fra redaktionelle medier over sociale medier – og tilbage*, København: Infomedia.
- Slaata, T. (2003), *Den norske medieorden. Posisjoner og privilegier*, Oslo: Gyldendal.
- Thomsen, N. og J.D. Søllinge (1991), *De danske aviser 1634-1991, Bind 3: 1918-1991*, Odense: Dagpressens Fond i kommission hos Odense Universitetsforlag.
- Togeby, L. (2004), *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og ændringer i befolkningens holdninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård, S. (2003), *Magt og demokrati I Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tynell, J. (2014), *Mørkebygten, Embedsmænd fortæller om tilskæring af tal, jura og fakta*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Valeur, E. (2002), *Magtens bog*, København: Aschehoug.

# Falske nyheders magt: Hvorfor tror vi på dem, hvorfor spreder vi dem?

Michael Bang Petersen, professor, Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet, michael@ps.au.dk

Falske nyheder om politiske ledere, grupper og begivenheder har fået magt og sat deres aftryk på væsentlige politiske begivenheder som Brexit-afstemningen i Storbritannien og det amerikanske præsidentvalg i 2016. Ét væsentligt træk ved falske nyheders magt er, at vi selv skaber den ved at dele de falske nyheder på sociale medier. Hvis vi skal forstå falske nyheders magt, skal vi altså forstå, hvorfor folk er psykologisk motiverede til at sprede dem. I denne artikel argumenteres der for, at vi kan analysere falske nyheder som et bredere psykologisk fænomen, nemlig rygter. Artiklen introducerer til centrale perspektiver inden for den psykologiske og antropologiske forskning i rygter og argumenterer for, at falske nyheders magt hviler på psykologiske systemer til at mobilisere sin gruppe til konflikt mod andre grupper. Den indsigt har væsentlige konsekvenser for, hvordan vi skal komme falske nyheder til livs.

Hvert år udvælger den store engelske ordbog Oxford Dictionary årets ord. Det er et udtryk, der har fyldt særligt det pågældende år. I 2016 var udtrykket »post-truth«, som bedst kan oversættes med »hinsides sandhed«. Udtrykket betegner en tilstand, hvor objektive fakta trumfes af følelser og personlige overbevisninger (Oxford Dictionary, 2016). Og det er ikke mindst en tilstand, der ifølge ordbogen kendetegnede en række politiske begivenheder det år. Valgkampagnerne, der lå bag valget af Donald Trump som USA's præsident og Storbritanniens udmeldelse af EU,

fremhæves begge i valget af »hinsides sandhed«. Et andet – og relateret – ord, der blev en del af den politiske journalistik i 2016, var »fake news«.

Falske nyheder er nyheder som, at den tidligere amerikanske præsident Obama er muslim; at den tidligere danske statsminister Helle Thorning Schmidts mand er homoseksuel; og – i den endnu mere kuriøse afdeling – at staben for den amerikanske præsidentkandidat, Hilary Clinton, drev en pædofilring under et pizzeria. 46 pct. af de republikanske vælgere troede ikke desto mindre, at sidstnævnte var den skinbarlige sandhed (YouGov, 2017). Det er lige under 29 millioner amerikanere. En enkelt person var så overbevist, at han angreb pizzeriaet med et automatvåben (Jyllands-Posten, 2016). Dette kunne tyde på, at nyhedernes magt måske har ændret sig. At nyheders magt ikke blot består i at sætte en journalistisk vinkel på faktiske begivenheder (jf. Togeby o.a., 2003). Men også i at sprede det pure opspind.

Falske nyheder har ikke taget magten. Men de har magt. De påvirkede måske udfaldet af de to nævnte valg. EU har opsat et agentur (det såkaldte East Strat Com-agentur) til at modgå falske nyheder fra Rusland; og internationalt politi advarer mod spredningen af

rygter i forbindelse med terrorangreb (Polizei Berlin Einsatz, 2016).

Formålet med denne artikel er ikke at foretage en systematisk empirisk kortlægning af denne magt. Formålet er i stedet teoretisk: at se bagom de falske nyheder og spørge, *hvorfor* de har magt? Hvorfor er det, at borgerne lader sig påvirke af dem – og hvorfor er de selv med til at sprede dem på sociale medier som Facebook og Twitter? Argumentet i artiklen er, at vi kun kan forstå spredningen af falske nyheder, hvis vi får en bedre forståelse for de psykologiske processer, der ligger bag borgernes relation til politik. Falske nyheder lever af borgernes villighed til at sprede dem via sociale medier, og kun ved at forstå psykologien bag denne villighed kan vi vurdere, hvilke konsekvenser de falske nyheder har for magten i Danmark – og hvordan vi kommer dem til livs.

### **Falske nyheders magt: Nødvendigheden af et psykologisk perspektiv**

»I krig er sandheden det første offer«, sagde den græske digter Aischylos i 480 f.kr. Rygter og deciderede usandheder har altid været en del af politik. Men én udvikling gør måske, at de falske nyheder spiller en større rolle i dag end tidligere: Fremkomsten af sociale medier. Sociale medier udgør en vigtig, men ikke altoverskyggende, kilde til politiske nyheder for mange mennesker. 53 procent af danskerne læser således nyheder på sociale medier (Schrøder o.a., 2017: 18; se også Anker Brink Lunds artikel i dette temanummer). Derudover sætter sociale medier folk i stand til selv at skabe eller kommentere politiske nyheder og dele dem med andre. Det bryder med det informationsmonopol, som massemedierne tidligere har haft som bindeled mellem den politiske arena og borgerne. Det indeholder på den ene side et enormt demokratisk potentiale. Borgere kan komme direkte i kontakt med politikere og omvendt. På sociale medier er der ikke en overdommer i form af eksempelvis en journaliststand, der skal afgøre,

om noget er nyhedsværdigt. Men fraværet af overdommere betyder på den anden side, at der ikke længere er nogen kontrol med, hvad der er bliver delt og sagt. Er det rigtigt? Er det forkert? Skete begivenhederne rent faktisk? Hvad siger de andre involverede parter?

Når massemedierne har skullet beskrive og forklare den betydning, som falske nyheder har fået, har de ofte ledt efter kilden til en falsk nyhed. Hvem startede nyheden? I forbindelse med eksempelvis det amerikanske præsidentvalg i 2016 kredsede den journalistiske interesse sig omkring russiske hackere og radikale højreorienterede nyhedssites. Det var dem, der havde en klar interesse i at få Donald Trump valgt som præsident, og indiciene peger på, at de spredte falske nyheder med det formål.

Men skal vi forstå falske nyheders magt, er det ikke nok at identificere kilden til dem. Fordi falske nyheder i høj grad virker igennem sociale medier, har de kun effekt, i den udstrækning folk er villige ofre og selv deler dem. Det er igennem udbredelsen på sociale medier, at falske nyheder får magt. Hvis vi skal forstå falske nyheder, så skal vi altså forstå deres spredning. På den måde kræver forståelsen af falske nyheders et psykologisk perspektiv: Hvad er det for motivationer, der leder folk til at tro på noget, der er falsk? Og hvad er det for motivationer, der leder folk til efterfølgende at sprede det?

### **Falske nyheder som rygter**

Når borgerne læser en nyhed, er den i sagens natur enten falsk eller sand (eller indeholder en kombination af sande og falske påstande). Men borgerne ved det givetvis ikke i det øjeblik, de støder på nyheden, og i det øjeblik de deler den. En frugtbar måde at analysere falske nyheder på er derfor som repræsentanter for en bredere kategori: Rygter. Inden for psykologi er rygter veletablerede studieobjekter (DiFonzo og Bordia, 2007). Rygter begrebsliggøres som informationer med lav

grad af evidens bag sig. Ifølge forskningen i rygter adskiller denne kategori sig fra traditionelle (og sande) nyheder alene ud fra graden af belæg. Både traditionelle nyheder og rygter handler om emner, der er vigtige, og indeholder informationer, der opfattes som brugbare (i modsætning til eksempelvis underholdende sladder). Hvis vi skal forstå spredningen af falske nyheder, skal vi altså forstå, hvorfor folk ønsker at dele potentielt vigtige informationer med lav grad af evidens.

#### **Et klassisk perspektiv: Behovet for korrekte forestillinger i en usikker verden**

En række internetfirmaer som Google og Facebook arbejder på at komme falske nyheder til livs. Deres løsninger fokuserer på at anvende algoritmer til at »varedeklare« nyheders formodede sandhedsværdi over for brugeren, når den dukker op på computerskærmen. En sådan løsning hviler på specifikke antagelser om, hvilke psykologiske processer der ligger bag delingen af falske nyheder. Antagelsen er, at folk først og fremmest er interesserede i at sprede korrekte informationer.

Forskningen i rygter har i nogen grad underbygget betydningen af denne model for rygtespredning (DiFonzo og Bordia, 2007). Den klassiske model i studiet af rygter er således, at rygter reflekterer et behov for at håndtere usikkerhed. I usikre situationer foretrækker folk underbygget information, men hvis den ikke er tilgængelig, stiller de sig tilfredse med rygter. Modellen er eksempelvis velunderbygget i studiet af fyringsrunder. Alle medarbejdere vil gerne vide, hvem der bliver fyret, men det er svært at få præcise informationer fra ledelsen. Derfor tyer man, i mangel af bedre, til rygter.

Der er en række studier, som tyder på, at modellen har noget for sig i forbindelse med spredningen af information på sociale medier. Folk deler primært (men ikke kun) historier, som de tror er sande (Chen & Shin, 2013), og

de deler primært historier fra kilder, som de har tillid til (Zhang o.a., 2014). Men ifølge en række studier er denne klassiske model inden for rygteforskningen ikke den fulde sandhed om spredningen af politiske rygter på sociale medier (se Miller o.a., 2016). For når det kommer til politik, deler usikre folk ikke alle rygter. De deler primært rygter, der sætter et negativt lys på grupper, som de ikke bryder sig om (Miller o.a., 2016).

#### **Et nyt perspektiv: Behovet for at mobilisere sin gruppe**

I forbindelse med det amerikanske præsidentvalg i 2016 foretog YouGov (2016) en stor undersøgelse af troen på falske nyheder. Resultaterne var slående og nedslående. Eksempelvis troede hele 62 pct. af de Republikanske vælgere på et (falsk) rygte om, at millioner af ulovlige stemmer var blevet afgivet i valget. Når det kom til de Demokratiske vælgere, gjaldt det blot 25 pct. Rygтет – som fik opmærksomhed i medierne – passede til Republikanernes interesse, fordi det gav en forklaring på, hvorfor Clinton samlet set fik flere stemmer end Trump (men alligevel tabte på grund af det amerikanske valgsystems indretning).

Et andet rygte, der fik opmærksomhed, var, at »Rusland fiftede med stemmeoptællingen for at hjælpe Donald Trump«. Der er intet, som tyder på, at dette er rigtigt, men 50 pct. af Demokraterne troede det. Det gjorde kun 9 pct. af Republikanerne.

Et tredje rygte, der også passer til Demokraternes politiske interesse var, at »Russerne hakede Demokraternes emails for at hjælpe Donald Trump«. Dette er formentlig et rygte, der er sandt, og virker som en påmindelse om, at selv absurde nyheder kan være sande. 87 pct. af Clinton-vælgerne troede på det, mens kun 20 pct. af Trump-vælgerne mente, at det var sandt.

Det mest ekstreme falske rygte i forbindelse

med den amerikanske valgkamp var formentlig rygtet om, at Clintons stab organiserede en pædofilring fra et pizzeria. 17 pct. af Clinton-vælgerne mente faktisk, at dette var sandt. Endnu mere overraskende er det, at hele 46 pct. af Trump-vælgerne troede det.

Resultaterne viser klart, at ud over at ganske mange er villige til at tro på ret usandsynlige historier, er folks forestillinger om, hvad der er sandt og falsk, også kraftigt influeret af deres politiske tilhørsforhold.

### Politisk motiveret tænkning

Disse fund omkring politiske rygter stemmer overens med en stigende interesse inden for politisk psykologi i såkaldt *politisk motiveret tænkning* (Miller o.a., 2016). En retssag kan bruges til at illustrere denne psykologiske proces (Taber o.a., 2001: 208). I en retssag er juryens opgave at danne korrekte forestillinger: er vedkommende på anklagebænken skyldig eller uskyldig? En forsvarsadvokat har derimod en anden opgave: at indsamle og dele informationer med det formål at sætte den anklagede i det bedst mulige lys. Det kan betyde, at forsvareren ser bort fra nogle informationer og overdriver betydningen af andre informationer. Pointen fra politisk psykologi er, at folk går til politik på samme måde, som en forsvarsadvokat går til en retssag (Taber o.a., 2001; for en dansk introduktion, se Slothuus, 2017).

Eksperimentelle undersøgelser i både Danmark og USA viser eksempelvis, at vælgerne er tilbøjelige til at skifte holdning til politiske forslag, afhængig af om forslaget fremsættes af et parti, de godt kan lide, eller ej (Druckman o.a., 2013; Slothuus og De Vreese, 2010; Petersen o.a., 2013). Mere overraskende er det måske, at de politiske tilhørsforhold farver opfattelsen af selv relativt objektive forhold, såsom den økonomiske situation. Når »deres« parti er ved regeringsmagten, har folk en tilbøjelighed til at synes, at det står bedre til med den økonomiske situation (Bis-

gaard, 2015). Det samlede billede af disse og andre undersøgelser, at borgerne i høj grad evaluerer nye informationer på en partisk måde. Hvis informationerne stiller »deres« parti i et positivt lys, så er de mere tilbøjelige til at tro på informationerne (Leeper og Slothuus, 2014).

Politisk motiveret tænkning er funderet i gruppepsykologiske processer. Studier i politisk psykologi viser, at politiske identiteter (såsom ideologiske eller partimæssige tilhørsforhold) understøttes af de samme, dybtliggende mekanismer, som dem, der understøtter mere klassiske gruppeidentiteter, såsom etnicitet eller race (Pietraszewski o.a., 2015). Undersøgelser, der anvender metoder fra neuropsykologien til at undersøge ubevidste psykologiske processer, viser endvidere, at politisk motiveret tænkning opstår, fordi de politiske identiteter udøver et stærkt affektivt pres på vores holdningsdannelse (Petersen o.a., 2015). Det føles simpelthen ubehageligt at erklære sig enig med et parti, som man ikke kan lide, og det føles ubehageligt at erklære sig uenig med et parti, som man godt kan lide (Petersen o.a., 2013). At være socialdemokrat eller venstremand er – fra et psykologisk perspektiv – på mange måder som at være FCK-fan eller Brøndby-fan. Man holder med sin gruppe i tykt og tyndt.

Et vigtigt element for at forstå graden af politisk motiveret tænkning og spredningen af politiske rygter er, at et andet træk fra sportens verden går igen i borgernes forhold til politik: Ikke blot vækkere deres eget parti positive følelser; der er også andre partier, som vækker stærke *negative* følelser. I USA er der klare tegn på, at de politiske identiteter bliver mere og mere polariserede (Iyengar o.a., 2012). Det vil sige, at borgernes følelser i forhold til de politiske modstandere bliver mere og mere negative. Et stærkt eksempel på dette er, at omkring 40 pct. af den amerikanske befolkning ikke bryder sig om, at deres søn eller datter gifter sig med en med andre poli-

tiske synspunkter. I 1960 var det tilsvarende tal omkring 5 pct. (Iyengar o.a., 2012: 417). Dengang var folk først og fremmest bekymrede for, om deres børn ville gifte sig med en person med en anden race – og spørgsmål af denne type blev netop stillet dengang med det formål at undersøge, om amerikanerne havde racefordomme. Politiske skillelinjer har i dagens USA overtaget noget af det konfliktpotentiale, som race før havde.

Vi har endnu ikke undersøgelser, der kan bekræfte eller afvise, om der er en stigende politisk polarisering i Danmark. Men den danske vælgerforskning tyder klart på, at også danske vælgere ser politik som konfliktfyldt (Hansen og Stubager, 2017). Dette er vigtigt, da en række forskningsresultater – både fra Danmark og USA – viser, at oplevelsen af politik som en konflikt forstærker motivationen til politisk motiveret tænkning. På emner, der er præget af politisk konflikt, eller hvis forsøgsdeltagere bliver mindet om politisk konflikt, umiddelbart inden de svarer på et spørgsmål, er de mere tilbøjelige til at engagere sig i politisk motiveret tænkning (Druckman o.a., 2013; Slothuus og De Vreese, 2010).

Borgernes psykologiske tendenser til (1) at knytte stærke affektive bånd til politiske partier og grupper, (2) at opfatte deres gruppe som værende i konflikt med andre grupper, og (3) til at lade disse forhold farve deres opfattelser af selv objektive samfundsforhold giver de første vigtige puslebrikker til at forstå den psykologiske baggrund for falske nyheder. I særdeleshed kan disse brikker forklare, hvorfor folk *tror* på falske nyheder. Men falske nyheders magt opstår ikke blot, fordi folk tror på dem. De opstår først og fremmest, fordi folk *deler* dem. Hvad forklarer folks behov for at dele politiske rygter og falske nyheder med andre?

### **Ryfter som mobiliseringsværktøj**

Psykologer har primært fokuseret på rygter

som et værktøj til at reducere usikkerhed i mangel af mere sikker information. Men der findes en række analyser, der tyder på, at rygtespredning også kan afspejle, at rygter er »brugbare«, dvs. at de tjener sociale funktioner. I den forbindelse er det vigtigt, at den lave evidens bag et rygte undertiden kan øge dets brugbarhed. For når det er svært at verificere et rygte, betyder det ofte, at det også er svært at falsificere rygten; at det er svært at modgå det. En af mest detaljerede – og mest foruroligende – analyser af dette fænomen findes i litteraturen om etniske massakrer. I en detaljeret syntese af eksisterende forskning identificerer Horowitz (2001) rygter som en afgørende del af optakten til så godt som alle massakrer. Samtidig viser han, at rygterne er forbløffende enslydende på tværs af massakrer og portrætterer ofrene som (1) onde, (2) magtfulde og (3) som værende i sidste fase af planlægningen af et angreb. Horowitz' (2001: 74) forklaring på rygters fremtrædende rolle er dyster:

»Intet rygte, der er udbredt nok til at motivere til kollektiv vold, kan forstås som en tilfældig usandhed eller (...) som en smule misinformation, der får opmærksomhed, fordi de officielle nyhedskanaler ikke har formået at etablere sandheden. Hemmelige trusler og skandaler har en prominent plads i de rygter, der florerer inden massakrer. Fordi det er svært at verificere sådanne handlinger, udgør de det perfekte indhold for sådanne rygter. Men at de er svære at verificere er ikke den eneste måde, hvorpå de motiverer til vold. Rygter er strukturelt indlejret i massakre-situationen, fordi de er tilfredsstillende og brugbare for deltagerne og lederne af massakrer. Forsøg på at modgå dem kan derfor være fejlslagne. Rygter vil sandsynligvis vinde over korrekt information. (...) Rygter vinder, fordi de kræver og organiserer handling« (oversat af forfatter).

Når mennesker står i en konfliktsituation, er spredningen af rygter ifølge Horowitz et værktøj, der bruges med det specifikke formål at mobilisere ens gruppe mod en anden gruppe. Denne anvendelse af rygter kan formentlig ikke blot tilskrives manipulerende ledere. Psykologerne Tooby og Cosmides

(2010) argumenterer således for, at rygtespredning udgør en intuitiv måde for folk at agere på, når de står i en konfliktsituation. Tooby og Cosmides (2010) argument trækker på den såkaldte evolutionspsykologi, som analyserer menneskets psykologi ud fra de udfordringer, som vores forfædre har stået overfor. Ifølge evolutionspsykologien er vores psykologi indrettet, så de løsninger, der har virket over evolutionshistorien, fremstår som de intuitivt rigtige løsninger for os – også i dag (se Petersen, 2015). Således også i forhold til gruppekonflikter.

Gruppekonflikter har altid været en del af den menneskelige tilværelse. Arkæologer argumenterer for, at individer er blevet slået ihjel af våben så langt tilbage som for 430.000 år siden (Sala o.a., 2015); antropologer argumenterer for, at op til 43 pct. af voksendødeligheden blandt visse tidlige menneskegrupper kan tilskrives krig (Bowles, 2009); og primatologer argumenterer for, at chimpansens og menneskets fælles forfader, der levede for 5-6 millioner af år siden, gik i krig, forstået som at de dannede ekspeditioner med det specifikke formål at dræbe individer fra andre grupper (Wrangham og Glowacki, 2012). En central udfordring ved gruppekonflikter er, at de kan betragtes som et samarbejdskapløb. Vores stenalderforfædre levede i en tid, hvor der ikke fandtes droner og anden moderne våbentechnologi, og her var det oftest den største og mest velkoordinerede gruppe, der vandt (Gat, 2008). Befandt man sig i en gruppekonflikt, handlede det altså om at mobilisere sin egen gruppe (Laustsen og Petersen, 2015).

Min kollega Lasse Laustsen og jeg har nøje studeret ét værktøj, som mennesker intuitivt griber til i konfliktsituationer: At følge stærke ledere, som kan sikre, at folk deltager i kampen. Igennem en lang række studier har vi vist, at folks præferencer for stærke, dominerende ledere stiger markant, når de oplever trusler fra andre grupper (men ikke andre typer af trusler såsom naturkatastrofer) (for

en oversigt, se Laustsen og Petersen, 2017). Teoretisk set kan vi tænke på rygter som et andet værktøj. At mennesker, når de befinder sig i konfliktsituationer, ikke er blot motiveret til at tro, at fjenden er ond, men at de har et psykologisk behov for at fortælle det til andre: At sprede rygter. Uanset om det er ved mund til mund-metoden i et stammesamfund eller ved sociale medier i dag.

Hvis vi kombinerer indsigterne fra politologi, psykologi og antropologi, står vi altså med en teori om, at falske nyheder har magt, fordi almindelige borgere er psykologisk motiveret til at sprede mobiliserende rygter om andre politiske grupper. Argumentet er, at vores sind i konfliktsituationer automatisk og naturligt leder efter rygter, som på den ene side er sværere at falsificere og på den anden side sætter modstanderne i det værst tænkelige lys. Dette er de mest brugbare rygter, og ubevidste psykologiske processer sørger for, at vi (1) tror på sådanne rygter, så vi bedre og mere overbevisende kan sprede dem og (2) motiveres til at foretage denne spredning. Det kan forklare, hvorfor mange af de rygter, som fik mest opmærksomhed i eksempelvis den amerikanske valgkamp, netop havde de karakteristika, som også karakteriserer rygter i forbindelse med etniske massakrer: At de portrætterede grupper og personer som både onde og magtfulde – og derfor som nødvendige at mobilisere imod. Pointen med denne sammenstilling er ikke, at fremkomsten af falske nyheder viser, at vi står på randen af krig mellem politiske grupper i vestlige samfund. Pointen – som er foruroligende nok – er i stedet, at forskellen mellem de to fænomener er kvantitativ snarere end kvalitativ: der er med andre ord grunde til at formode, at det er den samme psykologi, som er involveret i processerne op til etniske massakrer og i spredningen af falske nyheder, og at forskellen mellem de to primært handler om graden af had.

### **Danmark og de falske nyheders magt**

Fremkomsten af sociale medier har betydet,

at en ny type nyhed har fået magt: falske nyheder. I modsætning til traditionelle politiske nyheder vinkler falske nyheder ikke blot faktiske begivenheder, men spreder informationer om begivenheder, som ikke har forekommet. Falske nyheder, der spredes igennem sociale medier, adskiller sig også på en afgørende anden måde fra traditionelle nyheder: ved at borgerne agerer villige ofre. Falske nyheders magt hviler på, at de bliver spredt, og de bliver kun spredt, hvis folk selv er motiveret til at gøre det. Derved er eksistensen af falske nyheder på mange måder en psykologisk problemstilling.

Argumentet i denne artikel har været, at vi skal se i retning af de mere dystre sider af menneskets natur, hvis vi skal forstå psykologien bag falske nyheder. Specifikt er der en række paralleller mellem spredningen af falske nyheder og de psykologiske processer, der er involveret, når grupper mobiliserer og gør sig klar til konflikt. Det kunne tyde på, at folk er motiverede til at sprede falske nyheder, fordi de bekymrer sig mindre om, hvorvidt nyheder er sande, og mere om, hvorvidt de kan få andre til at engagere sig i konflikten mod de politiske modstandere.

Fra dette perspektiv er det altså ikke nødvendigvis fejlopfattelser af, hvilke nyheder og rygter der er falske og sande, der er problemet, og når Google og Facebook investerer i dette er det i bedste fald symptombehandling. Det er heller ikke de sociale medier, som er skyld i problemet. De sociale medier fungerer blot som en megafon for motivationer, der automatisk og naturligt opstår i konflikt-situationer. Det egentlige problem er således først og fremmest den politiske polarisering. Det betyder, at de, der i sidste ende har det største ansvar for de falske nyheders udbredelse er politikerne selv. I den udstrækning politikerne formår at sænke konfliktniveauet, er der grund til at tro, at udbredelsen af falske nyheder sænkes tilsvarende.

På den baggrund kan vi også vende blikket mod Danmark: Hvilke tanker kan vi på baggrund af de teoretiske pointer i denne artikel gøre os om de falske nyheders magt i Danmark? Amerikanske medier har haft stor fokus på effekten af de falske nyheder på indenrigske politiske begivenheder, og meningsmålingsinstitutter har kortlagt, hvilke rygter, den almindelige amerikaner tror på (YouGov, 2016). Og analyserne tyder på, at de falske nyheder har betydelig magt. I Danmark har vi endnu ikke tilsvarende empiriske analyser. Men der er en række forskelle mellem Danmark og USA, som betyder, at de falske nyheder formentlig ikke har taget magten i Danmark i samme grad.

For det første tydede resultater fra den oprindelige danske Magtudredning på, at danskerne er mere vidende om politik end amerikanerne (Togeby, 2004). Det klassiske perspektiv på rygter er således, at det er noget, som vi tyr til, når mangler en forståelsesramme. I politik har danskerne i højere grad den forståelsesramme på plads. Men omvendt er der – som fremhævet ovenfor – grunde til mene, at dette klassiske perspektiv ikke er hele sandheden, når det kommer til falske nyheder, og det er derfor ikke givet, at danskernes større viden er et afgørende parameter.

Vigtigere er det formentlig, at det danske medielandskab, for det andet, er betydeligt mindre fragmenteret end det amerikanske. I USA er ens politiske tilhørsforhold afgørende for, hvilke nyhedskanaler man ser, og hvilke, man absolut ikke ser. Fox News er den foretrukne kanal for Republikanere, mens CNN og MSNBC er de foretrukne kanaler for Demokrater (Pew Research Center, 2009). I USA er der ingen samlende kanaler som DR og TV2, men det er der netop i Danmark. På den måde er danskerne udstyret med en række overdommere, der nyder udbredt tillid, og som kan fortælle os alle – uanset partitilhørsforhold – hvad der er sandt og falsk (Schrøder o.a., 2017). Det er afgørende, at politikere og

medieaktører støtter op om disse samlende medieinstitutioner og den tillid, som de har i befolkningen.

I denne sammenhæng er en tredje og sidste forskel mellem Danmark og USA også væsentlig. USA er et voldsomt polariseret samfund, når det kommer til politik (Iyengar o.a., 2012). Der er vi ikke i Danmark. Der er politisk polarisering i Danmark, og en række af de psykologiske effekter omkring motive-ret politisk ræsonnering findes også i Danmark (Slothuus, 2017). Men samtidig er der en langt større tradition for at samarbejde hen over den politiske midte i Danmark, end der er i USA (Togeby o.a., 2003). Det betyder, at de danske politikere endnu ikke har fundet det opportunt at dæmonisere modstanderfløjen i større udstrækning. At de danske politikere fastholder dette lederskab – og modstår fristelserne til dæmonisering, når de dukker op – er vigtigt for, hvorvidt falske nyheder tager mere af magten i Danmark. At undgå dette er afgørende, i den udstrækning, denne artikels teoretiske hovedpointe er valid: at falske nyheder hviler på psykologiske motivationer, der aktiveres af polarisering og får polariseringen til at eskalere. Får de falske nyheder først tag i magten, er det med andre ord uendeligt svært at nedtrappe den politiske polarisering og dermed tage magten tilbage.

### Litteratur

- Bisgaard, M. (2015), »Bias will find a way: Economic perceptions, attributions of blame, and partisan-motivated reasoning during crisis«, *The Journal of Politics*, 77(3): 849-60.
- Bowles, S. (2009), »Did warfare among ancestral hunter-gatherers affect the evolution of human social behaviors? *Science*«, 324(5932): 1293-8.
- Chen, X. og C.J. Sin (2013), »'Misinformation? What of it?' Motivations and individual differences in misinformation sharing on social media«, *Proceedings of the Association for Information Science and Technology*, 50(1): 1-4.
- DiFonzo, N. og P. Bordia (2007), *Rumor psychology: Social and organizational approaches*, American Psychological Association.

- Druckman, J.N., E. Peterson og R. Slothuus (2013), »How elite partisan polarization affects public opinion formation«, *American Political Science Review*, 107(1): 57-79.
- Gat, A. (2008), *War in human civilization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, K.M. og R. Stubager, red. (2017), *Oprør fra udkanten: Folketingsvalget 2015*, København: Djøf Forlaget.
- Horowitz, D.L. (2001), *The deadly ethnic riot*, University of California Press.
- Iyengar, S., G. Sood og Y. Lelkes (2012), »Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization«, *Public Opinion Quarterly*, 76(3): 405-31.
- Jyllands-Posten* (2016), <http://jyllands-posten.dk/international/usa/ECE9204276/falske-nyheder-foerer-til-virkelige-skyderier/>. Tilgået 19. juli 2017.
- Leeper, T.J. og R. Slothuus (2014). »Political parties, motivated reasoning, and public opinion formation«, *Political Psychology*, 35(S1): 129-56.
- Laustsen, L., og M.B. Petersen (2015), »Does a competent leader make a good friend? Conflict, ideology and the psychologies of friendship and followership«, *Evolution and Human Behavior*, 36(4): 286-93.
- Laustsen, L. og M.B. Petersen (2017), »Perceived conflict and leader dominance: Individual and contextual factors behind preferences for dominant leaders«, *Political Psychology*, 38(6): 1083-1101.
- Miller, J.M., K.L. Saunders og C.E. Farhart (2016), »Conspiracy endorsement as motivated reasoning: The moderating roles of political knowledge and trust«, *American Journal of Political Science*, 60(4): 824-44.
- Oxford Dictionary (2016), <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>. Tilgået 19. juli, 2017.
- Petersen, M.B. (2015), »Evolutionary political psychology: On the origin and structure of heuristics and biases in politics«, *Political Psychology*, 36(S1): 45-78.
- Petersen, M.B., A. Giessing og J. Nielsen (2015), »Physiological Responses and Partisan Bias: Beyond Self-Reported Measures of Party Identification«, *PLoS one*, 10(5): e0126922.
- Petersen, M.B., M. Skov, S. Serritzlew og T. Ramsø (2013), »Motivated reasoning and political parties: Evidence for increased processing in the face of party cues«, *Political Behavior*, 35(4): 831-54.

- Pew Research Center (2009), *Partisanship and Cable News Audiences*. <http://www.pewresearch.org/2009/10/30/partisanship-and-cable-news-audiences/>. Tilgået 16. oktober 2017.
- Pietraszewski, D., O.S. Curry, M.B. Petersen, L. Cosmides og J. Tooby (2015), »Constituents of political cognition: Race, party politics, and the alliance detection system«, *Cognition*, 140, 24-39.
- Polizei Berlin Einsatz (2016), [https://twitter.com/polizeiberlin\\_e/status/810945375863500800?lang=da](https://twitter.com/polizeiberlin_e/status/810945375863500800?lang=da). Tilgået 19. juli 2017.
- Sala, N., J.L. Arsuaga, A. Pantoja-Pérez, A. Pablos, I. Martínez, R.M. Quam og E. Carbonell (2015), »Lethal interpersonal violence in the Middle Pleistocene«, *PLoS One*, 10(5): e0126589.
- Schröder, K., M. Blach-Ørsten og R. Burkal (2017), *Danskerne brug af nyhedsmedier 2017*, Center for Nyhedsforskning, Roskilde Universitet.
- Slothuus, R. (2017). »Politisk motiveret tænkning«, i K.M. Hansen og R. Stubager, red., *Oprør fra udkanten: Folketingsvalget 2015*, København: Djøf Forlaget, pp. 281-300.
- Slothuus, R. og C.H. de Vreese (2010), »Political parties, motivated reasoning, and issue framing effects«, *The Journal of Politics*, 72(3): 630-45.
- Taber, C.S., M. Lodge og J. Glathar (2001), »The motivated construction of political judgments«, i J. Kuklinski, red., *Citizens and politics: Perspectives from political psychology*, New York: Cambridge University Press, pp. 198-226.
- Togeby, L. (2004), *Man har et standpunkt. Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- 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.
- Tooby, J. og L. Cosmides (2010), »Groups in mind: The coalitional roots of war and morality«, i H. Høgh-Olesen, red., *Human morality and sociality: Evolutionary and comparative perspectives*, New York: Palgrave, pp. 91-234.
- Wrangham, R.W. og L. Glowacki (2012), »Intergroup aggression in chimpanzees and war in nomadic hunter-gatherers«, *Human Nature*, 23(1): 5-29.
- YouGov (2016), <https://today.yougov.com/news/2016/12/27/belief-conspiracies-largely-depends-political-iden/>. Tilgået 19. juli, 2017.
- Zhang, L., T.-Q. Peng, Y.-P. Zhang, X.H. Wang og J.J. Zhu (2014), »Content or context: Which matters more in information processing on microblogging sites, *Computers in Human Behavior*«, 31, 242-49.

# 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 stramningerne 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 (Togeby 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 medie-vilkår 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 medialiseret: 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 vælgere.

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 lemminge-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 lovkraft. 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.

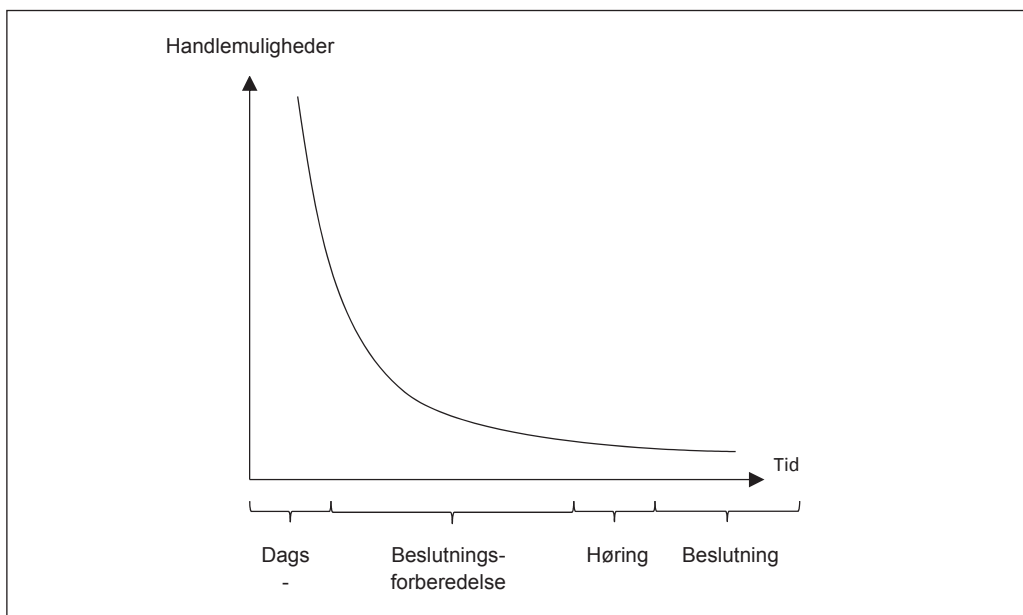
Ingen vil vel fratage ministre og embedsmænds mulighed for et rum for fortrolig deliberation – og mange landes lovgivning indeholder da også bestemmelser, der giver mulighed herfor (jf. Fenger og Christensen, 2017). Men den danske praksis er gået så meget videre end forudsat og lovet ved lovens vedtagelse, 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 under-vurdere høringsens 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 bebyrdende 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 alternative 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 studiehåndler, 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 arbejdsmarkedspolitikken 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 suspekter 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 tilfredsstille vælgernes 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 vedrører 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 konsulentydelse langt oversteg 3,6 mia. kr., som var det registrerede beløb for køb af konsulentydelse. Konsulentydelse 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 forbavsende 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: Rekvirenterne 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 lovkvaliteten, 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 kæmpe-mæssigt 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](http://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](http://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 lovforberejdelse*, København: Folketinget.
- Betænkning (1434/2004), *Strukturkommissionens betænkning*, København.
- Betænkning (1510/2009), *Betænkning om offentlighedsløven*, 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), *Evaluering af fradrag 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.

# Anmeldelse

## **Magten over Danmark. Dansk folkestyre to årtier efter magtudredningen**

Lise Togeby, 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.<sup>1</sup> 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 Togeby som forkvinde samt Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård som medlemmer. Lise Togeby og Torben Beck Jørgensen er siden alt for tidligt afdøde. 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 ressourcestærk og handlelygtig« (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 langtfra 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 lov kvaliteten. 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 politikens 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 mediebildet 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, begrunder 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 samspillet 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](http://www.retsinformation.dk)). Man fanger på den måde ikke den store rolle, som de offentligt ansattes 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 side-stykke 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 ydelseskvalitet 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 uægtelig 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 landspolitikkerne (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 indvandrergupper 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 oplomstringen 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 fjøjede 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 trendspotende 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 stilfærdig 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 humanvidenskabernes. 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 Houlberg 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 Tøgeby (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/](http://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 om Forskningsprojekt i bemyndigelser. [www.ft.dk/samling/20171/almdel/UFO/bilag/23/1843533.pdf](http://www.ft.dk/samling/20171/almdel/UFO/bilag/23/1843533.pdf) (tilgået 22.01.2018).

# Abstracts

## **Power and world order**

Georg Sørensen, professor emeritus,  
Department of Political Science,  
University of Aarhus, georgs@ps.au.dk

Who has power in the world today, and what are the consequences for world order? Are we on a road towards more conflict or will cooperation prevail? What are the consequences for Denmark? In term of material resources the West, in particular the US, is clearly in the lead. But there is no great willingness to take on the responsibility for creating an effective and legitimate world order. Today's political rhetoric points to increasing conflict, but the long term tendency since the end of the Cold War has been towards cooperation in a context of intense globalization. Yet there is a conflict potential in relation to the autocratic great powers, Russia and China. Denmark has significant possibilities for influence in a world that emphasizes cooperation, but domestic political support is a necessary precondition for a higher international profile.

## **EU's Power over Danish Legislation: Eroding Sovereignty?**

Jens Blom-Hansen, professor,  
Department of Political Science,  
University of Aarhus, jbh@ps.au.dk

Mads Leth Jakobsen, associate professor,  
Department of Political Science,  
University of Aarhus, mads@ps.au.dk

The European Union encompasses almost all policy areas today. The debate about the right distribution of power between the EU and the member states and about the EU's impact on Danish national self-determination is therefore more relevant than ever. However, this debate is plagued by confusion. In this article, we seek to clarify how important the EU is for Danish political decisions. We discuss what core questions the debate is really about, what evidence exists on these questions, and how further research may enlighten the debate. The central point in the article is that involvement of the EU in Danish legislation is often equated with influence. In line with the Danish Democracy and Power Study, we find that the EU is substantially involved in especially some policy areas, but that the influence of the EU – to the extent that it can be measured – is relatively limited.

### **The political role of the Court of Justice of the European Union**

Dorte Sindbjerg Martinsen, professor,  
Department of Political Science,  
University of Copenhagen, dm@ifs.ku.dk

The political role and power of the Court of Justice of the European Union (CJEU) have often been emphasised in both theoretical as well as normative discussion on EU integration. The dominant narrative has been that the expansive interpretations of the European Court are main drivers of European integration and that there is very little EU politicians can do to curb unwanted jurisprudence. This article analyses the relationship between law and politics concerning EU welfare integration and demonstrates that contrary to the conventional assumption, the EU political arena is both actively and often critically responding to legal integration. The political responses constrain the scope and general impact of legal integration, which also condition the ways in which Danish politics is affected by the famed and often shamed European Court.

### **The power of history in commissions and parliamentary politics**

Anette Warring, professor,  
Department of Communication and Arts,  
University of Roskilde, anew@ruc.dk

The article compares whether, how and with what features history was used in the Social Reform Commission's (1964-1972), the Welfare Commission's (2003-2006) reports and in parliamentary debates on key legislative proposals that followed in the wake of the commission's recommendations. Theoretically, the analysis is based on a Weberian understanding of history as a form of legitimacy and as an orientation tool that links

interpretations of the past with understanding of the present and expectations for the future. It concludes that the power of history was: 1) To legitimize legislative proposals. 2) The narratives, which tied past, present and future together, constituted the political issues that had to be solved, and 3) defined the political space for action as determined by the past. Further it concludes that continuity was more significant than changes over time in ways history was used.

### **Globalisering and Growing Economic Inequality – Economics or Politics?**

Jørgen Goul Andersen, professor,  
Department of Political Science,  
University of Aalborg, goul@dps.aau.dk

At the time of the "Power and Democracy" study, inequality in Denmark was small and revealed no impact from globalization. According to OECD, Denmark remains among the most equal societies, as measured by Gini coefficients. But inequality has increased markedly. Denmark has the lowest relative poverty rate by 2016, but data indicate that relative poverty has nearly doubled. Unlike previously, increasing inequality is also attributable to increasing wage dispersion in Denmark, both at the bottom and at the top. Increasing shareholders' incomes also contribute. Still tax- and welfare reforms remain most important. The tax system has moved towards a flat tax. The highest marginal tax rate remains above EU average, but the reduction in marginal taxes since 2000 for a person earning 167 per cent of an average worker is the second largest in the OECD.

### **The Champions of Industry – ties to leaders of other key sectors**

Christoph Houman Ellersgaard, adjunct,  
Department of Business and Politics,  
Copenhagen Business School,  
che.dbp@cbs.dk

Anton Grau Larsen, adjunct,  
Department of Business and Politics,  
Copenhagen Business School,  
agl.dbp@cbs.dk

This article analyses the influence of business through social network analysis. In an influence network containing 4.970 affiliations the network between the leaders of the largest organizations within the five sectors that dominate the Danish networks of power – business, politics, state, unions and academia – are described, showing the structurally advantageous position of Danish business as brokers. The connections of the leaders in business to leaders from other sectors – politics, state, science, unions and commission members – are primarily dependent on two fractions of the business world: The CEOs and chairmen of the 100 largest Danish corporations and individuals with positions in affiliations of the Confederation of Danish Industry (DI). The connectivity of the corporate leaders is only marginally affected by the leaders in minor corporations and individuals affiliated with other business associations. Thus, the voice of business in Denmark is dependent on the largest corporations and DI.

### **The Redactional Power: Centrifugation of Danish Politics**

Anker Brink Lund, professor,  
Department of Business and Politics,  
Copenhagen Business School,  
abl.dbp@cbs.dk

In 1999, the Danish Democracy and Power Study financed systematic content analyses of mass mediated coverage of Danish politics edited over one continuous week. Subsequently, similar research have been conducted over the period 2008-2016, enabling comparisons of editorial practices during two decades. The main tendency has been a gradual move from journalistically synchronized news coverage by way of more segmented targeting of editorial content towards a polarized centrifugation of political news and debate. The vintage news media – daily newspapers, radio and television – still produce the lion's share of original journalism, thereby influencing what other decisionmakers regard as the agenda of the weakly news cycle. But the internet with Google, Facebook and Twitter as competing platforms increasingly supply relatively un-edited news and views. In short, professional journalists and editors have been forced to share their traditional gatekeeper-privileges with spin-doctors and dedicated amateurs.

### **The power of fake news: Why do we believe them, why do we spread them?**

Michael Bang Petersen, professor,  
Department of Political Science,  
University of Aarhus, michael@ps.au.dk

Fake news about political leaders, groups and events have attained power and shaped key political events such as the Brexit-referendum in Great Britain and the American presidential election in 2016. A central feature of the power of fake news is that we ourselves are responsible for it by sharing the fake news stories on social media. In other words, if we are to understand the power of fake news, we need to understand why people are psychologically motivated to spreading them. In this article, I argue that we can analyze fake news as an instance of a broader psychological phenomenon, namely rumors. I introduce to central perspectives on rumors within psychological and anthropological research and argue that the power of fake news rests on psychological systems for mobilizing one's group for conflict against other groups. This insight has important consequences for how to combat the spread of fake news.

### **Darkness Descends: Political and Administrative Decision-making**

Peter Munk Christiansen, professor,  
Head of Department,  
Department of Political Science,  
University of Aarhus, pmc@ps.au.dk

The first power and democracy study pointed to mediatization, closed and non-transparent decision-making processes, and a weak knowledge base in many Danish policy decisions. Since 2003, the emergence of social media has increased the mediatization of political decision-making. However, social media also allow politicians and citizens to communicate directly, for good and sometimes for worse. There is clear evidence that the amended Public Records Act and stronger political and departmental control of decision preparation have made the political decision-making process even more closed. Denmark's comparatively strong ability to carry out controversial reforms comes at the price of a Machiavellian reform art with strong control of information to prevent mobilization of reform resistance. Politics have to be justified – rationally – which means that political proposals are often written in a somewhat optimistic language. Also Danish decision-makers exploit the art of “alternative facts”.