

Redaktionelt forord

»Politikere er mediekynikere og medieliderlige«. Sådant kritiseres politikere nogle gange i offentligheden. Af og til bliver relationen mellem medier og politikere brugt til at forklare, hvorfor befolkningens tillid til politikere er for nedadgående. Politikere løber efter den medieskabte virkelighed og glemmer i farten at have meninger selv.

Medierne bliver også kritiseret. De kan være for venstresnoede og dermed skævvride den offentlige debat. Medierne bliver endvidere nogle gange kritiseret for at være for ukritiske og for uvidende, og dermed slet ikke den nødvendige modvægt til durkdrevne politikere. Der er alt for lidt faglig tyngde i journalistuddannelsen og alt for stor hastighed i det daglige journalistiske virke til, at medierne på nogen måde kan gøre sig gældende i politik.

I offentligheden er der således synspunkter, der peger i alle retninger: Medierne er for magtfulde i dansk politik, eller medierne er for magtesløse i dansk politik. I dette temanummer, der er redigeret af *Erik Albæk* og *Claes de Vreese*, konkluderes først og fremmest, at medialiseringshypotesen kan bekræftes. Hypotesen hentyder groft sagt til, at forholdet mellem medier og politikere er dobbeltsidigt. De påvirker hinanden. Det interessante er imidlertid, at vi stadig mangler meget præcise antagelser om, hvilke betingelser der skal være til stede, for at medierne påvirker politikeres holdninger og adfærd, og

hvornår politikerne påvirker mediernes dagsorden og nyhedsvinkler.

En yderligere kompleksitet opstår, når vi skal finde ud af, hvor meget medierne og politikerne påvirker hinanden. Hverken medierne eller politikerne eksisterer i et vakuum. De er under påvirkning mange steder fra, og hvor er det præcist i denne ligning, at de påvirker hinanden? Hertil kommer naturligvis, at »politikere« og »medier« som analytiske kategorier langt fra er statiske størrelser. At være politiker i dag er meget anderledes end for blot to årtier siden, og medierne er ligeledes under rivende udvikling i kommunikations- og informationssamfundet.

Uden for temnummerets ramme offentliggøres to forskningsartikler og en reviewartikel. I den første artikel argumenterer *Julia Salado-Rasmussen* og *Thomas Bredgaard* for, at når vi har med meget komplekse offentlige indsatser at gøre, er det utilfredsstillende at bruge traditionelle kvantitative evalueringsskemaer. De foreslår derimod, at man starter med at anvende den såkaldte virkningssyntese. I artiklen demonstreres, hvordan dette kan gøres i forhold til brugen af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelsesindsatsen.

I den anden forskningsartikel uden for tema ønsker *Filip Brodthagen*, *Martin Mardorf* og *Lasse Aaskoven* at undersøge, hvorfor de svenske offentlige finanser kom nogenlunde

helskindet gennem finanskrisen, hvorimod de danske offentlige finanser led nød. Selvom de to lands økonomiske udfordringer og strukturer ikke er helt sammenlignelige, falder det dog i øjnene, at den svenske budgetprocedure er ganske centraliseret, hvilket den danske først blev med budgetloven i 2012. Denne centralisering kan være én af de centrale årsager til, at svenskerne kunne holde styr på udgifterne på det kommunale niveau, hvorimod dette ikke lader til at have været tilfældet i Danmark.

Endelig afsluttes dette nummer af *Økonomi & Politik* med en review artikel af *Heine Andersen*. Der stilles skarpt på idealet om forsk-

ningsfrihed. Frigørelsen af forskning på universiteterne tager fart med 1800-tallets reformer, og ofte henvises til Humboldts reform af Preussens universitetsvæsen fra 1810 med idealerne om *Lehr- und Lernfreiheit* som et forbillede. Studeres dansk universitetspolitik og de danske universiteters lovgivning i dag, skal man imidlertid kigge langt efter realiseringen af idealet om forskningsfrihed. Ingen universiteter har i dag et dokument, hvori det står beskrevet, hvad forskningsfrihed omfatter og hvordan den efterleves i praksis.

Martin Marcussen
Professor, ansvarshavende redaktør for
Økonomi & Politik

Introduktion: Politikere og medier

**Erik Albæk, professor, Center for Journalistik, Syddansk Universitet,
eri@sam.sdu.dk**

**Claes de Vreese, professor, Amsterdam School of Communication
Research, Universiteit van Amsterdam og Center for Journalistik,
Syddansk Universitet, C.H.deVreese@uva.nl**

Det er en udbredt og vedholdende antagelse, at medierne har stor indflydelse på politik. Men er det rigtigt? I denne introduktionsartikel præsenteres, hvordan forestillingen om mediernes betydelige indflydelse på politik historisk har været udbredt i offentligheden, men at det samtidig først er i de seneste par årtier, at forskningen i politisk kommunikation for alvor har kunnet dokumentere, at medierne er en væsentlig, selvstændig politisk institution. Der advares samtidig mod at overvurdere denne indflydelse. Godt nok spiller medierne i dag en større rolle i politik, end de gjorde tidligere, men det sker i et samspil med andre politiske aktører, organisationer og institutioner, og mediernes mulighed for at øve indflydelse på disse er betinget af en række forskellige faktorer.

Forestillingen om, at massemediernes har stor magt – at de i betydeligt omfang påvirker folks opfattelser, holdninger og adfærd, og at de har afgørende indflydelse på politik – er ikke ny. Øjenvidneberetninger fra de første filmforevisninger i New York i begyndelsen af forrige århundrede fortæller, hvordan publikum løb op til filmværket for at gribe ind i handlingen; det var først senere, at man lærte at skelne mellem virkeligheden inden for og uden for biografens rammer. Orson Welles' radiodramatisering af romanen *Klodernes kamp* i 1938 havde samme effekt, idet mange lyttere var overbeviste om, at jorden blev invaderet af rumvæsener (Laughy, 2007: 16-9). Og massemediernes suggerende virkning, når

Hitler i 1930'erne holdt sine radiotransmitterede taler, var skræmmende.

Der var derfor god grund til videnskabeligt at undersøge mediepåvirkningen. Det begyndte man på i 1940'erne, men det kom som en overraskelse for forskerne, at det – i modsætning til den gængse offentlige opfattelse – ikke var muligt at påvise nogen nævneværdig påvirkning. In 1940 gennemførte Paul F. Lazarsfeld en studie af valgkampen i Erie County i den amerikanske delstat Ohio. For at undersøge mediernes indvirkning på stemmeadfærden ved præsidentvalget gennemførte en forskergruppe hver måned henover et seks måneders forløb flere end 600 interviews med 2400 borgere i amtet. Undersøgelsen viste, at kun 54 ud af alle respondenter i panelet i løbet af valgkampen skiftede mening om, hvem de ville stemme på, og kun en meget lille andel af disse skift kunne kobles sammen med det, der var blevet bragt i medierne. Det fik Lazarsfeld og kolleger, som gennemførte lignende undersøgelser, til at konkludere, at medierne har meget begrænset betydning for, hvordan borgerne stemmer ved valg (Klapper, 1960). Det viste sig, at det i stedet var alle mulige andre forhold end medierne, som havde betydning for, hvor folk satte deres kryds på valgdagen: Deres sociale baggrund, deres arbejde, deres

religion, deres bopæl, deres køn, deres alder, deres personlige netværk etc. (Albæk og de Vreese, 2010).

Hvor den offentlige opfattelse i 1920'erne og 1930'erne havde været, at massemedierne var nærmest 'almægtige', blev den videnskabelige opfattelse i flere årtier, at medierne var 'magtesløse'. De var medier og netop det: De medierede budskaber, som blev udsendt fra betydningsfulde politiske aktører, organisationer og institutioner. Men i sig selv øvede de ingen indflydelse. Så udbredt var denne opfattelse, at medierne i den første danske universitetsgrundbog i statskundskab, professor Erik Rasmussens *Komparativ Politik*, kun blev nævnt med et par linjer. Rasmussen var ingen undtagelse. I internationale lærebøger i komparativ politik sammenlignedes på tværs af lande forfatninger, partisystemer, valg-systemer, interesseorganisationer, domstole etc. Men kun undtagelsesvis stod der nogle få linjer om medierne. Tankegangen syntes at være: Hvorfor trætte kvikke unge universitetsstuderende med en gennemgang af en samfundsmæssig institution, som ingen betydning havde for politik?

På trods af at det videnskabeligt ikke var muligt at finde betydningsfulde medieeffekter, vedblev det i den offentlige debat at være en udbredt opfattelse, at medierne har stor magt. Hvis ikke man mente, at medierne påvirkede folk, var der jo ingen grund til det oprør mod Danmarks Radio, som gennemførtes i Danmark i 1970'erne, nok mest kendt i form af foreningen Aktive Lyttere og Seere, som blev til på initiativ af folketingsmedlem Erhard Jakobsen. Logikken i oprøret var, at Danmarks Radio ikke leverede objektiv og fair, men politisk farvet (læs: venstreorienteret) journalistik. Men havde man ikke samtidig haft en opfattelse af, at denne journalistik påvirkede folk, var der jo ikke nogen grund til at iværksætte oprøret (Albæk et al., 2007). Med andre ord var tilgangen: Massemedierne har (stor) magt.

Når denne opfattelse vedvarende har haft stor udbredelse i den offentlige debat, kan det skyldes flere ting. For det første kan det skyldes det, man kan kalde nabotesen (på engelsk: 'third-person effect'), nemlig forestillingen om, at jeg oplever, at min nabo påvirkes af medierne, men at jeg selv ikke gør det. Det er veldokumenteret i medieforskningen, at de fleste godt ved, at de har et mentalt filter, som de har bygget op helt siden barndommen ved hjælp af deres forældre, familie og venner, skolegang og uddannelse etc., og som hjælper dem med at sortere i medieinformationsstrømmen. Det gør, at man ikke køber alt, hvad medierne siger eller skriver. Men samtidig mener man ikke, at naboen har samme filter – og da slet ikke, hvis han er sådan en, der læser EkstraBladet: Så ryger alt, hvad medierne skriver, direkte og ufiltreret ind på lystavlen (Albæk, 2008; Davidson, 1983).

For det andet kan det skyldes det fænomen, som kaldes 'de fjendtlige mediers effekt', og som ligeledes er veldokumenteret i medieforskningen: Det forhold, at man har tendens til at mene, at det politiske synspunkt, man selv støtter, forfordes og misrepræsenteres i medierne, mens der tages med fløjlshandsker om andre synspunkter (Albæk et al., 2007). Det kunne jo alt sammen være ligegyldigt, hvis ikke vi samtidig havde en forestilling om, at denne 'skævvridning' påvirker andre borgere. Og endelig ser vi af og til spektakulære mediestorme, i forbindelse med hvilke ministre der træder tilbage (Lene Espersen, Uffe Elbæk og Morten Bødskov), politiske forslag trækkes tilbage (SR-regeringens forslag om at introducere en betalingsring rundt om København), administrative afgørelser omgøres (udvisningen af den 7-årige Im Nielsen), eller politikere må beklage deres udtalelser (Lars Løkke Rasmussens maratonpressemøde vedrørende hans udgifter til varetagelsen af hans formandskab i organisationen GGGI). I alle disse tilfælde ser det umiddelbart ud til, at medierne har haft stor indflydelse på de pågældende beslutninger.

I de sidste par årtier er der imidlertid kommet en fornyet interesse for massemediernes påvirkning af politik – det forskningsfelt, der kaldes politisk kommunikation – både i statskundskab og kommunikationsforskningen. Det afspejler sig blandt andet i, at i dag behandles medierne i grundbøger i statskundskab – i modsætning til i Rasmussens *Komparativ Politik* – helt selvfølgelig behandles som en væsentlig samfundsinstitution (Christensen og Elklit, 2016), ja, der er faktisk i år udgivet en politologisk grundbog, der specifikt fokuserer på forholdet mellem medier, samfund og politik (Olesen, 2016). Man må gå ud fra, at de forskere, som står bag disse publikationer, ikke udgiver dem, medmindre de mener, at medierne har en betydningsfuld rolle at spille i dagens samfund.

Når der er kommet mere fokus på forskning i politisk kommunikation, kan det skyldes i al fald to ting. For det første, at forskningen er blevet bedre til at afdække mediernes indflydelse. Man har *teoretisk* videreudviklet forestillingen om, hvordan medierne kan øve indflydelse. De kan eksempelvis være med til at fastsætte den politiske dagsorden, dvs. de emner, som optager befolkningen og politikerne; til at fastlægge den synsvinkel, der lægges ned over et bestemt emne (på engelsk: 'framing'); til at bestemme, hvilke emner befolkningen benytter som målestok til at vurdere de politiske partier (på engelsk: 'priming'); eller til at få folk til at skifte holdning til et emne (på engelsk 'persuasion'). Der har også været en rivende udvikling i og anvendelse af *metoder og teknikker* til at afdække disse forskellige former for medieindflydelse, f.eks. gennem panelsurveys, eksperimenter, og automatiseret indholdsanalyse.

For det andet er der god grund til at formode, at medierne faktisk i dag *har* mere indflydelse end tidligere. For en til to generationer siden blev man nærmest født ind i et politisk parti. Var man barn af en arbejder, fik man selv maksimalt syv års skolegang, man boede til leje i

et karrébyggeri, tilbragte fritiden i DUI-Leg og Virke, blev borgerligt konfirmeret, blev selv arbejder, læste socialdemokratisk avis mv. Alt, hvad man stødte på i livet, var socialdemokratisk. Omvendt hvis man voksede op på en gård på landet, hvor man blev født ind i partiet Venstre og landbobevægelsen. Der skulle uendelig meget til, for at en vælger skiftede fra et parti til et andet i en valgkamp, og kun yderst sjældent ville et sådant skifte skyldes noget, medierne havde bragt, hvilket netop Lazersfelds Erie County-studie viste. Men sådan ser verden ikke ud længere. Den danske arbejder bor ikke længere kun i lejebolig, men også i ejerbolig; lønmodtageren er ikke længere kun en håndens arbejder, men er beskæftiget med et utal af forskellige funktioner i såvel den offentlige som den private sektor; lønmodtageren i dag har meget forskellig uddannelsesbaggrund, er i lige så høj grad en kvinde som en mand og modtager ikke længere kun nyheder fra partiavisen, men fra en bred vifte af private og offentlige medier, der hylder de journalistiske principper om objektivitet og fairness. Med andre ord er samfundet i dag i mindre grad end tidligere opdelt i klare politiske segmenter med fælles interesser, som matches af nogle få, klart definerede partier. Det har blandt andet betydet, at volatiliteten blandt vælgerne er steget betydeligt, dvs. den andel vælgere, der skifter parti fra et valg til et andet. Endvidere træffer flere og flere vælgere afgørelse om, hvor de vil sætte deres kryds, senere og senere i valgkampen, undertiden først når de står i stemmeboksen. Det giver selvsagt større sandsynlighed for, at medierne kan påvirke stemmeadfærden hos den enkelte vælger. Det er således meget sandsynligt, at Lazersfeld og kolleger havde ret, da de i sin tid mente, at medierne stort set var magtesløse. Men den tid er omme, og derfor er det ikke usandsynligt, at medierne har større indflydelse på dagens samfund, end de havde på samfundet i 1940'erne.

Denne forestilling om, at medierne får større og større indflydelse i samfundet, findes

således i dag ikke alene i offentligheden; den finder også genklang i den videnskabelige litteratur (Blumler og Kavanagh, 1999). I de senere år har den ikke mindst taget form af en forestilling om, at samfundet er blevet *medialiseret*. Professor Stig Hjarvard har i overensstemmelse med den internationale forståelse defineret medialisering (på engelsk 'mediatization') som »den proces, hvor samfundet i stigende grad underlægges eller bliver afhængigt af mediernes og deres logik. Denne proces er kendetegnet ved en dobbelthed af, at mediernes integreres i andre samfundsinstitutioners virke, samtidig med at mediernes selvstændiggør sig som en institution i samfundet. Som konsekvens må den sociale interaktion både inden for enkelte institutioner, mellem institutioner og i samfundet som helhed foregå gennem mediernes« (Hjarvard, 2008).

Ganske særligt har der været stort forskningsmæssig fokus på medialiseringen af politik. Hvor man med begrebet mediering alene refererer til, at politikere og borgere i de moderne massedemokratier primært kommunikerer med hinanden gennem massemediernes, er påstanden i medialiseringstesens, at mediernes *påvirker* alle aspekter af politik; det gælder de politiske processer såvel som de politiske institutioner, organisationer og aktører (Cook 1998). Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at der i definitionen af medialisering ikke ligger en forestilling om, at mediernes samfundsmæssige øgede indflydelse nødvendigvis er direkte. Tværtom vil mange af de måder, hvorpå mediernes påvirker samfundet og politik, være indirekte snarere end direkte og være et resultat af, hvordan politiske institutioner, organisationer og aktører på grund af deres behov for at kommunikere gennem mediernes mere eller mindre reaktivt eller proaktivt tilpasser sig disses måde at fungere på (Strömbäck og Esser, 2014; Strömbäck 2008). Det betyder eksempelvis, at når den væsentligste kanal for politikerne til at kommunikere med deres (potentielle) vælgere er mediernes, så bliver de nødt til at

underlægge sig mediernes logik for at fange vælgernes interesse, dvs. være parat ved mobilen klokken kvart i kvalme om morgenen, når Radioavisen ringer op, og tale i korte, maleriske og gerne provokerende sætninger med klare budskaber og rammende metaforer. Gør man som politiker ikke det, bliver det småt med henvendelser fra pressen om at optræde i Radioavisen eller Deadline på tv.

Der synes blandt kommunikationsforskere og politologer at være bred enighed om, at der har fundet en vis grad af medialisering sted. Spørgsmålet er: hvor meget? I en del af den offentlige debat – og delvis fulgt af dele af den akademiske debat – oplever man nærmest en tilbagevending til forestillingen om de almægtige medier. Det gælder eksempelvis en nyligt udgivet bog af lektor Peter Nielsen fra RUC, hvori det bl.a. fremføres: »Tendensen i disse år er, at medier og form har primat, mens politisk og økonomisk indhold bliver stadig mere underordnet – og det er mediekomplekssets dominerende tendens« (Nielsen, 2016, bagside; se også interview med Nielsen i *djøfbladet.dk* 04.11.2015). I den mere empirisk orienterede forskning er konklusionerne mere forsigtige (og nok også mere ædruelige). Her ses samspillet mellem politik og medier i højere grad som en tango, hvor det ikke altid kan afgøres, hvem der fører dansen (Green-Petersen og Stubager, 2010).

Selv om der i dag findes en del forskning, der empirisk har undersøgt medialisering af politik, er det samtidig karakteristisk, at der kun er begrænset forskning, som direkte undersøger samspillet mellem politikere og medier. Det kan blandt andet skyldes, at det kan være sværere at indhente data om politikernes holdninger og adfærd end befolkningens: Der er grænser for, hvor ofte valgte politikere orker at besvare (lange) spørgeskemaer fra forskere (og studenter). Det gælder i udlandet. Det gælder i Danmark. Det, der er i fokus i dette temanummer, er netop samspillet mellem politikere og medier og ikke samspil-

let mellem medierne og borgerne, som er det forhold, der vies størst forskningsmæssig interesse.

Blandt de få danske empiriske undersøgelser om samspillet mellem politikere og medier er et stort forskningsprojekt om politisk dagsordenfastsættelse, som er gennemført af forskere ved Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet. De har i en række publikationer undersøgt samspillet mellem mediernes dagsorden, dvs. de emner, som medierne vælger at dække i nyhederne, og så den politiske dagsorden, altså de emner, som de politiske partier fokuserer på. Radioavisindslag er brugt som måling af mediernes dagsorden, mens politikernes dagsorden er blevet målt gennem folketingsdebatter og spørgsmål til ministeren – de såkaldte § 20-spørgsmål – i perioden 1953-2003. En af projektets konklusioner er, at mediernes dagsorden og politikernes dagsorden gensidigt påvirker hinanden, men mediernes påvirkning af partiernes dagsorden er politisk betinget. Medieopmærksomhed om et emne fører kun til opmærksomhed fra partierne, hvis disse har en vælgermæssig interesse i at tage emnet op (Green-Pedersen og Stubager, 2010).

En anden studie er gennemført i et samarbejde mellem journalistik- og statskundskabsforskere ved Syddansk Universitet. Ved at sammenligne to spørgeskemaundersøgelser af danske folketingspolitikere fra hhv. 1980 og 2000 har de i overensstemmelse med medialiseringstesens kunnet påvise, at folketingspolitikere optræder oftere i medierne i 2000 end i 1980, og at de i 2000 i højere grad opfatter medierne som en selvstændig politisk aktør. Men modsat forventningen er folketingsmedlemmerne ikke blevet mere kritiske over for medierne, tværtom er de blevet mere tilfredse med mediedækningen af deres egne aktiviteter som folketingsmedlemmer. Hvis man dykker ned på individniveau, viser det sig yderligere, at øget tilfredshed hænger sammen med, hvor ofte man optræder i me-

dierne, og det korrelerer så med anciennitet i Folketinget, position i partiet og partitilknytning. Det tyder således på, at folketingsmedlemmerne ikke er mediernes marionetdukker, men at i al fald nogle af dem er i stand til at drage fordel af den øgede medialisering af politik (Elmelund-Præstekær et al., 2011).

Det er hensigten med dette temanummers fire artikler yderligere at præsentere nogle af de tanker, forskere gør sig, når de skal undersøge samspillet mellem medier og politikere, og nogle af de empiriske forskningsresultater, vi har fra Danmark og udlandet, for derved bedre at kunne sige noget om, i hvilken grad politik er blevet medialisert. Vi starter ud med en artikel af W. Lance Bennett, hvori han præsenterer sin teori om indeksering. Bennetts tankegang er, at de professionelle journalistiske normer i form af eksempelvis nyhedskriterierne får journalister til at fokusere på et samfunds magtfulde aktører. Derfor vil det være de emner, som disse aktører fokuserer på, og de vinkler, de lægger ned over disse emner, der vies mest opmærksomhed i nyhedsdækningen. Med andre ord kan nyhederne ses som et indeks af disse aktørers emner og vinkler. Så nok er det journalisterne, der udvælger, hvad der skal bringes i nyhederne, men det, de vælger at bringe, er magtfulde politiske aktørers synspunkter.

Den problemstilling er i flere studier blevet bekræftet i dansk sammenhæng. En undersøgelse af tv-nyhedsdækningen af danske folketingsvalg i perioden 1994-2007 afdækkede, hvordan de politiske partiers synlighed i nyhedsdækningen, altså hvor ofte de blev omtalt, næsten proportionalt svarede til partiernes vælgermæssige opbakning ved valget (Albæk et al., 2007). En anden, komparativ undersøgelse af omtalen af henholdsvis regerings- og oppositionspartier i fire europæiske lande viste, at jo mere magt et parlament har i forhold til regeringen, jo mere omtales parlamentspartierne i medierne. Det bety-

der eksempelvis, at den engelske opposition ikke omtales så meget som den danske. Det skyldes, at det britiske valgsystem med flertalsvalg i enkeltmandskredse tenderer til, at der kun repræsenteres to partier i det britiske parlament, og det parti, der har flertallet, får regeringsmagten. Det betyder samtidig, at den britiske regering automatisk har et flertal bag sig i parlamentet, mens det danske valg-system med forholdstalsvalg tenderer til, at mange partier repræsenteres i Folketinget, og at der sjældent dannes flertalsregeringer. Derfor har engelske journalister fokus på regeringen i deres nyhedsdækning, da det er den, der er den ledende kraft i lovgivningsarbejdet, mens den danske regering skal forhandle med Folketingets øvrige partier for at opnå et flertal bag sin lovgivning, og derfor bliver oppositionspartierne interessante for journalister at dække (van Dalen, 2012).

Undersøgelsen vidner om, at nok øver medierne indflydelse på, hvilke aktører der dækkes i nyhederne, men at dækningen samtidig betinges af en række forskellige faktorer. Det er det, Rens Vliegthart med reference til en række empiriske undersøgelser drøfter i sin artikel. Det, der betinger, hvordan medierne øver indflydelse, kan blandt andet være forskellige karakteristika ved aktørerne, eksempelvis deres magtpositioner, som undersøgelserne af Elmelund-Præstekær o.a. (2011) og van Dalen (2012) tyder på; karakteristika ved det emne, der dækkes, f.eks. om det er et emne, almindelige borgere har erfaring med fra deres hverdag (økonomi) eller ej (Syrien); hvilket medie der er tale om – eksempelvis støtter både danske og hollandske parlamentarikere sig i højere grad til trykte end andre medier, når de stiller spørgsmål til ministeren; og endelig kan timing have betydning.

Det er blandt andet timing, næste artikel af Arceneaux, Johnson, Lindstädt og Vander Wielen handler om. De fremsætter en teori om strategisk lydhørhed til at forstå, under hvilke betingelser nyhedsmedier påvirker politiske

eliter. Den siger, at det er mere sandsynligt, at valgte repræsentanter tager højde for deres vælgers præferencer, når disse vælgere er opmærksomme på politik. Som følge heraf bør nyhedsmediernes indflydelse på den lovgivende adfærd være mest synlig tæt på valg, og den afhænger af den partimæssige sammensætning af politikernes valgkreds. Teorien afprøver de ved at undersøge, hvordan den gradvise udbredelse af den konservative tv-kanal Fox News i USA i begyndelsen af 1990'erne påvirkede kongresmedlemmerne. Det viste sig, at tilstedeværelsen af Fox News i en valgkreds fik både republikanere og demokrater i Kongressen til at øge deres støtte til Det Republikanske Partis standpunkt i forbindelse med kontroversielle afstemninger, men kun i de sidste måneder af en valgcyklus og blandt de kongresmedlemmer, som repræsenterer valgdistrikter med en betydelig andel republikanske stemmer.

Van Dalen tager i sin artikel udgangspunkt i 'nabotesen': Hvis det er sådan, at politikere formoder, at medierne påvirker offentligheden, vil det være en væsentlig grund til for dem til at tilpasse deres adfærd til mediernes logik. Gennem en spørgeskemaundersøgelse afdækkes det, at danske folketingsmedlemmer mener, at medierne øver stor indflydelse på offentligheden. Når folketingsmedlemmer antager, at medierne har stor indflydelse, er der tendens til, at de ser medierne i et mere kynisk perspektiv og betragter deres kolleger i Folketinget som dressurheste, der vil gøre hvad som helst for at få mediernes opmærksomhed. Og når politikere tror, at medierne påvirker publikum, er de i højere grad tilbøjelige til at tage politiske initiativer med udgangspunkt i mediedækningen.

Konklusionen synes at være: Ja, medierne er en væsentlig selvstændig politisk institution i dagens moderne demokratier, og de øver indflydelse på, hvordan andre politiske institutioner fungerer. Med andre ord: Medialiseringstenen har noget på sig. Men sam-

tidig er det noget, man ikke skal overdrive. Mediernes indflydelse på politikerne foregår i et samspil med disse, og der skal to til at danse tango. Og som den forførende dans, tango er, er det ikke altid let at afgøre, hvem der fører. Man skal derfor være varsom med ikke at overdrive mediernes magt, selv i en medialiseret tidsalder. Selv når man ser eksempler på noget, som umiddelbart kunne se ud, som om det er mediedrevet – f.eks. storm mod en politiker – så er det vigtigt at have de kritiske briller på, når man skal bedømme forløbet. For det er yderst sjældent, at medierne kan køre en sag hen over længere tid, hvis ikke andre aktører (dvs. politiske modstandere) har en interesse i at bidrage til sagens videre liv i medierne. Eksempelvis ville medierne ikke have kunnet koge megen suppe på Helle Thorning-Schmidt og hendes mands skattesag, hvis ikke hendes politiske modstandere kontinuerligt var villige til at bidrage med nye udtalelser om sagen. Omvendt findes der politiske emner med stor opbakning i befolkningen, f.eks. eutanasi og forbud mod omskæring af drengebørn, som medierne med jævne mellemrum tager op til behandling, men som medierne ikke formår at få på den politiske dagsorden, fordi ingen partier har en oplevelse af, at de kan profitere vælgermæssigt ved at tage disse emner op (Albæk et al., 2014).

Vi kan således konkludere, at mediernes indflydelse på politik er konditionel. Den empiriske forskning i politisk kommunikation går derfor i dag ud på at identificere og diskutere, *under hvilke betingelser* medierne har mere eller mindre indflydelse på politik. Samtidig er det værd at være opmærksom på, at samspillet mellem medier og politik kontinuerligt forandres, og derfor vil man i den kommende tid eksempelvis se analyser af sociale mediers indflydelse på den offentlige opinion, men også de sociale mediers indvirkning på både de klassiske massemedier og i særdeleshed på politiske og offentlige institutioner.

Alle fire artikler er oversat til dansk af Erik Albæk. Tak til Erik Gahner Larsen, Kim Andersen og Mats Joe Bordacconi for værdifulde kommentarer til oversættelsesudkast. Endvidere tak til Joe for opsætning af manuskripterne.

Litteratur

- Albæk, E. (2008), »Det er mediernes skyld! Eller er det?« T. Mylenberg og P. Bro, red., *Et løft(e) til journalistikken*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 41-51.
- Albæk, E., D.N. Hopmann og C.H. de Vreese (2007), *Kunsten at holde balancen: Dækningen af folke­tingsvalgkampe i tv-nyhederne på DR1 og TV2 1994-2007*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Albæk, E., C. Green-Pedersen og L.T. Larsen (2014), *Moralpolitik i Danmark*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Albæk, E. og C de Vreese (2010), »Forskning i politisk kommunikation: Et overblik«, *Politica*, 42(3): 279-93.
- Blumler, J.G. og D. Kavanagh (1999), »The Third Age of Political Communication: Influences and Features«, *Political Communication*, 16(3): 209-30.
- Christensen, J.G. og J. Elklit, red. (2016), *Det demokratiske system*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Cook, T. (1999), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, Chicago: University of Chicago Press.
- Van Dalen, A. (2012), »Structural Bias in Cross-National Perspective: How Political Systems and Journalism Cultures Influence Government Dominance in the News«, *The International Journal of Press/Politics*, 15(1): 32-55.
- Davidson, W.P. (1983), »The third-person effect in communication«, *Public Opinion Quarterly*, 47(1): 1-15.
- Elmelund-Præstekær, C., D.N. Hopmann og A.S. Nørgaard (2011), »Does Mediatization Change MP: Media Interaction and MP Attitudes toward the Media? Evidence from a Longitudinal Study of Danish MPs«, *The International Journal of Press/Politics*, 16(3): 382-403.
- Green-Pedersen C., og R. Stubager (2010), »Medierne og den politiske dagsorden: En tango med fører?«, *Politica*, 42(3): 326-44.

- Hjarvard, S. (2008), *En verden af medier: Medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*, København: Samfundslitteratur.
- Klapper, J.T. (1960), *The Effects of Mass Communication*, New York: The Free Press.
- Laughey, D. (2007), *Key themes in media theory*, Open University Press
- Nielsen, P. (2016), *Mediekomplekset*, Frederiksberg: Frydenlund.
- Olesen, T., red. (2016), *Medier, politik, samfund*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Strömbäck, J. (2008), »Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics«, *The International Journal of Press/Politics*, 13(3): 228-46.
- Strömbäck, J. og F. Esser (2014), »Introduction: Making sense of the mediatization of politics«, *Journalism Studies*, 15(3), 243-55.

Indekseringsteori¹

W. Lance Bennett, professor, Departments of Political Science and Communication, University of Washington, lbennett@uw.edu

Indeksering henviser til de normer, som nyhedsorganisationer benytter til at udvælge kilder til og vinkler på nyhedshistorier. Når indekseringsnormer deles bredt på tværs af nyhedsorganisationer, kan mediesystemer præges af genkendelige, nationale karaktertræk og derved agere som en institution. Den mest almindelige indekseringsnorm, som man finder i mange demokratiske mediesystemer, bevirker at indeksere kilder og deres synspunkter afspejler den indbyrdes magtbalance mellem de politiske aktører, som journalister mener påvirker udfaldet af politiske konflikter eller processer. Ny forskning ser på, hvordan ændringer i mediesystemer, såsom fragmenteringen af publikum og knopskydningen af mediekkanaler, kan ændre rutinerne i nyhedsproduktionen.

Indeksering: rutineløsninger på daglige udfordringer

I forskellige nationale sammenhænge benytter journalister veletablerede journalistiske normer til at filtrere de kilder og synspunkter, som optræder i nyhederne; disse normer 'indekserer' implicit kilder og synspunkter i overensstemmelse med, hvordan den indbyrdes magtbalance blandt de politiske aktører opleves at være. Begrebet indeksering præsenteredes først i en artikel af Bennett (1990) og blev senere uddybet af Bennett, Lawrence og Livingston (2007). Indeksering viser, hvordan der i de fleste demokratiske mediesystemer udvikler sig rutineløsninger på daglige udfordringer med hensyn til, hvad

der skal udvælges som dagens nyheder, og hvordan disse nyheder skal rapporteres. Uagtet at massemediesystemer i dag står over for adskillige udfordringer i form af eksempelvis fragmentering af mediekkanalerne, publikums egenselektion af medieindhold og hybride informationsformer, som yderligere bidrager til disse udfordringer, holder den traditionelle kerne af massemedier fast i de mønstre for, hvem og hvad der gengives i nyhederne, som de har opbygget hen over årene.

Selv på tværs af demokratier med forskellige mediesystemer finder man nogle ligheder i de rutiner, som styrer produktionen af nyhedsindholdet. Blandt de mest almindelige mønstre er vinklingen af påstande og handlinger, som baserer sig på, hvordan magtbalancen mellem politiske aktører opfattes at være. Denne indekseringsstandard bygger i en vis grad på almindelig demokratisk sund fornuft: Ideen om, at elites konflikter eller enighed på en eller anden måde afspejler den offentlige interesse (Hallin, 1986). Når indekserede rapporteringsrutiner bliver bredt accepterede, bliver pressen en vigtig institution i den demokratiske styring, om end ofte ikke i form af at den fungerer som et uafhængigt magttjek, sådan som mange demokratiteoretikere fremstiller det.

At stille magten til ansvar: Nyhedernes rolle

En hovedproblemstilling, hvad angår pressen og demokratiet, er: Hvordan håndterer forskellige nyhedssystemer journalisternes nærhed til magten? Det kan være fristende at konkludere, sådan som McQuail (2003) gør det, at der er mange brugbare løsninger, når det drejer sig om at finde en balance i det urgamle demokratiske dilemma mellem på den ene side pressefrihed og på den anden side kontrol af magten. Imidlertid afprøves fordelene ved at have en uafhængig presse ikke rigtigt i perioder, hvor demokratiet fungerer forholdsvis godt. Hovedspørgsmålet er, hvad der sker, når offentlige institutioner præges af korrupsion, inkompetence, politisk intimidering, vildledelse eller politisk købslåen, og indekserede nyheder bliver en misvisende fremstilling af begivenhederne. Indeksering kan blive så institutionaliseret, at det undergraver evnen til at bedrive kritisk vagthunds-journalistik.

Indeksering i det amerikanske mediesystem

Den første generation af indekseringsforskning havde USA som udgangspunkt og fokuserede på udenrigspolitik. USA har vist sig at være en interessant case, fordi landet ofte menes at have et af verdens mest konkurrenceprægede og frie mediesystemer. Indekseringsundersøgelser retter ofte fokus på udenrigspolitik, fordi dynamikkerne i den udenrigspolitiske proces er forholdsvis enkle og lettere at måle, når der sammenlignes med indenrigspolitiske politikområder som eksempelvis abort, hvor der er forskellige aktører og konfliktlinjer i spil på tværs af institutioner og på tværs af det føderale politiske systems forskellige niveauer.

Zaller og Chiu (1996) fik tidligt Bennetts indekseringsmodel bekræftet, da de i en undersøgelse fandt, at nyhedsvinklerne i nutidige militære konflikter følger skillelinjerne i kongresdebatterne. Senere har forskning om

Irak-krigen vist, at på trods af, at der forelå troværdig dokumentation om, at Irak ikke besad masseødelæggelsesvåben, så rapporterede de amerikanske medier i alt væsentligt det rationale for Irak-krigen i årene 2002-2003, som Bush-administrationen fremsatte. Selv efter at førende amerikanske aviser havde indrømmet, at de havde overset kritiske aspekter ved historien, gentog lignede indekseringsmønstre sig i 2004, da de fleste nyhedsrapportager gengav Bush-administrationens benægtelse af, at fangeovergreb i Abu Ghraib-fængslet i Irak var et bevis på eksistensen af en ulovlig, regeringssanktioneret torturpolitik (Bennett o.a., 2007). Sådanne mønstre sætter spørgsmålstegn ved pressens evne til at kontrollere magthaverne.

Indeksering i andre mediesystemer

Mange mediesystemer er oppe mod professionelt, officielt spin og regeringers mulighed for at belønne eller straffe såvel journalister som nyhedsorganisationer, alt efter hvor samarbejdsvillige de er. Læg hertil, at offentlige public service-kanaler, der befinder sig i fortsat mere markedsorienterede medieomgivelser, er afhængige af regeringers finansieringvilje. Betingelserne synes derfor til stede for, at man kan forvente, at der finder en eller anden form for politisk indeksering sted i forskellige demokratier.

Der findes da også i forskningen tegn på, at indekseringen varierer i forskellige lande. Eksempelvis viste en undersøgelse af den britiske presses dækning af adskillige politiske emner, at mainstream-pressen tenderede mod at gengive de forskelle, der fandtes mellem partierne, og at dække partiernes positioner til de enkelte emner på en sådan måde, at disse kunne fungere som en grov vejledning til at forstå det indholdsmæssige spektrum i nyhederne (Bennett og Alexseev, 1995). Den engelske tradition for, at der kan stilles spørgsmål til ministeren, sikrer, at der i det offentlige rum høres oppositionsstemmer om de fleste politiske emner; den rutinemæssige

indsamling af nyheder giver derfor de britiske nyhedsorganisationer en vis diversitet, hvad angår politiske synspunkter. Men selv i dette tilfælde og med et politisk system med relativt mange, forskelligartede former for presse (public service æterbårne medier, kommercielle æterbårne medier, aviser og en fondsbaseret, politisk biased avis som i tilfældet the *Guardian*) udledes den grundlæggende nyhedsdagsorden alligevel i det store og hele af regeringsaktørernes aktiviteter og spin.

En lignende partibaseret form for indeksering ser ud til at eksistere i det tyske pressesystem (Vogelsang og Fretwurst, 2005; Maarer, 2005). En undersøgelsen af dækningen af det tyske engagement i tre krige – Kosovo, Afghanistan og Irak – i to førende tyske aviser med udtalte politiske forskelle (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*) viste, at dækningen i begge aviser fulgte partiernes mønstre for konflikt og enighed mere end de to avisers formodede politiske orientering: »Tyske avisers generelle politiske orientering havde ingen betydning for deres vurdering af de tre krige« (Maurer o.a., 2008: 161). Det er også, hvad Weiss og Weiss (2005) konkluderede på baggrund af deres analyse af politiske positioner i forhold til de tre krige i tv og på tværs af kvalitetsaviserne. Den almindelige opfattelse, at et mere mangfoldigt mediesystem (i disse undersøgelser målt som offentligt vs. privat fjernsyn og politisk højre- vs. venstreorienterede aviser) vil afspejle større forskelle på tværs af nyhedsorganisationer, viste sig ikke at holde stik. Forskellige nyhedsorganisationer var mere lig hinanden end forskellige, fordi de i højere grad afspejlede det spektrum af officielle standpunkter, der findes i de politiske institutioner. Weiss og Weiss konkluderer, at indekseringshypotesen »finder anvendelse uden for dens oprindelige fokus på presse-statsrelationer i USA«. Ifølge Vowe og Dohle (2007) er andre undersøgelser nået frem til samme konklusion.

Kritik og andre teorier

Kritikere har peget på, at indeksering ikke er en jernbeklædt eller mekanisk proces, og at der i visse situationer helt forståeligt inddrages internationale stemmer hinsides de nationale grænser eller tilføjes mere konflikt, end der kan forklares blot med henvisning til magtbalancer mellem beslutningstagere (Althaus, 2003). Andre kritikere argumenterer for, at journalister opsøger konflikt og undertiden dramatiserer den politiske dækning på måder, som går videre end de faktiske forskelle, der eksisterer mellem magtfulde aktørers positioner eller opfattelse af emners betydning. Derfor vil det være nødvendigt med ny forskning, som forener indeksering med andre pressenormer baseret på narrative overvejelser eller inddragelse af aktører uden for de politiske institutioner.

Ydermere kan en forståelse af relationerne mellem markedskræfter og nyhedsproduktion muligvis bidrage til en forståelse af nyhedsindekseringen. Eksempelvis kunne krav om profitmaksimering og konkurrence om publikum i nyhedsindustrien formindske ressourcerne og den redaktionelle vægt, der lægges på seriøse politiske nyheder og undersøgende journalistik, til fordel for stof, som lægger vægt på human interesse, kendte & kongelige og livsstil. På samme tid kan presset for at producere et profitabelt nyhedsprodukt forstærke den rolle, som let anvendelige rapporteringsopskrifter som eksempelvis indeksering har i den tilbageblivende seriøse dækning af politiske forhold.

Andre tilgange til at forstå pressens politiske rolle tenderer mod at vende årsags-virkningsforholdet om og undersøge måder, hvorpå medieformater og -indhold påvirker de politiske processer og den offentlige opinion. Der tilskrives medierne betydelig uafhængig politisk magt gennem en proces, som i overensstemmelse med Mazzoleni og Schulz' terminologi (1999) betegnes medialisering. I denne tilgang tilskrives medierne magt derved,

at aktører, som søger pressedækning i det offentlige rum, tvinges til at følge bestemte formater og logikker. Som Kepplinger foreslår, forstås konstruktionen af mediebegivenheder imidlertid bedre som en to-vejsproces, i hvilken professionelle kommunikatører på den ene side producerer nyhedsbegivenheder af en sådan art, at de er svære for pressen ikke at dække, mens nyhedsorganisationer på den anden side foretrækker især drama og underholdningsformater. Begge faktorer presser andre politikere til at benytte disse formater. Et yderligere bidrag til opfattelsen af mediernes magt er dagsordenfastsættelseslitteraturen, som fokuserer på nyhedsformidlingens indflydelse på den offentlige opinion og politikernes opmærksomhedscykler, men som ofte glemmer, i hvor høj grad de oprindelige begivenheder, som dækkes i medierne, er påvirket af spin og indekseringsprocesser. Både medicaliserings- og dagsordenfastsættelseslitteraturen ville kunne tilbyde en mere komplet forståelse af mediernes konstruktion af den politiske virkelighed ved at indarbejde elementer af indekseringsteorien.

Fremtidige tendenser

Gennemgribende ændringer i forholdet mellem nyheder og samfund inviterer til nytænkning om konstruktionen og forbruget af offentlig information. Efterhånden som mediekkanalerne knopskyder, og det moderne samfunds klassiske grupperdannelser (partier, kirker, organisationer) i mange samfund fragmenteres, fragmenteres publikum ligeledes i stigende grad og vender sig mod andre former for information (brugergenerede wikis, NGO-netværk, partiske eller religiøse perspektiver). Et resultat af udviklingen kan være, at information udvælges i overensstemmelse med konsumentens personlige præference, snarere end at konsumenten får informationen i de mere standardiserede formater, som findes i konventionel journalistik. I mange demokratier forekommer yngre generationer at afvise politisk spin og konventionel nyhedsrapportering til fordel for andre

måder at erhverve information og organisere deres politiske deltagelse på. Forskning i sådanne tendenser kan gå hen og afdække ændringer i brugen og troværdigheden af traditionelle nyhedskonstruktionsmodeller, som eksempelvis indeksering, og åbne for nye spørgsmål om journalistikkens demokratiske legitimitet i systemer, i hvilke presse og politikere fastholdes i flossede magt- og afhængighedsnormer.

Note

1. Oprindeligt udgivet som: Bennett, W. Lance. (2015), »Indexing Theory«, i Gianpietro Mazzoleni, red., *The International Encyclopedia of Political Communication*, New York: Wiley.

Litteratur

- Althaus, Scott (2003), »When News Norms Collide, Follow the Lead: New Evidence for Press Independence«, *Political Communication*, 20(4): 381-414.
- Bennett, W. Lance (1990), »Toward a Theory of Press-State Relations«, *Journal of Communication*, 40(2): 103-25.
- Bennett, W. Lance, og Mikhail Alexseev (1995), »For Whom the Gates Open: News Reporting and Government Source Patterns in the United States, Great Britain, and Russia«, *Political Communication*, 12(4): 395-412.
- Bennett, W. Lance, Regina G. Lawrence og Steven Livingston (2007), *When the Press Fails: Political Power and the News Media from Iraq to Katrina*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hallin, Daniel (1986), *The Uncensored War: The Media and Vietnam*, Berkeley: University of California Press.
- Maurer, Torsten (2005), »Political Biases in German TV Coverage of Three Wars«, paper presented at the annual Meeting of the International Communication Association, New York, May 27.
- Maurer, Torsten, Jens Vogelgesang, Moritz Weiß og Jürgen Weiss (2008), »Aktive oder passive Berichterstatter? Die Rolle der Massenmedien während des Kosovo-, Afghanistan- und Irakkriegs«, Barbara Pfetsch og Silke Adam, red., *Massenmedien als politische Akteure*, Wiesbaden: VS, pp. 144-67
- Mazzoleni, Gianpietro og Winfried Schulz (1999), »Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy?«, *Political Communication*, 16(3): 247-61.

- McQuail, Denis (2003), *Media accountability and freedom of publication*, New York: Oxford University Press.
- Vogelgesang, Jens og Benjamin Fretwurst (2005), »Political Biases in German Press Coverage of Three Wars: Kosovo 1999, Afghanistan 2001, Iraq 2003«, paper presented at the annual Meeting of the International Communication Association, New York, May 27.
- Vowe, Gerhard, og Marco Dohle (2007), »Politische Kommunikation im Umbruch – neue Forschung zu Akteuren, Medieninhalten und Wirkungen«, *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2): 338-59.
- Weiss, Moritz og Hans-Jurgen Weiss (2005), »Indexing: A General Approach for Explaining Political Biases in War Coverage«, paper presented at the annual Meeting of the International Communication Association, New York, May 27.
- Zaller, John og Dennis Chiu (1996), »Government's Little Helper: U.S. Press Coverage of Foreign Policy Crises, 1945-1991«, *Political Communication*, 13(4): 385-405.

Politisk dagsordenfastsættelse: Studiet af mediernes indvirkning på politik med fokus på emneopmærksomhed

Rens Vliegthart, professor, Amsterdam School of Communication Research, Universiteit van Amsterdam, r.vliegthart@uva.nl

Denne artikel giver en introduktion til, hvordan den forskningstilgang, der ser på politisk dagsordenfastsættelse, undersøger mediedækningens indvirkning på politik. Den grundlæggende idé er, at en stigning i mediernes opmærksomhed på et givet emne vil resultere i en efterfølgende stigning i den politiske opmærksomhed på samme emne. Tidligere forskning har vist, at omfanget af denne påvirkning afhænger af en række 'betingetheds'-faktorer; det drejer sig eksempelvis om det emne, der undersøges, medietypen, andre indholds-karakteristika, den politiske dagsorden (symbolsk eller substantiel) og karakteristika ved de involverede politiske aktører. Det empiriske eksempel i denne artikel ser på, hvordan nyhedsdækningen af et bredt spektrum af emner påvirker de spørgsmål, der bliver stillet til ministrene i Frankrig, Holland og Spanien. Resultaterne bekræfter, at medierne påvirker politik. Oppositionspartier påvirkes mest af nyhedsdækningen, men det gør sig også i nogen grad gældende for yderligtgående partier. Blandt oppositionspartier er påvirkningen igen størst for yderligtgående partiers vedkommende. Påvirkningen afhænger også af partiernes størrelse, således at større partier påvirkes mere.

Relationen mellem politik og medier er central i statskundskaben

Samspillet mellem politikere og journalister fascinerer mange forskere i statskundskab og kommunikation. Overordnet benyttes to tilgange til at undersøge dette forhold. For det første er der blevet gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt politikere og (politiske) journalister, som eksempelvis stiller

spørgsmål om deres subjektive vurdering af mediernes magt i politik. Disse undersøgelser viser, at politikere overalt i Europa tilskriver medierne stor indflydelse, mens journalister er mere tilbageholdne med at tillægge sig selv afgørende indflydelse (Van Dalen og Van Aelst, 2014).

Den anden tilgang ser på den ene side på det faktisk 'indhold' i politik, såsom parlamentariske debatter, spørgsmål til ministrene og lovgivning, og på den anden side medieindhold. Her er et dagsordenfastsættelses-perspektiv dominerende, i det mindste i en europæisk sammenhæng. Det hovedspørgsmål, som stilles, er: I hvilken udstrækning er medierne i stand til at påvirke den politiske dagsorden? Med andre ord er mediernes indvirkning på politik det, der oftest undersøges, mens det sjældnere er det omvendte forhold, der vies opmærksomhed. Det grundlæggende begreb, der fokuseres på, er således *emneopmærksomhed* eller *-synlighed*. Fastsættelsen af den politiske dagsorden kan betragtes som en forlængelse af fastsættelsen af den offentlige dagsorden. Her fokuseres der på, hvordan medieopmærksomhed påvirker offentlighedens opmærksomhed (McCombs og Shaw, 1972), og forskningen viser, at medierne i betydelig grad kan bestemme, hvad folk tænker på.

I forskning i politisk dagsordenfastsættelse benyttes ofte kvantitativ indholdsanalyse af både nyheder og politiske dokumenter til at vurdere den opmærksomhed, der rettes mod bestemte emner og hele emneområder. For hver enkelt undersøgelseenhed, dvs. per nyhedsenhed (avisartikel eller radio- eller tv-indslag) og per politisk dokument, registreres hvad hovedemnet er. I de fleste tilfælde aggregeres data til uge- eller månedsniveau, og absolut eller relativ emneopmærksomhedsmål konstrueres for såvel nyheder som politiske dokumenter. I analyserne benyttes tidsserieteknikker til at undersøge, i hvilket omfang ændringer i opmærksomheden på bestemte emner i mediedækningen går forud for opmærksomheden på de samme emner i politik.

I de senere år har man set en overflod af undersøgelser, som i fodsporene på en vidt citeret artikel af Stefaan Walgrave og Peter Van Aelst (2006) diskuterer mulige 'betingende' faktorer, som bestemmer, i hvilken udstrækning og med hvilken styrke medierne påvirker den politiske dagsorden. Der er i den forbindelse blevet overvejet en omfattende række af mulige moderatorer, som eksempelvis institutionelle faktorer som regeringstype (Vliegthart o.a., 2016), tid (eksempelvis medialisering, se Vliegthart og Walgrave, 2011a) medie- og indholdskarakteristika (som tone, Thesen, 2013 og vinkler, (Sevensans og Vliegthart, 2016).

Nedenfor giver jeg et overblik over den seneste forskning på feltet, hvor jeg først ser på spørgsmålet om samspillet retning, dvs. om det er medierne, der styrer politikken, eller omvendt. Dernæst ser jeg på mulige moderatorer for fastsættelsen af den politiske dagsorden og diskuterer empiriske belæg for disse, som kan findes i nyere undersøgelser. For det tredje vil jeg kort diskutere hovedudfordringerne og mulige faldgruber, når man undersøger dagsordenfastsættelse. Artiklens anden del vil blive helliget et empirisk eksempel på

denne type forskning, som benytter et tværnationalt datasæt. Datasættet er blevet udarbejdet af The Comparative Agenda's Project (CAP), et internationalt forskningssamarbejde, som undersøger en bred vifte af politiske dagsordener i en række lande i og uden for Europa.

Samspillet mellem medier og politik

Forholdet mellem medier og politikere er præget af gensidig afhængighed. Mens journalister har behov for politikere til at levere nyhedsværdig information, er politikere aldeles klar over, at medierne for dem er det væsentligste forbindelsesled til vælgerne, især i en tid præget af medialisering (Strömbäck, 2008). Det er således ikke overraskende, at spørgsmålet om, hvordan politikere forsøger at påvirke nyhedsdækningen, såvel som hvordan medierne påvirker politikernes adfærd, er blevet undersøgt ekstensivt. Når forskere forsøger at forklare mediedækningen, fokuserer de eksempelvis på brugen af kilder og påviser, at jo mere formel magt en aktør har, jo mere sandsynligt er det, at vedkommende optræder i nyhederne – det, Bennett har kaldt 'indeksring' (jf. dennes artikel i dette nummer, Bennett 2016; 1990). Forholdet er, om end ikke helt så ofte, også undersøgt fra et dagsordensfastsættelsesperspektiv.

Hopmann o.a. (2012) viser i en dansk kontekst, at politiske partier er i stand til at fastsætte mediedagsordenen under valgkampe, om end partier med en stærkere position, enten i form koalitions- eller blackmail-potentiale, har større succes med at fastsætte mediedagsordenen. Mange andre undersøgelser har fokuseret på politikeres forsøg på at påvirke mediedagsordenen, som oftest under valgkampe (f.eks. Brandenburg, 2002), og de understøtter konklusionen om, at politiske partier, i det mindste i et vist omfang, påvirker medieindholdet.

Det omvendte forhold – fra medier til politik – er undersøgt betydeligt mere. Her peger

undersøgelserne generelt på, at massemedierne påvirker fastsættelsen af den politiske dagsorden (Walgrave og Van Aelst, 2006). Omfanget af denne påvirkning afhænger imidlertid af en række forskellige faktorer, som vil blive gennemgået nedenfor. Nogle få undersøgelser ser på gensidige afhængigheder mellem medier og politikere og vurderer det gensidige forhold (se f.eks. Vliegenthart o.a., 2016; Vliegenthart og Roggeband, 2007). I disse tilfælde har man almindeligvis fundet, at mediernes indvirkning på politik er større end omvendt – i det mindste når den politiske dagsorden ses som 'symbolsk', dvs. at den ikke har nogen direkte konsekvenser for den førte politik. Et ofte brugt eksempel på en symbolsk dagsorden er parlamentariske spørgsmål til ministre.

Den politiske dagsordenfastsættelses betingethed

De resultater, som fremgår af den politiske dagsordenfastsættelsesforskning, er ikke entydige: Selv om de fleste undersøgelser finder, at medier i en eller anden form påvirker politik, så gælder det ikke alle (se f.eks. Vliegenthart og Mena Montes, 2014). Ydermere viser der sig også at være signifikante forskelle på påvirkningens omfang. Walgrave og Van Aelst (2006) diskuterer i deres oversigtsartikel de på daværende tidspunkt tilgængelige empiriske undersøgelser og opregner på den baggrund syv 'betingetheds'-faktorer: Karakteristika, som kan moderere mediernes dagsordenfastsættende indvirkning på politik. Sidenhen har adskillige undersøgelser øget vores indsigt i og viden om disse betinghedsfaktorer.

Walgrave og Van Aelst overvejer først variation i operationaliseringen af den uafhængige variabel, dvs. den type emne, som undersøges, såvel som de medier, der undersøges. Med hensyn til førstnævnte kan man forestille sig, at forskellige emner har forskellige niveauer for indvirkning på den politiske dagsorden. Som Soroka (2002) påviser, er der for

Canadas vedkommende størst sandsynlighed for, at ikke-påtrængende (unobtrusive) emner, dvs. emner, som ikke opleves direkte af politikere eller borgere selv, har medieeffekter. Forskellige medietyper kan også have forskellige konsekvenser. Van Aelst og Vliegenthart (2014) viser, at hollandske parlamentarikere i betydeligt omfang støtter sig til trykte medier, når de stiller spørgsmål til ministrene, især den mest læste hollandske tabloidavis *de Telegraaf*. For nylig er man også begyndt at undersøge andre karakteristika end opmærksomhed som mulige moderatorer. I Danmark har Thesen (2013) vist, at især negative nyheder påvirker politiske (oppositions)partiers emneprioriteringer. Sevenans og Vliegenthart (2016) har vist, at konfliktvinkling modererer dagsordenfastsættelseeffekter: Jo mere et emne diskuteres i et konfliktperspektiv, jo mere sandsynligt er det, at politikere reagerer. Sluttelig har Van der Pas (2014) påvist, at et politisk parti grundlæggende kun reagerer på nyheder, der er vinklet på en måde, som flugter med partiets egne præferencer.

For det andet er tidsmæssige karakteristika af betydning. Walgrave og Van Aelst diskuterer distinktionen mellem valgperioder og rutineperioder. I førstnævnte tilfælde er mediernes påvirkning mere begrænset, idet medierne handler mindre automatisk, og deres nyhedsdækning har behov for at være mere balanceret, eftersom fairness og balance i nyhedsdækningen overvåges mere intenst af både politikere og vælgere i valgperioder. Medialisering er en yderligere tidsmæssig faktor: Denne teori indikerer, at medierne over tid i stigende grad får en førerposition i forhold til politik. Flugtende hermed fandt Vliegenthart og Walgrave (2011a), at mediernes indvirkning på belgiske parlamentarikers politiske dagsorden steg i perioden 1990-2000.

For det tredje menes institutionelle regler at moderere dagsordenfastsættelseeffekterne. Eksempelvis betyder det forhold, at det schweiziske parlament kun mødes fire gange

om året, at mediernes direkte indvirkning på politik er temmelig begrænset (Tresch o.a., 2013).

Walgrave og Van Aelst nævner politiske aktørers interne funktionsmåde som en mulig fjerde moderende faktor. Hvis eksempelvis politiske partier eller regeringen omfatter mange individer, som er nødt til at blive enige om en reaktion på mediedækning, kan det meget vel forsinke en reaktion.

For det femte, og måske vigtigst, har den politiske konfiguration betydning. Et af de mest åbenlyse eksempler er distinktionen mellem regerings- og oppositionspartier. Adskillige undersøgelser har vist, at oppositionspartier reagerer stærkere på mediedækning, eftersom de ikke er underlagt bindinger i deres forsøg på at benytte medieindhold til at udfordre regeringen (Vliegthart og Walgrave, 2011a,b; Green-Pedersen og Stubager, 2010). I et tværnationalt perspektiv kan valgsystemets og det politiske systems udformning have betydning. Vliegthart o.a. (2016) har påvist, at mediernes indvirkning på oppositionspartier er større i lande med etparti- end med flerparti-regeringer. I sidstnævnte tilfælde kan oppositionspartier opleve, at deres muligheder for at udnytte medieindhold er mere begrænsede, da det er sandsynligt, at de i fremtiden (igen) skal samarbejde med regeringspartierne.

Sluttelig har operationaliseringen af den afhængige variabel betydning. Walgrave og Van Aelst (2006) skelner mellem, hvad de kalder 'symbolske' og 'substantielle' politiske dagsordener. Symbolske politiske dagsordener har som regel kun begrænset indvirkning på den faktisk førte politik, men er ofte mere følsomme for mediepåvirkning. Det mest brugte eksempel er spørgsmål til ministre, som enten kan stilles kontinuerligt (skrevne) eller ugentligt (mundtlige). At stille spørgsmål giver politikere gode muligheder for at signalere lydhørhed og vise deres

emneprioriteter, men spørgsmålene har som regel ingen 'reelle' konsekvenser. Undersøgelser har vist, at især symbolske dagsordener lader sig påvirke af mediedækning, mens det i mindre grad er tilfældet for substantielle dagsordener (eksempelvis lovgivning). Substantielle dagsordener gennemgår typisk et langt forløb, inden de materialiserer sig, og er mere stiafhængige og mindre påvirkelige af bølger i mediernes emneopmærksomhed. Det betyder ikke, at medierne ikke kan have en indvirkning på eksempelvis lovgivning, kun, at det er mindre sandsynligt, at det sker (Van Aelst o.a., 2014), eller at det er sværere at påvise.

Udfordringer og muligheder for forskning i politisk dagsordenfastsættelse

I de senere år har man, især i europæisk sammenhæng, oplevet en stærk stigning i antallet af studier, der undersøger samspillet mellem medier og politik fra et politisk dagsordenfastsættelsesperspektiv, og 'betingetheds'-tilgangen er blevet videreudviklet i et ganske betydeligt antal empiriske undersøgelser. Vores forståelse af, 'hvornår medierne har betydning for politik,' er steget betragteligt. Alligevel står forskningsfeltet over for adskillige udfordringer.

Den første består i, at den 'sorte boks' mellem medier og politik er forblevet lukket i den forstand, at mens vi har ret gode forestillinger om de overordnede mekanismer, som kan forklare variationen i medieeffekter, ved vi forholdsvis lidt om, hvordan individuelle politikere udvælger, fortolker og bruger den information, som de får fra massemedierne. Man er kun for nyligt, ved at benytte spørgeskemaer og eksperimenter blandt politikere, begyndt at afdække de kognitive mekanismer, gennem hvilke politikere selekterer information (Sevenans o.a., 2016).

For det andet er aggregeringsniveauet noget, der fortjener yderligere opmærksomhed. Metodisk baseres mange undersøgelser på 'poo-

lede', dvs. aggregerede tidsserieanalyser. Det giver den fordel, at et helt grundlæggende metodisk krav opfyldes, nemlig at årsagen tidsmæssigt går forud for effekterne. Det betyder således, at for at man med sikkerhed kan sige, at der findes en effekt, så skal en stigning i opmærksomheden på et givet emne i nyhedsdækningen følges af en stigning i opmærksomheden på emnet på den politiske dagsorden i en efterfølgende periode. Når det gælder denne type data, må forskerne beslutte sig for et temporært analyseniveau. I mange tilfælde bliver pragmatiske afvejninger udslagsgivende: For at have nok data for hver analyseenhed falder valget ofte på ugentlige eller ligefrem månedlige aggregeringsniveauer. Det resulterer i mange tilfælde muligvis i en undervurdering af mediernes dagsordenfastsættende effekt, eftersom mange interaktioner mellem medier og politikere kan finde sted inden for den uge eller måned, i hvilken opmærksomheden skifter. Denne effekt indfanges ikke af en model, som kun benytter såkaldt 'laggede' værdier for den uafhængige variabel. Der er behov for, at der ses nøjere på aggregeringsniveauer og på modelleringsstrategier, der kan indfange korttidsdynamikker, hvis vi fuldt ud skal forstå omfanget af mediernes indvirkning på politik.

For det tredje mangler der i mange undersøgelser kontrolvariabler, som muligvis er vigtige. Hvis såvel journalister som politikere reagerer på de samme, indgående informationer eller hændelser i 'virkelighedens verden', men journalister bare gør det en anelse hurtigere, så står vi sandsynligvis med en spuriøs effekt. Dette er en særlig form for udeladt variabelbias: På den ene eller den anden måde burde 'virkelighedens verden' have været indeholdt i modellen. I visse tilfælde sker det faktisk også. Eksempelvis kontrollerer Vliegthart og Mena Montes (2014) for økonomiske betingelser i deres undersøgelse af samspillet mellem aviser og spørgsmål til ministeren, når det drejer sig om spørgsmål vedrørende den økonomiske krise. Det gør de

ved at inkludere børsnoteringer som en kontrolvariabel i deres modeller. Men især i undersøgelser, som indbefatter mange emner på samme tid, er det vanskeligt, for ikke at sige umuligt, systematisk at kontrollere for udviklinger i 'virkelighedens verden'.

For det fjerde glimrer tværnational, komparativ forskning i det store og hele ved sit fravær, om end der findes nogle få studier, som bygger på en sammenligning af to lande (Vliegthart og Walgrave, 2011; Van Noije o.a., 2008; Vliegthart og Mena Montes, 2014); kun for helt nyligt så den første undersøgelse, som bygger på data fra syv vesteuropæiske lande, dagens lys (Vliegthart o.a., 2016). Det er ikke spor overraskende: Det er en vanskelig og arbejdsintensiv opgave at indsamle sammenlignelige data fra mange lande. Imidlertid er disse undersøgelser vigtige af flere grunde: a) For at teste, i hvilken omfang de dynamikker, man har fundet i enkelt- eller tolandestudier, også gælder i andre kontekster, og b) giver disse undersøgelser også indsigt i forskelle i dynamikker i politisk dagsordenfastsættelse, som skyldes landeniveauforskelle; eksempelvis forskelle i det politiske system. Den anden del af denne artikel vil præsentere nogle resultater fra et tværnationalt datasæt, som er indsamlet af Vliegthart o.a.

For det femte og mest fundamentalt er en diskussion af, hvad medieeffekter i det hele er, påkrævet. Politisk dagsordenfastsættelse kan kritiseres for at være for optimistisk med hensyn til mediernes indflydelse ved – implicit eller eksplicit – at betragte medier som en uafhængig aktør snarere end blot en formidler af information. Det sker ikke uden god grund: Årtiers forskning har vist, at medier som følge af deres portvogter- (gatekeeping) og selektionsprocesser ikke blot videresender information leveret af andre, men at de spiller en aktiv rolle med hensyn til at udvælge og (gen)vinkle information. Men stadigvæk vil det være sådan, at hvis mediedækningen af

politiske emner i betydelig grad bestemmes af politiske aktører, så er det ikke så meget et spørgsmål om, at politikere reagerer på medierne som sådan, men snarere at de reagerer på andre politikere, som kommunikerer gennem medierne. Fremtidig forskning har behov for mere fintmaskede analyser, som eksempelvis er i stand til at skelne mellem forskellige typer af nyhedsdækning (f.eks. politikerforanlediget versus journalistforanlediget), for at vurdere, hvilken andel af mediepåvirkningen som kan betragtes som 'uafhængig', og hvilken andel der snarere blot skyldes mediernes transmissionsfunktion.

Et empirisk eksempel: Påvirker medierne de folkevalgte dagsorden?

Det empiriske eksempel, som jeg nu vil præsentere, bygger på et datasæt, som er indsamlet af Vliegthart o.a. (2016). I denne artikel brydes den parlamentariske dagsorden – i form af skrevne eller mundtlige spørgsmål til ministeren – ikke ned til partiniveau, og der skelnes kun mellem regeringens og oppositionens dagsorden. Fokus er rettet på partiniveaumoderatorer, mere specifikt partiets institutionelle position (regerings- eller oppositionsparti), dets ideologiske position (både dets placering på det politiske venstre-højre spektrum, hvorvidt partiet er yderligtgående eller ej), og størrelse.

Som tidligere omtalt er opposition/regering-distinktionen en af de stærkeste prædiktorer for politisk dagsordenfastsættelseeffekter. Det er et gennemgående undersøgelsesresultat, at oppositionspartier reagerer stærkere på mediedækning end regeringspartier og bruger dækningen som en informationskilde til at lancere angreb på regeringen (Vliegthart og Walgrave, 2011a, b). Størrelsen kan også have betydning: Jo større partiet er, jo mere kan det have arbejdsdeling og specialisering. Det har flere parlamentarikere, men også flere ressourcer til at indsamle og reagere på indgående information. Hvad det betyder for reaktionen på medieindhold er dog uklart. På

den ene side kunne man formode, at partiet vil overvåge nyhedsstrømmen tættere og reagere kraftigere. På den anden side er medieindhold ofte en let tilgængelig kilde, som det ikke kræver mange ressourcer at bearbejde og bruge i den parlamentariske adfærd. Hvis man følger den logik, kunne det fint være mindre partier, som bruger medieindholdet mest.

Det andet sæt af variabler drejer sig om det politiske partis ideologiske position. Det er et åbent spørgsmål, om højre- eller venstreorienterede partier lader sig påvirke mest af mediedækning: Der findes igen forskning, som beskæftiger sig med, om ideologisk hældning har betydning i denne sammenhæng. Det samme er tilfældet, når det drejer sig om yderligtgående partier, men her er der et vist deskriptivt belæg for, at sådanne partier muligvis lader sig mere påvirke af mediedækning. I Holland stiller det yderligtgående venstreorienterede Socialistpartiet (Socialistische Partij) og det yderligtgående højreorienterede parti Frihedspartiet (Partij voor de Vrijheid) flest spørgsmål til ministrene og baserer for det meste spørgsmålene på nyhedsdækningen i aviserne (Van Aelst og Vliegthart, 2014). Man kan tentativt formode, at disse partier i større omfang påvirkes af mediedækningen, eftersom de ofte er outsiders, som griber muligheden for at udfordre de partier, som har magten. Her kan information fra massemedierne udgøre en væsentlig kilde.

Eftersom tidligere forskning har vist, at især opposition/regering-distinktionen er af væsentlig betydning for at forstå mediernes indvirkning på politik og mediedækningens betydning for oppositionspartier, undersøger jeg også her, i hvilken udstrækning partistørrelse og ideologi påvirker mediernes indvirkning specifikt på oppositionspartierne.

Data fra Frankrig, Holland og Spanien¹

For at teste vore hypoteser benytter jeg data fra følgende lande og perioder: Frankrig

(1995-2005), Holland (1995-2011) og Spanien (1996-2011). Landene er til dels udvalgt, fordi der er tilgængelige data. De er også udviklede vestlige lande med etablerede demokratiske systemer. Men landene varierer samtidig med hensyn til den rolle, som spørgsmål til ministeren spiller, og den måde, de reguleres på. I min analyse benytter jeg data om henholdsvis medier og politik, som tidligere er indsamlet i forbindelse med *The Comparative Agendas Project* (CAP). Dataene er indsamlet per land og senere integreret i ét datasæt (Vliegenthart o.a., 2016). Jeg undersøger de emner, som politiske partier beskæftiger sig med i deres spørgsmål til ministeren. Jeg benytter mundtlige spørgsmål i Frankrig og Spanien og skriftlige spørgsmål i Holland (500 spørgsmål per parlamentsår, et 30 procent stratificeret udvalg). Selv om spørgsmål til ministeren varierer med hensyn til rolle og funktion på tværs af landene (Wi-

berg, 1995), blev spørgsmålstypen for hvert land valgt, så den gav størst ensartethed og samtidig nok variation. Tidligere forskning har vist, at disse spørgsmål kan kombineres frugtbar i en og samme analyse (Vliegenthart o.a., 2016). I alle tre lande bliver spørgsmål til ministeren stillet af både oppositions- og regeringspartier, og der er få begrænsninger med hensyn til at stille dem. Analysen omfatter et totalt antal spørgsmål på 22.404. Alt materialet er kodet i overensstemmelse med de politik kategorier, der benyttes i *The Comparative Agendas Project*. Der medtages kun de partier, som har stillet minimum to procent af spørgsmålene til ministrene, hvilket giver et totalt antal på 19 partier, som er indeholdt i dele af eller hele analyseperioden (se tabel 1 for en oversigt).

Hvad angår mediedata, benytter jeg landeni-veaukodningerne af forsidedækningen i en

Tabel 1: Inkluderede emner og partier

Emner	Partier
Makroøkonomi	CDA (NL)
Borger- og frihedsrettigheder	PvdA(NL)
Sundhed	VVD (NL)
Landbrug og fiskeri	D66 (NL)
Arbejde og arbejdsløshed	SP (NL)
Uddannelsen	GroenLinks (NL)
Miljø	ChristenUnie (NL)
Energi	RPF/GPV (NL)
Immigration og integration	LPF (NL)
Transport	PVV (NL)
Lov og orden, kriminalitet, familierelaterede emner	AOV (NL)
Social velfærd	Verts (FR)
By og bolig	PCF (FR)
Bankvæsen, finans, indenrigshandel	PSF (FR)
Forsvar	UDF (FR)
Rum, videnskab, teknologi, kommunikation	UMP (FR)
Udenrigshandel	PSOE (ES)
International politik og u-landsbistand	Partido Popular (ES)
Regeringsførelse	Zquierda Unida (ES)
Offentlige jorde og vandvæsen	

eller to aviser – hvilket også flugter metoden anvendt i CAP-projektet. Alle de benyttede aviser har stor læserskare og er kvalitetsaviser. I Spanien drejer det sig om *El Pais* og *El Mundo*, i Holland *NRC Handelsblad* og *De Volkskrant* og Frankrig *Le Monde*. Analysen omfatter i alt 145.365 avisartikler. Analyserne baseres på CAP-kodningerne, og 20 hovedkategorier medtages. Tabel 1 giver et overblik over emnerne. For yderligere beskrivelse af disse henvises til Vliegthart o.a. (2016).

Vores afhængige variable er den opmærksomhed, som parti x giver emne y i måned z – forstået som den andel, som spørgsmål inden for et givent politisk emne, udgør af det totale antal spørgsmål, som dette parti stiller den måned. Den primære uafhængige variabel er den månedlige avisdækning af et emne som andel af den totale avisnyhedsdækning den måned. Her benyttes en 'lagged' værdi for at sikre, at årsag tidsmæssigt går forud for konsekvenser. For at teste partikarakteristikas indvirkning på avisers påvirkning af spørgsmål til ministeren er fokus i særlig grad rettet på samspillet mellem avisvariablen og forskellige partikarakteristika. Til at klassificere politiske partier som værende 'venstre vs. højre' og 'yderligtgående vs. moderate' benyttes den partifamiliekategorisering, som er foreslået af The Comparative Manifestos Project (CMP) (Klingemann o.a., 2006). Projektet placerer partier i ti partifamilier: kommunist, miljøpartier, socialdemokrater, liberale, kristendemokrater, konservative, populistisk højreradikale partier, agrarpartier, etnisk regionale partier, og partier med særlige emner. I de følgende analyser er partier, som tilhører de kommunistiske, miljøbaserede og socialdemokratiske partifamilier, kodet som 'venstreorienterede', og partier, som tilhører de kommunistiske og populistisk højreradikale partifamilier, er kodet som 'yderligtgående'. For hvert parti skelner jeg yderligere mellem perioder, hvor de sidder i regeringen (0) og er i opposition (1), såvel som partiets størrelse målt som den andel af de parlamentariske

pladser, som partiet har på et givet tidspunkt. Modellerne estimeres for hele datasættet såvel som kun for oppositionspartierne.

Observationerne i analysen er ikke uafhængige. For det første eksisterer der en tidsmæssig afhængighed. Det tages der højde for ved at tilføje en 'lagged' (dvs. tidsmæssigt forskudt) afhængig variabel såvel som en variabel, som indfanger andre partiers tidsmæssigt forskudte opmærksomhed på samme emne. For det andet er der indlejrede observationer i både partier og emner. Disse to enheder er ikke nødvendigvis hierarkisk ordnede. Derfor benytter jeg en 'cross-classified' (i stedet for en 'multilevel') model (med 'restricted maximum likelihood estimation') som tager højde for denne dobbelte indlejring. I den første model ('random intercept'), tillader jeg kun skæringspunktet at variere på tværs af emner og partier. I de efterfølgende modeller ('random slopes') kan medieeffekten også variere på tværs af emner og partier. For at indfange denne variation er der i analyserne inkluderet samspil mellem protestpartier og partikarakteristika. Endelig er observationerne indlejret i lande. For at tage højde herfor benyttes fixed-effekter (i.e. dummy-variabler for alle lande minus ét).

Oppositionspartierne påvirkes mere end regeringspartierne

De resultater, som præsenteres her, fokuserer på den indvirkning, som avisernes interesse for bestemte emner har på interessen for de samme emner, som kommer til udtryk i spørgsmål til ministeren, og hvordan denne indvirkning varierer på tværs af partier med forskellige karakteristika. Det første, vi har behov for at finde ud af, er, om der faktisk findes noget, der minder om en dagsordensfastsættelseeffekt i vore cases. Den første model i tabel 2 viser resultaterne af en model, som kun fokuserer på de primære effekter. I denne model kontrollerer jeg for det politiske partis dagsorden i den foregående måned ('lagged' afhængig variabel), andre

Tabel 2: Partikarakteristikas indvirkning på avisdækningens indflydelse på den politiske dagsordenfastsættelse (alle observationer)

	Model 1 (hovedeffekter – random intercept)			Model 2 (ideologi)			Model 3 (institutionel position)			Model 4 (alle)		
	Koef.	SF	P>z	Koef.	SF	P>z	Koef.	SF	P>z	Koef.	SF	P>z
Partidagsorden (lag1)	0,063	0,005	***	0,032	0,005	***	0,031	0,005	***	0,032	0,005	***
Alle partiers dagsorden (lag 1)	0,171	0,012	***	0,136	0,012	***	0,139	0,012	***	0,138	0,012	***
Avisdagsorden (lag 1)	0,187	0,017	***	0,137	0,026	***	0,033	0,041	n.s.	-0,008	0,048	***
Partistørrelse	0,000	0,000	n.s.	0,000	0,000	**	0,000	0,000	*	0,000	0,000	*
Venstreorienteret	0,006	0,006	n.s.	0,006	0,003	*	0,006	0,003	*	0,006	0,003	*
Yderligtgående	0,002	0,006	n.s.	0,003	0,003	n.s.	0,004	0,003	n.s.	0,004	0,003	n.s.
Opposition	-0,002	0,001	n.s.	-0,002	0,001		-0,005	0,001	***	-0,005	0,001	***
Avis* venstreorienteret				0,019	0,034	n.s.				0,004	0,034	n.s.
Avis* yderligtgående				0,104	0,042	*				0,085	0,048	+
Avis* partistørrelse							0,001	0,012	n.s.	0,002	0,001	n.s.
Avis* opposition							0,192	0,030	***	0,185	0,030	***
Konstant	0,024	0,006	***	0,027	0,004	***	0,029	0,004	***	0,029	0,004	***
Log restricted- likelihood	40821,696			41239,11			41239,11			41259,451		

Note: N=60.826 (20 emner; 19 partier); + p < 0.10, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001. Cross-klassificerede modeller med fixed effekter for lande.

partiers dagsordener i parlamentet og partikarakteristika. Modellen viser, at der er en betydelig politisk dagordensfastsættelseeffekt. Koefficienten for effekten af den foregående måneds avisopmærksomhed er særdeles signifikant med en koefficient på 0,187. Det betyder, at for hver yderligere procentpoint, et emne har på den forudgående måneds avisdagsorden, stiger dets andel på partiets dagsorden med 0,187 procentpoint. Modellerne 2 til 4 viser, at denne effekt varierer betragteligt på tværs af partier med forskellige karakteristika. Model 2 påviser for det første, at der

ikke er signifikant forskel i avisernes indvirkning på venstre- og højreorienterede partier. Det er ikke overraskende: Der var ingen klar grund til at forvente forskelle her. For det andet viser det sig, at yderligtgående partier rent faktisk gør mere brug af avisdækningen end ikke-yderligtgående partier: Koefficienten for yderligtgående partier er 0,241 sammenlignet med 0,137 for ikke-yderligtgående partier. Yderligtgående partier henter tilsyneladende inspiration i mediedækningen til at spille deres rolle som udfordrere. Den tredje model, som fokuserer på de institutionelle

partikarakteristika, bekræfter først og fremmest den betydelige rolle, som opposition/regering-distinktionen spiller. Avisernes indvirkning på oppositionspartierne er ganske meget større end på regeringspartierne: Selv om indvirkningen på regeringspartierne er signifikant i denne model, påvirkes oppositionspartierne i ganske betydeligt omfang af avisindholdet. Den sidste model omfatter alt samspil på samme tid, og i denne model holder resultaterne i vidt omfang. Opposition/regering-distinktionen dominerer, men også forskellen mellem yderligtgående og ikke-yderligtgående partier er fortsat signifikant, om end kun marginalt på et $p < 0,1$ -niveau.

Givet at oppositionspartierne påvirkes meget mere end regeringspartierne, er det værd at undersøge, om denne påvirkning også varierer på tværs af forskellige typer oppositionspartier. Med andre ord: Om der i statistisk

forstand forekommer trevejsinteraktioner. Det giver tabel 3 indsigt i. Som vi allerede ved fra de foregående analyser, påvirker avisernes dagsorden oppositionspartiets signifikant (model 1). Model 2 viser, at det især er oppositionspartier med en yderligtgående signatur, der bruger mediedækningen som inspiration til at stille spørgsmål til ministeren. Outsiderrollen – forstået som både det at stå uden for regeringen og som den yderligtgående ideologiske positionering – bevirker, at disse partier har størst emneopmærksomhed. Yderligere er interaktionseffekten med partistørrelsen betydningsfuld: Jo større oppositionspartier er, målt på andel stemmer, jo tættere vil de overvåge den opmærksomhed, der vies emner i avisdækningen, og jo stærkere vil partiets dagsorden være påvirket af avisernes dagsorden. Ligesom i den generelle model viser det sig, at et partis politiske hældning ikke har betydning: Venstre- og

Tabel 3: Partikarakteristikens indvirkning på avisdækningens indflydelse på den politiske dagsordenfastsættelse (kun oppositionspartier)

	Model 1 (hovedeffekter – random intercept)			Model 2 (alle)		
	Koef.	SF	P>z	Koef.	SF	P>z
Partidagsorden (lag1)	0,074	0,007	***	0,043	0,007	***
Alle parties dagsorden (lag 1)	0,178	0,015	***	0,152	0,02	***
Avisdagsorden (lag 1)	0,238	0,023	***	0,052	0,058	n.s.
Partistørrelse	-0,000	0,000	n.s.	0,000	0,000	+
Venstreorienteret	0,006	0,007	n.s.	0,007	0,003	*
yderligtgående	0,000	0,008	n.s.	0,003	0,004	n.s.
Avis* venstreorienteret				-0,064	0,047	n.s.
Avis* yderligtgående				0,196	0,057	**
Avis* partistørrelse				0,006	0,002	**
Konstant	0,023	0,006	***	0,023	0,004	***
Log restricted-likelihood	25843,694			26156,076		

Note: N=30.628 (20 emner; 19 partier); + $p < 0,10$, * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Cross-klassificerede modeller med fixed effekter for lande.

højreorienterede partier adskiller sig ikke, hvad angår avisernes indvirkning på partiernes spørgsmål til ministeren.

Politiske partier bruger medieindholdet strategisk

Det forskningsfelt, som fokuserer på politisk dagsordenfastsættelse, er stærkt empirisk forankret og er vokset hurtigt i de seneste årtier. Det er af flere grunde ikke overraskende. For det første forholder det sig sådan, at mens spørgsmålet om mediernes indvirkning på den offentlige opinion og borgernes adfærd har haft stor forskningsbevågenhed siden begyndelsen af 1970'erne (og tidligere), er spørgsmålet om, hvordan medierne påvirker politikernes adfærd, indtil for nylig kun blevet undersøgt i begrænset omfang. Samtidig er opfattelsen af, at denne påvirkning kan være ganske omfangsrig, dog vokset. Det afspejles eksempelvis i væksten i *medialiserings*-litteraturen, som fokuserer på de fundamentale ændringer, som menes at have fundet sted i politik som følge af, at medierne er blevet mere dominerende i samfundet. Men hvor medialiseringsteoretikere har været stærke til at teoretisere, er der kun blevet gennemført relativt lidt empirisk forskning inden for denne forskningstradition. Når det drejer sig om politisk dagsordenfastsættelse, synes det modsatte at gøre sig gældende: Den antagne mekanisme er lige ud ad landevejen (den opmærksomhed, der rettes på et emne på ét felt, påvirker den opmærksomhed, der rettes på samme emne på et andet felt), og den er empirisk relativt nemt at undersøge. Derfor vil forskere, som ønsker at indfange noget af denne type medieeffekt, kaste sig over analyser af den politiske dagsordenfastsættelse. For det andet har den øgede digitale tilgængelighed af såvel parlamentsarkiver som medieindhold over længere perioder gjort det muligt at spore forholdet mellem medieindhold og indholdet af parlamentariske aktiviteter i et langtidsperspektiv, hvilket eksempelvis gør det muligt at sammenligne perioder med forskellige politiske konstel-

lationer systematisk. For det tredje har de instrumenter, med hvilke man kan analysere de tilgængelige data, udviklet sig hurtigt. It-baseret emneklassifikations-software gør kodningsarbejdet, som tidligere har måttet foretages af manuelt, mindre arbejdskrævende og dyrt. Anvendelsen af programmer, der kan gennemføre tidsserieanalyser, som der nu om dage er let adgang til i statistiske standardpakker, tillader, at der foretages robuste estimater af effekter.

Som den oversigt, der er givet i denne artikel, viser, er der kumuleret dokumentation, som tyder på, at en række faktorer har påvirket omfanget og styrken af mediernes indflydelse på politik. Artiklens empiriske eksempel understøtter denne forestilling, om end der heri kun fokuseres på et begrænset sæt partikarakteristika. Man kan drage tre mere generelle konklusioner på baggrund af analysen. For det første er ikke alle faktorer lige vigtige. Det er en vigtig pointe, eftersom den eksisterende litteratur nogle gange synes at være i færd med at udarbejde en shopping-liste med 'betingetheds'-faktorer. Når det drejer sig om 'partimoderatorer', er det tydeligt, at opposition/regering-distinktionen er den vigtigste, og at den kan forklare det meste af variationen i parlamentsmedlemmernes adfærd. For det andet er det, når man forsøger at forstå politisk dagsordenfastsættelseeffekter, frugtbart at bevæge sig bag om lineære effekter, som er modereret af et sæt af faktorer, og tænke i (endnu) mere komplekse modeller. Som analyserne af oppositionspartierne i denne artikel viste, er det en kombination af faktorer (det *både* at være et oppositions- og et yderligtgående parti), som i særlig grad får partier til at vie mediedækningen opmærksomhed. Det er helt i overensstemmelse med nyere fund i litteraturen om ikke-linearitet, hvad angår politisk dagsordenfastsættelseeffekter, der identificerer mediestorme som pludselige og store stigninger i medieopmærksomheden fulgt af endnu større stigninger i den politiske opmærksomhed (Hardy og Sevenans, 2015).

For det tredje understreger analysen i denne artikel den strategiske brug af medieindhold. Medierne menes for ofte at have generelle, uundgåelige effekter. Den systematiske variation i reaktionerne på avisindholdet, som er påvist i nærværende artikel, tyder på, at politiske partier bruger medieindholdet strategisk; eksempelvis giver det mange flere fordele at bruge (ofte negativ) information, når man er i opposition, mens det for et regeringsparti ofte er mere formålstjenligt at tie stille og undlade at reagere.

Fremtidig forskning vil sandsynligvis indeholde flere tværnationale undersøgelser, og der vil givetvis også være en øget interesse i at undersøge den individuelle politiker (i forlængelse af Sevenans og andres forskning, 2016). På den måde vil både makro- og mikrofaktorer blive undersøgt mere systematisk. Ved yderligere også at se på andre former for indholds-karakteristika end blot emner vil forskning i mediernes indvirkning på politik potentielt kunne blive lige så indholdsrig og indsigtfuld som den mere 'traditionelle' forskning i mediernes indvirkning på den generelle offentlighed.

Note

1. Dette afsnit bygger i vidt omfang på Vliegthart o.a. (2016) og Hutter og Vliegthart (2016).

Litteratur

- Bennett, W.L. (1990), »Toward a theory of press-state relations in the United States«, *Journal of Communication*, 40(2): 103-27.
- Bennett, W.L. (2016), »Indekseringsteori«, *Økonomi og Politik*, 89(3): 11-15.
- Brandenburg, H. (2002), »Who follows whom? The impact of parties on media agenda formation in the 1997 British general election campaign«, *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 7(3): 34-54.
- Green-Pedersen, C. og R. Stubager (2010), »The political conditionality of mass media influence: When do parties follow mass media attention?«, *British Journal of Political Science*, 40(3): 663-77.

- Hardy, A., og J. Sevenans (2015), »Het politieke agendasettingeffect van mediastormen«, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 43(4).
- Hopmann, D.N., C. Elmelund-Præstekær, E. Albæk, R. Vliegthart, og C.H. de Vreese (2012), »Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage«, *Party Politics*, 18(2): 173-91.
- Hütter, S. og R. Vliegthart (2016), »Who responds to protest? Protest politics and party responsiveness in Western Europe«, antaget til publicering af *Party Politics*.
- McCombs, M.E. og D.L. Shaw (1972), »The agenda-setting function of mass media«, *Public Opinion Quarterly*, 36(2): 176-87.
- Klingemann H.D., A. Volkens, J. Bara, I. Budge og M. McDonald (2006), *Mapping Policy Preferences II*, Oxford: Oxford University Press.
- Sevenans, J. og R. Vliegthart (2016), »Political Agenda-Setting in Belgium and the Netherlands The Moderating Role of Conflict Framing«, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 93(1): 187-203.
- Sevenans, J., S. Walgrave og J.G. Epping (2016), »How Political Elites Process Information From the News: The Cognitive Mechanisms Behind Behavioral Political Agenda-Setting Effects« *Political Communication*.
- Soroka, S.N. (2002), »Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada«, *International Journal of Public Opinion Research*, 14(3): 264-85.
- Strömbäck, J. (2008), »Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics«, *The International Journal of Press/Politics*, 13(3): 228-246.
- Thesen, G. (2013), »When good news is scarce and bad news is good: Government responsibilities and opposition possibilities in political agenda-setting«, *European Journal of Political Research*, 52(3): 364-89.
- Tresch, A., P. Sciarini og F. Varone (2013), »The relationship between media and political agendas: Variations across decision-making phases«, *West European Politics*, 36(5): 897-918.
- Van Aelst, P., L. Melenhorst, J. van Holsteyn og J. Veen (2015), »Lawmaking and news making: different worlds after all? A study on news coverage of legislative processes in the Netherlands«, *The Journal of Legislative Studies*, 21(4): 534-52.
- Van Aelst, P. og R. Vliegthart (2014), »Studying the tango: An analysis of parliamentary questions and

- press coverage in the Netherlands», *Journalism Studies*, 15(4): 392-410.
- 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.
- Van der Pas, D. (2014), »Making Hay While the Sun Shines Do Parties Only Respond to Media Attention When the Framing Is Right?«, *The International Journal of Press/Politics*, 19(1): 42-65.
- Van Noije, L., J.A. Kleinnijenhuis og D. Oegema (2008), »Loss of parliamentary control due to mediatization and Europeanization: A longitudinal and cross-sectional analysis of agenda building in the United Kingdom and the Netherlands«, *British Journal of Political Science*, 38(3): 455-478.
- Vliegthart, R. og N.M. Montes (2014), »How Political and Media System Characteristics Moderate Interactions between Newspapers and Parliaments Economic Crisis Attention in Spain and the Netherlands«, *The International Journal of Press/Politics*, 19(3): 318-39.
- Vliegthart, R. og C. Roggeband (2007), »Framing immigration and integration: Relationships between press and parliament in The Netherlands«, *International Communication Gazette*, 69(3): 295-319.
- Vliegthart, R. og S. Walgrave (2011a), »When the media matter for politics: Partisan moderators of the mass media's agenda-setting influence on parliament in Belgium«, *Party Politics*, 17(3): 321-42.
- Vliegthart, R. og S. Walgrave (2011b), »Content matters: The dynamics of parliamentary questioning in Belgium and Denmark«, *Comparative Political Studies*, 44(8): 1031-59.
- Vliegthart, R., S. Walgrave, F.R. Baumgartner, S. Bevan, C. Breunig, S. Brouard, L.C. Bonafont, E. Grossman, W. Jennings, P.B. Mortensen, A. Palau, P. Sciarini og A. Tresch (2016), »Do the Media set the Parliamentary Agenda? A Comparative Study in Seven Countries«, *European Journal of Political Research*, 55(2): 283-301
- 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.

Nyhedsmediernes indvirkning på politiske eliter: En undersøgelse af strategisk lydhørhed i den amerikanske Kongres¹

Kevin Arceneaux, professor, Temple University, arceneau@temple.edu
Martin Johnson, professor, Louisiana State University, martinj@lsu.edu
René Lindstädt, professor, University of Essex, rlind@essex.ac.uk
**Ryan J. Vander Wielen, associate professor, Temple University,
rvwielen@temple.edu**

Nyhedsmedier spiller en central rolle i politik. Alligevel er vor viden om, hvordan medier påvirker beslutningstageres adfærd, begrænset. Vi fremsætter en teori om strategisk lydhørhed til at forstå, under hvilke betingelser nyhedsmedier påvirker politiske eliter. Den siger, at det er mere sandsynligt, at valgte repræsentanter tager højde for deres vælgers præferencer, når disse vælgere er opmærksomme på politik. Som følge heraf bør nyhedsmediernes indflydelse på den lovgivende adfærd være mest synlig tæt på valg, og den afhænger af den partimæssige sammensætning af politikernes valgkreds. Vi benytter den gradvise udbredelse af den konservative tv-kanal Fox News i begyndelsen af 1990'erne til at afprøve vore teoretiske forudsigelser. Fox News fik både republikanere og demokrater i Kongressen til at øge deres støtte til Det Republikanske Partis standpunkt i forbindelse med kontroversielle afstemninger, men kun i de sidste måneder af en valgcyklus og blandt de kongresmedlemmer, som repræsenterer valgdistrikter med en betydelig andel republikanske stemmer.

Nyhedsmedier og politiske eliter – den amerikanske case

Nyhedsmedier betragtes som betydningsfulde for et demokrati. Ideelt set er de en livs-

vigtig forbindelse mellem offentligheden og dennes valgte repræsentanter. Nyhedsdækningen påvirker, hvilke emner offentligheden ser som væsentlige; den former den offentlige mening om, hvordan disse emner bør behandles (Iyengar og Kinder, 1987); og den kan dermed potentielt ændre den politiske proces fundamentalt (Kingdon, 1984). Selvom politologer er stærkt optaget af nyhedsmediernes mulige påvirkning af valgte politikere (Baumgartner og Jones, 2010; Edwards og Wood, 1999; Kindon, 1984), så fokuserer de fleste amerikanske studier af nyhedssejfer på nyhedsindholdets påvirkning af *befolkningens* politiske adfærd (e.g. Iyengar og Kinder, 1987; Jamieson og Capella, 2008; McCombs, 2004; Zaller, 1992). Til trods for at nyhedsmediernes påvirkning af *politiske eliter* formodes at være væsentlige i den politiske proces, findes der relativt få teoretisk motiverede, systematiske undersøgelser heraf (jf. Cook, 1989; Edwards og Wood, 1999; Herbst, 1998).

I denne artikel fremfører vi en teori om stra-

tegnisk lydhørhed hos eliter, ifølge hvilken nyhedsmediernes informerer valgte repræsentanter om den offentlige opinion (eller i det mindste repræsentanternes opfattelse heraf, Herbst, 1998; Linsky, 1986; Yanovitzky, 2002). Modsat hvad der implicit ligger i en række adfærdsmodeller for demokratisk repræsentation, som nærmest har fået kanonisk status (eg. Page og Shapiro, 1992; Stimson o.a., 1995), forholder politikere sig selektivt lydhøre til den offentlige opinion (se Gilens, 2012; Friffin og Newman, 2005). I overensstemmelse hermed fremfører vi den teori, at ikke alle politikere er lige lydhøre over for nyhedsmedier på tværs af tid og rum. Lovgivere forfølger konkurrerende mål og møder konkurrerende krav (Maltzman, 1997), og derfor ændrer de strategisk deres adfærd afhængigt af den politiske kontekst (Arnold, 1990). Det er således mere sandsynligt, at kongresmedlemmer forfølger partipolitiske målsætninger tidligt i en valgperiode, når det næste valg ligger langt ude i fremtiden. Der er større sandsynlighed for, at de vier deres vælgeres præferencer opmærksomhed, efterhånden som valget nærmer sig (Lindstädt og Van der Wielen, 2014). På samme vis forventer vi, at nyhedsmediernes indflydelse på lovgivernes adfærd vil være afhængig af den relative betydning, som hensynet til vælgerne har i en elites beslutningskalkule. Teknologiske ændringer i slutningen af 1990'erne skabte en asymmetri i nyhedsnetværkenes partipolitiske balance, hvilket giver os en unik mulighed for empirisk at teste vores teoretiske påstande om nyhedsmediernes effekter på lovgivernes adfærd. De partipolitiske nyhedsmedier udbredte sig samtidigt på alle mediemarkeder. Fox News Channel, som har en konservativ hældning i sin nyhedsdækning (Groseclose og Milyo, 2005), var den første partipolitiske tv-kanal i kabelnyhedslandskabet, og kanalen bredte sig gradvis ud på de lokale kabelformer. Variationen i Fox News' tilstedeværelse på de lokale mediemarkeder i slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne skabte noget, der minder om et na-

turligt eksperiment (DellaVigna og Kaplan, 2007; Hopkins og Ladd, 2014; se også Ladd og Lenz, 2009). Det giver os mulighed for at måle effekterne af ændringer i den partipolitiske sammensætning af lovgivernes medieomgivelser ved at sammenligne mønstre for den lovgivningsmæssige stemmeadfærd hos medlemmer af Repræsentanternes Hus, som kom fra valgdistrikter, i hvilke vælgerne kunne se Fox News, og hos medlemmer, som kom fra valgdistrikter, i hvilket dette ikke kunne lade sig gøre.

I overensstemmelse med vor forventning om, at lovgivere reagerer strategisk på mediernes tilstedeværelse i deres valgdistrikt, når valgovervejelser er fremtrædende i deres bevidsthed, finder vi, at fremkomsten af Fox News fik republikanske kongresmedlemmer til oftere at vælge side til fordel for deres eget parti i de sidste faser af en valgcyklus. Fremkomsten af Fox News fik demokratiske kongresmedlemmer til mindre ofte at vælge side til fordel for deres eget parti, når et valg var nært forestående. Kongresmedlemmernes strategiske kalkule afhang endvidere af valgdistriktets partipolitiske sammensætning. Fox News udøvede en større påvirkning i valgdistrikter, hvor der var stor koncentration af republikanske vælgere, end i distrikter, som i højere grad var sammensat af demokratiske vælgere. Samlet set viser disse resultater, at konteksten på den lange bane begrænser og betinger nyhedsmediernes effekter. Nogle politikere reagerer på ændringer i nyhedsomgivelserne på bestemte tidspunkter. Resultaterne viser også, at den fortløbende polarisering af den amerikanske Kongres, som fandt sted op gennem 1990'erne, ikke skyldes Fox News' indtog på nyhedsmarkedet. Snarere end at fungere som en polariserende kraft kan Fox News i stedet meget vel have været med til at styrke den republikanske koalition i Repræsentanternes Hus, i det mindste i de første år kanalen var på mediemarkedet (Hacker og Pierson, 2005; McCarty o.a., 2006). Selvom vi anvender vores teori om strategisk lydhørhed på nyheds-

mediernes langsigtede effekter, har teorien vidererækkende betydning for demokratisk repræsentation, især i valgsystemer med faste valgcykler som i USA.

Strategisk lydhørhed og nyhedsmedier

En enkel model for demokratisk repræsentation tegner en lige linje mellem offentligheden og valgte repræsentanter, hvor valg fungerer som mellemlid. Valg gør, at karriereorienterede politikere er forbundet med dem, de repræsenterer. Hvis valgte repræsentanter fortsat ønsker at blive valgt, må de tage højde for deres vælgeres præferencer. Alt i alt synes systemet at fungere. Det har faktisk også vist sig, at der er en sammenhæng mellem den offentlige opinion og den førte politik i USA (Stimson o.a., 1995) og i andre demokratiske lande (Soroka og Wlezien, 2010). Ikke desto mindre skjuler vidnesbyrden om, at der er kongruens mellem borgernes præferencer og den førte politik, samtidig en pæn portion variation i lydhørheden. Hvad angår USA, er kongresmedlemmerne ikke lige lydhør på tværs af emner (Miller og Stokes, 1963; Soroka og Wlezien, 2010). De er heller ikke lige lydhøre over for alle vælgere. I stedet gives de politisk aktive og politisk opmærksomme vælgere mest opmærksomhed (Arnold, 1990; Bergan, 2009; Fenno, 1978; Griffin og Newman, 2005).

En del af forklaringen på forskelle i lydhørhed skal findes i det forhold, at selv om valgte repræsentanter ønsker at være trofaste delegerede for deres vælgeres, så opererer de med betydelig usikkerhed, hvad angår vælgerens præferencer (Broockman og Skovron, intet årstal; Butler og Nicerson, 2011; Kingdon, 1989). Som følge heraf konstruerer de en opfattelse af vælgerpræferencer på baggrund af tilgængelig information. Politisk opmærksomme vælgere har tendens til at have stærke meninger (Zaller, 1992); der er derfor større sandsynlighed for, at de kontakter deres valgte repræsentanter vedrørende forestående lovgivning (Schlozman og Brady, 1995); og

de er mere villige til at trække deres støtte til en lovgiver, som afviger fra deres præferencer (Ansolabehere og Jones, 2010). Derfor er det mere sandsynligt, at lovgivere bevæger sig i retning af vælgerpræferencer, når et givet emne står højt på dagsordenen hos de politisk opmærksomme vælgere (Gilens, 2012), eftersom lovgiverne tenderer til at have en mere kohærent fornemmelse af, hvad der er de opmærksomme vælgeres præferencer (Bergan, 2009; Fenno, 1978).

Imidlertid kan uensartet lydhørhed ikke kun tilskrives informationsasymmetrier. Kongresmedlemmer er tvunget til at tage hensyn til mange, konkurrerende principaler i deres bestræbelse på at realisere deres forskellige målsætninger (Kingdon, 1984; Maltzman, 1997). Karriereorienterede lovgivere er således ikke kun interesseret i at være trofaste delegerede; de har også egne politiske mål og institutionelle ambitioner. Ved at samarbejde med deres partilederskab øges deres chancer for, gennem gentagen koordination, at nå deres mål (Aldrich, 1995; Schwartz, 1989) og institutionelle forfremmelse (Coker og Grain, 1994). I overensstemmelse hermed må ambitiøse kongresmedlemmer balancere deres vælgeres præferencer (eller i det mindste deres opfattelse af disse) med deres parlamentspartis krav (Carson o.a., 2010); Lebo o.a., 2007).

Ud af denne balanceakt dukker der et mønster af *strategisk lydhørhed* frem. Det er mere sandsynligt, at lovgivere tager hensyn til vælgerpræferencer, når vælgerne er opmærksomme på politik. Meget fremtrædende typer af lovgivning er et eksempel på, hvordan kongresmedlemmer har grund til at være omhyggelige med at iagttage vælgerpræferencerne (Arnold, 1990; Grose og Oppenheimer, 2017; Nyhan o.a., 2012). Imidlertid er sådanne situationer sjældne (Binder, 2003; Howell o.a., 2000) og er derfor ikke det, der motiverer de fleste lovgivere. Til gengæld fungerer valg som fokuspunkter for vælgerne, idet de til-

trækker sig disses opmærksomhed, når valg-
dagen nærmer sig (Gelman og King, 1993).
Valg tydeliggør den lovgivende adfærd og re-
ducerer dermed vælgernes overvågningsom-
kostninger. Når valg ligger ude i fremtiden,
har lovgiverne friere hænder til at forfølge
andre mål, således at de stemmer på en måde,
som ville have været usandsynlig, hvis der
var valg næste år (Ahuja, 1994; Elling, 1982;
Lindstädt og Vander Wielen, 2011). Afstem-
ningsmønstre i Repræsentanternes Hus af-
spejler denne form for strategisk tænkning.
Faste valgperioder på to år skaber en forudsig-
elig cyklus for vælgeropmærksomhed, hvori
Husets medlemmer med større sandsynlighed
stemmer i overensstemmelse med partilinjen
tidligt i deres valgcyklus og ændrer deres
stemmeadfærd hen imod vælgerkrav sent i
valgcyklen, når valget nærmer sig (Lindstädt
og Vander Wielen, 2014).

Eftersom lovgivere ofte er usikre på, hvad de-
res vælgere ønsker, kan nyhedsmedierne for-
me deres opfattelser af vælgerpræferencerne
på mindst to måder. For det første forbruger
valgte repræsentanter og deres medarbejdere
adskillige nyhedsmedier og udleder borger-
nes præferencer direkte fra nyhedsindholdet
(Herbst, 1998; Lindsy, 1986; Yanovitzky,
2002). For det andet vil nyhedsdækningen
kunne motivere politisk opmærksomme væl-
gere til at kommunikere deres foretrukne
standpunkter til deres valgte repræsentanter
og dermed påvirke lovgivere indirekte (Paek
o.a., 2005).² Uanset om påvirkningen sker
direkte eller indirekte, viser eksisterende
forskningsresultater, at kvaliteten af den lo-
kale avisdækning gør kongresmedlemmerne
til mere lydhøre, aktive lovgivere (Besley og
Burgess, 2001; Campbell o.a., 1984; Cohen
o.a., 2004; Snyder og Strömberg, 2010). Ef-
ter vor opfattelse behøver nyhedsdækningen
ikke at være lokal for at påvirke medlemmer-
nes opfattelser af deres vælgere præferencer.
Når alt kommer til alt drejer Kongressens
lovgivning sig ofte om nationale spørgsmål –
spørgsmål, som bliver genstand for natio-

nal nyhedsdækning og rækker ud over deres
valgdistrikts snævre interesser. Homoseksu-
elle ægteskaber, skattepolitik, forsvarspolitik
og lignende kan påvirke vælgeradfærden ved
kongresvalg lige så meget eller mere end be-
slutningen om at bygge et nyt postkontor (jf.
Gronke, 2001; Stein og Bickers, 1994).³

Fremkomsten af partipolitiske nyheder og disses effekt på demokratisk repræsen- tation

I den sidste halvdel af det 20. århundrede fik
de fleste amerikanere deres nationale nyhe-
der gennem tv-netværk (Chaffee og Frank,
1996). I og med at tv-signalerne var stort
set lige tilgængelige i hele landet, og ny-
hedsprogrammerne tilbød ensartet indhold
om nationale politiske emner (Williams og
Delli Carpini, 2011), blev kongresmedlem-
merne i bund og grund mødt med ensartede
medieomgivelser. Imidlertid har teknologi-
ske og reguleringsmæssige ændringer over
de sidste 30 år ændret tv-landskabet og giver
i dag seerne nærmest grænseløse muligheder
for at se tv.⁴ De mange kanaler har tilladt
mediehusene at 'narrowcaste' tv-indholdet
(Hamilton, 2005), hvilket har resulteret i, at
indholdet skræddersys til forskelle segmenter
af befolkningen. Partipolitiske nyheder vok-
sede ud af dette fragmenterede mediemiljø
(Webster, 2005), hvorved borgerne fik ideo-
logisk farvede alternativer til mainstream ny-
hederne (Stroud, 2011).

Det fulde spekter af partipolitiske nyheds-
medier blev ikke sat i verden på én gang.
Konservative nyheder fik et betydeligt for-
spring. Rupert Murdoch, formand og CEO
for NEWS Corporation, startede en 24-timers
kabelnyhedskanal i de tidlige 1990'ere, som
skulle konkurrere med CNN. Den nye station,
Fox News Channel, begyndte at transmittere
den 7. oktober 1996 og tilbyder et konsekvent
konservativt standpunkt, i det mindste set i
forhold til andre tv-nyhedsstationer (Grose-
close og Milyo, 2005). Idet kabelserviceud-
bydere i USA er decentraliserede, var Fox

News ikke til stede samtidigt på alle kabelnyhedsmarkeder. I stedet måtte Fox Broadcasting forhandle med hvert kabelselskab om at lade Fox News indgå i dets kanaludbud. Derfor blev Fox News Channel udbredt i slutningen af 1990'erne og midt-00'erne på en måde, som ikke var forbundet med de forskellige typer publikums vigtigste politiske karakteristika (DellaVigna og Kaplan, 2007).

Ved at behandle den gradvise udbredelse af Fox News som et naturligt eksperiment har tidligere forskning dokumenteret, at introduktionen af det konservative medie på mediemarkederne sandsynligvis øgede valgdeltagelsen blandt republikanske vælgere og tilskyndede uafhængige vælgere til at stemme på den republikanske kandidat ved præsidentvalget i 2000 (DellaVigna og Kaplan, 2007; Hopkins og Ladd, 2014). På lignende vis finder Clinton og Enamorado (2014) belæg for, at Fox News fik kongresmedlemmer til marginalt at mindske deres støtte til præsident Clinton. Vi benytter introduktionen af Fox News på nyhedsmarkederne og det eksogene chok, det skabte i mediemiljøet, til at undersøge de måder, hvorpå strategisk lydighed modererer de nationale nyhedsmediers indflydelse på politikernes lovgivende adfærd.

Generelt bryder amerikanerne – og især kongresvalgsvælgere – sig ikke om, at deres valgte repræsentanter lade sig styre af partipolitiske snarere end saglige hensyn, og straffer kongresmedlemmer, som udviser høj grad af partiloyalitet. Ikke alene har disse medlemmer større sandsynlighed for, at kvalificerede udfordrere stiller op mod dem (Carson, 2005), men det er også mere sandsynligt, at det vil få valgmæssige konsekvenser for dem (Canes-Wrone o.a., 2002; Carson o.a., 2010). Eftersom det hjælper kongresmedlemmerne med at nå deres politiske og karrieremæssige målsætninger, at de indordner sig under partilinjen, må de balancere mellem behovet for at vise partilo-

yaltiet og behovet for at være lydige over for deres vælgeres ønsker om partimæssig uafhængighed. I overensstemmelse med teorien om strategisk lydighed vil det være mere sandsynligt, at valgte repræsentanter er partiorienterede tidligt i valgcyklen og stemmer mindre partiorienteret, efterhånden som valgene nærmer sig (Lindstädt og Vander Wielen, 2014). Hvis de nationale nyhedsmedier påvirker medlemmernes opfattelse af deres vælgeres præferencer, så skulle fremkomsten af Fox News ændre dette mønster for 'dynamisk partiorientering'.

Ligesom når det drejer sig om andre nyhedsmedier, kan effekterne af Fox News på kongresmedlemmernes stemmeadfærd være enten direkte eller indirekte. Kongresmedlemmer, som ser Fox News, kan foretage den slutning, at det vil få flere vælgere i deres valgdistrikt til at foretrække, især hvad angår emner, som deler de to store partier (se Brock o.a., 2012). Alternativt (eller yderligere) kan man forestille sig, at Fox News kan have mobiliseret republikanske vælgere til at kontakte deres repræsentanter for at ansøre dem til at slutte op bag Det Republikanske Parti, hvad angår bestemte typer lovgivning (se Levendusky, 2013). Det betyder, at selv hvis Fox News kun nåede en lille del af disse kongresmedlemmers valgdistrikter, så kunne det stadig ændre disse medlemmers opfattelse af deres vælgeres præference for partiorientering (Arceneaux og Johnson, 2013).

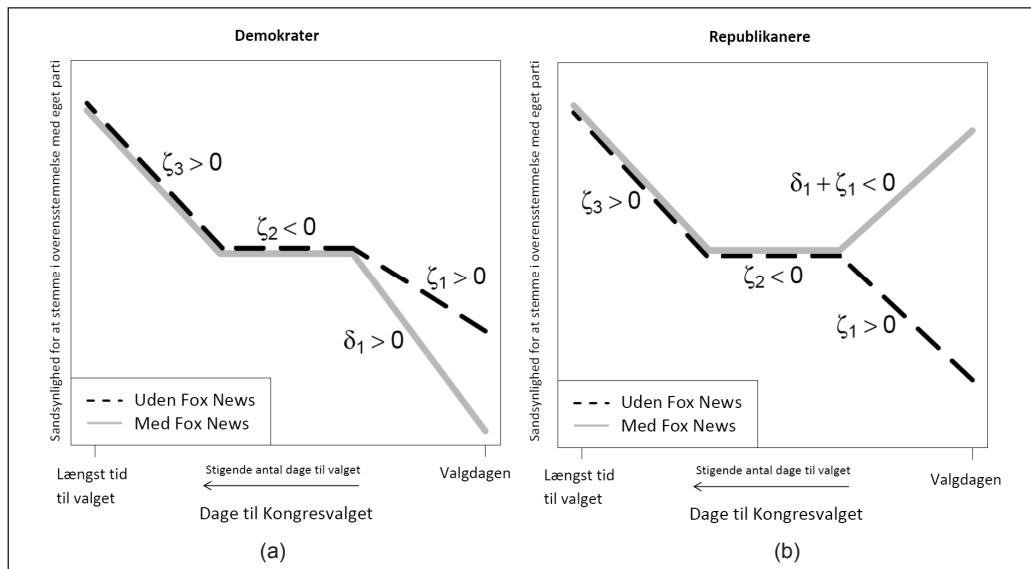
Figur 1 illustrerer vore hypoteser. X-aksen repræsenterer, hvor nært kongresvalg er forestående, og y-aksen repræsenterer sandsynligheden for, at et kongresmedlem stemmer i overensstemmelse med sit parti. Linjerne angiver det forventede mønster for partiorientering på tværs af valgcyklen: Den stiplede linje for valgdistrikter uden Fox News og den optrukne linje for valgdistrikter med Fox News. Vi skal bede læserne for nærværende ignorere de øvrige angivelser i figuren; vi

vender tilbage til disse i vor diskussion af den empiriske model. Kongresmedlemmer, som repræsenterer valgdistrikter uden Fox News, skulle ifølge foreliggende forskning handle ud fra den formodning, at deres vælgere vil straffe dem for at udvise for megen partiorientering. Tidligt i valgcyklen, når de føler sig fri til at forfølge politiske og karrieremæssige målsætninger, er det mere sandsynligt, at de vil slutte op bag deres parti. Hvis kongresmedlemmerne skal afværge, at kvalificerede udfordrere, som har størst chance for at slå dem ved kongresvalget, stiller op mod dem (Jacobson, 1989), bør de begynde at moderere deres partiorientering henne i løbet af det første år af valgcyklen (Carson, 2005). Vi forventer at se yderligere bevægelse væk fra partiorientering, efterhånden som valget nærmer sig, idet det er der, vælgerne har opmærksomheden stærkest rettet mod eliteadfærd. Vi forventer at se nogenlunde det samme møn-

ster for demokrater og republikanere, når Fox News ikke vises i deres valgdistrikter.

Eftersom tilstedeværelsen af Fox News skulle ændre kongresmedlemmernes opfattelser af deres vælgers præferencer, hvad angår partiorientering, forventer vi at se demokrater og republikanere foretage sig forskellige strategiske beregninger i valgperiodens sidste del. Idet medierne (direkte eller indirekte) signalerer vælgerpræferencer, skulle tilstedeværelsen af Fox News i et valgdistrikt ikke ændre kongresmedlemmernes adfærd, når det valgmæssige hensyn spiller en komparativt lille rolle i deres lovgivende beslutningstagen – altså når valget ligger ude i fremtiden. Tidligt i valgcyklen skulle kongresmedlemmer i valgdistrikter, hvor Fox News vises, føle sig lige så fri til at forfølge deres politiske og karrieremæssige målsætninger som medlemmer i valgdistrikter, hvor Fox News ikke vises. Midt i valgperioden skulle

Figur 1: Teoretiske forudsigelser:
Strategisk lydørhed i valgdistrikter med og uden Fox News



de være opmærksomme på, hvordan de kan hindre kvalificerede udfordrere i at stille op. Efterhånden som valgene nærmer sig, skulle kongresmedlemmerne imidlertid få en opfattelse af, at der er et republikansk skift i deres valgdistrikt. I forlængelse heraf må man forvente, at demokratiske kongresmedlemmer i Fox News valgdistrikter modererer deres partiorientering endog mere klart end demokratiske kongresmedlemmer i valgdistrikter uden Fox News (Figur 1a). I modsætning hertil bør man forvente, at republikanere med Fox News vil demonstrere deres ægte republikanske sindelag ved at øge niveauet for deres partiorientering sammenlignet med republikanere i distrikter uden Fox News.

Ved at trække på teorien om strategisk lyd-hørhed kan vi forfine vore forudsigelser yderligere. Selv om sammensætningen af nyhedsmedierne i et valgdistrikt giver kongresmedlemmerne et signal om deres vælgeres præferencer for partiorientering, findes der andre informationskilder. Især kan kongresmedlemmerne gennem observation og erfaring få en fornemmelse af konturerne af deres valgdistrikts partiorientering (Griffin, 2006). Og ikke alle kongresmedlemmer repræsenterer valgdistrikter, der udviser uniform foragt for partiorientering på eliteniveau (Carson o.a., 2010). Nogle repræsenterer relativt homogene valgdistrikter, som faktisk ønsker, at deres repræsentanter bakker op om partilinjen. I overensstemmelse hermed forventer vi, at valgdistrikternes partiorienteringssammensætning vil moderere effekterne af Fox News' tilstedeværelse. Efterhånden som valgdistrikterne bliver befolket med republikanske vælgere – dem, som Fox News påvirker mest (Hopkins og Ladd, 2014) – forventer vi, at Fox News får kongresmedlemmerne til i højere grad at stemme for republikanske standpunkter, når valgene nærmer sig. I modsætning hertil skulle Fox News' tilstedeværelse kun have lille eller begrænset effekt på adfærden hos kongresmedlemmer, som repræsenterer valgdistrikter, der fortrin-

vis er sammensat af demokratiske vælgere. Uanset om Fox News sender eller ikke sender i et valgdistrikt, forventer vi derfor, som illustreret i Figur 1, at se divergerende adfærd på tværs af kongresmedlemmer i overvejende republikanske valgdistrikter, men forventer en ubetydelig divergens for kongresmedlemmer, som repræsenterer overvejende demokratiske valgdistrikter. Hvis distrikternes partiorienteringssammensætning modererer Fox News-effekterne, må man forvente, at valgmæssige hensyn motiverer lovgivere til at reagere strategisk i forhold til nyhedsmedierne. Omvendt, hvis Fox News-effekterne ikke er betingede af vælgerdynamikker inden for kongressens valgdistrikter, så kan det være tegn på, at nyhedsmedierne påvirker den lovgivende adfærd gennem alternative mekanismer.

Fox News' fremkomst: Et naturligt eksperiment

Til empirisk at vurdere vore forudsigelser som vist i Figur 1 trækker vi på det udvalg af kabelmarkeder, som DellaVigna og Kaplan (2007) har konstrueret, og som registrerer Fox News' geografiske udbredelse på tværs af USA i perioden 1998 til 2002. Dataene er by-niveau. Vi aggregerer dataene til kongresvalgdistriktsniveau, idet vi opererer med to typer af distrikter: dem uden Fox News og dem, hvor mindst en del af valgdistriktet kan se Fox News.

Vi følger tidligere forskning (Clinton og Enamorado, 2014; DellaVigna og Kaplan, 2007; Hopkins og Ladd, 2014), når vi behandler den gradvise lancering af tv-kanalen Fox News på tværs af USA som et naturligt eksperiment. Lanceringen af Fox News skaber en eksogen variation i sammensætningen af de landsdækkende nyhedsmediers partiorientering på tværs af kongressens valgdistrikter. Ved at formode, at kongresmedlemmer, der repræsenterer valgdistrikter med Fox News, ikke på anden vis er forskellige fra kongresmedlemmer uden tilstedeværelse af Fox

News i deres valgdistrikter, kan vi identificere effekten af landsdækkende nyhedsmedier på kongresmedlemmernes stemmeadfærd. Idet den lovgivningsmæssige dagsorden er den samme for kongresmedlemmer med eller uden Fox News i deres valgdistrikter, tager dette design højde for, at temporære mønstre for elitens partiorientering blot kunne være et resultat af de lovforslag, som tilfældigt er berammet til at skulle behandles på forskellige tidspunkter i valgcyklen. Hvis det faktisk forholdt sig sådan, at den lovgivningsmæssige dagsorden var årsag til mønstrene i elitens partiorientering, så skulle vi ikke forvente at se kongresmedlemmer fra samme parti fremvise forskellige niveauer for partistøtte som en funktion af Fox News' tilstedeværelse i deres valgdistrikt.

Vi har selvsagt ikke et ægte randomiseret eksperiment, da vi ikke tilfældigt placerer Fox News i nogle og ikke i andre valgdistrikter. Et naturligt eksperiment er et *observationsstudie*, i hvilket 'stimuli' med stor sandsynlighed fremkom, 'som-om' det sker randomiseret (Dunning, 2008). Dunning (2008: 290-91) angiver tre kriterier, som kan benyttes til at vurdere, om der er tale om en 'som-om' randomiseret tilstand:

1. Er det sandsynligt, at forskningsgenstandene af sig selv placerer sig i forsøgs- eller kontrolgruppen på måder, som ikke er observeret eller målt af forskeren, men som korrelerer med udfaldet af det, man ønsker at undersøge?
2. Har politikere eller andre politiske aktører gennemført indgreb i forventning om borgernes adfærdsmæssige respons på måder, som korrelerer med denne mulige adfærdsmæssige respons?
3. Er der ubalance mellem forsøgs- og kontrolgrupper med hensyn til andre variabler, som sandsynligvis kunne forklare forskelle i det gennemsnitlige udfald på tværs af grupper?

I vor studie er undersøgelsesenhederne kongresmedlemmer. Da Fox News dukkede op, er det usandsynligt, at kongresmedlemmer lobbyede deres lokale kabelnyhedsstationer for at få dem til at inkludere en ukendt nyhedskanal i eller ekskludere den fra deres udvalg af tv-programmer. I det mindste har vi ikke fundet tegn på, at det skulle være sket. Med hensyn til det andet kriterium er det selvsagt sandsynligt, at Fox Entertainment Group har forsøgt at gå efter 'venligtsindede' republikansk orienterede byer, men DellaVigna og Kaplan (2007) fandt ingen tegn på, at udbredelsen af Fox News på tværs af landet systematisk skulle være sket på denne måde. I slutningen af 1990'erne var der ingen sammenhæng mellem tilstedeværelsen eller fraværet af Fox News og fordelingen af stemmerne på henholdsvis Republikanerne og Demokraterne i præsidentvalget i 1996 og 2000, ligesom der heller ikke var nogen sammenhæng med 24 demografiske karakteristika i byerne. Det ser ud til, at hvis Fox News havde nogen som helst strategi for kanalens udbredelse, så var det at maksimere deres markedsindtrængning snarere end at gå efter bestemte typer af publikum.

Vi tester, hvorvidt Fox News øver indflydelse på kongresmedlemmernes stemmeadfærd

Vi undersøger, hvorvidt Fox News havde en signifikant effekt på kongresmedlemmers tidsafhængige partimæssige adfærd, efterhånden som kanalen blev bredt geografisk ud over USA i perioden 1997-2002 (den 105.-107. Kongres). Vi afprøver antagelsen om, at Fox News' indvirkning på elitens partiorientering vil være mest fremtrædende, når valg nærmer sig, ved at sammenligne de tidsmæssige mønstre for partiorientering hos kongresmedlemmer, som repræsenterer valgdistrikter med Fox News, med kongresmedlemmer uden Fox News (som der herefter refereres til som henholdsvis 'Fox News kongresmedlemmer' og 'ikke-Fox News kongresmedlemmer'). For at indfange de parti-

mæssige dynamikker hos kongresmedlemmerne i undersøgelsesperioden undersøger vi kongresmedlemmernes stemmeadfærd i forbindelse med såkaldte *partiafstemninger*, hvilket er en velkendt metode til at analysere elitens partiorientering (se Cox og McCubbins, 2005; 2007; Rohde, 1991; Smith, 2007). Partiafstemninger er de afstemningsresultater, hvor et flertal af demokraterne stemmer modsat et flertal af republikanerne. Denne delmængde af afstemningerne er velegnet til vor undersøgelse, idet den fremkommer som et resultat af grundlæggende forskelle mellem partierne, som vægter tungt i partiernes kollektive omdømme (Poole og Rosenthal, 2007). Disse afstemninger frembringer distinkte partistandpunkter og har en fremtrædende placering i vælgernes vurdering af deres kongresmedlems partiloyalitet (Carson o.a., 2010). Andre afstemninger (dvs. 'ikke-partiafstemninger') stiller ikke kongresmedlemmerne over for samme spændinger mellem parti- og vælgerpræferencer. Mens kongresmedlemmerne afhængigt af afstanden til et valg, strategisk tilpasser deres partistøtte ved partiafstemninger, foretager de ikke tidsmæssigt tilpasninger, for så vidt angår deres stemmeafgivning i forbindelse med ikke-partiafstemninger (Lindstädt og Vander Wielen, 2014). Af den grund skulle forekomsten af nyhedsprogrammer med partihældning i kongresmedlemmernes valgdistrikter kun have begrænset indvirkning, hvis overhovedet nogen, på medlemmernes stemmeafgivning ved ikke-partiafstemninger, og derfor har vor analyse fokus på partiafstemninger.

Vi inkorporerer vore teoretiske forudsigelser (se Figur 1) direkte i vores empiriske model (se Ligning 1). I særdeleshed modellerer vi hvert kongresmedlem i 's tilbøjelighed til at stemme sammen med vedkommendes parti i forbindelse med partiafstemning v som en funktion af antallet af dage til valget og tilstedeværelsen af Fox News i i 's valgdistrikt. Vi inkluderer kubisk polynomiske led for tiden frem til næste valg for at indfangne systematisk

variation i kongresmedlemmernes partiorientering hen over valgcyklen (Carter og Signorino, 2010). Vi tester, hvorvidt Fox News øver indflydelse på kongresmedlemmernes dynamiske partiorientering ved at lade de polynomiske led interagerer med en variabel, som indikerer tilstedeværelsen af Fox News i valgdistriktet. Sluttelig estimerer den empiriske model republikanere og demokrater separat for at teste vores forventning om, at Fox News fik republikanske kongresmedlemmer til at blive mere partiske, efterhånden som valgene nærmede sig, mens kanalen fik demokrater til at blive mindre partiske.

$$\Pr(\text{Støtte til partilinjen}_{i,t} = 1)$$

$$= \text{logit}^{-1} \left(\alpha + \sum_{k=1}^3 \zeta_k \text{Dage} - \text{til} - \text{valget}_v^k + \theta \text{Fox News}_i + \sum_{k=1}^3 \delta_k \text{Dage} - \text{til} - \text{valget}_v^k \times \text{Fox News}_i + \beta x_i + \gamma z_v \right)$$

Ligning 1

Vi medtager alle partiafstemninger i analyseperioden ($N = 1.565$) og koder støtte til partilinjen som 1 og afvigelse som 0. *Dage-til-valget* måler antallet af dage mellem hver afstemning i Kongressen v og valgdagen. Vi benytter DellaVigna og Kaplan's (2007) data til at identificere valgdistrikter med Fox News og tidspunktet for Fox News' introduktion i valgdistriktet.

Vi medtager også flere tredjevariabler for at kunne redegøre for andre mulige årsager til variation i kongresmedlem i 's støtte til partilinjen (repræsenteret ved vektor x_i i Ligning 1 med tilhørende vektor af koefficienter, β). Medtagelsen eller udelukkelsen af disse variabler påvirker ikke resultaterne substantielt, men vi rapporterer modellerne med tredjevariabler nedenfor for at mindske sandsynligheden for spuriøsitet. Kongresmedlemmerne skulle strategisk ændre deres stemmeadfærd som en funktion af de relative omkostninger og fordele ved partiloyalitet over tid. Som følge heraf medtager vi adskillige standard-

mål for valgmæssig sårbarhed og konkurrencedygtighed i valgdistriktet.

I og med at afstemninger varierer med hensyn til sandsynligheden for, at de genererer uenighed mellem partierne (Crespin o.a., 2013), medtager vi også kontrol for kategorier af afstemningstyper, repræsenteret ved vektor z_v i Ligning 1 (med tilhørende vektor af koefficienter, Y). Vi redegør for de seks typer af afstemninger (almindelig vedtagelse af love, vedtagelse i forbindelse med suspension af afstemningsreglerne, diverse vedtagelser, ændringer, partibaserede procedureafstemninger og diverse procedureafstemninger), som Crespin o.a. (2013) har påvist er systematisk forbundne med observeret partiuenighed hen over tid. For eksempel har kongresmedlemmer større tilbøjelighed til at stemme sammen med deres parti (og imod modstanderpartiet), når det drejer sig om partiorienterede procedureafstemninger, end når det drejer sig om den endelige afstemning om lovforslaget, selv når der er tale om samme, underliggende lovforslag (Sinclair, 2002). Eftersom det primære formål med denne analyse er at sammenligne stemmeadfærd på tværs af kongresmedlemmer, som deltager i samme afstemninger på ethvert givet tidspunkt, minimerer dette forskningsdesign den effekt, som den lovgivningsmæssige dagsorden har på vore følgeslutninger. Ikke desto mindre medtager vi som en yderligere sikkerhedsforanstaltning kontrol for afstemningstype, så vi kan undersøge stemmeadfærd i en sammenhæng, hvor dagordenerne er tidsmæssigt sammenlignelige. Vi bemærker dog, at udeladelse af kontrol for afstemningstype ikke ændrer vore resultater substantielt.

Resultaterne viser, at kongresmedlemmer reagerer på ændringer i mediemiljøet i deres valgdistrikt

Tabel 1 viser resultaterne for både demokrater og republikanere for den model, der er vist i Ligning 1, idet alt tilgængeligt data benyttes. I og med at data består af adskillige

stemmeafgivninger for hvert kongresmedlem, justeres standardfejlene ved at klynge undersøgelsesenhederne på valgdistriktniveau. Man bør have in mente, at vores empiriske model tester sammenspillet mellem Fox News-indikatoren og de polynomiske led for temporære forskelle i partiorientering på tværs af ikke-Fox News- og Fox News-kongresmedlemmer. De konstitutive led (og deres tilhørende koefficienter for ζ_k for $k \in \{1,2,3\}$) giver information om den temporære adfærd for ikke-Fox News kongresmedlemmer, mens interaktionsledene (og deres tilhørende koefficienter for δ_k for $k \in \{1,2,3\}$) giver indsigt i den temporære adfærd hos Fox News kongresmedlemmerne. Bemærk, at idet vi måler tid som dage til valget, hvor højere tidsværdier indikerer større afstand til valget, så angiver positive koefficienter stigende partistøtte, efterhånden som valgene kommer mere på afstand (dvs. faldende partistøtte, efterhånden som valgene nærmer sig), mens negative led angiver det modsatte. I overensstemmelse med vore teoretiske forudsigelser forventer vi, at de konstitutive polynomiske led viser et generelt mønster med faldende partistøtte for både demokrater og republikanere, efterhånden som valgene nærmer sig, hvilket er konsistent med opfattelsen af, at kongresmedlemmerne strategisk neddæmper partiloyaliteten, når valgene er nært forestående. Omvendt forventer vi, at de polynomiske interaktionsled viser, at Fox News-republikanere bliver mere partiorienterede, og at Fox News-demokrater bliver mindre partiorienterede end deres partifæller uden Fox News, efterhånden som valgene rykker tættere på. Figur 1 viser de forudsigelser for koefficienterne, som følger af vores teoretiske antagelser.

Koefficienternes mønstre for de polynomiske interaktionsled og de konstitutive led er i overensstemmelse med vore teoretiske forventninger (se Figur 1). I den demokratiske såvel som den republikanske model viser de konstitutive polynomiske led skiftende tegn,

Tabel 1: Sandsynlighed for at stemme i overensstemmelse med partilinjen hen over en valgcyklus

	Demokrater	Republikanere
Dage til valget (ζ_1)	0,0007 (0,0010)	0,0021 (0,0012)
Dage til valget ² (ζ_2)	-7,75e-06* (3,04e-06)	-1,10e-05* (4,23e-06)
Dage til valget ³ (ζ_3)	1,05-08* (2,86e-09)	1,59e-08* (4,41e-09)
Fox News (θ)	-0,7842* (0,1893)	0,5323* (0,1725)
Dage til valget x Fox News (δ_1)	0,0048* (0,0011)	-0,0039* (0,0016)
Dage til valget ² x Fox News (δ_2)	-1,38e-05* (3,47e-06)	1,26e-05* (5,32e-06)
Dage til valget ³ x Fox News (δ_3)	1,20e-08* (3,33-09)	-1,27e-08* (5,51e-09)
Pensionering	-0,0274 (0,3511)	1,0128* (0,0222)
Anciennitet	-0,0224 (0,0156)	-0,404 (0,0222)
Lagged stemmeandel	-0,0319* (0,0142)	-0,0079 (0,0116)
Lagged kvalificerede udfordrere	0,1667 (0,1299)	0,1337 (0,1315)
Kvalificerede udfordrere	0,1394 (0,1584)	-0,0737 (0,1163)
Lagged forskel i kampagneudgifter	-0,1029 (0,0539)	0,0085 (0,0327)
Forskel i kampagneudgifter	-0,1282* (0,0545)	0,0024 (0,0331)
Lagged partiorientering i valgdistriktet	4,7480* (0,9038)	6,8250* (1,1736)
Konstant	1,4997 (1,0247)	0,4768 (0,7912)
Afstemningstype fixed effects	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
N	116,482	92,935
Klynger	104	90

Note: Den afhængige variabel er en dikotom variabel, der måler, om kongresmedlemmer stemte det samme som vedkommendes parti i forbindelse med partiafstemning. Undersøgelsesenhederne er klynget på valgdistriktsniveau. Standardfej i parentes. * = $p \leq .05$.

med positive første- og tredjegrads-koefficienter ($\zeta_1, \zeta_3 > 0, p < 0,05$), og negative andengrads-koefficienter ($\zeta_2 < 0, p < 0,05$). Kort fortalt tyder de konstitutive led på, at der er et generelt mønster af faldende partistøtte hen

over valgcyklen for ikke-Fox News kongresmedlemmer på tværs af partier, således som det blev forudsagt. Vigtigere er, at vi finder støtte for vor centrale hypotese: Efterhånden som et kongresvalg nærmer sig, ændrer Fox

News-kongresmedlemmer strategisk deres stemmeadfærd på måder, som adskiller sig fra ikke-Fox News-kongresmedlemmernes adfærd. Specifikt finder vi, at førsteledsinteraktionskoefficienten i den demokratiske model er positiv ($\delta_1^{Dem} > 0, p < 0,05$). Det betyder, at Fox News-demokrater i hurtigere tempo udviser *faldende* partiorientering, når valgene nærmer sig, end ikke-Fox News-demokrater. Omvendt er førsteleds interaktionskoefficienten i den republikanske model negativ ($\delta_1^{Rep} > 0, p < 0,05$) og tilstrækkelig stor ($\delta_1^{Rep} + \zeta_1^{Rep} > 0$), hvilket viser, at Fox News-republikanere udviser en øget grad af partiorientering, når valgene nærmer sig, mens ikke-Fox News-republikanere modererer deres partiorientering. Yderligere finder vi, at *Fox News*-indikatoren (θ) er negativ og statistisk signifikant i den demokratiske model og positiv og statistisk signifikant i den republikanske model. Dette forhold antyder, at demokrater, som repræsenterer valgdistrikter med Fox News, har et lavere baseline-niveau for partistøtte, og republikanere med Fox News har et højere baseline-niveau for partistøtte end deres partifæller uden Fox News i deres valgdistrikter, alt andet lige. Dette resultat er i sig selv af betydelig interesse, da det viser, at fremkomsten af Fox News i et valgdistrikt genererer mere underliggende støtte til republikanske standpunkter på tværs af begge partier.

Disse resultater præsenteres grafisk i Figur 2. Figur 2(a) og 2(b) viser 83,5 pct. konfidensintervallerne for de forudsagte sandsynligheder for partistøtte hos henholdsvis demokrater og republikanere hen over valgcyklen. Eftersom vi er interesserede i at identificere statistiske forskelle mellem de forudsagte sandsynligheder for partistøtte hos ikke-Fox News- og Fox News kongresmedlemmer ved at benytte konfidensintervaller, er 83,5 pct. konfidensintervaller af passende størrelse for at opnå en type-1-fejlrate på 5 pct. (dvs. 95 pct. konfidens; Goldstein og Healy, 1995; Maghsoodloo og Huang, 2010). Som

forudsagt er der et mønster af faldende partistøtte over hele valgcyklen blandt ikke-Fox News-kongresmedlemmer, uagtet om de er demokrater eller republikanere. Vi ser også forskelle i de forudsagte sandsynligheder for partistøtte mellem ikke-Fox News- og Fox News-kongresmedlemmer, når valgene nærmer sig, men ikke i perioder af valgcyklen, hvor valg ligger langt ude i fremtiden. Især Fox News-demokrater støtter deres eget parti *mindre*, når valgene nærmer sig, mens Fox News republikanere støtter deres parti *mere*. Begge sammenhænge er statistisk signifikante. Gennemsnitligt er forskellen på de forudsagte sandsynligheder for partistøtte hos demokrater med eller uden Fox News i deres valgdistrikt ca. 8,3 procentpoint, og den er 4,1 procentpoint for republikanerne. For bedre at illustrere disse effekter forstørrer figurerne 2(c) og 2(d) grafisk den forskel, der opstår i slutningen af valgcyklen for henholdsvis demokrater og republikanere.

Selv om det mønster for partiorienteret adfærd, som er vist i Figur 2, er *statistisk* signifikant og i overensstemmelse med vor teoretiske model, er det også vigtigt at vise, at disse effekter er *substantielt* signifikante. I et forsøg på bedre at forstå, hvorvidt disse forskelle i forudsagte sandsynligheder for partistøtte på tværs af ikke-Fox News- og Fox News-kongresmedlemmer er substantielt betydningsfulde, har vi i vor oprindelige artikel i *The American Journal of Political Science* simuleret ændringen i størrelsen af republikanske koalitioner, når der er valg, efterhånden som man bevæger sig fra en kongres med ingen Fox News-valgdistrikter til en, i hvilken alle kongresmedlemmer repræsenterer et valgdistrikt med Fox News. Den viser, at størrelsen på den republikanske koalition, når Fox News er til stede, i gennemsnit er 26,59 stemmer større, end når Fox News ikke er til stede, hvilket adskiller sig fra nul med 95 procent sikkerhed. Selv om forskellen i de forudsagte sandsynligheder på tværs af ikke-Fox News- og Fox News kongresmedlemmer i forbindel-

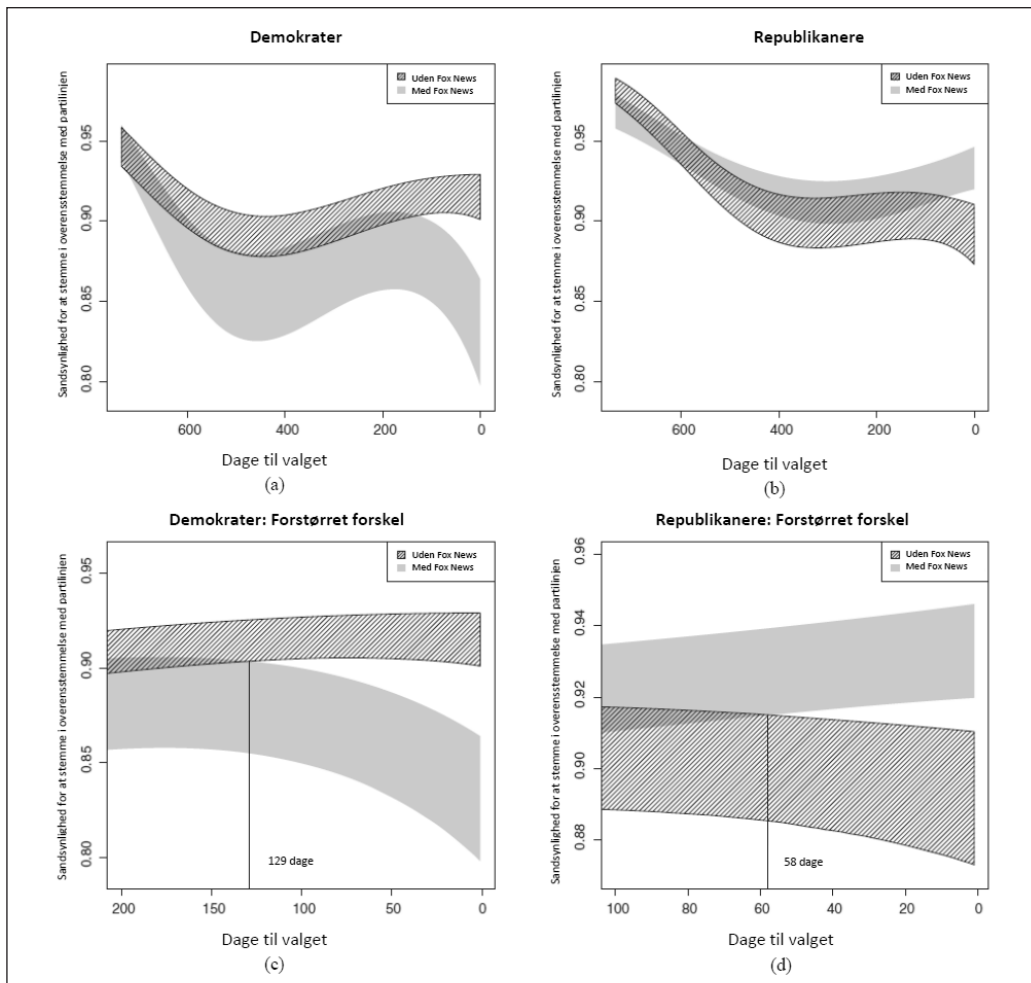
se med valg umiddelbart kunne forekomme ganske små på det individuelle niveau, så har denne forskel i forudsagte sandsynligheder betydelige implikationer for republikanske koalitionsstørrelser, når der aggregeres til det samlede antal kongresmedlemmer. De fordele, som republikanerne høstede ved Fox News' indtog på mediemarkedet, er især af substantiel interesse, når man holder sig in

mente, at republikanerne i analyseperioden (1997-2002) vandt 26,4 pct. af partiafstemningerne med 20 eller færre stemmer og 10,3 pct. med 10 eller færre stemmer.

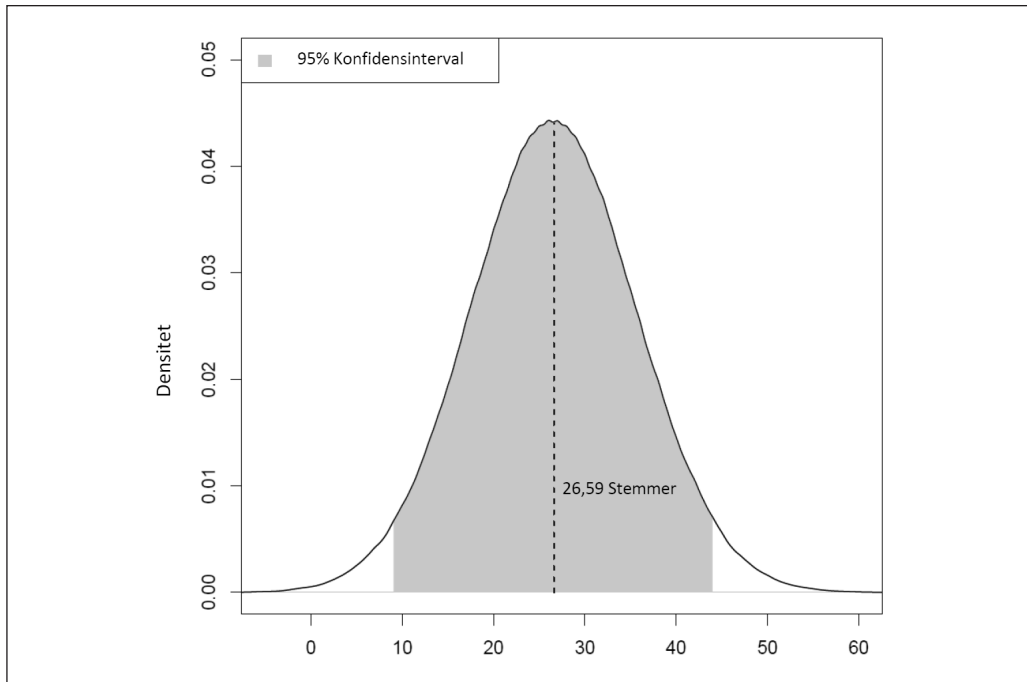
Den modererende effekt af valgdistrikternes partipolitiske sammensætning

Det er vores teori, at Fox News øver indflydelse på eliteadfærd ved at påvirke politiker-

Figur 2: Forudsagte sandsynligheder for partistøtte for demokrater og republikanere hen over en valgcyklus



Figur 3: Forudsagt ændring i størrelse på den republikanske koalition på tværs af præ- og post Fox News udbredelse



Note: Figuren viser den forudsagte ændring i størrelsen på den republikanske koalition fra tiden før og efter, Fox News blev udbredt, hvilket er udregnet ved brug af fordelingen af partimedlemmer i Repræsentanternes Hus i begyndelsen af den 113. Kongres.

nes lovgivende kalkuler. Fox News former kongresmedlemmernes opfattelser af vælgerne præferencer, enten ved blot at ændre det medielandskab, som kongresmedlemmerne bruger til at vurdere vælgerne meninger, eller ved at motivere politisk opmærksomme vælgere. Hvis valgmæssige betragtninger rent faktisk er den måde, hvorved Fox News udøver den ovenfor dokumenterede indflydelse, så bør valgdistrikternes partipolitiske sammensætning spille en central rolle, når man forsøger at bestemme udbredelsen af Fox News' indflydelse. Når alt kommer til alt, er nogle vælgere mere modtagelige for Fox News' budskaber end andre, og effekterne af Fox News er i det store hele begrænset til de

vælgere, som allerede stiller sig på Det Republikanske Partis side (Arceneaux og Johnson, 2013; Hopkins og Ladd, 2014). Det skulle derfor forholde sig sådan, at når antallet af republikanske vælgere i et valgdistrikt stiger, så vil vi se øget forskel i den partiorienterede adfærd mellem kongresmedlemmer med og uden Fox News, efterhånden som valgene nærmer sig. Omvendt er der ikke megen grund til at forvente en sådan forskel i adfærd mellem kongresmedlemmer, som repræsenterer stærkt demokratiske valgdistrikter, eftersom tilstedeværelsen af Fox News i distriktet kun har meget begrænset betydning for kongresmedlemmernes valgmæssige betragtninger.

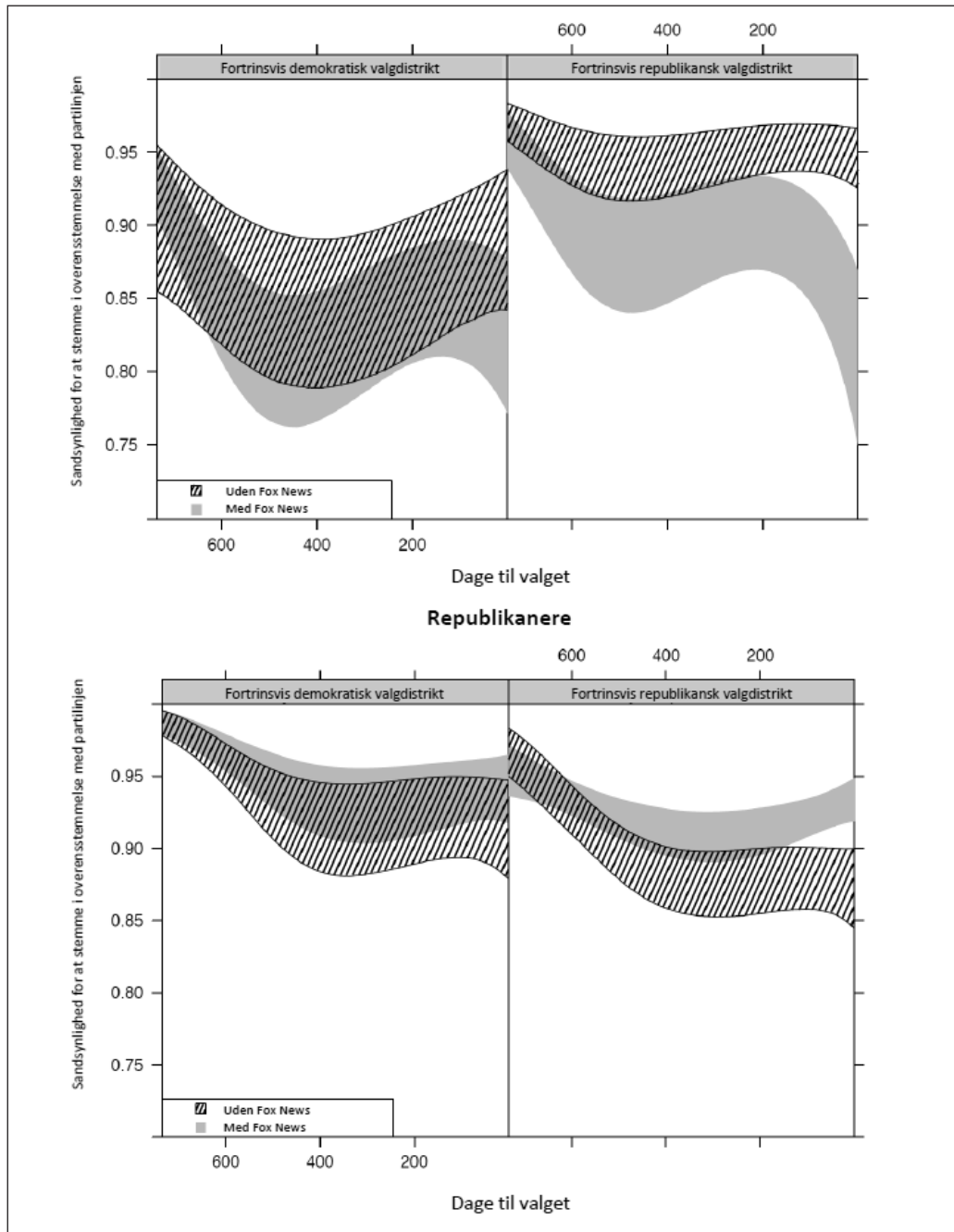
Vi undersøger derfor den partiorienterede eliteadfærd som en funktion af distriktets politiske sammensætning og tilstedeværelsen af Fox News. Det gør vi ved at introducere en let modificering af modellen i Ligning 1. Mere specifikt medtager vi en kontinuert variabel, som måler den demokratiske stemmeandel af stemmerne i to-parti Kongressen i valgdistriktet (*den demokratiske*

stemmeandel), og laver en interaktion mellem denne variabel og den kubiske polynomium af dage til næste valg. I et forsøg på at gøre fortolkningen af denne model lettere, udelader vi Fox News indikatoren og dens interaktion, og estimerer i stedet modellen separat for republikanere og demokrater både med og uden Fox News i deres valgdistrikt.

Tabel 2: Sandsynlighed for at stemme i overensstemmelse med partilinjen hen over en valgcyklus kontrolleret for den demokratiske afstemningsandel

	Demokrater med Fox News	Demokrater uden Fox News	Republikanere med Fox News	Republikanere uden Fox News
Dage til valget	0,0179* (0,0055)	0,0104 (0,0077)	-0,0054 (0,0063)	-1,98e-05 (0,0051)
Dage til valget ²	-5,06e-05* (-1,88e-05)	-3,58e-05 (2,41e-05)	1,58e-05 (1,99e-05)	2,04e-07 (1,81e-05)
Dage til valget ³	4,34e-08* (1,87e-08)	3,31e-08 (2,21e-08)	-1,50e-08 (1,92e-08)	1,80e-09 (1,91e-08)
Den demokratisk stemmeandel (DSA)	0,3661 (1,7636)	-2,4407 (2,1064)	-0,9986 (2,2790)	2,3158 (2,1321)
Dage til valget x DSA	-0,0188 (0,0079)	-0,0141 (0,0112)	0,0111 (0,0181)	0,0043 (0,0134)
Dage til valget ² x DSA	4,43e-05 (2,71e-08)	4,11e-05 (3,56e-05)	-4,48e-05 (5,78e-05)	-2,63e-05 (4,89e-05)
Dage til valget ³ x DSA	-3,19e-08 (2,70e-08)	-3,34e-08* (3,29e-08)	5,76e-08 (5,64e-08)	3,46e-08 (5,25e-08)
Pensionering	-0,0899 (0,5472)	1,5015* (0,1787)	1,0154* (0,1739)	
Anciennitet	-0,0411* (0,0209)	-0,0006 (1,0190)	-0,0340 (0,0239)	-0,5077* (0,0284)
Lagged kvalificerede udfordrere	0,3630 (0,1732)	-0,0538 (0,1968)	0,2340 (0,1755)	0,0431 (0,2746)
Kvalificerede udfordrere	0,0859 (0,1934)	0,3280 (0,2091)	-0,1628 (0,1763)	-0,1085 (0,1909)
Lagged forskel i kampagneudgifter	-0,0327 (0,0515)	-0,0193 (0,0696)	0,0167 (0,0409)	-0,0787 (0,0785)
Forskel i kampagneudgifter	-0,1411 (0,0742)	-0,1782* (0,0592)	-0,0477 (0,0422)	0,0324 (0,0659)
Lagged partiorientering i valgdistriktet	3,9635* (2,0025)	5,0269* (1,4607)	6,6574* (1,3673)	7,0523* (1,8893)
Konstant	-0,9218 (1,1857)	0,6772 (1,0352)	-0,0737 (1,1975)	-0,6930 (1,4333)
Afstemningstype fixed effects	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
<i>N</i>	59,774	56,320	57,086	35,237
Klynger	69	61	73	50

Figur 4: Forudsagte sandsynligheder for partistøtte for demokrater og republikanere, tilstedeværelse af Fox News og valgdistrikternes partipolitiske sammensætning



Analyseresultaterne er gengivet i Tabel 2. Eftersom *den demokratiske afstemningsandel* er en kontinuert variabel, som også er inkluderet i en interaktion med de polynomiske led, er en direkte fortolkning af temporære effekter og statistisk signifikans betydelig mere kompliceret end i den tidligere analyse. For således at hjælpe fortolkningen af disse resultater, simulerer vi sandsynligheden for partistøtte hos demokrater og republikanere, som repræsenterer valgdistrikter, som komparativt set er demokratiske og republikanske (i forhold til deres partifællers valgdistrikter). Ens for demokrater og republikanere simulerer vi effekterne af et fortrinsvis demokratisk valgdistrikt ved at sætte variabelen *den demokratiske stemmeandel* til den 90. percentil og et fortrinsvis republikansk valgdistrikt ved at sætte den tilsvarende variabel til den 10. percentil. Resultaterne af disse simulationer er vist i Figur 4. Som forudsagt kan vi se statistiske forskelle i adfærden op til et valg på tværs af kongresmedlemmer med og uden Fox News i deres valgdistrikt, når distriktet er sammensat af republikanske vælgere i udpræget grad. Imidlertid er sådan en forskel ikke at finde i valgdistrikter med en forholdsvis høj andel af demokratiske vælgere. Dette resultat gælder for kongresmedlemmer fra begge partier.

Diskussion: demokratisk lydhørhed er betinget af medierne

Vore resultater viser, at kongresmedlemmer reagerer på ændringer i mediemiljøet i deres valgdistrikt. Når et valg nærmede sig, fik fremkomsten af den konservative Fox News kanal i slutningen af 1990'erne både demokrater og republikanere i Kongressen til at skifte i retning af Det Republikanske Partis positioner i forbindelse med afstemninger, hvor partierne var splittede. Fox News ser ud til at have ændret lovgivernes strategiske kalkule, herunder når det drejer sig om forskellige mønstre for dynamisk partiorientering hos kongresmedlemmer med Fox News sammenlignet med dem, der repræsenterer distrikter

uden Fox News. Datamaterialet afdækker, hvor strategiske politikerne er, når de skal balancere konkurrerende mål. I begyndelsen af en valgcyklus, hvor valgene ligger fjernt ude i fremtiden, lægger kongresmedlemmerne vægt på at indfri partipolitiske målsætninger ved i vidt omfang at støtte deres partis position ved partiafstemninger. Midt i valgperioden modererer kongresmedlemmerne deres partistøtte, hvilket angiveligt skyldes et ønske om at afholde kvalificerede udfordrere fra at stille op mod dem. Det er på dette tidspunkt i processen, at kongresmedlemmer er mest bekymret for, at en kvalificeret udfordrer kunne gå hen at mobilisere uvenlige vælgere. Efterhånden som valgene nærmer sig, flytter kongresmedlemmernes opmærksomhed sig til den delmængde af vælgerne i deres valgdistrikt, som de formoder vil møde op ved stemmeboksen på valgdagen. Her spiller valgdistriktets mediesammensætning en særlig fremtrædende rolle. Kongresmedlemmer med Fox News i deres valgdistrikt opfører sig, som om de tror, at de vil få flere republikanere til at dukke op ved valgstederne, når de øger deres støtte til Det Republikanske Parti.

Hvorvidt Fox News fik den politisk opmærksomme offentlighed til at handle eller blot fik kongresmedlemmerne til at tro det, er ikke noget, vi kan afgøre med denne analyse. Det er med andre ord muligt, at lovgiverne og deres stab trækker på mediedækningen som et mål for vælgerne's holdning (Herbst, 1998), og hvor fremkomsten af Fox News forandrede kongresmedlemmernes estimater af vælgeropinionen i højreorienteret retning. Alternativt kan fremkomsten af Fox News have fået motiverede medlemmer af den politisk opmærksomme offentlighed til at kontakte deres repræsentanter og advokeret for konservative standpunkter (Lvendusky, 2013). En tredje mulighed er selvfølgelig, at det er en kombination af disse to mekanismer, der er på spil. Selv om vi ikke kan skelne mellem disse muligheder, peger vor analyse i retning af, at vælgerne er den medierende faktor i

forholdet mellem mediebudskaber og elite-reaktioner. Vi finder belæg for, at omfanget af mediepåvirkningen på eliteadfærd er signifikant afhængig af vælgersammensætningen i valgdistriktet, hvor de kongresmedlemmer, som repræsenterer valgdistrikter med en stor overvægt af republikanske vælgere, er mest modtagelige for Fox News' budskaber, mens repræsentanter i distrikter med stor overvægt af demokratiske vælgere ikke viser nævneværdige tegn på påvirkning. Således antyder disse resultater, at valgmæssige overvejelser er altafgørende for mediernes påvirkning af eliter, og sætter spørgsmålstegn ved gyldigheden af alternative mekanismer, som forudsætter, at vælgerne har en trivial rolle i denne relation (f.eks. at medierne direkte påvirker kongresmedlemmernes præferencer).

Det, der er vigtigt at bemærke, er, at disse resultater understreger den demokratiske lydhørheds betingede natur. Tekstbøgers gengivelse af demokratiteorier antager implicit, at valg er tilstrækkelige til at sikre lydhørhed hen over en hel valgperiode. En mere korrekt beskrivelse af eliteadfærd bør tage offentlig opmærksomhed såvel som retrospektiv nærsynethed med i betragtning. Kort fortalt er det mindre sandsynligt, at valgte politikere er lydhøre over for vælgernes holdning, når de har en opfattelse af, at vælgerne enten ikke er opmærksomme på politik eller er glemsomme. Vore resultater indebærer, at lovgivere er mindre lydhøre over for vælgeropinionen, når valg ligger ude i fremtiden. Som følge heraf kan det vise sig, at sammenhængen mellem den offentlige opinion og gennemført politik er mindre konsistent og ensartet end antydet i tidligere forskning (se også Druckmann og Leeper, 2012; Gilens, 2012).

Vore resultater sætter også spørgsmålstegn ved påstande om, at fremvæksten af højreorienterede medier i slutningen af 1990'erne polariserede amerikansk politik (Jamieson og Capella, 2008), i det mindste hvad angår det amerikanske Repræsentanternes Hus.

Tværtimod fik Fox News både demokratiske og republikanske kongresmedlemmer til at ændre position i retning af Det Republikanske Parti. Derimod kan Fox News godt have været ansvarlig for et højreorienteret skifte i amerikansk politik på eliteniveau (Hacker og Pierson, 2005). Når det er sagt, så beskæftiger vore data sig ikke med den senere fremkomst af venstreorienterede nyhedskanaler som eksempelvis MSNBC. Det er jo muligt, at fremkomsten af en liberal modvægt til Fox News fik demokrater til at bevæge sig mod venstre. Hvis det er tilfældet, kan kombinationen af venstre- og højreorienterede nyhedskanaler gå hen og medføre partipolarisering i Kongressen. Vi overlader dette spørgsmål til fremtidig forskning.

Vi overlader det også til fremtidig forskning at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt fremvæksten af Fox News havde signifikant indvirkning på valg til lovgivende forsamlinger. Hopkins og Lass (2014) finder, at Fox News øgede valgdeltagelsen blandt republikanerne ved præsidentvalg. Er det samme tilfældet for valg til Kongressen? Og hvis det er, bekræfter den øgede valgdeltagelse blandt republikanerne ved kongresvalg så Fox News-kongresmedlemmer i, at de gjorde det rigtige, da de besluttede sig for at tilpasse deres partiorientering i slutningen af valgperioden? Ud over at fremkomsten af Fox News påvirkede kongresmedlemmernes adfærd, når det kom til partiafstemninger, er det sluttelige også af betydelig interesse at undersøge, om fremkomsten af Fox News ændrede den lovgivende adfærd på andre betydningsfulde måder, som eksempelvis kongresmedlemmernes villighed til at fremsætte kontroversiel lovgivning, holde kommissionshøringer og engagere sig i obstruerende adfærd.

Noter

1. Oprindeligt udgivet som »The Influence of News Media on Political Elites: Investigating Strategic Responsiveness in Congress«, *American Journal of Political Science*, 60(1), 2016, pp. 5-29.

2. Det er en værdifuld bestræbelse at identificere de præcise mekanismer, gennem hvilke nyhedsmedierne påvirker valgte repræsentanter. Hvad angår vort studie, er de observerbare implikationer imidlertid de samme for såvel de direkte som de indirekte måder at øve indflydelse på: Nyhedsmediernes indflydelse bør være størst, når de valgmæssige betragtninger er mest fremtrædende i lovgivernes beslutningskalkule.
3. For at påvirke lovgivernes adfærd behøver nyhedsdækningen ydermere ikke at handle om specifikke love, som behandles i kongressen, idet lovgiverne benytter nyhedsdækning som et generelt barometer til at måle den offentlige opinion (Herbst, 1998).
4. I 2012 havde den gennemsnitlige husholdning i USA adgang til over 130 kanaler – sammenlignet med de 15 kanaler, som var tilgængelige i 1985 (Mandese, 2009).

Litteratur

- Ahuja, Sunil (1994), »Electoral Status and Representation in the United States Senate: Does Temporal Proximity to Election Matter?«, *American Politics Research*, 22(1): 104-18.
- Aldrich, John H. (1995), *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ansola-behere, Stephen og Philip Edward Jones (2010), »Constituents' Responses to Congressional Roll-Call Voting«, *American Journal of Political Science*, 54(3): 583-97.
- Arceneaux, Kevin og Martin Johnson (2013), *Changing Minds or Changing Channels? Partisan News in an Age of Choice*, Chicago: University of Chicago Press.
- Arceneaux, Kevin, Alan S. Gerber og Donald P. Green (2006), »Comparing Experimental and Matching Methods Using a Large-Scale Voter Mobilization Experiment«, *Political Analysis*, 14(1): 37-62.
- Arnold, Douglas R. (1990), *The Logic of Congressional Action*, New Haven: Yale University Press.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D Jones (2010), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bergan, Daniel E. (2009), »Does Grassroots Lobbying Work? A Field Experiment Measuring the Effects of an E-mail Lobbying Campaign on Legislative Behavior«, *American Politics Research*, 37(2): 327-52.
- Besley, Timothy og Robin Burgess (2001), »Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media«, *European Economic Review*, 45(4): 629-40.
- Binder, Sarah A. (2003), *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Brock, David, Ari Rabin-Havt og Media Matters for America (2012), *The Fox Effect: How Roger Ailes Turned a Network Into a Propaganda Machine*, New York: Random House.
- Broockman, David E. og Christopher Skovron (uden årstal), »What Politicians Believe About Their Constituents: Asymmetric Misperceptions and Prospects for Constituency Control«, working paper.
- Butler, Daniel M. og David W. Nickerson (2011), »Can Learning Constituency Opinion Affect How Legislators Vote? Results from a Field Experiment.« *Quarterly Journal of Political Science*, 6(1): 55-83.
- Cameron, A. Colin, Jonah B. Gelbach og Douglas L. Miller (2011), »Robust Inference with Multiway Clustering«, *Journal of Business and Economic Statistics*, 29(2): 238-49.
- Campbell, James E. John R. Alford og Keith Henry (1984), »Television Markets and Congressional Elections«, *Legislative Studies Quarterly*, 9(4): 665-78.
- Canes-Wrone, Brandice, David W. Brady og John F. Cogan (2002), »Out of Step, Out of Office: Electoral Accountability and House Members' Voting«, *American Political Science Review*, 96(1): 127-40.
- Carson, Jamie L. (2005), »Strategy, Selection, and Candidate Competition in U.S. House and Senate Elections.« *Journal of Politics*, 67(1): 1-28.
- Carson, Jamie L., Gregory Koger, Matthew J. Lebo og Everett Young (2010), »The Electoral Costs of Party Loyalty in Congress«, *American Journal of Political Science*, 54(3): 598-616.
- Carter, David B. og Curtis S. Signorino (2010), »Back to the Future: Modeling Time Dependence in Binary Data«, *Political Analysis*, 18(3): 271-92.
- Chaffee, Steven og Stacey Frank (1996), »How Americans Get Political Information: Print versus Broadcast News«, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546: 48-58.
- Clinton, Joshua D. og Ted Enamorado (2014), »The Fox News Factor: How the Spread of Fox News Affects Position Taking in Congress«, *Journal of Politics*, 76(4): 928-43.

- Cohen, Marty, Hans Noel og John Zaller (uden årstal), »Without a Watchdog: The Effect of Quality News Coverage on Congressional Polarization«, paper prepared for presentation at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Coker, David C. og W. Mark Crain (1994), »Legislative Committees as Loyalty-Generating Institutions«, *Public Choice*, 81(3-4): 195-221.
- Collier, Kenneth og Michael Munger (1994), »A Comparison of Incumbent Security in the House and Senate«, *Public Choice*, 78(2): 145-154.
- Cook, Timothy E. (1989), *Making Laws and Making News: Media Strategies in the U.S. House of Representatives*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Cox, Gary W. og Mathew D. McCubbins (2005), *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., og Mathew D. McCubbins (2007), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Crespin, Michael H., David W. Rohde og Ryan J. Vander Wielen (2013), »Measuring Variations in Party Unity Voting: An Assessment of Agenda Effects«, *Party Politics*, 19(3): 432-57.
- DellaVigna, Stefano og Ethan Kaplan (2007), »The Fox News Effect: Media Bias and Voting«, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(3): 1187-234.
- Druckman, James N. og Thomas J. Leeper (2012), »Is Public Opinion Stable? Resolving the Micro/Macro Disconnect in Studies of Public Opinion«, *Daedalus*, 141(4): 50-68.
- Dunning, Thad (2008), »Improving Causal Inference: Strengths and Limitations of Natural Experiments«, *Political Research Quarterly*, 61(2): 282-93.
- Edwards, George C. III og B. Dan Wood (1999), »Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media«, *American Political Science Review*, 93(2): 327-44.
- Elling, Richard C. (1982), »Ideological Change in the U.S. Senate: Time and Electoral Responsiveness.« *Legislative Studies Quarterly*, 7(1): 75-92.
- Fenno, Richard Francis (1978), *Home Style: House Members in their Districts*, Boston: Little Brown.
- Gelman, Andrew og Gary King (1993), »Why Are American Presidential Election Campaign Polls so Variable when Votes Are so Predictable?«, *British Journal of Political Science*, 23(4): 409-51.
- Gilens, Martin (2012), *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Princeton: Princeton University Press.
- Goldstein, Harvey og Michael J.R. Healy (1995), »The Graphical Presentation of a Collection of Means«, *Journal of the Royal Statistical Society*, 158(1): 175-7.
- Griffin, John D og Brian Newman (2005), »Are Voters Better Represented?«, *Journal of Politics*, 67(4): 1206-27.
- Griffin, John D. (2006), »Electoral Competition and Democratic Responsiveness: A Defense of the Marginality Hypothesis«, *Journal of Politics*, 68(4): 911-921.
- Gronke, Paul (2001), *The Electorate, the Campaign, and the Office: A Unified Approach to Senate and House Elections*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Grose, Christian R. og Bruce I. Oppenheimer (2007), »The Iraq War, Partisanship, and Candidate Attributes: Variation in Partisan Swing in the 2006 U.S. House Elections«, *Legislative Studies Quarterly*, 32(4): 531-57.
- Groseclose, Tim og Jeffrey Milyo (2005), »A Measure of Media Bias«, *The Quarterly Journal of Economics*, 120(4): 1191-1237.
- Hacker, Jacob S. og Paul Pierson (2005), *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Hamilton, James (2005), »The Market and the Media«, Geneva Overholser og Kathleen Hall Jamieson, red., *The Press*, Oxford: Oxford University Press, pp. 351-70.
- Herbst, Susan (1998), *Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hopkins, Daniel J. og Jonathan McDonald Ladd (2014), »The Consequences of Broader Media Choice: Evidence from the Expansion of Fox News«, *Quarterly Journal of Political Science*, 9(1): 115-35.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron og Charles Riemann (2000), »Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94«, *Legislative Studies Quarterly*, 25(2): 285-312.
- Iyengar, Shanto og Donald R. Kinder (1987), *News That Matters Television and American Opinion*, Chicago: University of Chicago Press.
- Jacobson, Gary C. (1989), »Strategic Politicians and the Dynamics of US House Elections, 1946-86«, *American Political Science Review*, 83(3): 773-93.

- Jamieson, Kathleen Hall og Joseph N. Cappella (2008), *Echo Chamber: Rush Limbaugh and the Conservative Media Establishment*, Oxford: Oxford University Press.
- Kalt, Joseph P. og Mark A. Zupan (1990), »The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing Principal-Agent Slack in Political Institutions«, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 33(1): 103-31.
- King, Gary, Michael Tomz og Jason Wittenberg (2000), »Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation«, *American Journal of Political Science*, 44(2): 347-61.
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Kingdon, John W. (1989), *Congressmen's Voting Decisions*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ladd, Jonathan McDonald og Gabriel S. Lenz (2009), »Exploiting a Rare Communication Shift to Document the Persuasive Power of the News Media«, *American Journal of Political Science*, 53(2): 394-410.
- Lawrence, Eric D., Forrest Maltzman og Steven S. Smith (2006), »Who Wins? Party Effects in Legislative Voting«, *Legislative Studies Quarterly*, 31(1): 33-69.
- Lebo, Matthew J., Adam J. McGlynn og Gregory Koger (2007), »Strategic Party Government: Party Influence in Congress, 1789-2000«, *American Journal of Political Science*, 51(3): 464-81.
- Levendusky, Matthew S (2013), *How Partisan Media Polarize America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lindstädt, René og Ryan J. Vander Wielen (2011), »Timely Shirking: Time-Dependent Monitoring and its Effects on Legislative Behavior in the U.S. Senate«, *Public Choice*, 148(1-2): 119-48.
- Lindstädt, Renée og Ryan J. Vander Wielen (2014), »Dynamic Elite Partisanship: Party Loyalty and Agenda Setting in the U.S. House«, *British Journal of Political Science* 44(4): 741-72.
- Linsky, Martin (1986), *Impact: How the President Affects Policymaking*. New York: W.W. Norton.
- Maghsoodloo, Saeed og Ching-Ying Huang (2010), »Comparing the Overlapping of Two Independent Confidence Intervals with a Single Confidence Interval for Two Normal Population Parameters«, *Journal of Statistical Planning and Inference*, 140(11): 3295-3305.
- Maltzman, Forrest (1997), *Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mandese, Joe. July 2 (2009), »T.V. Universe Expands, Share of Channels Tuned Does Not.« *Media Daily News*. Retrieved from www.mediapost.com/publications/article/110159/.
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole og Howard Rosenthal (2006), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge: MIT Press.
- McCombs, Maxwell (2004), *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge: Polity.
- Miller, Warren E og Donald E. Stokes (1963), »Constituency Influence in Congress« *American Political Science Review*, 57(1): 45-56.
- Nyhan, Brendan, Eric McGhee, John Sides, Seth Masket og Steven Greene (2012), »One Vote Out of Step? The Effects of Salient Roll Call Votes in the 2010 Election«, *American Politics Research*, 40(5): 844-79.
- Paek, Hye-Jin, So-Hyang Yoon og Dhavan Shah (2005), »Local News, Social Integration, and Community Participation: Hierarchical Linear Modeling of Contextual and Cross-Level Effects«, *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 82(3): 587-606.
- Page, Benjamin I. og Robert Y. Shapiro (1992), *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago: University of Chicago Press.
- Poole, Keith T. og Howard Rosenthal (2007), *Ideology and Congress*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rohde, David W. (1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago: University of Chicago Press.
- Schlozman, Kay Lehman og Henry E. Brady (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Harvard University Press.
- Schwartz, Thomas (1989), »Why Parties?« *Research Memorandum*, July.
- Sinclair, Barbara (2002), »Do Parties Matter?« David W. Brady og Mathew D. McCubbins, red., *Party, Process, and Political Change in Congress*, Palo Alto: Stanford University Press, pp. 36-63.
- Smith, Steven S. (2007), *Party Influence in Congress*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Snyder, James M., Jr. og David Strömberg (2010), »Press Coverage and Political Accountability«, *Journal of Political Economy*, 118(2): 355-408.
- Soroka, Stuart N og Christopher Wlezien (2010), *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stein, Robert M. og Kenneth N. Bickers (1994), »Congressional Elections and the Pork Barrel«, *Journal of Politics*, 56(2): 377-99.
- Stimson, James A., Michael B. MacKuen og Robert S. Erikson (1995), »Dynamic Representation«, *American Political Science Review*, 89(3): 543-65.
- Stroud, Natalie Jomini (2011), *Niche News: The Politics of News Choice*, Oxford: Oxford University Press.
- Webster, James G. (2005), »Beneath the Veneer of Fragmentation: Television Audience Polarization in a Multichannel World«, *Journal of Communication*, 55(2): 366-82.
- Williams, Bruce A., og Michael X. Delli Carpini (2011), *After Broadcast News: Media Regimes, Democracy, and the New Information Environment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Yanovitzky, Itzhak (2002), »Effects of News Coverage on Policy Attention and Actions: A Closer Look Into the Media-Policy Connection«, *Communication Research*, 29(4): 422-51.
- Zaller, John (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge: Cambridge University Press.

Medialisering som selv-opfyldende profeti: En analyse af, hvordan danske folketingsmedlemmer oplever medieindflydelse, og konsekvenserne heraf

Arjen van Dalen, lektor, Center for Journalistik, Syddansk Universitet, avd@sam.sdu.dk

Ifølge medialiseringsteorien vil politikernes formodning om, at medierne påvirker offentligheden, være en væsentlig grund til, at de tilpasser deres adfærd til mediernes logik. Alligevel har vi begrænset viden om, hvad der får politikerne til at opleve, at medierne påvirker offentligheden, og konsekvenserne heraf. En spørgeskemaundersøgelse viser, at danske folketingsmedlemmer mener, at medierne øver stor indflydelse på offentligheden. Når folketingsmedlemmer antager, at medierne har stor indflydelse, er der tendens til, at de ser medierne i et mere kynisk perspektiv og betragter deres kolleger i Folketinget som dressurheste, der vil gøre hvad som helst for at få mediernes opmærksomhed. Når politikere tror, at medierne påvirker publikum, er de i højere grad tilbøjelige til at tage politiske initiativer med udgangspunkt i mediedækningen, mens det ikke påvirker deres bestræbelser på selv at komme i medierne. Alligevel kan det konkluderes, at folketingsmedlemmernes formodning om, at der finder en mediepåvirkning sted, faktisk spiller en rolle i medialiseringen af politik. For undersøgelsen afdækker, at folketingsmedlemmernes formodning om, at der eksisterer en mediepåvirkning, giver dem negative *holdninger* til medierne og til andre folketingspolitikere, mens folketingspolitikernes institutionelle position og strukturelle karakteristika ved det politiske system betinger, om formodningen om en mediepåvirkning øver indflydelse på deres *adfærd*.

Vores viden om, hvordan politikerne opfatter mediernes indflydelse, er begrænset

I de senere år har politologer og forskere i politisk kommunikation viet mediernes stadig vigtigere rolle i den politiske proces stor interesse – det er det, der betegnes medialiseringen af politik (e.g. Brants o.a., 2010; Elmelund-Præstekær o.a., 2011; Strömbäck, 2008). Argumentet er, at medierne i tidens løb for det første er blevet en fortsat vigtigere kilde til information; og at de for det andet er blevet mere uafhængige af politiske aktører. Derfor bestemmer de, hvad der skal rapporteres og hvordan, i overensstemmelse med deres egen pragmatiske logik, snarere end at de følger i de spor, som politiske aktører har lagt ud. Medierne vil således påvirke offentligheden i betydelig grad. Ifølge medialiseringsteorien får udviklingen i sidste ende politikerne til at tilpasse deres adfærd til medielogikken. De følger den dagsorden, som medierne fastsætter, og vier tid og energi til at kontrollere deres image i medierne, eksempelvis ved at iscenesætte mediebegivenheder eller lække information (Strömbäck, 2008).

Der er empirisk forskning, som har kunnet finde visse tegn på, at medierne i stigende omfang øver indflydelse på den politiske proces, men resultaterne afhænger af, hvilken tidsperiode, hvilke lande såvel som hvilke dimensioner ved medialiseringen der undersøges. Dokumentationen er især begrænset, når det kommer til det, Strömbäck kalder medialiseringens fjerde dimension (politikernes tilpasning til medielogikken) (Newton, 2006). Der er adskillige undersøgelser, der viser, at medierne rent faktisk påvirker den politiske adfærd, men også at effekterne ofte er begrænsede og stærkt betinget af omstændighederne. Cohen o.a. (2008) fandt eksempelvis frem til, at politikernes motivation for at optræde i medierne godt nok fører til mere mediedækning, men det sker ikke på bekostning af deres parlamentariske aktiviteter. Meyer (2009) har fundet tilpasninger til medielogikken hos Den Europæiske Kommission, men kun i et begrænset til moderat omfang. Andre undersøgelser har vist, at medierne ganske vist påvirker den politiske dagsorden, men hvilke nyhedshistorier der fører til parlamentarisk aktivitet, afhænger i vid udstrækning af de politiske partiers institutionelle position og strategiske interesser (Thesen, 2013; Green Pedersen og Stubager, 2010). Disse empiriske resultater, hvad angår mediernes effekter på politikernes adfærd, flugter med den herskende opfattelse blandt forskere i politisk kommunikation, hvad angår mediernes påvirkning af *offentligheden*: At den er begrænset og betinget af omstændighederne (e.g. Bryant og Oliver, 2009).

Disse empiriske fund står i skarp kontrast til, hvordan parlamentsmedlemmer oplever mediernes indflydelse (Van Aelst og Walgrave, 2011). Undersøgelser i Danmark, Sverige, Holland og Belgien har vist, at politikerne oplever, at medierne har stor indflydelse på den politiske proces og på offentligheden. Især menes fjernsyn at være et magtfuldt medie (Brants o.a., 2010; Strömbäck, 2011; Van Aelst og Walgrave, 2011).

Det rejser spørgsmålet om, hvilke konsekvenser politikerens oplevede medieindflydelse har. Tidligere forskning har vist, at den forestillede medieindflydelse i betydeligt omfang kan påvirke folks holdninger og adfærd (Tal-Or o.a., 2009). Mutz (1989) og Walgrave og Van Aelst (2008) mener, at man bør forvente det samme, når det drejer sig om politikere. Formodningen om, at medierne påvirker offentligheden, er en vigtig grund til, at politikere tilpasser deres egen adfærd til medielogikken (Strömbäck, 2008: 236; Strömbäck, 2011), hvilket gør det til en vigtig variabel for at forstå medialiseringsprocessen. Med Strömbäcks (2011: 436) ord: »At både politikere og politiske journalister mener, at medierne har stor indflydelse, afspejler sig i deres adfærd og kan således, gennem en selvopfyldende profeti, gøre medierne meget indflydelsesrige.«

På den baggrund kan man for det første forvente, at opfattelsen af mediernes indflydelse sætter gang i en spiral af mistillid til medierne og politikerkolleger (e.g. Brants o.a., 2010). For det andet kan man forvente, at de politikere, der tror på mediernes magt, overlader det til medierne at fastsætte dagsordenen, og så koncentrerer de ellers kræfterne om at få mulighed for at optræde i medierne. Cohen o.a. (2008) har således dokumenteret, hvordan medlemmer af det israelske parlament Knesset i højere grad bestræber sig på at optræde i medierne, når de oplever, at medierne har stor indflydelse på befolkningen. Og Davis (2007) har påvist, at mediernes antciperede effekt spiller en vigtig rolle i lovgivningsprocessen.

Bortset fra disse banebrydende undersøgelser er den empirisk dokumenterede viden om, hvordan politikerne opfatter mediernes indflydelse, begrænset. Derfor undersøger denne artikel følgende spørgsmål: Hvilke folketingsmedlemmer formoder i størst omfang, at medierne er magtfulde? Og er folketingsmedlemmernes formodninger om, hvor be-

tydningsfulde medierne er, relateret til deres holdninger og adfærd? For at besvare disse to spørgsmål analyserer artiklen en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt danske folketingsmedlemmer, som blev gennemført i 2007. Jeg vil i næste afsnit først se på, hvordan medialiseringen har påvirket danske folketingsmedlemmer generelt, inden jeg diskuterer tidligere forskning om formodet mediemagt og præsenterer spørgeskemaundersøgelsens resultater.

Danske folketingsmedlemmer og medialiseringen af politik

På grund af tætte samarbejdsrelationer og gensidig afhængighed er forholdet mellem journalistik og politik blevet betegnet som 'gensidigt afhængige systemer' (Brants, 2000). Danmark er et klart eksempel på det, Hallin og Mancini (2004) har kaldt det demokratisk-korporative medie-politiksystem. I lande karakteriseret ved denne type mediesystem har forholdet mellem medier og politikere traditionelt været præget af konsensus. I 1960'erne og 1970'erne var det demokratisk-korporative mediesystem karakteriseret ved politisk parallelisme, hvor aviserne og deres læsere var tæt forbundet med politiske partier. Ydermere havde staten gennem sin støtte til public service-tv stor indflydelse på, hvordan mediesystemet fungerede. Journalister havde generelt en respektfyldt, sakral tilgang til deres dækning af politikere (e.g Skovsgaard og Van Dalen, 2008). Traditionelt kunne forholdet mellem medier og politik beskrives som symbiotisk; der var begrænset konflikt; og aktørernes position i forhold til hinanden var i det store og hele rutineret og institutionaliseret (Sparrow, 1999; Cook, 1998). Siden 1970'erne har fem gensidigt forbundne tendenser ændret mediesystemets udseende og relationen mellem journalister og politikere (Blumler og Gurevitch, 1995, Elmelund-Præstekær o.a., 2011). For det første er vælgerne blevet mere volatile, hvilket betyder, at de er mindre tæt knyttet til bestemte politiske partier. For det andet har kommercielle medier

vundet større indflydelse, hvilket eksempelvis kan ses på tv-markedet, hvor DR ved oprettelsen af TV2 mistede sit monopol. For det tredje og forbundet hermed er konkurrencen om publikum intensiveret. For det fjerde er de politiske partiers kommunikation blevet mere professionaliseret. Og for det femte har den journalistiske tilgang til dækning af politik ændret sig, således at journalister i stigende grad dækker politik på samme måde, som de dækker alle andre emner.

Som en følge af disse ændringer er folketingsmedlemmer i dag mere afhængige af medierne end tidligere. Politikere har behov for journalister for at nå vælgerne og mobilisere offentlig støtte til deres ideer. Det er i politikernes interesse, at medierne reporterer om de emner, som forbindes med deres parti (Harris, Fury og Lock, 2005). Især står folketingsmedlemmerne i en kompliceret position i forhold til medierne: De er på den ene side ikke de mest nyhedsværdige politiske aktører, på den anden side er det at være i nyhederne meget vigtigt for folketingsmedlemmerne. Journalister har en præference for officielle, autoritative kilder (Sparrow, 1999), og derfor har folketingsmedlemmer i forhold til regeringsmedlemmerne og især statsministeren generelt betragtet mindre indflydelse på, hvordan den politiske dagsorden fastsættes, og hvordan politiske emner vinkles. Ganske særligt har de ofte ikke samme ressourcer som mere magtfulde politiske aktører til at påvirke mediedagsordenen i form af eksempelvis PR-medarbejdere og spindoktorer (Gans, 1979). Eftersom folketingsmedlemmer ikke har regeringens udøvende magt, er de redskaber, de har til deres rådighed for at påvirke den politiske proces, i højere grad af symbolsk art, eksempelvis i form af at stille spørgsmål til ministeren og at påvirke den offentlige opinion. I rutineperioder uden for valgkampe kan medierne tilbyde folketingsmedlemmerne en vigtig platform, fra hvilken de kan opnå indflydelse (Walgrave og Van Aelst, 2006; Van Noije,

2007). Men alt i alt lider medlemmerne af Folketinget under *principperne om kumulativ ulighed* (Wolfsfeld, 1997: 24): Selv om folketingsmedlemmer i højere grad har behov for medieopmærksomhed end regeringsaktører, er det mindre sandsynligt, at det sker.

Undersøgelser i Danmark og andre demokratisk-korporative lande har vist, at den medialiserede kontekst, som parlamentsmedlemmer befinder sig i, afspejles i deres holdninger og adfærd. For det første er danske folketingsmedlemmer påvirket af mediedagsordenen, når de stiller spørgsmål i Folketinget (Green-Pedersen og Stubager, 2010; Vliegenthart og Walgrave, 2011). For det andet er danske folketingsmedlemmer i regelmæssig kontakt med journalister og bestræber sig på at få mediedækning (Van Aelst o.a., 2010). Elmelund-Præstekær o.a. (2011) har vist, at danske folketingsmedlemmer optrådte oftere i medierne i 2000 end i 1980, men samtidig at folketingsmedlemmerne i 2000 var mere tilfredse med den dækning, de fik, end folketingsmedlemmerne var det i 1980. For det tredje synes de medialiserede politiske omgivelser at afspejle sig i politikernes opfattelser af og holdninger til relationen mellem medier og politik. Elmelund-Præstekær o.a. (2011) har påvist, at folketingsmedlemmerne i 2000 i højere grad betragtede medierne som autonome aktører, end folketingsmedlemmerne gjorde det i 1980. Brants o.a. (2010) ser dette som en indikation på, at det engang symbiotiske forhold mellem politikere og medier er blevet forsuret og er ved at udvikle sig til en relation med gensidig mistillid. I deres undersøgelse af hollandske parlamentsmedlemmers medieopfattelser fandt de, at disse ikke alene var kritiske over for medierne, men også kritiske over for det, som de betragtede som deres parlamentskollegers medielidelighed, dvs. »opfattelsen af, at politikere prioriterer deres medierelaterede aktiviteter (for) højt i deres professionelle liv« (Brants o.a., 2010: 33).

Undersøgelsen viser, at medialisering på aggregeret niveau kan påvirke parlamentsmedlemmers adfærd og holdninger. Det forholder sig imidlertid også sådan, at når disse studier borer længere ned i de tilgængelige data, så finder de, at denne adfærd og disse holdninger ikke deles af alle parlamentsmedlemmer i samme omfang (Elmelund-Præstekær o.a., 2011; Brants o.a., 2010). Som vi vil argumentere for i næste afsnit, så kan opfattelsen af mediernes magt være en vigtig faktor til at forklare forskelle mellem folketingsmedlemmer, når det kommer til tilpasningen af deres adfærd og deres holdninger til medialiseringen af politik (Cohen o.a., 2008). En undersøgelse af den forestillede medieindflydelse kan hjælpe os med at forstå, *hvorfor* politikere tilpasser sig ændrede mediekontekster.

Forestillet medieindflydelse

Der findes eksisterende forskning, som viser, at selvom folk ofte forholder sig skeptiske over for, at medierne skulle påvirke dem selv, så tror de, at medierne har en stærk effekt på andre (for et overblik, se Tal-Or, 2009). Ifølge Tal-Or (2009) kan en sådan såkaldt tredjepersonseffekt enten have et kognitivt eller et motivationsbaseret udgangspunkt. Ifølge den kognitive forklaring formoder folk, at medierne har stor indflydelse, fordi det ganske enkelt er »deres bedste (men fejlagtige) forsøg på at gætte kommunikationens betydning korrekt« (Tal-Or, 2009: 103). Ifølge den motivationsbaserede forklaring fungerer formodningen om, at medierne påvirker andre, som en beskyttelse af ens egen selvopfattelse. Især når det kommer til negative effekter, forstærker folk deres egen selvopfattelse ved at formode, at andre påvirkes, mens de selv er immune. Uanset om den ene eller den anden forklaring gør sig gældende, skaber de skævvredne opfattelser af mediernes indflydelse.

Politiske eliter antager også, at medierne påvirker andre i betydeligt omfang (Maurer, 2011; Mutz, 1989: 4; Cohen o.a., 2008;

Davis, 2007). I interviews med britiske parlamentsmedlemmer fandt Davis (2007: 188) ud af, at selv om parlamentsmedlemmerne var kritiske over for mediedækningen, og så sig selv som forstandige, når det drejede sig om deres omgang med medierne, så mente et flertal af disse parlamentsmedlemmer, at »medierne generelt bidrog til offentlighedens opfattelse af partierne og individuelle politikere«. På samme måde viste en undersøgelse, at det var en udbredt opfattelse blandt svenske politikere, at medierne, især tv og aviser, påvirker offentligheden (Strömbäck, 2011). Selv om det er vigtigt for forskere teoretisk og empirisk at skelne mellem mediernes påvirkning af publikum (dvs. den individuelle læser, lytter og seer) og offentligheden (den aggregerede offentlige opinion) (de Vreese, 2002; Van Aelst o.a., 2008), så skelner politikere ikke nødvendigvis mellem disse to fænomener. Walgrave og Van Aelst (2011: 303) taler om et mediemagt-’syndrom’ blandt politikere, som ser medieindflydelse overalt, eksempelvis hvad angår politikeres karriere, den politiske dagsorden og publikum.

Den anden del af den formodede medieindflydelsestese består i, at når folk forestiller sig, at medierne øver indflydelse på offentligheden, så reagerer de i forhold til denne opfattelse (Gunther og Storey, 2003; Tal-Or o.a., 2009). Gunther og Storey (2003) har vist, at folks holdninger og adfærd påvirkes af, at de mener, at medierne øver indflydelse på andre mennesker. Tal-Or o.a. (2009) anfører, at man i et forsøg på at indfri sine mål kan reagere på den forestillede medieindflydelse på tre måder: *imødegåelse* (forsøg på at stoppe eller begrænse den negative indflydelse), *efterlevelse* af sociale normer eller strategisk *koordination* af handlinger, som flugter med den formodede indflydelse. Et eksempel på koordinerede handlinger som følge af formodet medieindflydelse kunne være børsmæglere, som sælger aktier, når medierne reporterer negativt om et firma. Det er en indirekte reaktion på nyhederne, udløst af forventningen

om, at andre vil begynde at sælge aktier på grund af nyhedsdækningen.

Man har fundet lignende indirekte medieeffekter på elitors adfærd og opfattelser, eksempelvis journalisters og politikeres. Tsfaty og Livio (2008) har vist, hvordan journalister, som mener, at medier har en stor indflydelse på offentligheden, finder det vigtigere at være neutrale i deres nyhedsdækning end andre journalister. Strömbäck (2011: 427) fremfører, at formodningen om, at medierne påvirker offentligheden, får politikere til i stigende grad at tilpasse sig mediernes logik. Uanset om medierne faktisk påvirker publikum eller ej, fører politikernes formodning om, at en sådan mediepåvirkning finder sted, til, at de tilpasser deres adfærd for at imødekomme mediernes krav. Cohen o.a. (2008) har påvist, hvordan israelske politikeres formodning om, at medierne øver indflydelse, påvirkede deres bestræbelser på at komme i nyhederne såvel som deres parlamentariske aktiviteter. Interviews med britiske parlamentsmedlemmer har også vist, hvordan den anticiperede medieeffekt på publikum spiller en vigtig rolle i den britiske politiske proces. (David, 2007). Et citat fra en af de interviewede politikere illustrerer klart dette: »Hvis medierne kan påvirke den offentlige opinion, og politikere er nødt til at være lydøre over for den offentlige opinion, så påvirkes de indirekte af medierne« (Martin Linton i Davis, 2007: 188). Det illustrerer, hvordan politikere koordinerer deres handlinger med udgangspunkt i mediernes formodede indflydelse på publikum.

Hvilke folketingsmedlemmer formoder i størst omfang, at medierne er magtfulde?

I denne artikel undersøger jeg, hvad der bestemmer de holdnings- og adfærdsmæssige konsekvenser af folketingsmedlemmernes formodning om, at medierne har stor indflydelse. Det gør jeg for yderligere at forstå den rolle, folketingsmedlemmernes formodning om medieindflydelse har i medialiseringssprocessen. Mere præcist bliver folketingsmed-

lemmernes opfattelse af, hvordan medierne påvirker offentligheden, undersøgt. Undersøgelsen føjer ny viden til den forskning, der er udført af Cohen o.a. (2008) og Davis (2007), på to måder. For det første undersøges forholdet mellem den formodede medieindflydelses påvirkning af parlamentsmedlemmers adfærd ved hjælp af nye mål og i en anden politisk kontekst. For det andet undersøges både forholdet mellem den formodede medieindflydelses påvirkning af parlamentsmedlemmers adfærd og deres holdninger til medier og politikere.

Det første trin i den empiriske undersøgelse er at se på, hvad det er, der får folketingsmedlemmer til at mene, at medierne øver indflydelse. Det er et empirisk spørgsmål, om politikernes formodede medieindflydelse har kognitive eller motivationsbaserede forklaringer. I overensstemmelse med de ovenfor beskrevne motivationsbaserede forklaringer ser Walgrave og Van Aelst (2011) parlamentsmedlemmernes formodede medieindflydelse som en kompensation for deres egen manglende indflydelse på den politiske proces. Menige parlamentsmedlemmer er i en svagere institutionel position til at påvirke den politiske og mediemæssige dagsorden end ledere af parlamentspartierne eller ministre. Det kunne føre til en egen opfattelsesbias, hvor parlamentsmedlemmer med en svagere institutionel position, som er utilfredse med udfaldet af valg eller den politiske proces, 'bebrejder budbringeren' og derfor mener, at medierne har stor indflydelse på publikum. Van Aelst o.a. (2008) kunne faktisk vise, at politikere, som var utilfredse med mediedækningen af dem selv, betragtede medierne som magtfulde. Hvis den motivationsbaserede forklaring holder, vil folketingsmedlemmer, som har en svagere institutionel position, betragte medierne som mere magtfulde. Imidlertid har undersøgelser i Belgien og Holland ikke kunnet spore, at politikernes anciennitet eller det, at de tilhører oppositions- eller regeringspartier, skulle påvirke deres opfattelse

af mediernes magt (Van Aelst o.a., 2008; Walgrave, 2008). Ikke desto mindre kan man finde en vis støtte til forventningerne om, at politikernes institutionelle position har betydning for deres opfattelse af mediernes indflydelse, når undersøgelser viser, at i lande, hvor parlamentsmedlemmerne har en svag institutionel position, opfatter de også medierne som værende mere magtfulde (Walgrave og Van Aelst, 2011).

Den motivationsbaserede forklaring vil blive testet empirisk ved at undersøge, om den formodede medieindflydelse afhænger af tilfredshed med egen mediedækning (H1a) kontakt med medierne (H1b), om folketingsmedlemmer er leder af et parti eller formand for et folketingsudvalg (H1c), om en politiker tilhører et regerings- eller et oppositionsparti (H1d) og deres erfaring med at sidde i folketinget (H1e).

Hvordan påvirker mediemagt folketingsmedlemmernes holdninger?

Efter at have set på, hvad der kan forklare folketingsmedlemmernes forestillinger om mediernes indflydelse, vender vi blikket mod den formodede mediemagts effekter. Først ser vi på, hvordan den formodede mediemagt påvirker folketingsmedlemmernes holdninger. For det første forventes det, at politikere, som mener, at medierne har stor indflydelse på offentligheden, vil finde dette negativt og have en holdning til journalister præget af kynisme og mistillid. Tidligere forskning har vist, at den formodede medieindflydelse er størst, når indflydelsen opfattes som negativ (se Gunther og Storey, 2003: 200-1). På samme måde kan man forvente, at det er de politikere, der finder medierne for magtfulde, som også mener, at journalister i for høj grad aktivt omformer politikernes budskaber, snarere end blot videreformidler disse, sådan som tilfældet var, dengang medierne rapporterede i overensstemmelse med en politisk logik snarere end en medielogik. Således kunne Brants o.a. (2010) vise, at politikere,

som mener, at medierne fastsætter den politiske dagsorden, har et mere kynisk syn på medierne. Derfor forventer vi, at den formodede medieindflydelse er relateret til et kynisk syn på medierne (H2).

Det forventes yderligere, at folketingsmedlemmer, som mener, at medierne har stor indflydelse på offentligheden, også vil mene, »at politikere prioriterer deres medie-relaterede aktiviteter (for) højt i deres professionelle liv« (Brants o.a., 2010: 33). De britiske parlamentsmedlemmer, som Davis interviewede (2007: 188), havde således et negativt syn på den kontinuerlige medieopmærksomhed og mente, at det grænsede til »mediebesættelse«. Brants o.a. (2010) har også vist, at hollandske politikere ikke alene har et kynisk syn på medierne, men også på deres kollegers opmærksomhedssøgende adfærd. Parlamentsmedlemmerne betragter deres kolleger som medieliderlige, når de mener, at de vil gøre hvad som helst for at komme i medierne. I Holland var 45 pct. af de interviewede parlamentsmedlemmer enige i udsagnet om, at det for politikere er vigtigere at komme i medierne end at arbejde hårdt. Det betyder, at næsten halvdelen af de hollandske parlamentsmedlemmer opfatter deres kolleger som *dressurheste*, der prioriterer at komme i medierne, snarere end som *arbejdsheste*, der prioriterer at beskæftige sig med deres parlamentariske gøremål (Clapp, 1963). Det er overraskende, eftersom tidligere forskning i USA og Israel har vist, at der ikke findes empirisk støtte for *dressur-arbejdshestsdistinktionen*, idet der i praksis ikke er noget trade-off mellem det medie- og det parlamentsrelaterede arbejde (Langbein og Sigelman, 1989; Cohen, 2008).

En af grundene til, at politikere har disse negative holdninger til deres kollegers medieliderlighed, kan være den formodede medieindflydelse (Walgrave, 2008: 450). I overensstemmelse med tredjepersoneffekten (Davidson, 1983) vil politikere, som formo-

der, at medierne er magtfulde, tro, at andre politikere tilpasser sig mediernes krav hurtigere end de selv. Negative vurderinger af sådanne tilpasninger kan være en måde, hvorpå folketingsmedlemmer, der opfatter sig selv som 'arbejdsheste,' kan tage afstand fra kolleger, som de betragter som 'dressurheste' (Gunther og Storey, 2003). Derfor forventer vi, at den formodede medieindflydelse er relateret til negative holdninger til politikeres medieliderlighed (H3).

Hvordan påvirker mediemagt folketingsmedlemmernes adfærd?

I overensstemmelse med litteraturen om koordinationsreaktioner på formodet medieindflydelse (Tal-Or o.a., 2009) kan det forventes, at mediernes anticiperede effekt på publikum påvirker politikernes dagsordenfastsættende adfærd. Ifølge Walgrave og Van Aelst (2006) er medierens formodede indflydelse på den offentlige opinion den vigtigste grund til, at politikere griber fat i emner, som har været behandlet i medierne, og forsøger at få dem på den politiske dagsorden. De fremfører, at »politiske aktører anticiperer mediernes påvirkning af den offentlige opinion og bygger deres politiske strategi på denne præmis« (2006: 100). Politikere, som tror, at medierne i høj grad påvirker offentligheden, vil ønske at drage fordel heraf ved at koble deres parlamentariske aktiviteter til emner, som får megen opmærksomhed i medierne, fordi de mener, at det også er disse emner, som publikum finder vigtige. Ved at følge op på disse emner vil de have større chance for at opnå politisk succes, idet de har den offentlige opinion på deres side. Samtidig kan de gøre sig bedre i meningsmålingerne, fordi de engagerer sig i det, der optager publikum. Vi forventer derfor, at den formodede medieeffekt er relateret til den andel af de politiske aktiviteter, som er baseret på mediedækning (H4).

Sluttelig forventer vi, at den formodede medieeffekt relaterer sig til bestræbelser på at komme i medierne. Når politikere mener,

at medierne påvirker publikum, vil de være mere motiveret til at gøre sig synlige i medierne. Cohen o.a. (2008) fik bekræftet, at politikere, som mener, at medierne påvirker publikum, gør sig større anstrengelser for at komme i medierne, hvilket samtidig også resulterede i større mediedækning. Vores sidste forventning er således, at formodet medieindflydelse er forbundet med større bestræbelser på at opnå mediedækning (H5).

Samlet vil disse hypoteser give bred indsigt i den formodede medieindflydelses rolle i medialiseret politik. Som vi har argumenteret for tidligere, er folketingsmedlemmernes holdninger til medierne, til deres kollegers medierelaterede adfærd såvel som til fastsættelsen af mediedagsordenen og medieinitiativer alt sammen noget, som menes at hænge sammen med medialiseringen af politik.

Spørgeskema til danske folketingsmedlemmer

For at teste disse hypoteser analyseres en spørgeskemaundersøgelse, som blev rundsendt blandt danske folketingsmedlemmer i 2007-2008. Undersøgelsen var en del af forskningsprojektet *Political Journalism in Comparative perspective*, som blev ledt af Erik Albæk og Claes de Vreese (Albæk o.a., 2014). Surveysspørgsmålene var i det store og hele baseret på de spørgsmål, som Van Aelst o.a. (2008) benyttede i deres spørgeskemaundersøgelser blandt belgiske og hollandske journalister og politikere og indbefatter spørgsmål om opfattet medieindflydelse, holdninger til journalister og politikere og politikernes selv-reporterede adfærd, såsom kontakt med journalister og parlamentariske aktiviteter. Målgruppen bestod af alle danske folketingsmedlemmer, som ikke sad i regeringen på daværende tidspunkt (N=157). Mellem december 2007 og januar 2008 blev disse politikere kontaktet via e-mail og brev, som anmodede dem om at udfylde vort spørgeskema. Svarprocenten var på 45, hvilket er en ganske god svarprocent sammenlignet

med andre surveys blandt elitepopulationer som eksempelvis politikere og politiske journalister (f.eks. Van Dalen o.a., 2012; Van Aelst o.a., 2008; Patterson og Donsbach, 1996). Hos lederne af folketingsgrupperne og udvalgsformændene var svarprocenten på 51, hvilket viser, at det ikke kun var menige folketingsmedlemmer, som deltog. Fordelingen af respondenter på tværs af partier svarer ret nøje til fordelingen af medlemmer på partier i Folketinget (se Van Aelst o.a., 2010). Respondenternes alder og anciennitet i Folketinget svarer nøje til alder og anciennitet blandt samtlige medlemmer af Folketinget.¹

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i månederne efter 2007-valget. Det blev der taget højde for i undersøgelsens design ved først at stille spørgsmål om valget og derefter klart at indikere, at resten af spørgeskemaet handlede om relationen mellem medier og politik generelt. Der er ingen umiddelbar grund til at forvente, at det har påvirket forholdet mellem variablerne i spørgeskemaet, at surveyen fandt sted tæt på et valg. Det vil sige, at der er ingen grund til at formode, at valget har øvet indflydelse på vores test af hypoteserne. Valget kan have ført til en noget højere vurdering af mediernes magt. Derfor er de danske folketingsmedlemmers vurdering af mediernes magt blevet sammenlignet med svar hos politikere i Sverige, som blev stillet samme spørgsmål (Strömbäck, 2011).

Mediekynisme og medieliderlighed

Til at måle mediernes oplevede påvirkning af befolkningen angav respondenterne i overensstemmelse med operationaliseringen hos Cohen o.a. (2008) på en skala fra 0 (ingen indflydelse) til 10 (stor indflydelse), hvordan de vurderer den indflydelse på den almindelige befolkning, som radio, tv, aviser, blade og nyhedswebsider har. De fem spørgsmål blev samlet i en enkelt, reliabel skala (Cronbach's alpha 0,78; M 7,06; S.D. 1,50). Mediekynisme blev målt på en skala, som er let tilpasset i forhold til Brants o.a. (2010); (Cronbach's

alpha 0,73; M 3,34, S.D. 0,56). Politikerne angav på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig), om de var enige i følgende udsagn: Den nuværende mediedækning bidrager kun til politisk mistillid; det, journalisterne går efter nu til dags, er en sensationel historie, som tiltrækker mange mennesker; journalister ignorerer for ofte politiske emner; politisk journalistik er for kynisk nu til dags; journalister formidler for ofte deres egen mening om, hvad der sker i politik; journalister giver substantielle emner for ringe og den politiske proces for stor opmærksomhed; de fleste journalister, der beskæftiger sig med politik, er drevet af et ønske om selv at udøve politisk magt.

Holdninger til medieliderlighed blev målt ved at bede politikerne på samme skala angive, om de er enige eller uenige i, at: Politikere vil gøre hvad som helst for at få mediernes opmærksomhed; politikere udnytter ofte journalister ved at lække informationer til dem; det er vigtigere for en politiker at få mediedækning, end det er at arbejde hårdt (Brants o.a., 2010) (Cronbach's alpha for skalaen er 0,60; M 3,20; S.D. 0,71).

Folketingsmedlemmernes dagsordenfastsættende adfærd blev målt ved hjælp af spørgsmål, som tidligere har været benyttet af Walgrave (2008). Politikerne angav: Hvor mange parlamentariske initiativer (lovforslag/ændringsforslag, beslutningsforslag, forespørgsler, mundtlige og skriftlige spørgsmål, samråd) tager du på en gennemsnitsmåned? (M 10,12, S.D. 10,54), og hvor mange af disse initiativer tager udgangspunkt i sager, som du har fået kendskab til gennem medierne? (M 3,75, S.D. 3,59). Disse spørgsmål blev besvaret af henholdsvis 55 og 53 ud af de 79 folketingsmedlemmer, som tog del i spørgeskemaundersøgelsen. De folketingsmedlemmer, som ikke besvarede disse spørgsmål, var primært nyvalgte og havde derfor ikke tilstrækkelig erfaring til at give et meningsfyldt estimat. Når politikere gav brede estimater på

antallet af initiativer, som eksempelvis 5-10 eller 10-20, blev midtpunktet af disse estimater benyttet i analysen.

Til at måle, hvor meget politikerne anstrengte sig for at komme i kontakt med medierne, blev de bedt om at svare følgende: Hvem tager som regel initiativ til personlige kontakter med journalister – du eller journalisten? Svarene fordelte sig således: For det meste mig selv eller en medarbejder (2,6 %); ca. ligeligt fordelt mellem mig selv/en medarbejder og journalisten (50,6 %); for det meste journalisten (46,8 %).

Sluttelig inddrages spørgsmål om antal års erfaring som folketingsmedlem i analysen (M: 5,11; S.D. 6,44), formandskab for et parti eller udvalg (23,1 %), køn (59,5 % mænd), om politikerens var medlem af regeringsparti (27,8 %), om politikerens havde daglig kontakt med journalister (64,6 %) og minutters brug af aviser, tv, radio og internet per dag (M: 181,29, S.D. 87,01).

Resultat: Især tv opfattes som vigtigt – og dét påvirker politikernes holdninger og adfærd

Danske folketingsmedlemmer har en klar formodning om, at medierne påvirker offentligheden, især tv (tabel 1). Alle respondenter placerede tvs formodede mediepåvirkning over skalaens neutrale midtpunkt. På samme måde angav et stort flertal, at aviser og radio er indflydelsesrige medier. Den formodede indflydelse af websites og blade er mindre, men som gennemsnit stadig over skalaens neutrale midtpunkt. Resultaterne er meget lig svenske politikeres opfattelse af mediernes påvirkning af offentligheden (Strömbäck, 2011: 433). Det er kun fjernsyn, der ses som havende større indflydelse i Danmark sammenlignet med Sverige. Det er vanskeligt at sige, om det skyldes forskellige karakteristika ved de to mediesystemer eller tvs rolle i den danske valgkamp kort forud for surveyens gennemførelse.

Tabel 1: Mediernes formodede påvirkning af offentligheden i følge danske folketingsmedlemmer

	Gennemsnit ¹	Std. afvigelse ¹	Mediet betydningsfyldt, pct. ²
Tv	9,43	0,93	100
Aviser	7,26	2,00	80,3
Radio	7,24	1,91	77,6
Webside	5,92	2,58	56,6
Blade	5,44	2,41	49,3
Index	7,06	1,50	
Validt N (minimum)	75		

1. Skala fra 0 (ingen indflydelse overhovedet) til 10 (stor indflydelse).
2. Pct., der angiver kategorierne 6 til 10.

Tabel 2 viser forskellige baggrundsvariablers betydning for den formodede medieindflydelse på offentligheden. Vi forventede, at den formodede medieindflydelse er et resultat af en motivationsbaseret bias, hvis formål er at beskytte folketingsmedlemmernes selvforståelse. Det indebærer, at politikerne vil mene, at medierne har større indflydelse, jo mere de er afhængige af og er utilfredse med medierne. Vi ser først på erfaringen med medierne. Politikere, som er mere tilfredse med mediedækningen og har flere kontakter med journalister, antager, at medierne har mindre indflydelse, men resultaterne er ikke statistisk signifikante. Derfor støttes hypoteserne 1a og 1b ikke. Modsat hypoteserne 1c og 1d har det ingen signifikant betydning at være leder af en partigruppe eller at være udvalgsformand, ej heller om et folketingsmedlem tilhører et regerings- eller et oppositionsparti. De eneste resultater, som flugter med forventningen, er, at folketingsmedlemmer, som har en stærkere institutionel position som følge af anciennitet, i signifikant mindre grad formoder, at medierne påvirker offentligheden. Hypotese 1e finder således støtte. Opsummerende kan vi konstatere, at undersøgelsen kun giver begrænset støtte til forventningen om, at den formodede mediepåvirkning er et resultat af motivationsbaseret bias, hvilket også fremgår

af tabel 1: Over hele linjen oplever danske folketingsmedlemmer, at medierne øver indflydelse på offentligheden.

Dernæst vender vi opmærksomheden mod forholdet mellem den formodede mediepåvirkning og danske folketingsmedlemmers holdning til medierne (tabel 3). Hvis vi først ser på kontrolvariablerne, viser det sig, at kyniske holdninger til medierne først og fremmest forklares af folketingsmedlemmernes anciennitet. Det kunne enten være et resultat af nostalgi hos erfarne folketingsmedlemmer eller af, at journalister rapporterer mere kritisk

Tabel 2: Forklaringer på folketingsmedlemmers formodning om mediepåvirkning

	B	Std. fejl
År som folketingsmedlem	-0,08	0,03**
Leder/formand	0,68	0,48
Mand	-0,23	0,38
Tilfører regeringsparti	0,17	0,43
Kontakt med journalister	-0,56	0,39
Tilfredshed med mediedækning	-0,19	0,25
Mediebrug	0,00	0,00
N	69	
Justeret R ²	0,06	

*** p<,001; ** p<,01; * p<,05 (ensidet signifikantest)

om ældre folketingsmedlemmer. På lignende vis har folketingsmedlemmer, som kommer fra regeringspartier, et mere kynisk syn på medierne, hvilket kan skyldes, at mediernes vagthundsrolle får dem til at gå mere kritisk til regeringen end til oppositionspartierne. Kontakthypighed i forhold til journalister er derimod ikke signifikant forbundet med mediekynisme. Men herudover viser det sig, at formodet mediepåvirkning faktisk har en signifikant effekt på folketingsmedlemmernes kyniske holdning til medierne, hvilket støtter hypotese 2. Når politikere formoder, at medierne er indflydelsesrige, fører dette således generelt til et negativt syn på disse magtfulde medier.

Tabel 3 viser også resultaterne af en regressionsanalyse, som forklarer holdninger til politikeres medieliderlighed. Når det drejer sig om folketingsmedlemmernes baggrundsvARIABLE, er kun køn signifikant forbundet med holdningen til medieliderlighed, idet mandlige folketingsmedlemmer har et mere negativt syn på deres kolleger end kvinder. Som støtte for hypotese 3 er der en signifikant relation mellem formodet mediepåvirkning og holdninger til andre folketingsmedlemmer. Jo

mere magt folketingsmedlemmer tillægger medierne, jo mere betragter de deres kolleger som dressurheste, der tilpasser deres adfærd for at imødekomme de magtfulde medier.

Tabel 4 viser en analyse af danske folketingsmedlemmers selv-reporterede aktiviteter i Folketinget. Først ser vi på den formodede mediepåvirknings indflydelse på det samlede antal folketingsaktiviteter (model 1). Cohen o.a. (2008) viste, at formodet mediepåvirkning på offentligheden i Israel er forbundet med flere parlamentariske aktiviteter. Disse resultater kan imidlertid ikke bekræftes i Danmark. Ej heller er der en signifikant relation til antallet af folketingsaktiviteter, som har sit udspring i mediedækning (model 2). Mandlige folketingsmedlemmer rapporterer i højere grad end kvindelige, at de tager initiativer med udspring i mediedækningen, mens folketingsmedlemmer, som kommer fra regeringspartier, tager færre initiativer end medlemmer, som kommer fra oppositionen. Den tredje regressionsanalyse forklarer *andelen* af initiativer, som har sit udspring i mediedækningen ($M=0,49$, $S.D.= 0,31$). I overensstemmelse med hypotese 4 viser det sig, at folketingsmedlemmers formodning

Tabel 3: Forklaringer på danske folketingsmedlemmers holdninger til medierne og deres kollegers medierrelaterede adfærd

	Kynisk syn på medier		Medialiderlighed	
	B	Std. fejl	B	Std. fejl
År som folketingsmedlem	0,02	0,01*	0,01	0,01
Leder/formand	-0,11	0,16	-0,10	0,23
Mand	-0,04	0,13	0,53	0,19**
Tilhører regeringsparti	0,29	0,14*	-0,16	0,19
Kontakt med journalister	-0,02	0,13	-0,11	0,18
mediebrug	0,00	0,00	0,00	0,00
Formodet mediepåvirkning	0,08	0,04*	0,14	0,06**
Konstant	2,50	0,38***	1,79	0,53***
N	64		62	
Justeret R ²	0,08		0,11	

*** p<,001; ** p<,01; * p<,05 (Ensidet signifikantstest)

Tabel 4: Forklaringer på mediebaserede parlamentariske initiativer blandt danske folketingsmedlemmer

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	Parlamentariske initiativer		Media-baserede initiativer		Andel af initiativer baseret på medieomtale		Andel af initiativer baseret på medieomtale	
	B	Std. fejl	B	Std. fejl	B	Std. fejl	B	Std. fejl
År som folketingsmedlem	-0,36	0,24	-0,05	0,08	0,01	0,01	0,01	0,01
Leder/formand	1,12	4,62	-0,66	1,48	-0,02	0,14	-0,02	0,14
Mand	3,14	3,55	2,66	1,21*	0,25	0,11*	0,22	0,10*
Tilhører regeringsparti	-5,46	4,31	-3,64	1,31**	-0,18	0,12	-0,22	0,12*
Kontakt med journalister	4,79	3,28	0,48	1,11	-0,06	0,10	-0,03	0,10
Mediebrug	0,03	0,02*	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Formodet mediepåvirkning	-0,09	1,06	0,14	0,36	0,06	0,03*		
Formodet avispåvirkning							0,06	0,02**
Konstant	2,75	9,50	2,27	3,23	0,05	0,30	0,00	0,23
N	49		49		47		47	
Justeret R ²	0,08		0,13		0,02		0,11	

*** p<,001; ** p<,01; * p<,05 (Ensidet signifikantstest)

om mediepåvirkning øger sandsynligheden for, at de engagerer sig i aktiviteter, som har udspring i mediedækningen (model 3). Det tyder på, at formodet mediepåvirkning øver indflydelse på folketingsmedlemmernes dagordensfastsættende adfærd. Effekten er imidlertid lille. Som en post-hoc test blev indekset for formodet mediepåvirkning erstattet med den formodede påvirkning af tv, aviser, radio, websider og blade separat. Analysen viser, at det fortrinsvis er avisernes formodede påvirkning, som øger andelen af initiativer, som baserer sig på medieomtale (model 4). En udskiftning af indekset for formodet mediepåvirkning med avisernes formodede påvirkning øger den justerede R² fra 0,02 i model 3 til 0,11 i model 4. Denne model viser ydermere, at der er størst sandsynlighed for, at mandlige folketingsmedlemmer fra oppositionspartierne tager udgangspunkt i mediedækningen i deres folketingsaktiviteter. Effekten af de andre fire mediers formodede påvirkning var ikke signifikant.

Endelig viser tabel 5 resultaterne af en logi-

stisk regression, som forklarer, hvorvidt politikere tager initiativer til at komme i kontakt

Tabel 5: Forklaringer på, hvorvidt danske folketingsmedlemmer tager kontakt til journalister

	B	S.E.	Exp(B)
År som folketingsmedlem	-0,07	0,05	0,93
Leder/formand	0,57	0,69	1,77
Mand	0,73	0,56	2,07
Tilhører regeringsparti	-1,06	0,63	0,34*
Kontakt med journalister	-0,57	0,56	0,57
Mediabrug	0,00	0,00	1,00
Formodet mediepåvirkning	0,06	0,18	1,06
Konstant	0,98	1,64	2,66
N	69		
Nagelkerke R ²	0,13		
Korrekt klassificeret, pct.	68,10		

Note: 1=Politikere tager for det meste eller lige så ofte som journalister kontakt, 0=journalister tager for det meste kontakt. *** p<,001; ** p<,01; * p<,05 (ensidet signifikantstest)

med medierne.² Som det kunne forventes, tager folketingsmedlemmer fra regeringspartierne knap så ofte kontakt til pressen end medlemmer fra oppositionspartierne. Ingen af de øvrige baggrundskarakteristika har en signifikant betydning. Hypotese 5 forudsagde, at den formodede mediepåvirkning ville føre til flere initiativer for at skabe kontakt til journalister. Selv om effekten af den formodede mediepåvirkning peger i den rigtige retning, er den ikke signifikant. Hypotesen finder således ikke støtte.

Formodningen om medieindflydelse giver medierne indflydelse

Ifølge medialiseringstesen er formodningen om, at medierne øver indflydelse på offentligheden, en vigtig grund til, at politikere tilpasser sig medierne. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen viser, at danske folketingsmedlemmer rent faktisk mener, at medierne i stor grad påvirker offentligheden. Især ses tv som værende indflydelsesrigt. Denne opfattelse er forbundet med kritiske holdninger til medierne og til andre politikere. Folketingsmedlemmer, som mener, at aviser i stort omfang påvirker publikum, har større tilbøjelighed til at basere deres politiske initiativer på mediedækningen. Der blev ikke fundet støtte til forventningen om, at politikere, som mener, at medierne har stor indflydelse, oftere bestræber sig på at komme i kontakt med journalister.

Uafhængigt af deres politiske position, kontakter med journalister eller tilfredshed med tidligere mediedækning formodede danske folketingsmedlemmer over hele linjen, at medierne er indflydelsesrige. Det stemmer godt med tidligere undersøgelser blandt parlamentarikere i Holland og Belgien. (Van Aelst o.a., 2008; Walgrave, 2008). Det tyder på, at den formodede mediepåvirkning ikke er en selvvisk, motivationsbaseret bias, som får politikere til at gøre medierne til sydebuk, som de betragter som ansvarlige for deres egen svage position eller svigtende præstationer

på den mediemæssige, politiske eller vælgermæssige arena. Resultaterne antyder derimod, at den formodede mediepåvirkning har en kognitiv forklaring: Dette er ganske enkelt folketingsmedlemmernes bedste forsøg på at vurdere mediernes indflydelse. Spørgsmålet, hvorvidt dette er en korrekt eller forkert opfattelse af mediernes magt, har vi ikke mulighed for at afgøre i denne artikel. Uafhængigt af, om opfattelserne er korrekte eller ej, viser den empiriske analyse, at de er forbundet med folketingsmedlemmernes holdninger og adfærd.

I overensstemmelse med medialiseringstesen blev det vist, at den formodede mediepåvirkning har indflydelse på folketingsmedlemmernes politiske aktiviteter. Cohen o.a. (2008) har tidligere vist, at israelske parlamentarikere, som mener, at medierne har stor indflydelse, i højere grad engagerer sig i parlamentariske aktiviteter. Det blev ikke bekræftet i den danske undersøgelse. Ej heller viste undersøgelsen, at folketingsmedlemmer, som mener, at medierne har stor indflydelse, baserer en højere andel af deres aktiviteter på mediedækningen. Det kan have at gøre med forskelle mellem regerings- og oppositionspartiernes aktiviteter i det danske Folketing sammenlignet med andre parlamenter, og som kan have stor betydning for deres parlamentariske aktiviteter. Eksempelvis kan partidisciplin begrænse politikere i, hvilke aktiviteter de vil gennemføre. Til gengæld kan de have mere frihed til at beslutte, om de ønsker at basere sådanne aktiviteter på mediedækning. Og faktisk blev der afdækket en forbindelse mellem den formodede mediepåvirkning og *andelen* af folketingsaktiviteter, som havde sit udspring i mediedækningen. Analysen afdækkede ydermere, at det primært er oppositionen, som lader medieomtale påvirke deres politiske forslag. Når analysen gennemføres særskilt for regering og opposition, viser det sig, at sidstnævnte påvirkes af deres opfattelse af mediernes formodede indflydelse, mens det ikke var

tilfældet for folketingsmedlemmer fra regeringspartierne (resultaterne ikke vist). Disse resultater illustrerer, hvordan tilpasningen til medielogikken er afhængig af de politiske mål, som politikerne forfølger. Selv når det kommer til at imødekomme formodet medieindflydelse, foretages tilpasningerne i overensstemmelse med folketingsmedlemmernes politiske position.

Selvom folketingsmedlemmerne mente, at tv var det medie, som har størst indflydelse på offentligheden, var det først og fremmest avisernes formodede påvirkning, som førte til flere mediedrevne initiativer. Det viser, at avisernes dagsordenfastsættende rolle stadig er stærk trods nedgangen i læserantallet. Resultatet ligger i forlængelse af tidligere forskning (Vliegenthart og Walgrave, 2011). Det er vigtigt at tage med i betragtning, at dagsordenfastsættelse kun er én dimension, når det handler om tilpasningen af politisk adfærd til medielogikken. Der er muligt, at andre tilpasninger til medielogikken, som eksempelvis strammere styring af pressekontakter eller mere defensive kommunikationsstrategier i interviews eller i forbindelse med personlige skandaler, i højere grad er påvirket af tv's formodede indflydelse. Det bør undersøges i fremtidig forskning.

Der blev ikke afdækket en forbindelse mellem den formodede mediepåvirkning og selvrapporterede initiativer med det formål at komme i kontakt med journalister. Det kan være, at folketingsmedlemmernes kontaktinitiativer ikke er den bedste måde at måle deres motivation for at komme i medierne på, hvilket i givet fald kan forklare, hvorfor vi ikke fandt nogen effekt. Vore resultater strider i al fald imod Cohen o.a. (2008), som fandt, at parlamentarikere, som formodede, at medierne har stor indflydelse, også i højere grad bestræbte sig på at komme i medierne. En anden forklaring kunne være, at det danske Folketings relativt stærke position i forhold til regeringen gør det mindre sandsynligt, at

danske folketingsmedlemmer sammenlignet med parlamentsmedlemmer i andre lande vil tage initiativ til sådanne kontakter, ganske enkelt fordi de på grund af deres institutionelle position får mere medieopmærksomhed (Van Aelst o.a., 2010). Faktisk forholder det sig sådan, at kun et lille mindretal af de danske folketingsmedlemmer tog initiativ til kontakter med journalister det meste af tiden. Det antyder igen, at den formodede mediepåvirknings indflydelse er betinget af den politiske kontekst.

Mens der ikke blev fundet nogen effekt af den formodede mediepåvirkning på de selvreporterede bestræbelser på at komme i medierne, gav folketingsmedlemmer, som så medierne som magtfulde, i højere grad udtryk for en negativ opfattelse af deres kolleger, som de opfattede som dressurheste snarere end som arbejdsheste. På samme måde havde de en negativ vurdering af journalisterne, idet de opfattede det sådan, at journalister gør folk mere mistroiske i forhold til politikere, og at journalister er drevet af et ønske om selv at udøve politisk magt. Den formodede mediemagt synes således at være en vigtig faktor bag den medierelaterede kynismespiral og den gensidige mistillid mellem politikere og medier (Van Dalen o.a., 2011). Den formodede mediemagt påvirker imidlertid ikke alene politikernes holdninger til medierne, men også deres holdninger til andre politikere (Se også Brants o.a., 2010).

Når man fortolker disse resultater, er det nødvendigt at være forsigtig. For det første er denne analyse ligesom en række andre analyser af den formodede medieindflydelse baseret på tværsnitsdata. Det gør det vanskeligt at udelukke muligheden for, at årsagssammenhængen går i omvendt retning. At undersøgelsen viser, at alle politikere forestiller sig, at medierne øver indflydelse, og at dette ikke var betinget af utilfredshed med mediedækningen, giver en vis indikation af, at det er den formodede medieindflydelse, der

giver anledning til et negativt syn på medierne, og ikke omvendt. Imidlertid er det ikke muligt at komme med nogen endelig konklusion på kausalitetens retning på baggrund af vore data. Et andet forhold, som bør mane til forsigtighed i ens konklusioner, er, at analyserne baserer sig på selvrapporeret adfærd. Det forhold, at oppositionspolitikere i højere grad lader deres folketingsaktiviteter tage udgangspunkt i mediedækningen, giver dog en vis støtte til vor målingers validitet. Ikke desto mindre bør fremtidige studier teste validiteten af vore resultater ved at kombinere surveyresultater med andre datakilder, som måler folketingsmedlemmernes adfærd (se Skovsgaard og Van Dalen, 2016 for et eksempel).

Trods disse problemer kan det konkluderes, at den formodede medieindflydelse faktisk spiller en vigtig rolle i medialiseringen af politik. Politikerne formoder, at medierne har en stærk indflydelse på offentligheden. Som en selvopfyldende profeti forstærker denne formodede mediepåvirkning mediernes indflydelse på politik. De folketingsmedlemmer, som formoder at medierne har en stor indflydelse, har et mere kynisk syn på mediernes såvel som andre folketingsmedlemmers adfærd. Formodningen om en stærk medieindflydelse indebærer imidlertid ikke, at politik bliver fuldstændig afhængig af medierne. Den formodede mediepåvirkning relaterer sig primært til negative holdninger til medierne og folketingskolleger, mens indflydelsen på folketingsmedlemmernes egen adfærd synes at være betinget af folketingsmedlemmernes institutionelle position og strukturelle karakteristisk ved det politiske system.

Noter

1. Den gennemsnitlige alder i Folketinget var 46 og blandt respondenterne 44. Det gennemsnitlige antal år i Folketinget var 5,7 for alle folketingsmedlemmer og 5,3 for respondenterne.
2. Eftersom kun en meget lille del af de undersøgte folketingsmedlemmer angav, at de for det meste tog initiativ til kontakt, blev den afhængige va-

riabel dikotomiseret, så dens værdi 1 angiver, at folketingsmedlemmerne altid tager initiativ til kontakten, eller at initiativet tages ligeligt af folketingsmedlemmet og journalister, mens værdi 0 angiver, at journalister for det meste tager initiativet.

Litteratur

- Albæk, E., A. van Dalen, N. Jebril og C.H. de Vreese (2014), *Political journalism in comparative perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berkowitz, D.A. (2009), »Reporters and their sources«, i K. Wahl-Jorgensen og T. Hanitzsch, red., *The handbook of journalism studies*, New York: Routledge, pp. 102-15.
- Brants, K., C. de Vreese, J. Möller og P. Van Praag (2010), »The real spiral of cynicism? Symbiosis and mistrust between politicians and journalists«, *The International Journal of Press/Politics*, 15(1): 25-40.
- Brants, K.L.K. (2000), *Double bind, of de ambivalente relatie tussen politiek en media*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de politieke communicatiewetenschappen aan de Universiteit Leiden op 24 November.
- Bryant, J. og M.B. Oliver, red. (2009), *Media effects: Advances in theory and research*, London: Routledge.
- Clapp, C.L. (1963), *The Congressman: His work as he sees it*, Washington D.C.: Brookings Institute.
- Cohen, J., Y. Tsfati og T. Sheafer (2008), »The Influence of Presumed Media Influence in Politics. Do Politicians' Perceptions of Media Power Matter?«, *Public Opinion Quarterly*, 72(2): 331-44.
- Cook, T.E. (1998), *Governing with the news; the news media as a political institution*, Chicago: University of Chicago Press.
- Davidson, W.P. (1983), »The third-person effect in communication«, *Public Opinion Quarterly*, 47(1): 1-15.
- Davis, A. (2007), »Investigating journalist influences on political issue agendas at Westminster«, *Political Communication*, 24(2): 181-99.
- De Vreese, C.H. (2002), *Framing Europe: Television News and European Integration*, Amsterdam: Ak-sant.
- Elmelund-Præstekær, C., D.N. Hopmann og A.S. Nørgaard (2011), »Does Mediatization Change MP--Media Interaction and MP Attitudes toward

- the Media? Evidence from a Longitudinal Study of Danish MPs», *The International Journal of Press/Politics*, 16(3): 382-403.
- Gans, H.J. (1979), *Deciding what's news*, New York: Pantheon Books.
- Green-Pedersen, C. og R. Stubager (2010), »The political conditionality of mass media influence: When do parties follow mass media attention?«, *British Journal of Political Science*, 40(3): 663-77.
- Gunther, A.C. og J.D. Storey (2003), »The influence of presumed influence«, *Journal of Communication*, 53(2): 199-215.
- Hallin, D.C. og P. Mancini (2004), *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, New York: Cambridge University Press
- Harris, P., D. Fury og A. Lock (2005), »The evolution of a campaign: tracking press coverage and party press releases through the 2001 UK General Election«, *Journal of Public Affairs*, 5(2): 99-111.
- Langbein, L.I. og L. Sigelman (1989), »Show Horses, Work Horses, and Dead Horses«, *American Politics Quarterly*, 17(1): 80-95.
- Maurer, P. (2011), »Explaining perceived media influence in politics« *Publizistik*, 56(1): 27-50.
- Meyer, C.O. (2009), »Does European Union politics become mediatized? The case of the European Commission«, *Journal of European Public Policy*, 16(7): 1047-64.
- Mutz, D.C. (1989), »The influence of perceptions of media influence: Third person effects and the public expression of opinions«, *International Journal of Public Opinion Research*, 1(1): 3-23.
- Newton, K. (2006), »May the weak force be with you: The power of the mass media in modern politics«, *European Journal of Political Research*, 45(2): 209-34.
- Patterson, T.E. og W. Donsbach, W. (1996), »News decisions: Journalists as partisan actors«, *Political communication*, 13(4): 455-68.
- Reese, Stephen D. (1991), »Setting the media's agenda: a power balance perspective«, *Communication Yearbook*, 14: 309-40.
- Reich, Z. (2006), »The process model of news initiative; sources lead first, reporters thereafter«, *Journalism Studies*, 7(4): 497-514.
- Skovsgaard, M. og A. van Dalen (2008), »De nye politiske journalister – fra respektfulde børn til skeptiske voksne«, Troels Mylenberg og Peter Bro, red., *Et løfte til journalistikken*, Odense: University Press of Southern Denmark.
- Skovsgaard, M. og A. van Dalen (2016), »Not just a Face(book) in the Crowd: Candidates' use of Facebook during the Danish 2011 Parliamentary election campaign«, i A. Bruns, G. Enli, E. Skogerbø, A.O. Larsson og C. Christensen, red., *The Routledge Companion to Social Media and Politics*, London: Routledge, pp. 351-63.
- Sparrow, B.H. (1999), *Uncertain guardians; the news media as a political institution*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Strömbäck, J. (2008), »Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics«, *The International Journal of Press/Politics*, 13(3): 228-46.
- Strömbäck, J. (2011), »Mediatization and perceptions of the media's political influence«, *Journalism Studies*, 12(4): 423-39.
- Tal-Or, N., Y. Tsifti og A.C. Gunther (2009), »The Influence of Presumed Influence: origins and implications of the third-person perception«, I R.L. Nabi og M.B. Oliver, red., *The Sage Handbook of Media Processes and Effects*, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 99-112.
- Thesen, G. (2013), »When good news is scarce and bad news is good: Government responsibilities and opposition possibilities in political agenda-setting«, *European Journal of Political Research*, 52(3): 364-389.
- Tsfati, Y.O. og Livio (2008), »Exploring journalists' perceptions of media impact« *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 85(1): 113-130.
- Van Aelst, P. og S. Walgrave (2011), »Minimal or massive? The political agenda – setting power of the mass media according to different methods«, *The International Journal of Press/Politics*, 16(3): 295-313.
- Van Aelst, P., K. Brants, P. van Praag, C. de Vreese, M. Nuytemans og A. Van Dalen (2008), »The fourth estate as superpower? An empirical study of perceptions of media power in Belgium and The Netherlands«, *Journalism Studies*, 9(4): 494-511.
- Van Aelst, P., A. Sehata, og A. van Dalen (2010), »Members of parliament: Equal competitors for media attention? An analysis of personal contacts between MPs and political journalists in five European countries«, *Political Communication*, 27(3): 310-25.
- Van Dalen, A., E. Albaek, og C. de Vreese (2011), »Suspicious minds: Explaining political cynicism among political journalists in Europe«, *European Journal of Communication*, 26(2): 147-62.
- Van Noije, L. (2007), *The democratic deficit closer*

to home, Amsterdam: Free University: Doctoral thesis.

Vliegthart, R. og S. Walgrave (2011), »Content matters: The dynamics of parliamentary questioning in Belgium and Denmark«, *Comparative Political Studies*, 44(8): 1031-59.

Walgrave, S. (2008), »Again, the almighty mass media? The media's political agenda-setting power

according to politicians and journalists in Belgium«, *Political communication*, 25(4): 445-59.

Walgrave, S. og P. van Aelst, (2006), »The contingency of the mass media's political agenda setting power. Towards a preliminary theory«, *Journal of Communication*, 56(1): 88-109.

Wolfsfeld, Gadi (1997), *Media and political conflict: news from the middle east*, Cambridge: University Press.

Virkningsssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse

**Julia Salado-Rasmussen, Ph.d.-stipendiat, jsr@dps.aau.dk og
Thomas Bredgaard, lektor, Ph.d., thomas@dps.aau.dk**
**Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) og Forskningscenter
for Evaluering (FCE), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet¹**

Virkningsssyntese er en ny tilgang og metode til at gennemføre metaanalyser af offentlige indsatser på. Metoden er udviklet af evalueringsforskeren Ray Pawson og er en videreudvikling af »realistisk evaluering«, som i Danmark er kendt under betegnelsen »virkningsevaluering«. Virkningsssyntese er ikke tidligere testet i forhold til evaluering af dansk politik og forvaltning. Vi afprøver i denne artikel virkningsssyntese i forhold til brugen af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelsesindsatsen. Der er generelt evidens for, at virksomhedspraktik virker, men vi mangler systematisk viden om, hvorfor, for hvem og under hvilke omstændigheder. Dette er en afgørende viden for at målrette og effektivisere brugen af virksomhedspraktik. Vi når i artiklen frem til, at virkningsssyntese er et kvalificeret alternativ til kvantitativ metaanalyse og især er frugtbart i forhold til komplekse indsatser på social- og velfærdsområdet.

En ny kvalitativ tilgang til metanalyse

Metaanalyser bliver i stigende omfang brugt til evaluering af offentlige indsatser og politikker (Baadsgaard og Krogstrup, 2016). Det skyldes blandt andet en forventning om, at politisk og administrative beslutninger skal evidensbaseres i den aktuelt bedste og mest sikre viden om, hvad der virker (Pawson, 2006, 2013). Den traditionelle tilgang til metaanalyse er kvantitative metaanalyser. De bedst kendte eksempler på kvantitative metaanalyser herhjemme er Cochrane-reviews,

som anvendes på sundhedsområdet, Campbell-reviews, som anvendes på socialområdet, og Clearinghouse for uddannelsesforskning. På beskæftigelsesområdet, som er vores case i denne artikel, anvendes kvantitative metaanalyser også i stigende omfang, f.eks. i forbindelse med Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) opbygning af en kvantitativ videnbank (www.jobeffekter.dk) og adskillige litteraturstudier for forskellige indsatser og målgrupper (se www.star.dk). STAR anvender sin egen evidensskala, som tager udgangspunkt i »evidenshierarkiet« med randomiserede kontrollerede forsøg i toppen.

Der er mange kritikere af denne form for kvantitativ metaanalyse. Kritikerne fremhæver, at evidensbevægelsen og især randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) ikke indfrier løfterne om at tilvejebringe universel og sikker viden. For det første påpeger kritikerne, at resultaterne af kvantitative effektstudier ofte er indbyrdes modstridende, og dermed vanskelige at akkumulere (Pawson og Tilley, 1997; Pawson, 2006, 2013; Snilstveit, 2012). For det andet fremhæver de, at kvantitativ metaanalyse ikke kan favne komplekse interventioner, og at metoden dermed tilbyder forsimplede løsninger på komplekse problemstillinger (Dahler-Larsen og Krog-

strup, 2003; Dahler-Larsen, 2013; jf. Pawson o.a., 2005). Et sidste kritikpunkt er, at interventioners indhold og gennemførelse bliver en »sort boks«. Det kan dermed ikke besvares, hvorfor og hvordan interventioner virker. Det gør det vanskeligt for politiske beslutningstagere at omsætte evalueringens resultater til praktisk politik og beslutninger.

Virkningsssyntese er en ny kvalitativ tilgang til metaanalyse, som søger at imødekomme den kvantitative metaanalyse svagheder. Metoden er ikke tidligere afprøvet i forhold til beskæftigelsesindsatsen i Danmark og kun i meget begrænset udstrækning i forhold til andre politik- og forvaltningsområder.² Vi begynder med at introducere virkningsssyntese som et alternativ til kvantitativ metaevaluering. Vi beskriver de væsentligste elementer i virkningsssyntese og sammenligner løbende med de mere kendte kvantitative metaanalyser. I afsnittene, der følger, tester vi metoden i forhold til et konkret genstandsfelt, nemlig virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere, for at undersøge, i hvilken udstrækning den er anvendelig i praksis, og hvilke indsigter metoden giver i sammenligning med konventionel kvantitativ metaanalyse.

Hvad er virkningsssyntese?

Virkningsssyntese er som sagt et alternativ til konventionelle kvantitative metaanalyser. I en kvantitativ metaanalyse søger evaluator kausal viden om effekterne af indsatser ved

at sammenfatte resultaterne af studier, der benytter metoder, som rangerer højest i »evidenshierarkiet« (Krogstrup, 2011). Øverst i evidenshierarkiet ligger randomiserede kontrollerede forsøg (f.eks. lodtræknings- og dobbeltblindforsøg) og naturlige eksperimenter (kvasi-eksperimenter). Målet er at dokumentere den selvstændige kausale effekt af en given indsats ved at isolere alle andre mulige forklaringer. Det sker gennem etablering af en deltager- og kontrolgruppe enten ved tilfældig lodtrækning (randomisering) eller statistisk kontrol (kvasi-eksperimenter). Når deltager- og kontrolgruppe er identiske, bortset fra at deltagergruppen har deltaget i eksperimentet/indsatsen, så må den observerede effekt alt andet lige skyldes eksperimentet/indsatsen. Kvantitativ metaanalyse gennemføres ud fra en standardiseret protokol for litteratursøgning. I review-protokollen opstilles kriterier for, hvilke studier der skal inkluderes og ekskluderes i analysen. Der inkluderes kun kvantitative effektstudier, hvor der er etableret en eller anden form for kontrolgruppe, imens andre evalueringsformer og kvalitative metoder ekskluderes på forhånd. Når studierne er udvalgt, skal hvert enkelt studie sammenfattes, og den samlede (gennemsnitlige) effekt kvantificeres. Derefter kan det konkluderes, om indsatsen virker eller ej (Pawson, 2006).

De væsentligste forskelle mellem kvantitativ og kvalitativ metaanalyse er opsummeret

Tabel 1. Forskelle mellem kvantitativ og kvalitativ metaanalyse

	Kvantitativ metaanalyse	Kvalitativ metaanalyse
Forsknings spørgsmål	Virker det?	Hvad virker for hvem, hvordan og under hvilke omstændigheder?
Dataindsamling	Indsamling af kvantitative effektstudier, som lever op til inklusionskriterierne i review-protokollen	Iterativ indsamling af både kvantitative og kvalitative studier, som er relevante i forhold til at opbygge eller teste en programteori
Kvalitetsvurdering	Evidenshierarkiet	Relevans og kvalitet i forhold til programteorien
Dataanalyse	Sammenfatning af enkeltstudier ud fra evidensskala.	Kvalificering og test af antagelser i programteorien.

i tabellen nedenfor. Kvantitativ metaanalyse anvendes i systematiske reviews, mens virkningssyntese er et eksempel på kvalitativ metaanalyse.

Kvantitative metaanalyser er kendetegnet ved, (1) at de undersøger effekten af en given indsats eller intervention, (2) at inklusionskriterierne fastsættes i en review-protokol (3) at de anvender metoder, der er placeret højest i evidenshierarkiet, samt (4) at de tilstræber at kvantificere resultaterne og undersøge målgrupper på baggrund af objektive karakteristika som køn, alder og etnicitet.

I forhold til dette adskiller kvalitativ metaanalyse, f.eks. virkningssyntese, sig på følgende punkter ved, (1) at undersøge hvorfor, hvordan og under hvilke omstændigheder effekter opstår, (2) at gennemføre en iterativ indsamlingsproces, hvor nye søgeord kommer til undervejs, (3) ikke at anerkende evidenshierarkiet, men derimod anvende en multimetodologisk tilgang, samt (4) at undersøge virkningerne af indsatser for forskellige målgrupper, som ikke identificeres statistisk på forhånd, men undersøges eksplorativt i evalueringsprocessen.

Virkningssyntese er udviklet af den engelske evalueringsforsker Ray Pawson i midten af 2000-tallet (Pawson o.a., 2005; Pawson, 2006, 2013) som en videreudvikling af den »realistiske evaluering« (Pawson og Tilley, 1997). Pawson kalder metoden »realistisk syntese« for at fastholde familiariteten med »realistisk evaluering«. Vi har valgt betegnelsen »virkningssyntese« for at minde om relationen til den danske version af realistisk evaluering kaldet virkningsevaluering. I Danmark blev virkningsevaluering introduceret fra 2000'ernes begyndelse (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003; Krogstrup, 2003). Sidenhen er metoden blevet udbredt til mange forskellige politikområder (Bredgaard o.a., 2016).

I en virkningssyntese er målet at undersøge,

hvad der gemmer sig under et gennemsnitligt udfald, idet antagelsen er, at nogle indsatser virker for nogle målgrupper under bestemte omstændigheder, men ikke for andre grupper eller under andre omstændigheder. Konteksten er med andre ord afgørende for effekterne af indsatser. Dermed åbner virkningssyntese indsatsers »sorte boks«, og undersøger, hvorfor og hvordan indsatser virker. Det muliggør desuden anbefalinger om, hvordan interventioner kan ændres og forbedres. Ligesom i virkningsevaluering er det centrale redskab i en virkningssyntese en (eller flere) programteori(er). Programteorier er eksplicite antagelser om, hvad der virker for hvem, og under hvilke omstændigheder. Programteorier benævnes på mange måder i evalueringslitteraturen, f.eks. interventions-teorier (Vedung, 2009), CMO-konfigurationer (Pawson og Tilley, 1997; Pawson, 2013), logiske modeller (Funnell og Rogers, 2011), indsatsteorier (Danmarks Evalueringsinstitut, 2009) eller forandringsteorier (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011; Rambøll, 2010).

Programteorier kan udledes deduktivt eller induktivt (Funnell og Rogers, 2011). Deduktive programteorier opbygges på baggrund af faglig teori og eksisterende litteratur og viden omkring virkningerne af programmer og indsatser på et givent område. Det er den måde, vi anvender programteori på det følgende. Programteorier kan også opbygges induktivt ved i højere grad at tage udgangspunkt i implicite antagelser om indsatsen. Det kan være medarbejdere, ledere eller brugernes antagelser om indsatsens virkninger eller en blanding imellem dem. En programteori kan således bygge på mange forskellige kilder afhængigt af formålet, f.eks. en litteraturgennemgang, observationer, fagligt materiale, en projektbeskrivelse, politiske udmeldinger, et logisk ræsonnement osv. (Dahler-Larsen, 2013: 121; Funnell og Rogers, 2011: 108).

I en virkningssyntese er den primære kilde en litteraturgennemgang. Virkningssyntesens

tager afsæt i den eksisterende litteratur og viden omkring virkningerne af en given indsats. Det er således en deduktiv tilgang, som sikrer, at den eksisterende faglige og teoretiske viden på et givet område bliver bragt i spil i forhold til programteorien.

I Tabel 2 beskrives faserne i en virkningssyntese (Pawson o.a., 2005; Pawson, 2006). Som det fremgår af beskrivelsen, er det ikke en standardiseret metode eller protokol som i kvantitativ metanalyse, men mere en tilgang og et undersøgelsesdesign, som er multimetodologisk, fleksibelt og pluralistisk. Det er derfor ikke muligt på samme måde som i kvantitativ metanalyse at standardisere forskrifter og reproducere tilgangen. Der overlappes

med andre ord en større grad af skøn og refleksivitet til evaluatør.

Spørgsmålet er nu, om disse idealer kan omsættes i praksis og skabe indsigter, der ikke ville fremgå af en konventionel metaanalyse. Vi tester i det følgende virkningssyntese i forhold til et konkret genstandsfelt, nemlig virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Casen er valgt af to grunde: (1) kvantitative effektstudier indikerer, at virksomhedspraktik generelt har en positiv beskæftigelseeffekt for deltagerne, men vi mangler præciseringer af for hvem, hvorfor og under hvilke omstændigheder, (2) en specificeret og evidensbaseret programteori om virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere er nødvendig for

Tabel 2. Faserne i en virkningssyntese

Fase	Formål
Identificer problemstillingen	Afgrænsning af virkningssyntesens problemstilling og genstandsfelt samt interventionens formål og kontekst: <ul style="list-style-type: none"> – Formulering af nøgleteorier, som skal undersøges: Hvad er de grundlæggende (potentielle) teorier, som antages at få indsatsen til at fungere? – Præcisering af formålet med virkningssyntesen, f.eks. at vurdere programteoriens integritet, at bedømme gyldigheden af konkurrerende programteorier, at vurdere programteorien i forskellige kontekster eller vurdere forholdet mellem officielle hensigter og praksis. – Løbende revidering af problemstilling og formål.
Litteratur- og vidensøgning	Søgning efter relevant viden: <ul style="list-style-type: none"> – Baggrundssøgning, løbende fokusering og indsnævring, egentlig søgning efter litteratur til test af delmængde af de udvalgte nøgleteorier og afsluttende søgning, når syntesen er ved at være afsluttet. – Inkluder studier, som er relevante i forhold til programteorien. Ekskluder ikke studier på baggrund af anvendte metoder. Stop søgning, når nye studier ikke bidrager med ny viden (kvalitativ mætning/saturation).
Kvalitetsvurdering og analyse	Anvendelse af multiple metoder og evalueringsmodeller: <ul style="list-style-type: none"> – Studiernes værdi vurderes ud fra, (1) om de kan bidrage til syntesen, (2) er relevante i forhold til programteorien, samt (3) stringente i forhold til test af kausale forbindelser i programteorien – Der anvendes ikke en bestemt skabelon (standard) til dataudtræk, men i højere grad notatteknikker og annoteringer. Analysen er iterativ fremfor lineær.
Syntese, formidling og anbefalinger	Syntese udarbejdes med henblik på at kvalificere og specificere den oprindelige programteori(er): <ul style="list-style-type: none"> – Universel og kontekstafhængig viden er ikke mulig – Formidling af resultater og dialog med interessenter omkring revisioner af den oprindelige programteori.

Kilde: R. Pawson m.fl. (2005).

bedre at målrette og forbedre brugen i praksis. Vi følger faserne i virkningssyntese, som beskrevet ovenfor.

Fase 1. Identificering af problemstillingen

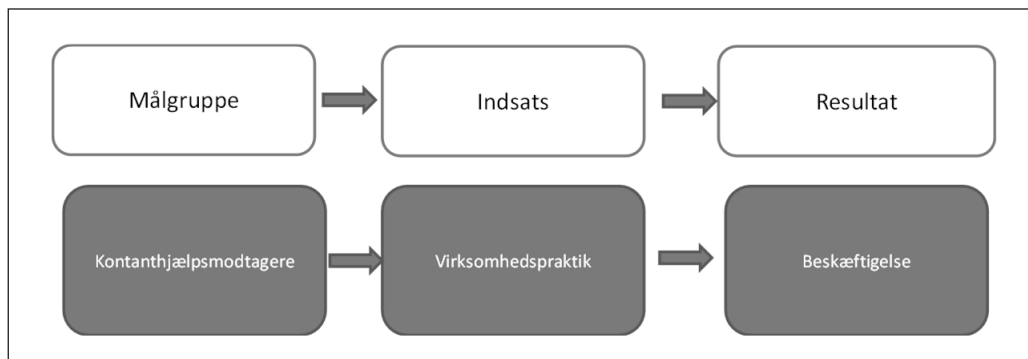
Vi beskriver i det følgende udviklingen i kontanthjælp og virksomhedspraktik. Dernæst formuleres den foreløbige programteori, som undersøges i virkningssyntesen.

Virksomhedspraktik blev indført i beskæftigelseslovgivningen med reformen »Flere i arbejde« fra 2002 og var fra starten rettet mod ledige, som havde vanskeligt ved at opnå ordinær beskæftigelse på arbejdsmarkedet, dvs. personer med problemer ud over ledighed, f.eks. kontanthjælpsmodtagere. Virksomhedspraktik er af kort varighed, typisk mellem 4 og 13 uger, men med mulighed for forlængelse op til 26 uger efter en konkret vurdering. Målgruppen er ledige med behov for afklaring af et beskæftigelsesmål eller mangelfulde faglige, sproglige eller sociale kompetencer, som kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud (LBK nr. 807 af 1. juli 2015, kapitel 11). Det vil sige, ledige med problemer udover ledighed, som ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparete. Selvom praktikken foregår på arbejdspladserne, er deltagerne ikke omfattet af de kollektive overenskomster. Der

udbetales ikke løn under praktikforløbet. Deltageren fortsætter således med den offentlige forsørgelse, som vedkommende havde før virksomhedspraktikken. Der er regler i lovgivningen, som skal forhindre, at personer i virksomhedspraktik fortrænger ordinært ansatte. Der kan dog under virksomhedspraktikken udføres arbejde, der ellers ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde.

Der har det seneste årti været en markant stigning i både antallet af kontanthjælpsmodtagere og i brugen af virksomhedspraktik (STAR, 2016). I perioden fra finanskrisen i 2008 og indtil 2013 var der en vækst i antallet af kontanthjælpsmodtagere fra 152.000 til 217.000 personer. Der er derefter sket et næsten tilsvarende fald, så der i 2015 var 145.000 personer på kontanthjælp. Faldet siden 2013 skyldes imidlertid primært kontanthjælpsreformen, som medførte, at mange unge kontanthjælpsmodtagere blev overflyttet til ydelsen »uddannelseshjælp« i stedet for kontanthjælp. I 2015 deltog knap 43.000 kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik, hvilket omregnet svarede til 7.700 fuldtids-personer. Omkring en tredjedel af deltagerne i virksomhedspraktik kommer i beskæftigelse 12 måneder efter deltagelsen (STAR, 2016). Dette »udslusningsmål« kan imidlertid ikke anvendes til at dokumentere effekten af virk-

Figur 1. Foreløbig programteori for virksomhedspraktik



somhedspraktik, idet vi ikke ved, hvor stor en andel der ville være kommet i beskæftigelse i fravær af virksomhedspraktik (jf. nedenfor, hvor forskellige effektevalueringer på området præsenteres). Med denne viden om virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere kan vi skitsere en foreløbig programteori, som undersøges nærmere i syntesen.

Programteorien er simpel. Den antager, at virksomhedspraktik øger beskæftigelsesgraden for kontanthjælpsmodtagere. Forskningsspørgsmålet for den virkningsyntese, som vi gennemfører i det følgende, er således, om denne antagelse holder stik, og i givet fald, hvorfor og hvordan virksomhedspraktik virker. Vi ønsker altså at undersøge programteoriens integritet samt at specificere og kvalificere den simple programteori.

Fase 2. Litteratur- og vidensøgning

Indledningsvis er der foretaget en systematisk bred søgning på Google Scholar på ordet *virksomhedspraktik*. Det er værd at bemærke, at beskæftigelsesindsatsen er ændret løbende gennem årene – ikke mindst siden kontanthjælpsreformen trådte i kraft 1. januar 2014. Indsatsen er derfor i dag indholdsmæssigt anderledes end tidligere, og de inddragne studier, særligt dem af ældre dato, vil derfor bygge på en beskæftigelsesindsats, der er delvis anderledes end i dag. Af denne grund har vi også fortrinsvis anvendt studier fra 2000'erne og frem til i dag. Derudover er der søgt efter studier om virksomhedspraktik i STAR's vidensbank »jobeffekter.dk« og gennemført en systematisk gennemgang af publikationer fra fem danske forskningsinstitutioner omhandlede virksomhedspraktik. Efterfølgende er søgningen fokuseret og indsnævret gennem sneboldmetoden, hvor vi har brugt referencerne i en tekst til at lede videre efter interessante studier og potentielle mekanismer.

Søgningsprocessen og videnindsamlingen har været iterativ. Vi har således vekselvirket mellem brede søgninger på indsats typer og

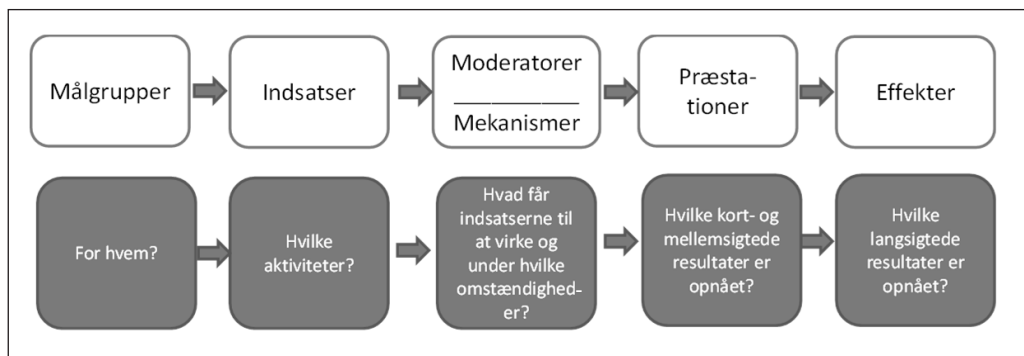
specifikke søgninger efter konkrete mekanismer, som er dukket op undervejs. Eksempelvis dukkede mekanismen »progression« op undervejs i søgningsprocessen. Samtlige tekster blev herefter (gen)læst med progression for øje, uagtet om det blev kaldt fremgang, udvikling eller deslige. Vi har anvendt målrettet sampling efter studier, som kunne belyse programteorien og har således ikke ekskluderet studier på baggrund af anvendte metoder. Mæthedsgraden (saturation) er blevet vurderet løbende i forhold til, om nye studier kunne belyse programteorien yderligere. Litteratursøgningen identificerede over 60 studier. Heraf anvender vi de 20 mest relevante studier. Der er tale om en række eksperimentelle evalueringer (f.eks. effektevalueringer, kontrollerede forsøg, kvasi-eksperimenter, økonometriske modeller og systematiske reviews) og studier, der anvender andre metoder (f.eks. virkningsevaluering, procesevalueringer, implementeringsstudier og progressionsmålinger).

Fase 3. Kvalitetsvurdering og analyse

Den foreløbige programteori (figur 1) er ikke tilstrækkelig, når der skal foretages en virkningssyntese. I en virkningssyntese ønsker man som nævnt ikke blot at undersøge effektspørgsmålet, men ligeledes hvilke mekanismer og moderatorer der skaber effekter. Vi har derfor tilføjet nogle elementer til den foreløbige programteori. En mekanisme er det fænomen, som får indsats til at virke, når de virker. Det er således i vores tilfælde de forhold ved virksomhedspraktik, som får kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet eller i beskæftigelsen. En moderator er en kontekstbetingelse, som enten kan aktivere eller deaktivere mekanismen.

I figuren har vi således for det første tilføjet muligheden for, at der kan eksistere flere målgrupper for indsatsen, og at den virker forskelligt på forskellige delmålgrupper. For det andet understreger vi, at en indsats består af flere forskellige aktiviteter, hvor nogle ak-

Figur 2. Programe teori med undersøgelsesspørgsmål



tiviteter måske virker bedre end andre eller skal indgå i en bestemt sammenhæng for at virke. For det tredje har vi tilføjet begreberne mekanismer og moderatorer for at kunne undersøge, hvorfor og under hvilke omstændigheder indsatserne virker. For det fjerde har vi opdelt resultater i kort- og mellemsigtede resultater (præstationer) og langsigtede resultater (effekter).

Den følgende analyse er struktureret efter tre forskningsspørgsmål: 1) Effekter: Virker virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere? 2) Målgrupper: For hvilke grupper af kontanthjælpsmodtagere virker virksomhedspraktik? (3) Mekanismer og moderatorer: Hvorfor og hvordan virker virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Det første spørgsmål indebærer en gennemgang af den eksisterende litteratur om effekterne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere, imens de næste to spørgsmål forsøger at åbne den »sorte boks« og undersøge, hvorfor og hvordan virksomhedspraktik i givet fald virker.

Effekter af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere

I det følgende sammenfatter vi de væsentligste studier om effekterne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere.

Det Økonomiske Råd (2012) har fundet, at virksomhedspraktik har en positiv beskæftigelseseffekt for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere uanset konjunktursituationen. Virksomhedspraktik forkorter ledighedsforløbene med ca. seks uger i både høj- og lavkonjunktur. (DØRS, 2012: 199ff). Rosholm og Svarer (2011) har tilsvarende fundet, at virksomhedspraktik har en positiv effekt på afgang til beskæftigelse. De fandt ikke signifikante fastlåsningseffekter, men en positiv programeffekt for de fleste ledige (Rosholm og Svarer, 2011).

Graversen (2012) konkluderer på baggrund af en litteraturgennemgang af danske og internationale effektundersøgelser, at der er modstridende viden om effekten af virksomhedspraktik for »udsatte ledige«. De modstridende resultater bygger på et meget begrænset antal studier. Graversen henviser til et studie af Skipper (2010), som ikke fandt en effekt (jf. nedenfor, hvor vi omtaler dette studie nærmere), og to norske studier, der undersøgte effekten af »arbejdspraktik«, som minder om virksomhedspraktik. Det ene norske studie fandt en positiv effekt, mens det andet fandt en insignifikant effekt (Graversen, 2012: 12).

Der er også analyser, som ikke har påvist

en positiv beskæftigelseeffekt af virksomhedspraktik. Den mest omfattende analyse er foretaget af Rigsrevisionen (2010), som ingen effekt fandt af aktivering af ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere i perioden 2006-2009 (Rigsrevisionen, 2010). Undersøgelsen, som er gennemført af Lars Skipper, viste, at den gennemsnitlige selvforsørgelsesgrad for kontanthjælpsmodtagere var under 15 procent tre år efter start (2006-2009). Effekten for en sammenlignelig kontrolgruppe var imidlertid stort set den samme. Den gennemsnitlige effekt blev derfor negativ, idet der var en initial fastholdelseeffekt som følge af deltagelse på omkring 10 procent det første år. Skippers analyse viste, at virksomhedspraktik heller ikke bidrog til at øge deltagernes selvforsørgelsesgrad og fandt bl.a. en signifikant fastholdelseeffekt af virksomhedspraktikken (Skipper, 2010). I modsætning til Det Økonomiske Råd, der finder en positiv effekt af virksomhedspraktik generelt og en negativ fastholdelseeffekt, så medregner Skippers analyse ikke motivationseffekten,⁶ hvilket kan bidrage til at understimere effekten (Rigsrevisionen, 2010: 3).

Arbejdsmarkedsstyrelsen (nu STAR) har desuden gennemført to kontrollerede forsøg for kontanthjælpsmodtagere. Forsøgene undersøgte den samlede effekt af beskæftigelsesindsatser for kontanthjælpsmodtagere, hvilket gør det vanskeligt at isolere effekten af virksomhedspraktik. De to forsøg »*Alle i Gang*« (Rosholm og Svarer, 2009) og »*På rette vej – I job*« (Rambøll, 2013) kunne ikke generelt dokumentere positive beskæftigelseeffekter af forsøgene. Til gengæld er effekten af virksomhedspraktik for voksne kontanthjælpsmodtagere analyseret i en effektanalyse fra Beskæftigelsesministeriets analyseenhed (Beskæftigelsesministeriet, 2015). Analysen viser, at både privat og offentlig virksomhedspraktik medfører, at kontanthjælpsmodtagere i gennemsnit kommer hurtigere i beskæftigelse. Effekten er højest i den private sektor. Analysen viser desuden,

at effekten er størst umiddelbart efter afslutningen af praktikforløbet (efter tre måneder) og derefter aftager (der er ingen signifikant effekt efter et halvt år).

Når gruppen af kontanthjælpsmodtagere opdeles i undergrupper, tyder studierne desuden på, at der er en positiv beskæftigelseeffekt af virksomhedspraktik for indvandrere. Arendt og Pozzoli (2013) har gennemført et litteraturstudie af, hvilke indsatser og redskaber der virker for at få ikke-vestlige indvandrere i beskæftigelse eller uddannelse. Litteraturgennemgangen bygger på danske og internationale kvantitative effektmålinger og finder moderat evidens for positive programeffekter af virksomhedsrettet aktivering udover løntilskud, herunder virksomhedspraktik. Sidstnævnte resultat bygger på to danske og et norsk studie (Arendt og Pozzoli, 2013). Det mest relevante danske studie er gennemført af Heinesen, Husted og Rosholm (2013). Deres analyse bygger på registerdata for kontanthjælpsforløb i perioden 1997-2004 for indvandrere, der kom til Danmark før 1999. Analysen viste, at virksomhedspraktik afkortede ledighedsperioden med ca. 4½ måned for mænd og 3½ måned for kvinder (Heinesen o.a., 2013).

Den eksisterende litteratur om effekterne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere viser således med en enkelt undtagelse, at virksomhedspraktik har en positiv beskæftigelseeffekt. De nyeste studier indikerer, at virksomhedspraktik har en lav, men signifikant, beskæftigelseeffekt både i høj- og lavkonjunktur. For at kvalificere programteorien yderligere afsøger vi mulige forklaringer på hvorfor og hvordan virksomhedspraktik virker.

For hvilke grupper af kontanthjælpsmodtagere virker virksomhedspraktik?

De kvantitative studier, som er refereret ovenfor, præciserer i nogen grad, for hvilke grupper af kontanthjælpsmodtagere virksom-

hedspraktik er mest effektiv. Målgrupperne undersøges på baggrund af objektive karakteristika som køn, alder, etnicitet og ledighedsperiode (se eksempelvis Rosholm og Svarer 2009). Studierne er imidlertid mindre anvendelige, når det handler om at teste antagelserne i programteorien, som ikke omhandler deltagerens objektive karakteristika.

Bredgaard m.fl. (2011) foreslår, at der i brugen af virksomhedspraktik skelnes mellem tre former for målgrupper og former for virksomhedspraktik. (1) *Afklaringspraktik*, som målrettes ledige med behov for afklaring af beskæftigelsesmål. Det kan være ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere uden nævneværdig erhvervs erfaring, som har gavn af at opleve rigtige arbejdspladser og afklare fremtidige beskæftigelses- eller uddannelsesmål. (2) *Træningspraktik* skal anvendes over for ledige med mangelfulde (faglige, sproglige og sociale) kompetencer. Gennem virksomhedspraktikken kan den ledige få afdækket og trænet de mangelfulde kompetencer og opnå arbejds erfaring på rigtige virksomheder. (3) *Rekrutteringspraktik* skal målrettes ledige med mangelfuldt netværk. Det kan eksempelvis være indvandrere eller ikke-arbejdsmarkedsparete ledige. Under praktikken får den ledige og arbejdsgiveren mulighed for at se hinanden an, og der skabes grobund for en efterfølgende fastansættelse eller en ansættelse med løntilskud. Det langsigtede mål med alle tre praktikformer er ordinær beskæftigelse, men der formuleres samtidig målsætninger på kort og mellemlangt sigt (det, som vi betegner »præstationer« i den reviderede programteori), se figur 3. Præstationsmålet på kort og mellemlangt sigt varierer efter, hvilken målgruppe og form for praktik der etableres. Ved afklaringspraktik er præstationsmålet, at borgeren bliver mere afklaret i forhold til et fremtidigt beskæftigelses- eller uddannelsesmål. Ved træningspraktik er præstationsmålet at afdække og træne borgerens mangelfulde kompetencer og opnå konkrete arbejds erfaringer. Det

er kun ved rekrutteringspraktikken, at virksomhedspraktikken på kort sigt forventes at medføre ordinær ansættelse (Bredgaard o.a., 2011: 70-1).

Hvilke mekanismer og moderatører får virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere til at virke?

I det følgende søger vi at identificere de sidste to elementer i den reviderede programteori, nemlig mekanismer og moderatører. Vi har gennemlæst og fortolket den eksisterende litteratur med henblik på at identificere forklaringer på, hvorfor og under hvilke omstændigheder virksomhedspraktik virker for kontanthjælpsmodtagere. Litteratur gennemgangen ledte os frem til tre mekanismer, som får virksomhedspraktik til at virke. De tre mekanismer er ikke en udtømmende liste over forklaringer, men derimod kvalificerede antagelser. Litteratur gennemgangen pegede også på nogle moderatører, der kan aktivere eller deaktivere mekanismerne (disse er markeret med *kursiv skrift* i det efterfølgende).

Mekanisme 1: Match. Det er velkendt blandt jobcentermedarbejdere, især virksomheds- og jobkonsulenter, at en forudsætning for en vellykket virksomhedspraktik er, at der sker en grundig afklaring af den lediges problemer, og at der findes en praktikvirksomhed, som kan rumme disse problematikker. Denne forudsætning, eller rettere mekanisme, genfindes i flere af de gennemgåede studier. Vi kalder mekanismen »match« inspireret af Bredgaard m.fl. (2011). Ifølge Bredgaard m.fl. (2011) skal formålet med praktikken være klart for både den ledige og arbejdsgiveren. Det kræver, at der sker en grundig afklaring af den lediges kompetencer og behov samt af, hvordan virksomheden og jobcenteret kan adressere dem. Forudsætningen for et godt match er således en klar forventningsafstemning mellem de involverede parter (Bredgaard o.a., 2011: 73; Koch-udvalget, 2015: 83, 86).

En forudsætning for matchningen er sagsbehandlernes virksomhedskontakt. Et schweizisk studie af Behncke m.fl. (2007) undersøger betydningen af sagsbehandlernes virksomhedskontakt i forhold til at få de ledige i beskæftigelse og viser, at ledige, som har en sagsbehandler, der har en direkte kontakt til arbejdsgiverne, efterfølgende har en signifikant højere beskæftigelsesfrekvens. Resultaterne understøttes samtidig af et tysk studie af Hofmann m.fl. (2010), som undersøger betydningen af en opnormering af medarbejdere, som har virksomhedskontakt som deres hovedopgave. Undersøgelsen viser, at en forøgelse af jobcentrenes arbejdsgiverkontakt har samme positive effekt som en intensivring af jobcentrets aktive indsats til de ledige.

Ekselinen og Olesen (2010) konkluderer, at den ledige skal være *medkonstruktør* i forløbet, hvis en indsats skal virke. De dårligste resultater ses der, hvor den ledige har følt sig magtesløs og fremmedgjort, og indsatserne er igangsat ud fra jobcentrenes logikker, f.eks. refusion eller manglende relevante tilbud. Det er således afgørende, at sagsbehandleren formår at gøre beskæftigelsesindsatsen relevant for den enkelte. Undersøgelsen peger på to forhold, som understøtter, at den ledige bliver medkonstruktør i indsatsen. For det første, at sagsbehandleren tror på klienten og har tillid til at indsatsen virker og for det andet, at den ledige har et socialt netværk, der kan understøtte aktiveringen. Det er således en væsentlig pointe i undersøgelsen, at det ikke alene er selve indsatstypen, som er afgørende for, om den ledige kommer i beskæftigelse. Det afhænger derimod af måden, indsatsen gennemføres på, og de processer, mekanismer og relationer, der indgår (Eskelinen og Olesen, 2010: 10, 119).

Mekanisme 2: Rigtige arbejdspladser. Det ligger implicit i beskæftigelsesministeriets tænkning omkring den »virksomhedsrettede indsats«, at denne virker bedre end kommunale afklarings- og vejledingsforløb, fordi det

foregår på »rigtige arbejdspladser«. Dermed etableres kontakt mellem arbejdssøgende og arbejdsgiver og sandsynligheden for efterfølgende fastansættelse øges (Koch-udvalget, 2015: kapitel 4).

Arbejde på »rigtige arbejdspladser« giver de ledige indblik i de forventninger og krav, der stilles på arbejdsmarkedet, samt oplevelsen af at være del af et kollegialt fællesskab (Bredgaard o.a., 2011; Henriksen, 2010: 34). Derudover peges der på nogle kontekstuelle forhold, som har betydning for, om mekanismerne bliver aktiveret. Eksempelvis om der er *udsigt til ansættelse* og i den forbindelse, om der er et rimeligt forhold mellem ordinært ansatte og praktikanter. Dette kan netop være en forklaring på, at det hidtil har været vanskeligt at finde positive beskæftigelseseffekter af offentlige løntilskud, idet der indtil nylig var kvoteordninger i offentlige institutioner og manglende udsigt til fastansættelse (Bredgaard o.a., 2011: 72).

Koch-udvalget peger også på betydningen af, at virksomhedspraktik foregår på virksomheder i modsætning til lukkede kommunale projektmiljøer (Koch-udvalget, 2015). Hvis arbejdsgiveren har et rekrutteringsbehov, og der er et godt match med praktikanten, er der i modsætning til kommunale projekter udsigt til fastansættelse eller etablering af løntilskudsstilling. Derudover påpeger Koch-udvalget (2015), at de ledige motiveres af at udføre *reelle arbejdsopgaver*, som virksomhederne har behov for at få løst. Desuden er det væsentligt, at de ledige kan se meningen med indsatsen, altså hvad de får ud af at deltage i indsatsen på kort og lang sigt. Udfordringen er, at de ledige demotiveres, hvis de oplever, at de gentagne gange kommer i virksomhedsrettede indsatser, uden at de oplever, at det fører dem tættere på job eller uddannelse. Desuden svækkes de lediges motivation, når de føler sig som »gratis arbejdskraft« (Koch-udvalget, 2015: 83, 85). DAMVAD (2015: 39) finder, at 85 pct. af jobcentermedarbej-

derne vurderer, at konkrete og reelle arbejdsopgaver i meget høj eller høj grad styrker de lediges motivation. En svensk studie af Sianesi (2008) finder ligeledes, at indsatser, som foregår på rigtige arbejdspladser, har størst effekt, samt at det er essentielt, at de ledige udfører opgaver, som minder om rigtige arbejdsopgaver.

Mekanisme 3: Progression. Flere af studierne peger på betydningen af progression undervejs i virksomhedspraktikken. Særligt i de tilfælde, hvor virksomhedspraktik ikke umiddelbart medfører fastansættelse, er det afgørende for virkningen, at der sker en progression undervejs i forløbet, da deltageren ellers kan blive demotiveret (Bredgaard o.a., 2011; Koch-udvalget, 2015: 83, 85). Bredgaard m.fl. (2011) finder, at mentorstøtte, opfølgning og tilbagemeldinger fra arbejdspladserne er betingelser for at sikre oplevelsen af progression. Progression kan være en udvikling i personlige, sociale og faglige kvalifikationer eller en forbedring i fysisk og psykisk helbred. Disse faktorer er ofte barrierer for beskæftigelse og for deltagelse i aktive beskæftigelsesindsatser. Det kan derfor have en selvforstærkende virkning, hvis borgeren oplever progression i forløbet ved, at vedkommende er kommet tættere på det ordinære arbejdsmarked gennem opnåelse af nye faglige, sociale og personlige kvalifikationer. DAMVAD (2015) finder ligeledes, at tydelig kommunikation om progression og formålet med virksomhedspraktikken øger deltagernes motivation. Således vurderer 82 pct. af jobcentermedarbejderne, at det i meget høj grad eller høj grad er afgørende, at der arbejdes med delmål og progression under virksomhedsforløbet (DAMVAD, 2015: 67). Synliggørelsen af delmål og progression er særligt vigtigt for gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, som ofte har lange udsigter til selvforsørgelse (Weibel og Madsen, 2012: 96). Det er derfor en fordel, hvis der tilknyttes en *mentor*, som kan sikre løbende opfølgning, og som kan

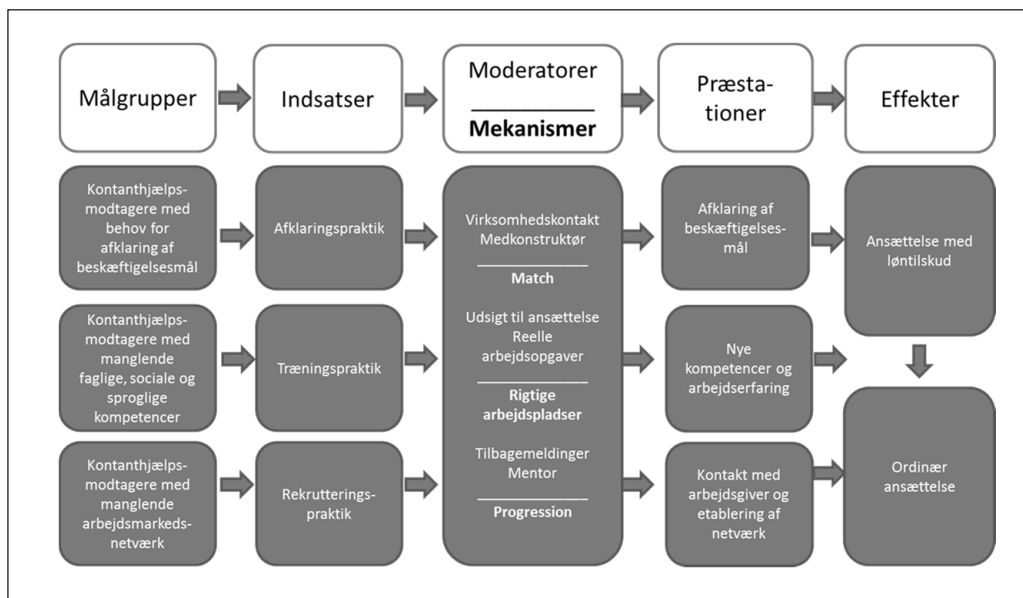
være bindeled mellem jobcenteret, virksomheden og deltageren. *Tilbagemeldinger* fra arbejdspladsen til jobcenteret om borgernes progression kan således medvirke til at gøre virksomhedspraktikken mere meningsfuld for praktikanten (Bredgaard o.a., 2011: 74).

Fase 4. Syntese og programteori

Vi kan nu på dette grundlag formulere en revideret programteori for virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Selve programteorien er formuleret som et rutediagram, der specificerer indsatsens målgrupper, aktiviteter, mekanismer og moderatører, præstationer og effekter (figur 3). Den oprindelige programteori (figur 1) er således blevet kvalificeret med en konstatering af, at der er forskellige målgrupper for virksomhedspraktik, forskellige typer af virksomhedspraktik, identificering af mekanismer og moderatører samt konkretisering af kort- og mellemsigtede resultater (præstationer).

Den reviderede programteori specificerer de oprindelige antagelser omkring virkningerne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Programteorien bygger på evidens for, at virksomhedspraktik generelt har en positiv beskæftigelseseffekt for kontanthjælpsmodtagere. Den specificerer desuden mere detaljerede antagelser om for hvem, hvorfor og under hvilke omstændigheder virksomhedspraktik er mest virkningsfuldt. Som det er anskueliggjort i litteraturgengangen, er nogle af disse specificerede antagelser velunderbygget i den eksisterende litteratur, mens andre antagelser indtil videre er at betragte som kvalificerede hypoteser. Den reviderede programteori giver således også anledning til at rejse nye undersøgelses-spørgsmål omkring virkningerne af virksomhedspraktik og teste dem empirisk. Et væsentligt spørgsmål er, i hvilken udstrækning programteorien kan implementeres i praksis. Det er velkendt, at der er betydelige variationer i kommunernes implementering af den aktive beskæftigelsesindsats (Bredgaard o.a.,

Figur 3. Revideret programteori for virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere



2011; Larsen, 2009; Stigaard o.a., 2006; Weibel og Madsen, 2012), og at såvel jobcentre som sagsbehandlere anvender forskellige metoder og tilgange i praksis (Henriksen, 2010; Hohnen o.a., 2007).⁷ I evalueringen af den reviderede programteori er det derfor væsentligt at skelne imellem teorifejl og implementeringsfejl (Bredgaard o.a., 2016; Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003) og samtidig teste, om nogle tilgange og metoder er mere virksomme end andre.

Virkningssynteser bidrager til en faglig kvalificering af offentlige indsatser

Virkningssyntese er en ny tilgang til at gennemføre en systematisk metaanalyse af, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Virkningssyntese udspringer af virkningsevaluering, nærmere bestemt den »realistiske evaluering« og »realistisk syntese«. I forhold til konventionelle statistiske metaanalyser har virkningssyntese nogle potentielle fordele: (1) virkningssyntese un-

dersøger ikke blot, om en given indsats virker, men også hvorfor og hvordan indsatser virker, (2) virkningssyntese anvender programteorier som redskab til at explicitere og teste antagelser om indsatser virkninger, (3) virkningssyntese accepterer ikke evidenshierarkiet og frasorterer således ikke bestemte (kvalitative) studier og metoder på forhånd, og (4) virkningssyntese er derfor særligt anvendelig i forhold til komplekse interventioner og problemer, hvor randomisering ikke er mulig eller ønskelig.

Vi har anvendt virkningssyntese i forhold til brugen af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelsesindsatsen. Der er efterhånden en del effektevalueringer og studier, som påviser, at virksomhedspraktik øger selvforsørgelses- og beskæftigelsesgraden for kontanthjælpsmodtagere sammenlignet med en kontrolgruppe af ikke-deltagere. Der mangler imidlertid systematisk og explicit viden omkring, hvorfor og hvordan

virksomhedspraktik virker for kontanthjælpsmodtagere. Vi peger i artiklen på tre mekanismer som mulige forklaringer på virkningerne af virksomhedspraktik: (1) »matchet« mellem kontanthjælpsmodtager, jobcenter og virksomhed, (2) at virksomhedspraktik foregår på »rigtige arbejdspladser«, og (3) at deltagerne oplever »progression« i kompetencer og kvalifikationer undervejs i virksomhedspraktikken. Vi har samtidig peget på forskellige delmålgrupper af kontanthjælpsmodtagere, for hvem virksomhedspraktik kan forventes at være et virksomt redskab, og forskellige typer af virksomhedspraktik, hvilket kan medvirke til en mere målrettet og effektiv brug af virksomhedspraktik fremover.

Den reviderede programteori kan anvendes til forskellige formål. For det første som et redskab til at forbedre planlægningen af indsatser. En forholdsvis simpel grafisk fremstilling af programteorier er velegnet til at visualisere formålet med nye eller igangværende indsatser samt interessenterens antagelser om, hvorfor og hvordan indsatserne forventes at virke. Den grafiske fremstilling kan således sammen med en mere uddybet beskrivelse af programteorien anvendes til at synliggøre den ofte tavse faglige praksisviden og erfaring, som programmedarbejdere har om, hvorfor og hvordan indsatser virker og for hvem. Programteorien kan for det andet anvendes som styringsredskab. Den medvirker til at skærpe antagelser om, hvorfor og hvordan indsatsen forventes at virke, og flytter fokus fra, hvordan igangværende aktiviteter faktisk implementeres, til, hvordan de burde implementeres. Programteorier viser, hvad der er væsentligt ved en given indsats eller intervention, og kan anvendes til at finde indikatorer og indsamle data om progression frem mod slutmålet. Endelig kan programteorier anvendes som evalueringsredskab til at teste eksplicite hypoteser om, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Det er dermed en alternativ tilgang til at op-

bygge evidensbaseret viden om virkningerne af offentlige indsatser.

En større brug af virkningssyntese i offentlig politik og forvaltning vil bidrage til en mere kvalificeret dialog omkring, hvilke mekanismer og moderatorer der skaber effekter, og dermed en faglig kvalificering af offentlige politikker og indsatser. Det vil samtidig åbne op for en langt større inddragelse af praktikere og borgere end traditionelle effektevalueringer. Det er således et velegnet alternativ på komplekse og dynamiske politikområder, hvor traditionelle kvantitative metaanalyser og evidenshierarkier ofte kommer til kort.

Noter

1. Tak til reviewerne for gode og konstruktive kommentarer.
2. Den realistiske syntese er omtalt i en artikel af Christina S. Hoxer og Steffen B. Nielsen i Dansk Evalueringsråds nyhedsbrev *Evalueringssynet* (Hoxer og Nielsen, 2013). Hoxer og Nielsen anvendte metoden i forbindelse med en metaevaluering af kommunale projekter vedrørende børns overvægt. Projektet blev evalueret af Rambøll Management. Rambøll Management har desuden gennemført tre litteraturstudier som realistiske synteser for Socialstyrelsen omkring eksisterende viden og evidens på forebyggelsesområdet for henholdsvis ældre (2012), familier med børn med handicap (2015) og socialt udsatte børn og unge (2016). Pawson vurderer i sin seneste bog (Pawson, 2013), at der internationalt siden metoden blev lanceret omkring midten af 2000-tallet er gennemført omkring et dusin realistiske synteser.
3. Der er krav om, at der skal være et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte uden tilskud og antallet af personer i virksomhedspraktik. Hvis virksomhedspraktikken har en varighed over 13 uger skal etableringen desuden drøftes mellem virksomheden og repræsentanter for de ansatte. Virksomhedspraktik må heller ikke være konkurrenceforvridende. Der kan f.eks. ikke tilbydes virksomhedspraktik til en person i den virksomhed, personen senest har været ansat i (Beskæftigelsesministeriet, 2015: kapitel 11).
4. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA), Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), Det

Økonomiske Råd (DORS), ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og Rigsrevisionen.

5. Mekanismer er ofte skjulte og det kræver derfor løbende fortolkninger og revisioner at finde ind til mekanismerne bag indsatser (Pawson og Tilley, 1997; Pawson, 2006, 2013). Mekanismer skaber ikke automatisk effekter, det afhænger af den pågældende kontekst. De færreste studier af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere anvender begreberne mekanismer og kontekst. Der har således været en oversættelsesproces, hvor vi har kategoriseret forhold som overordnet »får indsatser til at virke« som mekanismer og forhold som »aktiverer eller deaktiverer« mekanismer som kontekst. Det er ofte vanskeligt i praksis at afgrænse, hvilke af de mange forhold i programmers kontekst, som øver afgørende indflydelse på mekanismerne. Til det formål har Dahler-Larsen (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003: 102) introduceret begrebet moderator (Dahler-Larsen, 2001). Moderatorer er forhold som kausalt regulerer et andet kausalforholds styrke og retning (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003: 103). Inden for metodologien kaldes dette en »modererende« variabel.
6. Udsigten til at skulle deltage i aktivering kan tilskynde de ledige til at finde beskæftigelse hurtigere, end hvis de ikke skulle i aktivering. Denne effekt kaldes motivationseffekten (Jensen, 2014: 43).
7. Implementeringen afhænger af forhold som f.eks. jobcentrenes geografiske placering og sagsbehandlerens overblik over tilbud, sagsantal og kommunikation med virksomhedskonsulenter (Weibel og Madsen, 2012).

Referencer

- Arbejdsmarkedsstyrelsen, Beskæftigelsesregion Midtjylland, Mploy og Horsens Kommune (2011), *Kogebog i forandringsteori*.
- Arendt, Jacob Nielsen og Dario Pozzoli (2013), *Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*, København: KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Behncke, Stefanie, Markus Frölich og Michael Lechner (2007), »Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?«, *IZA Discussion Paper No. 3005*.
- Beskæftigelsesministeriet (2015), *Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, LBK nr. 807: kapitel 11.
- Bredgaard, Thomas, Hans Henrik Jørgensen, Rasmus Madsen, Maria Rye Dahl og Charlotte Hansen (2011), *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.
- Bredgaard, Thomas, Julia Salado-Rasmussen og Stella Mia Sieling-Monas (2016), »Virkningsevaluering« i Thomas Bredgaard red., *Evaluering af offentlig politik og administration*, København: Hans Reitzels Forlag, s. 331-66.
- Baadsgaard, Kelvin og Hanne Kathrine Krogstrup (2016), »Metaanalyser og evidens« i Thomas Bredgaard red., *Evaluering af offentlig politik og administration*, København: Hans Reitzels Forlag, s. 69-94.
- Dahler-Larsen, Peter (2001), »From Programme Theory to Constructivism: On Tragic, Magic and Competing Programmes«, *Evaluation*, 7(3): 331-49.
- Dahler-Larsen, Peter (2013), *Evaluering af projekter – og andre ting, som ikke er ting*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (2003), *Nye veje i evaluering – håndbog i tre evalueringsmodeller*, København: Hans Reitzels Forlag.
- DAMVAD (2015), *Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere*.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2009), *Byg bro mellem aktiviteter og resultater – Introduktion til indsatsteori som værktøj til kvalificering af erhvervsskolernes handlingsplaner for øget gennemførelse*.
- De Økonomiske Råd (2012), *Dansk Økonomi, Efterår 2012, Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*.
- Eskelinen, Leena og Søren Peter Olesen (2010), *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*, København: AKF, Anvendt KommunalForskning.
- Funnell, Sue C. og Patricia J. Rogers (2011), *Purposeful Program Theory – Effective use of theories of change and logic models*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Graversen, Brian Krogh (2012), *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige – En litteraturoversigt*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Heinesen, Eskil, Leif Husted og Michael Rosholm (2013), »The Effects of Active Labour Market

- Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark», *IZA Journal of Migration*, 2:15.
- Henriksen, Annemette Coop (2010), *Veje til beskæftigelse – En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hofmann, Barbara, Gerhard Krug, Frank Sowa, Stefan Theuer og Katja Wolf (2010), »Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler«, *IAB Kurzbbericht*, 9/2010.
- Hohnen, Pernille, Marie Dam Mortensøn og Caroline Klitgaard (2007), *Den korteste vej til arbejdsmarkedet – En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hoxer, Christina Stentoft og Steffen Bohni Nielsen (2013), »Hvor realistisk er realistisk syntese?« Dansk EvalueringsSelskab, *Evalueringsnyt*, nr. 29 maj.
- Jensen, Bent (2014), *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp? En oversigt over publiceret forskning om kontanthjælpsmodtagere i perioden 2007-14*, København: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.
- Koch-udvalget (2015), *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*, Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- Krogstrup, Hanne Kathrine (2003), *Evalueringsmodeller: Evaluering på det sociale område*, Århus: Systime Academic.
- Krogstrup, Hanne Kathrine (2011), *Kampen om evidens: Resultatmåling, effektevaluering og evidens*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, Flemming (2009), *Kommunal beskæftigelsespolitik: Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*, København: Frydenlund Academic.
- Pawson, Ray (2006), *Evidence-Based Policy, A Realist Perspective*, London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, Ray (2013), *The Science of Evaluation, A Realist Manifesto*, London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, Ray og Nick Tilley (1997), *Realistic Evaluation*, London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, Ray, Trisha Greenhalgh, GillHarvey og Kieran Walshe (2005), »Realist review – a new method of systematic review designed for complex policy interventions«, *Journal of Health Services Research & Policy*, 10 Suppl 1: 21-34.
- Rambøll (2010), *Manual til udarbejdelse af forandringssteori – workshops i jobcentrene*.
- Rambøll (2013), *Evaluering af På rette vej – i job*.
- Rigsrevisionen (2010), *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*.
- Rosholm, Michael og Michael Svarer (2009), *Kvantitativ evaluering af Alle i gang*.
- Rosholm, Michael og Michael Svarer (2011), *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*.
- Sianesi, Barbara (2008), »Differential effects of active labour market programs for the unemployed«, *Labour Economics*, 15: 370-99.
- Skipper, Lars (2010), *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*, København: AKF, Anvendt KommunalForskning.
- Snilstveit, Birte (2012), »Systematic reviews: From »bare bones« reviews to policy relevance«, *Journal of Development Effectiveness*, 4(3): 388-408.
- Stigaard, Mads V., Mette Fjord Sørensen, Søren C. Winter, Nina Friisberg og Annemette C. Henriksen (2006), *Kommunernes beskæftigelsesindsats*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2016), *Jobindsats – Data om arbejdsmarkedet*, hentet 7. Juli 2016, fra <http://www.jobindsats.dk/>.
- Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning* (3. udg.), Lund: Studentlitteratur AB.
- Weibel, Kristina og Mikkel Bo Madsen (2012), *Delt viden – Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Uforklarlige forskelle? Budgetinstitutioner og de offentlige finanser i Danmark og Sverige efter finanskrisen

Filip Brodthagen, kandidatstuderende, dxq423@alumni.ku.dk,
Martin Mardorf, kandidatstuderende, jlz870@alumni.ku.dk og
Lasse Aaskoven, Ph.d.-studerende, lasse.aaskoven@ifs.ku.dk,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Hvorfor havde den internationale finanskrisen i 2008 væsentligt forskellige indvirkninger på offentlige finanser i Sverige i forhold til i Danmark? På baggrund af en sammenligning af Danmarks og Sveriges finanspolitiske institutioner undersøger denne artikel, hvorvidt forklaringen på forskellene skal findes i landenes budgetinstitutioner, hvor Sverige havde en mere centraliseret budgetprocedure end Danmark indtil indførelsen af den danske budgetlov i 2012. Grundet forskelle i konjunkturudvikling og ændring af dansk skattepraksis er det vanskeligt entydigt at vurdere, hvorvidt forskellen mellem Danmark og Sveriges finanspolitiske performance efter finanskrisen lå i forskellige budgetprocedurer. Dog kan den centraliserede svenske budgetprocedure have været delvis medvirkende til en bedre performance i Sverige. På det kommunale niveau synes de budgetinstitutionelle forskelle mellem Danmark og Sverige imidlertid at kunne forklare en stor del af udviklingen i andelen af kommuner med budgetoverskridelser i de to lande.

De markante forskelle i offentlige finanser efter finanskrisen

I kølvandet på den globale finansielle krise, der for alvor gjorde sit indtog i 2008, oplevede Danmark flere år med store underskud på de offentlige budgetter.¹ I modsætning hertil formåede Sverige at imødegå de økonomiske følger af den finansielle krise med forholdsvis balancerede statsbudgetter, hvorfor

Sverige typisk betegnes som et finanspolitisk foregangsland (Bergman, 2011; Hallerberg, 2011: 132-3). Spørgsmålet er derfor, hvad der ligger til grund for den forskelligartede reaktion på den finansielle krise i Sverige og Danmark? En væsentlig faktor til at besvare dette spørgsmål er landenes specifikke politiske prioriteringer, såsom fremrykning af pensionsbeskatningen i Danmark samt afhjælpning af arbejdsløsheden i Sverige. Centralt for indeværende artikel er, at indretningen af de to landes budgetinstitutioner bør tages i betragtning. Særlig interessant er det derfor, at Danmark i 2012 vedtog den såkaldte budgetlov, som med inspiration fra Sverige ændrede de danske budgetinstitutioner.

Med udgangspunkt i det teoretiske perspektiv på offentlige finanser, der kaldes *common-pool-tilgangen* samt BNP-udviklingernes og den generelle konjunktursituations indflydelse på de to landes offentlige finanser, vil vi sammenligne Danmarks og Sveriges budgetinstitutioner før, under og efter krisen og kigge på perspektiverne fremadrettet for landenes budgetinstitutioner. Vi ser budgetinstitutioner som de regler, procedurer og strukturer, der omhandler statsbudgettet. Danmark og Sverige er to spændende cases at

arbejde med, da de ligner hinanden på en lang række institutionelle parametre. Krisens divergerende økonomiske konsekvenser for de to lande gør det således interessant at dykke ned i Sveriges og Danmarks budgetinstitutioner for at undersøge betydningen af disse for landenes budgetunderskud eller budgetbalancer, særligt i lyset af den ændrede danske budgetprocedure efter budgetloven. En anden sammenligning af Danmark og Sverige, der dog har fokus på niveau af finanspolitisk cyklicitet, kan findes hos Bergman (2015).

Vi vil først beskrive vores teoretiske tilgang til studiet af offentlige finansers politik. Dernæst følger en beskrivelse af Danmarks og Sveriges budgetinstitutioner forud for krisen med fokus på niveau af budgetcentralisering, det subnationale styringsniveau og finanspolitisk transparens. Dette leder videre til et komparativt casestudie af de to landes budgetinstitutioner og deres eventuelle betydning for den divergerende finanspolitik i Danmark og Sverige. Til sidst vil vi diskutere budgetprocedurers relation til finanspolitisk transparens med henblik på en vurdering af danske og svenske budgetinstitutioners fremtidige virke. På baggrund heraf vil vi konkludere.

Common-pool tilgangen til offentlige finanser

Dette afsnit behandler kort det teoretiske perspektiv, vi vil anvende til at analysere og sammenligne Danmark og Sveriges offentlige finanser i regi af deres budgetinstitutioner. Det teoretiske perspektiv tager udgangspunkt i den såkaldte *common-pool* tilgang til offentlige finanser og eksisterende forskning om finanspolitisk decentralisering, budgetinstitutioner og finanspolitisk transparens' effekt på offentlige finanser.

Analysen af dansk og svensk finanspolitik tager udgangspunkt i, hvad der ofte er blevet benævnt som *common-pool-tilgangen* til offentlige finanser. Common-pool-tilgangen går grundlæggende ud på at anskue offent-

lige finanser som en *common-pool ressource*, altså en ressource som er begrænset, men som alle som udgangspunkt har adgang til at forbruge. Common-pool tilgangen i forhold til offentlige finanser er således at anskue ressourceproblemet i regi af, at de offentlige udgifter er skattefinansierede, og omkostningerne derved er båret af den store gruppe af skatteydere, mens specifikke interessenter har fordele af de enkelte offentlige udgiftsposter. Omkostningen ved den enkelte udgiftspost kan således *eksternaliseres*. Dette spiller over på den politiske beslutningsproces om offentlige finanser, hvor politikere ikke *internaliserer* omkostningen ved den enkelte udgiftspost, hvilket resulterer i overtræk på de offentlige udgifter og i sidste ende budgetskud og øget statsunderskud og statsgæld (Velasco, 2000). Denne dynamik øges, jo flere beslutningstagere, herunder politiske partier, der indgår i udgiftsbeslutningsprocessen, og jo større præferenceforskelle der er imellem disse (Wehner, 2010).

Foruden denne finanspolitiske dynamik på nationalt niveau vil vi i artiklen have et særligt fokus på det kommunale niveau med indsigter fra litteraturen om finanspolitisk decentralisering. Det er særlig relevant i Danmarks og Sveriges tilfælde, idet kommunernes udgifter udgør knap halvdelen af de samlede offentlige udgifter i begge lande (Nielsen og Rasmussen, 2012: 77-8; Finansdepartementet, 2013: 626). Finanspolitisk decentralisering kan give anledning til et såkaldt *moral hazard-problem* i finanspolitisk regi, da subnationale enheder kan blive fristede til at føre en uholdbar finanspolitik med håb om redning fra centralregeringen (Rodden, 2002). Såfremt alle decentrale aktører tænker sådan, vil det gøre common-pool-problemet endnu større og dermed have store implikationer for offentlige underskud (Hallerberg o.a., 2009: 68-70). Derfor er dette niveaus udgifter i høj grad bundet op på gældende aftaler og regler mellem det nationale og subnationale niveau om blandt andet gældsstiftelse, låne-

muligheder og tilskud fra centralregeringen samt, hvorvidt overvejende regelstyring gør sig gældende på decentralt niveau (Kelemen og Teo, 2014).

Centralisering af budgetprocedurer som løsning på common-pool problemet?

En større akademisk litteratur peger på, at visse typer budgetprocedurer kan medføre mindre tendens til offentligt underskud. En tidlig litteraturgennemgang kan findes i Alesina og Perotti (1996). Det bagvedliggende argument er, at centralisering af budgetproceduren i modsætning til en fragmenteret proces medfører, at politikerne internaliserer en større del af de offentlige udgifter og indtægter, når de træffer beslutningerne (Hallerberg o.a., 2009: 24). Centraliserede budgetprocedurer kan således afhjælpe common-pool problemet ift. offentlige finanser.

I et større studie af budgetprocedurerne i europæiske lande introducerer forskerne Mark Hallerberg, Rolf Strauch og Jürgen von Hagen to typer af centralisering af budgetproceduren, der potentielt kan løse common-pool-ressourceproblemet, henholdsvis delegationscentralisering og kontraktcentralisering (Hallerberg o.a., 2009: 5). Ved delegationscentralisering er magten over budgetproceduren delegeret til én central minister, typisk finansministeren, som indtager en dominerende rolle både i kabinettet, den parlamentariske fase af vedtagelsen af budgettet og i budgettets implementeringsfase. Finansministeren fungerer som budgetvogter indadtil i regeringen, og parlamentet har ringe mulighed for at ændre i budgettet. Budgetproceduren er således karakteriseret ved top-down-budgettering og ringe muligheder for administrativt og politisk at ændre det oprindelige budgetforslag.

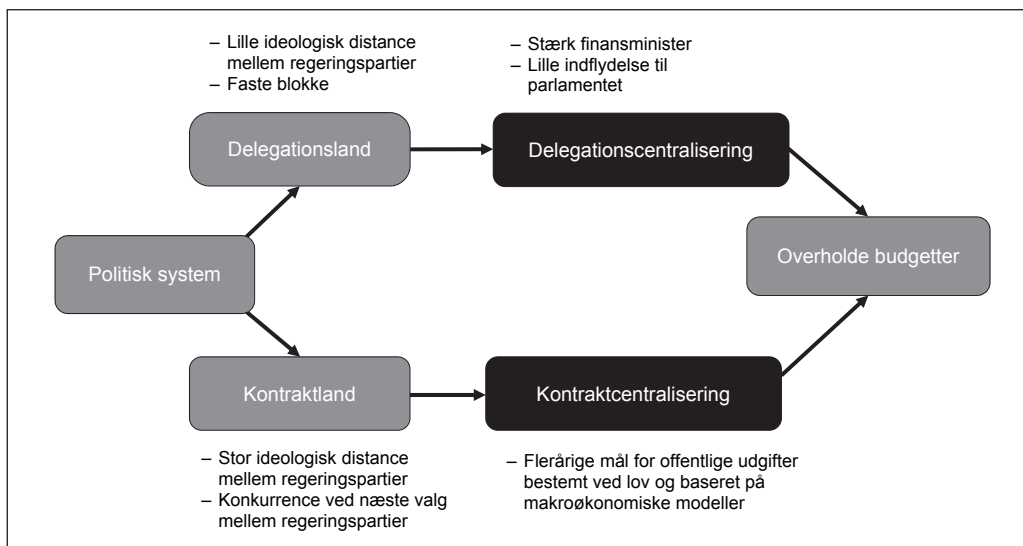
Kontraktcentralisering går ud på, at regering og/eller parlamentet aftaler såkaldte finanspolitiske kontrakter, der sætter mål for stigning i offentlige udgifter over en årrække.

Centraliseringsniveauet stiger, jo mere bindende disse aftaler er, jo længere en årrække aftalerne gælder for, og hvis aftalerne er baseret på faste, makroøkonomiske modeller (Hallerberg o.a., 2009: 58-62). På denne måde er rammerne for den samlede offentlige finanspolitik aftalt på forhånd, hvilket hæmmer common-pool-dynamikken i forbindelse med politiske forhandlinger både internt i regeringen og i forbindelse med eventuelle budgetforhandlinger med støttepartier eller opposition. Selvom kontraktcentralisering således ikke nødvendigvis indebærer en streng top-down-budgettering, sætter de vedtagne kontrakter rammer for de politiske forhandlinger om offentlige udgifter og indtægter. Disse finanspolitiske kontrakter kan både være interne aftaler mellem regeringskoalitioner eller hæves helt op på lovniveau og vil generelt være mere effektive til at sikre finanspolitisk styring, når de er mere bindende. Finansministeren har fortsat en central rolle i kontraktcentralisering, men mere som en vogter af de finanspolitiske kontrakter end en strengt hierarkisk styringsaktør (Hallerberg o.a., 2009: 12-75). Budgetcentraliserings effektivitet afhænger af landets politiske karakteristika. Delegationscentralisering passer i lande med faste blokke og lille ideologisk afstand mellem partierne i regering, hvorimod kontraktcentralisering fungerer i lande med flere partier i regeringen, større ideologisk afstand internt i regeringen og en forøget risiko for, at eventuelle koalitionspartier skal i valgkamp imod hinanden (Hallerberg et o.a., 2009: 5-7). Danmark og Sverige beskrives af Hallerberg, Strauch og von Hagen som typiske kontraktlande, hvor finanspolitisk styring bør foretages ved stærke finanspolitiske kontrakter (Hallerberg o.a., 2009: 72). Figur 1 illustrerer centraliseringsdynamikken i regi af common-pool-tilgag.

Finanspolitisk transparens

For at budgetinstitutionerne skal virke efter hensigt, er det desuden vigtigt, at de offentlige finanser er transparente, forstået som at

Figur 1: Centralisering af budgetprocedurer



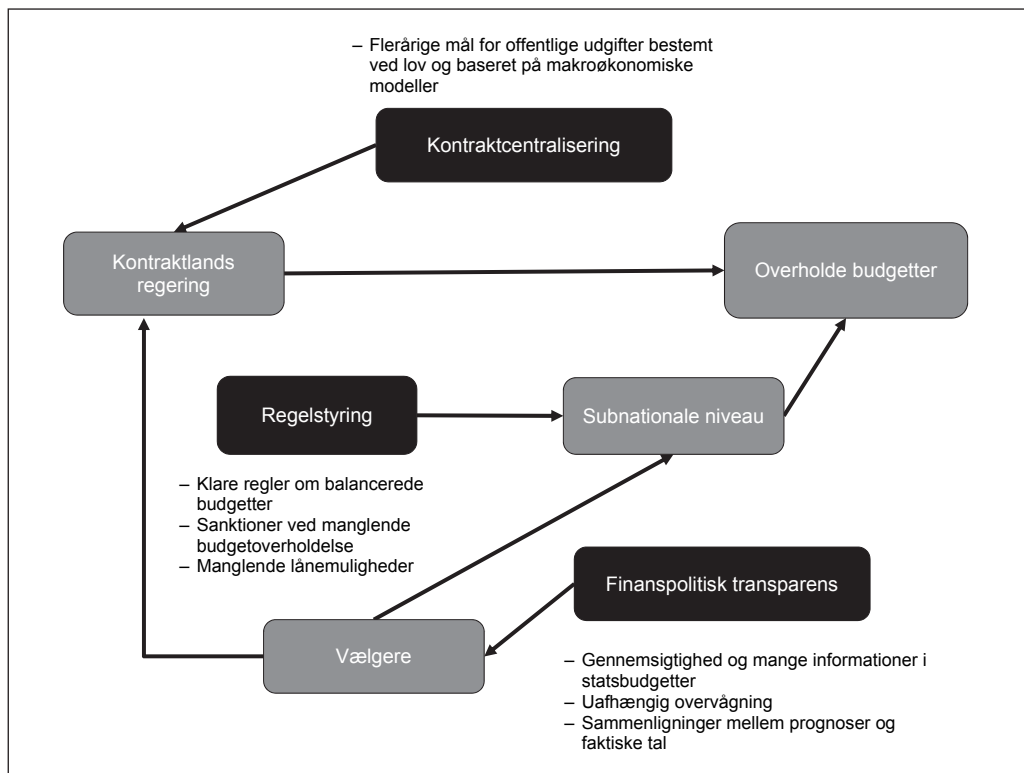
Kilde: Hallerberg o.a. (2009).

borgere, politikere og medier har adgang til korrekte, overskuelige og informative oplysninger om offentlige budgetter, regnskaber, prognoser samt den offentlige sektors virke generelt (Kopits og Craig, 1998). Uden finanspolitisk transparens er det ikke muligt for vælgere at gennemskue, om de finanspolitiske aftaler bliver overholdt, samt vurdere kvaliteten af de makroøkonomiske prognoser, de hviler på. Uafhængig granskning af økonomiske prognosers forudsætninger er derfor en central del af finanspolitisk transparens i dette perspektiv (Alt og Lassen, 2006: 1407). I forlængelse heraf peger eksisterende forskning på, at finanspolitisk transparens har en direkte positiv effekt på finanspolitisk performance (Alt og Lassen, 2006; Arbatli og Escalano, 2015). Et mindre transparent budget giver desuden politikerne mulighed for at skjule udgifter eller angive ukorrekte oplysninger om en given politiks omkostninger (Hallerberg o.a., 2009: 67). I regi heraf tyder nyere forskning på, at manglende finanspolitisk transparens kan medføre større niveau

af kreativ bogføring, der også underminerer finanspolitiske regler og budgetinstitutioners virke (Alt o.a., 2014). Således gør manglende finanspolitisk transparens det mere vanskeligt for vælgere at gennemskue politikerne på både regerings- og subnationalt niveau og evner til at føre holdbar finanspolitik og derigennem belønne eller straffe dem. Vi finder det derfor relevant at undersøge Sveriges og Danmarks finanspolitiske transparens. Vi vil i artiklen tage udgangspunkt i en definition af finanspolitisk transparens inspireret af Alt og Lassen (2006: 1414-5) og have fokus på, at en større grad af finanspolitisk transparens involverer:

- Statsbudgettet indeholder meget information i få dokumenter.
- Der er uafhængig verifikation af statsbudgettet.
- Klar og gennemsigtig regnskabspraksis.
- Tilstedeværelsen af prognoser og efterfølgende sammenligninger mellem prognoser og faktiske tal.

Figur 2: Budgetinstitutioner



I figur 2 skitserer vi den teoretiske model for den politiske dynamik mellem de forskellige budgetinstitutioner samt politikere og vælgere, vi forventer, såfremt de medfører overholdte statsbudgetter.

Vores fokus på kontraktcentralisering betyder, at vi opfatter landenes politiske systemer som givet i form af koalitionsregeringer. Vi er imidlertid opmærksomme på, at faktorer som ideologisk fragmentering kan betynde budgetinstitutionernes effekt på budgetunderskud (de Haan, Jong-A-Pin og Mierau, 2012). For at holde fokus på effekten af kontraktcentralisering vælger vi dog ikke at gå i dybden med regeringskonstellationerne i de to lande.

Danmarks budgetinstitutioner

I dette afsnit vil vi undersøge de danske budgetinstitutioner, der gjorde sig gældende før og under finanskrisen. Vi vil ligeledes berøre ændringerne som følge af vedtagelsen af budgetloven i 2012.

Kontraktbaserede institutioner

Op gennem 00'erne og under finanskrisen var det mere reglen end undtagelsen, at realvæksten i de offentlige forbrugsudgifter blev større end planlagt i Danmark (Finansministeriet, 2012a: 4). Karakteristisk for de danske, kontraktbaserede budgetinstitutioner i denne tid var, at målsætningerne om niveauet for de offentlige finanser blev fastlagt i sammenhæng med mellemfristede makroøko-

nomiske planer og med inkorporering af de overordnede, økonomiske målsætninger. Der blev altså fremsat en overordnet udgiftsmålsætning for hele budgettet. Udgiftsmålsætningerne om væksten i det offentlige forbrug blev udarbejdet ud fra en fireårig budgetlægning med budgetoverslag for de kommende tre år. Disse udgiftsmålsætninger blev imidlertid ikke omsat til folketingsbeslutninger i form af lovbestemmelser for udgiftslofter og havde dermed ikke juridisk bindende virkning (Regeringen, 2011: 12).

En central del af kontraktcentralisering er anvendelsen af stringente makroøkonomiske modeller (Hallerberg o.a., 2009: 59). I forbindelse med politisk-økonomiske tiltag eller finanspolitiske fremskrivninger anvender Finansministeriet nogle faste modeller, herunder Danmarks Statistiks ADAM-model (Finansministeriet, 2012b: 1). ADAM tages i brug ved blandt andet mellem- og langfristede fremskrivninger samt i forbindelse med konjunkturvurderinger. De overordnede indikatorer for niveau af centralisering af den danske budgetprocedure ses i tabel 1.

Den offentlige sektors og specielt kommunernes tendens til at bryde budgetlofterne blev direkte adresseret ved vedtagelsen af Budgetloven i foråret 2012 (Suenson o.a., 2016: 11), der indførte regler for et nyt udgiftsstyrings-system for den offentlige sektor gældende fra 2014. Budgetloven repræsenterer dermed

også Danmarks implementering af den europæiske Finanspagt (Suenson o.a., 2016: 1). Med budgetloven blev der sat faste rammer for udgifterne i staten, kommunerne og regionerne, der fungerer som årlige udgiftslofter for afholdte udgifter. En klar inspiration er at finde fra den svenske budgetlov fra 1996, der ligeledes satte loft på udgifterne på statsligt niveau (Suenson o.a., 2016: 9). Udgiftslofterne vedtages af Folketinget for en 4-årig periode (Finansministeriet, 2012a: 2-3). Budgetlovens nye tiltag adskiller sig signifikant fra det forhenværende system, hvad angår forpligtelse til den udgiftspolitiske del, med fastlæggelse af udgiftslofter ved lov modsat tidligere tids tilknytning til målsætninger.

Regelstyring af det subnationale niveaus budgetter

Kommunernes Landsforening og Danske Regioner indgår hvert år aftaler med regeringen om kommunerne og regionernes økonomi. Heri indskrives, at parterne er enige om, at der under et skal være balance i budgetterne (Finansministeriet, 2009: 18). Op gennem 00'erne var det ikke muligt at sanktionere kommunale budgetoverskridelser. Fra 2006 indførte man serviceloftet som styringsredskab, om end disse heller ikke inkluderede konkrete sanktionsmekanismer. Fra 2009 blev det imidlertid muligt at sanktionere kommunale budgetoverskridelser både kollektivt (40 pct.) og individuelt (60 pct.) ved at skære 1 mia. af det samlede kommunale bloktilskud

Tabel 1: Indikatorer for kontraktcentralisering

<i>Kontraktcentralisering af den danske budgetprocedure før budgetlovens ikrafttrædelse</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Danmark
<i>Tilstedeværelse af budgetlofter for hele budgettet</i>	Fastsætte udgiftslofter for hele budgettet
<i>Mangeårig tidshorisonten for budgetlofter</i>	Udgiftslofter bliver fastsat tre år frem i tiden
<i>Budgetloft baseret på makroøkonomiske forudsigelser</i>	Budgetloftet er baseret på makroøkonomiske prognoser
<i>Bindende aftaler for overholdelse af budgetlofter</i>	Budgetlofterne tager form af målsætninger med ikke-bindende karakter

Kilde: Inspiration fra Hallerberg, Strauch og von Hagen (2009).

(lovbekendtgørelse nr. 798 af 24. juni 2013: § 14, stk. 5). Fra 2010 blev loven ændret, således at 3 mia. kr. af kommunernes bloktilskud blev gjort afhængig af overholdelse af serviceudgifterne (lov nr. 710 af 25. juni 2010: § 14, stk. 1). Ved Budgetlovens vedtagelse blev disse regler suppleret med øget mulighed for, at økonomi- og indenrigsministeren kunne træffe beslutninger om mere individualiserede sanktioner (Finansministeriet, 2014: 338).

Ydermere har kommunerne i vid udstrækning haft adgang til optagelse af lån ud fra en række bestemmelser, herunder med dispensation til yderligere låntagning fra daværende indenrigs- og sundhedsminister (Bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006: § 2 og §§ 16-17). Det er imidlertid ikke et krav, at de enkelte lån registreres på formål svarende til de udgifter, der ligger til grund for kommunernes låneramme. Kommunernes mulighed for gældsstiftelse er derfor ikke knyttet til enkelte områder. Der er dog fastsat en låneramme for den enkelte kommune eller region indeholdende blandt andet den langfristede gæld, og som dermed fungerer som den øvre grænse for gældsstiftelse (Finansministeriet, 2006b: 47). Indikatorerne for regelstyring på subnationalt niveau i Danmark fremgår af tabel 2.

Finanspolitisk transparens i den danske finanslov

Generelt synes Danmark komparativt at have

ganske lav transparens i finansloven, hvilket afspejles i Alt og Lassens transparensindeks (Alt og Lassen, 2006: 37), hvor Danmark ligger på scorer 3 ud af en skala fra 0-11. Den danske finanslov er samlet i ét dokument og indeholder generelt meget information i få dokumenter. Budgettet er opdelt på de enkelte udgiftsposter inden for hvert ministerium. Her fremgår både de overordnede tal for indtægter, udgifter og nettotal samt anmærkningskapitler for de enkelte ministerier (Finansministeriet, 2006a). Regnskabstal for de seneste tre års udgiftsbudgetter er ligeledes angivet samt underliggende specifikationer af nettotalene. Som helhed foretages der dog ikke uafhængig verifikation af statsbudgettet og dens økonomiske forudsætninger. Prognoser for de kommende tre års regnskaber er indberettet i finansloven. Disse er udarbejdet af ministerierne, men verificeres uafhængigt i løbet af finanslovsåret af både Nationalbanken samt det Økonomiske Råd (Christiansen, 2014), der hver især udarbejder selvstændige prognoser for den danske økonomi og på baggrund heraf kan komme med anbefalinger til regeringens finanslovforslag. Målsætningerne om kommende års udgifter indeholder dog generelt ikke opfølgninger. Således fremgår der ikke sammenligninger af prognoser og de faktiske tal i efterfølgende års finanslove (Finansministeriet, 2006a).

Det Økonomiske Råds rolle i finanspolitikken har været årligt at skulle udarbejde uaf-

Tabel 2: Indikatorer for regelstyring af det subnationale niveaus budgetter

<i>Regelstyring af det subnationale niveaus budgetter</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Danmark
<i>Klare krav til balancerede budgetter hos kommuner og regioner</i>	Klare krav og enighed om balancerede budgetter
<i>Sanktionsmuligheder ved manglende overholdelse</i>	Ingen direkte sanktionsmuligheder for den centrale administration op til 2009. Herefter blev dele af bloktilskud betinget af budgetoverholdelse
<i>Manglende mulighed for gældsstiftelse</i>	Bred mulighed for gældsstiftelse hos kommuner. Ikke knyttet til enkelte områder

Kilde: Med inspiration fra Kelemen og Teo (2014).

hængige konjunkturvurderinger og komme med anbefalinger til den økonomiske politik (Finansministeriet, 2012: 12). Institutionens rolle har således indirekte været at agere finanspolitisk vagthund. Med introduktionen af budgetloven blev formålsparagraffen for Det Økonomiske Råd udvidet, og rådet fik til opgave at: »(...) *vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser (...)*« (Retsinformation, 2012: § 1, stk. 2).

Det er ikke muligt via finansloven at få regnskabsmæssig information om kommunernes overskud eller underskud samt gældsopgørelsen, hvilket gør det vanskeligt for udefrakommende at gennemskue kommunernes offentlige finanser. Som følge af budgetloven er det gjort lovpligtigt, at en indledende oversigt over kommunernes udgiftslofter for de kommende tre år er angivet (Finansministeriet, 2015: 9). De indledende sektioner af den danske finanslov indeholder desuden ikke regnskabsmæssig information om de danske offentlige finansers overskud/underskud samt gæld. Indikatorerne for Danmarks finanspolitiske transparens fremgår af tabel 3.

Sveriges budgetinstitutioner

I dette afsnit vil vi beskrive de svenske budgetinstitutioner. Vi vil kort skitsere de svenske finansreformer i 90'erne og gå i dybden

med denne periodes indflydelse på de nutidige budgetinstitutioner.

De finanspolitiske reformer i 90'erne: Fra minimal til omfattende kontraktcentralisering

De svenske budgetinstitutioner både før og efter krisen i det internationale finanssystem er i høj grad præget af finansreformerne i midten af 90'erne. Disse reformer af den finanspolitiske proces kom i kølvandet på en økonomisk overophedning i Sverige i slutningen af 80'erne og begyndelsen af 90'erne. Den svenske Riksdag stemte forinden om delelementer frem for det samlede budget, og budgettets overordnede størrelse var derfor uvis til meget sent i processen (Wehner, 2007: 317-8). Denne proces medførte, at der var en stor diskrepans mellem indtægter og udgifter i Sverige i begyndelsen af 90'erne (Wehner, 2007: 319).

Reformerne var af meget omfattende karakter. Selve sekvensen blev ændret, således at Riksdagen først skulle stemme om budgettets størrelse, før allokeringer skulle vedtages (Wehner, 2007: 321-2). Der blev sat overordnede udgiftslofter, hvilke fastsættes for treårige perioder (Molander og Holmquist, 2013: 4). Udgifterne skulle fordeles mellem 27 udgiftsområder, hvor 15 sektorale komitéer fik ansvaret for et til fire udgiftsområder

Tabel 3: Indikatorer for finanspolitisk transparens i Danmark

<i>Finanspolitisk transparens</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Danmark
<i>Statsbudgettet indeholder meget information i få dokumenter</i>	Statsbudgettet i ét dokument. Generelt stor information. Dog ingen regnskabsmæssig information om kommunernes udgifter eller gældsstiftelse
<i>Der er uafhængig verifikation af statsbudgettet i sin helhed og de økonomiske prognoser</i>	Nationalbanken og de økonomiske vismænd i Det Økonomiske Råd verificerer de økonomiske prognoser
<i>Klar og gennemsigtig regnskabspraksis</i>	Finansloven indeholder oplysninger om indtægter og udgifter på alle hovedkonti. Dog ingen samlet opgørelse af statens offentlige finanser i starten af finansloven
<i>Tilstedeværelsen af prognoser og efterfølgende sammenligninger mellem prognoser og faktiske tal</i>	Prognoser tilstede om end der ikke efterfølgende er direkte sammenligninger mellem dem og faktiske tal

med individuelle, prædefinerede lofter inden for det overordnede loft. Denne proces skulle overvåges af finanskomitéen (Wehner, 2007: 321). Den finanspolitiske proces blev ydermere delt op i to dele. Den første er den økonomiske vårproposition, der i april fremsætter retningslinjer for finanspolitikken. Budgetpropositionen udgør den anden del, der er det reelle forslag til statsbudgettet (Regeringskansliet, 2015).

Introduktionen af løbende målsætninger for hele det svenske statsbudget, treårige udgiftslofter baseret på makroøkonomiske forudsigelser og det forhold, at målsætninger fastsættes ved lov medfører øget kontraktcentralisering. I forlængelse af udgiftsloftet har Riksdagen besluttet, at der skal være et gennemsnitligt overskud på den faktiske saldo på 1 procent over den gennemsnitlige konjunkturcyklus (Finansdepartementet, 2014a: 7-8). Dette kaldes for overskuds målet. Indikatorerne for af centralisering af den svenske budgetprocedure fremgår af tabel 4.

Reformer på det subnationale niveau

Reformerne i kølvandet på 90'ernes krise ændrede også væsentligt på budgetinstitutionerne for det decentrale niveau. De svenske kommuner og län blev nu mødt med et minimumskrav om balancerede budgetter og en forventning om fornuftig økonomisk styring, hvilket i praksis betyder et overskud på 2 procent årligt (Finansdepartementet, 2014a:

9). Kommunerne og landsting kan dog under ekstraordinære omstændigheder have et midlertidigt underskud, der skal elimineres i løbet af tre år. Balancekravet er desuden defineret i omkostningstermer, således at driftsomkostninger ikke må finansieres med lån (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 88-89). Derudover skulle centraladministrationen føre nøje tilsyn med de subnationale aktørers økonomiske formåen, og kommunerne indsender årlige rapporter omhandlende økonomien (Bergman, 2011: 441). Kravene og den individuelle kontrol med alle kommuner og landsting betyder, at regelstyring af det decentrale niveau er tilstede. Disse krav blev desuden i 2005 udbygget af, at kommuner og landsting skulle fastsætte finansielle mål, der sikrer efterlevelsen af god, økonomisk husholdning (Finansdepartementet, 2014b: 178).

Der er imidlertid ikke nogen konkrete sanktioner for manglende overholdelse af kravene for balancerede budgetter (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 90). Det er derfor kun omtalen om de manglende evner til at overholde budgettet, der kan anskues som straf for overtrædelser. Derudover er der ingen lånebegrænsninger for de svenske kommuner, så længe lånene finansierer investeringer. Denne frie låneadgang har til formål, at de svenske kommuner skal kunne vælge det finansieringsalternativ, der giver laveste omkostninger på langt sigt (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 90-1). Karakter-

Tabel 4: Indikatorer for kontraktcentralisering

<i>Kontraktcentralisering</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Sverige
<i>Tilstedeværelse af budgetlofter for hele budgettet</i>	Udgiftslofter fastsættes for hele budgettet
<i>Mangeårig tidshorisonten for budgetlofter</i>	Udgiftslofter bliver fastsat tre år frem i tiden
<i>Budgetloft baseret på makroøkonomiske forudsigelser</i>	Budgetloftet er baseret på makroøkonomiske prognoser
<i>Bindende aftaler for overholdelse af budgetlofter</i>	Budgetlofterne er en del af lovgivningen i form af budgetpropositionen

Kilde: Med inspiration fra Hallerberg, Strauch og von Hagen (2009).

ristikken ved finanspolitisk regelstyring af subnationale enheder i Sverige opsummeres i tabel 5.

Den finanspolitiske transparens i Sverige

90'ernes reformer betød, at det svenske statsbudget blev samlet i ét dokument. Denne budgetproposition indeholder udgifter fordelt på de 27 udgiftsområder såvel som en opgørelse over de forventede indtægter samt oversigt over statsgælden. Desuden indeholder budgettet prognoser for indtægter, udgifter og udvikling i statsgælden i de følgende tre år, og budgettet inkluderer prognoser for eksempelvis BNP og arbejdsløshed. Statsbudgettet

indeholder ligeledes et overblik over indtægter og udgifter i kommunalsektoren og i de svenske landsting såvel som en omfattende beskrivelse af situationen i disse (Finansdepartementet, 2013: 612-3, 623-39).

I forbindelse med det overordnede statsbudget er der udfærdiget separate budgetter for hvert af de 27 udgiftsområder, hvor forventede udgifter til specifikke poster er angivet både for det kommende år og de tre efterfølgende (Finansdepartementet, 2013). Disse separate budgetter indeholder foruden forslag til udgifternes størrelse også en opgørelse over udgiftsposternes budgetterede størrelse

Tabel 5: Indikatorer for regelstyring af det subnationale niveau budgetter

<i>Regelstyring af det subnationale niveau budgetter</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Sverige
<i>Klare krav til balancerede budgetter hos kommuner og landsting</i>	Klare krav om balancerede budgetter, overordnet målsætning om overskud på 2 % samt individuelle målsætninger for at opnå dette
<i>Sanktionsmuligheder ved manglende overholdelse</i>	Ingen direkte sanktionsmuligheder for den centrale administration
<i>Manglende mulighed for gældsstiftelse</i>	Mulighed for gældsstiftelse hos kommuner, så længe det ikke omhandler finansiering af drift

Kilde: Med inspiration fra Kelemen og Teo (2014).

Tabel 6: Indikatorer for finanspolitisk transparens i Sverige

<i>Finanspolitisk transparens</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Sverige
<i>Statsbudgettet indeholder meget information i få dokumenter</i>	Statsbudgettet samlet i form af budgetpropositionen og indeholder mange informationer om den overordnede økonomi og økonomien i kommuner og regioner
<i>Der er uafhængig verifikation af statsbudgettet</i>	Finanspolitiska Rådet gennemgår statsbudgettet og de økonomiske prognoser og modeller
<i>Klar og gennemsigtig regnskabspraksis</i>	Budgetpropositionen indeholder oplysninger om indtægter og udgifter på alle udgiftsområder, om end en overordnet opgørelse mangler for resultater i tidligere år
<i>Tilstedeværelsen af prognoser og efterfølgende sammenligninger mellem prognoser og faktiske tal</i>	Prognoser til stede, om end der ikke efterfølgende er direkte sammenligninger mellem dem og faktiske tal

og prognose for det faktiske beløb for det indeværende år, således at det er muligt at anskue en mulig diskrepans herved. En akkumuleret oversigt over disse størrelser for alle de statslige udgifter og indtægter kan imidlertid savnes i det samlede dokument.

I år 2007 blev Finanspolitiska Rådet oprettet i Sverige, hvilket har til formål at granske den svenske regerings finanspolitik. Finanspolitiska Rådet skal vurdere, hvorvidt budgetpropositionen er forenelig med langsigtede, økonomisk holdbare finanser, samt kvaliteten af prognoserne (Riksdagen, 2011: 1-3). Denne uafhængige kontrol med budgetpropositionen og kvaliteten af det grundlag, regeringen baserer sine prognoser på, er med til at øge den finanspolitiske transparens i Sverige. Tabel 6 opsummerer indikatorerne for den finanspolitiske transparens i Sverige.

Sammenligning af Danmarks og Sveriges finanspolitiske performance

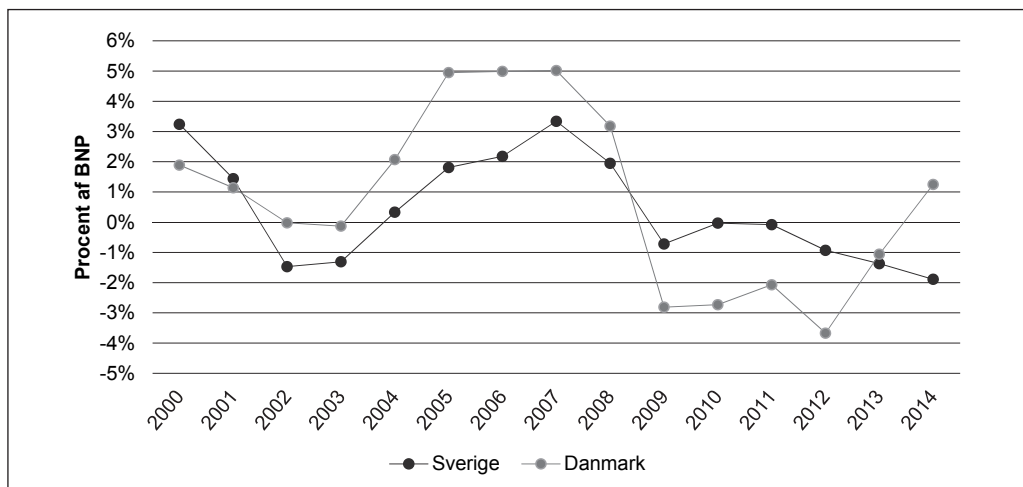
Vi vil nu analysere og sammenligne budgetinstitutioner i Danmark og Sverige i forbindelse med finanskrisen. Vi vil sætte særligt

fokus på tiden efter de økonomiske følger af finanskrisen, og hvilken betydning den Danske Budgetlov fremadrettet vil have. Sammenligningerne vil struktureres ud fra samme opdeling af budgetinstitutionerne som hidtidig anvendt.

Effekten af centraliserede budgetinstitutioner?

Danmarks og Sveriges økonomiske reaktion på krisen er ganske bemærkelsesværdig. Efter at have haft massive statsunderskud i starten af 1990'erne oplevede Sverige efter implementeringen af de finanspolitiske reformer markant forbedring af offentlige finanser (Wehner, 2007: 322-6). Dette var ligeledes tilfældet i begyndelsen af 00'erne, hvor Sverige såvel som Danmark under højkonjunktoren oplevede store overskud på de offentlige finanser som afspejlet i nedenstående figur. Da krisens effekter indtræffer i 2008, oplever begge lande et fald i budgetbalancen, om end de økonomiske implikationer er værst i Danmark. I perioden 2009-2011 er det imidlertid interessant, hvordan Sverige – modsat Danmark – formår at holde landets offentlige

Figur 3: Over/underskud på offentlige finanser i Danmark og Sverige 2000-2014



Kilde: OECD (2015).

finanser næsten fuldstændig balanceret (figur 3). En ganske betragtelig realisering, der imidlertid skifter fortegn fra 2012 til 2014, hvor Sverige møder underskud på de offentlige finanser, mens Danmarks offentlige finanser forbedres og præsterer et budgetoverskud i 2014.

Umiddelbart før og under krisen var udformningen af de danske og svenske kontraktbaserede budgetinstitutioner relativt ens. Der blev således fastsat udgiftslofter for hele budgettet i både Danmark og Sverige. Disse blev i begge lande fastsat tre år frem i tiden på baggrund af makroøkonomiske prognoser, om end man i Sverige opererede med udgiftslofter, mens man i Danmark arbejder med målsætninger. Den primære forskel landene imellem er imidlertid, om disse aftaler var bindende. Modsat Danmark, hvor udgiftsmålsætningerne kun var indikative, var budgetlofterne i Sverige en del af lovgivningen i form af budgetpropositionen.

Udbygningen af de svenske kontraktbaserede budgetinstitutioner viste sig at have en stor effekt for landets offentlige finanser i starten af 00'erne, der ved indførelsen af udgiftslofter, budgetmargin og konkrete målsætninger formåede at nedsætte de offentlige udgifter og polstre økonomien til den økonomiske krise. Denne tydelige internalisering af common-pool-problemet blandt de svenske politikere står i kontrast til den danske reaktion på krisen som vist ovenfor. I den danske finansreddegørelse for 2014 afspejledes det, hvordan årrækken op til finanskrisen var præget af markante, offentlige udgiftsskred, hvoraf forbrugsudgifterne siden 2000 hvert år var steget mere end regeringens estimater (Whitta-Jacobsen o.a., 2010). En overskridelse i de planlagte udgifter ét år blev imidlertid ikke modsvaret de efterfølgende år ved reduktion i realvæksten, hvilket ifølge Finansministeriet var instrumentet i overophedningen af økonomien frem mod finanskrisen og dermed tilbageslaget i dansk økonomi under finanskri-

sen (Finansministeriet, 2014: 335-7). Da man hverken i Sverige eller Danmark var omfattet af sanktioner ved budgetoverskridelser, synes den komparative forskel i de offentlige finanser i kølvandet på krisen at ligge i diskrepansen mellem de lovbestemte udgiftslofter i Sverige og Danmarks finanspolitiske målsætninger.

En nævneværdig forskel er imidlertid at spore, når vi kigger på Danmarks indførelse af bindende udgiftslofter gennem budgetloven. Med ikrafttrædelsen af budgetloven fra 2014 kan Danmark således i det år fremvise det første budgetoverskud umiddelbart efter krisens økonomiske implikationer på 1,25 pct. af BNP. Dette er en positiv udvikling, der står i skarp kontrast til Sveriges budgetunderskud og generelt nedadgående økonomiske tendens i samme periode. Underskuddet skal læses ind i et svensk fokus på, at finanspolitikken skal afhjælpe arbejdsløsheden i Sverige i disse år (Finansdepartementet, 2013: 9-15). Desuden argumenteres der i denne forbindelse for, at overskudsmålet tilstræber et overskud på 1 pct. over hele konjunkturcyklen, hvorfor den nuværende udvikling ikke vurderes som værende i modstrid med målet, da det forventes, at finanserne bliver bedre fra 2017 (Finansdepartementet, 2013: 14-5). Dog efterlader opfølgningen på overskudsmålet meget til fortolkning, og det har været Finanspolitiska Rådets vurdering, at der har været et brud på dette mål i regeringens planer fremstillet i budgetpropositionen 2015 (Finanspolitiska Rådet, 2015: 45-7). Selvom konklusioner på baggrund af et enkelt år med bindende budgetlofter i Danmark skal tages med forbehold, virker Sveriges budgetlofter således til at have deres begrænsninger i forhold til centralisering af budgetinstitutionerne og dermed mindselsen af common-pool problemet. Det kan problematiseres, at der i det svenske, fiskale framework ikke er nogle formelle omkostninger for manglende efterlevelse af målsætningerne, hvorfor der ikke er anden straf involveret end dårlig omtale

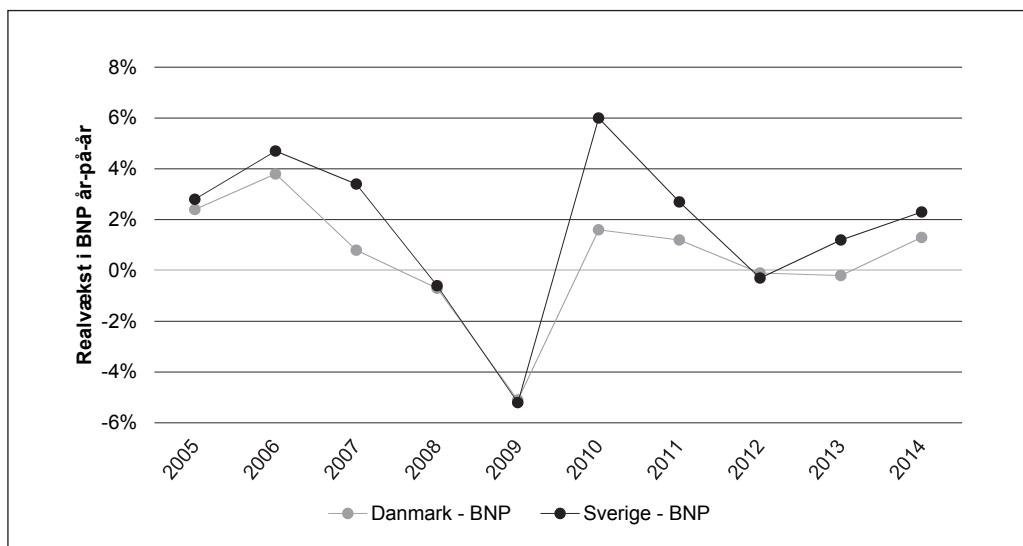
(Flodén, 2013: 188). Man bør dog være opmærksom på de forøgede statslige indtægter fra pensionsskatterne i Danmark de seneste år (Rosenkilde og Larsen, 2014), der kan have influeret de offentlige finanser og deraf det offentlige budgetoverskud. De to landes kontraktcentraliserende budgetinstitutioner synes altså at have haft en i hvert fald delvis betydning for den finanspolitiske udvikling i Danmark og Sverige og forskellene landene imellem før, under og i kølvandet på finanskrisen.

Diskretionær finanspolitik, som især må forventes påvirket af budgetinstitutioner, er dog langt fra det eneste forhold, der påvirker offentligt over- og underskud. Den økonomiske udvikling anses typisk som den centrale faktor for udviklingen i de offentlige finanser (Blöndal, 2003: 8). Vi vil derfor nu beskrive, hvordan de makroøkonomiske forhold har udviklet sig i Danmark og Sverige efter finanskrisens indtræden med fokus på real-

vækst i BNP og arbejdsløshed. Figur 4 og 5 skitserer disse udviklinger.

I figur 4 kan det ses, at den økonomiske udvikling i de to lande er relativt ens, dog med undtagelse af året 2010 hvor Sverige med en realvækst på 6 pct. klarede sig væsentligt bedre end Danmark. Selvom de to landes økonomier reagerer forholdsvis ens på krisen, påvirkes de danske offentlige finanser væsentlig mere i negativ retning sammenlignet med de svenske. Dog skal det også nævnes, at den svenske økonomi kommer sig hurtigere sammenlignet med den danske. Således havde Sverige i årene 2010 og 2011 en klart højere vækst i BNP end Danmark, hvilket kan ses som en stor del af forklaringen på, at Sverige formår at holde de offentlige balancer i balance efter krisen, idet underskud/overskud som andel af BNP selvsagt er påvirket af udviklingen i BNP. Imidlertid ændrer billedet sig i 2013 og 2014, hvor Sverige opnår underskud på de offentlige finanser, hvorimod de dan-

Figur 4: Realvækst i BNP i Danmark og Sverige 2007-2014



Kilde: Eurostat (2016).

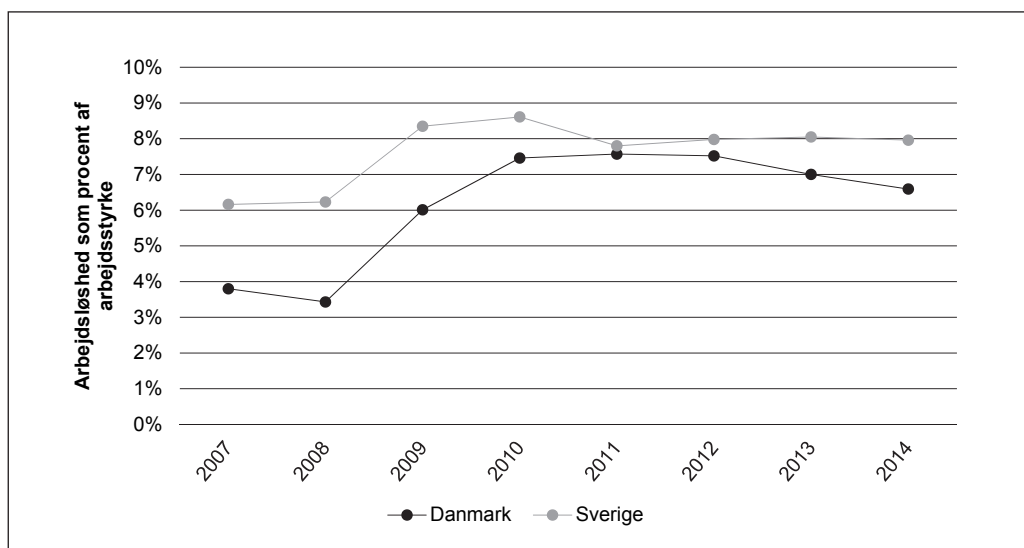
ske offentlige finanser forbedres væsentligt, jf. figur 3. Dette til trods for at den svenske økonomi klarer sig en anelse bedre end den danske. Det virker altså til, at der inden for de økonomiske rammer er en variation i de to landes finanspolitiske formåen. Som tidligere nævnt har fremrykningen af pensionsskatter i Danmark dog også formodentlig en betydning for denne udvikling.

De to landes arbejdsløshedsrater under krisen vil kort blive beskrevet grundet deres betydning for de offentlige finanser, herunder gennem skatteindtægterne og udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse og arbejdsmarkedsprogrammer. Figur 5 nedenfor viser tydeligt den forhøjede arbejdsløshed i både Danmark og Sverige specielt i 2008-2009. Til sammenligning drejer det sig om en stigning på 75 pct. i Danmarks arbejdsløshed i nævnte periode mod en relativ stigning på 34 pct. i Sverige, jf. figur 5, hvilket har gjort udslag i et højere pres på den danske økonomi

samt de offentlige finanser. Den lave stigning i den svenske arbejdsløshed er historisk unik i forbindelse med kriser, og den hænger i høj grad sammen med et relativt lille fald i tilknytning til arbejdsmarkedet (Finanspolitiska Rådet, 2011: 192). Det er desuden relevant at nævne den politiske prioritering i forbindelse med at afhjælpe den høje arbejdsløshed i Sverige, som den svenske regering har foretaget de seneste år. Det betyder, at overholdelsen af de svenske offentlige budgetter ikke i samme grad håndhæves, da man prioriterer at nedbringe arbejdsløsheden (Finanspolitiska Rådet, 2015: 52). I evalueringen af Sveriges underskud på de offentlige finanser i 2013 og 2014 skal man derfor have dette aspekt in mente.

Det er således vanskeligt entydigt at konkludere, hvorvidt den mere centraliserede budgetprocedure i Sverige i forhold til Danmark indtil indførslen af den danske Budgetlov var årsagen til den forskellige finanspolitiske

Figur 5: Arbejdsløshedsraten i Danmark og Sverige 2007-2014



Kilde: OECD Database Labour Market Statistics (2016).

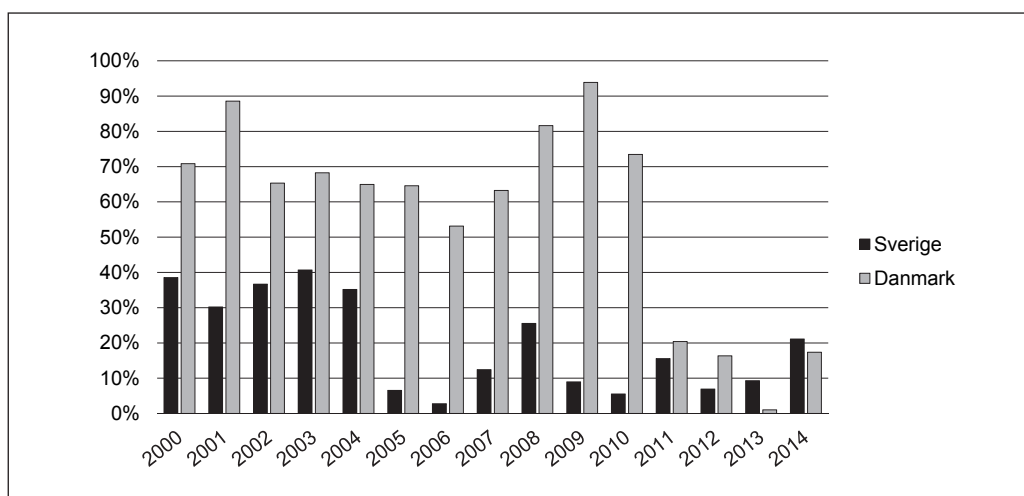
performance, idet konjunkturerne udviklede sig forskelligt i landene i perioden. Særligt den store forskel i arbejdsløshedsudviklingen er betydningsfuld i denne sammenhæng. Derudover har fremrykningen af pensionsbeskatningen haft en stor betydning for de kortsigtede offentlige finanser hen imod slutningen af den undersøgte periode, hvilket falder sammen med ikrafttrædelsen af den danske budgetlov i 2014, hvor Danmark for første gang siden finanskrisen kan fremvise et overskud på offentlige finanser. Dog kan der stadig argumenteres for, at forskellige institutionelle forhold i Danmark og Sverige formodentlig har haft en betydning for den forskellige finanspolitiske performance mellem landene efter finanskrisen. Særlig har den relativt mindre centraliserede danske budgetprocedure og generelle finanspolitiske ramme i Danmark formodentlig været medvirkende til, at de offentlige udgifter i Danmark steg væsentligt mere end forventet, hvilket kan have haft betydning for niveauet af overophedning af den danske økonomi forud for finanskrisen og dermed indirekte de offentlige finanser

gennem overophedningens indvirkning på dansk økonomi efter finanskrisen (Udvalget om Finanskrisens Årsager, 2013: 106-11).

Store forskelle på styringen af det decentrale niveau

På aggregeret niveau er det således sværere at konkludere entydigt, hvorvidt forskelle i danske og svenske budgetinstitutioner er en central årsag til forskellen i landenes finanspolitiske performance. Men som tidligere nævnt er fokus på det subnationale niveau, herunder kommuner, dog også centralt i forhold til vurderingen af finanspolitisk performance, særligt i relativt finanspolitisk decentraliserede lande som Danmark og Sverige. Som det fremgår af nedenstående figur, der indeholder en sammenligning af andelen af budgetoverskridelser i de to landes kommuner, havde størstedelen af de danske kommuner vanskeligt ved at overholde egne budgetter frem til ændringerne i regelstyringen i år 2009 og 2010, hvor det blev muligt at sanktionere kommunerne ved overskridelser af budgetterne. Markante budgetunderskud har

Figur 6: Andelen af svenske og danske kommuner med budgetoverskridelser 2000-2014



Kilde: Statistiska centralbyrån og Danmarks Statistik.

derfor været udbredte blandt danske kommuner. Noget anderledes har forløbet været i Sverige, hvor 90'ernes reformer med krav om balancerede budgetter og indførslen af finansielle målsætninger i kommunerne fra 2005 medførte meget færre budgetoverskridelser, selv efter de økonomiske konsekvenser af krisen fra 2008 og frem, jf. figur 3.

Det kan således ses, at de svenske kommuner generelt har haft færre budgetoverskridelser i kommuner end Danmark med undtagelse af 2013 og 2014. For begge lande steg andelen af budgetoverskridelser i år 2008 på grund af finanskrisens økonomiske følger, men hvor stigningen vedbliver de to følgende år i Danmark, sker der et fald i andelen af svenske kommuner med budgetoverskridelser i år 2009 og 2010, hvilket stemmer overens med den økonomiske udvikling i Sverige. Det skal desuden nævnes, at budgetoverskridelserne i danske kommuner blev markant større i perioden 2008-2010, hvilket formodentlig blev tilladt fra politisk side på grund af det store konjunkturtilbageslag i regi af krisen. Dette har en stor betydning for de offentlige finanser sammenlignet med perioden inden krisen, hvor kommunernes budgetoverskridelser typisk var meget mindre. Der kan ikke identificeres en tilsvarende forøgelse af budgetoverskridelser i svenske kommuner i perioden 2008-2010, hvilket formentlig skyldes minimumskravet om balancerede budgetter. Set i sin helhed må det ud fra dette komparative billede derfor siges, at de svenske og danske budgetinstitutioner omhandlende regelstyring er medvirkende til forskellene i de to landes finanspolitiske formåen, især da kommunale udgifter udgør en stor del af de to landes samlede offentlige udgifter. Det skal dog nævnes, at de svenske kommuner modtog et øget statsbidrag efter finanskrisen (Konjunkturinstitutet, 2012: 5), hvilket er en medvirkende årsag til det gode resultat.

En lige så slående udvikling er, at ændringerne i den danske regelstyring af kommunerne

i form af sanktioner ved manglende budgetoverholdelse vender op og ned på forskellene mellem de to lande. Fra 2011 og frem kommer de danske andele således på niveau med de svenske. Selvom det er relativt få år at drage endelige konklusioner på baggrund af, virker sanktionsmuligheden i form af skæringer i bloktilskuddet til at være meget effektiv sammenlignet med de svenske budgetinstitutioner. Dette ligeledes afspejlet i et markant fald fra 2010 til 2011 i andelen af de danske kommuners budgetoverskridelse, hvor det betingede bloktilskud netop blev forøget fra 1 til 3 mia. kr. og derved gjorde omkostningerne ved budgetunderskud endnu større. De danske kommuner kan således direkte mærke konsekvenserne af manglende budgetoverholdelse, hvorved *moral hazard*-problematikken undgås, hvorimod de svenske kommuner alene bliver mødt med forventninger og eventuel dårlig omtale. Men er sidstnævnte en reel straf? Det vil vi nu sætte fokus på.

Den politiske vilje og finanspolitisk transparens som fundament for budgetinstitutioners virke?

Som tidligere beskrevet overlader de manglende sanktioner meget til politisk vilje såvel som omkostningerne ved dårlig omtale, hvis common-pool ressource problemet skal undgås. Da udgiftslofterne og de tidligere målsætninger i Danmark ikke sanktioneres ved manglende efterlevelse, er omkostninger ikke givet i forbindelse med kontraktcentraliseringen. I denne forbindelse kan det pointeres, at meget efterlades til villigheden i landenes regeringer til at overholde budgetterne. I Sverige kan denne villighed siges at være stor efter de omfattende konsekvenser af krisen i starten af 90'erne og de deraf meget høje offentlige udgifter (Wehner, 2007: 319-20). Dog kan denne vilje mod overholdelse af budgetter siges at være mindsket fra 2012 og frem, da et nyt fokus er et undgå arbejdsløsheden. Omvendt kan det i Danmarks tilfælde pointeres, at der er skabt en øget vilje mod balancerede budgetter hos politikere, hvilket

sker efter den manglende evne til at overholde budgetter efter finanskrisens komme og det efterfølgende fokus på fornuftig økonomisk formåen blandt vælgere (Hvass og Kongstad, 2014). Styrkelsen af de danske budgetinstitutioner efter budgetlovens vedtagelse i 2012 kan således ses som et resultat af ønsker hos befolkningen, der ved den finansielle krise mærkede konsekvenserne af landets decentraliserede budgetinstitutioner. Ved at adoptere stærkere budgetinstitutioner har politikerne derved mulighed for stemmemaksimering (Hallerberg o.a., 2009: 138). Politisk villighed er således en central faktor for landenes budgetoverholdelse.

Da politikere generelt kan antages at have et ønske om genvalg (Brender og Drazen, 2005), er et centralt punkt for kontraktcentraliseringens virkning ved manglende sanktioner således, at vælgere har en interesse i, at de offentlige budgetter overholdes. Det virker generelt til at være tilfældet. Således finder de to økonomiske forskere Brender og Drazen, at vælgere straffer politikere for offentlige underskud i valgår (Brender og Drazen, 2008). Lignende resultater kendes også fra norske kommuner (Hopland, 2014). I denne forbindelse er finanspolitisk transparens vigtigt, således at vælgere nemt kan tilegne sig information om den finanspolitiske formåen hos politikere. Her er problemerne specielt udtalt i forbindelse med de danske prognoser samt Finanspolitiska Rådets informationsadgang i forbindelse med de svenske prognoser. En undersøgelse af prognoserne i den danske finanslovs budgetter viser en klar tendens til undervurdering af nettotalerne i det offentlige udgiftsbudget. Ved at kigge på nettotalerne for Finansministeriets udgiftsbudget fra finanslovene fra 2005 til 2008 afspejles en konsekvent fejl- og undervurdering i prognoserne for udgifterne i de kommende finansår (Finansministeriet, 2005; Finansministeriet, 2006a; Finansministeriet, 2007; Finansministeriet, 2008). En tendens, der ligeledes gør sig gældende for årene under finanskrisen.

Resultatet har været en usikker offentlig budgetplanlægning, der før og under krisen har gjort det vanskeligt at overholde de offentlige budgetter og lægge den rette finanspolitiske linje. Det faktum, at statsbudgettet ikke indeholder sammenligninger mellem tidligere års prognoser og de faktiske tal, har imidlertid den betydning, at vælgere får vanskeligere ved at straffe regeringen for fejlprognoserne og udgiftsoverskridelser på de enkelte udgiftsposter. Et lignende kritisk element kan påpeges i Sverige, hvor Finanspolitiska Rådet pointerer, at der ikke er tilstrækkelig adgang til den information, som kræves for at vurdere kvaliteten af prognoserne i budgetpropositionen (Finanspolitiska Rådet, 2015: 48-9). Når dette kombineres med manglende flerårige sammenligninger af prognoser og faktiske tal i budgetproposition, udgør dette et væsentligt problem for den finanspolitiske transparens i Sverige og deraf vælgeres muligheder for at bedømme politikeres finanspolitiske formåen. Selvom den finanspolitiske transparens kan siges at være mangelfuld i både Danmark og Sverige, er oprettelsen og kompetenceudvidelsen af henholdsvis Finanspolitiska Rådet og Det Økonomiske Råd et skridt i retning af mere transparens. Således er der nu aktører, der har kapaciteter til at gennemgå de offentlige budgetter. Samtidig har Finanspolitiska Rådet skabt forøget debat om de offentlige finanser både i medier og Riksdagen (Flodén, 2013: 189).

Et andet spørgsmål er så, om sanktioner bør indføres i forlængelse af udgiftslofter? Det kan ud fra de danske kommuner beskrives, at det er et meget effektivt instrument selv i krisetider. Imidlertid vil fleksibiliteten i selv samme kriseperioder blive mindsket, hvilket kan have store konsekvenser for de offentlige serviceydelser. Sveriges eksempel viser modsat, at strafelementet under krisen ikke er en nødvendighed for at overholde egne budgetter.

Budgetinstitutioner som en del af forklaringen

Selvom Danmark og Sverige er to lande med mange ligheder, udviste de to lande forskellige mønstre i forhold til de offentlige budgetter i kølvandet på de økonomiske konsekvenser af den finansielle krise. Danmark havde umiddelbart efter krisen store budgetunderskud, hvor Sverige overholdt sine budgetter. Vi har med udgangspunkt i en sammenligning af landenes budgetinstitutioner undersøgt baggrunden for disse forskelle. På baggrund af eksisterende forskning i komparative budgetinstitutioner har vi fundet frem til, at der mange ligheder til trods er en væsentlig forskel på de to landes budgetinstitutioner. Vi mener, at de danske regeringer ikke har haft tilstrækkeligt incitament til at internalisere de eksternaliteter, common-pool problemet stiller dem over for, og blandt andet som følge heraf har danske offentlige udgifter haft tendens til udgiftsskred. Udgiftslofter var nemlig ikke som i Sverige en del af lovgivningen før budgetlovens vedtagelse i år 2012. Dette kan forklare en del af forskellene på de to landes offentlige finanser efter finanskrisen, selvom forskelle i makroøkonomiske forhold og ændrede beskatningspraksisser i Danmark gør det vanskeligt at vurdere det præcise omfang af de forskellige budgetinstitutioner. Den danske budgetlov repræsenterer et væsentligt tiltag til at centralisere budgetinstitutionerne og synes at have bragt styrkeforholdet i finanspolitiske kontrakter mere på niveau med Sverige.

Vi mener dog ikke, at forskellige niveauer af binding i finanspolitiske kontrakter på overordnet niveau kan forklare hele forskellen. Vi er derfor også gået i dybden med regelstyring af det subnationale niveau. Hvor der i Sverige har været klare regler og målsætninger angående balancerede budgetter i kommuner og landsting, har der ikke været de samme retningslinjer for danske kommuner og regioner. Derfor overholdt meget få danske kommuner deres budgetter i kølvand-

et på finanskrisen, hvorimod størstedelen af de svenske kommuner overholdt kravet om balancerede budgetter. Dette er en stor årsag til forskellene i de to landes offentlige finanser efter de økonomiske implikationer af den finansielle krise. Dog ændrede billedet sig efter år 2011, hvorfra effekterne af, at danske kommuner kunne sanktioneres ved budgetoverskridelser, kunne spores. Fra dette år begynder de danske kommuner i højere grad end svenske at overholde deres budgetter.

Så hvilke udgangspunkter giver de nuværende budgetinstitutioner i henholdsvis Danmark og Sverige i tilfælde af en ny finansiell krise i fremtiden? Med indførelsen af den danske budgetlov, og dermed en klar centralisering af de danske budgetinstitutioner, virker Danmark til at have overtaget stafetten fra Sverige, der modsat står relativt svagere efter finanskrisen afspejlet i udviklingen af de offentlige finanser. I hverken Danmark eller Sverige kan regeringer imidlertid sanktioneres for budgetoverskridelser, som danske kommuner nu kan. Landenes budgetinstitutioner efterlader derfor en grad spillerum til politikere i forhold til deres villighed til at overholde udgiftslofter og budgetkrav. Overholdelse afhænger af, hvor meget vælgere går op i balancerede budgetter og vil straffe politikere for manglende overholdelse. I denne forbindelse er finanspolitisk transparens afgørende, da det muliggør, at vælgere kan få besked om reelle budgetoverskridelser og manglende efterlevelse af finanspolitiske regler.

Note

1. Forfatterne vil gerne takke to anonyme reviewere for gode kommentarer og feedback.

Litteraturliste

- Alesina, Alberto og Roberto Perotti (1996), »Fiscal Discipline and the Budget Process«, *American Economic Review*, 86(2): 401-7.
- Alt, James E. og David Dreyer Lassen (2006), »Fiscal transparency, Political Parties, and Debt in

- OECD Countries», *European Economic Review*, 50: 1403-39.
- Alt, James E., David Dreyer Lassen og Joachim Wehner (2014), »It Isn't Just About Greece: Domestic Politics, Transparency, and Fiscal Gimmickry in Europe«, *British Journal of Political Science*, 44(4): 707-16.
- Arbatli, Elif og Julio Escolano (2015), »Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings«, *Fiscal Studies*, 36(2): 237-70.
- Bekendtgørelse 798 (2013), »Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner«, *Retsinformation*.
- Bekendtgørelse 1372 (2006), »Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.«, *Retsinformation*.
- Bergman, Michael (2011), »Best in Class: Public Finances in Sweden During the Financial Crisis«, *Panoeconomicus*, 58(4): 431-53.
- Bergman, Michael (2015), »Gør finanspolitiske rammer en forskel for de offentlige finanser« Økonomi og Politik, 88(3): 3-18.
- Blöndal, Jón R. (2003), »Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends«, *OECD Journal on Budgeting*, 2(4): 7-25.
- Brender, Adi og Allan Drazen (2005), »Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies«, *Journal of Monetary Economics*, 52(7): 1271-95.
- Brender, Adi og Allan Drazen (2008), »How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries«, *American Economic Review*, 98(5): 2203-20.
- Christiansen, Michael Ørtz (2014), »Jeg laver ikke vækstprognoser. Jeg lytter til vækstprognoser«, *Politiko*, 23. september.
- de Haan, Jakob, Richard Jong-A-Pin og Jochen O. Mierau (2012), »Do Budgetary Institutions Mitigate the Common Pool Problem? New Empirical Evidence for the EU«, *Public Choice*, 156(3-4): 423-41.
- Finansdepartementet (2013), »Budgetpropositionen för 2014«, Stockholm: Regeringen.
- Finansdepartementet (2014a), »Sweden's Convergence Programme 2014«, Stockholm: Government.
- Finansdepartementet (2014b), »Budgetpropositionen för 2015«, Stockholm: Regeringen.
- Finansministeriet (2005), »Finanslov for finansåret 2005, Anmærkninger«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2006a), »Finanslov for finansåret 2006, Anmærkninger«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2006b), »Budgetvejledning 2006«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2007), »Finanslov for finansåret 2007, Anmærkninger«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2008), »Finanslov for finansåret 2008, Anmærkninger«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2009), »Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009«, juni 2008, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2012a), »Budgetlov«, 27. marts, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2012b), »Notat: Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet«, 22. november, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2014), »De finanspolitiske rammer i Danmark«, *Finansredegørelse 2014*, København: Finansministeriet, pp. 309-54.
- Finansministeriet (2015), »Finanslov for finansåret 2015, Tekst og anmærkninger«, København: Finansministeriet.
- Finanspolitiska Rådet (2011), »Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2011«, Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska Rådet (2015), »Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2015«, Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Flodén, Martin (2013), »A Role Model for the Conduct of Fiscal Policy? Experiences from Sweden«, *Journal of International Money and Finance*, 34: 177-97.
- Hallerberg, Mark (2011), »Fiscal Federalism Reforms in the European Union and the Greek crisis«, *European Union Politics*, 12(1): 127-42.
- Hallerberg, Mark, Rolf Rainer Strauch og Jürgen von Hagen (2009), *Fiscal Governance in Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Hopland, Arnt O. (2014), »Voter Information and Electoral Outcomes: the Norwegian List of Shame«, *Public Choice*, 161: 233-55.
- Hvass og Kongstad (2014), »Økonomien er det vigtigste problem for vælgerne i valgåret 2015«, *Jyllands-Posten*. 31. december.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), »Anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger i kommuner og amter«, Juni, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Kelemen, R. Daniel og Terence K. Teo (2014), »Law,

- Focal Points and Fiscal Discipline in the United States and European Union«, *American Political Science Review*, 108(2): 355-70.
- Konjunkturinstitutet (2012), »Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen«, 16. august, Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Kopits, George og Jon Craig (1998), »Transparency in Government Operations«, *IMF occasional paper*, 158, Washington: IMF.
- Lov 710 (2010), »Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner«, *Retsinformation*.
- Molander, Per og Jörgen Holmquist (2013), »Reforming Sweden's Budgetary Institutions – Background, Design and Experiences«, *Rapport till Finanspolitiska rådet*.
- Nielsen, Pernille Bomholdt og Morten Hedegaard Rasmussen (2012), »Styring af de offentlige udgifter i Danmark«, *Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt, 2. kvartal 2012 – Del 1*, København, pp. 77-88.
- OECD (2015), *National Accounts at a Glance 2015*, OECD Publishing.
- Regeringen (2011), »Bedre udgiftsstyring – Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner«, april 2011, København: Finansministeriet.
- Regeringskansliet (2015), »Den statlige budgetprocessen«, *Regeringen*, publiceret d. 17. september 2014. Senest opdateret d. 30. januar 2015.
- Retsinformation (2012), »Lov om ændring af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd«, *Retsinformation*.
- Riksdagen (2011), »Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet«, Svensk författningssamling.
- Rodden, Jonathan (2002), »The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World«, *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-87.
- Rosenkilde, Kim og Morten Hauge Larsen (2014), »Pensionskat redder Corydon år efter år«, *Altinet*, 19. december.
- Suenson, Emil Lobe, Peter Nedergaard og Peter Munk Christiansen (2016), »Why Do You Want to Lash Yourself to the Mast? The Case of the Danish 'Budget Law'«, *Budgeting & Finance*, 36(1): 3-21.
- Udvalget om Finanskrisens Årsager (2013), »Den Finansielle Krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring« (*Rangvid-rapporten*), København: Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Velasco, Andrés (2000), »Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking«, *Journal of Public Economics*, 76(1): 105-125.
- Wehner, Joachim (2007), »Budget Reform and Legislative Control in Sweden«, *Journal of European Public Policy*, 14(2): 313-32.
- Wehner, Joachim (2010), »Cabinet Structure and Fiscal Policy Outcomes«, *European Journal of Political Research*, 49: 631-53.
- Whitta-Jacobsen, Hans Jørgen, Claus Thustrup Kreiner, Michael Rosholm og Erik S. Amundsen (2010), »Læg låg på de offentlige udgifter«, *Politiken*, 24. august.

Review artikel: Forskningsfrihed i Danmark set i internationalt perspektiv

Heine Andersen, professor emeritus, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, ha@soc.ku.dk

Forskningsfrihed er en af de moderne samfunds livsnerver og grundværdier. Forskningsfrihed er et ideal, en regulativ idé, som stilles op som et pejlemærke, der skal realiseres så godt som muligt. Det skal ske gennem de juridiske og institutionelle rammer, politikker og strategier, økonomiske vilkår, normer og arbejdsbetingelser osv., såvel som den praksis og de traditioner, som indlejrer forskningen.

Hvordan står det til med forskningsfrihed i Danmark i dag? På baggrund af en udredning af selve begrebet forskningsfrihed og legitimeringen heraf i internationalt perspektiv gennemgås, hvad der findes i autoritative dokumenter fra danske myndigheder om forskningsfrihed. Undersøgelsen tyder på, at forskningsfrihed har en perifer og lavt rangerende plads i forsknings- og universitetspolitik under de store forandringer, der er foregået. Artiklen bygger på en igangværende undersøgelse af forskningsfrihed i Danmark.

Forskningsfrihed som ideal

Forskningsfrihed er en af de moderne samfunds livsnerver og grundværdier. Forskningsfrihed er for et oplyst samfund, hvad domstoles uafhængighed er for retsstaten, pressefrihed for offentligheden og lægeprofessionens uafhængighed for befolkningens sundhed. Forskningsfrihed indgår som en komponent i det bredere begreb akademisk frihed. I demokratiske og frie samfund skal disse friheder danne grundlag for udfol-

delse af kollektivt fornuftigt ræsonnement, personlig frihed og myndighed. Forskningsfrihed og akademisk frihed skal give videst muligt rum for kritisk refleksion over overleveringer, forestillinger, værdier, meninger og argumenter. Begreberne indgår i de store erklæringer om menneskerettigheder og konventioner på transnationalt niveau fra nyere tid, såvel som i adskillige landes forfatninger (Barendt 2010). Et eksempel er artikel 13 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder fra år 2000 (bindende fra 2009): »Der er frihed for kunst og videnskabelig forskning. Den akademiske frihed respekteres.« Akademisk frihed er en af de komponenter, som *Freedom House* medtager i sine opgørelser over udviklingen i frihed i verden i de årlige landerapporteringer (*Freedom House*, 2016). Det sker med henvisning til FN's erklæring om menneskerettigheder.

Forskningsfrihed er et ideal, en regulativ idé, som stilles op som et pejlemærke, der skal realiseres så godt som muligt. Det skal ske gennem de juridiske og institutionelle rammer, politikker og strategier, økonomiske vilkår, normer og arbejdsbetingelser osv., såvel som den praksis og de traditioner, som indlejrer forskningen.

Hvordan står det til med forskningsfrihed

i Danmark i dag? Gennem fire-fem årtier har rammer og styring været underkastet store og gennemgribende reformer, ledsaget af tilbagevendende evalueringer. Hvad har konsekvenserne været for forskningsfrihed? Artiklen indleder en undersøgelse heraf. På baggrund af udredning af selve begrebet forskningsfrihed og legitimering heraf i internationalt perspektiv gennemgås, hvad der findes i autoritative dokumenter fra danske myndigheder om forskningsfrihed.¹

Hvad er forskningsfrihed?

De omfattende filosofiske diskussioner om viljens frihed mv. må jeg lade ligge. Blot vil jeg som udgangspunkt pointere, at frihed overvejende optræder som et *normativt begreb* i de erklæringer og udredninger mv., som jeg bygger på. Frihed omtales i udgangspunktet et som et ideal, der søges realiseret så godt som muligt. Desuden vil jeg minde om sondringen mellem *negativ* og *positiv* frihed (Berlin, 1969). Negativ frihed (frihed *fra*, subjektiv frihed) betyder frihed fra at andre, fx staten, opstiller begrænsninger for, hvad man kan gøre. Positiv frihed (frihed *til*, substantiel frihed) betyder, at man reelt også har mulighed for så at gøre det. Som på andre områder gælder, at værdien af negativ frihed afhænger af den positive frihed. Litteraturen om forskningsfrihed og akademisk frihed udgår fortrinsvis fra det negative frihedsbegreb, men kommer dog også punktvis ind på det positive.

Som udgangspunkt finder vi en god, kort og præcis definition af *forskningsfrihed* i en norsk offentlig udredning fra 2006:²

1. Frihed til at stille spørgsmål – også ved det, som autoriteter anser som etableret viden og forståelse, og ved sagsforhold, hvortil der knytter sig stærke interesser eller følelser.
2. Frihed til at bestemme hvilket materiale og hvilke metoder man vil benytte for at finde svar.
3. Frihed til at fremlægge hypoteser, resultater og ræsonnementer offentligt. (NOU, 2006: 14; min oversættelse)

Det beslægtede begreb *akademisk frihed* finder vi defineret en i autoritativ udgave i en rapport fra Europarådet, 2006, Komitéen for kultur, videnskab og uddannelse:

- 4.1. academic freedom in research and in training should guarantee freedom of expression and of action, freedom of disseminating information, as well as freedom of unrestricted inquiry in the pursuit and distribution of knowledge and truth;
- 4.2. the institutional autonomy of universities should be a manifestation of an independent commitment to the traditional and still essential cultural and social mission of the university, in terms of intellectually beneficial policy, good governance and efficient management (Det Europæiske Råd, 2006).

Akademisk frihed omfatter således både forskning og undervisning, men i øvrigt indeholder 4.1 de samme komponenter som ovenfor i den norske udredning. Definitionen fra Europarådet nævner desuden den institutionelle autonomi, ekspliciteret som universiteternes autonomi.

Mere udførlige tolkninger og specifikationer af sådanne definitioner kan genfindes i en række erklæringer og udredninger fra forskellige nationale og internationale organisationer og videnskabelige sammenslutninger, der er udarbejdet i historiens løb (*American Association of University Professors: 1915 Declaration*, revideret i 1940, og i 1970 sammenstillet med erklæring fra *Association of American Colleges, European Universities Association 1988, League of European Research Universities 2011*). Bestræbelser på at få begreberne kodificeret, nedskrevet og indarbejdet i konventioner og lovgivning mv. tog især fart efter 2. Verdenskrig med opgøret med totalitære regimer og det barbari, som videnskab og forskere havde deltaget i, under tvang eller mere eller mindre frivilligt.

Kimformer af akademisk frihed og forskningsfrihed har dybe historiske rødder. Den frie tanke har vel altid kunnet finde et rum.

Alligevel er udfoldelsen af disse former for frihed tæt forbundet med moderniteten. De er led i hele den differentiering og selvstændiggørelse af forskellige kulturelle sfærer og institutioner, der starter omkring renæssancen, bla. med de nye videnskabers frembrud i opgør med kirke og religion. Der organiseres videnskabelige selskaber og akademier i førende europæiske lande fra midten af 1600-tallet, og der etableres de første videnskabelige tidsskrifter med særlige frihedsprivilegier, bl.a. i form af ret til at publicere og udveksle breve på tværs af grænser uden censur (Frankrig: *Journal des sçavans*, 1665, England: *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 1666; Kronick, 1976). Dette foregår uden for universiteterne, og vedrører således forskningsfrihed mere end akademisk frihed. På universiteterne tager frigørelsen først fart med 1800-tallets reformer, og ofte henvises til Humboldts reform af Preussens universitetsvæsen fra 1810 med idealerne om Lehr- und Lernfreiheit som et forbillede. Først da bliver universiteter forskningsuniversiteter, og først op i 1800-tallet etableres laboratorier mv. på universiteterne, og først nu bliver forskning en del af embedsporteføljen for universitetsprofessorer.

Dynamikken i den videnskabelige udvikling kommer først, og er med til at bane vejen for forskningsfrihed (videnskabsfrihed), som igen er en af de historiske forudsætninger for universiteternes akademiske frihed. Der er en god logik i at se forskning og uddannelse i sammenhæng, og lade akademisk frihed være det mest basale begreb. Forskningsfrihed kan ses som en delmængde af akademisk frihed, men dog med den modifikation, at forskning også foregår andre steder end på universiteter, og at der også kan være gode grunde til også at hævde forskningsfrihed udenfor universiteter.

Når jeg alligevel har valgt kun at se på forskningsfrihed, er det således kun ud fra begrænsningens nødvendighed. Uddannelser

og undervisning er (trods alt) langt stærkere reguleret og styret, end forskningen er, og at undersøge og diskutere alle de begrænsninger, der gælder på uddannelsesområdet, har jeg derfor måttet afstå fra, uanset hvor påtrængende det måtte være. Jeg henviser dog til litteratur om akademisk frihed.

Forskningsfrihed omfatter altså frihed til at vælge emner og spørgsmål, metoder, data, begreber, teser, såvel som frihed til at fremlægge det offentligt, dvs. publicere frit.

Forskningsfrihedens delkomponenter

En detaljeret gennemgang af forskningsfrihedens enkelte komponenter finder man i en erklæring fra *League of European Research Universities (LERU)* (Vrieling o.a., 2011). Den omfatter godt nok akademisk frihed i hele bredden, men jeg udvælger her kun de elementer, der vedrører forskningsfrihed.

Udgangspunktet er, som de fleste steder, at betragte forskningsfrihed som en individuel frihed, der er sikret gennem rettigheder.

- Frihed i valg af emne, valg af metode, analysemetode, ret til at drage konklusioner.
- Åben adgang til informationer, herunder sådanne som myndigheder råder over.
- Ret til beskyttelse af data og kilder.
- Ret til at bevæge sig frit og til frit at vælge samarbejdspartnere og kommunikere med dem.
- Publiceringsfrihed både indenfor det videnskabelige samfund og overfor den bredere offentlighed.
- Frihed til at råde over data, forskningsresultater og konklusioner, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder (ophavsret), inklusive retten til at afvise at publicere.

Vrieling o.a. (2011: 128) er blandt dem, der hævder den – omdiskuterede – position, at forskningsfrihed indebærer en udvidet

ytringsfrihed i forhold til den, der gælder for alle. Begrundelsen er, at videnskabeligt fun-deret viden har særlig offentlig interesse. Den udvidede ret gælder kun videnskabelige ud-sagn, og forskere må ikke misbruge friheden ved at gå ud over disse grænser (som jo er vanskelige at drage). Forskeres ytringsfrihed indebærer også retten til at tage fejl, men ikke til at tale mod bedre vidende.

Sagt på en anden måde: forskere har de fri-heder med medfølgende forpligtelser, der gælder for argumenterende samtale: sandhed, rigtighed og oprigtighed (Habermas, 1981: 439). Det er klart, at disse rettigheder ikke er absolutte. Friheden forpligter til at søge sandhed, respektere andres lige ret og til op-rigtighed. Dertil kommer at den skal afvejes overfor eventuelt modgående etiske hensyn. Samtidig har myndigheder og universiteter pligt til at respektere og beskytte, om nødven-digt gennemtvinge respekt for de pågældende frihedsrettigheder.

Forskningsfrihedens niveauer og indbyr-des relationer

Forskning er i sit væsen en social, kollektiv aktivitet. Samtidig hylder man de enkelte forskeres originalitet og kreative indsats. At overskride og måske omstyrte overleverede fælles tænkemåder og metoder er et mål. Re-lationen er kompleks, og det er nødvendigt at skelne mellem individuelt og kollektivt niveau.

Sagen kompliceres yderligere ved, at forsk-ning indgår i flere kollektive organiseringer. De kan opdeles i to hovedtyper: 1) de *formelle institutioner*, hvor forskerne er ansat, fx uni-versiteter. Forskning i dag udføres som hoved-regel af forskere, som er ansat til det. »Ama-tørforskere« spiller ikke nogen særlig rolle. 2) de selvorganiserede *forskerfællesskaber* på forskningens felter. Sidstnævnte overskrider grænser mellem ansættelsesenheder og lande, og rækker til »invisible colleges« (Crane, 1972) og »forestillede fællesskaber« (Weber,

2003: 21ff; Anderson, 2001), altså fællesska-ber med udflydende grænser, måske endog usynlige, hvor medlemmerne ikke kender alle andre, men kun er bundet sammen via en fælles identitet, defineret ud fra discipli-nens eller feltets symboler, en synlig elite, værdisæt, videnskabelig kapital mv. (Merton, 1968b; Bourdieu, 1988; Whitley, 2000). Man kan altså tale om en form for matrixorganisa-tion, hvor forskere indgår i to magt- og ind-flydelsesorganiseringer, eller flere. Det sidste eksempelvis ved tværfaglig eller flerfaglig forskning. Men lad os her holde os til de to hovedtyper.

Vi får så, at forskningsfrihed er indlejret i en tripolær figur: individ – forskerfællesskab – formel institution. Forskning er stærkt afhæn-gig af forholdene på ansættelsesinstitutionen, herunder ressourcetilførsel. Derfor bliver beskyttelse af institutionens uafhængighed i forhold til omverdenen, dvs. myndigheder, finansieringskilder mv. afgørende. Som regel defineres de *formelle institutioners* forsk-ningsfrihed ud fra deres mulighed for uden hindringer ude fra at beskytte individuelle forskningsfrihed:

(b) Collective or institutional autonomy for the academy in general and/or subsections thereof (faculties, research units, etc.) implies that departments, faculties and universities as a whole have the right (and obligation) to preserve and promote the principles of academic freedom in the conduct of their internal and external affairs (Vrieling o.a., 2011: 117).

De omtalte »principles of academic freedom« er de ovenfor nævnte vedrørende individuel frihed. Friheden består i størst muligt selv-styre og mindst mulige begrænsninger fra omverdenen. Det forudsættes, at de vil bruge denne frihed til at sikre friheden internt. Da en vis grad af afhængighed er uundgåelig, må institutionernes frihed modsvares af:

(c) An obligation for the public authorities to respect and protect academic freedom and to take measures

in order to ensure an effective enjoyment of this right and to promote it (Vrieling o.a., 2011: 117).

Hvad forskningsfrihed består i for *forskerfællesskaber* som sådan, har jeg ikke fundet eksPLICIT defineret, ud over hvad der siges om individuel forskningsfrihed. Det skyldes uden tvivl, at forskerfællesskaber betragtes som frivillige, selvorganiserede enheder, og dermed er deres frihed indeholdt i den individuelle forskningsfrihed, især friheden til at kommunikere, bevæge sig frit, vælge samarbejdspartnere og organisere sig. Men også frihed til at råde over ressourcer og data, herunder til at dele med andre, spiller jo en rolle. Hvis individerne har disse rettigheder, er det op til dem selv frit at danne fællesskaber, analogt med det civile samfund. Forskerfællesskaber er ideelt set en ressource, der øger den individuelle forskningsfrihed, først og fremmest gennem deling af viden og ideer, men også gennem motivation og støtte. Forskningsetiske kodekser om god videnskabelig praksis mv. vil ofte indeholde vejledende bestemmelser om god kollegial praksis.

Trekanten individ – institution – forskerfællesskab indeholder et omfattende kompleks af gensidige styringsrelationer med både deskriptive og normative aspekter. Det er ikke muligt at gå ind på den omfattende videnskabssociologiske og organisationssociologiske litteratur om emnet her, så jeg må nøjes med en forenklet og meget stileret omtale, hvor jeg overvejende holder mig til det normative aspekt. Her kan en analogi fra politisk filosofi mv. være velegnet: den velkendte trekant individ – stat – det civile samfund. Den kan belyse både kerneantagelser og problemer vedrørende frihed i dette kompleks.

Set fra den normative vinkel skal institutionen ifølge definitionen værne om individernes frihed, internt og i forhold til omverdenen. For at den kan gøre det, er det nødvendigt og legitimt at overlade beføjelser til institutionen, altså at individerne må give afkald

på nogle grader af frihed for at sikre friheden. Enkelte forskere kan ved udøvelse af egen frihed skade andre forskere og forskerfællesskabet. Det skal institutionen søge at hindre. Eksempelvis er institutionen ansvarlig overfor eksterne tilskudsgivere, og skal kunne redegøre for omkostningseffektiv ressourceudnyttelse. Magtbeføjelser over individer indebærer imidlertid en risiko for, at institutionen begrænser forskernes og forskerfællesskabets frihed ud over de legitime grænser. Friheden muliggør samtidig, at individerne kan organisere sig i forskerfællesskaber. De skal ideelt set gennem deltagelse i institutionens ledelse have mulighed for at sikre, at institutionen ikke misbruger sine magtbeføjelser. LERU-udredningen formulerer det således:

There may exist a tension between the (substantive) institutional aspects of academic freedom and the individual aspects of that freedom, described above: in some cases, institutional and individual academic freedom will reinforce one another, in other cases these freedoms may conflict with each other. Too much institutional autonomy could thus lead to the negation of the individual freedom of individual academics. Again, it is a balance of rights and interests that will have to be struck (Vrieling o.a., 2011: 17).

Balancen skal sikres ved forskernes deltagelse i demokratisk kollegialt selvstyre:

Since universities employ individuals who themselves enjoy academic freedom, these individuals should decide on institutional issues and policy issues – as much as possible – in a democratic way, particularly with respect to those decisions that may limit individual freedoms. In order for such decisions to have legitimacy and support, and in line with the UNESCO Recommendation, academic staff should have »the right to take part in the governing bodies« of faculties and universities and »the right to elect a majority of representatives to academic bodies«, »while respecting the right of other sections of the academic community to participate« (Vrieling o.a., 2011: 133).

Den omtalte *UNESCO Recommendation* er fra 1997, og omtaler udførligt betydningen

af demokratisk styre for sikring af akademisk frihed (se også Moodie, 1996).

Demokratisk styre, der under omverdens krav kan koordinere aktiviteter inden for trekanten forskere, forskerfællesskaber og institutioner, forudsætter en vis grad af enhed. Det forudsætter igen loyalitet overfor et fælles værdi- og normsæt. Her støder vi igen på et tema kendt fra politisk filosofi, polerne liberalisme/individualisme vs. republikanisme/kommunitarisme. Liberalisme lader individer og individuelle rettigheder komme før staten, og forudsætter kun et minimalt værdifællesskab. Republikanisme sætter fælles forpligtende værdier og livsform forrest med grænser for mangfoldighed og individuel udfoldelse til følge.

Grundlæggende er der i tænkningen om forskningsfrihed (ikke nødvendigvis i praksis) en hældning mod den liberalistiske pol. Tæt på denne yderlighed finder man Mertonskolens syn på moderne videnskab som et system koordineret gennem konkurrence om anerkendelse indenfor selvgroede meritokratiske forskerfællesskaber. Videnskaberne etos, udmøntet i CUDOS-normerne giver optimal videnskabsvækst (Merton, 1968b). Her er der tale om meget abstrakte og universalistiske normer og forskerfællesskaber, mens konkret social og kulturel kontekst stort set er fraværende. Især normen om »disintere-estedness«, udgrænsning af mål uden for videnskaben selv, viser dette. Metaforen: universiteter som forskerhoteller, hot spots for ubegrænset mobile forskere kun tilknyttet et globaliseret forskerfællesskab, kan tjene til illustration.

I den anden yderlighed finder vi positioner, der kræver mere substantielle kollektive værdier, der inkarnerer institutionens funktionsevne og mission som en enhed indenfor en konkret social og kulturel kontekst. De klassiske ideer om universiteter, herunder Humboldt-modellen og dens dannelsesidea-

ler, betoner institutionens enhed, idealer og kontekstrelationer langt mere end CUDOS-normerne. For Humboldt-modellen er det selvfølgelig også af afgørende betydning, at undervisning indgår. Udtrykket »den lærde republik« havde en mening.

Henvisningen til de klassiske ideer fremgik eksplicit af 2006-rapporten fra Europarådet, pkt. 4.2, citeret ovenfor: »commitment to the traditional and still essential cultural and social mission of the university ...«. Men også i nyere forsknings- og universitetspolitiske studier er »republikanske« positioner udfoldet, navnlig de aspekter heraf, der betoner forskningens kontekst.

Det er sket på baggrund af de store transformationer gennem det tyvende århundrede af forskningens rolle i samfundet, jf. litteraturen om Modus 1 – Modus 2 – forskning (Gibbons o.a., 1996). Vendingen i overskriften til kap. 5 i Nowotny o.a. (2001): »The context speaks back« udtrykker en hovedpointe. Efter at moderne videnskab gennem ca. 500 år med stigende selvbevidsthed har talt *til* samfundet, er relationen de seneste årtier om ikke direkte modsat, så dog tosidig. Det er sket under indtryk af forskningens stigende eksterne konsekvenser, på godt og – måske ikke mindst – ondt. Universiteternes mure er nedbrudt, og foruden de klassiske videnskabelige krav om sandhed, originalitet mv. er videnskab underlagt et legitimeringskrav ude fra, et krav om »accountability«, i form af nytte, social og etisk ansvarlighed, erhvervsrelevans mv. (Gibbons o.a., 1996: 7ff.) Universiteterne og forskerfællesskaberne møder krav om internalisering af et bredere spektrum af samfundsmæssige roller, etiske normer og hensyn, i deres værdisæt og målsætninger, mere eller mindre modstridende.

Indholdet i sådanne værdisæt og målformuleringer må i sagens natur være kontekstafhængige, mangeartede og dynamiske. De kan findes i strategiplaner, programformulering-

ger, mission statements, etiske kodekser osv. Uanset deres indhold og begrundelse vil det jo indebære yderligere begrænsninger – og potentiale til konflikter, herunder mellem de tre poler i trekanten.

Institutioners ledelse kan krænke forskningsfrihed. Det kan forskerfællesskaber også. Ideelt set er de en ressource, en positiv frihed, der øger den individuelle forskningsfrihed, først og fremmest gennem deling af viden og ideer, men også gennem motivation, jf. ovenfor. Men de kan selvsagt også lægge illegitime begrænsninger for den individuelle forskningsfrihed. Det kan være i form af konformitetspres, konservatisme, stivnede magthierarkier, uformelle karteller, Mattæus-effekter med ressourcekoncentration til følge, eksklusionsmekanismer og indgangsbarrierer mv.

Hvorledes begrundes og legitimeres forskningsfrihed og dens grænser?

En række af forskningsfrihedens komponenter er indeholdt i de generelle menneskerettigheder: ytringsfrihed, menings- og tankefrihed, retten til at bevæge sig frit, samlings- og foreningsfrihed mv. Det særlige er, at forskningsfrihed gælder indenfor ansættelsesforhold, således at forskningsfrihed sætter særlige grænser for ledelsesretten.

Der findes i hovedsagen tre legitimeringsmodeller med forskellige afsæt:

- 1) En universitetshistorisk, der beskriver, hvorledes universiteter historisk har kæmpet for lærer- og læringsfrihed (Lehrfreiheit, Lernfreiheit), kulminerende med Humboldt-universitetet i 1810. Denne vinkling omfatter akademisk frihed i bredere forstand, og er forbundet med et kultur- og dannelsesideal (Humboldt og følge). Lad os kalde den Humboldt-modellen (von Humboldt 1970).
- 2) En funktionalistisk vinkling, der beskriver, hvorledes moderne videnskab er

funktionelt stærkt afhængig af størst mulig forskningsfrihed for at kunne nå sit mål: stadig udvidet sand erkendelse (Merton og følge). Lad os kalde den Merton-modellen (Merton, 1957; 1968a; 1968b).

- 3) En oplysnings- kritisk rationalistisk model, der beskriver, hvorledes moderne videnskab er stedet, hvor alt uden ydre begrænsninger kan betvivles og udsættes for kritisk granskning i frit argumenterende ræsonnement (Kant, Popper, Habermas). Lad os kalde den Habermas-modellen (Habermas, 1987).

Der er min fornemmelse, at Humboldt-traditionen er den mest fejrede og omtalte af de tre, i hvert fald i den danske forsknings- og universitetspolitiske offentlighed. Den fremhæver værdien af universiteternes personlige og kulturelle dannelsesfunktion, betoner et encyklopædisk kundskabsideal, ideer om enhed, eller i hvert fald stærk indre sammenhæng i kundskaberne, og hylder »rene« grundvidenskabers almene og grundlæggende værdi for alle, især fremfor professionsfag som fx teknik, jura, medicin og merkantile fag. Personen dannes og bliver til en myndig og selvstændig verdensborger ved at give sig i kast med en selvstændig kritisk bearbejdning af kundskaber om kultur, filosofi, natur osv. gennem frie studier under et mesterlærereprincip.

Disse ideer spiller afgjort fortsat en rolle, men modellen har dog sine begrænsninger i forhold til nutidens vilkår. Generelt må man sige, at legitimering med henvisning til historiske rødder ikke har meget kraft i moderne dynamiske samfund. Og selvom universiteter historisk nok altid har kæmpet for selvstændighed overfor kirke og stat, er fremskridt i forskningsfrihed på universiteter jo et moderne fænomen. Fra Reformationen og frem til reformerne o. år 1800 foregik videnskabelige nybrud primært uden for universiteterne. År 1600 blev Giordano Bruno brændt på bålet for at sige, at jorden ikke er

universets centrum, og år 1616 fik Galilei livsvarig husarrest og taleforbud for at sige, at jorden bevægede sig (Andersen, 2013). Dertil kommer, at Humboldtsk *undervisningsfrihed* ikke eksisterer på universiteter i dag. At idealet er under stærkt pres, begrundes selvfølgelig ikke at opgive det. Det afholder heller ikke en moderne filosof som Dworkin fra alligevel at formulere et ideal, som er stærkt beslægtet med Humboldt-modellens dannelsesideal: akademisk frihed »repræsenterer, forstærker og beskytter idealer om etisk individualisme«, intellektuel uafhængighed og antifundamentalisme (Dworkin, 1996: 190. En diskussion: Nybom, 2003).

Den anden strategi, fra Merton o.a., har været mindre synlig i den danske debat, men udgør hovedbegrundelsen andre steder, fx i den norske betænkning (NOU, 2006). Den indskriver sig i teoritraditionen om differentiering af funktioner og værdiorienteringer som kendetegn på modernitet. Historiske milepæle ud fra denne synsvinkel var etableringen af de nye fyrsteligt privilegerede videnskabelige selskaber fra 1600-tallet (jf. ovf.). Denne grundelsesstrategi lægger i udgangspunktet vægt på erkendelsesvækst for erkendelsens egen skyld, og ræsonnerer, at det bedst kan ske under et relativt autonomt anerkendelsesstyret regime, med størst mulig frihed under respekt for et sæt fælles normer, jf. Mertons (1968b) CUDOS-normer (også Cole, 1992). I praksis er disse normer indkodet i mange regler og videnskabetiske kodekser.

Synsvinklen er baseret på et kumulativt kritisk-rationalistisk erkendelsesideal og den unilineære forståelse af moderne videnskab. Videnskabens anerkendelsesregime tænkes relativt uafhængigt af resultaternes praktiske relevans. Modellen omfatter indirekte også uddannelse, for så vidt som rekruttering af nye forskere med passende kvalifikationer er en funktionel nødvendighed for fortsat erkendelsesvækst. Derfor må forskerne også have kontrol over uddannelse af nye forskere, eller

i hvert fald have væsentlig indflydelse på uddannelsen.

Ud fra gængs organisationsteori vil det mest funktionelle være en organisationsform med stor autonomi til forskningspersonalet, da ledelsen som regel ved mindre om arbejdsopgaverne og deres mulige løsninger end forskerne (Donaldson, 2001; Whitley, 2000). De afgørende ledelsesopgaver bliver at sørge for rekruttering af de bedst kvalificerede, sikring af rammer og ressourcer og dernæst fastholdelse og motivation, så forskerne kontinuerligt kan vedligeholde og udvikle sine kvalifikationer.

Den tredje strategi, den oplysningsbaserede fra Kant, Popper, Habermas mfl., er mest eksplicit udfoldet af sidstnævnte (især Habermas, 1987). Også her henvises til en uddifferentiering af forskellige, relativt autonome funktionssystemer som en egenskab ved moderne samfund. Synspunktet er, at moderne videnskab udgør et rum, der rendyrker moderne værdier om fornuftig argumenterende samtale, myndighed og frigørelse. Det skal ske gennem en aldrig afsluttet, gyldighedsorienteret kritisk og argumenterende samtale, der kun er forpligtet overfor argumenters saglige vægt (Habermas, 1998). Det frigør potentialer på det personlige plan ved at nedbryde blokerende myter og fordomme, og det fremmer kultur og institutioner, der tillader og respekterer dette ideal. Det både forudsætter og understøtter demokratiske, pluralistiske politiske institutioner.

Denne strategi lægger i højere grad op til åbne grænseflader. Det gælder i forhold til det civile samfund, såvel som til politik og økonomi. Det er nødvendigt under hensyn til forskningens bredere oplysningsorienterede funktioner, der rækker fra almenrettet oplysning (f.eks. gymnasieundervisning og anden almen undervisning) til ekspertfunktioner overfor offentlighed og politikere, erhvervsrettet udviklingsorienteret forskning,

professionel rådgivning osv. Den er også kendetegnet ved at inkludere andet end universiteter og forskningsinstitutioner i snæver traditionel forstand. Frigørelse og myndighed kræver andre offentlige rum med tilsvarende frie rammer for refleksion og erkendelses-skabende argumenterende samtale, typisk indenfor undervisning og kulturliv, medier, tænketanke, ekspertkulturer mv. Åbningen mod kontekstspecifikke grænseflader og en mangfoldighed af offentligheder søger dermed at indarbejde de krav, der er opstået, ved at »the context speaks back«.

Disse tre begrundelsesstrategier udelukker ikke hverandre, men de er heller ikke sammenfaldende. Som begrundelse for forskningsfrihed peger de alle på ideelle grundværdier, som kun – eller bedst – kan nås, hvis der er forskningsfrihed: personlig og kulturel dannelse, ny rationelt efterprøvet erkendelse, frigørelse, fornuft og myndighed. Tydeligst slægtskab er der mellem Merton- og Habermas-modellerne. Merton skrev om CUDOS-normerne i en artikel fra 1942 med titlen »Science and the social order«³ under indtryk af 2. Verdenskrig og truslerne mod åbne demokratier, og med en klart politisk-normativ vinkling. Der er ingen tvivl om, at han så en sammenhæng mellem videnskab, CUDOS-normer og en normativ orden for åbne demokratiske samfund, selvom han ikke har forfulgt det spor senere. Det er let at koble Mertons normer om universalisme og organiseret skepticisme til Poppers kritiske rationalisme (Popper 1973), hans ideer om åbne samfund med institutioner, der kollektivt kan lære af fejltagelser gennem forsøg på falsifikation af dristige hypoteser. Slægtskabet med Habermas' principper for diskursiv efterprøvning, argumenterende samtale, det bedre »argu-ments ejendommelige tvangsløse tvang« og retten til at sige nej er også ret indlysende. Merton-modellen må dog nok give køb på normen om disinterrestedness og acceptere, at den rene praksisafsondrede og kontekst-

frie grundvidenskab højst er en variant blandt flere af videnskabelige organisationsmåder.

Lidt vanskeligere er det nok at flette Humboldt-modellen i sin oprindelige skikkelse sammen med de to øvrige. Det skyldes ikke blot, at den i dag fremtræder mange grader mere utopisk, men også at den er mere elitær, både i synet på lærdom, universiteter og dannelsesfunktionen i samfundsmæssig og kulturel forstand (et »mandarinuniversitet«). Dog skulle der ikke være noget til hinder for at demokratisere hans dannelsesideal og bringe det uden for universitetets mure, og to elementer bør i hvert fald fastholdes ud fra Popper/ Habermas-perspektiv: selve idealet om den personlighedsudviklende rolle som al kritisk videnssøgning har, og det encyklopædiske kundskabsideal, hvor urealistisk det end kan forekomme.

Hvilke politikker og strategier findes på forskellige niveauer for at værne om forskningsfriheden?

Vi har med udgangspunkt i de internationale erklæringer og udredninger undersøgt, hvorledes forskningsfrihed er beskrevet i autoritative tekster fra danske myndigheder, herunder universiteter. Vi kan starte med at konstatere, at det ikke har været muligt at finde en grundigere udredning, knap nok en definition, af forskningsfrihed i et officielt dansk dokument, dvs. et dokument, som en offentlig myndighed står bag.⁴ Her tænker jeg på lovttekster, bemærkninger og forarbejder til love, betænkninger, udredninger mv. Man kunne forestille sig, at man så i det mindste henviste til internationale erklæringer og udredninger. Det finder man heller ikke.

Forskningsfrihed er nævnt i to lovttekster. I den nugældende universitetslov nævnes forskningsfrihed i § 2, stk. 2:

»Stk. 2. Universitetet har forskningsfrihed. Universitetet skal værne om universitetets og den enkeltes forskningsfrihed og om videnskabsetikken«

og § 14, stk. 6:

»Stk. 6. Rektor kan pålægge medarbejdere at løse bestemte opgaver. Det videnskabelige personale har forskningsfrihed og forsker frit inden for universitetets forskningsstrategiske rammer i den tid, hvor de ikke er pålagt andre opgaver. Universitetets forskningsstrategiske rammer dækker hele universitetets profil. Det videnskabelige personale må ikke over længere tid pålægges opgaver i hele deres arbejdstid, således at de reelt fratages deres forskningsfrihed.«

Den anden lovttekst er lov om Institut for Menneskerettigheder (§ 2, stk. 5).

Ingen af stederne er der en nærmere definition af forskningsfrihed, heller ikke nogen angivelse af, hvor megen tid, der skal være til rådighed for at forskningsfrihed findes. I bemærkningerne er der kun en enkelt sætning:

Den enkelte forsker har forskningsfrihed inden for sit faglige ansættelsesområde med de forpligtelser, der følger af et ansættelsesforhold. Den enkelte forsker har således frihed til at vælge metode, fremgangsmåde og emne inden for universitetets forskningsstrategiske rammer, som fastlagt i udviklingskontrakten.

Man bemærker, at publiceringsfrihed ikke er nævnt, og at friheden til at vælge emne er begrænset af ansættelsesområde og »universitetets forskningsstrategiske rammer«. Især sidstnævnte har været omdiskuteret og et konfliktområde i konkrete tilfælde.

Siden den første styrelseslov i 1970, der demokratiserede universiteternes styreform, har der været gennemført en række større og mindre reformer, mest gennemgribende den fra 2003, der afskaffede det demokratiske styre og indførte en såkaldt »enstrengt« topstyret model (historiske oversigter: Bredsdorff, 2008; Henrichsen, 2007). I ingen af disse tilfælde blev der i forarbejder foretaget grundige overvejelser over begrebet forskningsfrihed. I 2000 nedsatte forskningsminister Birthe Weis en forskningskommission til

at vurdere hele det danske forskningssystem (altså ikke kun universiteter) og fremkomme med forslag til, hvordan det kunne møde fremtidens udfordringer.⁵ Resultatet kom i en tobinds betænkning året efter (Forskingskommissionen, 2001). Det var oplægget til »den største reform siden Reformationen« (daværende videnskabsminister Helge Sanders ord). Der er absolut ingen steder i de korte afsnit om ledelsesstruktur overvejelser over, hvad den betyder for forskningsfrihed. Ordet nævnes ikke.

Men ret skal være ret. Søger man grundigt nok, finder man. Glosen optræder nemlig i et bilag om fordeling af basismidler. Man dvæler her lidt ved, at universiteterne historisk hidtil har haft basismidler. Hvorfor nu det? Jo, basismidler gavner forskningsfriheden på flere måder (Forskingskommissionen, 2001 bd. 2: 126). Jeg skal undlade at kommentere selve formuleringerne, men de peger dog på, at man forudsætter at forskningsfrihed er værdifuldt, siden det kan begrunde at universiteterne skal have basismidler.

Så vidt lovtteksterne og deres grundlag. Hvad med andre myndigheder? Her er det nærliggende at søge hos Det Frie Forskningsråd. DFF har været under pres gennem mange år, og nedlæggelse har flere gange været foreslået. Under indtryk af disse vinde ville det være nærliggende, hvis man havde et dokument, der beskrev, hvad forskningsfrihed er, og over for politikere og omverden gav begrundelser for, hvorfor forskningsfrihed er et gode. Det har man ikke (mail fra kontorchef Grete Kladakis, 3. sept. 2015).

Hvad med universiteterne selv? De er jo efter § 2 i loven forpligtet til at værne om forskningsfriheden, og derfor kunne man forestille sig, at universitetsledelserne havde gjort sig overvejelser over, hvad begrebet dækker over, for derefter at forklare, hvad man vil gøre for at leve op til lovens krav. Vi har spurgt rektoraterne:

1. Har man på institutionen et dokument med en fælles definition af, hvad forskningsfrihed omfatter (jf. universitetslovens § 2, stk. 2, og § 14, stk. 6)?

Ingen af universiteterne har sådan et dokument. De formuleringer, man henviste til fra vedtægter mv., var blot gentagelser fra universitetsloven.

Hvad så med autoritative kodekser mv. for god videnskabelig praksis? Flere internationale kodekser, f.eks. *The European Code of Conduct for Research Integrity* har ret fyldig omtalte af begrebet. Forskningsfrihed er en del af god videnskabelig praksis. Et af de nyeste dokumenter fra en dansk myndighed skal fremhæves for trods alt at nævne forskningsfrihed. Det er *Dansk kodeks for integritet i forskning* udgivet 2014 af Styrelsen for Forskning og Innovation.⁶ Kodekset handler i langt overvejende grad om, hvad man som forsker og forskningsinstitution skal, og hvad man *ikke må*. I forordet fik man dog – på falderebet – følgende to sætninger med:

Samtidig skal vi respektere det grundlæggende princip om forskningsfrihed, som gør det muligt af fremme et miljø, hvor nye synsvinkler og opfattelser (herunder dem, der er kritiske og muligvis kontroversielle) kan præsenteres. Forskningsfrihed omfatter retten til frit at definere forskningsmæssige problemstillinger, vælge og udvikle teorier, indsamle empiriske data og anvende relevante metoder (s. 4).

Man glemte dog at nævne publiceringsfriheden.

Indtil 2013 indeholdt Vedtægter for Praksisudvalget på KU faktisk en mere udfoldet definition af forskningsfrihed, der (ikke tilfældigt) svarede ret nøje til den ovenfor citerede fra den norske betænkning. Om det skal tages som indikator på forskningsfrihedens de-route, skal jeg undlade at tage stilling til, men formuleringen blev slettet ved en revision i 2013 i kølvandet på Penkowa-sagen. (Faktisk er formuleringen til gengæld ordret indsat i

RUC's interne regler; Roskilde Universitets Praksisudvalg 2013).

Så vidt definitioner. Angående strategier stilte vi følgende spørgsmål til rektoraterne:

2. Har institutionen et dokument med en politik der beskriver, hvorledes man vil værne om forskningsfriheden?

I betragtning af, hvad man i øvrigt gør for at udvikle strategier på forskellige områder og niveauer kunne man godt forvente, at man også havde en nedskrevet strategi for at leve op til universitetslovens § 2, stk. 2. Af svarene fremgår, at ingen har et sådant dokument. Glosen forskningsfrihed forekommer i en hel del dokumenter, fx i værdigrundlag, ledelsesinstrukser og delegationsskrivelser mv. men ingen steder med overvejelser over, hvad man konkret skal gøre overfor de tendenser, som kan true forskningsfriheden.

Forskningsfrihed har en lavt rangerende plads i forsknings- og universitetspolitik

Så vidt dokumenter fra Folketing, ministerier, styrelser og universiteter. Det er ingen overdrivelse at sige, at det er meget sparsomt, ja nærmest ikke eksisterende, hvad man kan finde om hvad forskningsfrihed er, hvorfor forskningsfrihed er vigtig, og hvad myndigheder og universiteter skal gøre for at værne om forskningsfriheden.

Man kunne forestille sig, at man så i stedet henviste til internationale erklæringer og udrådninger. Det har jeg ikke fundet eksempler på.

Man må tage det som en indikator på, at forskningsfrihed som værdi og målsætning har haft – og stadig har – en perifer og lavt rangerende plads i forsknings- og universitetspolitik. Det på trods af de store forandringer, der er foregået. Det er et resultat, som bekræftes af andre indikatorer fra vor undersøgelse, og det harmonerer også med resulta-

ter fra Terence Karrans (2009) komparative studium af 23 EU-stater. Han undersøgte tilstanden for forskningsfrihed ud fra fem kriterier, hentet fra UNESCO 1997-erklæringen. Samlet var Danmark i bunden i en gruppe på tre sammen med Holland og UK, der lå lavt på tre eller fire ud af de fem.

Noter

1. Grundlag for artiklen er projektet: »Forskningsfrihed. En hvidbog«. Projektet er støttet af DM, Djøf, Udvalget Vedrørende Beskyttelse af Videnskabeligt Arbejde (UBVA) og Sociologisk Institut, Københavns Universitet. Det udføres af Heine Andersen (prof. emeritus) og Mette Jensen (tidl. seniorforsker, AU) samt studentermedarbejdere Nadja Brøndsted Sørensen (fratrådt) og Marie Leth-Espensen, med støtte fra følgegrupper. Artiklen er en omarbejdet version af paper fremlagt på Dansk Sociologkongres, Aalborg januar 2016. Jeg takker deltagerne i sessionen *Videnskabssociologi og teknologistudier* for gode kommentarer.
2. Se endvidere: Barendt (2010), Karran (2009), Menand (1996), Moodie (1996) og Williams (2016). Ekstensiv litteraturoversigt: Karran (u.å.).
3. Senere publiceret med titlen: »Science and Democratic Social Structure« (Merton, 1968b).
4. Det Kongelige Danske Videnskaberne Selskab, Forskningspolitisk Udvalg, udsendte i 2007 i forbindelse med årsmødet en Hvidbog om forskningsfrihed. Desuden findes en redegørelse fra *Udvalget til beskyttelse af videnskabelige arbejder* på netsiden *Forskerportalen*: <http://forskerportalen.dk/?p=32>.
5. Kommissionens medlemmer var: Ninna Würtzen (formand), Lauritz Holm-Nielsen (næstformand), Torsten Freltoft, Ellen Hauge, Kirsten Hvenegård-Lassen, Arne Jensen, Aase Lindahl, Lars Mathiassen, Hans Siggaard-Jensen, Birthe Skands, Nina Smith, Henrik Tvarnø.
6. »Udgivet af«: For ikke at blive forvekslet med en *ministeriel* bekendtgørelse om god forskningspraksis pointerer man i forordet, at kodekset er udarbejdet af en arbejdsgruppe, at indholdet står for dennes regning, og at det har ikke juridisk bindende karakter, før det indarbejdes i institutionernes egne regler. Gruppen havde dog direktøren for Styrelsen for forskning og innovation som formand.

Litteratur

- American Association of University Professors (1970), *1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure with 1970 Interpretive Comments*, www.aaup.org/report/1940-statement-principles-academic-freedom-and-tenure (besøgt 9. august 2016).
- Andersen, Heine (2011), »Samfundsvidenskaber i ressourcekonkurrence«, *Økonomi og Politik*, 84(4): 69-84.
- Andersen, Heine (2013), »Samfundsvidenskaber: politiske holdninger og ytringsfrihed«, *Dansk Sociologi*, 24(2): 127-46.
- Anderson, Benedict (2001), *Forestillede fællesskaber*, København: Samfundslitteratur.
- Barendt, Eric (2010), *Academic Freedom and the Law. A Comparative Study*, Oxford: Hart.
- Berlin, Isaiah (1969), »Two Concepts of Liberty« i I. Berlin: *Four Essays*, Oxford: Clarendon Press.
- Bourdieu, P. (1988), *Homo Academicus*, Cambridge: Polity Press.
- Bredsdorff, N. (2008), *Universiteternes styrelse, ledelsens styrkelse og forskningens frihed: Essays om Universitetspolitikken og universitetslovenes historie*, Skriftserie (51), Roskilde: Roskilde Universitetsbibliotek.
- Cole, S. (1992), *Making Science. Between Nature and Society*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Crane, D. (1972), *Invisible Colleges. Diffusion of Knowledge in Scientific Communities*, Chicago: University of Chicago Press.
- Den Danske kodeks for integritet i forskning* (2014), København: Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (besøgt 5. aug. 2016.)
- Donaldson, Lex (2001), *The Contingency Theory of Organization*, London: Sage.
- Dworkin, R.M. (1996), »Does Academic Freedom have Philosophical Presuppositions?« i L. Menand, red, *The Future of Academic Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Europarådet (2006), *Academic Freedom and University Autonomy*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11479&lang=en> (besøgt: 5. aug. 2016).
- European Science Foundation (2011), *The European Code of Conduct for Research Integrity*, <http://>

- www.esf.org/fileadmin/Public_documents/Publications/Code_Conduct_ResearchIntegrity.pdf (besøgt: 5. aug. 2016).
- European Universities Association (1988), *Magna Charta Universitatum*, Bologna: EUA, <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/english> (besøgt 9. aug. 2016).
- Forskingskommissionens Betænkning, bd. 1 & 2 (2001), Betænkning nr. 1406, København.
- Freedom House (2016), *Methodology: Freedom in the world 2016*, <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/methodology> (besøgt: 4. aug. 2016).
- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott og Martin Trow (1994), *The New Production of Knowledge*, London: Sage.
- Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 1, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1987), »Die Idee der Universität – Lernprozesse« i J. Habermas, *Eine Art Schadensabwicklung. Kleine Politische Schriften VI*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, J. (1998), *Diskursetik*, København: Det lille Forlag.
- Henrichsen, Carsten (2007), »Grænser og vilkår for forskningsfriheden – en 'tour de force' i 30 års universitetsreformer«, *Futuriblerne*, 35(1-2): 28-40.
- Karran, T. (2007), »Academic freedom in Europe: A preliminary comparative analysis«, *Higher Education Policy*, 20(3): 289-313.
- Karran, T. (2009), »Academic freedom: in justification of a universal ideal«, *Studies in Higher Education*, 34(3): 263-83.
- Karran, T.U.å.: *Academic freedom: a research bibliography*, <http://eprints.lincoln.ac.uk/1763/2/AcademicFreedomResearchBibliography.pdf>.
- Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab (2007), *Forsknings- og ytringsfriheden på universiteterne* (Forskningspolitisk årsmøde 2007), København.
- Kronick, D.A. (1976), *A History of Scientific and Technical Periodicals: The Origins and Development of the Scientific and Technological Press, 1665-1790*, Metuchen: Scarecrow Press.
- Menand, L. (ed.) (1996), *The Future of Academic Freedom*, Chicago: Chicago University Press.
- Merton, Robert K. (1957), »Priorities in Scientific Discovery: A Chapter in the Sociology of Science«, *American Sociological Review*, 22(6): 635-59.
- Merton, R.K. (1968a), »The Matthew Effect in Science«, *Science*, 159(3810): 56-63.
- Merton, R.K. (1968b), »Science and Democratic Social Structure« i R. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.
- Moodie, G. (1996), »On Justifying the Different Claims to Academic Freedom«, *Minerva*, 34(2): 129-50.
- NOU (2006), *Akademisk frihet Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*, Norges offentlige utredninger, Avgitt til Kunnskapsdepartementet 2. oktober, Oslo.
- Nowotny, H., P. Scott og M. Gibbons (2001), *Rethinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge: Polity Press.
- Nybom, T. (2003), »The Humboldt legacy: Reflections on the past, present, and future of the European university«, *Higher Education Policy*, 16(2): 141-59.
- Roskilde Universitets Praksisudvalg (2013), *Roskilde Universitets regler om god videnskabelig praksis*, Roskilde Universitetscenter.
- Royal Society of London, <http://royalsociety.org/about-us/> (besøgt 5. august 2016).
- SOU (2015:92), *Utveklad ledning av universitet och högskolor*, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/11/utveklad-ledning-av-universitet-och-hogskolor/> (besøgt 9. aug. 2016).
- Standler, R.B. (2000), *Academic freedom in the USA*, <http://rbs2.com/afree.htm> (besøgt 9. aug. 2016).
- Udvalget til beskyttelse af videnskabelige arbejder. *Forskningsfrihed*, <http://forskerportalen.dk/?p=32> (besøgt august 2016).
- UNESCO (1997), *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (besøgt 9. aug. 2016).
- Von Humboldt, W. (1970), »On the spirit and organisational framework of intellectual institutions in Berlin«, *Minerva*, 8(2): 242-50.
- Vrieling, J.V., P. Lemmensa, S. Parmentiera og the LERU Working Group on Human Rights (2011), »Academic Freedom as a Fundamental Right«, *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 13: 117-41.
- Weber, M. (2003), *Udvalgte tekster*, bd. 2, København: Hans Reitzels Forlag.
- Whitley, R. (2000), *The Intellectual and Social Organization of the Sciences*, Oxford: Oxford University Press.

Abstracts

Introduction: Politicians and Media

Erik Albæk, Professor,
Centre for Journalism,
University of Southern Denmark,
eri@sam.sdu.dk.

Claes de Vreese, Professor,
Amsterdam School of Communication
Research (ASCoR),
University of Amsterdam,
C.H.deVreese@uva.nl

It's a widespread and persistent assumption that the media has great influence on politics. But is it true? In this introductory article we present how the idea of great media influence on politics historically has been a widespread public perception, but at the same time it is only in recent decades that research in political communication has been able to document that the media is an important, autonomous political institution. At the same time we warn again exaggerating the influence of the media. The media today do play a greater role in politics than earlier, but they interact with other political actors, organizations and institutions. The chance for the media to influence these is contingent upon a number of different factors.

Indexing theory

W. Lance Bennett,
Departments of Political Science
and Communication,
University of Washington, Seattle,
lbennett@uw.edu

Indexing refers to the norms used by news organizations to select news sources and frames. When indexing norms become widely shared across organizations, media systems may display familiar national characteristics and act as an institution. The most common indexing norm found in many democratic press systems is to index sources and their views according to the power balances among actors in political institutions that journalists deem likely to affect the outcomes of political conflicts or policy processes. New areas of research include how changes in media systems, such as fragmenting audiences and proliferating media channels, may change information production routines.

**Political agenda setting:
Studying the impact of media on politics
with a focus on issue attention**

Rens Vliegthart, Professor,
Amsterdam School of Communication
Research (ASCoR),
University of Amsterdam,
r.vliegthart@uva.nl

This article introduces the political agenda setting approach to study the effects of media coverage on politics. The basic idea is that an increase in media attention for an issue results in a subsequent increase in political attention for the same issue. Previous research has shown that this presence and size of this effect depends on a range of contingent characteristics, including the issue investigated, the media outlet, other content characteristics, the political agenda (symbolic or substantial) and characteristics of the political actor involved. The empirical example in this paper looks at the effect of newspaper coverage on a wide range of issues on parliamentary questions in France, the Netherlands and Spain. Results confirm the presence of an influence from media on politics. This influence is larger for opposition parties and somewhat for radical parties. Among opposition parties, the impact is again larger for radical parties and also depends on size, with larger parties being affected more.

**The influence of news media on
political elites: Investigating strategic
responsiveness in Congress**

Kevin Arceneaux, professor,
Temple University,
arceneau@temple.edu

Martin Johnson, professor,
Louisiana State University,
martinj@lsu.edu

René Lindstädt, professor,
University of Essex,
rlind@essex.ac.uk

Ryan J. Vander Wielen, associate professor,
Temple University,
rvwielen@temple.edu

News media play a central role in democratic politics, yet we know little about how media affect the behavior of policy makers. To understand the conditions under which news media influence political elites, we advance a theory of strategic responsiveness, which contends that elected representatives are more likely to heed their constituents' preferences when voters are attentive. Accordingly, news media's influence on legislative behavior should be most apparent near elections and dependent on the partisan composition of the constituency. We capitalize on the incremental rollout of the conservative Fox News Channel in the late 1990s to evaluate our theoretical predictions. Fox News caused both Republicans and Democrats in Congress to increase support for the Republican Party position on divisive votes, but only in the waning months of the election cycle and among those members who represent districts with a sizable portion of Republican voters.

**Mediatization as self-fulfilling prophecy:
An analysis of Danish MP's presumed
influence of the media**

Arjen van Dalen, Associate Professor,
Centre for Journalism,
University of Southern Denmark,
avd@sam.sdu.dk

According to the mediatization theory, the presumed effect of the media on the public is an important reason why politicians adjust their own behavior to the logic of the media. Nevertheless, we have limited knowledge about the antecedents and consequences of politicians' presumed influence of the media on the public. A survey shows that, across the board, Danish Members of Parliament perceive the media as having a strong influence on the public. When MPs presume a strong influence of the media, they are more cynical towards the media and see their colleagues as show horses who do anything for media attention. When politicians believe the media to be influential on the audience, they are more likely to base political initiatives on media coverage. No impact was found of presumed media influence on attempts to get coverage in the media. It is concluded that presumed media influence indeed plays a role in the mediatization of politics. Presumed media influence is however mainly related to negative attitudes towards the media and other MPs, while the impact on the MPs own behavior seems limited by the institutional position of the MP and structural characteristics of the political system.

Realistic synthesis – an alternative approach for meta-analysis

Julia Salado-Rasmussen, Ph.d.-student,
jsr@dps.aau.dk

Thomas Bredgaard, associate professor,
Ph.d., thomas@dps.aau.dk

Center for Arbejdsmarkedsforskning
(CARMA) and Forskningscenter for
Evaluering (FCE), Department of Political
Science, University of Aalborg

Realistic synthesis is a relatively new approach and method for meta-analysis of public interventions. The approach was developed by Ray Pawson and has not, so far, been applied and tested on public policies and interventions in Denmark. In this article, we construct and test a realist synthesis for a widely used measure in Danish active labour market policies, namely »enterprise training« (virksomhedspraktik) for people on social assistance benefits. In general, there is evidence to support that enterprise training works in returning participants into paid employment. However we lack knowledge about how, why and for whom, which is crucial to further improve and target the measure. We find that realist synthesis is a useful alternative to quantitative meta-analysis and that realist synthesis is particularly applicable to complex interventions and problems within social and welfare policies.

**Unexplainable Differences?
Budget Institutions and Public Finances
in Denmark and Sweden after the
Financial Crisis**

Filip Brodthagen, master student,
dxq423@alumni.ku.dk

Martin Mardorf, master student,
jlz870@alumni.ku.dk

Lasse Aaskoven Ph.D.-student,
lasse.aaskoven@ifs.ku.dk

Department of Political Science,
University of Copenhagen

Why did the financial crisis of 2008 have very different effects on public finances in Sweden in comparison with Denmark. Based on a comparison of fiscal institutions in Denmark and Sweden this article investigates whether differences in fiscal performance can be explained by differences in budgetary institutions, where Sweden had a more centralized budget procedure than Denmark before the enactment of the Danish Budget Law in 2012. Due to differences in business cycles as well as changes in Danish pension taxation it is hard to unambiguously assess whether the difference between fiscal performance in Denmark and Sweden is due to budget procedures. However the more centralized Swedish budget procedure might have been at least partly responsible for the better fiscal performance in Sweden. At the municipal level the differences in budget institutions seem to explain a great deal of the trend in the share of municipalities with budget overruns.

Review Article: Research freedom in Denmark in international perspective

Heine Andersen, Professor emeritus,
Department of Sociology,
University of Copenhagen,
ha@soc.ku.dk

Research freedom is a core value in modern societies. Research freedom is an ideal, a regulative principle to be realized as well as possible. This should be done through the legal and institutional framework, policies and strategies, economic conditions, standards and working conditions, etc., As well as the practices and traditions which embeds research.

How is the state of research freedom in Denmark today? Based on the investigation of the very concept of research freedom and its justification in an international perspective the paper examines what exists in authoritative documents from Danish authorities on freedom of research. The conclusion is that research freedom has a peripheral and low-ranking position in research and university policy in spite of the great changes that have taken place. The article is based on an ongoing investigation of research freedom in Denmark.