

Redaktionelt forord

Pressen bliver ofte refereret til som den fjerde statsmagt udover Folketinget, regeringen og domstolene. Det er selvfølgelig en grov forenkling. I dette temanummer undersøges, hvad vi egentlig ved om relationen mellem politik og medier, og om medierne er blevet politiserede, eller om politikken er blevet medialiseret? Medier og politik kan imidlertid næppe diskuteres isoleret fra politikens og mediernes økonomiske kontekst. Derfor går dette temanummer et skridt videre og reflekterer over relationen mellem medier og økonomi i bred forstand. Hvad ved vi om mediernes økonomi, og hvilken betydning har medier for den offentlige økonomi? Vi har inviteret *Mark Blach-Ørsten* og *Anders Esmark* til at sammensætte et panel af specialister, der både kan videreformidle forskningens »state-of-the-art« på dette komplekse område, og på samme tid byde ind med nye data og perspektiver på fremtidens forskning på området.

I den første artikel lancerer *Anders Esmark* og *Mark Blach-Ørsten* begrebet politisk kommunikationskultur, med hvilket de på grundlag af en survey-undersøgelse kan beskrive relationen mellem politik og medier i Danmark. I sammenligning med andre europæiske lande skiller Danmark sig for det første ud ved, at danske journalister i udpræget grad er drevet frem af en upolitisk professionskultur. For det andet har politike-

re og deres kommunikationsrådgivere endog meget stor succes med at styre mediedagsordenen. For det tredje er den politiske kommunikation og mediernes relation til politik i stor udstrækning præget af de dagsordener, der er baseret på meningsmålinger. Når regnskabet i sidste ende gøres op, må det alligevel konkluderes, at politikere, og ikke medierne, stadig har den største dagsordenssættende magt.

I temanummerets andet bidrag præsenterer *Sigge Winther Nielsen*, *Jesper De Hemmer Egeberg* og *Martin Vinæs Larsen* begrebet andenordensvælger, der omfatter det forhold, at politisk engagerede borgere selv udvikler politiske analyser – ligesom de »rigtige« spindoktorer. Hermed tager de livtag med nogle af de myter, der er opstået omkring konsekvenserne af, at dansk politik er blevet medialiseret. Spindoktorer og andre kommunikationsrådgivere har altså ikke frit spil til at konstruere den politiske virkelighed. Det følger heraf, at borgeren ikke kun er apatisk forbruger af spindoktorernes virkelighedskonstruktioner. I stor udstrækning kan andenordensvælgeren selv gennemskue, hvad der er »op og ned« i politik. Det betyder dog ikke, at spindoktorerne er overflødige – det betyder blot, at de ikke kan slippe af sted med hvad som helst. De møder modstand.

I de to efterfølgende artikler fokuseres der på

medier og økonomi. *Peter Bjerre Mortensen* undersøger, hvorvidt medierne har så meget indflydelse på den politiske dagsorden i Danmark og på de politiske beslutninger, der træffes, at de også har betydning for den offentlige sektors økonomi i det hele taget. Det konkluderes, at det er svært at hævde, at vi lever i en medialisert tidsalder. Der er tilsyneladende kun en meget begrænset, måske indirekte, relation mellem mediernes dagsorden, og de budgetbeslutninger der træffes i Danmark. Desuden er det tvivlsomt, om medierne er de dominerende dagsordensættere i dansk politik. Artiklen stiller sig derfor tvivlende over for påstande om, at medierne kan forstås som den fjerde statsmagt.

I tema-sektionens sidste artikel redegør *Anker Brink Lund* og *Kasper Lindskow* for, at der i Danmark findes en flere hundrede år gammel tradition for at subsidiere mediernes nyhedsformidling. Det er ikke kun medierne, der påvirker dansk politik. Politikere har flere effektive redskaber til deres rådighed, hvis

de ønsker at styre medierne. Kun sjældent har myndighederne grebet til censur. Som oftest har myndighederne påvirket mediernes arbejde gennem brug af forskellige former for positive incitamenter. Det gælder, hvis regeringen ønsker en stigende grad af ensidighed i nyhedsformidlingen, hvilket var tilfældet i 17- og 1800-tallet; hvis partierne ønsker en flersidighed i nyhedsformidlingen, hvilket var tilfældet op til begyndelsen af anden verdenskrig; eller hvis Folketinget ønsker en alsidighed i arbejdet med nyheder, hvilket har været gældende frem til i dag. I et demokrati-teoretisk perspektiv betyder denne økonomiske styring af nyhedsformidlingen, at hele legitimeringsgrundlaget for det repræsentative demokrati påvirkes.

Som afslutning på dette nummer af *Økonomi & Politik* bidrager *Lars Bille* med sin politiske kronik for 2. halvår 2009.

Martin Marcussen og Karsten Ronit
Ansvarshavende redaktører

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

mandag den 16. maj 2011, kl. 16.30
i DJØF Forlags mødelokale
Lyngbyvej 14, stuen, 2100 København Ø

Dagsorden er fastsat i henhold til vedtægterne.

Et komparativt blik på den politiske kommunika- tionskultur i Danmark

Anders Esmark, lektor, Roskilde Universitet, esmark@ruc.dk

Mark Blach-Ørsten, lektor, Roskilde Universitet, oersten@ruc.dk

Artiklen afdækker med udgangspunkt i komparative surveydata fra ni europæiske lande tre grundlæggende træk ved den politiske kommunikationskultur i Danmark: 1. Den meget lave grad af journalistisk politisering og bias, dog med det forbehold, at danske medier på det organisatoriske niveau synes mere politiserede end individuelle journalister. 2. Politisk succes med at påvirke den offentlige dagsorden baseret på en politisk såvel som en medieorienteret kommunikationslogik, hvilket peger på en gennemgribende grad af professionalisering. 3. Meningsmålingernes store indflydelse på det politiske spillerum, ikke mindst når disse bruges af medierne.

Hvad er der særligt ved Danmark?

Vi skal i denne artikel præsentere en række udvalgte resultater fra en større komparativ spørgeskemaundersøgelse af den politiske kommunikationskultur i ni europæiske lande gennemført i perioden 2008-2010. Vores fokus er danske forhold. Vi forsøger således ikke at præsentere materialet på et overordnet komparativt niveau, men fokuserer på Danmark og anvender data fra de øvrige otte lande som sammenligningsgrundlag. Vores tilgang til materialet er enkel: Frem for at forsøge at inkludere alle aspekter af forholdet mellem politik og medier, der er tilgængelige i undersøgelsens materiale, præsenterer vi de resultater, hvor Danmark skiller sig ud. Vores formål er med andre ord ikke at give en systematisk præsentation af undersøgelsen,

hvilket heller ikke er praktisk muligt, men derimod at gå målrettet efter forhold, hvor Danmark synes at være noget særligt. Pointen er således ikke, at Danmark systematisk skiller sig ud på alle dimensioner af den politiske kommunikationskultur, men derimod blot, at der er en række iøjnefaldende forhold, der særligt er værd at fremhæve. Vi gennemgår tre sådanne forhold i artiklen. Sat lidt på spidsen kan de opsummeres som følger:

For det første har Danmark de mest upolitiske journalister blandt alle de inkluderede lande. I et mere overordnet perspektiv peger dette på en gennemgribende adskillelse af politik og medier og en høj grad af afstandtagen fra politisk praksis til fordel for professionelle normer blandt danske journalister, der også er blevet identificeret i tidligere empiriske undersøgelser (Skovsgaard og Van Dalen, 2008: 83). Analysen bekræfter denne tendens komparativt, også set i forhold til umiddelbart sammenlignelige lande. Der er dog den tilføjelse til dette resultat, at danske medieorganisationer tilsyneladende ikke er upolitiske i samme omfang som de individuelle journalister, hvilket antyder en væsentlig afstand mellem politisering af medierne på et organisatorisk niveau og en grundlæggende

upolitisk professionskultur blandt journalister.

For det andet er professionaliseringen af den politiske kommunikation tilsyneladende slået mere igennem i Danmark end i andre lande. Vi baserer denne konklusion på det forhold, at danske politikere opfattes som yderst succesfulde i deres forsøg på at påvirke den offentlige dagsorden, og at den danske kommunikationselites vurdering af de mest effektive redskaber til opnåelse af dette formål i exceptionel grad fremhæver elementer i et moderne professionelt kommunikationsberedskab så som lækning af historier til udvalgte journalister og vinkling af det politiske stof på journalistiske nyhedskriterier så som konflikt og drama. Mere generelt peger dette på, at mediernes magt over det politiske liv formentlig er forholdsvis begrænset. Politikerne, understøttet af deres kommunikationsberedskab, er stadig effektive dagsordensfastsættende både i kraft af strategier baseret på en politisk kommunikationslogik og gennem evnen til at anvende mediernes logik til egen fordel.

For det tredje fremstår Danmark som et af de lande, hvor meningsmålinger har den mest afgørende indflydelse på den politiske kommunikation. Den danske kommunikationselite er således mest tilbøjelig til at tilskrive meningsmålinger en høj grad af indflydelse på samspillet mellem politik og medier, særligt når det kommer til individuelle politikeres position internt i partiet og muligheden for at gennemføre konkret politik. Samtidig opfattes meningsmålingernes indflydelse, særligt når de anvendes af medierne, potentielt som et demokratisk problem: Udover at være mest overbevist om meningsmålingernes indflydelse, viser den danske kommunikationselite sig også at være mest kritisk over for brugen af meningsmålinger. I et overordnet perspektiv peger dette forhold på meningsmålinger som en afgørende magtfaktor og et muligt redskab til at lægge pres på politikere og

kreere historier, der er uden for det professionelle kommunikationsberedskabs rækkevidde.

Undersøgellesdesign og data

Artiklen er baseret på resultater fra en undersøgelse gennemført i et tæt samarbejde mellem nationale forskningsgrupper fra Danmark, Sverige, Finland, Tyskland, Østrig, Schweiz, Spanien, Frankrig og Slovenien inden for rammerne af forskningsprojektet »Political Communication Cultures in Europe«.¹ Projektets rygrad er en fælles database med svar på et standardiseret spørgeskema udsendt til ledende journalister, politikere og pressemedarbejdere i alle de ni deltagende lande i perioden 2008-2009. Spørgeskemaet dækker en lang række forhold så som mediemagt, trends, journalistiske normer og idealer, politikerroller og journalistroller, interaktion og konflikt mellem politikere og journalister mv. De her gennemgåede resultater er således et snævert udvalg af undersøgelsens materiale. En systematisk gennemgang af resultaterne fra undersøgelsen er under udarbejdelse (Pfetsch, 2011).

Spørgeskemaundersøgelser af denne art er almindelig anerkendt som det eneste mulige redskab til at indsamle standardiserede data om opfattelser, holdninger, normer og erfaringer – hvad vi her samlet set vil kalde den politiske kommunikationskultur. Omvendt udsættes sådanne kulturorienterede undersøgelser til tider for den indvending, at de indsamlede data ikke repræsenterer den egentlige praksis i den sammenhæng, der undersøges. Respondenterne giver netop udtryk for holdninger, normer og idealer, der ikke nødvendigvis er sammenfaldende med faktiske handlinger. For aspekter af den sociale virkelighed så som demokratiske idealer er den mulige afstand til faktisk praksis forholdsvis åbenlys, men selv i mere praksisorienterede spørgsmål, som eksempelvis mødeintensiteten mellem politikere og journalister, er der mulighed for forglemmelser, for-

skønnelser og egentlig fordrejning. Muligheden for en afstand mellem det indsamlede materiale og den faktiske praksis er selvsagt væsentlig at erindre, men omvendt er det ukontroversielt at antage, at der er en ganske tæt forbindelse: Det indsamlede materiale repræsenterer opsamlede erfaringer og handlingsguidende normer med en høj grad af relevans for den faktiske praksis.

Spørgeskemaet er udsendt til tre grupper af respondenter, og de indsamlede data omfatter således svar fra 860 politikere, 1230 politiske journalister og 409 pressemedarbejdere, i alt 2499 respondenter. Hvor intet andet er angivet, baserer data sig på en 5-punkts Likert-skala. Undersøgelsen kan karakteriseres som en eliteundersøgelse i den forstand, at der er tale om nationalt betydningsfulde aktører. For politikernes vedkommende vil det sige regeringsmedlemmer, partitoppen og betydende medlemmer af partigrupperne i det nationale parlament. Pressemedarbejderne følger grundlæggende denne inddeling. For journalisternes vedkommende er der tale om nationalt betydningsfulde medier, og i visse af de inkluderede lande også regionalt betydningsfulde medier. Selv om muligheden for at undersøge forskelle og ligheder mellem disse tre grupper af aktører selvsagt er en væsentlig styrke ved det indsamlede materiale, har vi i forbindelse med denne artikel foretaget det grundlæggende valg at behandle de tre grupper under et. Valget er udelukkende pragmatisk, idet der ganske enkelt ikke er mulighed for at uddybe forskelle og ligheder mellem de tre respondentgrupper inden for artiklens rammer (se Pfetsch 2011 for en sådan gennemgang). Udgangspunktet for det følgende er således forskelle og ligheder på nationale kommunikationskulturer, hvor de tre grupper ikke identificeres ved deres position, men alle opfattes som repræsentanter for den nationale sammenhæng. Vi skal dog løbende knytte kommentarer til forskellene på de tre grupper, hvor vi skønner det nødvendigt.

Muligheden for systematisk sammenligning på tværs af ni lande er forholdsvis unikt for undersøgelsen. Som nævnt er vores mål i denne artikel ikke ligelig komparation mellem de inkluderede lande, men derimod at fokusere på Danmark i et komparativt perspektiv. Det simple udgangspunkt for denne sammenligning er selvsagt den ukontroversielle påstand, at den nationale sammenhæng er afgørende, ikke kun når det kommer til formelle rammer og regler med relevans for forholdet mellem politik og medier, så som valgsystemer, medielovgivning, politisk kontrol mv., men i mindst lige så høj grad også, når det kommer til det kulturelle aspekt af dette forhold (Pfetsch, 2004). Udgangspunktet for undersøgelsen er således en forventning om betragtelige nationale forskelle. Udgangspunktet for undersøgelsen er imidlertid også en antagelse om systematiske forskelle mellem grupper af lande, henholdsvis en middelhavsgruppe (Spanien, Frankrig, Slovenien), en mitteleuropæisk/germansk gruppe (Tyskland, Østrig, Schweiz) og en nordisk gruppe (Danmark, Sverige, Finland).

Denne opdeling er inspireret af Hallin og Mancinis indflydelsesrige arbejde med generelle traditioner for politisk kommunikation (2004). Frankrig, og i særdeleshed Spanien, er således repræsentanter for, hvad Hallin og Mancini, ud over middelhavsmodellen, kalder den polariserede pluralistiske tradition. Selvom Slovenien ikke i udgangspunktet hører til gruppen, kan den historiske erfaring med et autoritært regime og dybe politiske skillelinjer siges at matche gruppens profil (Hrvatin og Petkovic, 2008). Sndringen mellem en mitteleuropæisk gruppe og en nordisk gruppe er derimod en opsplittning inden for den såkaldt demokratisk-korporative tradition. Denne opsplittning antydes imidlertid også af Hallin og Mancini selv, hvor gruppen af nordiske lande identificeres som en arketypisk og tæt sammenhængende kerne inden for denne tradition (se også Strömbäck, Ørsten og Aalberg, 2008), mens både Tysk-

land, Schweiz og til dels Østrig befinder sig længere fra kernen.

Grundlaget for Hallin og Mancinis identificering af disse tre traditioner er grundlæggende baseret på systemiske træk, så som valgsystemet, principper for inddragelse af interesseorganisationer, pressesubsidiering, journalistisk professionalisering, public service traditioner og politisk kontrolmekanismer mv. Vores udgangspunkt er her den enkelte antagelse, at traditionerne også gør sig gældende i kulturel forstand og dermed, at de ni lande grupperer sig nogenlunde i overensstemmelse med de tre traditioner, også når det kommer til de indikatorer, det anvendte spørgeskema indeholder. Vores formål her er ikke at teste denne antagelse systematisk, men snarere at skabe en mere struktureret baggrund for sammenligningen af Danmark med de øvrige lande. Vi kan således formulere en forventning om, at Danmark altomvejende ligger tættest på Sverige og Finland inden for den nordiske tradition og længst fra gruppen af polariserede pluralistiske lande med de mitteleuropæiske repræsentanter for den demokratiske-korporative tradition i en midterposition.

Analysen af danske forhold i et nationalt komparativt perspektiv er grundlæggende deskriptiv. Vi tester således ikke betydningen af national kontekst mod andre faktorer, men finder ikke desto mindre meget signifikante nationale forskelle igennem hele artiklen. Metodisk set bygger analysen dels på fortolkende diskussion af de nationale svarfordelinger, og dels på undersøgelse af landenes gruppering gennem »clusteranalyse«. Sidstnævnte gengives ikke i deres fulde omfang i teksten, men anvendes hovedsageligt som en form for baggrundscheck på fortolkningen af de gængsne fordelinger. Mere grundlæggende kan man sige, at analysen har et strukturafdækkende formål. Vi tillader os således at overveje mulige forklaringer på de danske forhold i komparativt lys, men foretager ikke

en egentlig strukturafrøvning eller test af forklarende faktorer (for en forklarende tilgang til undersøgelsesmaterialet, se Pfetsch, 2011).

Politisering af medier og journalister

Mest grundlæggende handler politisering af medierne om de enkelte medieorganisationers og journalisters tilbøjelighed til at *agere politisk*: Til at indtage politiske positioner og udtrykke egne standpunkter i relation til politiske ideer, programmer, forslag og beslutninger. Tilbøjeligheden til at indtage politiske positioner og formulere politiske standpunkter er udtryk for en direkte politisering i den forstand, at journalistisk praksis og medieindhold grundlæggende drives af politiske rationaler og stillingtagen til politiske tiltag. I en differentieringsoptik kan man sige, at medier og journalister overtager den politiske kommunikationslogik frem for at observere og formidle politisk stof baseret på mediernes egne nyhedskriterier og normer (Hallin og Mancini, 2004: 27). Tilbøjeligheden til at indtage politiske positioner og udtrykke politiske standpunkter handler således ikke om den formelle eller organisatoriske grad af adskillelse mellem politik og medier, men derimod i hvor høj grad journalistisk praksis og medieindhold prægnes af politiske rationaler, standarder og normer, uanset om der formelt set er tale om en klar adskillelse af politik eller ej.

Tilbøjeligheden til at agere politisk kan knyttes både til specifikke medieorganisationer såvel som til den enkelte journalist. På niveauet for medieorganisationer tillader vi os at iagttage den enkelte organisation som en enhedsaktør i tråd med de almindelige antagelser i organisationsteorien. Medieorganisationen betragtes således som et sammensurium af redaktionelle principper, ejerskab og generel organisationskultur, der tilsammen kan betragtes som en mere eller mindre politiseret helhed. Tilbøjeligheden til at agere politisk kan imidlertid også placeres hos den

enkelte journalist og anskues som et spørgsmål om, hvorvidt journalister udtrykker politiske standpunkter og holdninger. Tabel 1 giver en oversigt over graden af politisering på begge niveauer. Politisering på det organisatoriske niveau måles ved opfattelsen af, i hvor høj grad individuelle medier indtager bestemte politiske positioner. På det individuelle niveau er respondenterne blevet spurgt om, hvorvidt journalister for ofte lader egne politiske standpunkter komme til udtryk i den politiske nyhedsformidling, og i hvor høj journalister identificerer sig med rollen som politiske aktører.

Overordnet set er der store nationale forskelle på graden af politisering. Ser vi på politiseringen af medieorganisationer først, spænder resultaterne fra Spanien, hvor næsten hele respondentgruppen (92 procent) opfatter

medierne som politiske, til Finland, hvor kun 27 procent opfatter medierne som politiske. Overordnet set er der en forholdsvis høj grad af overensstemmelse mellem den observerede grad af politisering og sondringen mellem en polariseret pluralistisk tradition og en germansk og nordisk variant af den demokratisk-korporative tradition: Spanien, Slovenien og Frankrig indtager de tre øverste pladser, Finland og Sverige de to nederste med Tyskland, Østrig og Schweiz placeret på mellemniveauet.² Danmark fremtræder her som en afvigelse fra dette mønster, og befinder sig ikke på niveau med de to andre nordiske repræsentanter, men derimod på samme niveau som Frankrig.

Ser vi derimod på individuelle journalisters tendens til at agere politisk, er danske journalister samlet set de mindst politiserede.

Tabel 1: Tilbøjelighed til at agere politisk. Procent og middelværdi. Vægtede data.

	Individuelle medier indtager bestemte politiske positioner		Journalister udtrykker for ofte egen politiske standpunkter i den politiske nyhedsformidling		Vigtigt at komme med egne holdninger til den politiske udvikling (politisk rolle)	
	Enig/meget enig (pos.)	Middelværdi	Enig/meget enig (pos.)	Middelværdi	Vigtigt/meget vigtigt (pos.)	Middelværdi
Danmark	60 % (4)	3.6	29 % (8)	2.7	15 % (9)	2.4
Sverige	37 % (8)	3.0	27 % (9)	2.8	22 % (7)	2.4
Finland	27 % (9)	2.7	35 % (6)	2.9	35 % (2)	2.9
Tyskland	43 % (6)	3.3	33 % (5)	3.0	32 % (3)	3.0
Østrig	56 % (5)	3.5	52 % (2)	3.4	30 % (5)	2.8
Schweiz	39 % (7)	3.1	37 % (4)	3.0	31 % (4)	3.0
Slovenien	77 % (2)	4.1	41 % (3)	3.0	29 % (6)	2.8
Frankrig	60 % (3)	3.6	35 % (7)	2.9	19 % (8)	2.3
Spanien	92 % (1)	4.4	66 % (1)	3.7	61 % (1)	3.8
TOTAL	54 %	3.5	39 %	3.1	30 %	2.8
Cramer-V/ETA	.273	.468	.159	.241	.214	.362
N	N=2649		N=2644		N=2565	

Alle chi2 og ANOVA resultater er signifikante på p<.001 niveau

Spørgsmålet, om hvorvidt journalister for ofte udtrykker egne politiske holdninger i nyhedsformidlingen, handler om, i hvor høj grad journalister i konkrete tilfælde lader sig påvirke af egne politiske holdninger, uden nødvendigvis at opfatte sig selv som politiske aktører. Spørgsmålet er således, hvorvidt der er en form for politisk subjektivisme indarbejdet i den almindelige nyhedsformidling, hvilket vinder tilslutning fra 29 procent af respondenterne. Tilslutningen er ganske vist lavere i Sverige (27 procent), men middelværdien i Danmark er lavest blandt alle lande. Spørgsmålet, om hvorvidt journalister generelt finder det vigtigt at komme med egne holdninger til den politiske udvikling, er mere vidtgående for så vidt, at journalisterne her entydigt inkluderer egentlig politisk meningsytring i den journalistiske praksis og klart identificeres som politiske aktører. Man kan således tale om, i hvor høj grad journalister identificerer sig med en politisk rolle, mens politikere og pressemedarbejdere vurderer journalisternes rolleidentifikation udefra. Dette afstedkommer ikke overraskende et vist spænd mellem de tre gruppers svar, men dette er gennemgående for alle lande, og samlet set er tilslutningen til spørgsmålet lavest i Danmark.

Ser vi samlet på de tre variabler i tabel 1, er der særligt to forhold at fremhæve. For det første er den lave grad af politisering på det individuelle niveau bemærkelsesværdigt. De to lande, der kommer tættest på Danmark, er Sverige og, mere overraskende, Frankrig. Hvor nærheden mellem Danmark og Sverige stemmer godt overens med antagelsen om en særlig nordisk tradition, taler afstanden til resultaterne for tilslutning til den politiske rolle i Finland imod denne antagelse. I stedet danner Frankrig, der ellers normalt antages at tilhøre den polariserede pluralistiske tradition, trekløver med Danmark og Sverige. Selv inden for dette trekløver fremstår Sverige og Frankrig imidlertid som mest beslægtede med Danmark på kanten af en yderposition.³

Frem for blot at fortolke den lave grad af individuel politisering i Danmark som en naturlig konsekvens af de generelle forhold, der normalt forbindes med den nordiske tradition, er der således grund til at fremhæve Danmark som en exceptionel, om end ikke ekstrem case.

Dette bliver ikke mindre tydeligt, når vi ser på et andet væsentligt forhold ved resultaterne i tabel 1, nemlig den særlige kombination af en lav grad af politisering på det individuelle niveau og en forholdsvis høj grad af politisering på det organisatoriske niveau i Danmark. Selv om de nationale medieorganisationers tendens til at indtage politiske positioner gennemgående fremstår mere markant end politisering på det individuelle niveau i alle lande på nær af Finland, er spændet mellem de to niveauer markant i det danske tilfælde. Danmark fremstår med andre ord ikke som entydigt upolitiseret, men kombinerer derimod upolitiske journalister med forholdsvis politiske medieorganisationer. Dette mønster følges kun af den noget overraskende nabo Frankrig, dog stadig med Sverige som den tredje part i gruppen, selv om tendensen her er fravær af politisering på både det organisatoriske og individuelle niveau. Forestillingen om en særlig nordisk tradition kommer imidlertid under yderligere pres, idet den finske tendens går stik imod den danske, hvilket samlet set producerer tre forskellige mønstre i de nordiske lande. I termer af strukturafdækning synes den særlige danske kombination af forholdsvis politiske medier og markant upolitiske journalister at peges på en meget høj grad af institutionaliseret opsplitning mellem redaktionelle holdninger og principper, ejerskab, politisk indflydelse og andre aspekter af den – forholdsvis politiserede – generelle organisationskultur på den ene side, og journalisternes specifikke og upolitiske professionskultur på den anden.

Tilbøjeligheden til at agere politisk siger i sig selv ikke noget om mediernes og journali-

sternes politiske orientering. Traditionelt måles politisk orientering som et spørgsmål om positionering eller afstemning (eng: »alignment«) af politiske holdninger på en højre/venstre-skala (Seymour-Ure, 1974; Patterson og Donsbach, 1996). Politisk orientering inden for højre/venstre skalaen danner også grundlag for diskussionen om mediers og journalisters *bias* (Semetko, 1996). Bias kan kort sagt siges at forekomme, når den politiske orientering inden for højre/venstre-skalaen modstilles med bærende journalistiske normer for objektivitet og upartiskhed på mikroniveauet, idealet om intern pluralisme i den enkelte medieorganisation på mesoniveauet og/eller forestillingen om eksternt pluralisme på makroniveauet, det vil sige, hvorvidt den samlede fordeling af politiske positioner i medielandskabet er i balance eller hælder til den ene eller den anden side af det politiske spektrum. Bias er med andre ord en

bestemt variant af politisering, der på makroniveauet kan sidestilles med ubalance eller skævhed i mediernes politiske orientering inden for et bestemt mediesystem. Politisering i form af bias har i den forstand to dimensioner, henholdsvis graden af skævhed forstået som afvigelse fra højre/venstre skalaens midterposition og retningen på denne afvigelse. I den sammenhæng skal det understreges, at antagelsen om systematiske forskelle på graden af politisering de tre overordnede traditioner imellem alene vedrører den første dimension og ikke spørgsmålet om, hvilken side af det politiske spektrum en eventuel ubalance hælder til.

Også på dette punkt skiller Danmark sig ud, ikke i kraft af den faktiske bias i mediesystemet, men derimod i kraft af den oplevede bias. Adspurgte om, hvorvidt det samlede medielandskab samlet set læner sig mod den ene

Tabel 2. Oplevet og faktisk bias. Procenter og middelværdi. Vægtede data.

	Oplevet bias i det samlede nationale mediebillede							Blandt alle respondenter (N=2362)		Faktisk bias (N=1138)	
	Yderste venstre	Venstre	Centrum-venstre	Centrum	Centrum-højre	Højre	Yderste højre	Middel	Std. afvigelse	Middel	Std. afvigelse
Danmark	1%	3%	12%	24%	41%	13%	5%	4.6	1.165	3.6	.982
Sverige	0%	10%	34%	25%	19%	8%	4%	3.9	1.278	3.8	.905
Finland	0%	3%	13%	23%	37%	19%	5%	4.7	1.169	3.7	1.223
Tyskland	0%	6%	32%	38%	20%	4%	1%	3.9	.974	3.6	.911
Østrig	1%	6%	33%	23%	31%	3%	3%	4.0	1.165	3.5	.871
Schweiz	1%	9%	42%	21%	19%	4%	3%	3.7	1.192	3.6	1.131
Slovenien	9%	19%	34%	23%	8%	6%	1%	3.2	1.303	2.8	1.207
Frankrig	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3.3	.803
Spanien	0%	3%	17%	22%	42%	14%	1%	4.5	1.063	3.0	.917
TOTAL	2%	7%	27%	25%	27%	9%	3%	4.1	1.254	3.4	1.051
Cramer V/ETA	.193							.368		.313	

*Chi² og ANOVA resultater er signifikante på p<.001 niveau. Bemærk at chi² testen er gennemført med en komprimeret udgave af venstre/højre skalaen for at undgå celler med mindre end fem respondenter. ** Spørgsmålet ikke stillet i Frankrig.

eller den anden ende af det politiske spektrum, placerer de danske respondenter mediernes overordnede hældning solidt til højre for midten. Som gengivet i tabel 2, er højre/venstreskalaen opdelt på syv positioner, hvor det danske resultat kan opsummeres med den middelværdi på 4.6, kun overgået af 4.7 i Finland og efterfulgt af 4.5 i Spanien. I de øvrige lande er resultatet tæt på midten eller lidt til venstre herfor. Den største ubalance ser vi dog i Slovenien, om end til den anden side af det politiske spektrum. Ser vi nærmere på den konkrete fordeling af de danske respondents svar, har hele 41 procent af de danske respondenter markeret, at medierne samlet set læner sig med en centrum-højreposition, mere end i noget andet land. Yderligere 19 procent har markeret en position til højre eller på det yderste, højre, sammenlignet med kun 16 procent til venstre for midten.

At det danske medielandskab på denne måde opleves som politiseret med en klar hældning til højre i det politiske spektrum, er i udgangspunktet overraskende. For det første er grundantagelsen om danske forhold ofte den, at disse, som tilfældet er for de andre nordiske lande, er karakteriseret ved at udgøre et forholdsvis upolitisk medielandskab. Dertil kommer, at i det omfang journalister og medier alligevel formodes at have bias, er antagelsen i både dansk og international sammenhæng som hovedregel, at hældningen på denne bias er til venstre for midten (Patterson og Donsbach, 1996). For så vidt angår den faktiske bias, er det imidlertid også tilfældet: I det anvendte spørgeskema er journalisterne blevet bedt om at angive deres politiske orientering på den samme syvpunktsskala, hvilket i det danske tilfælde resulterer i en middelværdi på 3.6. Den samlede bias i de danske medier hælder med andre til en moderat centrum-venstreposition, hvilket på ingen måde kan betragtes som en voldsom bias og er i øvrigt på linje med alle øvrige lande fra

den demokratisk-korporative tradition, nordiske såvel som mitteleuropæiske.

Det er således ikke på den faktiske bias, men derimod på spændet mellem denne og den faktiske bias, at Danmark skiller sig ud (kun Spanien har et større spænd mellem faktisk og oplevet bias). Mekanismen bag dette forhold kan også her være en institutionaliseret adskillelse mellem organisationskultur og individuelle journalister, hvilket her vil sige, at højreorienteringen associeres med forhold som ejerkreds og generel organisationskultur, mens journalisters personlige politiske orientering viser sig at hælde mere mod venstre. Et andet forhold kan være den vedholdende og udbredte debat om mediernes politiske orientering, der i det danske tilfælde har resulteret i en art modreaktion til den konventionelle antagelse om et venstreorienteret medielandskab og en række nylige eksempler på højt profilerede journalister, der har påbegyndt en politisk karriere til højre for midten.

Professionalisering

Et andet forhold, hvor Danmark træder markant frem, er på spørgsmålet om indflydelse på den offentlige dagsorden. Spørgsmålet om dagsordensfastsættelse er blevet et af de helt centrale spørgsmål i både den almene og faglige debat om forholdet mellem politikere og medier. Årsagen til interessen er kort sagt, at politiske emner og tiltag må sættes på dagsordenen for overhovedet at blive til beslutninger. Selv om forholdet mellem dagsorden og endelige beslutninger langt fra er enkelt og lineært, er den simple pointe, at politiske beslutninger forudsætter accept og opmærksomhed og dermed en form for tilstedeværelse på dagsordenen. Normalt sondres der i dagsordensforskningen mellem politikernes egen dagsorden, som den fremgår af parti- og valgprogrammer, personlige udmeldinger, ideologisk gods mv., og mediernes dagsorden forstået som medieindhold og befolkningens offentlige dagsorden, der som hovedre-

gel afdækkes ved meningsmålinger og surveyundersøgelser (Dearing og Rogers, 1996; Brettschneider, 2002; Weaver, 2007).

Grundlaget for politisk accept kan siges at være overensstemmelse mellem den politiske dagsorden og befolkningens (vælgernes) dagsorden, men samtidig er det en ukontroversiel påstand, at politikernes mulighed for at skabe opmærksomhed og vinde tilslutning i høj grad afhænger af tilstedeværelse i medierne og dermed samspillet mellem den politiske dagsorden og mediernes dagsorden. Tager vi således udgangspunkt i politikernes ønske om tilslutning til deres egen dagsorden, kan vi, med udgangspunkt i en traditionel sondring mellem politisk logik og medielogik i den politiske kommunikation (Altheide og Snow, 1979; Mazzoleni, 1987; Hallin og Mancini, 2004: 290), skelne mellem to hovedstrategier for at skabe opmærksomhed og vinde tilslutning. For det første kan politikerne lidt forenklet udtrykt forlade sig på indholdet i det politiske budskab og de tilgængelige ressourcer i det organisatoriske bagland, hvilket i dansk sammenhæng først og fremmest vil sige partierne og folketingsgruppernes sekretariater. For det andet kan politikerne søge opmærksomhed og tilslutning via medierne, hvilket selvsagt kræver tilpasning af det politiske budskab til mediernes nyhedskriterier og forhandling med journalister.

I videre forstand knytter sondringen mellem disse to strategier an til centrale diskussioner om forholdet mellem medialisering og professionalisering, det vil sige henholdsvis mediestandardernes øgede indflydelse på den politiske kommunikation, og politikernes forsøg på at styrke evnen til at påvirke den offentlige dagsorden enten ved at forlade sig på den politiske logik, eller ved at udnytte kendskabet til mediernes logik til egen fordel (Esmark, 2007). Selv om den aktuelle debat har fokuseret meget på sidstnævnte, emblematiske udtrykt ved den megen fokus på de

såkaldte spindoktorers rolle, er det væsentligt at understrege, at professionalisering ikke blot er en afledt effekt af medialisering: For det første medtænkes traditionelle kampagne- og mobiliseringsredskaber stadig i et professionelt kommunikationsberedskab, og for det andet indebærer tilpasning til mediernes kommunikationsstandarder ikke nødvendigvis, at politik dermed underkastes medierne, eftersom et væsentligt element i professionaliseringen netop er at vende medielogikken mod medierne selv for derved at føre kontrollen med dagsordenen tilbage til politisk hold.

Ser vi først på politikernes overordnede succes med at påvirke den offentlige dagsorden, fremstår danske politikere som yderst effektive dagsordensættere, kun overgået af de franske politikere. 65 procent af respondenterne indikerer, at danske politikere har succes eller megen succes med at påvirke den offentlige dagsorden. Tallene bliver ikke mindre markante af, at der for Sveriges og Finlands vedkommende faktisk synes at være en nordisk fælles nordisk position i den modsatte ende af skalaen (henholdsvis 18 procent og 23 procent tilslutning), hvorimod Danmark placerer sig tættere sammen med to af repræsentanterne fra den polariserede pluralistiske tradition: Frankrig og Spanien. Hvor politikernes evne til dagsordensfastsættelse i polariserede pluralistiske lande imidlertid i store træk kan forklares med en forholdsvis svag mediaautonomi og fortsat mulighed for direkte politiske indflydelse og kontrol, kalder tallene i det danske tilfælde på en anden vinkel.

En sandsynlig forklaring synes at være, at professionaliseringen af den politiske kommunikation har slået markant igennem i Danmark. Forstået på denne måde indikerer den særdeles udbredte opfattelse af en udstrakt politisk evne til påvirkning af den offentlige dagsorden, at Danmark blandt de øvrige repræsentanter for den demokratisk-korporati-

ve tradition skiller sig ud som et af de mest professionaliserede lande. En yderligere forstærkende faktor kan antages at være den exceptionelt høje grad af opmærksomhed over for spillet mellem medier og politik og professionalisering af den politiske kommunikation i Danmark i både den politiske og den kulturelle offentlighed. Hverken politiske magasiner med entydig fokus på spin eller landsdækkende populærkulturel søndagsunderholdning med samme tema (DR's »Borgen«) er således at finde i de umiddelbart mest sammenlignelige lande.

Ser vi nærmere på effektiviteten af de forskellige redskaber til dagsordensfastsættelse, er resultaterne for Danmark også markante. Respondenterne er således blevet bedt om at vurdere effektiviteten af fire forskellige redskaber til påvirkning af den offentlige dagsorden, henholdsvis taler i parlamentet, lækning af historier til udvalgte journalister, vinkling på konflikt og drama og endelig deltagelse i »talk-shows«. Som vist i tabel 3, kan disse fire redskaber opfattes som en gradvis bevægelse fra politisk logik til medielogik

(Maurer og Mayerhöffer, 2009). Taler i parlamentet er således et arketypisk udtryk for den politiske logik, organisatorisk forankret i den politiske debats mest fornemme arena og den parlamentariske diskurs' indhold og form. At lække historier til udvalgte journalister indebærer derimod en delvis tilpasning til mediernes virkelighed, men er ikke desto mindre et klart eksempel på professionalisering i den forstand, at lækning af historier bibeholder kontrollen på politisk side, forudsat at evnen til organisatorisk kontrol med informationsstrømmen, og et journalistisk netværk er til stede. Dertil kommer, at lækning af historier i udgangspunktet ikke indebærer en tilpasning af det politiske budskabs indhold eller form, men derimod primært forlader sig på mediernes præference for solohistorier. Vinkling på konflikt og drama indebærer derimod en klar tilpasning af det politiske budskab til mediernes mest arketypiske nyhedskriterier og bevæger sig således et skridt videre mod medielogikken. Stadig er pointen dog, at vinklingen ikke nødvendigvis indebærer et tab af politisk kontrol. Endelig kan optræden i »talk-shows« siges at være

*Tabel 3. Dagsordensfastsættelse – indflydelse og redskaber**

		DK	FIN	SWE	AUT	GER	SWI	FRA	SPA	SLO	Cramer V
Politikernes succes med at påvirke den offentlige dagsorden		65%	18%	23%	43%	31%	34%	79%	55%	37%	.244***
Politisk logik ↑ ↓ Medielogik	Taler i parlamentet	4%	12%	3%	7%	7%	9%	11%	16%	36%	.232***
	Lækning af historier til udvalgte journalister	91%	58%	75%	82%	72%	69%	57%	45%	50%	.200***
	Vinkling på konflikt og drama	81%	67%	66%	55%	40%	49%	46%	51%	63%	.170***
	Deltagelse i talk-shows	47%	50%	60%	46%	57%	78%	48%	61%	83%	.173***
N (total= 2461)		186	295	348	296	358	321	201	169	295	

* Procent af svar i »succes/megen succes« og »effektivt/meget effektivt«

det mest gennemgribende udtryk for medielogik, hvor politik i store træk indarbejdes i et af TV-mediets mest anvendte underholdningsformater.

Danmark indtager en markant position i vurderingen af alle disse redskaber. For det første er tilslutningen til taler i Folketinget som et effektivt redskab til dagsordensfastsættelse den næstlaveste blandt de inkluderede lande. Dette er næppe overraskende i sig selv, eftersom det længe har været en gængs opfattelse, at Folketingets talerstol ikke tiltrækker sig den store opmærksomhed. Derudover er tilslutningen lav i alle de demokratiske-korporative lande (med Finland som en delvis undtagelse), men Danmark indtager ikke desto mindre en yderposition sammen med Sverige. Lækning af historier til udvalgte journalister vinder derimod stort set entydig tilslutning fra de danske respondenter. Kun Østrig følger tilnærmelsesvist med den danske tilslutning på 91 procent. Fortolker vi dette redskab som en af de væsentligste komponenter i et professionelt kommunikationsberedskab, er der således tale om en markant tilslutning til effektiviteten af et sådant beredskab. Også på spørgsmålet om effektiviteten af vinkling på konflikt og drama skiller Danmark sig ud med den markant højeste tilslutning på 81 procent. Derimod er opfattelsen af »talk-shows« som et effektivt redskab til påvirkning af den offentlige dagsorden mere moderat og befinder sig på det næstlaveste niveau blandt de deltagende lande, marginalt overgået af Østrig. Det forekommer dog værd at overveje, om tendensen her er for opadgående eftersom udnyttelsen af »talk-shows« er kommet sent i gang i Danmark, men synes under udvikling.

Samlet set står det dermed klart, at politikernes høje grad af succes med at påvirke den offentlige dagsorden, hverken skyldes det mest traditionelle udtryk for den politiske kommunikationslogik – indtagelse af Folketingets talerstol – eller tilpasning til et af de

mere bastante udtryk for medielogikken – politik som TV-underholdning – men derimod de to redskaber i spændingsfeltet mellem politisk logik og medielogik, henholdsvis lækning af historier til udvalgte journalister og vinkling på konflikt og drama. Selv om både Østrig og Sverige udviser lignende tendenser, og således grupperer sig sammen med Danmark, hvis vi gennemfører en »clusteranalyse« på basis af alle fire redskaber, er resultatet for Danmark markant.⁴ Da begge de to højt prioriterede redskaber samtidig er bærende komponenter i et professionelt kommunikationsberedskab, understøtter resultaterne således billedet af Danmark som en case, hvor professionaliseringen af den politiske kommunikation synes at slå kraftigt igennem. Yderligere forhold, der kan fremhæves i den forbindelse, er den særlige danske tradition for at ansætte tidligere journalister som medierådgivere og det forholdsvis nære miljø mellem politikere og journalister på Christiansborg.

Meningsmålinger

Et tredje forhold, hvor Danmark træder markant frem i forhold til de øvrige otte lande, er på spørgsmålet om meningsmålingernes indflydelse på den politiske kommunikation. Meningsmålinger udgør i dag et fast element i den politiske kommunikation i samtlige analyserede lande. Dette skyldes meningsmålingernes dobbelte funktion. På den ene side giver meningsmålinger informationer om borgernes holdninger til aktuelle emner, hvorfor meningsmålinger typisk bruges af politiske partier og andre politiske aktører til at afprøve og/eller understøtte strategiske tiltag, f.eks. nye politiske udspil. På den anden side giver meningsmålinger nye informationer til borgerne om deres medborgeres holdning til aktuelle emner, hvorfor meningsmålinger også antages have en general demokratisk værdi i forhold til at give borgerne et bedre grundlag for stillingtagen til aktuelle problemer. Meningsmålingernes udbredelse til den brede befolkning er dog afhængig af

nyhedsmediernes dækning af meningsmålinger, hvilket giver nyhedsmediernes en central rolle i udvælgelsen af hvilke meningsmålinger, der finder vej til mediernes dagsorden. Generelt betragtes meningsmålinger dog som havende en høj nyhedsværdi for medierne, da de ofte omhandler emner, der i forvejen er aktuelle og ligger højt på mediernes dagsorden.

Ser vi først på bedømmelsen af meningsmålingers overordnede betydning for den politiske kommunikation, viser det sig, at Danmark ligger i toppen blandt de lande, hvor meningsmålinger antages af have stor politisk betydning. Øverst ligger Frankrig og Tyskland, mens Danmark indtager en tredjeplads og Østrig en fjerdeplads. Derefter er der relativ stor afstand til vores naboblade Finland, der ligger på femtepladsen, og Sverige, der ligger på en ottendeplads. Gennemsnitligt er det dog kun snævert flertal af den adspurgte kommunikationselite, der er enige eller meget enige i udsagnet om, at meningsmålinger har stor politisk indflydelse. Skønt meningsmålinger således antages at have en stor politisk betydning i blandt andet Danmark, betragtes meningsmålinger dog ikke samtidig som værende et sandt udtryk for den offentlige mening. Snarere tværtimod. Kun i få lande, Finland, Tyskland og Spanien, betragter en væsentlig procentdel af de adspurgte meningsmålinger som udtryk for den offentlige mening. I Danmark, hvor den generelle politiske betydning af meningsmålinger ellers vurderes højt, betragter kun 37 procent af de adspurgte meningsmålinger som udtryk for den offentlige mening. For Østrig, der ellers som Danmark lå i toppen, når det gjaldt den generelle betydning af meningsmålinger, er tallet endnu lavere, når det gælder troen på, at meningsmålinger reelt afspejler den offentlige mening, nemlig kun 12.6 procent. Samlet viser tabellen således, at meningsmålinger i flere lande, men især i Danmark, Frankrig, Tyskland og Østrig, antages at have stor betydning for den politiske

kommunikation. Samtidig betragtes meningsmålinger dog ikke i samme omfang som værende sande udtryk for den offentlige mening. Dette kan indikere, som tidligere fremhævet, at meningsmålinger mest betragtes som et vigtigt strategisk redskab i den politiske kommunikation, frem for som udtryk for faktiske målinger af befolkningens holdninger.

Et andet vigtigt spørgsmål gælder effekten af meningsmålinger. Generelt antages meningsmålinger at kunne påvirke blandt andet partier og politikere, politikformulering og vælgeradfærd (De Vreese og Semetko, 2002). Men skønt der er foretaget mange analyser af netop dette emne, er resultaterne langt fra entydige (Hardmeier, 2008). Det er således ikke muligt at påvise en konstant og klar effekt af meningsmålinger på f.eks. vælgeradfærd. Omvendt tyder meget på, at meningsmålinger har betydning for såvel kandidater som partiers ageren i og op til en valgkamp.

Som det fremgår af tabellen på næste side har kommunikationseliten i de ni udvalgte lande generelt lav tiltro til effekten af meningsmålinger. Kun i forhold til meningsmålingernes betydning for politikeres interne status i eget parti, er et flertal enig i påstanden om effekt. Især fem lande udmærker sig her: Danmark, Østrig, Frankrig, Spanien og Tyskland. Danmark ligger her på en suveræn førsteplads, idet hele 74.2 procent af kommunikationseliten i Danmark mener, at meningsmålinger har betydning inden for dette område. Som vi tidligere har set, skiller Danmark sig atter ud i forhold til de andre nordiske lande. I Sverige er det således kun 41.1 procent, der bakker op om meningsmålingernes betydning på dette område, mens tallet i Finland er helt nede på 24.7 procent. I stedet grupperer Danmark sig sammen med central/sydeuropæiske lande som Tyskland og Frankrig og Spanien.

Når det gælder spørgsmålet om menings-

*Tabel 4: Meningsmålingers betydning for den politiske kommunikation
(middelværdi og procenter)*

	Meningsmålingers generelle betydning		Meningsmålinger som udtryk for den offentlige mening	
	Middelværdi	% Enig/meget enig	Middelværdi	% Enig/meget enig
Danmark	3.63	59.4	3.07	37.1
Sverige	3.28	42.5	2.79	29.0
Finland	3.40	52.2	3.61	59.5
Tyskland	3.59	60.2	3.38	49.7
Østrig	3.58	58.7	2.35	12.6
Schweiz	3.04	29.1	2.56	15.0
Slovenien	3.30	43.5	3.15	36.5
Frankrig	3.76	63.7	2.97	36.5
Spanien	3.33	46.5	3.25	44.4
Total	3.43	50.8	3.01	35.5
N	2647		2644	
Eta/ Cramer-V	.232***	.137***	.354***	.192***

Alle χ^2 og ANOVA resultater er signifikante på $p < .001$ niveau

Tabel 5: Effekter af meningsmålinger (Middelværdi og procenter)

Effekt af meningsmåling	Implementering af politik		Politikeres interne status i partiet		Vælgeradfærd	
	Midde	% Enig/meget enig	Middel	% Enig/meget enig	Middel	% Enig/meget enig
Danmark	2.81	30.9	3.86	74.2	3.03	32.5S
Sverige	2.15	13.9	3.16	41.1	3.02	30.7
Finland	2.65	23.2	2.76	24.7	3.10	34.0
Tyskland	2.49	20.3	3.58	60.6	2.86	23.7
Østrig	2.40	19.1	3.73	66.9	2.79	24.3
Schweiz	2.18	12.4	n/a	n/a	2.59	17.0
Slovenien	2.54	21.7	2.92	33.9	3.29	44.6
Frankrig	2.94	38.4	3.61	61.9	2.67	18.8
Spanien	2.98	38.8	3.56	61.3	3.04	35.9
Total	2.57	24.3	3.39	53.1	2.93	28.7
Valid N	2645		2309		2598	
Eta/Cramer-V	.258***	.155***	.360***	.194***	.213***	.126***

Alle χ^2 og ANOVA resultater er signifikante på $p < .001$ niveau

målingernes indflydelse på implementering af forskellige politikker samt vælgeradfærd, ligger den danske kommunikationselite her tættere på det fælles lave gennemsnit. Omkring 30 procent af de adspurgte mener således, at meningsmålinger kan have indflydelse på både implementeringen af politikker samt på vælgeradfærd. Igen kan de lettere modstridende resultater tolkes i lyset af meningsmålingers strategiske betydning. Meningsmålinger kan bruges til intern positionering inden for partiet, til bedømmelse af enkelt politikeres optræden og popularitet, men deres reelle indflydelse på både politik og vælgeradfærd, er langt mere tvivlsom, ifølge kommunikationselitens egne vurderinger.

Et sidste spørgsmål angår nyhedsmediernes dækning af meningsmålinger. Som tidligere fremhævet spiller nyhedsmediernes en central rolle ved at viderebringe resultater af udvalgte meningsmålinger til deres læsere, lyttere

og seere. Analyser af nyhedsmediers dækning af meningsmålinger peger i retning af en øget brug af meningsmålinger i den politiske journalistik, og ikke kun op til valg. Snarere tyder meget på, at meningsmålinger er blevet en fast del af den politiske journalistik, en udvikling der sandsynligvis er sammenfaldende med overgangen til den såkaldte »permanente valgkamp/kampagne« (Blumenthal, 1980). Tesen om den permanente valgkamp postulerer, at politikere og partier i moderne, medialiserede demokratier konstant, frem for kun i valgsituationer, stilles til ansvar over for borgene via meningsmålinger af både politiske udspil og politiske præstationer. En positiv læsning af denne udvikling fremhæver, at politikere således kommer i tættere og hyppigere kontakt med deres vælgere, og at dette er positivt for demokratiet, mens en negativ læsning af samme udvikling fremhæver, at den permanente valgkamp fremmer et fokus på politisk spil og strategi frem for på reelt politisk indhold.

*Tabel 6: Nyhedsmediers dækning af meningsmålinger**

Mediers dækning af meningsmålinger	Godt for demokratiet		Godt for den journalistiske troværdighed	
	Middel	% Enig	Middel	% Enig
Danmark	2.54	15.6	2.51	21.0
Sverige	3.24	39.8	2.74	28.7
Finland	3.83	65.5	2.93	35.2
Tyskland	3.30	45.1	2.17	11.2
Østrig	3.06	35.0	2.68	27.9
Schweiz	3.04	38.9	2.11	12.8
Slovenien	3.89	65.8	2.71	25.9
Frankrig	2.78	23.7	2.39	19.5
Spanien	3.84	67.1	3.14	40.5
Total	3.28	44.3	2.57	24.6
Eta/Cramer-V	.406	.225***	.262***	.145***
N	2641		2610	

* Middelværdi, procenter, middelværdi af forskel mellem journalister og politikere

Tabel 6 bekræfter, at Danmark også adskiller sig, når det gælder bedømmelsen af meningsmålingers demokratiske værdi. Skønt den danske kommunikationselite betragter meningsmålinger som havende en stor general betydning for den politiske kommunikation, og særlig stor betydning for kandidaters partierne status, så mener samme elite ikke, at meningsmålinger overordnet set er gode for demokratiet, ej heller at meningsmålinger i nogen betydelig grad gavner mediernes troværdighed. Samlet set betragter et flertal i kun tre ud af ni lande meningsmålinger som overvejende gode for demokratiet. Det gælder Spanien, Slovenien og Finland, mens der i intet land kan findes et flertal for udsagnet om, at meningsmålinger skulle styrke journalisters troværdighed.

Alt i alt viser resultaterne af analysen af meningsmålingernes betydning for den politiske kommunikation en stor variation mellem de enkelte lande. I Danmark antages meningsmålinger at have generel stor betydning for den politiske kommunikation og nyhedsmedierne i flere lande, herunder Danmark, har en stigende tendens til at anvende meningsmålinger i deres dækning.

Samtidig betragter den danske kommunikationselite dog ikke meningsmålinger som reelle udtryk for den offentlige mening og tillægger dem heller ikke en positiv demokratisk eller journalistisk betydning. En mulig tolkning af resultaterne kan derfor være, at meningsmålinger anerkendes som et redskab i den politiske kommunikation i alle de udvalgte lande. Særligt i Danmark vurderes dette redskab at have stor betydning for politikernes interne positionering i deres parti, mens meningsmålinger ikke i samme omfang forventes at have indflydelse på vælgerne. Danske mediers stadig hyppigere anvendelse af

meningsmålinger, skal derfor ikke ses som et demokratisk gode, men som et spil i kampen mellem medier og politikere, hvor medierne via meningsmålinger kan være i stand til at sætte politikere og partier under pres og dermed, måske, vinder noget af den dagsordensættende magt tilbage, som et flertal af kommunikationseliten jo i dag mener i overvejende grad ligger hos politikerne.

Politikere er stadig dagsordensættende

Analysen har vist, at den politiske kommunikationskultur i Danmark komparativt set skiller sig ud, både for så vidt angår den lave grad af journalistisk politisering, professionalisering, og hvad angår betydningen af meningsmålinger. Man kan så spørge, om disse tre udviklingstræk er isolerede eller tegner et samlet billede. Det synes her nærliggende at overveje magtbalancen mellem politikere og medier: Danmark er for det første præget af en gennemtrængende adskillelse mellem politik og journalistik, illustreret ved den lave grad af journalistisk politisering. Omvendt er der imidlertid ikke tvivl om, at dansk politik også er medialisert, det vil sige underlagt mediernes kommunikationsstandarder. Det synes imidlertid ikke at betyde, at danske politikere er underlagt medierne. Det forholder sig snarere omvendt. Politikerne har, via en professionalisering af den politiske kommunikation, tilpasset sig mediernes former med så stor dygtighed, at den danske kommunikationselite samlet mener, at politikere i dag stadig har den største dagsordensættende magt. På den baggrund kan det overvejes, om meningsmålingernes rolle i dansk sammenhæng kan ses som en art modreaktion mod det professionaliserede kommunikationsredskab, idet meningsmålingerne netop tilbyder en tilgang til politik, der i udgangspunktet er helt uafhængig af politikere og kommunikatørers informationer og samarbejde.

Noter

1. Projektet blev støttet af ECRP II programmet under the European Science Foundation og finansieret af de respektive nationale forskningsråd i de deltagende lande. Projektet ledes af Professor Barbara Pfetsch (Freie Universität Berlin). For mere information, se www.communication-cultures.eu.
2. Dette kan understøttes af en »clusteranalyse« baseret på euklidiske afstande. Analysen gengives ikke grundet pladshensyn.
3. Analysen gengives ikke grundet pladshensyn.
4. Analysen gengives ikke grundet pladshensyn.

Litteratur

- Altheide, David L. og Robert P. Snow (1979), *Media Logic*. Beverly Hills: Sage.
- Blumenthal, Sidney (1980), *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives*, Boston: Beacon Press.
- Brettschneider, Frank (2002), »Die Medienwahl 2002. Themenmanagement und Berichterstattung«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 49/50, 36-47.
- Dearing, James W. og Everett M. Rogers (1996), *Agenda-Setting*, Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.
- De Vreese, Cleas og Holli A. Semetko (2002), »Public perception of polls and support for restrictions on the publication of polls: Denmark's 2000 Euro referendum«, *International Journal of Public Opinion Research*, 14 (4): 367-90.
- Esmark, Anders (2007), »A Functional Public Sphere? A Systems Theoretical Look at the Professionalization of Political Communication«, *World Political Science Review* 3(3), Article 4.
- Hallin, Daniel C. og Paolo Mancini (2004), *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardmeier, Sibylle (2008), »The effect of published polls on citizens«, i Wolfgang Donsbach og Michael W. Traugott, red., *The Sage Handbook of Public Opinion Research*, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: Sage, pp 504-13.
- Hrvatín, Sandra/Petkovic, Brankica (2008), *You call this a media market? The role of the state in the media sector in Slovenia*, Ljubljana: Peace Institute.
- Maurer, Peter og Eva Mayerhöffer (2009), »Themenmanagement von Regierungssprechern und Politikberatern unter den Bedingungen der Bonner und der Berliner Republik. Ein Zeitvergleich 1994-2008«, *Zeitschrift für Politikberatung*, 2(3): 447-66.
- Mazzoleni, Gianpietro (1987), »Media Logic and Party Logic in Campaign Coverage: The Italian General Election of 1983«, *European Journal of Communication*, 2, 81-103.
- Patterson, Thomas og Wolfgang Donsbach (1996), »News Decisions: Journalists as Partisan Actors«, *Political Communication* 13: 455-68.
- Pfetsch, Barbara (2004), From Political Culture to Political Communication Culture: A Theoretical Approach to Comparative Analysis«, i Frank Esser og Barbara Pfetsch, red., *Comparing Political Communication: Theories, Cases, and Challenges*, New York: Cambridge University Press, pp. 344-66.
- Semetko, Holli (1996), »Political Balance on Television – Campaigns in the United States, Britain, and Germany«, *Press/Politics*, 1(1): 51-71.
- Seymour-Ure, Colin (1974), *The Political Impact of Mass Media*, London: Sage.
- Skovsgaard, Morten og Arjen Van Dalen (2008), »De nye politiske journalister«, i Troels Mylenberg og Peter Bro, red., *Et løfte til journalistikken*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Strömbäck, Jesper, Mark Ørsten og Toril Aalberg (2008), *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*, Göteborg: Nordicom.
- Weaver, David (2007), »Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming«, *Journal of Communication*, 57 (1), 142-7.

Vi er alle spindoktorer – Om konceptualisering og måling af andenordensvælgeren

Sigge Winther Nielsen, phd-studerende,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, swn@ifs.ku.dk

Jesper De Hemmer Egeberg
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Martin Vinæs Larsen
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

De sidste mange år har vælgerbefolkningen været vidne til, at medierne har søgt bag om det politiske, ved at politiske kommentatorer analyserer, hvordan det politiske spil bør spilles, og hvem der bør spille med hvornår. En debat og debatten. Hvad betyder dette politiske teater for vælgeren? Denne artikel anlægger en alternativ tolkning på den akademiske diskurs. Ved at bruge et nyt analyseredskab – en associationsanalyse – anskueliggøres det, at befolkningen tager ved lære af eliternes diskussioner, og integrerer det i deres egen forståelse af det politiske landskab. Dette implicerer, at mange vælgere selv bliver politiske kommentatorer, i deres søgen efter en måde at skabe orden i en kompleks politisk virkelighed.

Hvordan forstår vælgere politik? De fleste mennesker har en metode, som de afkoder politik igennem. Et sæt briller, der nemt og elegant kan lade glide ned foran øjnene, når den politiske verden i farten skal fattes og forstås. I denne artikel argumenterer vi for, at især ét sæt briller har været overset i forskning af borgernes politikforståelse. Vi kalder det *andenordensvælgeren*. Det er en vælger, som ser »spin« og proces¹ alle vegne; han iagttager, hvordan andre iagttager. Det er en vælger, der ynder at gå bag om scenen og selv vurderer, om et parti håndterede en krise eller en sag på den rette måde.

I over ti år har Danmark været vidne til en diskussion om »spindoktorer« og demokrati, en debat om debatten, som er nedsivet i danskernes hverdagsprog (Larsen, 2008). En række teoretikere påviser en sociologisk metatrend, der i postmodernistiske gevandter omskaber det offentlige rum med en dagsorden om afpolitisering, teknificering og æstetisering (Axford og Huggins, 2002; Mouffe, 2000). I denne postpolitiske svøbe har partier og ministerier ansat en hær af kommunikationsrådgivere til at konstruere verden, selv om arsenalet er mindre, end rygten siger. I tilføjelse er mediernes dækning blevet mere fokuseret på proces frem for indhold, hvis denne sondring ellers kan udskæres klart. Faktum er dog, at metaforer om spil, sport og krig penetrerer den politiske journalistik (Hansen og Pedersen, 2005). Samtidig er en stor gruppe af politiske kommentatorer, lønnet af aviser og TV-stationer kørt ind for at forklare, hvordan det ene og det andet parti skal spille kampen anderledes. Og som storleverandør til dette »kommentariat« er forskningsverdenen ligeledes en livgivende aktør.

Men hvad betyder det for modtagerne af dette non-stop politiske teater, hvilken rolle ender borgeren med? *Tilskuer*, apatisk parkeret

i demokratiets yderspor eller *deltager*, engageret og mægtiggjort i overhalingsbanen? Næppe nogen af delene.

Tidligere forskning i borgernes politikforståelse har ikke mistænkt vælgermassen for større indsigt i politik. Snarere tværtimod. Især amerikansk litteratur har slået ned på, at mange folk ikke interesserer sig for politik, har et lavt vidensniveau om basale politiske forhold eller sågar modsiger egne holdninger. Knap så høvisk er det blevet konstateret: »The masses are asses« et udsagn hentet fra Karl Rove, der var George W. Bush's rådgiver – og mange før ham. Valgforskningen har på den anden side trukket på andre forklaringer. Alt fra at vælgerne filtrerer den politiske virkelighed gennem deres egeninteresse, sociale gruppering eller partiernes politiske »performance«. Mens endnu andre politologer opstiller kommunikationsbaserede teorier om borgernes politikforståelse ud fra partiernes kampagneaktiviteter og mediernes vinkling.

I denne vrimmel af teorier om vælgernes bearbejdning af information udvikler artiklen et overset perspektiv i den akademiske debat. Et blik der betragter vælgeren ud fra en mere konstruktivistisk position; som et individ der er refleksiv og dekomponerer den eksisterende politiske praksis for at genvinde kontrol over den allestedsnærværende »spin«. Og på den baggrund sætter sig i politikernes sted for at vurdere, om de håndterede en dagsorden med den rigtige strategi.

Artiklen er inddelt i fire dele. Først diskuterer vi i overskrifter den eksisterende litteratur, der dissekerer borgernes politikforståelse – førsteordensvælgeren. For det andet udleder vi en alternativ konception af den moderne vælger, som indrammer tendensen til, at folk går bag om scenen i politik – andenordensvælgeren. For det tredje undersøger vi udbredelsen af denne andenordensvælger, både i bredden og dybden, ud fra en associa-

tionsanalyse på en repræsentativ stikprøve. Endelig skitserer vi kort en række fremtidige muligheder, som artiklen identificerer.

Førsteordensvælgeren – danskernes politikforståelse

Vi trækker på en bred vifte af tilgange for at indplacere vores bidrag. Vi agerer således i et uhelligt krydsfelt mellem forskning i borgernes politiske viden og niveau for sofistikeret tænkning (Converse, 1964; Delli Carpini and Keeter, 1996; Lazardfeld o. a., 1944; Luskin, 1990; Zaller, 1992; Smith, 1989), klassiske vælgeradfærdsmodeller (Andersen o. a., 2007; Petrocik, 1996; Campbell o. a., 1960; Downs, 1957) samt studier om politisk kommunikation (Dearing og Rogers, 1996; Iyengar, 1990; Vavreck 2009). Det grundlæggende spørgsmål, vi stiller til teoriretningerne, er, hvordan deres aktørfigur forstår politik; perciperer, bearbejder input og træffer valg.

Teorier om vælgernes viden og abstraktionsniveau har primært behandlet vælgernes politikforståelse som mindre imponerende og usammenhængende. Fælles for mange af bidragene i denne tradition er dog, at vælgerne evalueres ud fra, om de kan svare på faktuelle spørgsmål, forstår etablerede begreber, eller om de kan ræsonnere fornuftigt om den politiske debat. Tværtimod undersøges det i få studier, hvordan den enkelte skaber mening i de impulser, disse modtager og skaber en fortolkningsmekanisme. Prominente undtagelser er dog nyere bidrag fra eksempelvis Popkins (1994) og Sniderman o. a. (1991).

Imidlertid svarer vælgeradfærdsmodeller lidt mere eksplicit på spørgsmålet om borgernes fortrukne analysematricer. Michigan-skolen (Campbell o. a., 1960) illustrerer f.eks., at vælgerne har en stærk partiidentifikation, hvor langsigtede socialpsykologiske bindinger til bestemte grupper skaber deres udsyn. Endelig er teorier om politisk kommunikation optaget af at undersøge, hvordan medier

og partier påvirker borgernes evne til at dechifrere politik og handle politisk. (Iyengar og Kinder, 1987; Entman, 1993; Druckman og Holmes, 2004).

Samlet set er det karakteristiske ved den eksisterende litteratur, at alle bidrag har en forståelse af individet som en førsteordensvælger. Det antages således, at vælgere iagttager enten partier, kandidater, medier eller diverse politikforslag – og evaluerer dét hele ud fra politiske analyserammer som enten ideologi, performance eller tillid til en politiker. Men spørgsmålet er, om vælgeren i det moderne politiske teater også evner – bevidst eller ubevidst – at reflektere dybere og betragte scenen bagfra. Har vi undervurderet vælgeren?

Vores argument i denne artikel er, at mange vælgere anskuer sagerne, ligesom den eksisterende litteratur fremlægger det. De anskuer partiernes handlinger i første orden, som politik udspiller sig, men nogle vælgere observerer også til tider fra en såkaldt privilegeret position. Helt udefra, i anden orden (se f.eks. Luhmann, 2000). Dette hul – som, vi postulerer, der kan lokaliseres i litteraturen – vil være omdrejningspunktet i artiklen. I det følgende skitseres derfor en konceptualisering af denne andenordensvælger, hvorefter vi empirisk undersøger denne type vælgers udbredelse.

Andenordensvælgeren – en konceptualisering

I det amerikanske sprog har man begrebet en *Monday morning quarterback*. Det er ham der altid kan lave alle de rigtige afleveringer fra søndagens kamp. Blot om mandagen. En person, som primært forstår fodbold igennem ét sæt briller, hvor man sætter sig i hovedpersonens sted og iagttager om vedkommende agerede fornuftigt over for et givent problem på banen.

Så enkel er politik ikke – heldigvis. Men en *Monday morning quarterback* har mange

overlap med andenordensvælgerens analysematrice. I det følgende vil vi udfolde vores konceptualisering af andenordensvælgeren ved at trække på litteraturen om konceptformation (f.eks. Collier og Gerring, 2009). Teoretikere på dette felt har understreget vigtigheden af at konstruere en konceptuel platform med parsimoni, konsistens og relations-evne over for beslægtede begreber (Gerring, 1999; Goertz, 2006). Specielt Sartoris (1970: 1071) lingo-filosofiske opråb har vækket genklang: »*konceptualisering går forud for kvantificering.*« Det er alligevel bemærkelsesværdig, hvor forholdsvis lille interesse, statskundskaben i almindelighed har vist for konceptformation – og valgforskningen i særdeleshed.²

I nærværende konceptualisering bygger vi hovedsagelig på Goertz's (2006) analyseramme: *Three-level-concepts*. Missionen er på den baggrund at systematisere konceptionen af andenordensvælgeren.³ Analyserammen består af tre niveauer: Første niveau, basisniveauet, behandler den definitoriske basis. Det er teoretisk set det vigtigste udtryk, der påfylder mening på navneordet. På det andet niveau, attributniveauet, opstilles det konstitutive fundament for konceptet i form af de definerende attributter. Til sidst rammer vi virkeligheden. På dette niveau, indikatorniveauet, specificeres det, hvilke pejlemærker, som definerer hvad der er, og hvad der ikke er udtryk for et givet koncept.

Ovenstående tredeling overlapper i stor udstrækning med andre tilgange fra Gerring (1999) og Sartori (1984). Imidlertid er netop denne inddeling relevant for denne artikel, fordi Goertz's *Three-level-concepts* går længere end andre modeller i sammensmeltning af teori og empiri i konceptanalysen.

Basisniveau

For Goertz er koncepter: »teorier om ontologi«. Men koncepter i dagligdagsprog og forskning er ofte multidimensionelle og kan

pludselig fare i mange retninger, uden den ontologiske klarhed som var intenderet. I særdeleshed med et nyt begreb – andenordensvælgeren – er det vigtigt at lave det konceptuelle benarbejde først. Det implicerer en definition:

Andenordensvælgerne iagttager ikke blot partiernes handlinger, de iagttager, hvordan partierne iagttager deres handlinger.

Begrebet »andenordensvælger« indtager således toppen af den konceptuelle pyramide. Begrebet danner den intuitive sproglige reference, som beskriver konceptets iboende natur, når det interagerer med andre begreber og koncepter i omverdenen.

Attributniveau

Hvilke egenskaber skal kunne genfindes for, at vi kan identificere en andenordensvælger? Andre forfattere har i studier gennemgået et helt forskningsområde og oplistet diverse definerende attributter for det fænomen, de udforskede. For eksempel *demokrati*: politiske valg og politiske frihedsrettigheder (Hadenius, 1992), *revolution*: vold, strukturel forandring og folkelig mobilisering (Kotowski, 1984), *kultur*: social, mønster, symbol (Gearing og Baresi, 2003). Med andenordensvælgeren har vi ikke samme mulighed for at kunne optrevle et helt semantisk felt omkring begrebet. Andenordensvælgeren er nemlig ikke konceptuelt født – endnu. Vi skal selv tilskrive konceptet definerende attributter. Til at guide udvælgelsen, hæfter vi os ved, hvor, hvordan, og hvorfor andenordensvælgeren opererer.

Hvor: Kognition i livsverden – Forståelsen af borgeren er *ikke* fikseret ud fra en social klasse eller eksogene præferencer. Tværtimod gives vælgerens livsverden primat (Machlup, 1979; Schutz's, 1967). Dette udgangspunkt skal altså ikke forstås som i en klassisk relationel sociologisk betragtning, men snarere, hvorledes vælgeren i første omgang *selv* in-

teragerer med det politiske rum og skaber mening i det.

Hvordan: Dobbelt hermeneutisk iagttagelsespunkt – Borgeren agerer ud fra en særlig analyseskabelon: En dobbelt hermeneutik (Giddens, 1993: 168). Det betyder, at vælgeren ikke bare observerer den politiske virkelighed i relation til sine egne interesser eller sine egne holdninger, men observerer en virkelighed, som allerede er fortolket af politikere, journalister, kommentatorer, eksperter og sågar andre vælgere. Og som en konsekvens kan borgeren ikke tilnærme sig verden som et objektiv artefakt, hvor man har bestemte interesser eller holdninger. I stedet opstår en cirkel, hvor borgeren i sin iagttagelse af de andres iagttagelser skaber endnu en fortolkning af andres fortolkning.

Hvorfor: Refleksiv genvej – Den sidste attribut er den maksime, som andenordensvælgeren bærer frem. Hvorfor går individet andenorden? Det sker, fordi vælgeren med en mental genvej ønsker at kunne genvinde kontrol over det politiske. Ved at kæmpe tilbage mod det politiske systems ventilerende af »spin«, fordrejning eller sågar manipulation (de Certeau, 1984; Fiske, 1989). Det handler om at kunne gennemskue og gennemlyse denne kode af kommunikativt slør med simple kognitive virkemidler: Hvem er bedst i denne strategiske »spinkonkurrence«? Hvem er vindere og tabere i en sag? Hvordan prøver et parti at narre mig i denne situation? Burde de have handlet på en anden måde?

Indikator-niveau

På dette niveau ønsker vi at finde det empiriske udtryk for vores koncept; andenordensvælgeren. Traditionelt griber mange forskere til en dikotom variabel (til stede/ikke til stede) eller en skala for at registrere den empiriske manifestation af deres koncept. At bruge sådanne indikatorer ville ikke være tro mod det systematiserede koncept for andenordensvælgeren, som er konstitueret ud fra et mere

fænomenologisk udgangspunkt. Fikspunktet i dataindsamling om andenordensvælgeren er derfor at få adgang til dennes ufiltrerede bevidsthedsmønstre i relation til det politiske.

I det lys vil vi forsøge at komme tættere på det enkelte individs tankesystem. Vi er derfor inspireret af March og Olsens (1989) rekapitulering af deres handlingslogikker i forskellige aktørfigurer. I den kontekst opstiller vi således tre persontyper med forskellige politikforståelser, der udkrystalliseres på baggrund af tre simple spørgsmål, som vælgeren heuristisk stiller sig selv. Der er en progression i spørgsmålene, således at det tredje bygger på de foregående.

Downsiansk politikforståelse:

- Hvilken egeninteresse har jeg?
- Hvilke politiske alternativer har jeg?
- Hvilket politisk alternativ opfylder bedst min egeninteresse?

Issue-vælger-politikforståelse:

- Hvilke holdninger har jeg?
- Hvilket emne er på dagsorden?
- Hvad er min holdning til det emne, som er på dagsorden?

Selvom andenordensvælgeren er på samme konceptuelle niveau som den aggregerede førsteordensvælger – men på et højere niveau af generalisering end politikforståelserne hos den Downsianske vælger og issue-vælgeren – sidestiller vi dem her, da ingen subtyper af andenordensvælgeren endnu er udviklet.

Andenordensvælger-politikforståelse:

- Hvem handler strategisk?
- Fra hvilket udgangspunkt handler de og med hvilke motiver?
- Opnår de strategisk handlende succes ud fra deres motiver?

Ovennævnte heuristiske spørgsmål er en måde at integrere fænomenologiens udgangspunkt og den kognitive psykologiske idé om, at mening genereres ud fra indgroede rutineprægede forståelseskemaer. Således går andenordensvælgeren bag om den politiske virkelighed i spørgsmål 1 og 2 for senere at kunne kreere en systematisk måde at organisere disse impulser i spørgsmål 3. Det sker ved, at individet sammenligner de forskellige impulser på én samlet skala – mellem partiers succes eller fiasko, mellem borgerens underkastelse eller afluring af partiernes »spin«.

Måling af vælgernes politikforståelse

Et andenordenssyn på politik kan således lokaliseres som en særegen logik; et kognitivt mønster. Dette præsenterer en udfordring, da vi ikke bare kan åbne vælgernes hjerner og observere, hvilke logikker og mønstre som organiserer deres forståelse af politik. I dette afsnit diskuteres derfor, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan måle indikationer på et andenordenssyn.

Et skridt tilbage, og to frem?

Jagten på det rigtige måleinstrument skal starte et sted. Og det mest logiske sted at begynde, når det kommer til forskning i vælge-re, er at tilpasse ens koncept til den klassiske surveymetode. Det er der flere grunde til. For det første har forskere med surveymetoden i hånden gennem de sidste blot 50 år gjort store fremskridt i forhold til at forklare vælgeradfærd (Converse 2006). Der er taget kvantespring fra ingen systematisk og generaliserbar viden til utallige studier, der har underbygget centrale teser og sammenhænge. For det andet er der stor enighed i statskundskabsmiljøet om, at mange af de tidligt udviklede modeller, med enkelte modifikationer (Andersen o. a. 2007; Lewis-Beck o. a. 2008), stadig summerer de væsentligste tendenser i vælgernes habitus og handlinger. Det gælder fortrinsvis klassikerne: Columbia-skolen (Lazarsfeld o. a. 1944), Michigan-skolen (Campbell o. a. 1960) og »issue-vo-

ting-teorier« (Budge og Farlie 1983) samt især i Skandinavien skillelinjeteoriens forgreninger (Borre 2003; Lipset og Rokkan 1967). Således har der ikke været grund til at søge i andre retninger, da paradigmets modeller allerede kan forklare det meste af det satellitfoto, forskerne tager i valgundersøgelserne.

Det synes i den kontekst nærliggende at undersøge andenordenssynet ud fra et survey, hvor der på baggrund af konceptualiseringen bliver udviklet et batteri af spørgsmål, der skal afdække, i hvor høj grad vælgerne betragter politik i anden orden. Imidlertid er der flere metodologiske problemer ved at bruge den klassiske surveyorienterede metode til at undersøge andenordensvælgerens kognitive mønstre.

En surveymetode hænger for det første tæt sammen med den førnævnte førsteordensforståelse for politik. Siden sociologien fandt ud af, at man kunne kvantificere en holdning gennem enkle spørgsmål (Thurstone, 1928; Campbell o. a., 1960), har valgforskningen været optaget af, hvordan og hvorvidt vælgerne stemmer ud fra deres holdninger (Converse, 1964; Achen, 1975). Andenordensforståelsen er derimod et kognitivt mønster, som kan have indflydelse på hvilke holdninger, der dannes, men kan ikke måles tilfredsstillende som eksplicitte holdninger. Der er således ikke et prædefineret set af spørgsmål, der fyldestgørende indfanger den linse, vælgerne ser politik igennem.

Et andet fundamentalt problem ved at bruge surveyet er, at denne undersøgelse har et klart deduktivt og deskriptivt udgangspunkt. På baggrund af en konceptualisering, ønsker vi at undersøge den empiriske udbredelse af et koncept. Anvendelse af en række survey-spørgsmål med lukkede kategorier synes i denne forbindelse at invitere til at måle et fænomen, som til en vis grad kun eksisterer inden for rammerne af spørgeskemaet. I et

spørgsmål med lukkede kategorier følger respondenterne sig ofte tvunget til at give svar (Converse 1970), hvorfor svarerne kan blive udtryk for pseudoholdninger, der måske repræsenterer noget helt andet. Således ville man i en surveysituation blot ved at spørge ind til en andenordensforståelse kunne skabe en sådan forståelse for politik uden, at det er en forståelsesmatrice, vælgeren anvender til hverdag.

Vi ønsker med dette in mente at præsentere en supplerende linse, som forsøger at indfange enkelte af de bevægelser, som traditionelle valgstudier måske ikke kan iagttage med eksisterende metoder. I det lys tager vi derfor et skridt tilbage fra den klassiske forsknings-tradition og forsøger en anderledes vej.

Da Michigan-skolen i 1950'erne skulle undersøge vælgerne i deres toneangivende studie af *The American Voter* (Campbell o. a. 1960), åbnede de op for vælgernes livsverden. Michigan-forskerne havde et imponerende interviewmateriale, hvor respondenterne fik mulighed for at »skeje ud« og associlere – næsten frit – om deres forhold til partier og kandidater. Vi ønsker at lægge os i forlængelse af dette, og på samme måde åbne op for Pandoras æske for at undersøge, hvordan vælgerne mere grundlæggende forstår det politiske. På den måde håber vi på en genoplivning af traditionelle ideer samt at indfange nye konceptioner fra vælgerhavet.

Denne undersøgelse adskiller sig dog fra ovennævnte undersøgelser på to måder. Vores ærinde er rent deduktivt, hvor eksempelvis Michigan-skolen gik forholdsvis induktivt til værks. På den måde lægger vi os op ad den mere klassiske valgforskning hos Downs (1957). Modsat de mere induktive valgstudier havde Downs en klar ide. Aktører i politik har præferencer, der er eksogent givet, ligesom i mikroøkonomi. Det er senere hen blevet empirisk testet og modificeret til klare modeller, som kunne forudsige valghandlin-

ger (Fiorina 1981). Ligesom Downs befrugter politologien med indsigt fra økonomi, overfører vi tanker fra psykologi og marketing i analysen af vælgerne. For det andet søger vores undersøgelse at kombinere den kvalitative tilgang med et stort antal respondenter, der, efter at have åbnet op for deres livsverden, skal svare på spørgsmål i lukkede kategorier. For at kunne analysere et så stort antal respondenter, undersøges livsverdenen ikke som normalt ved at lave et kvalitativt interview, men derimod gennem en associationsøvelse. Associationsøvelsen stiller et simpelt og åbent spørgsmål til vælgeren: Hvad falder dig ind, når du tænker på et givet parti. På den måde kan forskeren få respondenternes klare eller kringledede forståelser af politik frem i lyset. En metode der ikke er ny, men som tidligere har været succesfuld til at belyse forbrugernes perception af kommercielle brands inden for marketingslitteraturen (Keller, 1993; John o.a. 2005), ligesom den er bredt anvendt i psykologi, hvor der kan trækkes tråde tilbage til Freud (1990).⁴

Hvorfor Associationer?

En associationsanalyse får vælgerens umiddelbare tanker om et parti ud af hovedet og ned på papir. Det er således i høj grad en kognitiv proces, der inkluderer respondentens fornemmelser, konkrete begivenheder og alt, hvad respondenterne husker. I disse associationer kan man spore, hvilken forståelse respondenterne har for politik. I kognitiv psykologi er det velkendt, at vælgeren skaber orden i en kaotisk verden af information ved at opfatte den gennem et kognitivt skema, hvor al information reduceres til at passe ind i en bestemt matrice (Axelrod, 1973; Lodge og Hamill, 1986; Rahn, 1993; Nielsen og Høgenhaven, 2009). Disse kategorier hjælper individet med at navigere i verden, og aflaster borgeren for kognitiv energi. Den samme proces vil komme til udtryk i de kvalitative associationsdata.

Vi sporer derfor en andenordensforståelse ud

fra, om respondenternes associationer anvender det kognitive mønster, som blev defineret i konceptualiseringen. Når data er indsamlet, benyttes endvidere en kvantitativ indholdsanalyse til at kode udsagnene.

Imidlertid fremstår der to problemer ved at bruge associationer som indikator for politikforståelse. Der har siden Converse (1964) påvist en påfaldende lav politisk bevidsthed i den brede befolkning, været en indgroet forståelse blandt mange i litteraturen, at den offentlige opinion er styret af forskellige elitors dagsordensfastsættelse (se f.eks. Iyengar og Kinder, 1987). Det er således en rimelig indvending mod associationsanalysen, at vælgeres associationer vil være en funktion af disse eliteframes. Hvis associationerne imidlertid er en indikation på forskellige elitegruppers »framing«, medfører dette, at antallet af associationer er en usikker størrelse. Men denne indvending kan ikke umiddelbart konstateres i data, da det gennemsnitlige antal af associationer per respondent er stabilt på tværs af to uafhængige målinger, foretaget med to måneders mellemrum ($p < 0,05$). En anden kritik synes at være, at associationer ikke udtrykker systematik, som vi implicerer, men derimod et virvar, der ikke kan drages valide slutninger ud fra. Det var imidlertid muligt at kode de mange associationer i 11 kategorier med en Cronbachs alpha interkorreliabilitet på 0,88. For yderligere at sikre imod, at denne varians ikke kun skyldtes tilfældigheder, inkluderede surveyet således et spørgsmål, der gik på hvorvidt respondenterne talte med deres familie, venner eller kollegaer om »spin« i politik. De som svarede ja havde i gennemsnit 33 % flere associationer, som var kategoriseret som andenordens ($p < 0,001$).

Indsamling af data

En associationsundersøgelse på vælgere og med en repræsentativ population er ikke lavet før (French og Smith 2010; Nielsen 2010; Smith 2009; Schneider 2004). I det lys fore-

tog vi først et pilotstudie med 176 bachelor-studerede ved Københavns universitet. Ud fra disse data blev der udviklet en kategorisering, der kunne opsummere de mange associationer. Der var mange interessante resultater i de studerendes associationer, og det stod klart, at der var basis for et større studie.

Der blev udfærdiget et websurvey, hvor 1651 respondenter fra et repræsentativt webpanel blev bedt om at associere frit om de danske partier. Respondenterne kunne gøre brug af maksimalt ti associationer, der i spørgeskemaet blev defineret som »stikord eller sætninger«. Det var dog nødvendigt at begrænse det antal af partier, som hver respondent skulle associere om, for at undgå træthedseffekter. Som en konsekvens heraf fik hver respondent tre tilfældigt udvalgte folketingspartier, samtidig med at Kristendemokraterne, Liberal Alliance og Fokus udelukkede fra undersøgelsen.

De store mængder af associationer blev herefter systematiseret. Dette blev som nævnt gjort ved at lave en kvantitativ indholdsanalyse. Udviklingen af kategorierne blev foretaget med udgangspunkt i gennemlæsning af pilotstudiets associationer, og blev yderligere kvalificeret af 1. Standardiserede krav til kategorisering, 2. Eksisterende litteratur om, hvordan vælgere forstår politik (Andersen o.a. 2007; Converse 1964; Dearing og Rogers 1996; Petrocik 1996; Baines og Worcester, 2006), og 3. En ekspertgruppe på fem personer. Resultatet var ti kategorier (figur 1).

Andenordenssynet blev udtrykt igennem kategorierne »mediehåndtering« og »strategi«. Der blev udfærdiget en kodemanual, som beskrev, hvilke associationer der skulle registreres i hvilke af de 11 kategorier, hvorefter to kodere hver behandlede halvdelen af associationerne. Herefter blev 300 tilfældigt udvalgt for at undersøge interkoderreliabiliteten mellem de to kodere. Sammenligning af dis-

Figur 1: Kategorier i den kvantitative indholdsanalyse

Personer
Partileder Symbolik
Adrenalin
Værdiholdninger
Ideologi og historie
Konkret politik
Mediehåndtering
Strategi
Evaluering af konkret politik

se 300 rekodninger med den originale kodning, gav en reliabilitet på, hvad der normalt defineres som et acceptabelt niveau (Cronbachs $\alpha=0,88$). Afslutningsvist blev der to måneder efter det oprindelige studie lavet en gentagelse af dataindsamlingen med 600 respondenter. Resultatet var omkring 15.000 associationer, givet af over 2.000 respondenter om syv danske partier.

Andenordenssynet

– udbredelse i bredde og i dybde

Den kvantitative indholdsanalyse viste, at 20 procent af alle associationer er strategi- eller mediehåndteringsassociationer. Det betyder, at hver femte association er orienteret *ikke* mod konkret politik, *ikke* mod personer og *ikke* mod ideologi, men i stedet fæstner sig ved at observere, hvordan partierne observerer. Det tegner et billede af, at en andenordensforståelse er udbredt; mange vælgere ynder at lave deres egne dybsindige analyser af partiernes håndtering af sager og ageren i Folketinget. Imidlertid kræver det en videre undersøgelse for at kunne sige noget mere udtømmende. I det følgende afdækkes derfor udbredelsen i bredden. Ved at bruge data fra den kvantitative indholdsanalyse undersøges forskellige grupper brug af andenordensperspektivet. Herefter undersøges associationerne kvalitativt for at spore, hvilken andenordensforståelse, der kommer til udtryk heri.

I bredden – tænker alle på proces frem for på politik?

I dette afsnit undersøges, om andenordensforståelsen kun er udbredt hos

- bestemte politiske partier
- bestemte partiers vælgere
- bestemte befolkningsgrupper

Tabel 1 viser, hvor mange procent af alle associationer om et givet parti, der blev kodet i kategorien »strategi« og »mediehåndtering«.

På trods af et spænd på 12 procentpoint har alle partier en markant (>10 procent) andel. Således synes vælgerne at associere andenordens om alle undersøgte partier samtidig med, at nogle partier øjensynligt lægger me-

re op til at associere på denne måde. Tabel 2.1 og 2.2 viser andelen af andenordensassociationer på tværs af politisk observans.

Andenordensforståelsen præger vælgerne på tværs af de forskellige partier og ideologiske tilhørsforhold. Dog synes de vælgere, der placerer sig længst mod højre, at have flere strategi – og mediehåndterings associationer. Tabel 3.1, 3.2 og 3.3 viser andelen af andenordensforståelsen på tværs af længst gennemførte uddannelse, politiske vidensniveau og køn.

Som det kan aflæses af nedenstående, varierer andelen af andenordensassociationer på tværs af både politisk vidensniveau, køn og længst gennemførte uddannelse. Andelen

Tabel 1: Fordeling af andenordens-associationer ud fra de enkelte partier

Associationer om parti	Social-demokraterne	Det radikale venstre	De Konservative	Socialistisk Folkeparti	Dansk Folkeparti	Venstre	Enhedslisten
Andel	12 %	27 %	19 %	20 %	22 %	20 %	24 %

Split samples n<500

Tabel 2.1: Vælgerne andel af andenordensassociationer fordelt på partier

Stemte på	Social-demokraterne	Det Radikale Venstre	Konservativt folkeparti	Socialistisk Folkeparti	Dansk Folkeparti	Venstre	Enhedslisten
Andel	18 %	23 %	21 %	20 %	19 %	22 %	25 %

n=1675

Tabel 2.2: Andelen af andenordensassociationer fordelt på ideologisk selvplacering

Associationer om parti	Venstreorienteret	Mellemposition	Højreorienteret
Andel	16 %	16 %	23 %

1. På en skala fra 0 til 10: Venstreorienteret lig 0-3; Mellemposition 4-6; Højreorienteret 7-10.
n=1675

Tabel 3.1: Andelen af andenordensassociationer fordelt på forskellige niveauer af politisk viden¹

Politisk vidensniveau	Laveste	2	3	4	Højeste
Andel	20 %	23 %	21 %	15 %	13 %

n=1651

1. Målt som antal rigtige svar på 5 vidensspørgsmål

Tabel 3.2: Andelen af andenordensassociationer fordelt på forskellige uddannelser

Længste gennemførte uddannelse	Grundskole	Gymnasiet	Erhvervs-gymnasiet	Erhvervs-faglig	Kort videre-gående	Mellem-lang videre-gående	Lang videre-gående
Andel	23 %	25 %	29 %	15 %	15 %	15 %	15 %

n=1651

Tabel 3.3: Andelen af andendordensassociationer fordelt på køn

Køn	Mand	Kvinde
Andel	23%	14%

n=1651

kommer dog ikke under 10 procent i nogen undergruppering.

Vælgerbefolkningen er blevet udforsket efter en lang række af de klassiske politiske og socio-demografiske variable, hvor det har vist sig, at andelen af andenordensassociationer har været substantiel i alle grupper. Selv om visse af disse variable synes at kunne påvirke andelen af associationer, er andenordensforståelsen et fænomen, der eksisterer i alle dele af befolkningen.

I dybden – hvor sofistikerede er vælgerne?

I det foregående afsnit blev det sandsynliggjort, at andenordenssynet findes og er udbredt blandt et repræsentativt udsnit af vælgerne. Men hvor bundfældet er dette politiksyn hos vælgerne? Man kan argumentere for,

at jo mere sedimenteret andenordenssynet er, jo mere effektivt kan vælgeren ordne verden efter det. Det medfører, at vi kan tale om højere eller lavere grad af politisk strategisk tænkning blandt vælgerne. Med inspiration fra *Nested analysis* (Lieberman, 2005) undersøges denne udvikling ved, at der tilfældigt udvælges 200 respondenter fra den repræsentative stikprøve for kvalitativt at se på nærmere på andenordensassociationerne.

Analysen af dybden falder i to dele. I den første undersøges, hvorvidt associationerne er udtryk for mediernes »framing«, mens den anden del udforsker associationernes iboende mening.

Analysens første del forsøger således at adskille det rudimentære fra det sedimenterede.

Især mediernes rolle er interessant at kontrollere for, da forskningen peger på, at specielt kommunikative »issue frames« kan ændre på, hvordan individet forholder sig til politik. En overfladisk forståelse af kommunikative »frames's« betydning kunne således være, at de via en kommunikativ kilde definerer, hvad en sag handler om ved at fremhæve udvalgte dele af informationen og tillægge dem vægt og betydning (Entman 1993; Jacoby 2000; Chong og Druckman 2007). Set i lyset af »framingteori« forekommer det nødvendigt at kontrollere for, at vælgernes andenordenssyn ikke blot er en genspejling af de kommunikative »issue frames«, som dominerede mediebilledet, da data blevet indsamlet. Dette skyldes, at issue framing ikke kan siges at være udtryk for en dybere politikforståelse, men nærmere en omskiftelig adoption af eksterne fremlæggelser.

For at undersøge tilstedeværelsen af kommunikative frames i andenordens-associationerne har vi gennemgået de 200 tilfældigt udvalgte respondenter for tegn på framing-effekter fra mediestrømmen. Efterfølgende har vi anvendt artikeldatabasen *Infomedia* og søgt på relevante nøgleord for at tjekke for sammenfald mellem mediedagsordenen og vælgernes associationer.

Vi fandt at bemærkelsesværdigt få af associationerne knytter sig til konkrete mediehistorier. Da vi ønsker at frasortere udsagn der lig-

ger i risikozonen for at være produkter af medieframes fravælges således både de udsagn der vurderes som påvirket af framing-effekter og der ligger i gråzonen. Mens de tilbageværende associationer bliver taget med videre i analysen.

Vi ender med at have en pulje på 161 strategi og mediehåndteringsassociationer, dermed er der kun frasorteret 9.1 procent. Der er altså stadig god grund til at tro vores kategorisering udtrykker en andenordenssystematik i forhold til, hvordan vælgerne ser på politik. Vi kan således gå videre til analysens anden del, og begynde at analysere den iboende mening i de resterende udsagn.

I dybden

– Hvor udviklet er andenordenssynet?

Efter at have fjernet associationer, der blot kunne siges at være genklang af mediernes virren i respondenternes hoved, står vi tilbage med, hvad der kan siges at være udtryk for en andenordensforståelse for politik. Men hvor udviklede er vælgernes associationer? En hurtig gennemlæsning afslører, at alle associationerne ikke er udtryk for en perfekt adapteret andenordensforståelse. For at få et indblik i udviklingen af andenordenssynet, synes det imidlertid at være en vigtig opgave at undersøge, om der er en systematisk variation på tværs af associationerne, men hvordan skabes system i menneskets sprudlende livsverden?

Tabel 4: Eksempler på frasortering af associationer

Frasorterede udsagn	Gråzonen	Tilbageværende associationer
»Lene Espersen skulle ikke være udenrigsminister« »Lene Espersen – Udenrigsminister – passer ikke i det job« »Per Stig Møller – kulturminister – skulle være blevet som udenrigsminister til næste valg.«	»Parti med mange dårlige sager« (K) »de har en forkert minister« (K) »Har problemer med deres formand« (k)	»Ligger foran Konservative i regeringssamarbejdet« »Forsøger at rykke længere ind mod midten i en række sager« »Topstyret«
ialt=10	ialt=5	ialt=161

For at systematisere andenordensassociationerne blev de typologiseret i et »*case-ordered display*«. En typologisering er en teknik, der typisk bruges til at finde »gemte« typer i typologier (Barton, 1955: 50). I tillæg kan teknikken også bruges til at ordne cases ud fra et bagvedliggende koncept (Miles og Huberman 1994). Et »*case-ordered display*« søger at ordne cases efter, i hvor høj grad de synes at være udtryk for tilstedeværelse af det teoretiske koncept. Problemerne med at systematisere de forskelligartede associationerne, bliver således løst ved at ordne vælgernes andenordensforståelse efter i hvor høj grad, de er udtryk for en andenordensforståelse på forskellige dimensioner. Hvordan kan det lade sig gøre? Hvis vi kort vender tilbage til konceptualiseringen, så blev andenordensforståelsen præsenteret som et kognitivt mønster med følgende arketyperiske handlingslogik:

- Hvem handler strategisk?
- Fra hvilket udgangspunkt handler de og med hvilke motiver?
- Opnår de strategisk handlende succes ud fra deres motiver?

Disse tre spørgsmål organiserer forskellige dele af den kognitive proces. Første spørgsmål sorterer i indtryk for at identificere de strategiske handlinger. Andet spørgsmål analyserer den strategiske handling ud fra partiets udgangspunkt, og det tredje spørgsmål vurderer, hvorvidt den strategiske handling er udtryk for god eller dårlig strategihåndtering. Associationerne indeholder spor af alle disse led i den kognitive proces. Selvom leddene i denne proces er gensidigt betingende, er der ikke noget til hinder for, at visse dele af denne proces kan være indlejrede i forskellig grad i vælgerens forståelsesmatrice. Således formår nogle vælgere eksempelvis at identificere strategiske handlinger og vurdere, hvorvidt dette giver succes, men har svært ved at sætte fingeren på hvilket udgangspunkt, partiet arbejder ud fra. Disse tre spørgsmål kan på en sådan vis skabe en tre-

dimensionel typologi, der kortlægger udviklingen af andenordensforståelsen.

Denne typologi må dog reduceres i forbindelse med indeværende undersøgelse. For at borgeren producerer andenordensassociationer skal man allerede have registreret partiets strategiske handlen. På den baggrund kan vi ikke i denne analyse se meningsfulde variationer i, hvor ofte en handling fra et parti bliver behandlet som strategisk eller ej. Dette efterlader de sidste to dimensioner. Denne typologi synes at kunne indfange væsentlige elementer af den variation, man finder i associationerne. For det første er der forskel på, hvorvidt associationerne formår at fæstne sine andenordensvurderinger til partiets udgangspunkt for at handle. For det andet kan der identificeres en forskel i, hvor specifikke vurderingerne er for succes og fiasko.

I tabel 5 er der opstillet et eksempel på, hvordan disse to egenskaber fremstiller et egenskabsrum for, hvor udviklet en andenordensforståelse de enkelte associationer indikerer. Værdierne på akserne, så som »kausaltvurdering«, er kun illustrationer af, hvordan man kan opsummere bevægelsen i data. Associationerne er ikke fastlåst i seks idealtyper, som nedenstående tabel kunne antyde.

Samlet set viser ovenstående, at den enkelte vælgers andenordenssyn varierer flerdimensionelt på tværs af associationer. Der er altså mange, som tænker politik som »kommentariatet«, men folk gør det på forskellige måder. Derfor er konklusionen på dette afsnit, at man må nuancere den kvantitative indholdsanalyse. For på trods af, at et andenordenssyn er udbredt – på tværs af socio-demografi – varierer det med hensyn til, hvilket udviklingsstadium den enkelte vælger står på.

Fremtidige perspektiver

I denne artikel er blikket på flere måder rettet indad. Vi har søgt at få adgang til vælgerens

Tabel 5: Typologi

Sættes vurderinger i relation til udgangspunktet for handling?		Hvor specifik er vurderingen?		
		Skildring	Analyse	Kausalvurdering
	Nej	»Solidt« »Træder vande« »Populisme« »Vage« »Slingrende«	»parti i krise« »Har klaret sig godt« »Dygtige mennesker« »Parti med mange dårlige sager« »Uden indflydelse«	»Mangler politiske visioner« »Er blevet for poppet« »Uklar som oppositionsparti« »Savner markante politiske holdninger«
	Ja	»Velorganiseret parti« »Ung ledelse« »Topstyring« »Indre uoverensstemmelser« »Støtter regeringen«	»Forsøger at samarbejde med både SF og de Radikale« »Uro på bagsmækken« »Dårlig ledelse« »Lars Løkke, Dygtig mand« »Rod i toppen«	»Rider på bølge nu, men kun fordi de har Villy Søvndal« »Mangler pt stærk leder og i det hele taget politiske personligheder« »Mangler en ny frontfigur«

livsverden. I den kontekst er der to perspektiver, som er essentielle at hæfte sig ved:

1. En associationsanalyse synes at være et udmærket og ikke urimeligt ressourcerkrævende værktøj.
2. Vælgerens livsverden må være »ground zero«, når vi ønsker at indfange en adækvat beskrivelse af individets politikforståelse. At bringe individets fænomenologi tilbage i studiet af vælgere, kan formentlig give en empirisk saltvandsindsprøjtning til de velunderbyggede og veludbyggede modeller om vælgeradfærd.

Mere specifikt i forhold til denne artikel beskriver vi, hvordan man kan konceptualisere og empirisk undersøge, hvorledes vælgerne begynder at iagttage politik som et spil mellem de politiske partier. Men fremtidige studier af andenordensvælgeren er nødvendige, og de kan gå i flere retninger. Først og fremmest skal byggestenene i det teoretiske koncept hugges til, således at relationen mellem kognition, livsverden og andenordensobservation står endnu tydeligere frem. Det synes samtidig nødvendigt at forfine den empiriske analyse gennem en yderligere fase, hvor ri-

gere kvalitative data kan inddrages, så som livshistorie case-studier (Denzin 1978) og fænomenologiske interviews. Med fordel kunne man også gentage undersøgelsen over tid med det formål at efterprøve stabilitet i vælgernes andenordenssyn. Holder det ved hos danskerne? Det er videre interessant at undersøge baggrunden for denne andenordensvælger. Hvilke trends i samfundet, medierne og i det politiske liv har skabt denne andenordensforståelse? Sidst men ikke mindst er det væsentligt at se på hvilke empiriske og normative konsekvenser, den enkelte vælgers andenordenssyn har. Stemmer vælgerne i højere grad efter, hvilke partier der manøvrerer strategisk succesfuldt? Gør andenordenssynet vælgerne kyniske og ligeglade med politik? Eller genvinder individet tværtimod magt gennem en refleksivt emancipatorisk teknik, når det kan aflure blændværk i det politiske spil – således at de politiske aktører tvinges til at justere deres metoder?

Noter

1. I artiklen bruges ordet vælger og borger synonymt. Selvom indeværende artikel primært fokuserer på individets rolle som borger, synes andenordensperspektivet også relevant for vælgeradfærdslitteraturen.

2. Det skal bemærkes, at de senere år dog har fremvist en behersket opblomstring i statskundskaben, primært inden for studier af demokrati (Collier og Levitsky 1997; Collier og Mahon 1993; Munck og Verkuilen 2000).
3. Sartori (1984) formulerede den første formaliserede opskrift på koncept formation for samfundsvidenskaben. En striks tjekliste med ti punkter der nøjsomt skulle følges. Siden har blandt andre Gerring (1999) løsnet båndene med sine otte guidelinjer, der kan bukkes og bøjes alt efter situationen.
4. Det er vigtigt at påpege, at vi med dette design i sagens natur ikke kommer ligeså tæt på som i fænomenologiske livsverden-interviews (Erlandson o. a. 1993). Alligevel vælger vi denne retning, da vores design i første omgang undgår at folk skal forcere dem selv ned i prædefinerede kasser, som et spørgeskema udstikker.

Litteratur

- Achen, Christopher (1975), »Mass political attitudes and the survey response«, *American Political Science Review* American Political Science Review 69: 1218-1231.
- Andersen, Jørgen Goul, Johannes Andersen, Ole Borre, Kasper Møller Hansen og Hans Jørgen Nielsen, red., (2007), *Det Nye Politiske Landskab, Folketingsvalget 2005 i Perspektiv*, Århus: Academia.
- Axelrod, Robert (1973), »Schema theory – information processing model of perception and cognition«, *American Political Science Review*, 67 (4): 1248-66.
- Axford, Barrie og Richard Huggins (2002), »Political marketing and the Aestheticisation of Politics: Modern Politics and Postmodern Trends«, i Nicholas O'Shaughnessy og Stephan Henneberg, red., *The Idea of Political Marketing*, Westport: Praeger, pp. 187-207.
- Barton, Allen (1955), »The concept of property space« i Paul Lazarsfeld og Morris Rosenberg, red., *The language in social research*, New York: The Book Production Company, pp. 83-93
- Campbell Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller og Donald Stokes (1960), *The American Voter*, Chicago: Chicago University Press.
- Chong, Dennis og James N. Druckman, (2007), »Framing Theory«, *Annual Review of Political Science*, 10: 103-26.
- Collier, David og John Gerring, red., (2009), *Concepts and Method in Social Science – The Tradition of Giovanni Sartori*, New York: Routledge.
- Collier, David og Steven Levitsky (1997), »Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research«, *World Politics*, (49)3: 430-51.
- Collier, David og James E. Mahon (1993), »Conceptual »Stretching« Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis«, *American Political Science Review*, 87(4): 845-55.
- Converse, Philip E. (1964), »The Nature of Belief Systems in Mass Publics«, i David E. Apter, red., *Ideology and Discontent*, New York: Free Press.
- Converse, Philip E. (1970), »Attitudes and Non-attitudes: Continuation of a Dialogue«, i Edward Tufte, red., *The quantitative analysis of social problems*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, pp. 168-89.
- Converse, Philip E. (2006), »Researching Electoral Politics«, *American Political Science Review*, 100(4): 605-12.
- de Certeau, Michel (1984), *The Practice of Everyday Life*, Berkeley: University of California Press.
- Dearing, James W. og Everett M. Rogers (1996), *Agenda-setting*, Thousand Oaks, California: Sage.
- Delli Carpini, Michael og Scott Keeter (1996), *What Americans know about politics and why it matters*, New Haven: Yale University Press.
- Denzin, Norman (1978), »The Comparative Life History Method«, i Norman Denzin, red., *The Research Act*, New York: McGraw Hill, pp. 214-55.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Political Action of Democracy*, New York: Harper Row.
- Druckman, Jamie og Jack Holmes (2004), »Does Presidential Rhetoric Matter? Priming and Presidential Approval«, *Presidential Studies Quarterly*, 34(4): 755-78.
- Entman, Robert (1993), »Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm«, *Journal of Communication*, 43(4): 51-8.
- Erlandson, David, Edward Harris, Barbara Skipper og Steve Allen (1993), *Doing Naturalistic Inquiry: A Guide to Methods*, Newbury Park: Sage.
- Fiske, John (1989), *Understanding Popular Culture*, Boston: Unwin Hyman.
- French, Alan og Gareth Smith, (2010), »Measuring political brand equity: a consumer oriented approach«, *European Journal of Marketing*, 44(3/4): 460-77.
- Gerring, John (1999), »What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences«, *Polity*, 31(3): 357-93.
- Giddens, Anthony (1993), »Problems of action and structure«, i Philip Cassell, red., *The Giddens re-*

- ader, Stanford: Stanford University Press, pp. 88-175.
- Goertz, Gary (2006), *Social Science Concepts: A User's Guide*, New Jersey: Princeton University Press.
- Hadenius, Axel (1992), *Democracy and development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, Kasper Møller og Rasmus Tue Pedersen (2008), »Negative Campaigning in Multiparty Systems«, *Scandinavian Political Studies*, 31(4): 408-27.
- Holt, Douglas (2002), »Why Do Brands Cause Trouble? A Dialectical Theory of Consumer Culture and Branding«, *Journal of Consumer Research*, 29(juni): 70-90
- Iyengar, Shanto (1990), »Shortcuts to Political Knowledge: The Role of Selective Attention and Accessibility« i John Ferejohn og James Kuklinske, red., *Information and Democratic Processes*, Urbana: University of Illinois Press.
- Iyengar, Shanto og Donald Kinder (1987), *News that matter*, Chicago: University of Chicago Press.
- Jacoby, W. G. (2000), »Issue framing and public opinion on government spending«, *American Journal of Political Science*, 44(4): 750-67.
- Keller, Kevin Lane. (1993), »Conceptualizing, measuring and managing customer-based brand equity«, *Journal of Marketing*, 57(1): 1-22.
- Kotowski, George (1984), »Revolution«, i Giovanni Sartori, red., *Social science concepts: A systematic analysis*, Beverly Hills: Sage, pp. 403-51.
- Larsen, Christian Albrekt (2008), »Mediedækning, politisk kynisme og mistillid«, *Tidsskriftet Politik*, 11(3).
- Lewis-Beck, Michael, Helmut Norpoth, William G. Jacoby og Hebert Weisberg (2008), *The American Voter Revisited*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Lipset, Seymour Martin og Stein Rokkan, red. (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: Free Press.
- Lieberman, Evan (2005), »Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research«, *American Political Science Review*, 99(3): 435-52.
- Lodge, Milton and Ruth Hamill (1986), »A partisan schema for political information-processing«, *American Political Science Review*, 80(2): 505-19.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Barelson og Hazel Gaudet (1944), *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*, New York: Columbia University Press.
- Macdonald, Stuart og George Rabinowitz (1989), »A Directional theory of Issue Voting«, *American political science review*, 83: 93-121
- March, James og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: Simon and Schuster.
- Miles, Mathew og Michael Huberman (1994), *Qualitative Data Analysis*, Thousand Oaks: Sage.
- Mouffe, Chantal (2000), *The Democratic Paradox*, New York: Verso.
- Nielsen, Sigge Winther (2010), »Political brands – mapping the mind«, paper presented at APSA Conference in Washington September 1.
- Nielsen, Sigge Winther og Thomas Hogenhaven, red., (2009), *Politisk psykologi – fordi politik er personligt*, Gylling: Aarhus Universitetsforlag.
- Petrocik, John. R. (1996), »Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study«, *American Journal of Political Science*, 40(3): 825-50.
- Popkin, Samuel L. (1994), *The reasoning voter, communication and persuasion in presidential campaigns*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rahn, Wendy (1993): »The role of partisan stereotypes in information-processing about political candidates«, *American Journal of Political Science*, 37(2): 472-96.
- Sartori, Giovanni (1970), »Concept Misformation in Comparative Politics«, *The American Political Science Review*, 64(4): 1033-53.
- Sartori, Giovanni (1984), *Social science concepts, a systematic analysis*, Beverly Hills: Sage.
- Schneider, Helmut, (2004), »Branding in politics«, *Journal of Political Marketing*, 3(3): 41-67.
- Schutz, Alfred (1967), *The phenomenology of the social world*, Evanston: North Western University Press.
- Smith, Eric (2010), *The Unchanging American Voter*, Santa Cruz: University of California Press.
- Smith, Gareth (2009), »Conceptualizing and Testing Brand Personality in British Politics«, *Journal of Political Marketing*, 8(3): 209-32.
- Sniderman, Paul, Richard A. Brody og Philip E. Tetlock (1991), *Reasoning and choice, explorations in political psychology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thurstone, Lionel (1928), »Attitudes can be measured«, *American Sociological Review*, 33(4): 529-54.
- Vavreck, Lynn (2009), *The Message Matters*, New Jersey: Princeton University Press.
- Weber, Max (1949), *The Methodology of the social sciences*.

Mediernes betydning for de offentlige udgifter

Peter Bjerre Mortensen, lektor

Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

peter@ps.au.dk

Der er bred enighed blandt politologer og medieforskere om, at kommunikationen mellem borgere og politikere i dag foregår gennem medierne, og at medierne er blevet en vigtig arena for politikken. Derimod er det omdiskuteret, hvorvidt medierne også er aktører, der sætter den politiske dagsorden og påvirker de politiske beslutninger, herunder indholdet af de offentlige budgetter og fordelingen af de offentlige udgifter. Denne artikel fokuserer på sidstnævnte spørgsmål. Hovedkonklusionen er, at mediernes effekt på de offentlige udgifter af en række grunde er temmelig begrænset, og man derfor bør være varsom med at sidestille en øget medialisering af den politiske kommunikation og proces med øget medieindflydelse på de offentlige budgetter og fordelingen af de offentlige udgifter. Den konklusion bygger for det første på en gennemgang af de væsentligste teoretiske argumenter *for*, henholdsvis *imod* medieeffekter på de offentlige udgifter. For det andet på en gennemgang af en række nyere studier, der på forskellig vis har belyst spørgsmålet om mediernes indflydelse på de offentlige udgifter empirisk.

Mediernes indflydelse på størrelsen og fordelingen af de offentlige udgifter er et vigtigt spørgsmål, som ikke er helt enkelt at svare på. Vender man sig mod kommunikations- og medieforskningen samt store dele af den politologiske forskning, synes der for det første at herske enighed om, at vi lever i en medialiseret tidsalder i den forstand, at politik i høj grad foregår i medierne og på mediernes præmisser. Eksempelvis skriver Hjarvard

(2008: 121): »Politikkens form, indhold og proces påvirkes i stigende grad af mediernes logik, hvorfor selve den arena, hvori politikken udspiller sig, og de måder, der tales om politik på, er præget af mediernes mellemkomst«. Flere går også skridtet videre og argumenterer for medierne som en selvstændig og magtfuld institution, der ikke blot bestemmer, hvordan politikken foregår, men som også sætter spørgsmål på den politiske dagsorden og påvirker indholdet af de politiske beslutninger (Schudson, 2002; Schulz, 2004; Strömbäck, 2008).

Orienterer man sig omvendt mod den mere politologisk funderede forskning, der beskæftiger sig med outputtet af den politiske beslutningsproces, så som de politisk vedtagne budgetter, er det derimod bemærkelsesværdigt, hvor lidt opmærksomhed man har viet mediernes rolle og betydning. Som hovedregel er medierne slet ikke inkluderet som en forklarende faktor, og i de få nyere studier, der har medtænkt medierne, optræder disse kun som én blandt flere faktorer og typisk som en faktor, hvis effekt er betinget og begrænset af en række politisk-institutionelle betingelser (se Dearing og Rogers, 1996; Mortensen og Serritzlew, 2006; Walgrave og Van Aelst, 2006).

Denne artikel går ikke i rette med påstanden om, at den politiske form og den politiske proces har ændret sig i takt med væsentlige ændringer i medieinstitutionen. Spørgsmålet, der skal behandles, er, hvilken betydning medierne har for politikens indhold – et indhold, der ofte sætter sig spor i sammensætningen af og udviklingen i de offentlige udgifter. Hvis udgifterne til børnepasning, uddannelse og ældrepleje vokser, fortæller det noget om, hvor højt disse områder prioriteres politisk. Ligeledes afspejler stigende/faldende udgifter til politi, fængsler, domstole, m.v. ofte ændringer i den førte politik på retsområdet. Det samme gælder på en række andre politikområder, så som forsvar, miljø, kultur, sundhed og fødevarer. Som formuleret af Hofferbert og Budge (1992: 159): »Money is certainly not all there is to policy. But there is precious little policy without it.« De offentlige udgifter repræsenterer i den forstand et kondenseret udtryk for det politiske systems beslutningsoutput, den monetære refleksion af, hvad politiske beslutningstagere gør og ønsker at gøre (Danziger, 1978; Padgett, 1981; Schumpeter, 1943/1994; Wildawsky, 1964). Hvis medierne kun har en observerbar effekt på måden, man kommunikerer på, og ikke på substantielle budgetbeslutninger, er dette et væsentligt resultat, der er med til at sætte mediernes magt og indflydelse i det rette perspektiv.

Artiklens hovedkonklusion er, at mediernes effekt på de offentlige udgifter af en række grunde er temmelig begrænset, og man derfor bør være varsom med at sidestille en øget medialisering af den politiske kommunikation og proces med øget medieindflydelse på de politiske beslutninger, her målt ved de offentlige udgifter. Den konklusion bygger for det første på en gennemgang af de væsentligste teoretiske argumenter *for*, henholdsvis *imod* stærke medieeffekter på de offentlige udgifter. For det andet på en gennemgang af en række nyere studier, der på forskellig vis

har belyst spørgsmålet om mediernes indflydelse på de offentlige udgifter empirisk.

Argumenter for mediernes rolle og betydning for offentlige udgiftsbeslutninger

Flere medie- og kommunikationsforskere har i de senere år argumenteret for, at samfundet, herunder det politiske system, er blevet medialiseret (Hjarvard, 2008; Schultz, 2004; Strömbäck, 2008; Strömbäck, 2010). Hvad der kendetegner denne medialisering af politikken er omdiskuteret, men vigtige elementer er en proces, hvor medierne over tid er blevet en selvstændig nyhedsinstitution, og at både medier og politiske aktører i stigende grad domineres af en medielogik frem for en politisk logik (Strömbäck, 2008; Allern og Blach-Ørsten, 2011). Eftersom mediernes dagsorden er den centrale for vælgernes kontakt med politikken, bliver politikerne presset til at tilpasse sig mediernes logik, hvilket blandt andet afspejler sig i form af en generel oprustning af medierådgivningen i de politiske partier samt i udformningen af politikken (Hjarvard, 2008: 68-69). Det betyder eksempelvis, at: »... politics has increasingly lost its autonomy, has become dependent in its central functions on mass media, and is continuously shaped by interactions with mass media« (Strömbäck, 2010: 1). En anden formulerer det sådan, at medierne har koloniseret politikken (Meyer, 2002: 50), og fælles for de forskellige opfattelser af medialiseringen af politikken er, at det er en proces karakteriseret ved stigende medieindflydelse (se Hjarvard, 2008; Strömbäck, 2008; Strömbäck, 2010).

Styrken og rækkevidden af denne påstand er imidlertid svær at afgrænse. Det synes klart, at det indebærer en medieeffekt på den politiske kommunikation, på beslutningstagernes opfattede medieindflydelse og på tilrettelæggelsen af den politiske beslutningsproces. At det dermed også påvirker indholdet af de politiske beslutninger, synes mere eller mindre implicit antaget i litteraturen, men sjæl-

dent direkte adresseret. Samtidig hævdes det flere steder, at den påståede medieindflydelse unddrager sig almindelig kausal logik. Som formuleret af Schulz (2004: 90): »As the concept emphasizes interaction and transaction processes in a dynamic perspective, mediatization goes beyond a simple causal logic dividing the world into dependent and independent variables. Thus mediatization as a concept both transcends and includes media effects« (se også Strömbäck, 2008: 232). Det gør det svært at efterprøve påstanden om mediernes indflydelse empirisk, og er formodentlig en vigtig årsag til, at medie- og kommunikationsforskningen har udviklet sig stort set uafhængigt af de mere positivistisk funderede politologiske studier af relationen mellem medier og politik. Den resterende del af artiklen fokuserer på sidstnævnte studier, der mere direkte teoretiserer og tester medieeffekter på politiske beslutninger, men jeg vender i slutningen af artiklen tilbage til, hvilke begrænsninger det valg eventuelt giver for rækkevidden af artiklens konklusioner.

Inden for politologien har spørgsmålet om mediernes betydning for politikken hovedsageligt været studeret inden for den gren, der beskæftiger sig med begrebet dagsordensfastsættelse (se Dearing og Rogers, 1996; Walgrave og Van Aelst, 2006). I tråd med dette udgangspunkt har mange argumenteret for mediernes betydning med henvisning til Schattschneiders (1960) ideer om emnedefinition og konflikteksansion (se eksempelvis Cobb og Elders, 1983; Rogers m.fl., 1993; Spitzer, 1993; Dearing og Rogers, 1996; Baumgartner, 2001). Ifølge Schattschneider (1960: 2) er *konflikt* essensen af politik, og udfaldet af enhver konflikt afgøres af, hvem og hvor mange der involveres i konflikten.

Schattschneider selv var ikke specielt interesseret i mediernes betydning, men det afledte argument er, at medierne spiller en central rolle, når man skal forstå udfaldet af politiske beslutninger, fordi medierne regulerer kom-

munikationen mellem de politiske magthavere på den ene side og de, der måtte ønske en anderledes politik på den anden (se Cobb og Elder, 1983; Spitzer 1993: 9). Påstanden er altså ikke blot, som ofte udlagt, at medierne påvirker, hvilke emner politikerne skal forholde sig til. Det forventes også, at medieopmærksomhed kan ændre magtbalancen på det pågældende emne ved at mobilisere borgere, grupper og aktører, der ellers ikke ville have spillet en rolle i beslutningsprocessen. I forhold til de offentlige udgifter samt politikens indhold mere generelt leder det dels til en forventning om større ændringer i den førte politik på områder med stor medieopmærksomhed sammenlignet med andre områder (Baumgartner og Jones, 1993: kap. 6), dels til en påstand om, at ressourcefordelingen til områder med stor medieopmærksomhed i højere grad afspejler den bredere befolknings ønsker og forventninger, end det er tilfældet på områder med lav medieopmærksomhed (se også Jones, 1994; Soroka, 2003). Sidstnævnte påstand er begrundet i, at de politiske omkostninger ved at afvige fra majoritetens ønsker stiger med omfanget af medieopmærksomhed på det pågældende emne.

Når det gælder den førte politik, det politiske output, er der imidlertid flere argumenter, der trækker i retning af svage medieeffekter. Det første argument er for så vidt i tråd med dagsordenslitteraturen, idet det blot understreger, at mediedagsordenen er begrænset, og at meget politik ikke er særlig godt nyhedsstof (Kingdon, 1995). Det lovforberedende arbejde er ofte teknisk og komplekst, store reformer med betydelige konsekvenser for fordelingen af ressourcer i samfundet er som hovedregel skruet sådan sammen, at relationen mellem indhold og effekter er svær at gennemskue, og hovedbrikkerne i årets finanslov er lagt fast længe før, medierne kommer ind i finanslovsprocessen. Dertil kommer brugen af »budgetpynt«, der kan medvirke til at skjule upopulære budgetkonsekvenser for den

bredere offentlighed (Christiansen, 2008; Meyers, 1994).

For det andet er effekten af de sager, som medierne fokuserer på, ofte begrænset af den forskellige arbejdsrytme, som trods medialiseringen af den politiske arena stadig adskiller journalister fra politikere. Lovgivning og budgetlægning er som hovedregel langsomme processer, hvorimod mediedækningen har en mere flygtig karakter (se også Downs, 1972). Selv voldsomme mediestorme varer som regel ikke længere end tre uger (Vasterman, 2005; Elmelund-Præstekær og Wien, 2007), hvilket betyder, at mediernes opmærksomhed ofte er væk igen, før man når at afholde et møde om sagen i Folketinget.

For det tredje er der en lang række andre faktorer end medierne, der øver indflydelse på de offentlige udgifter. At den bedste forudsigtelse af næste års budget er dette års budget har karakter af en lovmæssighed (Wildawsky, 1964; Serritzlew, 2003), der sætter klare grænser for, hvor stor en del af budgettet, der reelt kan påvirkes fra år til år. Dertil kommer eksempelvis demografiske ændringer i befolkningssammensætningen, der mere eller mindre direkte påvirker udgifterne til blandt andet pensioner, børnepasning, skolegang, mv. (Mouritzen, 1991; Pallesen, 2008). Partierne ideologiske præferencer, de politiske institutioner, den økonomiske situation samt udviklingen i de offentlige indtægter er andre faktorer, der på forskellig vis enten kan betinge eller begrænse mediernes indflydelse (se Mortensen og Serritzlew, 2006).

Endelig har de politiske beslutningstagere ofte en række muligheder for at reducere de politiske omkostninger ved en given, upopulær udgiftspolitisk beslutning, selv hvis medierne i tide skulle kaste sig over emnet. Én mulighed er at indgå brede forlig, hvorved risikoen for, at vælgerne efterfølgende straffer medieeksponerede og upopulære beslutninger, reduceres, idet det er svært (umuligt) for

vælgerne at identificere, hvem der har ansvaret for beslutningen (se Zohlhöfer, 2007). En anden mulighed er at time indgrebet sådan, at der er lang tid til næste valg, og derfor gode muligheder for at kompensere vælgerne for eventuelle tab (Nordhaus, 1975). En tredje mulighed er at så tvivl om ansvaret for beslutningerne ved enten at give tidligere magthavere skylden, eller som det ofte er tilfældet, når kommunerne skal vedtage upopulære besparelser, sende ansvaret videre til staten og regeringen (se Mortensen, 2010a). Disse og mange andre redskaber til reduktion af de politiske omkostninger ved en given beslutning er velbeskrevet i den efterhånden temmelig omfattende litteratur om »blame-avoidancestrategier« (se Weaver, 1986; McGraw, 1991; Pierson, 1994; Hood, 2002; Vis og Kersbergen, 2007), men fraværende i litteraturen om store medieeffekter (jf. Newton, 2006).

Som konkluderet i magtudredningens hovedrapport fra 2003, er det et faktum, at medierne som selvstændig samfundsinstitution i dag udgør det primære forbindelsesled mellem den politiske ledelse og befolkningen. Politik foregår i meget høj grad i medierne, i sin form tilpasset mediestrukturen og nyhedskriterierne (Togeby m.fl., 2003). Derimod er det langt fra givet, hvor stor betydning denne medialisering af politikken har for det politiske indhold og de offentlige udgifter. Og hvis ikke medialisering implicerer, at medierne får afgørende indflydelse på indholdet af politikken og dermed fordelingen af de offentlige udgifter, fremstår mediernes betydning i politik væsentlig mindre central, uanset mediernes betydning for de former, hvorunder politik foregår i dag (se også Green-Pedersen og Stubager, 2010b: 327). Dette afsnit har redegjort for nogle af de centrale argumenter for, henholdsvis *imod* stærke medieeffekter på de offentlige udgifter. I det følgende afsnit diskuteres en række studier, der på forskellig vis belyser spørgsmålet empirisk.

Empiriske studier af mediernes betydning for de offentlige udgifter

Sammenlignet med antal studier af relationen mellem mediernes og borgernes dagsorden er antallet af undersøgelser af relationen mellem mediedagsordenen og den politiske dagsorden temmelig begrænset. Det gælder ikke mindst, hvis vi indskrænker den politiske dagsorden til at omhandle egentlige politiske beslutninger, så som udgiftsbeslutninger (jf. Dearing og Rogers, 1996; Walgrave og Van Aelst, 2006). Hvor det i førende budgettidskrifter som *Public Budgeting and Finance* samt *Financial Accountability and Finance* er nærmest umuligt at finde artikler, der omhandler mediernes rolle i budgetlægningen, er det tilsvarende svært at finde artikler, der medtænker mediernes betydning for de offentlige udgifter i førende kommunikations- og medietidskrifter som *Journal of Communication*, *Communication Research* og *Political Communication*. Et så forskelligt fokus siger i sig selv ikke noget om mediernes betydning for de offentlige udgifter, men det giver et hint om, at mediernes effekt på de offentlige udgifter langt fra er åbenlys og entydig. Mere direkte bevisførelse finder vi i en række danske studier, der på forskellig vis har undersøgt spørgsmålet.

Et af de svære spørgsmål, når man empirisk skal undersøge mediernes effekt på de offentlige udgifter, er, hvordan udgifterne ville have set ud uden mediernes tilstedeværelse? En anden udfordring er, hvordan man kontrollerer for det forhold, at en eventuel sammenhæng mellem mediernes dækning og budgettets indhold kan skyldes, at budgettet påvirker mediernes dækning og ikke omvendt. Et dansk studie af mediedækning og kommunale udgifter kommer imidlertid et stykke af vejen i håndteringen af disse metodiske udfordringer (Mortensen og Serritzlew, 2006). Især før kommunesammenlægningerne i 2007 var der stor variation på tværs af kommunerne i omfanget af den lokale mediedækning. Hvor nogle kommuner slet ikke var

dækket af lokale eller regionale dagblade, var andre kommuner genstand for flere hundrede siders lokal og regional avisdækning om ugen. Ved at kode det gennemsnitlige omfang af lokal avisdækning i 191 udvalgte kommuner fra 1990 til 2002, er det derfor muligt at få en tilnærmet sammenligning af politiske enheder med stor mediedækning og politiske enheder med lille eller ingen mediedækning. Dertil kommer, at endogenitetsproblemet (det, at budgetter også kan påvirke mediernes dækning) reduceres ved kun at kode omfanget af gennemsnitlig mediedækning i hver kommune, som højst sandsynligt er en funktion af andre forhold end byrådets aktuelle budgetforslag (ibid.: 240).

Som mål for de offentlige udgifter anvendes årlige ændringer i kommunens budgetterede udgifter til veje, folkeskolen, biblioteker og daginstitutioner i perioden 1991 til 2003. I tråd med den politologiske dagsordenslitteratur (se ovenfor) er den teoretiske forventning dels, at udgifterne vil være mere volatile og omskiftelige i kommuner med intensiv mediedækning, dels at den gennemsnitlige udgiftsvækst på i hvert fald populære områder som folkeskolen og daginstitutionsområdet vil være højest i kommuner med intensiv mediedækning. Både med og uden kontrol for en række politiske, institutionelle og økonomiske kommunespecifikke forhold er undersøgelsens konklusion entydig. Udover en svag effekt på den gennemsnitlige vækst i folkeskoleudgifterne er der ingen observerbare effekter af mediedækningens omfang på de kommunale budgetbeslutninger (ibid.). Det gælder også, når man kontrollerer for, hvorvidt der er konkurrence mellem to eller flere lokale mediers dækning af den pågældende kommune, hvilket ellers kunne forventes at gøre mediernes dækning af den pågældende kommune mere kritisk og aggressiv (se Lund, 2002: 143).

Denne budgetanalyse var suppleret med en spørgeskemaundersøgelse til kommunalpoli-

tikerne fra de pågældende kommuner, hvori de blev spurgt til deres »oplevede mediepres« (se Serritzlew og Mortensen, 2007). Det interessante er, at omfanget af lokal mediedækning af kommunen klart påvirker politikernes opfattelse af, hvor meget information medierne tilvejebringer, hvor kritiske de er, samt hvor stor indflydelse de har. Men i lyset af mediedækningens svage effekter på de kommunale budgetter tjener disse svar først og fremmest som en påmindelse om, ikke at slutte fra oplevet mediebetydning til faktisk betydning for selve outputtet af den politiske beslutningsproces. Det er værd at hæfte sig ved i lyset af de mange studier, der måler medieindflydelse ved at spørge politikere og journalister om mediernes magt og indflydelse (se eks. Damgaard, 2003; Lund, 2002; Strömbäck, 2010).

Et andet relevant studie af mediernes betydning er Elmelund-Præstekær og Wiens (2007) undersøgelse af mediestorme på ældreområdet. Mediestorme er blandt andet interessante derved, at de er kendetegnet ved mange mediers intensive dækning af den samme sag på samme tidspunkt. Det øger alt andet lige sandsynligheden for politiske effekter sammenlignet med rutinejournalistikken. Konkret identificerer Elmelund-Præstekær og Wien fem mediestorme på ældreområdet i perioden 2000 til 2005, hvorefter de undersøger mediestormenes årsag, forløb og politiske effekter. Det er i denne sammenhæng de politiske effekter, der er interessante. På tværs af de fem mediestorme er Elmelund-Præstekær og Wiens (2007: 181) konklusion:

»På trods af, at medierne satte en klar dagsorden, som de fik politikerne til at forholde sig til, havde medierne ingen umiddelbar magt over ældrepolitikken i forbindelse med mediestormene«.

En vigtig årsag er tilsyneladende, at stormene nok identificerede problemer i den offentlige service, men de bragte ikke nødvendig-

vis løsninger med sig (ibid.: 182). Snarere synes det som om, at mediestormene i tråd med Kingdons (1995) argument om *løsninger, der søger problemer*, først og fremmest fungerer som anledninger for politikerne til at præsentere velforberedte planer eller fremføre allerede velkendte politiske holdninger. Kun i ét tilfælde kan der iagttages en mere direkte effekt på det kommunale budget. Det er i sagen om svigt i den kommunale ældrepleje i København, der raser i efteråret 2001 samtidig med forhandlingerne om det kommende års budget for Københavns Kommune. Undervejs i mediestormen bliver det besluttet at bevillige området yderligere 81 mio. kr. på næste års budget. Hvorvidt det er meget eller lidt i forhold til et samlet budget på 26 mia. kr., kan imidlertid diskuteres, og sagen viser først og fremmest, at hvis mediestormen raser samtidig med de afsluttende budgetforhandlinger, kan den få mere eller mindre direkte budgeteffekter. Ud fra dette studie kan man naturligvis ikke udelukke indirekte eller mere langsigtede effekter, men fraværet af observerbare effekter giver under alle omstændigheder indtryk af, at selv intensive mediestormes betydning for de offentlige udgifter er begrænset sammenlignet med en række andre politisk, institutionelle og økonomiske faktorer.

Mediernes rolle var også genstand for en vis interesse i forbindelse med Magtudredningen. I tråd med den generelle karakteristik af litteraturen var de studier under Magtudredningen, der mest direkte omhandlede mediernes rolle, ikke optaget af mediernes betydning for de politiske beslutninger, og da slet ikke af en mulig effekt på fordelingen af de offentlige udgifter (Lauersen, 2001; Madsen, 2000). En delvis undtagelse er Anker Brink Lunds (2002) bog *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Politisk indflydelse er dog i denne bog en mere diffus størrelse end indflydelse på de offentlige udgifter, og det kan derfor være svært at udlede egentlige implikationer for

det spørgsmål. Lunds (2002) intensive analyse af en nyhedsuge i Danmark viser dog, at det kun er en brøkdel af de udspil og hændelser, som »... har betydning for den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for et samfund«, der dækkes (ibid.: 188). Dertil kommer, at også Lund først og fremmest ser medierne som en institution, der kan være med til at sætte opmærksomhed på nogle problemer frem for andre uden at øve egentlig indflydelse på, hvilke politiske løsninger, der ender med at blive foretrukket.

Mere direkte svar på spørgsmålet om mediernes betydning for politikens indhold leveres til gengæld i de bøger i Magtudredningen, der analyserer de politiske beslutninger. Det gælder især Albrekt Larsen og Goul Andersens (2004) bog *Magten på Borgen – En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Bogens empiriske genstandsfelt er procesanalyser af pensionsreformer, skattereformer, arbejdsmarkedsreformer og efterlønsreformer. Fælles for disse er, at der er tale om relativt store reformer med betydelige – og i offentligheden ofte upopulære – konsekvenser for fordelingen af de offentlige udgifter og indtægter. Fælles for reformerne er ligeledes, ifølge forfatterne, at medierne ikke sætter dagsordenen:

»Det var ikke medierne, der satte pensionsspørgsmålet på dagsordenen. Det var ikke medierne, der satte skattereformerne i 1985, 1993, og 1998 på dagsordenen. Det var heller ikke medierne, der – måske med delvis undtagelse af stramningerne i 1995 – satte arbejdsmarkedspolitikken på dagsordenen« (ibid.: 267).

Dertil kommer, at medierne i disse sager generelt har været endog meget sene til at opdage, at der var noget i gære. Rekorden tog efterlønsforliget i 1998, hvor der blev indgået forlig blot en time efter, at medierne kunne berette, at efterlønnen var på dagsordenen (ibid.: 268). Mobiliseringen med nye kanaler som TV2 News i spidsen vil måske delvist ændre ved dette billede, men det er stadig

indtrykket, at de senere års mange store reformer under VK-regeringen hverken var dagsordenssat, modnet, forhindret eller båret frem af medierne. Albrekt Larsen og Goul Andersens (2004: 268) konklusion om staten (i bred forstand) som den stærke aktør bag de store reformer, synes derfor stadig at gælde. I skrivende stund (januar 2011) har spørgsmålet om efterlønsreform atter indtaget en fremtrædende position på den politiske dagsorden. Det er sket, fordi den siddende statsminister i sin nytårstale 1. januar 2011 argumenterede for en omfattende reform af efterlønsordningen. Timingen og præsentationen er efter alt at dømme sket i respekt for medierne logik og funktionsmåde, men forslaget er ikke placeret højt på dagsordenen af medierne. Tværtimod er udspillet tilsyneladende modnet og udviklet over flere måneder, uden medierne fik kendskab til det (Jyllandsposten 09.01.2011).

Mediernes rolle har også været diskuteret i relation til den nok mest omfattende administrative og politiske reform i Danmark i mange år, Strukturreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007. En reform, der nedlagde amterne og indebar massive ændringer i fordelingen af den offentlige sektors opgaver på staten, regionerne og kommunerne, samt introducerede nye finansieringsprincipper i den offentlige sektor. I en af de første analyser af reformen udpeges Berlingske Tidende sammen med Rikke Hvilshøj til at være de vigtigste policy-entreprenører i den tidlige fase af reformprocessen (Bundgaard og Vrangbæk, 2007). Christiansen og Klitgaard (2008: 71-74) giver imidlertid en mere grundig belysning af spørgsmålet og kommer frem til, at: »... strukturreformen som politisk emne ikke er resultatet af en mediedrevet dagsorden. Dertil er der alt for få artikler frem mod juli 2002, hvor vi jo så, at Dansk Industri godt og grundigt var i færd med at gøde den kommunale jord« (ibid.: 73). Berlingske Tidende spillede tilsyneladende en rolle i forhold til at afdække partiernes holdning til en

reform og i forhold til at politisere emnet i sommeren 2002, men ikke som egentlig igangsætter af processen (ibid.).

På den ene side kan det hævdes, at hemmelighedskræmmeriet i tilrettelæggelsen af disse reformer, samt den omhyggelighed hvorved udspillene forberedes og præsenteres for offentligheden, netop viser, hvordan moderne politikeres frygt for mediernes præger den politiske beslutningsproces. På den anden side må det konkluderes, at hvis vi fokuserer på de faktiske beslutninger, herunder muligheden for at gennemføre store reformer med betydelige omfordelende konsekvenser, er det langt sværere at få øje på mediernes magt og indflydelse. Kan ske politikerne skal tilrettelægge processen på en anden måde end tidligere, men der er ikke noget, der tyder på, at de i mindre grad i dag kan træffe umiddelbart upopulære beslutninger og samtidig slippe af sted med det.

I denne tid er det betydelige statslige og ikke mindst kommunale besparelser, der er på den politiske dagsorden. Sådanne besparelser er som hovedregel upopulære i den brede befolkning og samtidig godt mediestof, når det involverer let identificerbare serviceområder som ældrepleje, børnenepasning og folkeskoler. Lokale og regionale aviser flyder i disse situationer nærmest over med kritiske indlæg fra berørte borgere samt journalistisk vinklede historier om negative konsekvenser af de foreslåede besparelser. Ingen tvivl om, at de fleste kommunalpolitikere kvier sig ved disse besparelser og helst havde været dem foruden. Måske dels på grund af politisk overbevisning, men også på grund af den negative medieomtale og den heraf følgende risiko for at blive straffet af vælgerne ved efterfølgende valg.

Faktum er imidlertid, at mange kommuner – især dem, der har størst behov for at spare – rent faktisk, og på trods af intensiv mediedækning, beslutter og gennemfører besparel-

ser i betydeligt omfang. Det tyder altså på, at der i sådanne situationer er stærkere kræfter på spil end mediernes kritiske dækning og borgernes utilfredshed. Kræfter, der presser politikerne til at træffe umiddelbart upopulære beslutninger. Men beslutningsprocesserne giver også mange eksempler på, hvilke redskaber politikerne i den situation kan bruge til at modvirke mediernes pres og undslippe borgernes efterfølgende sanktioner. En god illustration af det er besparelserne på godt 400 millioner kroner i Århus Kommune vedtaget i efteråret 2006. Besparelser, der først og fremmest ramte vuggestuer og børnehaver, ældreplejen og kulturområdet, og besparelser, der i det store og hele blev fastholdt på trods af strejker og protester, ca. 2000 indsigelser og kommentarer fra borgerne i kommunen samt massiv kritisk mediedækning i de store lokale aviser.

Med forbehold for at slutte fra årsag til effekt kan det endvidere konstateres, at den socialdemokratiske borgmester og de ledende partier i Århus byråd var i stand til at bevare og konsolidere deres position i byrådet ved det efterfølgende kommunalvalg i 2009. Det kan der være mange årsager til, men en væsentlig del af forklaringen skal formodentlig findes i politisk-institutionelle faktorer snarere end i mediernes dækning. For det første stemte 28 ud af byrådets 31 medlemmer for sparebudgettet i 2006, hvilket betød, at det politiske ansvar blev bredt ud til stort set alle partierne i byrådet. Derved reduceredes risikoen for, at de århusianske vælgere ved det efterfølgende valg kunne straffe politikerne for de mediekseponerede og upopulære besparelser. For det andet lykkedes det at dele ansvaret nogenlunde ligeligt med den borgerlige regering. Således viste en Gallup-måling i efteråret 2006, at andelen af borgere, der gav daværende Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen hovedansvaret for besparelserne i Århus, fuldt ud matchede andelen af borgere, der mente, at Århus-borgmester Nikolaj Wammen havde hovedansva-

ret. Igen et aspekt, der alt andet lige reducerer de kommunale politiske omkostninger ved de besparelser, som kommunerne gennemfører i disse år. For det tredje var det en socialdemokratisk borgmester, der stod i spidsen for besparelserne, hvilket formodentlig styrkede vælgerne opfattelse af, at besparelserne var nødvendige, idet Socialdemokraterne med større troværdighed end de borgerlige traditionelt har kunnet hævde, at de står som vogtere af velfærdsstaten (se Green-Pedersen, 2002; Zohlföher, 2007). For det fjerde var der i 2006 lang tid til næste kommunalvalg. På grundlag af litteraturen om valgcykler og vælgerne relativt kortsigtede hukommelse, når det gælder politiske beslutninger og begivenheder (Nannestad og Paldam, 1994; Nordhaus, 1975; Tufte, 1978), var der derfor stor sandsynlighed for, at besparelserne i 2006 ikke ville veje så tungt hos vælgerne ved det efterfølgende kommunalvalg tre år senere. Endelig blev besparelserne i Århus Kommune i 2006 fulgt op af en række organisatoriske ændringer samt udliciteringstiltag, hvilket medvirkede til at sløre besparelsernes egentlige effekter på den kommunale service.

Disse politiske krumspring, der er varianter over såkaldte »blame avoidance-strategier«, kan ses som udtryk for, at også kommunalpolitikere bekymrer sig om mediernes og ultimativt vælgerne reaktioner. Weaver (1986), der leverede den første sammenhængende beskrivelse af disse »blame-avoidancestrategier« fremhævede netop et stigende mediepres som en vigtig drivkraft bag politikernes brug af strategierne. Weavers pointe var imidlertid, at de politiske redskaber til at imødegå mediernes pres kan være temmelig stærke. Eksemplet fra Århus skal ikke tjene som argument for, at intensivt pres fra borgere og medier aldrig fører til, at upopulære besparelser tages af bordet. Argumentet er, at vil man forstå mediernes betydning for de offentlige udgifter, må man udover at inddrage mere eller mindre objektive indikatorer på

behovet for besparelser/udgifter medtænke en række politisk-institutionelle faktorer, der ofte betinger og til tider modvirker mediernes indflydelse. Det er ikke tilstrækkeligt blot at se på udviklingen i medieinstitutionen og den politiske kommunikation.

Mediernes begrænsede indflydelse på de offentlige udgifter

At politik i dag i høj grad foregår i medierne synes uomtvisteligt. Det betyder imidlertid ikke, at medierne er en magtfuld aktør, når det gælder væsentlige politiske beslutninger, herunder størrelsen og fordelingen af de offentlige udgifter. Det forbehold er værd at have in mente i den fortløbende diskussion af »det medievredne samfund«, »medierne som den fjerde statsmagt« og »den medialiserede tidsalder«. Og det er faktisk ikke noget uvæsentligt forbehold, hvilket man ellers kan få indtryk af i visse fremstillinger af medie-politik relationen (se eks. Walgrave og Van Aelst, 2006). Budgettet er et kondenseret udtryk for det politiske systems beslutningsoutput, den monetære refleksion af, hvad politiske beslutningstagere gør og ønsker at gøre (Danziger, 1978; Padgett, 1981; Schumpeter, 1943/1994; Wildawsky, 1964). Hvis medierne kun har en observerbar effekt på politiske processer og symbolhandlinger og ikke på substantielle budgetbeslutninger, er dette et væsentligt resultat, der er med til at sætte mediernes magt og indflydelse i det rette perspektiv.

Den skeptiske konklusion i forhold til mediernes indflydelse betyder ikke, at velbeskrevne fænomener som begrænset politisk opmærksomhed og dagsordensfastsættelse er uden betydning for de offentlige udgifter. Tværtimod kan de, som påvist i adskillige studier, have stor betydning (Baumgartner og Jones, 1993; Jones m.fl., 2009; Mortensen, 2009; Mortensen, 2010b). Dermed også sagt, at medierne indirekte og i det længere perspektiv kan øve indflydelse på de offentlige udgifter via en effekt på den politiske dagsorden. Imidlertid tyder en del nyere forsk-

ning i dagsordensfastsættelse på, at også mediernes effekt på den politiske dagsorden er mere begrænset end tidligere antaget, og i høj grad styret af en politisk konkurrencelogik snarere end en medielogik (se Green-Pedersen og Stubager, 2010a; Green-Pedersen og Stubager 2010b). Det kommer først og fremmest til udtryk derved, at hvis medierne fokuserer på emner, som ikke passer ind i partiernes indbyrdes konkurrence om magten, så genererer medieopmærksomhed ikke politisk opmærksomhed. Og hvis de dominerende partier ikke har interesse i en konflikt om det pågældende emne, er det særdeles svært/umuligt for medierne at holde gryden i kog (ibid.). Samlet set synes der derfor et stykke vej, før vi kan tale om de medialiserede budgetter, når det, vi foreløbig kan konkludere, er, at medierne har en i bedste fald betinget effekt på den politiske dagsorden, som så i anden omgang har en betinget effekt på fordelingen af de offentlige udgifter.

Denne artikel har lagt vægt på de argumenter og påstande, der lader sig efterprøve ved systematisk, empirisk analyse og dermed også vægt på de empiriske studier, der mest direkte har undersøgt mediernes indflydelse på politiske beslutninger med udgiftsrelaterede konsekvenser. Det har omvendt haft den konsekvens, at nogle medieforskeres forståelse af medialisering som en grundlæggende proces, der ikke lader sig beskrive og studere ud fra almindelig kausallogik, der tilsiger en opdeling i afhængige og uafhængige variable, ikke har kunnet efterprøves empirisk i denne artikel.

Litteratur

- Allern, S. og M. Blach-Ørsten (2011), »The News Media as a Political Institution«, *Journalism Studies*, 12(1): 92-105.
- Baumgartner, F.R. og Jones, B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. (2001), »Political Agendas«, i Smelser, N.J. og Baltes, P.B., red., *International*

Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science. New York: Elsevier Science/Oxford: Pergamon Press.

- Bundgaard, U. og K. Vrangbæk (2007), »Reform by Coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark«, *Scandinavian Political Studies*, 30(4): 491-520.
- Christiansen, P.M. (2008), »De politiske budgetter«, i *Budgetlægning og offentlige udgifter*. Århus: Systime Academic, 9-36.
- Christiansen, P.M. (2008), *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Cobb, R.W. og C.D. Elder (1983), *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Damgaard, Erik (2003), *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Gylling: Aarhus Universitetsforlag.
- Danziger, J.N. (1978), *Making Budgets*. London: Sage.
- Dearing, J.W. og Rogers, E.M. (1996), *Agenda-setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Downs, A. (1972), »Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle«, *Public Interest* 28, 38-50.
- Elmelund-Præstekær, Christian og Charlotte Wien (2007), *Mediestormens magt. Om mediestorme på ældreområdet og deres indflydelse på ældrepolitikken*. Gylling: Syddansk Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002), *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer og Rune Stubager (2010a), »The Political Conditionality of Mass Media Influence. When Do Parties Follow Mass Media Attention«, *British Journal of Political Science* 40(3): 663-677.
- Green-Pedersen, Christoffer og Rune Stubager (2010b), »Medierne og den politiske dagsorden: En tango med fører«, *Politica*, 42(3): 326-44.
- Hjarvard, Stig (2008), *En verden af medier. Medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*. Gylling: Samfundslitteratur.
- Hofferbert, Richard I. og Ian Budge (1992), »The Party Mandate and the Westminster Model – Election Programs and Government Spending in Britain, 1948-85«, *British Journal of Political Science* 22(2): 151-182.

- Hood, Christopher (2002), »The Risk Game and the Blame Game«, *Government and Opposition*, 37: 15-38.
- Jones, Bryan D. (1994), *Reconceiving Decision Making in Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B., Baumgartner, F., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., Francois, A., Green-Pedersen, C., John, P., Koski, C., Mortensen, P.B., Robinson, S., Varone, F., Walgrave, S. (2009), »A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis«, *American Journal of Political Science*, 53(4): 855-73.
- Jyllandsposten (09.01.2011), »Da Løkke gjorde op med efterlønnen«, 2. sektion side 2-5.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Larsen, C.A. og Andersen, J.G. (2004), *Magten på borgen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lauersen, S. (2001), *Vold på dagsordenen – medierne og den politiske proces*. Aarhus: Magtudredningen.
- Lund, A.B. (2002), *Den redigerende magt*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Madsen, J.G. (2000), *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Aarhus: Magtudredningen.
- McGraw, Kathleen M. (1991), Managing blame: An experimental test of the effects of political accounts. *American Political Science Review*, 85: 1133-58
- Meyer, Thomas (2002), *Media Democracy: how the media colonize politics*. Cambridge: Polity.
- Meyers, Roy T. (1994), *Strategic Budgeting*. University of Michigan Press.
- Mortensen, P.B. (2009), »Political Attention and Public Spending in the United States«, *Policy Studies Journal*, 37(3): 435-55.
- Mortensen, Peter B. (2010a), »The Use of Blame Transfer Strategies in Multilevel Governance«, *upublikeret arbejdspapir*.
- Mortensen, P.B. (2010b), »Political Attention and Public Policy. A Study of How Agenda Setting Matters«, *Scandinavian Political Studies*, 33(4): 356-80.
- Mortensen, Peter Bjerre og Søren Serritzlew (2006), »Newspapers and Budgeting: The Effects of Media Coverage on Local Expenditure Decisions«, *Scandinavian Political Studies*, 29(3): 236-60.
- Mouritzen, P.E. (1991), *Den Politiske Cyklus*. Aarhus: Politica.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam (1994), »The VP-Function – a Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions After 25 Years«, *Public Choice* 79: 213-45.
- Newton, Kenneth (2006), »May the weak force be with you: The power of the mass media in modern politics«, *European Journal of Political Research*, 45: 209-34.
- Nordhaus, W.D. (1975), »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies* 42, 169-90.
- Padgett, J.F. (1981), »Hierarchy and Ecological Control in Federal Budgetary Decision Making«, *American Journal of Sociology* 87: 75-128.
- Pallesen, T. (2008), »Hvad siger teorierne?«, i Christiansen, P.M., red., *Budgetlægning og offentlige udgifter*. Århus: Systime Academic, 37-55.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rogers, E.M., Dearing, J.W. og Bregman, D. (1993), »The Anatomy of Agenda-setting Research«, *Journal of Communication* 43, 68-84.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semi-sovereign People*. New York: Holt, Rinehart og Winston.
- Schudson, M. (2002), »The News Media as Political Institution«, *Annual Review of Political Science*, 5: 249-69.
- Schulz, Winfried (2004), »Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept«, *European Journal of Communication*, 19(1): 87-101.
- Schumpeter, Joseph A. (1943/1994), *Capitalism, Socialism & Democracy*. London: Routledge.
- Serritzlew, S. (2003), »Inkrementalisme og normer i budgetlægningen«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 84, 308-35.
- Serritzlew, S. og Mortensen, P.B. (2007), »Medierne set fra rådhuset«, i Buch, R., Elklit, J. red., *Nye kommunalvalg?*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, pp. 191-204.
- Soroka, Stuart (2003), »Media, Public Opinion, and Foreign Policy«, *The International Journal of Press/Politics*, 8(1): 27-48.
- Spitzer, R.J. (1993), »Introduction: Defining the Media-Policy Link«, in *Media and Public Policy*. Westport, CT: Praeger.
- 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. (2010), »Mediatization and Perceptions of the Media's Political Influence«, *Journalism Studies*, 1-17 (early view article).
- Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Gylling: Aarhus Universitetsforlag.
- Tufte, Edward R. (1978), *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Vasterman, Peter L.M. (2005), »Media-Hype: Self-Reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems«, *European Journal of Communication*, 20(4): 508-30.
- Vis, Barbara og Kees Van Kersbergen (2007), »Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms?«, *Journal of Theoretical Politics*, 19(2): 153-72.
- Walgrave, Stefaan og Peter Van Aelst (2006), »The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory«, *Journal of Communication*, 56: 88-109.
- Weaver, Kent R. (1986), »The Politics of Blame Avoidance«, *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-98.
- Wildavsky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little, Brown.
- Zohlnhöfer, Reimut (2007), »The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: The Impact of Blame Avoidance Opportunities«, *West European Politics*, 30(5): 1120-38.

Offentlig mediestøtte fra postprivilegier til licensforlig

**Anker Brink Lund, professor,
Copenhagen Business School**

**Kasper Lindskow, erhvervs-ph.d.-stipendiat,
Copenhagen Business School**

Dansk mediepolitik kan inddeles i tre perioder, der hver især er karakteriseret af særegne kombinationer af magtmidler og legitimationsformer. Den første periode kalder vi *regeringsautoriseret ensidighed* (ca. 1723-1894), den næste *partiautoriseret flersidighed* (ca. 1894-1940) og den sidste *folketingsautoriseret alsidighed* (ca. 1945-2010). De centrale virkemidler i den statslige regulering har været forskellige former for offentlig mediestøtte. Regeringen har i skiftende alliancer med udvalgte dele af den parlamentariske opposition foretrukket »gulerod«, f.eks. post-privilegier, skattebegunstigelser og licens-finansiering, frem for statslig censur med henblik på at få medierne til at agere anderledes, end de ville have gjort på rene markedsvilkår. På den måde påvirker den offentlige mediestøtte ikke bare den journalistiske nyhedsformidling, men også legitimeringsgrundlaget under det repræsentative demokrati, fordi nyhedsmedierne spiller en væsentlig rolle som stedfortrædende borgerlig offentlighed.

At nyhedsmedierne har indflydelse på de politiske processer er velbelyst i politologisk forskning. Den danske magt- og demokratiudredningen konkluderede således »Medierne spiller i dag en større rolle som forbindelsesled mellem befolkningen og den politiske ledelse, end de gjorde tidligere. Medierne har betydelig indflydelse på både befolkningens dagsorden, befolkningens holdninger, den politiske kommunikation og de politiske beslutninger. Men deres magt kan også overdri-

ves. Ofte udgør de blot en arena for andre aktører. Det vigtigste er formodentlig mediestrukturen og de generelle nyhedskriterier. Der synes således at ske en medialisering af politikken, som indebærer, at politikere og organisationer indretter sig efter først og fremmest de elektroniske nyhedsmediers adgangs- og formkrav« (Togeby m.fl., 2003: 212). Men hvad med indflydelsen den anden vej? Hvordan påvirker de politiske aktører mediernes måde at fungere på? Her mangler vi i høj grad systematisk forskning.

I denne artikel vil vi yde et beskedent bidrag i den henseende ved skitse-mæssigt at præsentere de tiltag, som den udøvende og lovgivende magt har taget initiativ til i relation til den publicistiske mediemagt siden enevælden og frem til det seneste licensforlig i 2010. Det sker med udgangspunkt i en offentlighedsteoretisk referenceramme ad modus Habermas (1962), der placerer magtudøvelsen i krydsfeltet mellem stat, marked og civilsamfund (Lund, 1997, 2002). I henhold til grundlovens § 77 kan censur »ingen-sinde på ny indføres« i Danmark. Men yttingsfriheden er ikke ubegrænset. Den kan prøves ved domstolene og må i visse tilfælde vige eller begrænses af hensynet til statens sikkerhed, privatlivets fred og injuri-lovgivningen. Heller ikke offentlighed i forvaltning-

gen er grænseløs. Desuden dukker begreber som »spin« og »selvcenur« jævnlgt op i den aktuelle mediedebat, selv om både medier og andre dele af det politiske system fastholder principper om »armslængde« og »uafhængighed« i relationerne mellem stat og nyhedsformidling (Mortensen, 1975; Nissen, 2007).

Vi har ikke haft plads til at inddrage alle sider af denne magtudøvelse og har derfor valgt at sætte fokus på de aspekter ved mediepolitikken, der har karakter af offentlig mediestøtte i form af direkte og indirekte subsidier, momsfrigtagelse og sanktionering af licensopkrævning. Den principielle udfordring, der underkastes kritisk belysning, er statens evne til ad denne vej at opnå de erklærede formål: At fremme demokratisk samfundsdebat og kulturformidling. Vi afgrænser desuden genstandsfeltet til tiltag, der er behandlet i lovgivningsprocessen. Uformaliseret pressestøtte via de politiske partier og den administrative udmøntning af beslutninger gennem embedsværket inddrages kun sporadisk. Vi redegør heller ikke systematisk for de mange interaktioner, gennem hvilke politiske beslutningstagere med større eller mindre held påvirker mediernes hverdagspraksis, f.eks. ved at tilbyde individuelle privilegier, formulere trusler og udøve manipulation i relation til udvalgte redaktioner og journalister.

Offentlighedsteoretisk referenceramme

Den historiske grovskitse indledes med indførelsen af kongelige begunstigelser af udvalgte, periodiske tidsskrifter i 1723 og slutter ved indgåelsen af det seneste licensforlig den 26. maj 2010. Den valgte tilgang til mediepolitisk virksomhed har som præmis, at det politiske system i den analyserede periode i vekslende grad giver lige og frie borgere mulighed for at samles som debatterende publikum i det offentlige rum. Ideelt set afskærmes sådanne *borgerlige offentligheder* fra vilkårlig magtudøvelse gennem konstitutionelle garantier og ved, at den autoritative

fordeling af værdier med gyldighed for samfundet henlægges til parlamentarisk legitimerede procedurer. Personlig og erhvervsmæssig magtudøvelse henvises til privatlivet (u)fred (Habermas, 1961; Lund og Horst, 1999). Af denne præmis følger, at statens magtudøvelse i relation til medierne ikke sker i isolation, men i interaktion med udviklingen i marked og civilsamfund. I den offentlighedsteoretiske tradition differentieres udøvelse af indflydelse i social magt og kommunikativ handlen (Habermas, 1992).

Den sociale magt opstår på baggrund af ressourcer og interesser i civilsamfundet og udtrykkes ved aktørers evne til strategisk og instrumentelt at gennemtvinge målsætninger under modstand. Den teoretiske inspiration udgår fra det klassiske, relationelle magtbegreb (Weber, 1947), der sat på formel kan udtrykkes som A (magtsubjektet) har indflydelse på B (magtobjektet) i det omfang, at B gør noget, som magtobjektet ellers ikke ville have gjort (Dahl, 1996).

Den kommunikative handlen har teoretisk set en helt anden karakter. Den hviler på diskursiv afprøvning af argumenters universalistiske gyldighed, og kan derfor offentlighedsteoretisk opfattes som mere legitim og mindre omkostningskrævende end social magtudøvelse. Afprøvningen af sådanne argumenter kan i repræsentative demokratier henlægges til parlamentariske procedurer forankret i forfatningsmæssige retsprincipper, men en sådan praksis vil aldrig være fuldkommen kommunikativ i offentlighedsteoretisk forstand. Både regering og opposition kan i varierende omfang falde tilbage på sociale magtmidler (Habermas, 1992). For at anskueliggøre statsmagtens faktiske udformning af offentlig mediestøtte som kombinationer af social magtudøvelse og kommunikativ handlen, kan mediepolitikens ramme heuristisk og forenklet skitseres som et magtsubjekt (regeringen, Folketinget og de politiske partier), et magtobjekt (de såkaldte publicistiske

nyhedsmedier), magtens midler (f.eks. postprivilegier og medielicens) og magtens legitimeringsgrundlag (f.eks. enevældige forordninger og forlig mellem politiske partier).

Vi skal på den baggrund argumentere for, at statens magtudøvelse gennem offentlig mediestøtte kan inddeles i tre perioder, der hver især er karakteriseret af særegne kombinationer af magtmidler og legitimationsformer. Den første periode kalder vi regeringsautoriseret ensidighed (ca. 1723-1894), den næste partiautoriseret flersidighed (ca. 1894-1940) og den sidste folketingsautoriseret alsidighed (ca. 1945-2010). Vi vil samtidig illustrere, hvordan statens gennemgående magtmiddel har været forskellige former for mediestøtte, hvorigennem regeringen i skiftende alliancer med dele af den parlamenteære opposition – forenklet sagt ved hjælp af »gulerod«, har fået medierne til at gøre ting, de ellers ikke ville have haft råd til at gøre.

Foruden de indhøstede erfaringer fra arbejdet med den seneste udredning af offentlig mediestøtte i Danmark (Rambøll, 2009) trækker vi empirisk på udvalgsarbejdet bag etableringen af Statsradiofonien i 1925 (og de efterfølgende radiolovsrevisioner), forligsforhandlingerne om omsætningsafgift (1962), forarbejdet til momsloven (1967), dagspresseudvalget (1967-69), betænkninger om offentlig information (1972, 1977, 1987 og 1997), distributionsudvalget (1980), mediekommissionen (1980-84) og medieudvalget (1994-96) samt arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut (2003-4). Desuden har Aage Frandsen (2006) givet en detaljeret frontlinjeberegning fra nogle af de seneste medieforligsforhandlinger 1993-2006. Endeligt belyses den seneste udvikling på baggrund af forligsteksten anno 2010 og den i Infomedia-databasen tilgængelige dokumentation for forhandlingsprocesserne, der førte til det hidtil seneste licensforlig.

Regeringsautoriseret ensidighed (ca. 1723-1894)

Fra finansåret 1723 kunne aviser med statsautoriserede postprivilegier befordres med ridende brevpost til nedsat takst. Det gav en betydelig konkurrencefordel. Alternativet var pakkeposten, der typisk tog 10 dage fra København til kongerigets provinser, og blandt hovedstadens periodiske skrifter var det kun en avis, der havde en sådan begunstiget stilling: *Berlingske Tidende*. Denne avis havde oven i købet også, sammen med provinsens Stiftstidender, statsautoriseret eneret på at bringe efterretninger »som vedrører de nærværende regeringers bestyrelse af deres stater, enten den indvortes eller den udvortes«. Foruden disse postprivilegier (1723-1851) bestod privilegiesystemet af kundgørelses- og avertissements-privilegier, der var gældende i perioden 1792-1904, et godkendelsessystem for selve udgivelsen af periodiske skrifter (1634-1862) og afgift- og censurbestemmelser for formidling af politiske nyheder (1810-1851). Betingelsen var, at dagbladene underlagde sig obligatorisk censur hos den stedlige politimester. Postprivilegierne havde dermed en konkurrenceforvridende effekt på nyhedsmedierne og bidrog til, at regeringen relativt uimodsagt kunne lade sig fremstille foran sit publikum af undersætter i, hvad der kan betegnes som en repræsentativ (men ikke borgerlig) politisk offentlighed (Lund, 1977).

I 1830'erne supplerede den danske stat sin mediestøttepolitik med mere aktivistiske tiltag. Efter europæisk mønster etableredes en egentlig statsavis, *Ny Kollegialtidende*, til »Berigtigelse af de vrangte Domme over de offentlige Foranstaltninger«. Samtidig indtog kongemagten en række private aviser som propagandainstrumenter bl.a. gennem subvention af redaktører og udvalgte journalister (Jensen, 1971: 283-4). De forhold, som betingede den offensive kampagnestrategi i informationspolitikken, kan karakteriseres som en legitimationskrise for enevælden.

Især fra hertugdømmerne artikuleredes krav om ændringer i styreformen. Censur og privilegiesystem var ikke længere tilstrækkeligt til at dæmme op for disse krav, bl.a. fordi dele af pressen havde ændret karakter i retning af en egentlig meningspresse. Der blev etableret kritiske blade, som på nationalliberal grundlag kritiserede statens myndighedsudøvelse og den regeringsbaserede legitimering af den mediepolitiske magtudøvelse over nyhedsmediernes.

Denne udvikling i retning af en kritisk borgerlig offentlighed var medvirkende til, at den enevældige stat følte sig kaldet til mere aktivt at forholde sig til publikum i rollen som subjekter, hvilket kulminerede ved indkaldelsen af den grundlovgivende rigsforsamling i 1848. Til afløsning for enevældens forvaltning, der var præget af hemmelig sagsbehandling, kæmpede det nationalliberale borgerskab for en magtneutral sfære imellem samfundets private produktion på den ene side og øvrighedens statslige regulering af fællesskabets anliggender på den anden. Idealet var en opdeling i tre sfærer – øvrighedens område, et offentligt område og et privat område, som staten kun måtte blande sig i, hvis der på forhånd var opnået parlamentarisk hjemmel.

Den ensidige, repræsentative offentlighed, som karakteriserede enevælden, skulle dermed erstattes af en borgerlig offentlighed, som var fri for social magt, og frie nyhedsmedier skulle understøtte denne ved at tilvejebringe den kommunikative infrastruktur for kritisk samfundsdebat. Junigrundloven af 1849, og den deraf følgende sikring af en række formelle borgerrettigheder, kan ses som et forsøg på at gennemføre sådant armslængdeprincip. Hovedsigtet var desuden at åbne for civilsamfundets aktive kontrol af statsmagten. Mediepolitisk betød det, at det ikke længere var staten, der skulle kontrollere nyhedsmediernes, men snarere omvendt: Den private dagspresse fik i praksis status af

en redigerende 4. statsmagt, og ved kgl. reskript af 24.1.1848 bortfaldt alle verserende straffesager imod pressen. Presseloven af 3.1.1851 og postloven af 11.3.1851 afskaffede formelt enevældens privilegiesystem. Desuden hjemlede grundloven ytringsfrihed og pålagde staten kundgørelsespligt for Rigsdagens lovgivning og embedsværkets administrative forordninger.

De nationalliberales åbenhedsstrategi slog imidlertid kun delvist igennem, hvorfor perioden 1849 til 1894 blev præget af regeringens forsøg på at fastholde den regeringsautoriserede ensidighed. De embedsmandsdominerede regeringer afviste offentlighed i forvaltningen med henvisning til magtdelelsesprincippet og ministeransvarligheden. På grund af forvaltningens ringe omfang og den begrænsede brug af delegation mente man desuden, at spørgsmålet var relativt ubetydeligt i praksis. Vedtagne love og forordninger blev bekendtgjort gennem *Departmentstidende*, og de privilegerede aviser bevarede i praksis eneretten på statslige bekendtgørelser, selv om ønsket om mere alsidig information om offentlige anliggender blev flere imidlertid flere gange rejst i Folketinget både af de nationalliberale og Bondevennerne. Med krigsforholdene som begrundelse afviste regeringen disse forslag og gennemførte tværtimod indskrænkninger i pressefriheden. Ved tronskiftet i 1863 fornyedes privilegierne til *Berlingske Tidende* og stiftstidenderne »indtil videre«. Da sagen atter blev bragt op igen i efteråret 1866, strandede den på modstand fra indenrigsminister J.B.S. Estrup, der ønskede presseprivilegier opretholdt til værn mod »Skrivefrækheden« (Thorsen, 1950).

Under forfatningskampen politiseredes spørgsmålet i stigende grad. Med de voksende modsætninger mellem Højre (regeringen) og Venstre (folketingsflertallet) og oprettelsen af partipolitiske aviser, ønskede Venstreoppositionen en informationsformidling om

statslige anliggender uafhængig af den sid-
dende regering og dens embedsværk. Derfor
stillede Venstre en række forslag i Folketin-
get, der indebar ophævelse af privilegierne
og skabelse af en statstidende for hele landet.
En sådan løsning var imidlertid uacceptabel
for Højre, som syltede forslagene i Landstin-
get. Partipolitikken havde således for alvor
gjort sit indtog på mediepolitikens område.
Højre benyttede i voksende omfang sin rege-
ringsmagt til partipropaganda, hvilket bl.a.
blev muliggjort af den klausul, som ministe-
riet Estrup fra 1883 lod indføje i privilegie-
betingelserne: »Bevillingshaveren skal der-
hos i alle Tilfælde, hvor der maatte opstaa
Spørgsmaal om vor Bevillingsrets Mening,
være vor Indenrigsminister afgørende under-
given« (citeret efter *Folketingets Forhandlin-
ger* 1901/02, sp. 5024). Desuden anvendte re-
geringen sin position til ad administrativ vej
at genindføre den censur, som ifølge grund-
loven »ingensinde« skulle indføres. Det ske-
te med hjemmel i den provisoriske presselov
af 13.8.1886. Først pr. 1.4.1894 lykkedes det
oppositionen gennem forligsforhandling at få
ophævet den provisoriske presselov, hvorved
der formelt blev etableret rammer for borger-
lig offentlighed i overensstemmelse med
1849-grundlovens intentioner.

Partiautoriseret flersidighed (ca. 1894-1940)

Efter det såkaldte systemskifte i 1901, der i
praksis indførte partiautoriseret folketings-
parlamentarisme i Danmark, var der på tværs
af partierne et udbredt ønske om at begrænse
regeringens muligheder for at styre informa-
tionsformidlingen. Højre kunne med aner-
kendelsen af folketingsparlamentarismen ik-
ke regne med regeringsmagten i en oversku-
elig fremtid og ønskede derfor at svække
kommende regerings manipulationsmulig-
heder og eventuelt sikre sig de privilegerede
blades partiloyalitet. Socialdemokratiet var i
færd med at opbygge sin egen partipresse og
ønskede ingen konkurrenceforvridning. Ven-
stre havde ganske vist regeringsmagten og

udnyttede da også i første omgang sin posi-
tion ved at tildele *Aalborg Amtstidende* stifts-
dendeprivilegiet for Nordjylland i 1901. I
Venstre-regeringen havde man desuden plan-
er om at knytte *Østsjællands Folkeblad* til
sig som officielt regeringsorgan i stedet for
Berlingske Tidende. Men ud fra sit liberalisti-
ske grundsyn og belært af forfatningskam-
pens erfaringer, valgte Venstre dog at foreslå
privilegierne endeligt afskaffet og løse pro-
blemet med øvrighedens kundgørelser ved
etableringen af en embedsmandsredigeret
Statstidende. Derved blev der tilvejebragt et
grundlag for det såkaldte fireblad-system på
avismarkedet, hvor Højre (fra 1915 omdøbt
Det konservative Folkeparti (K)), Venstre
(V), Socialdemokratiet (S) og fra 1905 Det
radikale Venstre (R) hver især kunne regne
med partiautoriserede talerør i den offentlige
debat.

Derved blev de nationalliberale idealer om en
alment dannet, debatterende og kontrolleren-
de fællesoffentlighed i praksis kun delvist re-
aliseret i form af konkurrerende partioffent-
ligheder. Der var dermed tale om en partiau-
toriseret flersidighed, konkret udtrykt ved ek-
sistensen af flere konkurrerende deloffentlig-
heder (Fraser, 1992). Hver offentlighed hen-
tede sin legitimitet i partierne og deres med-
lemmer. Dermed fik den politiske offentlig-
hed i stigende grad karakter af skyggeboks-
ning, hvor vekslende partikoalitioner kæm-
pede med og mod hinanden med henblik på
at erobre regeringsmagten.

Under 1. Verdenskrig blev også repræsenta-
tive interesseorganisationer mere direkte ind-
draget. Den spændte internationale situation
og de hjemlige rationeringer fik regeringen
til at føre en mere offensiv informationspoli-
tik. Gennem pressemøder og lukkede sam-
menkomster med dagbladenes redaktører
forsøgte regeringen at påvirke nyhedsformid-
lingen, og gennem øget annoncering i dags-
pressen, voksede strømmen af statsautori-
seret information til befolkningen. Tydeligst

slog kampagnestrategien igennem i Udenrigsministeriet, hvor man etablerede et egentligt pressebureau, der under opsyn fra repræsentanter for de fire store politiske partiers presse censurerede telegrammer til og fra Danmark. Desuden uddelte Indenrigsministeriet, som frem til 1928 havde presseforhold som sit ressort, rejsestipendier til udvalgte journalister.

Venstre og Det konservative Folkeparti kritiserede det regeringsbærende Radikale Venstre og dets socialdemokratiske støtteparti for at udnytte situationen til partipropaganda. Efter krigen søgte VK derfor at begrænse statens indflydelse på opinionsdannelsen, bl.a. gennem krav om besparelser i statens papir- og annonceudgifter og forslag om nedskæringer i omfanget af de statslige tidender. Når disse bestræbelser på at begrænse statens intervention i informationsformidlingen led skibbrud, skyldtes det bl.a., at et nyt element trængte ind i debatten om statens informationspolitik: Spørgsmålet om økonomisk støtte til dagspressen. Dagbladene havde i begyndelsen af århundredet investeret store summer i ny teknik. Derved blev bladhusene mere sårbare over for svingninger i de økonomiske konjunkturer, og efter krigsperiodens vækst i oplag og annoncer oplevede dagbladene en nedgangsperiode. Trods ideologiske betænkeligheder ønskede mange udgivere derfor at fastholde den udvidede statslige annoncering, og det blev hilst velkommen, da staten med postloven af 1918 gav en indirekte pressestøtte gennem nedsatte posttakster. Desuden formulerede regeringen et såkaldt totalitetsprincip for offentlig annoncering, som fastslog, at offentlige myndigheder så vidt muligt skulle bringe officielle kundgørelser i samtlige danske dagblade. Den politisk balancerede annoncering udgjorde periodens primære mediepolitiske magtmiddel og bidrog til fastholdelsen af partiopdelte offentligheder understøttet af firebladssystemet.

Partipressen blev også begunstiget ved etableringen af *Statsradiofonien* i 1925. Da der ikke var tilstrækkelige kanaler til, at de fire statsbærende partier hver kunne få sin radiosender, overlod Rigsdagen i første omgang radiofonien til civilsamfundet. Men vel at mærke ikke på markedsvilkår. Driften blev licensfinansieret, så den hverken belastede statsfinanserne eller dagspressens annonceindtægter. Selvorganiserede lytterforeninger fik sammen med repræsentanter for dagspressen og elektronikbranchen flertallet i Radiorådet. Samtidig fik den private presse kontrollen med radioens nyhedsformidling (*Pressens Radioavis* 1926-1963), så radiomediet ikke kunne påføre pressen konkurrence på nyhedsområdet. I hele perioden udgjorde folk med rod i partipressen over en tredjedel af Radiorådets medlemmer. De politiske partier i Folketinget fik i 1930 formaliseret deres selvstændige repræsentation, og også ved udpegning af de såkaldte lytterrepræsentanter blev der tilstræbt ligelig repræsentation mellem højre og venstre side af det politiske spektrum. Derved blev der knæsat et princip om partiautoriseret balancering i Statsradiofonien som supplement til den partipolitiske flersidighed i dagspressen.

Under besættelsen indførte staten papirrationering og øgede den offentlig annoncering efter totalitetsprincippet. Disse ordninger kan retrospektivt betragtes som en særdeles effektiv, offentlig pressestøtte, der sikrede overlevelse for samtlige dagblade i perioden 1940-45 (med undtagelse af det nazistiske *Fædrelandet*). Desuden gav besættelsen stødet til tre nye dagblade: *Information*, *Land & Folk* (1945-1990) og *Morgenbladet* (1945-46).

Folketingsautoriseret alsidighed (fra ca. 1945)

Efter krigen lød der fra de borgerlige partier stærke protester imod statsadministrationens ekspansion og krav om besparelser på informationsområdet. Det betød, at den statslige

annoncering blev reduceret. Samtidig blev den private dagspresse hårdt ramt af prisstigninger på papir og andre råvarer, hvilket medvirkede til periodens omfattende »blad-død«. Følgen var firebladsystemets gradvise udtynding, hvorefter de statsbærende partier ikke længere kunne regne med overalt at få deres interesser varetaget gennem partiautoriseret flersidighed. Det førte – især blandt socialdemokrater – til krav om statslig støtte efter svensk og norsk mønster. De borgerlige partier, der drev de fleste overskudsgivende aviser, ønskede imidlertid ingen selektive støtteordninger, der kunne forvride konkurrencen på dagbladsmarkedet. Derimod gik begge sider af Folketinget ind for *generelle* begunstigelser til dagbladene. Konkret blev den nedsatte afgift på papir (indført i 1940) brugt som begrundelse for fritagelse for omsætningsafgift (oms) på avispapir (1962), der i sin tur blev argumentet for den stadig gældende 0-moms for dagblade (indført 1967).

0-momsen blev udformet på den måde, at bladhusene kunne fradrage al moms på virksomhedsrelaterede udgifter, men ikke skulle opkræve moms på abonnement og løssalg af aviser. Det blev under den forudgående fol-

ketingsdebat begrundet med, at beskatning af »det frie ord« ikke var i samfundets interesse, samt at dagspressen institutionelt (også efter partipressens gradvise sammenbrud) indtog en selvstændig og støtteværdig plads i samfundet. Med samme øjemed blev der på opfordring fra Danske Dagblades Fællesrepræsentation af statsministeren nedsat to af tidens mange udvalg og kommissioner (se oversigt i tabel 1 nedenfor). Det ene til belysning af dagspressens struktur og økonomi, det andet med det offentliges annoncering i dagspressen som kommissorium.

Den kommission, der for Statsministeriet i 1967 fik til opgave at vurdere pressens situation i samfundet, konstaterede, at den offentlige støtte til dagspressen dengang udgjorde ca. 82 millioner kroner svarende til godt ti procent af branchens samlede indtægter. Udvalgsflertallet anbefalede i en betænkning fra 1969 at opretholde de almene og indirekte støtteformer samt at øge den offentlige annoncering. Desuden anbefalede kommissionen oprettelsen af et Dagspressens Finansieringsinstitut (DFI). Statsbevillingen til DFI var i første omgang på to millioner kroner årligt (formelt givet som kompensation for

Tabel 1. Centrale mediepolitiske udvalg og kommissioner, 1925-2009

År	Kommission/udvalg
1925	Udvalgsarbejdet bag etableringen af Statsradiofonien i 1925 og de efterfølgende radiolovsrevisioner
1962	Forligsforhandlingerne om omsætningsafgift
1967	Forarbejdet til momsloven
1967-1969	Dagspresseudvalget
1972, 1977, 1987 og 1997	Betænkninger om offentlig information
1980	Distributionsudvalget
1980-1984	Mediekommissionen
1994-1996	Medieudvalget
2003-2004	Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut
2007-2009	Mediestøtteudredningen

dagspressens vederlagsfri indrykning af Klasselotteriets trækningslister). Branchen supplerede med et tilsvarende beløb baseret på avispapirforbruget. Der var derimod ikke flertal for at yde selektiv støtte til økonomisk nødlidende dagblade. Kun socialdemokraterne ønskede en sådan støtteordning. Kommissionen skønnede heller ikke, at der var behov for særlig støtte til oprettelse af nye dagblade. Monopolisering er ganske vist »uønskelig«, men de påviste tendenser i retning af stordrift skønnes ikke at udgøre »nogen afgørende hindring for udbredelsen af nye politiske retninger eller for deres evne til at komme til orde i debatten.« (Betænkning 536/1969:12). Der var imidlertid samlet set tale om betydelige støtte, der angiveligt bidrog til at gøre mere medieindhold tilgængelig for danskerne, end det ville have været tilfældet på almindelige markeds-mæssige vilkår.

Begrundelsen for introduktionen af nye støtteordninger rettet mod dagbladene var ikke længere snævert knyttet til partipolitisk balancerings, men mere alment at en stærk fri presse var i hele samfundet interesse. Allerede det såkaldte krisevalg i 1973 havde markeret svaghederne i de fire partiautoriserede lejroffentligheder, der alle oplevede massiv medlemstilbagegang. Statens magtudøvelse over medierne blev dermed legitimeret i samfundsmæssige hensyn med henblik på at korrigere markedsforhold for at fremme publicistisk medieindhold, som på et givet tidspunkt af et politisk flertal skønnes støtteværdigt. Magtmidlerne var hovedsageligt subsidiering gennem 0-moms og nedsatte posttakster. I perioden skete samtidigt en fremvækst af radio og TV-medier, som staten adresserede gennem særegne magtmidler rettet mod de nye medieplatforme. Allerede i 1955 var Statsradiofonien (fra 1959 omdøbt Danmarks Radio og fra 1996 blot DR) blevet underkastet et tilsvarende udredningsarbejde, der strakte sig over tre år. Det konfirmerede Radorådet beslutning om at placere fjernsynsmediet som et reklamefrit, licensfinansieret og integreret element i »den selvstændige, offentlige institution, Danmarks Radio«. Der blev knyttet store industripolitiske forventninger til den nye medieplatform. I 1953 var der således 9 danske apparatproducenter, men kun 800 TV-licensbetalere. Derimod skønnede de politiske beslutningstager på tværs af partiskel, at der næppe var reklamekroner nok til at finansiere TV-aktiviteterne på private markedsvilkår – med mindre man ville risikere at ramme annoncering i dagbladene meget hårdt.

Noget tilsvarende gjorde sig gældende for de jævnligt tilbagevendende folketingsdebatter om brud på det monopol, som Statsradiofonien havde bestyret siden 1925. Spørgsmålet blev – traditionen tro – sendt til udvalgsbehandling. Denne gang i den af ministeriet for kulturelle anliggender nedsatte Radiokommission af 1967 (Betænkning 592/1970). Flertallet fastholdt DRs eneret på landsdækkende radio og TV. Dog blev der åbnet mulighed for eksperimenter med kabeltransmitteret lokal-TV og (fra 1983) med en forsøgsordning med både lokal-TV og lokalradio. Finansieringen skulle primært ske via Tipsmidler og Den Kommunale Momsfond. Men betalingsvilligheden herfra var begrænset. Til gengæld investerede fagbevægelsen og private investorer trecifrede millionbeløb i lokale radio- og TV-stationer med henblik på at positionere sig til et kommende brud på DR-monopolet. Det skete i 1988 i som udmøntning af Mediekommissionens forslag om lanceringen af et statsejet TV2 baseret på en kombination af reklame og licens. Herved ændredes konkurrenceforholdene ikke kun på TV-markedet, men også for dagblade, ugeblade og Danmarks Radio som bestyrer af de statsautoriserede licensmidler. Det delvist reklamefinansierede TV2 bidrog desuden til igangværende forskydninger i offentlighedsstrukturen, som i 1980'erne kunne iagttages mange steder i civilsamfundet. Publikum blev ikke længere adresseres som partipolitiske lejroffentligheder eller en samlet,

borgerlig offentlighed, men i højere grad som forbrugere, der kunne segmenteres i livsstilsbaserede målgrupper og interessedefinerede fællesskaber.

Samtidig kunne der spores en tendens til at behandle mediepolitikken som en helhed – ikke som opdelte sagsområder knyttet til presse, radio og TV. 1980'ernes store mediekommission fik til opgave at behandle alle publicistiske medieformer i et koordineret udredningsarbejde på tværs af ministerielle ressortområder og brancheorganisationer. Det medførte dog ingen større ændringer i de offentlige mediestøtteordninger. Licensfinansiering af radio og TV, 0-moms og portostøtte til dagblade og enkelte fagblade, mens fuld momsafgift til øvrige medier blev fortsat uændret. Heller ikke flertallet i det efterfølgende Medieudvalg (1994-96) lagde op til radikale omlægninger af den offentlige mediestøtte. Udvalgets kommissorium hjemlede primært analyser af den almene medieudvikling med særligt henblik på dagspressens situation. Konkret kom der ikke meget kontant ud af udvalgsarbejdet, bort set fra, at Dagspressens Finansieringsinstitut fra finansåret 1997 fik mulighed for at støtte udviklingsprojekter, der kunne forbedre konkrete dagblades økonomiske situation. Især nicheavisene *Information* og *Kristeligt Dagblad* drog nytte af dette tiltag.

Mediepolitisk var der væsentlig større medie-

politisk bevågenhed om de såkaldte *public service medier*, DR og TV2. Ifølge lovgivningen fastsatte kulturministeren licensens størrelse med tilslutning fra Folketingets finansudvalg. Indtil oprettelsen af TV2 var det sket efter indstilling fra Radiorådet for et finansår ad gangen. Bortset fra nogle administrative kontroverser mellem DRs direktion og Finansministeriet (Lind i Skovmand, 1975: 153-178) havde det stort set fungeret rutinemæssigt siden 1926. Men ved udgangen til finansåret 1989 stod man i en helt ny situation: Der var ikke længere noget partiautoriseret råd eller kommissionsautoriseret kompromis at basere en aftale på, og i Folketinget var uenigheden mellem regering og opposition så massiv, at der ikke kunne skabes enighed om licensens størrelse for finansåret 1990. Kontroversen gav stødet til en ny tradition i dansk mediestøttepolitik i form af flerårige medie- (eller rettere licens-) forlig funderet på skiftende koalitioner i Folketinget (Frandsen, 2006:182-209), som vist i tabel 2.

Det første licensforlig kom i hus 12. juni 1990 og omfattede alle Folketingets partier undtagen Fremskridtspartiet. Samme brede enighed kunne imidlertid ikke opnås i 1993, hvor den daværende kulturminister, Jytte Hilden (S), lagde op til en 4-årig aftaleperiode, der ikke kun skulle omfatte selve fastsættelsen af licensens størrelse 1994-97, men også en række mediepolitiske pålæg vedrørende

Tabel 2. Oversigt over de såkaldte medieforlig, 1990-2010

Forligsperiode	Regering	Forligspartnere
1990-1993	K + V	Q + R + CD + SF + S
1994-1997	S + R	SF
1998-2001	S + R	V + K + Z + Q + O + CD
2002-2006	V + K	O
2007-2010	V + K	O + S + R + SF
2011-2014	V + K	O + LA

støtte til dansk filmproduktion og andre såkaldte public service forpligtelser knyttet til såvel DR som TV2. Det lykkedes i første omgang at skabe et kompromis med kulturordførerne fra V og K. Men de to partiers folketingsgrupper forkastede efterfølgende forliget, fordi de ønskede at stå frit, hvis en borgerlig regering skulle komme til magten i forligets løbetid. Oppositionen havde også betænkeligheder ved at bruge licenspenge til filmproduktion og frygtede, at regeringens udspil ville blokere for en øget reklamefinansiering af TV2. På den baggrund valgte regeringen at indgå et snævert forlig med SF, der i det store og hele svarede til kulturministerens oprindelige forslag.

I 1996 lykkedes det til gengæld at finde et kompromis, der omfattede alle Folketingets partier undtagen Enhedslisten. Her blev det bl.a. besluttet at omdanne TV2 til aktieselskab og give øremærkede penge til web-satsning både til TV2 og DR, der samtidig fik lov til at sende nye TV-kanaler pr. satellit. Samtidig hævdede man TV2s reklameloft til 15 pct. af sendetiden. Forliget tillod også netværk mellem lokale sendere, hvilket gav grundlag for etablering af TvDanmark (senere omdøbt Kanal 5) på markedsmæssige vilkår. Fra slutningen af 1990'erne blev tonen mellem VK og SR mærkbart skærpet. Også indbyrdes i SR-regeringen var der uenighed om de mediepolitiske prioriteringer. I det udspil til medieforlig for perioden 2001-4, som kulturminister Elisabeth Gerner Nielsen (R) lagde frem i begyndelsen af år 2000, var den ledige, 4. landsdækkende radiofrekvens på FM-båndet således skræddersyet til TV2/Danmark. Men S (med støtte fra Socialistisk Folkeparti) fik i forhandlingernes sidste fase omdefinert udbudsbetingelserne i DRs favør.

V og K var imod begge modeller og ønskede et åbent udbud efter auktionsmetoden. Men inden den nye VK-regering trådte til gennemførtes et smalt (R, S, SF, CD) medieforlig 28.3.2000. På det grundlag fik DR kon-

cessionen på den 4. radiokanal frem til udgangen af 2009. Desuden fik både TV2 og DR eksplicit tilladelse til at drive internettjenester på trods af protester fra Danske Dagblades Forening. Desuden oprettedes et særligt Public Service Råd. Dette Råd blev dog nedlagt igen umiddelbart efter VK-regeringens tiltrædelse i 2001. Desuden lovede kulturminister Brian Mikkelsen (K) TV2/Danmark privatiseret inden 100 dage. VK indgik forlig herom med Dansk Folkeparti. Foruden TV2-privatiseringen indførtes bl.a. et licensloft, så et eventuelt merprovenu ikke nødvendigvis skulle tilføres DR. Desuden blev DR pålagt at udlicitere en fast procentdel af sin produktion af tv-programmer til private producenter. På radioområdet blev der udbudt en landsdækkende og en næsten landsdækkende radiokanal ved auktion til højest bydende.

I 2004 offentliggjorde regeringen betingelserne for TV2-salget. De skulle være en blanding af højeste bud og »skønhedskonkurrence«. Staten ville fortsat beholde 34-49 pct. af aktierne »for at sikre en kvalitetspræget public servicekanal efter privatiseringen«. I 2005 udskydes salget dog »på ubestemt tid« med henvisning til kammeradvokatens vurdering af en række verserende retssager ved EF-Domstolen. For de trykte mediers vedkommende blev portostøtten gradvist afviklet i perioden 2004-2007 og afløst af andre distributionsstøtteordninger, og i 2001 benyttede dagbladet Dagen støttemulighederne i et sådant omfang, at et nyt udvalgsarbejde blev iværksat (Betænkning 1445/2004). Det resulterede i nedlæggelse af Dagspressen Finansieringsinstitut. De af avisbranchen indbetalte medier midler blev tilbageført, mens udvalgte dele af støttevirksomheden blev videreført af det såkaldte Dagbladsnævn.

I 2006 blev der atter indgået et bredt licensforlig. Forligskredsen omfattede som ti år tidligere alle Folketingets partier (undtagen Enhedslisten). I principgrundlaget blev der

indført en EU-inspireret passus om formidling af »europæisk kultur og historie« som supplement til de nationale forpligtelser. DR blev pålagt en række specificerede serviceudvidelser – uden ekstra licensmidler. Der bebudedes »en yderligere præcisering« af DRs og de regionale TV2-virksomheders opgaver – for DRs vedkommende navnlig i forhold til nettet og de nye mobile medier. Der indførtes desuden den såkaldte medielicens, der pålagde afgifter på alle apparater, der var i stand til at modtage radio og TV pr. 1.7.2007. Baggrunden var, at stadig flere (især unge) ikke havde særlige TV-apparater, men kunne modtage programmerne via computer. Hjemmel til en sådan ændring i opkrævningsformen forelå allerede i radioloven, men først nu blev det besluttet at håndhæve den. Samtidig afskaffedes den særlige sort/hvid-licens, mens radiolicensen og erhvervslicensen opretholdtes. Det seneste forlig blev indgået i 2010 mellem den siddende regering (VK) samt Dansk Folkeparti og Liberal Alliance. Kulturminister Per Stig Møller var hovedkraft i beslutningen om at udbyde i ny radiokanal på FM4 i stedet for DRs nuværende P2 – en beslutning, som oppositionen truede med at omgøre efter et kommende folketingsvalg. Forliget indeholdt desuden blandt andet bestemmelser, der reducerede DRs licensfinansiering i reale termer og sikrede, at en større andel af DRs programproduktion skulle lægges ud til private producenter.

Samlet set bestod de mediepolitiske magt-

midler, som blev anvendt i perioden efter 1945 af regulering og koncessionering (herunder hensyn til EU-medlemskabet efter 1972) samt indirekte og direkte subsidier, som var specifikt rettet imod forskellige medieplatforme. Ifølge mediestøtteudredningen (Rambøll, 2009) udgjorde mediestøtten i finansåret 2007 5,4 milliarder plus en milliard i moms på medielicensen. Støtten svarede til omkring 37 pct. af de danske TV-kanalers omsætning,¹ 91 pct. af de landsdækkende radiokanalers omsætning,² 10 pct. af dagbladenes omsætning³ og 25 pct. af webmediernes omsætning, når DRs selvangivne forbrug på webmedier regnes med.⁴

Det overordnede mediepolitiske formål med statens magtudøvelse var at støtte produktion og distribution af medieindhold, der bidrog til at »fremme den demokratiske samfundsdebat« samt særligt for de elektroniske medier at bidrage til »traditionelle kulturelle og folkeoplysende hensyn« (Rambøll, 2009: 18). Dermed skulle mediepolitikken skabe en større alsidighed i offentligheden ved at fungere markedskorrigerende, dvs. fordre produktion af mere publicistisk medieindhold, end de frie markeds kræfter selv ville føre til. Publicistisk medieindhold blev i modsætning til den forudgående periode forstået løsrevet fra en snæver, partipolitisk sammenhæng.

Formålet med den offentlige mediestøtte (at fremme alsidighed, tilgængelighed og debat) og dennes legitimitetsmæssige forankring i

Tabel 3. Mediestøttens andel af mediernes omsætning, 2007 (mio. kr.)

	Dansksproget TV	Landsdækkende og regional radio	Dagblade	Web og mobile medier
Mediestøtte	2.517	1.235	1294	187
Omsætning	6.827	1.355	12.576	753
Mediestøttens andel af omsætning	39 %	91 %	10 %	25 %

Kilder: Rambøll 2009, se også slutnoter.

Folketinget blev ikke problematiseret. Imidlertid blev de mediepolitiske virkemidler (primært platform-specifikke subsidier), som staten anvendte til at fremme alsidighed i stigende grad kritiseret af især dagblade og web-medier for at begrænse snarere end at fremme alsidigheden. Dagbladene var særligt kritiske over for public service TV-kanalernes (DR, TV2 og TV2/Regionerne) tilstedeværelse på Internettet og senere på mobile platforme, mens fritstående webmedier, fagblade og magasiner var utilfredse med 0-momsen på dagbladenes bladsalg.

På vej mod platform-neutral mediestøtte?

Statens magtudøvelse over medierne har udviklet sig fra regeringsautoriseret ensidighed over partiautoriseret flersidighed til folketingsautoriseret alsidighed, som opsummeret i tabellen nedenfor. I et offentlighedsteoretisk perspektiv er spørgsmålet, om den offentlige mediestøtte – både anskuet retrospektivt og med samtidens øjne – kan betragtes som legitim og effektiv bidrager til at understøtte en kritisk debatterende offentlighedspraksis?

Under den regeringsautoriserede ensidighed var magtudøvelsen legitimeret af den politiske elite, og dens virkemidler var postprivilegier (guleroden) mod overholdelse af censuren (pisken). Dette bidrog til opretholdelsen af en repræsentativ (men ikke en borgerlig) offentlighed, hvor magthaverne (kongen og senere regeringen) ensidigt viste sig foran undersåtterne, og medier relativt ukritisk for-

midlede enevældens budskaber. Statens magtudøvelse over medierne var derfor (anskuet retrospektivt) langt fra legitim i et offentlighedsteoretisk perspektiv, men kunne i samtiden vanskeligt problematiseres, netop fordi mediestøtte og censur forhindrede en fri, offentlig debat om politiske anliggender. Efterhånden som det repræsentative demokrati modnedes, og borgerlige krav om en uafhængig presse vandt større tilslutning, overgik statens mediesubsidiering til annoncering på baggrund af et totalitetsprincip, som tilstræbte balance mellem dagblade – uanset deres politiske udgangspunkt. Legitimitetsgrundlaget var avisernes forankring i partierne og deres interne medlemsdemokrati. Resultatet var understøttelsen af en partiautoriseret flersidighed (bestående af flere konkurrence del- eller lejroffentligheder), hvor nyhedsformidling og debat foregik foran et fragmenteret publikum opdelt efter partipolitiske anskuelser.

De konkrete valg af mediepolitiske magtmidler var legitimeret af parlamentariske procedurer og vedtaget af et parlamentarisk flertal efter debat i Folketinget. Reelt var der kun undtagelsesvist tale om magtneutral kommunikativ handlen. I praksis blev der praktiseret social magtudøvelse af strategisk og instrumental art i form af kompromisser mellem konkurrerende partier med et lejr-opdelt pressesystem og en stramt styret Statsradiofoni som konsekvens. Den partiopdelte dagspresse bidrog til at understøtte en flersidig

Tabel 4. Oversigt over hovedtræk mediepolitiske magtudøvelse over medierne

	Magtens legitima- tionsgrundlag	Magtens middel	Offentlighedstype
Regeringsautoriseret ensidighed (1723-1894)	Kongen/regeringen	Privilegesystemet	Repræsentativ of- fentlighed
Partiautoriseret flersidighed (1894-1940)	Partierne	Politisk balanceret annon- cering til dagblade	Flersidig offentlig- hed
Folketingsautoriseret alsidighed (1950-)	Folketinget	Markedskorrigerende sub- sidier til medieplatforme	Alsidig offentlighed

offentlighed, der splittede lige så meget, som den samlede. Til gengæld inspirerede Statsradiofonien/DR til større lydhørhed for konfliktende synspunkter. Denne pluralisme (kaldet omnibus-konceptet) smittede gradvist af på dagbladene, der i stigende omfang afsvor partitilhørsforholdet, og lod konflikten de synspunkter komme til orde på debatsiderne. Den vage legitimering, som partipressen hvilede på, blev gradvist eroderet, efterhånden som firebladssystemet udvandedes af økonomiske problemer, og partiernes medlemstal svandt. I takt med, at markedskræfterne i efterkrigstiden forvitrede partipressens eksistensgrundlag, og partierne mistede medlemmer i civilsamfundet, overgik statens magtudøvelse til subsidiering af medieindhold efter mere partineutrale kriterier og legitimeret af koalitioner i Folketinget. Det overordnede formål var at underbygge en alsidig offentlighed ved at fremme den demokratiske samfundsdebat samt kulturformidling.

Den offentlige mediestøtte skulle samlet set sikre mere pluralistisk indhold og tilgængelig end det frie marked og det partiopdelte civilsamfund i sig selv kunne levere. Den formelle mediepolitiske magtudøvelse hvilede på parlamentariske procedurer, og dens overordnede formål blev hverken problematiseret af magtens subjekt (regering og opposition) eller magtens objekter (medierne). Derfor må den offentlige mediestøtte betragtes som havende en høj grad af legitimitet – også anskuet i et offentlighedsteoretisk perspektiv. Et stadigt mere påtrængende spørgsmål blev imidlertid, om den valgte fremgangsmåde stadig var tidssvarende og fremtidssikret? Mediestøtteudredningen konkluderede i denne henseende at: »På det foreliggende grundlag kan det ikke med sikkerhed fastslås, om mediestøtten har opfyldt sin overordnede mission om at »fremme den demokratiske samfundsdebat«. Det kan heller ikke forskningsbaseret afgøres, hvilke elementer knyttet til støttede og ikke-støttede mediegrupper, der har gjort, at Danmark stadig har en rela-

tivt tilgængelig og mangfoldig mediestruktur.« (Rambøll, 2009: 83). I stedet kunne udredningen konstatere »at de eksisterende mediestøtteordninger er præget af forskellige og delvis modstridende formål, der primært er rettet mod platformspecifikke mediegrupper. Derved afspejler mediestøtten på projektniveau en lang række konkrete hensyn, som har været helt legitime på det tidspunkt, de enkelte ordninger er blevet indført, men som kun i begrænset omfang er udviklingsorienterede og fremtidsrettede på programniveau. Konsekvensen er, at den offentlige mediestøtte primært har tjent til at konsolidere og cementere den eksisterende mediestruktur. Derved medvirker ordningerne til at fastholde en højere grad af indholdsmangfoldighed og medietilgængelighed i udbuddet, end strukturen ville kunne tilvejebringe på rene markedsmæssige vilkår. På den anden side kan en sådan understøttelse af eksisterende virksomheder reducere incitamenter til innovation og vanskeliggøre etablering af nye virksomheder uden historisk forankring i mediestrukturen« (Rambøll, 2009: 9).

Et nøglepunkt i problematiseringen af de magtmidler, som staten anvender for at understøtte en alsidig offentlighed, er deres historisk betingede platformspecifitet. Konvergens mellem medieformer (f.eks. print og web) medfører, at medier på forskellige platforme i stigende grad konkurrerer med hinanden. Derfor må mediesystemet tænkes som gensidigt afhængige i et sammenhængende økologisk system (Dimmick, 2003). Konsekvensen af en fragmenteret mediestøtte kan derfor blive konkurrenceforvridning, idet medier af en type svækkes, når medier af en anden type subsidieres eller på andre måder privilegeres.

Udviklingen i medieforbruget gør det desuden nærliggende at sætte spørgsmålstejn ved, om statens mediepolitiske virkemidler på legitim og effektiv vis bidrager til at fremme medier, der møder borgere, hvor de i

praksis befinder sig. En række forskere har foreslået, at fremtidens rum for kritisk offentlig debat findes i netværk mellem forskellige platforme centreret omkring webmedier (se f.eks. Gitlin, 1998; Dahlgren 2005). Samtidig er der ikke tvivl om, at danskerne bruger stadig mere tid på nyheds- og debatmedier på nettet. Mediestøtten er imidlertid fortsat fokuseret på dagblade samt public service radio og TV, mens webbaserede medier i vid udstrækning ignoreres.

Der er kort sagt tale om en alvorlig udfordring af mediepolitisk art. På den ene side spiller de traditionelle modtagere af offentlig mediestøtte stadig en helt dominerende rolle som leverandør af original nyhedsformidling og argumenteret debat (Lund, Willig og Blach-Ørsten, 2009). På den anden side udvikler disse medier sig i stigende grad i retning af nicheoffentligheder, som kun når ud til en begrænset del af befolkningen. Der findes ingen lette patentløsninger, selv om vi har over 200 års erfaringer at trække på. Blandt andet fordi støtteordninger og borgerlig offentlighed stadig primært fungerer som nationale tiltag, hvorimod den teknologiske udvikling og rammevilkår for mediereguleringen udvikling bliver stadig mere international. Sker omlægningen af den offentlige mediestøtte i Danmark langsomt og halvhjertet, risikerer staten at overlade store dele af publikum til markedsledere som Google og Facebook uden publicistiske ambitioner og uden for rækkevidde af de nationale reguleringsmyndigheder. Omlægges den offentlige mediestøtte abrupt og radikalt, vil det formodentlig gavne den publicistiske innovation på længere sigt, men umiddelbart kan det føre til protest og krise blandt de subsidieafhængige medieudbydere – især blandt dagbladene. Under alle omstændigheder påvirker den offentlige mediestøtte den journalistiske fødekæde og dermed selve legitimeringsgrundlaget for det repræsentative demokrati, fordi nyhedsmediernes i praksis spiller rollen som stedfortrædende borgerlig offentlighed.

Noter

1. TV-markedets omsætning er beregnet på baggrund af årsregnskaber for medievirksomheder med dansksprogede TV-kanaler. Omsætningstallene skal opfattes som indikative, da nogle medievirksomheder kan omfordele midler indenfor koncernen samt fordi tal for Discovery Channel Nordic omfatter alle medievirksomhedens nordiske aktiviteter.
2. Radiomarkedets omsætning er opgjort som DRs forbrug på radiomedier samt TV2/Danmarks beregning af den samlede omsætning hos de landsdækkende radiokanaler i 2007 (Rambøll 2009; TV2/Danmark 2008).
3. Dagbladsmarkedets omsætningstal stammer fra DDFs årlige brancheanalyse, forskellige år.
4. Webmarkedets omsætningstal omfatter omsætning fra bannerannoncer (FDIM markedsstatistik, se www.fdim.dk) samt DRs selvangivning forbrug af licensmidler på webmedier (Rambøll 2009).

Litteratur

- Betænkning nr. 2 (1925), afgivet af Administrationskommissionen af 30.6.1923.
- Betænkning nr. 7 (1950), afgivet af Forvaltningskommissionen af 1947.
- Betænkning nr. 325 (1963), om offentlighed i forvaltningen.
- Betænkning nr. 469 (1967), om statens informationsvirksomhed.
- Betænkning nr. 536 (1969), om dagspressen og samfundet.
- Betænkning nr. 641 (1972), om det offentliges annoncering i dagspressen.
- Betænkning nr. 787 (1977), om udvidet statslig information om love m.v.
- Betænkning nr. 911 (1980), om dagspressens distributionsforhold.
- Betænkning nr. 972 (1983), om de trykte mediers økonomi og beskæftigelse.
- Betænkning nr. 1029 (1985), om dansk mediepolitik.
- Betænkning nr. 1047 (1985), om Nærradio og Lokal-TV i fremtiden.
- Betænkning nr. 1116 (1987), om Nærradio og Lokal-TV.
- Betænkning nr. 1117 (1987), om offentlig information.
- Betænkning nr. 1320 (1996), om medierne i demokratiet.

- Betænkning nr. 1342 (1997), om offentlig informationspolitik.
- Betænkning nr. 1445 (2004), om Dagspressens Finansieringsinstitut.
- Dahl, Robert A. (1996), »The Concept of Power,« i J. Scott, red., *Power: Critical Concepts*, London/New York: Routledge, pp. 288-309.
- Dahlgren, Peter (2005), »The Internet, Public Spheres, and Political Communication«, *Political Communication* 22(2): 147-62.
- Dimmick, John W. (2003), *Media Competition and Coexistence: The Theory of the Niche*, Mahwah: Erlbaum.
- Fraser, Nancy (1992), »Rethinking the Public Sphere,« i Craig Calhoun, red., *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 109-42.
- Gitlin, Tony (1998) »Public Spheres or Public Sphericles?«, i Liebes, Tamar and James Curran red., *Media, Ritual and Identity*, London: Routledge, pp. 168-74.
- Habermas, Jürgen (1971), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismuskapitalismen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Jensen, Peter (1971), *Presse, penge og politik 1839-49*, København.
- Lund, Anker B. (1977), »Statens informationsvirksomhed og dens politiske funktioner«, *Politica*, 9(2): 26-67.
- Lund, Anker B. (1997), *Smitsomme sygdomme i dansk journalistik*, København: Munksgaard.
- Lund, Anker B. (2002), *Den redigerende magt – Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag.
- Lund, Anker B. og Maja Horst (1999), *Den offentlige debat – mål, middel eller mantra?* København: Fremad.
- Lund, Anker B., Ida Willig og Mark Blach-Ørsten (2009), *Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde før og nu*, Aarhus: Ajour.
- Mortensen, Frands (1975), *Ytringsfrihed og offentlighed*, Aarhus: Modtryk.
- Nissen, Christian S. (2007), *Generalens veje og vildveje. 10 år i Danmarks Radio*, København: Gyldendal.
- Skovmand, Roar, red. (1975), *DR 50*, København: DR.
- Thorsen, Svend (1951), *Den danske Dagspresse*, København: Det danske Selskab.
- Togeby, Lise. m.fl. (2003), *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag.
- TV2 Danmark (2008), Årsrapport for 2007.
- Weber, Max. (1947 [1922]), *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons. Edited by Talcott Parsons. New York: The Free Press.
- Rambøll (2009), *Udredning af Den Fremtidige Offentlige Mediestøtte*. København: Rambøll Management Consulting.
- Frandsen, Aage (2008), *Lovgivningsprocessen i praksis*. København: DJØF.

Politisk kronik 2. halvår 2009

Institutleder Lars Bille

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den 17. juni offentliggjorde Rigsrevisionen en beretning om priser, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse. På baggrund af denne beretning, kritiserede statsrevisorerne, at Sundhedsministeriet ikke havde sikret, at private sygehusydelse var blevet erhvervet til lavere priser, end de takster der blev fastlagt og det på trods af, at ministeriet havde haft viden om de lavere takster og havde haft mulighed for at ændre dem siden 2006. Statsrevisorerne påtalte derfor, at den daværende sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen ikke havde sikret, at ydelserne var erhvervet under skyldig hensyntagen til økonomien. Med andre ord tildelte statsrevisorerne Lars Løkke Rasmussen, nu statsminister, en næse af de større. Dette var i sig selv bemærkelsesværdigt, men endnu mere bemærkelsesværdigt var det, ja nærmest historisk, at statsrevisorerne ikke var enige. Det var 17 år siden det sidst skete.

Det var et flertal bestående af formanden Peder Larsen (SF), Mogens Lykketoft (S) og Manu Sareen (RV), der udtalte den alvorlige kritik, mens Helge Adam Møller (KF) og Svend Erik Hovmand (V) ikke kunne tilslutte sig den. Det 6. medlem, næstformand Henrik Thorup (DF), erklærede sig inhabil, fordi han sad som repræsentant for Dansk Folkeparti i Region Hovedstaden. Både flertallet

og mindretallet beskyldte i fuldt offentlighed hinanden for at politisere sagen.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen fandt, at statsrevisorernes afgørelse var mere politisk end saglig. Han tog derfor kritikken roligt og afslappet. Det kunne han for så vidt gøre med god grund, da Dansk Folkeparti holdt hånden over ham, men der var trods alt kommet endnu en rids i lakken ved siden af den, han fik efter de tidligere afsløringer af rod i hans bilag.

Højst usædvanligt kritiserede rigsrevisor Henrik Otbo i pressen den 2. juli sundhedsministeriet for ikke at hjælpe tilstrækkeligt med at fremskaffe de nødvendige informationer til at belyse sagen. Han havde ikke været tilfreds med flowet af informationer fra ministeriet. Samtidig kom det frem via pressens aktindsigt, at centrale dokumenter – for en tid – var forsvundet. Dette fik statsrevisor Manu Sareen til at bede de øvrige statsrevisorer om for første gang i nyere tid at bruge deres ret til at kalde en minister i samråd, et forslag som Helge Adam Møller og Svend Erik Hovmand tog klart afstand fra. Venstres politiske ordfører Peter Christensen rettede samtidig et uhørt skarpt offentligt angreb på rigsrevisionen, som han beskyldte for at have stået bag den dårligste rapport Rigsrevisionen nogen-

sinde havde lavet og for med sin beretning at bedrive politik. Den type polemik var bestemt ikke hverdagskost i dansk politik.

Den 30. november fremlagde Rigsrevisionen så den endelige beretning efter at have studeret de skriftlige høringssvar fra regeringen, Finansministeriet og Sundhedsministeriet. Rigsrevisoren fastholdt, at Lars Løkke Rasmussen i sin tid som sundhedsminister havde givet privathospitalerne overbetaling for ventelistepatienter fra det offentlige. Den 16. december skulle statsrevisorerne tage stilling til, hvor hårdt kritikken af statsministeren skulle formuleres efter den endelige beretning nu var afgivet. Men det blev de afskåret fra, da Folketinget ugen forinden havde haft en hasteforespørgsel om sagen, en forespørgsel der endte med, at statsministeren ikke fik tildelt en næse. Og når Folketinget allerede havde behandlet sagen var statsrevisorerne ifølge de gældende regler ude af billedet og dermed også deres vurdering af statsministerens rolle. En ganske usædvanlig afslutning.

Hele forløbet var en illustration af hvilke effekter udviklingen af et fasttømret tobloksystem kan have, nemlig at normalt uvildige, ophøjede og sagligt respekterede institutioner – Rigsrevisionen og Statsrevisorerne – bliver brikker i eller omdannet til en almindelig ideologisk og partipolitisk kampplads. Regeringen havde nået et ideologisk mål, nemlig at fremme privathospitalernes placering i det samlede sygehusvæsen, så nu og her kunne regeringen tilsyneladende være tilfreds med rigsrevisoren, så længe Dansk Folkeparti støttede regeringen.

En sådan udvikling kan undergrave Statsrevisorerens status som politisk kontrollant i forhold til statens udgifter og undergrave Rigsrevisionens mulighed for at agere som uafhængig revisor. Endvidere kan det undergrave borgernes tillid til, at ministerier og myndigheder opfører sig korrekt og ordentligt.

Politik består – trods alt – af mere end blot det at kunne tælle til 90.

Hovedtemaet på Det Konservative Folkepartis sommergruppemøde den 18. august var præsentationen af et værdipolitisk udspil »Demokratisk Integration«. Ud over blandt andet hyppigere kontrol med religiøse friskoler, forkortelse af gennemførelsesperioden for integrationsprogrammet for udlændinge fra tre til et år, en jævn fordeling af de tosprogede elever på skolerne, så de afspejlede kommunens befolkningssammensætning og obligatoriske kurser i dansk ægteskabslovgivning til imamer med vielseskompetence indeholdt udspillet også et forbud mod at bære burka i det offentlige rum.

Dette forbud blev mødt med en klar afvisning af Venstre, som mente, at forbuddet stred mod Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Forslaget blev til gengæld modtaget med kyshånd af Dansk Folkeparti, som selv ville fremsætte et lovforslag herom i Folketinget, hvis ikke regeringen gjorde det. Dermed kunne den lidt bizarre situation opstå, at de konservative ministre kunne blive tvunget til at stemme imod forslaget af hensyn til regeringssammenholdet, mens de konservative folketingsmedlemmer kunne stemme for. Sandsynligheden for, at flere af dem ville det, svandt dog ret hurtigt, da opbakningen til forslaget hos dem og i det konservative bagland var meget beskednen. Det samme gjorde sig gældende i de andre partier.

Det interne regeringsproblem blev efter et par møder mellem de konservatives leder Lene Espersen og statsminister Lars Løkke Rasmussen foreløbig sat i bero. Statsministeren hjalp de konservative ud af den kattepine partiledelsen havde bragt partiet i ved at ned sætte et burkaudvalg, der skulle undersøge, hvordan brugen og udbredelsen af burkaer i det offentlige rum kunne begrænses. Problemet var sparket til hjørne. Det var ikke just en

elegant åbning af den politiske sæson den konservative ledelse havde præsteret.

Det var bestemt heller ikke elegance, endsige kompetence, der prægede forsvarsledelsens håndtering af den sag, der tog sin begyndelse den 10. september, da Morgenavisen Jyllands-Posten bragte uddrag af Thomas Rath-sacks bog »Jæger- i krig med eliten«. Bogen var berammet til udgivelse senere på måneden. Forsvarskommandoens kommunikationschef udtalte, at det var Forsvarskommandoens opfattelse, at der var tale om brud på tavshedspligten, og at der var passager i bogen, som kompromitterede rigets sikkerhed og forholdet til fremmede magter. Alvorlige anklager som forsvarrets auditørkorps nu var sat til at undersøge. Endvidere ønskede forsvaret nedlagt et fogedforbud mod udgivelsen samt oplysninger fra forlaget om, hvilke medarbejdere i pressen der havde modtaget et anmeldereksemplar af bogen. Samtidig blev landets chefredaktører af forsvarschefen indtrængende bedt om ikke at videregive oplysninger fra bogen. Som en protest mod hvad avisen opfattede som et markant forsøg på indgreb i presse- og informationsfriheden valgte Politiken at offentliggøre hele bogen den 16. september i et særskilt tillæg til dagens avis.

Den 21. september afgjorde Københavns Byret, at godt nok indeholdt bogen fortrolige oplysninger til skade for rigets sikkerhed, men da hele indholdet af bogen allerede var spredt, tjente det ikke noget formål at nedlægge et fogedforbud. Herefter tog sagen en nærmest tragikomisk vending. Forsvarsminister Søren Gade oplyste efter et møde i Udenrigspolitisk Nævn den 24. september til de ventende pressefolk, at en arabisk oversættelse af bogen allerede nu fandtes på internettet frit tilgængelig for alle i den arabiske verden, underforstået at så kunne skadevirkningerne vel næppe blive større!

Det viste sig imidlertid, at oversættelsen var

en nærmest ulæselig Google maskinoversættelse. Ministeren var blevet gjort til grin. Hvad værre var, så kunne oversættelsen spores tilbage til at være fremstillet i selve Forsvarskommandoen. Den 1. oktober kom det frem, at det var lederen af Forsvarskommandoens IT-afdeling, der havde lavet oversættelsen. Ministeren måtte erkende, at han, med egne ord, nu fremstod i offentligheden som en klaphat. Bedre blev det bestemt ikke, da det også kom frem, at det var ministerens særlige rådgiver Jacob Winther, der havde sendt oversættelsen til Danmarks Radio, og at det var forsvarskommandoens kommunikationschef, der havde sendt den til BT. Der blev også rejst tvivl om, hvorvidt forsvarsministeriets departementchef Lars Findsen havde orienteret ministeren fyldestgørende og korrekt om oversættelsens proveniens og valør inden hans minister fortalte pressen om dens eksistens.

Efter et par møder mellem forsvarsministeren og forsvarschef Tim Sloth Jørgensen valgte sidstnævnte at stoppe på posten. Tilliden mellem ham, regeringen og oppositionen havde lidt et for alvorligt knæk til, at han kunne blive. Socialdemokratiet erklærede, at de heller ikke længere havde tillid til forsvarsministeren, hvilket Socialistisk Folkeparti senere erklærede, at de heller ikke havde. Danske Folkeparti fastholdt, at de fortsat havde tillid til ham. På et møde den 5. oktober mellem partierne bag forsvarsforliget modtog de en redegørelse fra både forsvarsministeriet og fra ledelsen af forsvaret. Partierne besluttede herefter at afvente udfaldet af de igangværende auditørundersøgelser, inden de foretog sig videre i sagen.

En ting var den akutte økonomiske krise, som var alvorlig nok i sig selv, noget andet var de strukturelle problemer dansk økonomi stod over for på længere sigt. Grundproblemet var, at der i de næste årtier ville komme færre og færre i den arbejdsdygtige alder samtidig med at flere og flere ville gå på pension. Hvis

ikke arbejdsstyrken blev øget, ville det betyde, at der ikke kunne skaffes skatteindtægter nok til at finansiere velfærdssamfundet. Der var derfor i 2007 nedsat en arbejdsmarkedskommission, der skulle komme med ideer til, hvordan dette problem kunne løses.

Den 20. august fremlagde kommissionen 44 forslag til, hvordan man kunne få flere danskere ud på arbejdsmarkedet. Blandt de politisk mest interessante forslag var, 1) at efterlønnen helst skulle afskaffes helt eller i det mindste, at ordningen ændredes, således at færre ville vælge at gå på efterløn, 2) at indføre en kortere dagpengeperiode, 3) at prøve gennem en forebyggende indsats at undgå at så mange ville blive berettigede til en livslang førtidspension, 4) og at vedtage et belønningssystem til studerende der færdiggjorde deres uddannelse hurtigere, end det var normalt. Det var ikke en samlet og sammenhængende anbefaling til en løsning, men netop selvstændige og enkeltstående forslag som politikerne så kunne vælge eller fravælge.

Det var det sidste regeringen gjorde. Med henvisning til den akutte økonomiske krise var det regeringens vurdering, at tiden ikke var inde til store strukturelle reformer. Med andre ord skulle der ikke pilles ved hverken efterlønnen, dagpengesystemet eller førtidspensionen så længe arbejdsløsheden steg. Rapporten blev ganske enkelt lagt i skuffen til eventuel senere brug.

Den 28. august præsenterede Helle Thorning-Schmidt og Villy Søvndal på et fælles pressemøde Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis skatteudspil »Fair Forandring«. Udspillet havde været forhandlet mellem de to partier i meget lang tid, og udvalgte dele af det var på bedste spinmaner blevet givet til udvalgte medier i dagene op til pressemødet. Dagsordenen var sat, og opmærksomheden fra pressens side var maksimal. Den vidste udmærket godt, at der her

blev præsenteret et udspil, der ville blive et centralt tema i den politiske kamp mellem regeringen og oppositionen i tiden frem til næste valg.

Udspillet var for omfattende og detaljeret til at blive gennemgået nærmere her. Hovedsigtet var meget forenklet sagt at flytte midler fra de økonomisk stærke (for eksempel en millionærskat) til de økonomisk svage, at beskattes usund livsstil og bruge pengene til sygehuse og forebyggelse af sygdomme, at øge afgifter på forurenende aktiviteter og bruge pengene til fremme af miljøet, at beskattes virksomhederne mere og bruge en del heraf til forbedringer i folkeskolen. I alt rummede udspillet øgede skatter og afgifter på omkring 30 milliarder kroner, som for hovedpartens vedkommende skulle bruges til skattelettelser, velfærd og grønne tiltag.

I et partipolitisk perspektiv var den 28. august en historisk dag. Socialdemokratiets formand erklærede nemlig klart og tydeligt, at partiets mål var, at Socialistisk Folkeparti kom med i en kommende regering. Aldrig før havde en socialdemokratisk partileder *forud* for et valg erklæret at ville danne regering med Socialistisk Folkeparti, og aldrig før var de to partier gået til valg som et samlet alternativ til en siddende regering. Hun ønskede også Det Radikale Venstre med i en regering, men understregede samtidig kraftigt, at det, som S-SF nu havde fremlagt dels vedrørende skattepolitikken, men også deres aftalte politik på udlændingeområdet, var det, de ville gennemføre efter valget. Det måtte de radikale acceptere. Ellers måtte de vælte regeringen. Der kunne ikke ændres et komma. Mens det altid historisk set havde været Socialistisk Folkeparti, der havde måttet leve med sådanne socialdemokratiske ultimatummer, så var det nu socialdemokraternes oftest brugte regeringspartner eller støtteparti, der måtte håndtere et ultimatum.

Det kunne godt blive en meget svær opgave

for oppositionspartierne at efterleve dette ultimatum. Det var en kendt sag (de radikale havde således offentliggjort deres eget skatteudspil den 18. august), at der var ret så afgørende uenigheder mellem dem på netop de to områder. Foreløbig tog de radikale imidlertid udspillet med nogenlunde sindsro. Margrethe Vestager fastholdt, at de radikales ambition fortsat var at få indflydelse på et regeringsgrundlag herunder selvfølgelig også på skatte- og udlændingepolitikken. Hun mindede stilfærdigt om, at et flertal krævede 90 mandater, hvad der efter hendes vurdering ikke var udsigt til, at S-SF kunne opnå alene. Den linje fik hun bred, men ikke entydig opbakning til på Det Radikale Venstres landsmøde den 12.- 13. september, hvor det også lykkedes hende at få valgt sine foretrukne kandidater Klaus Frandsen som ny landsformand efter Søren Bald og Zenia Stampe som næstformand.

Regeringspartiernes reaktion på udspillet var helt forudsigeligt yderst negativ. De fandt, at det endnu en gang var demonstreret, at det eneste de røde partier kunne præstere var øgede skatter og afgifter tilsat lidt luftige beregning. Det tema ville de givetvis dyrke kraftigt i den kommende tid samtidig med, at de ville udstille oppositionens manglende enighed på væsentlige punkter. Dette blev i hvert fald klart demonstreret under Folketingets til tider hårde åbningsdebat den 8. oktober. Dagsordenen var for alvor sat for den kommende tids kamp om vælgerne. De var nu blevet stillet over for et klart valg. Blå eller rød blok.

Den 27. oktober udbrød der en alvorlig krise mellem regeringen og Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre. Anledningen var uenighed om fordelingen af omkring otte milliarder kroner til uddannelse, forskning og beskæftigelsestiltag mv. fra globaliseringspuljen. Puljen var en del af det store velfærdsforlig, som regeringspartierne, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Det

Radikale Venstre havde indgået tilbage i 2006. Normal praksis på Christiansborg er, at forligspartierne skal være enige om den konkrete udmøntning af sådanne aftaler, i dette tilfælde altså fordelingen af globaliseringsmidlerne eller sagt med tidligere finansminister Thor Pedersens ord, at de partier, der er med til at skaffe finansieringen, også skal være med at fordele pengene.

Der var i forvejen uenighed om, i hvilket omfang globaliseringsmidlerne skulle bruges til at renovere universiteternes nedslidte laboratorier, men den væsentligste grund til sammenbruddet i forhandlingerne var, at Socialdemokraterne og de radikale var lodret imod regeringens forslag om også at gøre dele af dens ungepakke til en del af forhandlinger. Forslaget indebar, at kommunerne fik ret til at tage ungeydelsen fra forældre til de 15-17 årige, hvis deres børn hverken var i uddannelse eller beskæftigelse. Det kunne de to partier ikke acceptere, da det efter deres opfattelse ville ramme de svageste og i øvrigt ikke få en eneste ung mere i uddannelse.

I finansminister Claus Hjort Frederiksens optik havde de to forligspartier dermed nægtet at gå ind i forhandlingerne. Det var i hans øjne obstruktion og det samme som at bryde velfærdsforliget. Realiteten var ifølge finansministeren, at regeringen herefter ville forhandle videre alene med Dansk Folkeparti. De andre forligspartier var af den opfattelse, at globaliseringsmidlerne ikke kunne fordeles uden deres medvirken og skete det alligevel, ville de betragte det som en opsigelse af hele velfærdsforliget med dets aftaler om efterlønsalderen, pensionsalderen, beskæftigelse, innovation, forskning og uddannelse.

Det er bestemt ikke hverdagskost i dansk politik, at et så omfattende forlig, som velfærdsforliget var, bliver brudt, uanset hvem der så end måtte tillægges skylden. Derfor blev der da også arbejdet intenst på de indre linjer, breve skrevet og hemmelige møder afholdt.

Det resulterede i, at parterne indgik et kompromis den 3. november. Regeringen gik med til at give ungdomsuddannelserne et løft på 429 millioner kroner finansieret ikke af globaliseringspengene, men af de såkaldte AER-midler, som normalt betaler for praktikpladser. Til gengæld opgav socialdemokraterne og de radikale deres krav om, at regeringen ikke måtte vedtage ændringer i ungeydelsen sammen med Dansk Folkeparti. Forhandlingerne om globaliseringsmidlerne kunne nu afsluttes sideløbende med finanslovsforhandlingerne.

De forløb efter den efterhånden særdeles velkendte skabelon. Det finanslovsforslag regeringen fremlagde den 25. august indeholdt indtægter på 576 milliarder kroner og udgifter på 667 milliarder kroner, altså et underskud på de offentlige finanser på 86 milliarder kroner. Det var bestemt blevet nye tider, og finansministeren ledsagede da også forslaget med en kraftig understregning af den økonomiske situations alvor. Udsigten for dansk økonomi var dog efter hans vurdering ikke alvorligere, end at reformer af dagpenge og efterløn ikke var nødvendige nu, men der var ikke plads til yderligere vækstpakker end de fremrykninger af offentlige investeringer på 10 milliarder kroner, der allerede var indarbejdet i forslaget.

Dette blev dog blødgjort noget umiddelbart efter af statsministeren, som havde lyttet til Dansk Folkepartis krav om en vækstpakke, et krav der i øvrigt også blev støttet af oppositionen. Dertil kom – som sædvanligt – også krav fra Dansk Folkeparti om stramminger på udlændingeområdet. Ved de seneste finanslovsforhandlinger var partiet kommet igen med at opstille værn mod de i forhold til dansk lov lempeligere EU-regler for familiesammenføring. Det var efter parties opfattelse ikke lykkedes i tilstrækkelig grad, hvorfor yderligere værn skulle gennemføres nu, ellers blev der ikke vedtaget en ny finanslov med dets medvirken. Dertil kom blandt an-

det, at børnechecken skulle begrænses til kun at gives til de to yngste børn, u-landsbistand skulle beskæres, ældrecheckens formuegrænse skulle hæves og ældreplejen forbedres.

Som sædvanlig deltog ingen af Folketingets øvrige partier i de afgørende forhandlinger. Liberal Alliance havde den 11. november forladt forhandlingerne. De blev i høj grad besværliggjort af en lidt uventet sag. Regeringen havde som led i den overordnede sygehusplan, der skulle gælde for hele landet, besluttet at lægge et nyt supersygehus i Gødstrup ved Herning. Desuden skulle akutsygehuset i Holstebro lukkes, når det nye sygehus var bygget. Det ville betyde store afstande for vestjyderne for at komme til nærmeste sygehus. Planen vakte derfor stor modstand i området.

Den modstand tilsluttede Dansk Folkeparti sig og foreslog, at det nye sygehus skulle placeres i Aulum i stedet for Gødstrup. Planen mødte også modstand i Venstres folketingsgruppe. Mange af Venstres kernevælgere befandt sig i området, så protesterne kunne ikke blot overhøres, og da slet ikke når Dansk Folkeparti nu med dets støtte til modstanderne kunne fiske stemmer blandt de utilfredse venstrevælgere.

Sygehusplanen var udarbejdet efter grundige ekspertanalyser og langvarige og komplicerede forhandlinger med Regionerne, så når Dansk Folkeparti nu ønskede at ændre på den vedtagne plan, var der straks andre grupper i andre dele af landet, der også var utilfredse med planen. De forlangte også deres ønsker imødekommet, altså at hele pakken blev åbnet og genforhandlet. Det ville regeringen ikke gå med til. Det ville betyde, at regeringen satte dele af det lokale demokrati ud af kraft ved at underkende regionsrådenes beslutninger.

Nervekrigen endte med, at Dansk Folkeparti måtte acceptere, at det nye sygehus skulle

bygges i Gødstrup. Til gengæld skulle der afsættes yderligere midler til akutberedskabet og regionerne skulle udarbejdede planer for, hvordan de ville sikre akutberedskabet i yderområderne, når den nye sygehusstruktur var på plads. Financelovspartierne skulle godkende disse planer, og det var det halmstrå Dansk Folkeparti kunne klynge sig til. Placeringen i Gødstrup afhang nemlig af, sagde partiet, om regionerne kunne dokumentere, at de borgere, som kom til at bo 100 kilometer fra hospitalet ville få en sikker og tilfredsstillende betjening.

Med det kompromis på plads blev der indgået et finanslovsforlig den 12. november. Det indeholdt blandt andet en vækstpakke på fem milliarder kroner til investeringer i veje, hospitaler og energireovering af offentlige bygninger, til øget kontrol med sager, hvor der blev givet ophold i Danmark efter EU's regler, til øgede udgifter til domstolene, politiet, koordineringen af indsatsen mod bandekriminalitet, grænsekontrol, repatriering og til ældreområdet samt en afbureaukratiseringsplan, der på sigt skulle spare det offentlige for en milliard kroner. Et par Dansk Folkeparti classic blev der også plads til denne gang, for eksempel opsætningen af en mindeplade i Estland hvor Dannebrog faldt ned fra himlen.

Den 17. november blev der afholdt valg i de 98 kommuner og 5 regioner. 9.049 kandidater, heraf 31 procent kvinder, kæmpede om i alt 2.468 pladser i de 98 kommunalbestyrelser, mens 1.103 kandidater, heraf 28 procent kvinder, konkurrerede om 205 pladser i de 5 regionsråd. Kvindeandelen af valgte kandidater til kommunalbestyrelserne blev 32 procent og 35 procent til regionsrådene. Det var kun Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Venstre, der opstillede til alle 98 kommunalbestyrelser. For de kommunale valg faldt stemmeprocenten fra 69,5 procent ved valgene i 2005 til 65,8 procent, den lave-

ste siden 1974. For regionsrådsvalgene faldt stemmeprocenten fra 69,4 til 65,7 procent.

Trods forskellighederne mellem de kommunale politiske dagsordener og den landspolitiske dagsorden, var der alligevel en tendens i medierne og hos vælgerne til at opfatte de kommunale valg som en slags midtvejs valg. Efter strukturreformens reduktion af de 271 kommuner til 98 storkommuner, havde denne opfattelse mere for sig nu end tidligere. De specifikke lokalpolitiske forskelle blev i nogen udstrækning udjævnet i de geografisk større områder, og de enkelte partiers traditionelle små højborges slog derfor heller ikke så markant igennem som før. Det var de landspolitiske partier, der var dominerende. Lokallisterne fortsatte deres tilbagegang til nu kun at kunne mønstre 4,4 procent af stemmerne.

Set i midtvejsperspektivet var det oppositionspartierne i Folketinget, der samlet set klarede sig lidt bedre end regeringsblokken. Socialistisk Folkeparti fordoblede stemmeandelen fra 7,4 til 14,5 procent, hvilket mere end opvejede Socialdemokratiets tilbagegang fra 34,3 til 30,7 procent. Venstre gik tilbage fra 27,5 til 24,8, Det Konservative Folkeparti holdt skansen med en fremgang på 0,7 procent til 11,0. Regeringens støtteparti Dansk Folkeparti havde endnu en gang fremgang fra 5,9 til 8,1 procent. De landspolitiske vælger-tendensers gennemslag på det kommunale plan var mærkbar.

At det dog også kan gå den modsatte vej, var valget til kommunalbestyrelsen i Horsens et bevis på. Her erklærede Liberal Alliance leder Anders Samuelsen på selv valgaftenen, at hvis han ikke blev valgt ind i kommunalbestyrelsen, ville han anse det for nytteløst at fortsætte med Liberal Alliance. Han blev indvalgt, fortsatte derefter arbejdet i og med partiet, som senere faktisk oplevede en mærkbar fremgang i opinionsmålingerne. Et andet eksempel er Fælleslistens indvalg med to man-

dater i region Midtjylland. Fælleslisten var blevet dannet i protest mod regionsrådets beslutning om at placere et nyt supersygehus i Gødstrup ved Herning. Partiets succes ved det regional valg gav senere blod på tanden til en ny landspolitisk partidannelse til varetagelse af udkantsdanmarks interesser.

I lighed med de tidligere kommunale valg begyndte kampen om borgmesterposterne og alle de andre vigtige poster i kommunerne og regionerne allerede på selve valgnatten. Da der ikke er parlamentarisme i de lokale og regionale råd, er disse konstitueringsaftaler gældende for de næste fire år og derfor selvfølgelig uhyre vigtige. Det gælder om at holde sig til og undgå at blive et af ofrene i løbet af de »lange knives nat«. Der indgås nemlig ikke sjældent aftaler, som bryder radikalt med det landspolitiske samarbejdsmonter mellem partierne, og enkeltpersoner forfølger undertiden deres personlige ambitioner og interesser på tværs af de lokale partiforeningers ønsker.

Først i midten af december var samtlige konstitueringer faldet på plads. De viste, at Socialdemokratiet med 50 borgmestre (et plus på fire) havde befæstet sin plads som landets største kommunale parti foran Venstre, som måtte notere en tilbagegang på fem borgmesterposter til 30. Af de to landspolitiske hovedmodstandere var det Socialdemokratiet, der stod stærkest efter kommunalvalget, hvilket gav anledning til nogen intern uro i Venstres landsorganisationen og udløste kritik af partiledelsen for dens i flere af tillidsfolkenes øjne svage og nedprioriterede kommunale valgkamp.

Den 3. november ratificerede Tjekkiet som det sidste af de 27 EU-medlemslande Lissabon-traktaten, som dermed kunne træde i kraft den 1. december. Den 19. november enedes de 27 lande om at udnævne den i den brede offentlighed relativt ukendte belgier Herman Van Rompuy til EU's præsident og

den lige så ukendte englænder Catherine Ashton til udenrigschef. Med ikrafttrædelsen af Lissabon-traktaten aktualiseredes de danske forbeholds status, fordi Danmark nu i højere grad end tidligere ville være sat uden for direkte indflydelse på disse sagområder.

Den 25. november præsenterede Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti en fælles skriftligt anbefaling for statsministeren om at sende to af de danske forbehold til afstemning. Det ene vedrørte forsvarsforbeholdet, som skulle afskaffes og erstattes af en bred aftale om de nationale sikkerhedspolitiske mål. Det andet vedrørte det retlige forbehold, hvor de tre partier anbefalede en model, hvor Folketinget selv bestemte, hvilke dele af det europæiske samarbejde, som Danmark skulle være med i. Det var nyt, at de tre partier havde kunnet enes om en sådan anbefaling. ØMU'en og unionsborgerskabet blev ikke nævnt af de tre partier.

Selvom det stod i regeringsgrundlaget, at forbeholdene skulle sendes til folkeafstemning i valgperioden, afviste statsministeren de tre partiers anbefaling. Regeringen ville sende alle forbeholdene til en samlet folkeafstemning, dels ville den have en større grad af sikkerhed for, at en ændring af det retlige forbehold ikke kunne bringe Danmark i en situation, hvor landet stod uden mulighed for at føre den flygtninge- og indvandrerpolitik, der blev ført for øjeblikket.

Blot to måneder før det måske vigtigste internationale møde nogensinde på dansk jord – FN's klimatopmøde COP 15 – skulle finde sted, trådte chefforhandleren i Klima- og Energiministeriet tilbage. Bilagsrod blev angivet som årsag, men pressen mere end antydede, at den egentlige årsag var en magtkamp mellem Klima- og Energiministeriet og Statsministeriet om, hvem der skulle have kontrollen med forhandlingerne. Det var ikke just det bedste udgangspunkt for de kompli-

cerede og interessetunge forhandlinger, der forestod.

Den 24. november trådte Klima- og Energi-minister Connie Hedegaard tilbage, fordi hun var indstillet til at overtage posten som EU's første klimakommissær. Af hensyn til mulighederne for at færdiggøre hendes arbejde med COP15 blev hun midlertidigt udnævnt til minister for FN's klimakonference i København 2009. I hendes sted udnævntes det lynindmeldte venstremedlem Lykke Friis til ny klima- og energiminister. Udnævnelsen blev generelt modtaget positivt trods det faktum, at det sjældent vækker begejstring i et partis folketingsgruppe, at ministre ikke rekrutteres blandt gruppemedlemmerne. Den større regeringsrokade, flere iagttagere mente var på trapperne, lod vente på sig.

Den 7. december åbnedes klimakonferencen i Bella Center. Det viste sig hurtigt, at det var endda overordentligt svært at få de mange modstridende interesser, som de 193 deltagende lande havde, til at nærme sig hinanden. Det lykkedes heller ikke for USA's præsident Obama og Kina's premierminister Wen Jiabao under deres direkte møder med hinanden, og dermed var en stor global klimaaftale i realiteten udskudt på ubestemt tid.

Det danske formandskabs håndtering af konference blev mødt med stærk kritik og i en dansk indenrigspolitisk optik var det bestemt ikke befordrende for statsminister Lars Løk-

ke Rasmussens prestige, at hans mødeledelse af plenarforsamlingen blev karakteriseret som inkompetent af de delegerede. Konferencen endte med en uforpligtende politisk erklæring – Københavner-erklæringen – som ville blive viderebragt til det næste klimatopmøde i Mexico i 2010. De internationale medier bedømte udfaldet af konferencen som fiasko, skuffelse, og sammenbrud, altså langt fra det håb regeringen havde haft om at sætte Danmark på det internationale klimakort, da den nogle år tidligere havde fået overdraget værtskabet.

Konklusionen på udvikling i 2. halvår må i alt væsentligt blive den samme som for foregående halvår. Selvom Dansk Folkeparti fra tid til anden havde kritiseret statsministeren for ikke at sætte sig ordentligt igennem, især over for Det Konservative Folkeparti, var regeringens position uændret. Med Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis fælles skatteudspil og med deres erklærede ambition om at gå i regering sammen tegnede der sig efterhånden et tydeligere regeringsalternativ, men dog uden at de radikale – endnu da – var en selvfølgelig og given del af det. Alle partierne måtte nødvendigvis forholde sig til de nye økonomiske vilkår, og ud fra deres respektive ideologiske udgangspunkter søge svar på de udfordringer de stillede på kort såvel som på langt sigt. Vælgerne blev klarere og klarere stillet over for et traditionelt fordelingspolitisk og ideologisk valg.

Boganmeldelser

Per Ulstrup Johansen og Mikael Trier (2010)

Danmarks økonomi siden 1980 – en oversigt
8. udgave, Handelshøjskolens Forlag,
159 sider, kr. 260,-

Denne bog er udkommet som del af serien Erhverv & Samfund, som udgives af Handelshøjskolens Forlag. Denne serie vil sikkert være mange læsere bekendt. Den anvendes især til undervisning i samfundsbeskrivelse og lignende på universiteterne, hvilket også ifølge forordet er det primære sigte med denne bog.

I modsætning til de andre bidrag til Erhverv & Samfund-serien handler denne bog om den langsigtede udvikling i dansk økonomi, nærmere bestemt fra 1980 og fremefter. Den tilsigter altså at give et overblik over de vigtigste forandringer i økonomien. Denne hensigt står i modsætning til seriens øvrige bidrag, som nok beskriver udviklingslinjer inden for de enkelte bøgers eget felt, men hvor der samtidig er en tendens til, at forfatterne fortaber sig i detaljerne. Dette burde undgås i en bog som den nærværende. Som det fremgår af nedenstående, lykkes det ikke helt.

Bogen udfylder et hul i litteraturen om dansk økonomi. Der findes denne anmelder bekendt ikke tilsvarende i bogform (men nok i artikler¹). Der er helt klart et behov for dækning af dette emne i undervisningen på bachelorstudierne og andre steder. Derfor skal bogen hilses velkommen på trods af dens fejl og mangler, som vi vil se nærmere på nedenfor.

Bogen er opdelt i 10 kapitler. Efter en kort indledning beskrives udviklingen i befolkningen, produktionen, beskæftigelsen, ledigheden samt løn og priser. Der er særlige kapitler for den indenlandske efterspørgsel, udenrigshandel, offentlige finanser samt rente, pengepolitik og valuta. Bogen afsluttes med nogle internationale sammenligninger og en opsummering.

Man kan således sige, at bogen kommer godt omkring i relevante emner. Bogens problemer ligger ikke heri, men i den prioritering og behandling, emnerne gives.

Inden vi går i gang med denne kritik skal det lige nævnes, at bogen er forsynet med et stort antal gode figurer, som på én gang er overskuelige og oplysende. Man savner derimod til en vis grad tabeldækningen. Det forringer bogens værdi som opslagsværk – men det er på den anden side næppe forfatterens hensigt, at bogen skal bruges som sådan. En mere præcis kildehenvisning kunne måske på den anden side være på sin plads. Det ville lette arbejdet, hvis man søger de eksakte tal bag figurerne.

Forfatterne benytter sig også flittigt af bokse. Dette er en udmærket metode til at behandle specielle emner med mange detaljer, hvor gennemgangen ville forstyrre sammenhængen i hovedteksten, og hvor emnerne er lidt »ved siden af« det centrale emne under belysning. Der er dog også eksempler på, at emner er blevet forvist til bokse, som umiddelbart synes for vigtige til dette. Det gælder fx konvergenskravene (boks 9.4 s. 138) og boks 3.5 om årsagerne til økonomisk vækst

(se også nedenfor). Dette er netop efter denne anmelders opfattelse emner, som burde behandles indgående i en bog om den langsigtede udvikling.

Dette er imidlertid alt sammen detaljer. Af langt større betydning er spørgsmålet om, hvorvidt bogen lever op til de forventninger, man med rimelighed kan have til en bog med denne overskrift. Hvilke forventninger er så det?

Det afhænger selvfølgelig af, hvem man er, men som underviser på bachelorstudierne må det være rimeligt at forvente en gennemgang og belysning af de forhold, som virkelig har ændret sig i den forløbne periode. Herunder økonomisk vækst og velfærdsudvikling, integration af nydanskere, miljø- og klimapolitikken, ændring i uddannelsesniveau, erhvervsstruktur mm. Hertil kommer »slagnumre« som fx flexicurity-modellen for arbejdsmarkedet.

Disse centrale emner behandles i bedste fald sporadisk. Miljø og klima samt uddannelse nævnes ikke med ét ord.

Især er økonomisk vækst et emne, som netop i en bog som denne burde behandles indgående. Fordi økonomisk vækst netop viser sig på det lange sigt, og fordi økonomisk vækst og langtidsudvikling er afgørende for velfærdsudviklingen. Derfor er det skuffende, at væksten og dens årsager behandles så svagt. Dog er der et afsnit om produktivitsudvikling (i denne bog er produktivitet = *arbejds*produktivitet, i sig selv en problematisk frontforkortning), men dette afsnit behandler primært målingsproblemer mm. Boks 3.5 indeholder en kort diskussion om spørgsmålet, men ender med at henvise til tekniske fremskridt som kilde til vækst. Det har vi vidst i mange år – men hvordan fremmes tekniske fremskridt, og hvilken betydning har dette haft for den danske økonomi i perioden? Det havde været en diskussion værd.

Det skal retfærdigvis siges, at forfatterne har valgt en anden prioritering af emnerne, og de har gjort dette helt eksplicit. Det er naturligvis forfatternes ret at vælge, hvilke emner de især vil skrive om. Men omvendt har deres læsere, herunder ikke mindst de studerende og deres undervisere, nogle legitime behov. Disse bliver efter denne anmelders opfattelse ikke fuldt ud tilgodeset.

Forfatternes valg med hensyn til emner fremgår af forordet. Her hedder det:

»Denne lille bog giver en kortfattet beskrivelse af hovedlinjerne i den økonomiske udvikling i Danmark siden 1980 med vægten lagt på konjunkturbevægelserne og den økonomiske politik«.

Forfatterne vælger altså at lægge hovedvægten på konjunkturbevægelserne (og den økonomiske politik). Dette er et dristigt, men også problematisk valg. Konjunkturudsving udlignes jo ifølge sagens natur på langt sigt, og netop derfor vil mange mene, at de ikke særlig interessante for en fremstilling af det langsigtede forløb.

Men forfatterne har altså valgt denne vægting, og det er selvfølgelig deres ret, også selvom valget formentlig forringer bogens værdi som undervisningsmateriale. Men er det så en god belysning af konjunkturforløbene siden 1980? Hertil må denne anmelder desværre mene, at også fremstillingen af konjunkturbevægelserne har væsentlige svagheder.

Det er et omdrejningspunkt i hele fremstillingen, at »gennemførelsen af politikken med stabil kronekurs (»fastkurspolitikken«) i september 1982« har medført fald i rente samt løn- og prisstigningstakt (s. 131).

Dette er jo et synspunkt, som forfatterne ikke står alene med. Derfor kan det måske undskyldes, at det ikke tillægges vægt, at kronekursen rent faktisk blev ændret 3 gange i forhold til D-Mark i perioden 1982-87, altså

Schlüter-regeringens tid.² Men man kunne måske forvente, at en fremstilling af dansk økonomi med så megen vægt på valutakurspolitikken, ville have mere at bemærke end blot at nævne dette forhold (det bliver faktisk nævnt sporadisk s. 139).

At fastkurspolitikken skulle have hovedansvaret for faldet i lønstigningstakten, er mildt sagt en kontroversiel påstand, som forfatterne igen nævner uden diskussion. Det er da ellers kendt i hele verden, at den berømte flexicurity-model bærer ansvaret for, at vi har haft stærkt faldende arbejdsløshed, uden at inflationen er steget.

Det er også bemærkelsesværdigt, at der ikke reflekteres over den kendsgerning, at hele 14 af periodens 30 år er lavkonjunktur-år. Hvad er årsagen til dette? Herunder ligger den længste lavkonjunkturperiode siden anden verdenskrig i perioden 1986-93. Altså kort efter den angivelige indførelse af fastkurspolitikken. Kunne der tænkes en sammenhæng? Konkurrenceevnen er i hvert fald ikke blevet forbedret i perioden. Hertil kommer, at denne lavkonjunktur som den eneste er i modfase i forhold til vores samhandelspartnere.

Kan bogen så anbefales til undervisningsbrug? Til trods for ovennævnte mangler må svaret være ja. Bogen udfylder som nævnt et hul i litteraturen om dansk økonomi, som der er behov for dækning af i undervisningen på bachelorstudier mm. Men bogen kunne være meget bedre, end den er.

Jens Lehrmann Rasmussen
Cand. polit, Ph.D.

Noter

1. Se fx Torben M. Andersen: »Udviklingslinjer i Dansk Økonomi« i Andersen m.fl.: »Beskrivende Dansk Økonomi«, bogforlaget Handelsvidenskab 3. udg. 2008
2. DØR: Dansk økonomi forår 2009, tabel II.3 s. 200

Jørgen Møller og Svend-Erik Skaaning (2010)

Demokrati og demokratisering.

En introduktion

København: Hans Reitzels Forlag, 316 sider.

Denne bog repræsenterer noget så – forholdsvis – usædvanligt som en dansk forfattet bog om demokrati og demokratisering. Bogen er skrevet af Jørgen Møller og Svend-Erik Skaaning, der begge er lektorer ved Institut for Statskundskab ved Århus Universitet. Bogen har ordet »introduktion« i titlen, men er mere end dette i studiet af demokratisering.

Bogen angår både demokrati og demokratisering, hvilket naturligvis er forbundne emner. Uden en klarlæggelse af hvad man mener med demokrati, er det selvfølgelig umuligt at blive præcis i analyser af demokratisering. Bogens hovederinde er dog ikke så meget at gå i dybden med demokratiteori som at studere demokratisering både teoretisk og empirisk og både historisk og nutidigt. Dermed åbnes en meget omfattende dagsorden. Det bliver både relevant at tage fat på klarlæggelse af forskellige betydninger af demokrati, at placere forskellige former for demokrati i forhold til andre styreformer, og at studere demokratiers forekomst i historien og deres udbredelse både historisk og aktuelt. Og når fokus rettes mod teorier om demokratisering, altså mod tidligere og aktuelle teorier om, hvilke forhold der er bestemmende for forskellige demokratiseringsprocesser, ja, så er der i hvert fald tale om en fyldt dagsorden!

Bogen er opdelt i en indledning, tre store delafsnit og et efterskrift. Indledningen præsenterer bogens mange og store spørgsmål. Første del angår i særdeleshed begrebsmæssige forståelser af demokrati. Der gives et sammenfattet idehistorisk overblik, og et særligt kapitel er viet til den danske diskussion mellem Hal Koch og Alf Ross. Desuden tjener denne del til at begrunde forfatterens valg af demokratidefinition, der angives væ-

sentligt at støtte sig på Ross, og som præciserer det liberale demokrati som »kombinationen af frie valg, frihedsrettigheder og en retsstat, der sanktionerer begge dele« (s. 10). Man skal lægge mærke til denne definition, da den er bærende for en af bogens hovedtanker, nemlig at problemer ved udbredelse af liberalt demokrati i dag ikke så meget skyldes, at man ikke har indført valg, men langt mere viser sig ved, at valgene ikke er frie, at frihedsrettigheder ikke er sikret, og at der ikke er egentlig retssikkerhed. Forfatterens begrebsbestemmelser fører til en opstilling af en art skala for forskellige styreformer med fem trin: 1) *Autokrati* (omfattende totalitære og autoritære regimer), 2) *Minimalistisk demokrati* (der har konkurrencefyldte valg), 3) *Elektoralt demokrati* (der desuden har frie valg), 4) *Polyarki* (der desuden har sikring af frihedsrettigheder), og 5) *Liberalt demokrati* (der desuden har retssikkerhed). Denne lægges så til grund for en samlet indplacering (på grundlag af data fra Freedom House) af verdens 193 stater i hver af disse kategorier, dvs. 8 totalitære regimer, 55 autoritære regimer, 43 minimalistiske demokrater, 10 elektorale demokratier, 27 polyarkier og 50 liberale demokratier.

Anden del beskriver udviklingen i demokrati på tværs af rum og tid, dvs. hvornår demokratiske styreformer er opstået og i hvilken form. Et kapitel angår demokratiets genkomst i 1800-tallet. Et andet tager fat på de teoretiske debatter om Huntingtons kendte tolkning af, at demokratier er blevet udbredt igennem tre demokratiseringsbølger (som delvist bekræftes, men også modificeres, og så med diskussion af spørgsmålet, om vi fortsat befinder os i den tredje bølge eller eventuelt i en fjerde). Endelig forsøger forfatterne i et kapitel at give intet mindre end et globalt overblik over, hvordan det ser ud med demokratiseringen i hele verden og i verdens forskellige regioner. Fremstillingen indeholder mange interessante observationer. F.eks. kan man læse (s. 147): »Hvor Mellemøsten og

Nordafrika egentlig ikke adskilte sig fra Afrika Syd for Sahara, Østeuropa og det meste af Asien indtil den tredje demokratiseringsbølge, henligger området i dag [MK: ud fra tal fra 2008] som en autokratisk undtagelse i en stadig mere demokratisk verden«. Analysen kan dermed også være med til at sætte de aktuelle demokratiseringsforsøg i disse områder i perspektiv.

Tredje del angår »demokratisering – hvordan og hvorfor«. Der er tale om bogens vigtigste afsnit, som indeholder en meget litteraturtung gennemgang af udviklingen i moderniseringsteori, teorier om klassekampenes betydning for demokratiseringsprocesserne, de såkaldte »transitionsteorier«, og de internationale påvirkningers betydning for demokratiseringsprocesserne. Der gives overblik over mange teorier og teoretikere. Det gøres i en sammenhængende, men samtidig ganske kompliceret argumentation. En række modsætninger (bl.a. mellem struktur- og aktørforklaringer) identificeres. I et afsluttende kapitel samler forfatterne de forskellige forklaringer i én samlet model. Man kan her konstatere, at analysen er gået fra at være introducerende – ikke mindst i sin redegørelse for demokratibegreber og opstilling af simple kategorier vedrørende statsformer – til at være både avanceret og særdeles ambitiøs.

Bogen slutes som nævnt af med et efterskrift. Dette angår »demokratiets konsekvenser og kvalitet«. Her diskuteres først hvilke konsekvenser demokrati har haft, bl.a. refereres den kendte diskussion i studiet af international politik om demokratisk fred. Efterfølgende forudsiges, at den centrale dagsorden for fremtidens demokratiforskning vil angå »den demokratiske kritik af demokratiet« og dermed demokratiets kvalitet.

Der er, som det fremgår, tale om en særdeles spændende og ambitiøs bog. Bogens styrke er, at den sammenkobler debatterne om demokrati og demokratisering på en tæt og dif-

ferentieret måde, og at den på en række områder formidler vanskelige debatter på en tilgængelig måde. Styrken er også, at den har en interessant hovedtese, som den solidt understøtter, nemlig at det mere er frihedsrettigheder og sikring af retsstaten, der mangler i realiseringen af liberalt demokrati, end udbredelse af selve valginstitutionen. Bogens væsentligste faglige bidrag forekommer mig at være diskussionen i tredje del om forskellige teorier om demokratisering. Forfatterne magter her på en gang at give overblik over samlede teoriudviklinger, at indføre i mange teoretikeres tolkninger og at komme med et selvstændigt bidrag til debatterne om demokratiseringsteori. Disse debatter fortjener i høj grad at blive fortsat.

Naturligvis har bogen også svagheder. Måske har bogen, trods alt, *for* mange interessante emner. Oversigten i første kapitel over demokratiteori er nyttig, men måske rigeligt introducerende. Når fremstillingen støtter sig så meget på David Helds »Models of Democracy«, kan det undre, at Helds (og andres) diskussion af demokrati og globalisering (og »kosmopolitisk demokrati«) ikke er medtaget. Det havde været oplagt at knytte den sammen med de senere debatter om EU's demokratieffekter og konsekvenserne af demokrati for det samlede internationale system i stedet for at nøjes med debatten om »demokratisk fred« mellem nationalstater. Det kan også – uanset den nationale glæde ved, at vi i Danmark faktisk *har* en (lidt gammel) demokratidebat mellem Hal Koch og Alf Ross – undre, at denne debat skal tillægges så megen vægt. Der er naturligvis en pointe i, at forfatterne i deres operationalisering særligt støtter sig på kriterier der tillægges Ross (valg, frihedsrettigheder og retsstat). Men forfatterne er i nogen grad fanget af dilemmaet mellem at gå i dybden med demokratidebatten eller koncentrere sig om den mest hensigtsmæssige operationalisering af variable, der er egnede til at karakterisere forskellige styreform, og de vælger i nogen grad det sidste. Det

ville efter min opfattelse have været oplagt at tage nogle af tankerne om deltagelsesorienteret og deliberativt demokrati op igen i den afsluttende debat om »demokratiets kvalitet«.

På en lang række områder stimulerer bogen til yderligere debat, f.eks. om den aktuelle demokratiseringsbestræbelse i Nordafrika, om demokratisering som mål for (bl.a. dansk) udenrigspolitik, om EU's forhold til demokrati. Også kategoriseringen af styreform og en række spørgsmål vedrørende metode, udfordrer til kommentarer. Det må ses som en kvalitet, at man efter endt læsning gerne vil gå videre i debatterne.

Der er ingen tvivl om, at der er tale om en bog der yder et væsentligt bidrag i dansk undervisning og forskning om demokratisering. Bogen kan naturligt lægges til grund for flere – og måske mere afgrænsede – debatter om konkrete demokratiseringsprocesser. Forfatterens optagethed af de brede historiske og internationale perspektiver i demokratiseringsdebatterne er smittende og repræsenterer et sigte, som vi i alt for høj grad har manglet i dansk statskundskab. Det er efter min opfattelse fuldt fortjent, at forfatterne har modtaget Sven Henningsens prisen for deres arbejde.

Morten Kelstrup
Professor emeritus
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Hjarn Z. Borberg (2010)

Den Europæiske Union

Serien Erhverv og Samfund

København: Handelshøjskolens Forlag, 210 sider.

Mens der for få år siden næsten ikke fandtes lærebøger på dansk, der på en samlet måde dækker udviklingen i Den Europæiske Union, er der i de sidste par år kommet flere bi-

drag, der råder bod på denne generelle mangel. Et af disse er bogen *Den Europæiske Union*, der er skrevet af Hjarn Z. Borberg, der er kontorchef i Udlændingesservice og samtidig ekstern lektor i samfundsbeskrivelse ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet. Bogens formål er, som det hedder i forordet, »at give et generelt overblik og indblik i Den Europæiske Union, et unikt internationalt samarbejde, uden at gå for meget i detaljen.«

Lad det være sagt med det samme, at der er tale om en informativ, systematisk og bredt dækkende bog om det EU, vi har i dag. Den udmærker sig bl.a. ved i høj grad at være opdateret. Vedtagelsen af Lissabontraktaten er indarbejdet i bogen.

Bogen indeholder i alt 15 kapitler. De tre første angår EU's særlige karakter, EU's målsætninger og værdier samt kompetencer og principper. De syv næste kapitler angår EU's politikker på centrale områder. De dækker udenrigs- og sikkerhedspolitik, retlige og indre anliggender, det indre marked, handelspolitik, landbrugs- og fiskeripolitik, regionalpolitik og den økonomiske og monetære union. Bogens sidste fem kapitler angår den juridiske ramme for EU-samarbejdet, EU's beslutningsprocesser, EU's institutioner, EU's budget og økonomi og et mere sammenfattende, historisk kapitel om EU-samarbejdet gennem mere end 50 år. Man kan undre sig over denne opbygning, idet den er omvendt i forhold til de fleste lærebøger om EU. Disse beskriver normalt først traktatgrundlaget, historien og institutionerne og så derefter EU's politikker. Den fulgte disponering virker udmærket på den måde, at der i nogen grad er givet en bred ramme fra starten, således at de sidste kapitler – om retsgrundlag, beslutningsprocesser, institutioner og budget – kommer til at virke som mere dydborende og detaljerede analyser af disse felter, hvilket de også er. Mere problematisk er det, at afsnittet om den historiske udvikling kommer

til sidst, særligt da dette i højere grad består af en opregning af faktuelle forhold og begivenheder, der delvist er beskrevet, end af tolkninger af EU's samlede udviklinger.

Den indledende karakteristik af EU som en »unik, international organisation« virker fra starten rigelig traditionel, og man kunne i indledningen have ønsket mere diskussion af rammen for den anlagte forståelse. Mere givende er beskrivelserne i de enkelte kapitler, der er meget faktuelle og koncentrerede. De er systematiske og egnede til at give hurtige overblik over de valgte delområder. De er samtidig på prisværdig måde suppleret med oversigter, kort og statistiske tabeller. Man kan sige, at der er tale om meget informativ samfundsbeskrivelse, her altså anvendt på en række delområder i forhold til EU. Det skal nævnes, at en del bokse angår Danmarks forhold til EU på de relevante delområder, således at bogen også i høj grad oplyser herom. Når man ved hvor arbejdskrævende det er at fremskaffe relevante og nogenlunde ajourførte oversigter, forekommer det ekstra prisværdigt at der lægges op til at bogens tabeller vil blive ført ajour på den hjemmeside, der er knyttet til bogen.

Bogens store styrke er, at den på kort plads og i koncentreret, klar form har et stort indhold af nøjagtig og aktuel information om EU. Beskrivelserne kommer ofte ganske langt ned i detaljer. Som et eksempel kan det nævnes, at der er ganske specifikke beregninger over koalitionsmulighederne i Ministerrådet både i perioden frem til 2014 og derefter. Hvor andre beskrivelser f.eks. omkring budgettet og omtalen af det britiske budgetproblem (og den britiske rabat) vil nøjes med at omtale rabatten og begrundelsen for denne og måske også angive noget om rabattens størrelse, så indeholder Borbergs beskrivelse også oplysninger om, hvorledes rabatten udregnes og en sammenstilling med andre rabatter. På mange måder forekommer det – uanset forfatterens indledende forbehold – at

være en styrke ved bogen, at den indeholder så megen detaljeret information, også fordi regelkompleksiteten er meget sigende for EU. Hertil kommer, som allerede nævnt, at bogen angår EU som det ser ud efter Lissabontraktatens ikrafttræden (med relevante forbehold mht. de regler, der endnu ikke er trådt i kraft).

En svaghed ved bogen er, at den er overordentlig sparsom med hensyn til litteraturhenvisninger og i det hele taget omtale af anden faglitteratur. Efter de enkelte kapitler gives der henvisninger til relevante hjemmesider, hvor man kan finde yderligere oplysninger, ikke mindst til Folketingets EU-oplysning og EU-kommissionens hjemmesider. Men uanset nytten af at være meget orienteret mod internettet, forekommer det i en lærebogssammenhæng problematisk, at bogen er så sparsom med henvisninger til anden EU-litteratur og kun har en halv snes bøger nævnt på sin litteraturliste. Hvis man er interesseret i information om anden relevant litteratur om EU, er det ikke denne bog, man skal anvende. Man kan håbe, at der rådes bod på i hvert fald noget af denne mangel i en kommende udgave.

En anden svaghed ved bogen hænger på en måde sammen med dens meget beskrivende karakter. Dens fremstilling hviler især på de formelle regler for EU og EU-statistikker. I de enkelte kapitler gøres der rede for regler og faktuelle forhold, men der rejses meget få problemer angående forståelsen af, hvilke forhold der bestemmer udviklingen, og de vanskeligheder man har ved – metodisk og teoretisk – at nå til bedre forståelser. Som politologisk anmelder mener jeg, at dette er en væsentlig mangel. F.eks. er der ikke nogen tolkning af magtspørgsmålene i EU (ud over

gennemgangen af afstemningsregler) og centrale spørgsmål som betydningen af nationalstaterne i forhold til institutioner i EU's udvikling. Spørgsmålet om demokrati og legitimitet – og magt – i EU er, ligesom metodiske overvejelser, næsten totalt fraværende. Dette er naturligvis en bemærkning, der er knyttet til min egen bias inden for feltet. Men den er samtidig med til at karakterisere grænserne for bogen.

Samlet set er der dog tale om en meget nyttig bog. Den bidrager i høj grad til den danske offentligheds information om EU. Danskerne er grundlæggende ikke særlig godt informeret om EU, og der har – uanset alle EU-oplysningsbevillinger – længe været mangel på seriøse og grundige indføringer i EU. I denne bog har forfatteren ydet en stor indsats for, at man – meget kontant – kan blive konkret informeret. Jeg er enig i bogens bagsidetekst, når den angiver, at denne bog er egnet som opslagsbog for praktikere, der vil have et hurtigt overblik over Den Europæiske Union. Det gælder nok ikke mindst de mange praktikere, der stifter bekendtskab med en særlig del af EU-systemet, men mangler ordentlige oplysninger om det samlede system og de aktuelle regler. Jeg mener også, at bogen er egnet som *en del* af pensum i undervisning om EU inden for samfundsvidenskaberne. Men den bør i givet fald anvendes i samspil med tekster, der udfordrer de studerende til aktivt at tolke de mange dynamikker, magtforhold og modsætninger, der ligger bag EU's regler og faktuelle forhold.

Morten Kelstrup
Professor emeritus
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

A Comparative Analysis of Political Communication Culture in Denmark

Anders Esmark

Associate professor, Roskilde University,
esmark@ruc.dk

Mark Blach-Ørsten

Associate professor, Roskilde University,
oersten@ruc.dk

The article maps three constitutive features of political communication culture in Denmark based on comparative survey data from nine European countries: 1. The low degree of politicization of the media, although a clear difference between apolitical journalists and somewhat more politicized media organizations should be taken into account. 2. A high degree of political success in setting the public agenda based on a political logic as well as on a media logic, suggesting a pervasive process of professionalization. 3. A high impact of public opinion polls on political maneuverability, not least when it comes to polls commissioned by the media.

We are all spin doctors

– About conceptualizing and measuring the second order voter

Sigge Winther Nielsen

ph.d.-student, Department of Political Science, University of Copenhagen,
swn@ifs.ku.dk

Jesper De Hemmer Egeberg

Department of Political Science,
University of Copenhagen

Martin Vinæs Larsen

Department of Political Science,
University of Copenhagen

Theories of public opinion, voting behavior and political communication all have different views on what constitutes the perception of the voter. In spite of these differences they share the conception of the voter as a first-order perceiver of politics. In this article we introduce a second-order voter who understands politics from the point of view of the political party. We conceptualize the second-order voter using the growing concept-formation literature, and estimate the spread of the second-order voter through a survey which employs an innovative questioning technique – an association exercise. Through a quantitative and qualitative analysis of the association data we conclude that a second order view of politics is a significant part of how the voter makes sense of politics.

The news media's impact on public expenditure decisions

Peter Bjerre Mortensen

Associate professor, Department of Political Science, University of Aarhus,
peter@ps.au.dk

There is broad consensus that the media is a central arena for politics. It is, however, contested whether the media is also a strong independent actor that influences the political agenda and the political decisions, including decisions about the size and content of the public budgets. This article is focused on the latter question. The main conclusion is that the media's effect on public spending decisions is rather limited. Thus, media scholars should be careful not to confuse a mediatization of the political process and communication with increased media influence on important spending decisions. This conclusion is based on a discussion on the relevant theoretical arguments put forward in the literature as well as an account of several recent studies that in different ways empirically evaluate the media's influence on public spending decisions.

Public media subsidies from mail privileges to license-fee agreement

Anker Brink Lund

professor, Copenhagen Business School

Kasper Lindskow

erhvervs-ph.d.-stipendiat, Copenhagen Business School

Studying Danish media policy over time, we find three regulatory regimes combining different ways and means of the political influence. The first period is termed government-authorised one-sidedness (app. 1723-1894). The second period is characterised as party-authorised more-sidedness (app. 1894-1940). The current period may be regarded as parliamentary-authorised pluralism (app. 1945-2010). Key vehicle of regulation has been different kinds of media subsidies, e.g. mail privileges, tax exemption, and license fees. Political elites in varieties of alliances have markedly preferred public subsidy (»the carrot«) rather than public censorship (»the stick«) in order to make news media act differently than they would have done on strictly market-based conditions. In this fashion the state influence not only influence journalism but also the political legitimacy of representative democracy because the news media play an important role as proxy public sphere.